

**TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER**

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI AÇISINDAN
TÜRKİYE'DEKİ YASAL DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Nusred YILMAZ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK**

Ankara – 2013

**TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER**

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI AÇISINDAN
TÜRKİYE'DEKİ YASAL DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Nusred YILMAZ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK**

Ankara – 2013

Turgut zal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmamda, tez içindeki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda ilgili eserlere atıfta bulunduğumu, atıfta bulunduğum eserlerin tümünü kaynak olarak gösterdiğimi, kullanılan verilere herhangi bir tahrifat yapmadığımı ve bu tezin herhangi bir bölümünü bu niversite veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı beyan ederim.

.../09/2013

Nusred YILMAZ

ONAY

Nusred YILMAZ tarafından hazırlanan “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Türkiye’deki Yasal Düzenlemelerin İncelenmesi*” başlıklı bu çalışma 19.09.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliğiyle) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK

Doç. Dr. Mahmut AKPINAR

Yrd. Doç. Dr. Levent VURGUN

ÖN SÖZ

Dünyadaki tüm alanları etkileyen demokrasi ve küreselleşme süreci yerel yönetimlerin yapısını da etkilemiştir. Bunun en önemli göstergelerinden birisi olan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” özünde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan bir sözleşmedir. Avrupa Birliği’ne tam üye olma yolunda ilerleyen Türkiye de Avrupa Birliği tarafından benimsenen ve uygulanan kurallara uyum sağlamak için “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı” imzalamıştır. Türkiye’deki yerel yönetimler içerisinde önemli bir yer işgal eden belediyelerin yapısal ve işlevsel olarak, Özerklik Şartı’na uygunluğu ve alınması gereken tedbirlerin ortaya konulması bu anlamda büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenle “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’deki Yasal Düzenlemelerin İncelenmesi” mevzuunda bir çalışma yapmaya ve bu konudaki tartışmalara bir katkı sağlamaya çalışılmıştır. Bu çalışma sırasında özellikle yeni çıkarılan 6360 sayılı Kanun hakkında fazla kaynak ve dokümanın bulunmaması çalışma alanımızı daraltmıştır. Bu kadar önemli ve geniş bir kapsama sahip olan yerel yönetimlerin özerkliği konusunda bir çalışma yapmak çok kolay olmamıştır.

Ancak bu çalışma sırasında harcanan çabalardan da öte hocamın yol göstermesi, yardımı ve desteği ile çalışma belli bir noktaya gelmiştir. Bu konu ile ilgilenen bir insana bir kelime dahi faydamız dokunacak ise bizim için bu çalışma amacına ulaşmış demektir.

Bu duygu ve düşüncelerle çalışmam sırasında hiçbir katkısını esirgemeyen, her türlü rehberliği yaparak yol gösteren tez danışmanım Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK’e özellikle teşekkürü bir borç biliyorum.

Ayrıca bu çalışmayı yaptığım süre zarfında bana her türlü manevi desteği sağlayan sevgili aileme de sonsuz teşekkür ediyorum.

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerin özerkliğini düzenleyen ilke ve esasların Türkiye'deki yasal düzenlemelerde ne oranda yer aldığını incelemektir. Bu nedenle, öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenmiş, daha sonra Anayasamızdaki idari ve merkezi yerinden yönetim ile ilgili düzenlemeler gözden geçirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 6360 sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında, Türkiye'de ne kadar uygulandığı ortaya konmaya çalışılmıştır. Yerel yönetim kanunlarıyla ilgili Anayasa mahkemesine yapılan itiraz başvurularında Anayasa mahkemesinin verdiği kararlar incelenmiştir. Bu çalışmalar sonucunda, Türkiye'deki mevcut anayasa ve kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na genel anlamda uygun olduğu görülmüştür. Hatta Türkiye'nin, Özerklik Şartı'nın çekince koyduğu bazı maddelerine, Anayasa ve Kanunlarda yer verdiği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Özerklik Şartı, Yerel Yönetim, Yerel Yönetin Kanunu, Avrupa Konseyi, Belediyeler

ABSTRACT

The purpose of this study, the European Local Government Autonomy in Condition for autonomy in local government policy and foundations in Turkey and what legal arrangements that are all that is required is to examine. This is why the first Condition for Autonomy for European Local Governments have been checked, then law constitution administrative and center it with that of the management was revised the regulations. 5393 of the Law 5216 Metropolitan Municipality law 5302 Law on Special Provincial Administration and 6360 of Thirteen Provinces, Metropolitan Municipality and the twenty-six County With the Establishment of Certain Laws and Decrees with the force of the Law Amending The scope, what do you think applied tried to find out. Local government laws Constitutional Court's decisions on applications for appeal to the Constitutional Court examined. As a result of these studies, Turkey's current constitution and the laws of the European Charter of Local self-government is generally appropriate and mortality. Even in Turkey, some of the provisions of reservations against the Charter of Autonomy, is given in the Constitution and the Laws.

Key Words : Autonomy Charter, Local Management, Local Government Law, The Council Of Europe, Municipalities

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. MERKEZİ YÖNETİM SİSTEMİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	4
1.1.1. Kamu Yönetimi.....	4
1.1.2. Merkezi Yönetim	6
1.1.3. Yerel Yönetimler.....	7
1.1.3.1. Yerel Yönetimlerin Özellikleri.....	10
1.1.3.2. Yerel Yönetimlerin Faydaları	12
1.1.3.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Dayanakları	13
1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ	15
1.2.1. Yerel Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler.....	15
1.2.2. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimlere Bakış.....	16
1.2.3. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yerel Yönetimlere Bakış	17
1.2.4. 2004 Yılı Sonrası Gelişmeler	21
1.3. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER.....	22

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLE İLGİLİ GELİŞMELER

2.1. AVRUPA’DA YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ GELİŞMELER.....	26
2.1.1. Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	26
2.1.2. Avrupa Konseyinin Tarihsel Gelişimi	28
2.1.2.1. Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Yaklaşımı.....	30
2.1.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	32

2.2. AVRUPA'DA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI TANIMI.....	39
2.3. AVRUPA'DA YEREL ÖZERKLİK ŞARTININ İLKELERİ.....	41
2.3.1. Yerel Özerklik.....	41
2.3.2. Hizmette Yerellik.....	43
2.3.3. Halkın Katılım İlkesi.....	44
2.3.4. Hizmetlerde Etkinlik ve Verimlilik.....	45
2.4. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ AB İÇİNDEKİ YERİ.....	47
2.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın AB İçindeki Yeri.....	47
2.5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN TÜRKİYE İÇİNDEKİ YERİ.....	51
2.5.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye.....	51
2.5.2. Türk Anayasalarında Mahallî İdarelere İlişkin Yapılan Düzenlemeler ...	54
2.5.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	56
2.5.3.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri.....	57
2.5.3.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	59
2.5.3.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	60
2.5.3.4. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	61
2.5.3.5. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	62
2.5.3.6. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	62
2.5.3.7. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	63
2.5.3.8. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	64

2.5.3.9. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	65
2.5.3.10. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri.....	66
2.5.3.11. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI AÇISINDAN TÜRKİYE'DEKİ YASAL DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ

3.1. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİM YASALARININ AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ESASLARI BAKIMINDAN İNCELENMESİ	69
3.1.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	69
3.1.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	70
3.1.2.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	71
3.1.2.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	72
3.1.2.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	73
3.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri.....	76
3.1.2.4.1. Belediye Meclisi	77
3.1.2.4.2. Belediye Encümeni	80
3.1.2.4.3. Belediye Başkanı.....	81
3.1.2.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri.....	83
3.1.2.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	84
3.1.2.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	85

3.1.2.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	86
3.1.2.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri.....	88
3.1.2.9.1. Dış Denetim	89
3.1.2.9.2. İç Denetim.....	91
3.1.2.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri	93
3.1.2.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri.....	95
3.1.2.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri.....	97
3.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	98
3.1.3.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	98
3.1.3.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	101
3.1.3.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri .	102
3.1.3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Görevleri	103
3.1.3.3.2. İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin Görevleri	106
3.1.3.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri.....	107
3.1.3.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisi	108
3.1.3.4.2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	109
3.1.3.4.3. Büyükşehir Belediye Başkanı	110
3.1.3.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	111
3.1.3.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	113
3.1.3.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	114
3.1.3.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	115

3.1.3.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri.....	116
3.1.3.9.1. Vesayet Denetimi	116
3.1.3.9.2. Hiyerarşik Denetim Yetkisi	117
3.1.3.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri	121
3.1.3.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri.....	123
3.1.3.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri.....	123
3.1.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	124
3.1.4.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	125
3.1.4.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	125
3.1.4.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	126
3.1.4.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri.....	128
3.1.4.4.1. İl Genel Meclisi.....	128
3.1.4.4.2. İl Encümeni	131
3.1.4.4.3. Vali.....	133
3.1.4.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri.....	134
3.1.4.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	134
3.1.4.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	135
3.1.4.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	137
3.1.4.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri.....	139
3.1.4.9.1. Dış Denetim	140
3.1.4.9.2. İç Denetim.....	141

3.1.4.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri	143
3.1.4.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri.....	145
3.1.4.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri.....	146
3.1.5. 6360 Sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	148
3.1.5.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri	149
3.1.5.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri	150
3.1.5.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri .	151
3.1.5.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri.....	155
3.1.5.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri.....	156
3.1.5.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri	158
3.1.5.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri	160
3.1.5.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri	162
3.1.5.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri.....	163
3.1.5.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri	163
3.1.5.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri.....	166
3.1.5.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri.....	166
3.2. ANAYASA MAHKEMESİNE YAPILAN İTİRAZLAR.....	168
3.2.1. 1992 Yılı Öncesinde Yerel Yönetim Yasalarına Yapılan İtirazlar	168

3.2.1.1. Birinci Başvuru ve Karar.....	168
3.2.1.2. İkinci Başvuru ve Karar.....	169
3.2.1.3. Üçüncü Başvuru ve Karar.....	171
3.2.2. 5393 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar.....	172
3.2.2.1. Birinci Başvuru ve Karar.....	172
3.2.2.2. İkinci Başvuru ve Karar.....	173
3.2.2.3. Üçüncü Başvuru ve Karar.....	174
3.2.2.4. Dördüncü Başvuru ve Karar.....	176
3.2.2.5. Beşinci Başvuru ve Karar.....	178
3.2.2.6. Altıncı Başvuru ve Karar.....	181
3.2.3. 5216 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar.....	182
3.2.3.1. Birinci Başvuru ve Karar.....	182
3.2.3.2. İkinci Başvuru ve Karar.....	183
3.2.3.3. Üçüncü Başvuru ve Karar.....	183
3.2.3.4. Dördüncü Başvuru ve Karar.....	185
3.2.3.5. Beşinci Başvuru ve Karar.....	189
3.2.4. 5302 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar.....	190
3.2.4.1. Birinci Başvuru ve Karar.....	190
3.2.4.2. İkinci Başvuru ve Karar.....	192
3.2.5. 6360 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar.....	197
SONUÇ.....	199
KAYNAKÇA.....	217

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
A.Ş.	Anonim Şirketi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
Bşk.	Başkanlığı
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
D.P.T.	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
E.T.	Erişim Tarihi
G.md.	Geçici Madde
İ.Ö.İ.	İl Özel İdaresi
md.	Madde
NATO	Kuzey Atlantik Ticaret Birliği (North Atlantic Trade Organization)
RG.	Resmi Gazete
S.	Sayı
ss.	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
Y.	Yıl
Y.İ.K.B.	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Küreselleşme ve yerelleşme gibi birbirine zıt olarak görünen iki süreç aynı anda yaşanmaya başlamıştır. 1980'lerden itibaren ortaya çıkan küreselleşme önemli ölçüde ağırlığını hissettirmiş, kamu sektöründe önemli değişiklikler yapılması zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Küreselleşen dünyada halkın artan ve çeşitlenen talepleri, katılımcılık ekseninde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş çerçevesinde sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda kamunun rolünün yeniden tanımlanmasının gerekliliği ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Devletin küçültülmesi, demokratikleşme ve yerelleşme gibi kavramların önemi artmaya başlamıştır. Yerel hizmetlerin daha hızlı, ucuz ve aktif bir şekilde yapılmasını sağlamak amacıyla yerel yönetimlere özerklik uygulamaları önem kazanmıştır. Merkeziyetçi idare sistemine sahip devletler, bazı yetkilerini yerele devretme ihtiyacı duymuşlardır. Bu ihtiyacın en önemli nedeni hizmette halka yakınlık ilkesinin benimsenmesi olmuştur.

Türkiye'de bu süreçten etkilenmiş 1990'lı yıllarda, Avrupa tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı hayata geçirmek için çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Avrupa Birliği'ne tam üye olma yolunda ilerleyen Türkiye Avrupa Birliği tarafından benimsenen ve uygulanan kurallara uyum sağlamak için Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamıştır. Türkiye'deki yerel yönetimler içerisinde önemli bir yer işgal eden belediyelerin yapısal ve işlevsel olarak, Özerklik Şartı'na uygunluğu ve alınması gereken tedbirlerin ortaya konulması büyük önem taşımaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı özünde, yerel yönetimlerin özerkliğini amaçlayan bir sözleşmedir. Türkiye 1988 yılında imzaladığı Özerklik Şartı'nı 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile TBMM'de uygun görmüş ve daha sonra 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır (Resmi Gazete, 1992: 21364). Bu tezin asıl inceleme konusunu da Özerklik Şartı kapsamında çıkarılan yerel yönetin kanunları oluşturmaktadır.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 75 yıl yürürlükte kalmış fakat ilerleyen tarihi süreçte yetersiz kalması nedeniyle, değiştirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Avrupa Birliği'nin ortak politika oluşturulması konusunda yerel yönetimlere önem vermesi, Türkiye'nin yerel yönetim kanunlarında değişiklik yapması noktasında hızlandırıcı bir etken olmuştur. Özellikle 2002 yılından sonra kamu yönetimi alanında reformlar yapılmış, merkezi yönetimin yetkileri azaltılarak yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı temel ilkeleri ışığında hazırlandığı iddiasıyla, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve son olarak ta 6360 sayılı Kanun Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerin özerkliğini düzenleyen ilke ve esasların Türkiye'deki yasal düzenlemelerde ne oranda yer aldığını incelemektir. Bu amaçla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelendikten sonra, Şartın getirdiği esaslar bakımından Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgili kanuni düzenlemelerin uygunluğunun karşılaştırılması yapılmıştır. Birinci bölümde merkezi yönetim sisteminde yerel yönetimler, yerel yönetimlerin faydaları, varlık nedenleri ve dayanakları anlatıldıktan sonra Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi anlatılmıştır. İkinci bölümde Avrupa ve Türkiye'de yerel yönetimler özerklik şartı ile ilgili gelişmeler araştırılmış. Avrupa'da yerel özerklik şartı tanımı ve ilkeleri anlatılmıştır. Avrupa'da yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi anlatıldıktan sonra ilk siyasi oluşum Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimler yaklaşımına değinilmiş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilgili açıklamalar yapılmıştır. Şartın AB ve Türkiye içindeki yeri incelendikten sonra Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye anayasasındaki yerine değinilmiştir. Üçüncü bölümde Türkiye'deki Yerel Yönetim Kanunlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında değerlendirilmesi yapılmış. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilgili yapılan tartışmalara katkı sağlamak amacıyla Anayasa Mahkemesi kararları da incelenmiştir. 5393 sayılı "Belediye Kanunu", 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 5302 sayılı "İl Özel İdare Kanunu" ve 6360 sayılı "Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılmasına Dair Kanun” ile Özerklik Şartı’nda yapılan düzenlemelerin karşılaştırması yapılmıştır. Böylece Türkiye’nin iç hukukunun bir parçası olan Özerklik Şartı ile kanunlarda yapılan düzenlemeler arasındaki uyum ve uyumsuzluklar tespit edilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. MERKEZİ YÖNETİM SİSTEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

1.1.1. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi; düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içermektedir. Gözübüyük, genel anlamda kamu yönetimini, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerdiğini, daha dar anlamda ise, devletin yasama ve yargı görevleri dışındaki yürütme ile ilgili tüm görevlerini yerine getiren kamu kurum ve kuruluşları ile bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlerinin çalışmalarının toplamı olarak ele almaktadır (Gözübüyük, 2000: 2).

Kamu yönetimi, işbirliğine dayanan insan çabalarının büyük ölçüde usallık gerektiren bir türüdür. Yönetim işbirliğine dayanan davranışlarla ilgili olduğuna göre, başkalarıyla işbirliği halinde çalışan herkesin yönetim denen faaliyetin içinde bulunduğu açıktır. Ayrıca herkes hayatı boyunca başkalarıyla işbirliği ettiğine göre, her insanın kamu yönetimiyle ve onun bazı problemleriyle tanışıklığı vardır. Bu görünümüyle kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi, devlet etkinliğinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da tanımlanabilir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 5).

Kamu yönetimi, işlev, faaliyet anlamına geldiği gibi, bu işlevi ve faaliyeti yürüten örgüt ya da aygıt, onun birimleri ve personeli, anlamına da gelmektedir. Örgüt olarak kamu yönetimi, devlet aygıtının yasama ve yargı organları dışında kalan kısmıdır. Yürütme organının yönlendirdiği, kamusal işleri yerine getiren aygıt olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda kamu yönetimi, kamusal işlev ve

faaliyetlerin bütünü (devlet yönetimi) ve bu işlevi yürüten aygıt (devlet aygıtı) anlamında ele alıp incelemektedir (“1998 Reform Tasarısı...”, 1998: 9).

Kamu yönetimi, bir başka şekilde, kamu politikalarının yürütülebilmesi için gerekli bireysel ve kolektif çabaların eşgüdümlemesi olarak da tanımlanabilir. Kamu yönetiminin en önemli işlevi hükümetin günlük işlerinin yürütülmesidir. Kamu örgütleri, bireylerin ve örgütsel görevlerin verimli ilişkilere dönüştürülmesi için oluşturulmuş yapılardır. Kamu yönetimi ise politik liderlerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere karar verme ve bireyleri yönlendirme ile ilgilidir. Örgüt ve yönetimin her ikisi de beşeri ve maddi kaynakların denetimini amaçlamaktadırlar. Böylece yönetim bir görev ve denetim ağı oluşturur (Ergun, 1997: 5).

Kamu yönetiminin birinci elemanı halktır. Diğer unsurlara göre daha önemli ve etkileyici olan halk, çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşmaktadır. Devletin işleminde temel araç olan türü ve niteliğine göre merkezi ve yerel düzeyde konumlanan örgüt, mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araçtır. Norm düzeni, örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Eryılmaz’a (1999: 10) göre örgütü harekete geçiren ve işleten ise kamu görevlileridir.

Kent halkı, yaşamsal önem taşıyan yerel kamu hizmetlerinden yararlanabilmek amacıyla özel sektöre ödediği ücret ile bu kesiminin ana gelir kaynağını oluşturmaktadır. Şaylan ise bunun aksine, yeni politik ve denge koşulları altında azalan kaynaklarla kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi gerekeceğinden, devlet tarafından sağlanan hizmet, pazar koşulları içinde üretilip, dağıtılacağını ve bunun sonucunda artık kamu müşteriye, kamu yöneticisi, iş yöneticisine dönüşmek durumunda kalacağını düşünmektedir, özel sektör yöneliminin en iyi göstergesi ticarileşme, müşteri yönelimininki, halka karşı sorumluluk, vatandaş yönelimininki ise eşitliktir. Yerel yönetimlere imkân veren otorite anlayışıyla yaklaşmak, piyasalaşmanın ve kamu yerine müşteri kavramının yerleşmesini meşrulaştırmak demektir. Bu çerçevede bazı toplumsal ve ahlaki ölçütler de yitirilmektedir. Şaylan, kamunun müşteri olarak ele alınmasını, yerel yönetimi kendi içine kapalı eski hiyerarşik yapısından kurtarıp dışa açılımını sağladığı için olumlu bir gelişme olarak da değerlendirilmektedir (Şaylan, 2000: 18).

Kamu hizmetlerinin veya kamu gücünün düzenlenmesinde her işin merkezden yönetim eğilimi ile bu gücün bölgelere veya merkezden ayrı kuruluşlara dağılması ve işlerin bu şekilde görülmesi olmak üzere iki zıt eğilim vardır. 1982 tarihli Anayasamızın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetim ve yerel yönetim birbirlerinin karşıtı değil, tamamlayıcısı ve devamıdır.

Bir ülkede kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki zorunluluk göz önünde tutulur. Bunun birincisi, ülkede idari faaliyetin yürütülmesinde asgari bir homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansması; yönetimin yönetilenler çeşitliliğine uyarlanmasıdır. Birlik ve homojenlik gereğine “merkezi yönetim” çeşitlilik sistemine de “yerinden yönetim” veya “yerel yönetim” cevap verir (Örnekle, 1998: 69).

1.1.2. Merkezi Yönetim

Çağdaş devletin amacı kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Kamu hizmeti, devletin ya da öteki kamu tüzel kişilerinin ya da bunların yönetim ve denetimi altındaki kuruluşların toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü düzenli ve sürekli eylemlerdir. Bu hizmetlerin görülmesi devletin yapısına göre değişen yönetim politikasına bağlı olarak, bütün sistemlerde iki ayrı yapı ile karşımıza çıkmaktadır (Karaman, 1996: 6).

- Merkezden Yönetim,
- Yerinden Yönetim.

Söz konusu idari yapıların uygulanması, geniş ve dar manada olmak üzere iki türdür. Geniş anlamda merkezden yönetim siyasal bir nitelik taşıırken dar manada merkezden ya da yerel yönetimler kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ya da yönetilmesi ile ilgilidir.

Günümüzde ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve tarihsel yapılarının farklılık göstermelerine karşın, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim

birbirlerinin karşıtı olan ve birbirlerinin eksikliklerini, güçsüzlüklerini tamamlayan kurumlardır (Keleş, 1992: 15).

Genel olarak merkezi yönetim: halka verilen yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması veya bu hizmetlerin merkez tarafından görevlendiren görevliler tarafından yapılması biçiminde tanımlanabilir.

Nadaroğlu, merkezi yönetimi “... Kamu gücünün tamamı merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu durumda ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dâhil örgütlerce gerçekleştirilir.” (Nadaroğlu,1994: 23) şeklinde ifade etmektedir.

Merkezden yönetim ilkesi merkezi hükümete bağı, başta bakanlıklar olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarını ortaya çıkarırken yerinden yönetim ilkesinde ise yerel yönetimler, özerk kamu kurumları ve federal birimleri (cumhuriyet, kanton, eyalet vb.) geliştirmiştir.

Ne bütünüyle merkezden yönetim ne de sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet bulunmamakta, yönetim ilkeleri şekillendirilirken sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi ve siyasal şartlar dikkate alınarak dengeli bir yönetim seçilmesi en optimum faydayı sağlayacaktır.

Genel olarak üniter yapıli devletlerde merkezi yönetim ağırlığa sahip iken, federal sistemi benimseyen ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında kamu kesiminin yönetim düzeyleri arasında dengeli bir dağılım mevcuttur. İdari yönden yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde mahalli idare maliyesi, nispi olarak daha büyük öneme sahiptir. Merkeziyetçi ülkelerde ise mahalli idarelere dar bir faaliyet alanı kalmaktadır (Sakal ve Meriç, 2001: 17).

1.1.3. Yerel Yönetimler

İnsan tek başına yaşayan bir varlık değil, toplumsal bir varlıktır. Bu yönüyle, bir bütünüün parçası, insan toplumunun meydana getirdiği organizmanın bir üyesidir. İnsanın toplu halde yaşaması, toplumu meydana getirmesi bir zorunluluğun

sonucudur. Çünkü insanların tek başlarına yaşayarak kendilerinden çok daha güçlü olan doğayı dize getirmeleri söz konusu olamayacağından birlikte yaşayıp, doğaya karşı egemenlik kurmaya çalışmışlardır.

İnsanların yerleşik hayata geçip bir arada yaşaması komşuluk ilişkilerinin gelişmesine ve bundan kaynaklanan yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu şekilde toplu halde yaşama sürecinin oluşum ve gelişimine bağlı olarak, bir arada yaşamaktan doğan problem ve ihtiyaçlar da sürekli olarak büyüme göstermiştir. Daha sonraları oluşan kentleşme ve bunların birleşiminden oluşan devletlerde ülke sınırlarının büyüklüğüne ve yerleşim bölgelerinin dağılımına göre farklı niteliklerde olmakla birlikte, her ülke açısından toplumsal ihtiyaçların giderilmesi devletin vazgeçilmez görevlerinden birisi olmuştur.

Devlet, ülke sınırları içerisinde bulunan halkın ihtiyacı olan kamusal görevleri yerine getirme yükümlülüğünü üstlenmiştir. Bu kamusal görevlerin başında; iç ve dış güvenliğin sağlanması, adaletin gerçekleştirilmesi, ülke düzeyinde toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi, altyapı hizmetlerinin yürütülmesi, vergilerin toplanması vb. gelmektedir. Devletler bu tür görevlerini yerine getirebilmek amacıyla faaliyet alanı bütün ülkeyi kapsayan bir “*merkezi idare*” örgütünü kurmuşlardır.

Ancak devletin egemen olduğu sınırlar içerisinde dağınık bir tarzda köy, kasaba ve kent gibi değişik biçimde birçok yerleşme birimi mevcuttur. Bunların da kendi yerel sınırları içerisinde yaşayanlar için önem taşıyan bazı hizmetlere (itfaiye, ulaşım, çöplerin toplanması, park, mezbaha, vb.) ihtiyaçları vardır. Devletin bu ihtiyaçları merkezi idare örgütü aracılığıyla karşılaması akılcı olmaz. İşte bu sebepten, hem de demokratik düzenin gereklerinden dolayı zamanla büyüyen ve çeşitlenen bu ihtiyaçları karşılamak için merkezi idarenin yanı sıra fakat ondan farklı olarak yerel yönetimler kurmuşlardır (Tortop, 1996). Bu idare tarzı yerel yönetim olarak adlandırılmakta ve “*kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi*” olarak tarif edilmektedir.

Genel bir tanıma göre yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireyelerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele

sahip, üstlendiği hizmetleri yerine getirebilmek için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır (Yıldırım, 1994: 33).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ilk fıkrasına göre yerel yönetimler, "il belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen, karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir" şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre, Türkiye'de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. İl özel yönetimi, il sınırları içinde kalan bazı yerel hizmetleri yerine getirmekle görevli kamu tüzel kişisidir. Köy yönetimi, sosyal ve ekonomik özellikleriyle beldeden daha küçük yerleşim alanlarında hizmet yürüten birimleri ifade etmektedir (Bozlağan, 2005: 54-55).

Yerel yönetimlerin temel amacı bir yörede oturanların müşterek ve mahalli ihtiyaçlarını gidermek, kalkınmayı sağlamaktır. Bunu sağlarken yetki ve kaynak kullanmaktadır. Yetki ve kaynak dağıtımında merkezi idare önceliği ile yerel idare tartışması sürmektedir.

Yerel yönetimler, görev ve yetkileri kanunlarla belirlenmiş, bütçesi, kendi gelir ve kaynakları olan, kendi kendini yöneten tüzel kişiliğe sahiptir. Anayasada mahalli idareler il, belediye, köy olarak sayılmıştır. Yerel idarelerin kuruluş amacı halkın mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaktır. Bunu yerine getirirken idarenin bütünlüğü, ülke ve toplum yararının korunması ilkelerini temel alırlar.

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır. Yerel yönetimler demokrasinin okulu olarak görülebilir.

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değillerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uyması gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan

kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için, vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç-örgüt yapılarını kurmak bakımlarından yönetsel özerklikten yararlanırlar (TÜSİAD, 1995: 21).

Yerelleşme çabaları sayesinde, bugüne kadar merkezi yönetim tarafından kullanılmakta olan birçok yetki merkezden alınmış, çevreye, yani yerel yönetimlere kaydırılmıştır. Kısaca belirtmek gerekirse küreselleşme ve yerelleşme akımları devletin gücünün azaltılması sonucunu doğurmuş, artık günümüzde devletler sahip oldukları yetkilerin bir kısmını uluslararası kuruluşlarla, bir kısmını da yerel yönetimlerle paylaşmak durumunda kalmışlardır.

Yerel yönetimlerin var oluş sürecini toplum açısından bir amaç olarak değil bir araç olarak kabul etmek mümkündür. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışları, ülkenin yönetim yapısı içindeki yerlerini alışları da siyasal ve ekonomik nedenlerden ötürüdür.

Ülkemizde kırsal topluluklara hitap eden köy yönetimleri, kentsel yörelere hizmet eden belediyeler ve il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmete eden il özel idareleri olmak üzere üç tür yerel yönetim kuruluşu vardır. Ancak ülkemizdeki uygulamalarda yerel yönetim tanımına belediyeler daha çok uymaktadır. Çünkü diğer yerel yönetim kuruluşu olan il özel idarelerinin ve köylerin görevlerinin birçoğu başta siyasal olmak üzere birçok nedenlerden dolayı merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Bu uygulama biçimlerinden dolayı yerel yönetim deyince akla belediyeler gelmektedir. Bunun sonucu olarak ta merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir görev paylaşımında belediyeler daha öne çıkmaktadır (Çoker, 1992: 27-28).

1.1.3.1. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel yönetimler sahip oldukları özellikleri itibariyle, anayasal nitelik taşıyan, hukuki dayanağa sahip siyasal oluşumlar statüsünde değerlendirilmektedirler. Türkiye’de 1876 Anayasası da dâhil olmak üzere bütün anayasalar yerel yönetimlere

ilişkin hüküm ve ilkelere yer vermişlerdir. 1982 Anayasası ve son yapılan düzenlemelerle kabul edilen 5393 ve 5216 sayılı Belediye Kanunları çerçevesinde belirlenmiş olan ilkeler göz önünde bulundurularak yerel yönetim kuruluşlarının özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Yerel yönetimler, il, belediye ve köylerde yaşayan yerel halkın yerel, ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğe sahip yönetim organlarıdır.

- Merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleri bir ülke üzerinde çeşitli kamu hizmet ve faaliyetlerinin görülmesinde birbirine zıt, tek başına ve mutlak surette mevcut olmayan, yan yana işlemek zorunda olan iki sistem (Arslan, 1978: 1) olarak görülmelidir. Bu sebepten ötürü, yerel yönetimlerin sahip oldukları görev ve yetkiler, yerinden yönetim ilkesine bağlı kalınarak, hukuki düzlemde kanunlarla düzenlenir.

- Yerel yönetim birimlerinin karar ve yönetim organları, yerel halk tarafından beş yılda bir yapılan tek dereceli seçimle iş başına gelir. Seçilen bu organlar vasıtasıyla yerel yönetim kuruluşları yönetilir. Yerel yönetim birimlerinin bu seçilmiş organlarının denetimi, yargı organı ve yerel halk tarafından yapılır.

- Yerinden yönetim ilkesinin öngördüğü kuruluşlar olan yerel yönetimlerin temel özelliklerinden biri de idari ve mali açıdan özerk olmalarıdır. Bu durum, yerel yönetimlerin hem mali ve hem de idari konularda merkeze bağlı olmadan, serbestçe hareket edebilme, karar alma ve hizmet görme özgürlüğü tanır.

- Merkezi yönetim, devlet olma olgusunun bir gereği olarak kanunlarla belirlenen çerçevede yönetimin bütünlüğünü koruma, kamusal alanda uyum ve birliği sağlama, ekonomik ve sosyal eşitsizliğin önüne geçme, yerel ihtiyaçları gereği gibi ve en uygun şekilde karşılama gibi nedenlerden dolayı, yerel yönetimler üzerinde kanunlarla düzenlenen idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu sebeplerden, ötürü yerel yönetimler, merkezi idarenin vesayet denetimi altındadır. Ancak yerinden yönetimde yürütülen hizmetle ilgili kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi idarenin hiyerarşik denetimi söz konusu değildir” (Yıldırım, 2002: 26). Bu durum, hem yerel hem ulusal alanda izlenecek politikaları belirlemeyi ve uygulamayı

beraberinde getirir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, merkezi yönetim ile olan ilişkileri kanunlarla düzenlenir.

- Yerinden yönetim birimleri yine yasal çerçevede, merkezin tanıdığı ölçüde idari açıdan özerk olduklarından dolayı yerel alanda görülmesi gereken hizmetleri kendi organları eliyle yürütürler.

1.1.3.2. Yerel Yönetimlerin Faydaları

Yerel yönetimlerin faydalarını ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Maddick, 1963: Aktaran, Büyükdavras, 1970: 211):

- Yerel yönetim uygulaması, bireylerin demokrasinin tanımına uygun yurttaş kimliği kazanmaları yolunda demokratik eğitim sağlayacaktır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özü niteliğini taşıyan belediyeler de gerek sosyal yaşantı ve duyarlılık açısından, gerek ulusal düzeyde siyasal sisteme aktif veya pasif olarak katılma yönünde bir demokrasi okulu niteliği taşımaktadır.

- Yerel yönetim aktif yurttaşlığı geliştirir, yerel temsili ve katılımı sağlar, yerel kimliğin oluşmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunur, yerel topluluk içinde birliktelik, bütünlük, aidiyet ve dayanışma duygusunu geliştirir. Yerel halk plan ve programı benimseyip, onların gerçekleşmesi için hükümete yardımcı olur.

- Vatandaşın kendini ilgilendiren konularda yerel yönetimler aracılığı ile söz sahibi olması ve kendi temsilcilerini kontrol edebilmesi, siyasi entrika ve kötü yönetimi ıslah etmede oldukça etkili olabilir.

- Yerel yönetimler birçok işler için yerinden personel temin ederek merkezi yönetimin eğitilmiş insan gücünden tasarruf etmesini sağlar.

- Yerel yönetimler, vatandaşların siyasi icraatları yakından kontrol etmelerine fırsat verir.

- İletişim imkânlarının zayıf, topoğrafik şartların aleyhte olduğu ülkelerde yerel yönetimler merkezi hükümet politikasının yerel seviyedeki uygulayıcıları olabilirler.

- Yerel yönetimler, mahalli sorunların yerel meclislerde daha sabır ve anlayışla tartışılmasına imkân vereceğinden, teşhisler daha gerçekçi ve güvenilir

olur. Ayrıca kararlar yerel yönetimlerce mahallinde alındığından kaynak ve zaman israfı da ortadan kalkar.

- Bürokrasi ve kırtasiyecilik azalma gösterir. Ayrıca yerel hizmetler, yerel yönetimlerce karşılanınca merkezi yönetim de rahat bir nefes alarak, gerçekten kendisinin yapması gereken işlemleri yapmaya fırsat bulur ve ülke yönetimi daha demokratik bir niteliğe kavuşur (Öncül, 1993: 243-245).

- Yerel yönetim uygulaması sayesinde yerinde yürütülen çalışmalarla halk hükümetin ülke çapındaki programlarını daha iyi anlamaya ve benimsemeye başlamıştır. Bunun neticesinde de faaliyetlere daha etkin bir şekilde katılmaya başlamıştır. Halkın bu faaliyetlerin yürütülmesine etkin bir şekilde katılması yapılan hizmetlerin ve tesislerin korunmasını da yanında getirmiştir. Ayrıca yerel yönetimler politikacılar için bir eğitim merkezi haline gelmiştir.

1.1.3.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Dayanakları

Yerel yönetimlerin niteliği ve karakteri, ulusal ve yerel gelenekler, geleneksel saygı kalıpları, politik baskı, parti etkisi ve disiplini, bürokratik profesyonizm, ekonomik kaynakların kontrolü, toplumsal örgütlenme ve inançlar gibi çok sayıda faktör tarafından belirlenir. Yerel yönetimler belli amaçlara ulaşmak, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan etkenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelik taşırlar (Keleş ve Yavuz, 1983: 32).

Siyasal etkenle kastedilen, yerel yönetimlerin, ulusallaşma sürecinde oynadıkları roldür. Gerçekten, yerel yönetimlerin ulusallaşmayla ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakın bir ilgisi vardır. Bu birliğin sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde, merkezi güçlendirmenin, merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltılmak istenmesi doğaldır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin varlığına, ancak merkezi yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda buldukları ölçüde göz yumulur (Keleş ve Yavuz, 1983: 33).

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelik taşıyanların payı büyüktür. Çok küçük ülkeler bir yana bırakılırsa, tüm kamu hizmetlerinin

merkezden yürütülmesi olanak dışıdır (Keleş ve Yavuz, 1983: 34). Çok geniş alanların tek bir merkezden yönetilmesi çeşitli olumsuzluklar içerir. Merkezle yazışmalar, uzakta bulunan bir yer ile ilgili karar alınması ve diğer çeşitli yerlere gönderilmesi çok zaman alır ve işlerin gecikmesine neden olur. Öte yandan kimi hizmetler için, bölgesel ulusal ve hatta uluslar arası düzenlemeler gereklidir. Hizmetlerden hangilerinin ne ölçüde büyük birimlerin varlığını gerekli kıldığı önem taşıyan bir konudur (Keleş ve Yavuz, 1983: 39).

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyiyle yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerde de gelişmeye yol açabilir.

Öte yandan, belli bir yöre halkının demokratik, eşitlikçi ya da saltıkçı eğilimlere sahip bulunmasında, yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler (Keleş ve Yavuz, 1983: 35).

Ayrıca ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, kalkınma programlarının etkilerini sürekli bir hale getirmek için mümkün olduğu kadar süratli ve pratik kararlar alınmasını sağlamak amacı ile hükümetler, karar verme yetkisini yerinden yönetim esaslarına göre gerçekleştirmek zorundadırlar. Yerinden yönetim düzeninin, kalkınmaya ilişkin birçok amaçlarının gerçekleşmesine hizmet ettiği bilinmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kamu hizmetlerindeki hızlı artışın sonucu olan resmi işlemlerin sayısındaki yükseliş ve kontrol alanındaki aşırı merkeziyetçiliğin yarattığı emek kaybı ve çeşitli diğer güçlükler dolayısı ile bu ülkelerde yerinden yönetim konusu özel bir önem kazanmaktadır (...”Yerinden Yönetim ve Kalkınma, 1967: 9).

Yerel yönetimlerin, demokratiklik, etkin yönetim, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkı ve ulusal birlik ve bütünlüğün korunması, pekiştirilmesi gibi amaç ve ilkelerinden hepsi aynı anda en çoğa çıkarılabilecek önlemler değildir. Çünkü aralarında belirli çelişkiler vardır. Tarih boyunca da bu amaçlardan bir ya da bir kaçının ötekilere oranla daha çok gerçekleşme şansına kavuşmuş oldukları görülür (Keleş ve Yavuz, 1983: 36).

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden özerk kuruluşlar olmaları, söz konusu özerkliğin sınırları ülkelere göre değişmekle birlikte, onlara bazı değerler atfedilmesine neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin dayandığı bu değerler genellikle

özgürlük, katılma ve etkinlik olarak özetlenmektedir. Bu değerlerin ilk ikisi yerel yönetimlerin demokratiklik boyutunu niteler ve yerel yönetim demokrasi ilişkisi içinde düşünülebilir. Dolayısıyla bu değerler demokratiklik ve etkinlik olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Yerel yönetimlerin demokratiklik boyutunun daha çok vurgulanması, bu yönetimlerin varoluş nedenleri açısından da anlamlıdır (Keleş ve Yavuz, 1983: 14).

Yerel yönetimlerde etkinlik kavramı ise, bölgesel ya da yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin üretiminin, yerel yönetimler tarafından daha etkin biçimde gerçekleştirilmesini ifade eder. Bir başka açıdan belirtmek gerekirse, yerel yönetimlerin teknik boyutunu, hizmet ve yatırım işlevini anlatır.

Yerel yönetimler aracılığıyla yönetimde daha çok etkinlik ya da daha çok demokratiklik sağlama isteği, hem kuramsal olarak hem de uygulamada yerel yönetimlerle ilgili iki farklı yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerde etkinliği esas alan yaklaşım, yerel yönetimlere bir örgütlenme türü olarak yaklaşmakta ve bunları bazı hizmetlerin etkin bir biçimde yürütülmesi için uygulanan bir teknik, bir alt örgütlenme biçimi olarak değerlendirmektedir. İkinci yaklaşımda ise, yerel yönetimler salt teknik bir örgütlenme biçimi olmanın ötesinde, toplumsal ve siyasal niteliği olan kuruluşlar olarak ele alınmakta ve bu yönetimlerin toplumsal ve siyasal sistem içindeki yeri ve eğitsel değeri vurgulanmaktadır (Çitçi, 1989: 1).

Kısaca bir değerlendirme yapmak gerekirse yerel yönetimlerde etkinliği esas alan yaklaşımda, yerel yönetimlerin taşıdığı diğer değerlerin, yani özgürlük ve katılımın genellikle göz ardı edildiğini söylemek mümkündür.

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.2.1. Yerel Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler

Yerel toplulukların sahip olup, birlikte kullandıkları kamusal, siyasal hak ve özgürlüklerden kaynaklanan yerel yönetimler, demokrasinin temel kurumlarından birisidir. Vatandaşa en yakın konumda bulunan yerel yönetimler, belli bir yörede

oturanların ortak gereksinimlerinin karşılanmasını sağlarlar. Araştırmanın takip eden bölümlerinde Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi Osmanlı dönemi, Cumhuriyet dönemi ve 2004 sonrası gelişmeler başlıkları altında irdelenmektedir.

1.2.2. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimlere Bakış

Batılı anlamda yerel yönetim uygulaması, Türkiye’de çok eski tarihlere dayanmamakta olup, yerel yönetimle ilgili bazı kent hizmetlerinin yerel yönetim kurumları kuruluncaya kadar, Osmanlılarda vakıflar ve esnaf örgütleri gibi kuruluşlar tarafından yürütüldüğü bilinmektedir.

Osmanlı Devletinde yerel yönetim kavramının resmi anlamda ancak 19. yüzyılda ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Özellikle dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi ile ortaya çıkan sorunlar bazı şeyleri zorunu kılmıştır. Mali merkezîyetçilik sistemine sahip yerel problemleri çözme kabiliyetine sahip kurumların olması zorunluluğu ile birlikte yerel yönetim kavramı ortaya çıktığı belirtilmektedir.

Ancak Kırım savaşının ardından, 1855’de İstanbul’da “*şehremaneti*” denen ilk belediye kurulabilmiştir. İstanbul dışında da, 1868’den itibaren, belediye örgütü kurma girişimlerine başlanmıştır. 1876’da hazırlanan “*Vilayet Belediye Yasası*”, her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. Bu düzenlemelere göre belediye başkanı hükümetçe atanıyor, belediye meclisi üyelerini ise halk seçiyordu. Belediyeler gibi birer yerel yönetim birimi olan “*İl Özel Yönetimi*”, 1864 tarihli “*Vilayet Nizamnamesi*” ile eyalet yerine il örgütünün kurularak genel yönetimin yanında bir de İl Özel İdaresi’nin kurulmaya başlaması ile gelişme göstermiştir. Yine bir toplumsal birim olarak köy, çok eski bir geçmişe sahip olmasına karşılık bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesine, asıl Tanzimat’tan sonra yine 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi (tüzüğü) ile kavuşmuştur. Bu tüzüğe göre ülke illere, iller ilçelere, ilçelerde köylere ayrılıyordu (Keleş ve Yavuz, 1983: 40-42).

Ancak Osmanlı İmparatorluğunun son dönemleri ve Cumhuriyetin ilk yıllarında, Tanzimat’ın getirdiği Batılı haklar sistemiyle, mülkiyet düzeninde ve toplumsal yapı veya toplumsal sınıf düzeninde ortaya çıkan değişimlere paralel olarak

kentsel yapıda da yeni dönüşümler ve değişimler ortaya çıkmaya başlamıştır. Kentlerde, kent içi ulaşımın niteliği değişerek kente araba, tramvay v.b. yeni araçlar girmeye başlamış ve dolayısıyla köklü değişimler geçiren kentlerin gereksinimleri geleneksel Osmanlı vakıf ve esnaf örgütleri gibi yerel yönetimlerin işlevlerini yüklenen kurumlarca karşılanamaz hale gelmiştir. Bu durumda, toplumda, eski kurumlar, ortaya çıkan yeni gereksinimler karşısında işlevlerini kaybederken, belediyeler bu sorunlara çözüm getirecek kurum olarak görülmüştür. Böylece belediyelerin Batılılaşma süreci sırasında sadece özentiyile Batıdan alınan bir kurum olarak değil, yeni bir kurumun doğuşuna açıkça işlevsel bir gereksinme duyulduğu için ortaya çıktığı ileri sürülebilir.

Belediyelerin Türkiye’de, Batı’daki gibi güçlü bir sivil toplum kurumu olarak çıkamamasının nedeni olarak; gelişen burjuvazinin güçsüzlüğü yanında, Osmanlılarda güçlenen ticaret burjuvazisinin ayrılıkçı ulusçuluk akımlarını desteklemesi yüzünden, bu akımlara karşı imparatorluğun bütünlüğünü korumak için çok hassas olan Osmanlı yönetimlerinin, yeni doğan belediyelerin güçlü bir rakip sivil toplum kurumu olarak ortaya çıkmasından duyduğu endişelerin yattığı söylenebilir (Tekeli, 1983: 7-8).

1.2.3. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yerel Yönetimlere Bakış

Türkiye’de Batılı anlamda yerel yönetimlerin gelişimi Cumhuriyet döneminde başlamıştır. Cumhuriyet döneminde; 19.03.1924 tarihinde “442 sayılı Köy Kanunu” ve 1930 yılında “1580 sayılı Belediye Kanunu” çıkarılarak yürürlüğe konmuştur.

Ancak il özel yönetimlerine ait temel yasa, 1913 yılında Osmanlı Devleti döneminde çıkarılmış ve bir yıl sonra 1914’de de görevlerinde değişiklik yapılarak bu kanunun hükümleri günümüze kadar geçerliliğini devam ettirmiş, 11 Haziran 2005 tarihinde 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa, gerçekte belediyelere çok geniş bir görev alanı çizmiş ve o günden bu yana 1980’li yıllara kadar uzun zaman süresi içerisinde, hemen hemen belediyelerin görev alanlarının sınırlılığından yakınma

olmamıştır. Yakınmalar, daha çok belediyelerin bu görevleri görececek yeterli kaynaklarla donatılmamış olması ve bu görevlerini zaman içinde merkezi yönetime kaptırmış olmalarında görülmüştür. Belediyelere bu şekilde geniş bir görev alanı çizilmiş olması öngörülen çağdaş uygarlık yaşamı için bu işlevlerin yerine getirilmesinin gerekliliği yanında, haberleşme ve ulaşım sisteminin sınırlı imkânları içerisinde merkezi yönetimin bu görevleri yerine getiremeyeceği düşüncesinden doğduğu söylenebilir. Belediyelere böyle geniş bir görev alanı çizilmiş olması, 1580 sayılı kanunun 55 yıl değişmeden uzun süre yürürlükte kalmasında en önemli etkenlerden biri olmuştur (Tekeli, 1983: 14-15).

Bu yüzden belediyelerin 1930'lar sonrası yıllarda oldukça aktif oldukları; sağlık, sosyal ve kültürel hizmetler konusunda, görev alanlarını, kaynak yetersizliğinin de etkisiyle büyük ölçüde kısarak zamanla merkezi yönetime devrettikleri görülmektedir.

Cumhuriyetin ilk dönemi olan tek partili dönemde; gelenek halini alan belediye başkanlarının merkezi otoriteye kayıtsız-şartsız belirlendiği bir uygulama döneminin yaşandığı görülmüştür. Ancak daha sonra 1950'den itibaren bu uygulama, yerel yönetimlerin ve yöneticilerin bireysel niteliklerinin ön plana geçtiği "*İkinci Belediyecilik Hareketi*" olarak da nitelenen bir başka dönem ve uygulamaya yerini bırakmıştır. Bu akım içinde belediye başkanları bireysel ağırlık ve etkinlikleri ile yerel yönetimleri sürüklemeyi denemişlerdir (Kazancı, 1983: 36-37).

1950'de iktidar olan Demokrat Parti (DP), muhalefette bulunduğu dönemde savunduğu demokratikleştirme programı içinde belediyelerin demokratikleşmesine de yer vermiş, ancak iktidara geldikten sonra tek parti döneminin belediye yasalarında önemli bir değişiklik yapmamıştır. Buna karşılık uygulamada, DP belediyeciliğinde esnaf ve küçük üreticilerin etkinliği artmış ve böylece DP, önemli derecede destek aldığı bu sınıfları partisine daha çok belediyeler çerçevesinde yarattığı olanaklarla bağlamıştır. Bu uygulama ile bir bakıma merkezi yönetimde belediyeler arasında iş bölümünün yapıldığı ve böylece Türkiye'nin gelişen burjuvazisinin çıkarları merkezi düzeyde savunulurken, küçük burjuvazinin çıkarları ise belediyelerde savunularak gerçekleştirilmiştir. Bu iş bölümünün büyük ölçüde 1973'lere kadar ve hatta daha sonrada sürdürüldüğü ileri sürülebilir (Tekeli, 1983: 9).

1950-1960'lı yıllarda yerel yönetimlere hâkim olan bu uygulama, 1970'lerde ve özellikle 1973 seçiminden sonra, yaklaşımların geniş ölçüde değişmesi ile belediye ve öteki toplumsal gelişmelere yarı politik açıdan bakan ve çekişmeyi reddeden ve başkanın kişiliğinin yine de önemli olduğu “*İkinci Belediyecilik Hareketi*” yerini fiili olarak “*Tekno-Politik*” bir akıma bırakmıştır. Başkanların siyasi görüş ve tutumları önem kazanarak, siyasi kadrolarla birlikte belediye yönetimine gelme gibi kimi sakıncaları olan bir gelenek oluşmaya başlamış ve dolayısıyla 1973'lerden sonra, yerel yöneticilerin kent ve kentsel olaylara bakışında siyasal içerik ön plana geçmiştir. “*Demokratik Yerel Yönetim Hareketi*” olarak nitelendirilen bu hareket 1950'lerden başlayan ve 1970'lerde iyice yoğunlaşan kentleşme hareketi ve onun doğurduğu ikincil sorunların, belediyelerce çözümlenememesi sonucu, ortaya çıkan toplumsal gelişme ve çekişmelerin sonucu olmaktadır. Kısacası 1970'lerden sonra yerel yönetimler özellikle belediyelerimiz, toplumsal ve siyasal sistemimizin önemli bir ögesi olarak yoğun bir siyasi içerik kazanmış ve böylece yerel yönetim hareketinin temel özelliği, siyasal planda önemli bir yer tutması ve özellikle de halkın yerel yönetimleri artık bir siyasal yapı ve arena olarak görmeye başlamasına yol açmıştır (Kazancı, 1983: 36-37).

Demokratik Yerel Yönetim Hareketi'nin tartışıldığı 1970'li yıllarda, 1977 yerel yönetim seçimleri yapılmış ve seçim sonucunda sosyal demokrat yerel yönetim kadroları oylarını büyük ölçüde arttırarak kentlerde ve kentlerin yönetiminde iktidarı ele geçirmişlerdir. 1977 yılında yapılan bu seçimlerin yerel yönetimler açısından en önemli özelliği ise, kentsel seçmenin artık aday kişinin bireysel özelliğini tümüyle bir yana bırakıp siyasal programa oy vermeye başlamış olmasıdır. 1977 yıllarında yoğunlaşan ve artan, toplumun değişik kesimlerinin aktif bir biçimde yerel yönetimlere katılma isteği, yerel yönetim birimleri üzerine daha ciddi ve kalıcı bir biçimde eğilme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Sonuçta, 1978 yılı başında iş başına gelen Ecevit Hükümeti içinde “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurularak çalışmalara başlamıştır. Dünya'da sayıları çok sınırlı olan yerel yönetim bakanlığı, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimini azaltmak ve yerel yönetimleri üretici-birlikçi bir yapı içinde özerkliğe kavuşturarak kendi öz kaynaklarını kullanmayı geliştiren bir amaç gütmüştür. Ancak yerel yönetim bakanlığının, belirli yetkileri zamanında diğer bakanlıklardan devir alamaması

yüzünden, özellikle ivedi sorunları anında çözememiş olmanın getirdiği yılma ve bıkkınlık içinde, kendilerinden beklenen performansı gösterememiş ve dolayısıyla daha sonraki hükümetler içinde yer alamamıştır (Kazancı, 1983: 45).

1970’li yılların sonunda ortaya çıkan demokratik belediyeçilik hareketi, 1980’li yıllarda 12 Eylül harekâtı ile beraber, Afyon, Çorum, Sivas, Erzurum, dışındaki tüm illerin belediye başkanlarının değiştirilerek yerlerine merkezi yönetimin atmasıyla iş başına gelen ve çoğunlukla bürokrat olan “Denetimci Belediye” anlayış ve uygulamasının ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Bu dönemde belediyelerin en önemli işlevi, temizliği sağlama ve kentin belirli hizmetlerini düzenlilik içinde yerine getirme olmuştur (Kazancı, 1983: 50-51).

1984 yılı yerel seçimlerine kadar süren bu dönemde, askerî yönetim belediyelere birbiriyle çelişir gözükten iki farklı açıdan yaklaşmıştır. Bunlardan birincisi 12 Eylül 1980 öncesi birçok belediyelere partizan kadroların doldurulmuş olduğu ve belediyeçiliğin ülkede bir rejim değişikliğinin gerçekleştirilmesi için bir laboratuvar olarak kullanıldığı kanısı ile belediyelerin siyaset dışına itilerek politikadan arındırılması amaçlanmıştır. Müdahalenin hemen ardından bütün belediye başkanlarının görevden alınması, bütün belediye meclislerinin dağıtılması ve başkanlık görevinde kalmasına göz yumulanlarında partilerinden ayrılmalarının şart koşulması bu anlayışın bir sonucu olmuştur. Ancak, askeri yönetimin belediyeleri politikadan arındırmak istemesine karşı, başta büyük belediyeler olmak üzere, genel olarak kaynak sıkıntısı yani gelir yetersizliği içine düşen belediyelerin bu sıkıntısını gidermesi için, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere önemli bir pay (%5) ayırmış, hem de yeni bir belediye gelirleri yasası çıkarmıştır. Ayrıca büyük kentler için özel yönetim biçimleri oluşturulmasına imkân veren kuralı da, 1982 Anayasası’na askeri yönetim getirerek bu konuda teknik hazırlıkları da yaptırmıştır (Keleş, 1992: 9-10). 1984 yılı yerel seçimleriyle beraber iş başına gelen ve çoğunlukla iktidar partisine mensup belediyelerden oluşan, 1989 yılına kadar olan 5 yıllık dönemde ise; sivilleşme ve demokrasiye yeniden dönme atmosferi içinde, bir yandan belediye gelirlerinde daha büyük artışlar sağlanırken, bir yandan da, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinin azaltılmasına çalışılmıştır. Ancak bu dönemde de merkezi yönetim, belediyeler üzerinde, hem tüzel hem de fiili olarak kapsamlı denetim ve gözetim yetkilerini kullanmayı sürdürmesi sonucu,

belediyelerin merkeze aşırı ölçüde bağımlı olmaktan kurtarıldığı söylenemez (Keleş, 1992: 10).

Ancak Mart 1989 yerel seçimlerinde, seçmen, belediyelerde esaslı bir kadro değişikliğinin gerekli olduğuna karar vererek büyüklü küçüklü belediyelerin çoğunda başkanlık ve meclis üyelikleri, muhalefet partilerinin adaylarınca paylaşılarak, belediyeler de yeniden 1970’li yıllarda olduğu gibi toplumsal ve siyasal sistemimizin önemli bir ögesi olmuş ve siyasi içerik ön plâna çıkarak halk belediyeleri bir siyasal kurum ve arena olarak görmeye başlamıştır (Keleş, 1992: 12).

1980’li yılların ikinci yarısı ve 1990’lı yıllarda, tekrar demokratik yerel yönetim anlayışının benimsenmeye başlandığı ve yerel yönetimlerin siyasal içerik kazanarak, siyasal sistemimizin bir parçası olduğu görülmektedir. Bu akım içerisinde, kentsel seçmenin, yerel yönetim birimi adayının bireysel özelliği yanında, siyasal programa da oy vermeye başladığı bir döneme girilmiştir. İçinde bulunulan bu son dönemde yerel halkın aktif bir biçimde yerel yönetimlere katılmasını ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini arttırarak güçlenmelerini sağlayıcı girişim ve tartışmaların yoğunluk kazandığı, bu girişim ve tartışmalarında tüm siyasi çevrelerce benimsenmeye başlandığı görülmektedir.

1.2.4. 2004 Yılı Sonrası Gelişmeler

2004 yılı, ülkemizde uzun yıllardır tartışılan fakat gerekli yasal düzenlemeler yapılmadığı için sonuçsuz kalan kamu reformu ve bu kapsamda yerel yönetimler reformunun yapıldığı bir dönem olmuştur. Kamu yönetiminde temel ilkelerin belirlendiği çerçeve yasa çıkarılmasının yanı sıra “*Belediye Kanunu*”, “*Büyükşehir Belediye Kanunu*”, “*İl Özel İdaresi Kanunu*” çalışmaları yapılmış ve bunların yanı sıra da mali yönetim, bilgi edinme gibi dolaylı olarak belediyeleri ilgilendiren yasal düzenlemeler de hayata geçirilmiştir.

Yeni dönemde belediye kurulması zorlaştırılmış, 2.000’in altında nüfusu olan belde belediyelerinin kaldırılması, 5.000’in altında nüfusu olan yerlerde belediye kurulmaması, nüfusu 50.000’in üzerinde olan bir belediyeye 5 km mesafede yeni

belediye kurulmaması gibi belediyelerin ölçek problemlerine yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Belediyelerin görev ve yetki alanları genişletilmiş, yerel hizmetlerde genel yetkili olabilmeleri için düzenlemeler yapılmış; özellikle büyükşehirlerin sınırları içerisinde yer alan ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerindeki vesayet denetimi artırılmıştır.

1.3. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

Kent yönetiminde etkin yerel yönetim birimi olan belediyeler, hizmetlerde ekonomik ve yönetsel etkinliği sağlamak ve hizmetlerin halka en yakın kuruluşlar tarafından görülmesi amacıyla kurulmuşlardır.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesine göre belediye şöyle tanımlanmaktadır. *“Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir”* (1580 Sayılı Belediye Kanunu, madde 1) Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleri ile nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde belediye teşkilatı kurulması zorunludur.

Belediye (Çoker, 1999, 1-2);

- Belde halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmaktadır.
- Kuruluş esasları kanunla belirtilmektedir.
- Karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmaktadır.
- Bir kamu tüzel kişidir.

Türkiye’de en güçlü yerel yönetim birimi olan belediyelerin, İl Özel İdareleri gibi tüzel kişiliği Anayasada tanımlanmıştır. Belediyeler başta Anayasa olmak üzere 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa göre kurulmaktadır. Belediyeler bütün il ve ilçe merkezlerinde ve nüfusu 2.000 olan belde ya da nüfusu 2.000’i geçmediği halde aradaki mesafe 500 metreden az olan yerleşim yerlerinin birleşmesi suretiyle 2.000 nüfusa ulaşan yerlerde kurulur.

Belediyelerin varoluş nedeni insanlara hizmet üretmektir. Görev sahası ise; 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmiş olmakla birlikte çok sayıda kanun, tüzük ve yönetmeliklerde de belediyelerin görevleri düzenlenmektedir. Bu görevlerin çerçevesini çizmek istersek; Sağlık Hizmetleri, İmar Hizmetleri, Temizlik Hizmetleri, Kültür ve Beden Eğitimi Hizmetleri, Sosyal Yardım Hizmetleri, Zabıta Hizmetleri, İtfaiye Hizmetleri, Fen İşleri Hizmetleri, İktisadi Hayatı Düzenleme Hizmetleri ve Ulaşım Hizmetleri'nden söz edilebilir (Öztemel, 2001: 28).

Osmanlılarda 1839'a kadar siyasetin merkezinde saray vardı. 1839 Tanzimat Fermanından sonra yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının varlığından söz edilebilir. Osmanlı Devletinde işlerin iyi gitmesi birkaç yüzyıl sarayın etkisinin fazla olmasına neden olmuştur. Tanzimat Fermanından sonra oluşturulan "*Muhassıl Meclisleri*" ve daha sonra oluşturulan "*vilayet liva, kaza idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında*" ve belediye meclislerinde yerel temsilcilerin olması ilk temsilin oluşmaya başlamasıdır (Çukurçayır, 2011: 145-146). 1877'de çıkan Belediye Kanunu'nda belediyelerin organları, Belediye Reisi, Belediye Meclisi ve Cemiyet-i Belediyeden oluşuyordu. Bu kanun 1930 yılına kadar yürürlükte kaldı. Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine gelindiğinde Türkiye'ye kalan alanda 389 belediye bulunmaktaydı (Uğurlu, 1995: 7).

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde şu an yürürlükte olan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu oluşturuldu. Bu dönemde bu kanun dışında Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlâk Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi kanunlar çıkartıldı ve belediye işleri uzun yıllar bu kanunlarla düzenlendi.

Bu dönemde çıkartılmış olan en önemli kanun olan 1580 sayılı Belediye Kanununun hazırlanmasında beş ana ilke esas alınmıştır. Bunlardan ilki "*eşitlik*" ilkesidir. Bu ilkeye göre bütün belediyeler arasında eşitlik öngörülmüştür. İkincisi olan "*serbestlik*" ilkesine göre de belediyeler hizmet ve icraatlarında serbest bırakılmalıdır. Fakat bu hizmetleri görürken devletin koyduğu yasalara uyacaklardır. Üçüncüsü belediyeler üzerinde güçlü bir "*denetim*"in gerekliliğidir. Dördüncü ilke, "*tek dereceli seçim*" ve belediyeler üzerinde halk denetiminin sağlanmasıdır. Beşinci ve son ilkeye göre ise, belediyelerin "*hizmet alanlarının genişletilmesi*" esası getirilmiştir (Uğurlu, 1995: 7). Bu kanunla belediyelere birçok alanda görevler

verilmiş, belediyelerin büyüklüklerine göre de farklılaşma sağlamak için bu görevleri “zorunlu” ve “isteğe bağlı” görevler olarak ikiye ayırmıştır. İlerleyen tarihlerde 1580 sayılı yasada birçok değişiklikler yapılmıştır.

Çok partili döneme geçildikten sonra 1580 sayılı yasada demokratikleşme yönünde bazı değişiklikler yapılmıştır. Fakat belediyeler üzerinde merkezin denetimi sıklaşmıştır. Mesela; bu kanunla belediyelere verilen şehir içi trafik düzenleme yetkisi 1953 yılında çıkartılan bir yasa ile merkezi yönetime aktarılmıştır.

1960 ve 1980’li yıllar arasında emlak vergisinde düzenleme yapılmış ve belediye gelirleri arttırılmış, belediyelerin bazı kurumlara ödediği paylar kaldırılmıştır. Belediyelerin İller Bankasına olan borçları silinmiş, fakat merkezden belediyelere ait olan paylar aktarılmadığı için bu açık, bağışlar, yardımlar ve borç silmelerle kapatılmış, bu durum da belediyeleri merkeze daha bağımlı hale getirmiştir. 6785 sayılı İmar Kanununda yapılan değişiklikle belediyelerin hazırladığı dört yıllık imar planlarının bakanlıkça tasdiki şartı getirilmiştir (Uğurlu, 1995: 9).

1980’den sonra belediye başkanlarının çoğu görevden alınarak, yerlerine kamu görevlileri atanmış ve bu durum 1983 seçimlerine kadar sürmüştür. Bu dönemde merkeze bağlı olan bazı belediyeler, belediye şubelerine dönüştürülmüş ve belediye gelirlerinde artışlar sağlanmıştır. 1980’den sonra başlayan hızlı iç göçle nüfus artmış ve halkın belediyelerden beklentileri fazlalaşmıştır. 1983’den sonra hükümetler çıkardıkları kanunlarla belediyelerin yetki ve gelirlerini arttırmışlardır.

1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Yine bu yıldan sonra kent imar planı yapma yetkisi bakanlığın düzenleme yetkisi saklı kalmak koşuluyla belediyelere verilmiştir ve bazı belediye hizmetleri ulaşım, temizlik gibi özel sektör aracılığıyla görülmeye başlanmıştır. 1984 genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen pay %5’den %10’a çıkartılmış, daha sonra %8,55 olarak belirlenmiştir. Daha sonra yapılan düzenlemelerle Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, ilçe belediyelerine göre arttırılmış ve Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayeti genişletilmiştir.

Daha sonraları 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundaki eksiklikler sebebiyle çeşitli reform çalışmaları yürütülmüş, bunu sağlamak için daha sonraki bölümde anlatacak olduğum çeşitli projeler oluşturulmuş, kalkınma planlarında reform çalışmaları sürdürülmüştür.

İlki 1996 olmak üzere 1998, 2000 ve 2001’de Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı hazırlanarak, mevcut Yerel Yönetimler Yasasında değişiklikler yapılmaya çalışılmış, fakat hiçbiri yürürlüğe koyulmamıştır. Şu an en son yasa tasarısı 18 Ekim 2001’de Başbakanlığa gönderilmiş, hala yasalaşmamış ve TBMM’de beklemektedir (www.yerelnet.org.tr/yerelyönetimler). Bu yasa tasarısının ikinci bölümü ilçe belediyeleri, üçüncü bölümü de Büyükşehir belediyelerindeki reformu kapsamaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLE İLGİLİ GELİŞMELER

2.1. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ GELİŞMELER

2.1.1. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimler farklı coğrafyalarda farklı gelişme seyri izlemiş olmasına rağmen dünyanın model olarak aldığı yerel yönetim modeli Yunan ve Roma örnekleri üzerine inşa edilmiştir. Bu oluşumlar ise kurum ve kurallarıyla 18. ve 19. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır (Çukurçayır, 2011: 116).

Yerel yönetimlerin tarihi, Yunan site devletlerine kadar uzanmaktadır. Yunan site devletleri, toprak sınırları içindeki insanların ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, küçük, demokratik ve karar alma gücü bulunan yönetim birimleridir. Antik sitenin idari ve dini özerkliği ile siyasi rolü, Roma İmparatorluğu'nun egemenliğine kadar devam etmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 23).

Roma İmparatorluğu'na yeni katılan topraklar (municipe), bir kısım yerel ve siyasal yetkilere sahip olmakla birlikte, daha çok idari özerklikten yararlanırlardı. Bu dönemde, kentler, devletin denetimi altına girmiştir. Daha sonraki yüzyıllarda ise, feodalizm, kentlerin gelişimi engellemiştir (Kalabalık, 2005: 39).

11. yüzyıl boyunca bazı değişiklikler baş göstermiştir. Ekonomi ve ticaretin yeni bir döneme girmesiyle tüccarlar ve bankerler ortaya çıkmış, kıyılarda, ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde yeni kentler kurmuşlardır. Kentler, feodal beylerden bağımsızlıklarını almak, kendi özel kanunlarını yapmak ve yargılama sistemlerine sahip olmak amacıyla mücadele başlatmış, önce yargılama ile ilgili ayrıcalıklar, sonra da mali özerkliklerini elde etmişlerdir (Kalabalık, 2005: 39-40).

13-16. yüzyıllar arasında kentlerin özgürlüğü sınırlandırılmıştır. 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesiyle birlikte önemli değişimler yaşanmış, devletin

kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır. Günümüz anlamında yerel yönetimler, 1789 Fransız İhtilalı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. 19. yüzyıl yerel ve özel girişimlere, devlete oranla daha fazla güven duyulduğu bir liberalizm çağı, 20. yüzyıl ise yerel yönetimler için bir altın çağ olmuştur. Bu dönemde yerel yönetimler, hizmetleri için yeterli kaynak sağlayabilmiş ve daha geniş hizmet alanlarına sahip olabilmişlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010: 25-27).

Almanya'da, 19. yüzyıl başlarında yerel yönetimlerin tarihi açısından en önemli olay, 1808 tarihli Prusya Kentler Yönetmeliği'dir. Bu düzenlemeye göre, yerel yönetimler devletten bağımsız yetkilere sahip olabilecek, kendi çalışanlarını kendileri belirleyebilecek ve yurttaşlar, kendi beldelerinde yönetime katılabilecektir (Kaplan Mengi, 1997: 94).

Weimar Cumhuriyeti Anayasası ile yerel yönetimler, yasal sınırlar içinde garanti altına alınmıştır. Ancak Weimar Cumhuriyeti'ndeki dikey güç paylaşımında merkezileşme eğilimi kendini göstermiştir. Nasyonal Sosyalist rejim döneminde ise, çıkarılan Alman Belediyeler Yönetmeliği ile yerel yönetimlerde bir örneklik sağlanmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan devletin tekçi bir yapıya dönüştürülmesi ve yönetimin merkezileştirilmesi ile gerçek anlamda yerel yönetimler ortadan kaldırılmış ve rejimin sadık bekçileri haline getirilmiştir (Kaplan Mengi, 1997: 94).

İkinci Dünya Savaşı sonrası galip devletler, birleşik bir Almanya'nın tekrar tarih sahnesine çıkmasını önlemek amacıyla, Almanya'da adem-i merkezi bir yapı oluşturmaya çalışmışlardır. 1955 yılında tam bağımsızlığına kavuşan Almanya hızlı ve güçlü bir kalkınma sürecine girmiştir. 3 Ekim 1990 tarihinde Doğu ve Batı Almanya birleşmiş ve böylece 16 eyaletten oluşan federatif bir yapıya ulaşılmıştır (Çapar, 2010: 48).

1789 Fransız İhtilalı'na kadar merkeziyetçi bir anlayışla yönetilen Fransa'da, yerinden yönetime geçiş, 14.12.1789 tarihli Fransa Belediyeler Kanunu ile başlamıştır. Üç kademeli bir yerel yönetim sistemini öngören Kanun ile birlikte, 44.000 civarında belediye (commune) kurulmuştur (Kalabalık, 2005: 43-44).

Kurulan bu sistem, Napoleon Bonaparté tarafından çıkarılan bir kanunla değiştirilmiş ve tekrar merkeziyetçi bir yapı oluşturulmuştur. Böylece yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin İhtilal'in hedefi durumundaki imtiyazlı sınıfların olası karşı devrim çabalarının odağı haline dönüşmeleri engellenmek

istenmiştir. Bu amaçla yerel yönetimlerin yetkileri kısıtlanmış ve sürekli merkezi yönetimin denetiminde olmaları öngörülmüştür (Nitas, 2006: 207).

Bu merkeziyetçi model, 19. yüzyıl liberalizmi ile kısmen zayıflamıştır. 1831 yılında belediye meclisleri, 1833 yılında il ve ilçe meclisleri tekrar oluşturulmaya başlanmış, 1848'de bütün erkeklere seçme hakkı verilmiştir. 1871'de il meclis başkanlarının, 1884'te de belediye başkanlarının merkezi hükümet yerine seçilmiş organlar tarafından seçilmesi öngörülmüştür (Kalabalık, 2005: 44).

1982 yılında yapılan reformlarla, Fransa'da radikal bir yerinden yönetim uygulaması başlamıştır. İllerde valilerin yetkileri, 1982 yılından itibaren il genel meclisi başkanlarına, bölgelerde ise 1986 yılından itibaren bölge valisinden bölge meclisi başkanına devredilmiştir. Valinin, belediyelerin faaliyetleri üzerindeki apriori denetim yetkisi kaldırılmıştır. Yerel yönetim birimlerinin yetkileri ve buna bağlı olarak gelir kaynakları artırılmıştır (Kalabalık, 2005: 45). Böylece yerel yönetimlere geniş bir idari ve mali özerklik sağlanmaya çalışılmıştır.

2003 yılında Fransa'da bir anayasa değişikliği kabul edilmiş ve yerinden yönetim uygulamalarında yeni bir aşamaya geçilmiştir. Bu değişiklikte birlikte, bölge yönetimlerine anayasal güvence sağlanmış, subsidiarite ilkesi ismi konulmadan düzenlenmiş, yerel mali özerklik artırılmış, yerel seçmenlere yerel meclislerin gündemini dilekçe ile değiştirebilme hakkı tanınmış ve yerel yönetimlere yerel referandum düzenleme yetkisi verilmiştir (Karahanoğulları, 2004: 1-2).

Avrupa'da yaşanan bu gelişmeler ışığında Avrupa Konseyi yerel idarelerin özerkliğini tartışmış ve sonuç olarak bir karar tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarı ile Yerel yönetimlere özerklik verilmesi için Avrupa Konseyi tarafından Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı hazırlanmıştır.

2.1.2. Avrupa Konseyinin Tarihsel Gelişimi

Avrupa'da bir birlik kurmaya yönelik çalışmalar çok eskilere dayanır. Birçok siyasetçi, bilim adamı ve yazar Avrupa'da bir birliğin kurulması gerektiğini belirtmiştir. Napolyon'un da kan dökerek (1805-1815) tarihleri arasında Avrupa'yı birleştirmeye çalışması acı bir tecrübe olmuştur. Winston Churchill'in de 1946

yılında Zürih Üniversitesinde yaptığı bir konuşmada Batı Dünyasında doğal gruplaşmaların bulunduğunu İngiltere'nin de Uluslar Topluluğundan oluştuğunu belirtmiştir. Avrupa Devletlerinin de ABD gibi birleşik bir devlet oluşturmaları gerektiği üzerinde durmuş olması da olayın hız kazanmasına neden olmuştur (Karluk, 2011: 1-3).

Birinci Dünya Savaşı ve ardından gelen İkinci Dünya Savaşı Avrupa'da siyasal, sosyal ve ekonomik olarak yıkıma neden olmuştur. Savaş sonucunda kazananın olmadığını ve savaşa dâhil olan tüm ülkelerin zarar gördüğünü anlayan Avrupalı siyasetçiler, bilim adamları ve liderler bir arayış içine girmişlerdir. Avrupa'da yapılacak bütünleşmenin savaşları önleyeceği ve daha huzurlu yeni bir Avrupa oluşturacağı fikri liderler arasında yaygın olarak kabul görmüştür (Gölcüklü ve Gözübüyük, 1994: 4).

Savaş ve güvensizlik ortamının yerini karşılıklı barış ve güvene bırakması gerektiği düşüncesi ile Avrupa'nın ilk siyasal kuruluşu olan Avrupa Konseyi'nin kurulmasına karar verilmiştir. Belçika, Danimarka, Hollanda, Fransa, İrlanda, İngiltere, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç olmak üzere, 10 Avrupa ülkesi tarafından 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da Avrupa Konseyine ilişkin anlaşma imzalanmış ve 3 Ağustos 1949 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Gölcüklü ve Gözübüyük, 1994: 5).

Avrupa Konseyi Statüsü'nün 1. maddesinin a bendinde kuruluş amacı; *“üyeleri arasında, müşterek mirasları olan ülkü ve prensipleri korumak, yaymak ve siyasi, ekonomik ilerlemelerini sağlamak amacıyla daha sıkı bir birlik meydana getirmek olarak”* ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 1949: 7382). Türkiye'de Avrupa Konseyi Statüsü'nün, 12.12.1949 tarih ve 5446 sayılı Yasa ile TBMM'sinde kabul edilmesi ile 08.08.1949 tarihinden geçerli olmak üzere Avrupa Konseyi'ne üye olmuştur (Gölcüklü ve Gözübüyük, 1994: 5).

Avrupa Konseyin genel merkezi Fransa'nın Strasbourg şehrinde yer almaktadır. Konsey yerel yönetimler meclisi ve bölgesel yönetimler meclisi olmak üzere ikili meclis sistemiyle organize olmuştur. Konseyin genel amacı insan haklarını korumak, çoğulcu demokrasiyi yaygınlaştırmak, Avrupa kültürünü korumak ve ülkelerin çeşitli sorunlarına çözüm önerileri getirmektir (<http://www.coe-recruitment.com>).

2.1.2.1. Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Yaklaşımı

Avrupa Konsey'inin kuruluşunun temelinde; insan topluluğunun ve medeniyetin korunması için uluslararası işbirliği anlayışı vardır. Barışın hâkim kılınmasının hayati bir öneme sahip olduğuna inanılarak, halklarının müşterek malı olan fert hürriyeti, siyasî hürriyet ve hukukun üstünlüğü prensiplerine sarsılmaz bir surette bağlı olarak iktisadi ilerlemenin sağlanması için aynı hisleri besleyen Avrupa memleketleri arasında daha sıkı bir birlik kurulmasının zaruri olduğu belirtilmiştir.

Avrupa Konseyi üyelerinin imzaladığı AYYÖŞ anlaşması ile konsey yerel yönetimlerde özerklik üzerine en yoğun çalışan topluluk olma özelliğindedir. Konsey yerel yönetimlerle ilgili olarak oluşturduğu Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinde alınan kararlar çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili işlevler şu şekilde belirtilmiştir (TBD-KAV, 1995: 29):

- Yerel birimlerin, Avrupa Konseyi'nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlamak,
- Avrupa ülkelerinde, halkın gönenci ve çıkarları doğrultusunda bölgeler düzeyinde var olan kültürel ve ekonomik farklılıkları da göz önünde bulundurarak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapıları oluşturmak,
- Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geniş ölçüde onarım görmekte olan yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek,
- Bütün Avrupa'da bölgeler ve belediyeler arasındaki işbirliğini özendirmek ve desteklemek.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi yerleşme ilkesini ve uygulamaları yakından takip etmektedir. Konseyin yerel yönetimlerle ilgili olarak yapmış olduğu çalışmalardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Toker, 1999: 27-28):

- Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasındaki işbirliğini öngören, sınırlarda bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içeren Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi,
- Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu çerçevesinde, yerel yönetimlere kentli haklarına saygılı yönetim ve yaşanabilir kentler için kirlilik, çevre, güvenlik,

konut, tarihi mirasın korunması, vb. gibi yönetim konularında yol gösterici ipuçları içeren Avrupa Kentsel Şartı,

- Yabancıların yaşadıkları ülkelerde yurttaşlık ve politik haklarını kullanabilmelerini düzenleyen Yabancıların Sosyal Yaşama Yerel Düzeyde Katılmaları Antlaşması,

- Bölge ve azınlık dillerinin eğitim ve öğretiminin yanı sıra, halk arasında yazılı ve sözlü olarak sosyal ve ekonomik içeriğiyle kullanılmasını özendirerek yaşatılmasını sağlamak için Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı,

- Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında, Avrupa düzeyinde işbirliğinin kurulmasını sağlayan ve yerel yönetimler idaresinde pratik yöntemler tanımlayan Avrupa Eğitim Organizasyonları Ağı, Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel öz yönetimlerini yeniden kurma süreçlerine çeşitli alanlarda teknik ve hukuki yol gösterici nitelikteki LODE (Local Democracy) programı,

- Gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak için Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı.

Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerle ilgili olarak yukarıda sıralanan çalışmaları incelendiği zaman, yerel yönetimlerde özerklik kavramının yanı sıra demokratik katılım ilkesini de benimsediği görülmektedir. Demokrasinin yerel yönetimlere kadar indirgenmesini sağlayan bu çalışmaların demokratik katılımı desteklediği gözlenmektedir.

Özerklik Şartı'nın temelinde demokratik bir yönetimin oluşturulması için;

- Yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu,
- Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının üye Devletlerin tümünce paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu,
- Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel yönetimler olduğu,
- Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdemi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı belirtilmiştir.

Keleş'in dediği gibi, kent tarihi gösteriyor ki, demokrasi bilincini geliştirmenin iki ön koşulundan biri;

- İnsanın kentine ait olduğunu duyumsaması,
- Kentin üzerinde söz sahibi olabilmesidir.

Kent, demokrasi ve özgürlük temalarını çağdaş bir yaklaşımla ele alan Özerklik Şartı ve Avrupa Kentli Hakları Şartı bu anlayıştan esinlenerek hazırlanmış belgelerdir (Keleş, 2005: 11).

2.1.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen işbirliği çerçevesinde 190'dan fazla Avrupa sözleşmesi imzalanmıştır. Türkiye, Avrupa Konseyi bünyesinde geliştirilen antlaşmaların 76'sına taraf olmuştur. Avrupa Konseyince Strasbourg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilen ve çalışmamızın temel konusunu oluşturan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" bu antlaşmalardan birisidir (Batıbay, 2006).

Avrupa Konseyi, 1981–1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliği konusunu tartıştı ve sonuç olarak bir karar tasarısı hazırladı. "Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan tasarı daha sonra "Özerklik Şartı" olarak Avrupa Konseyi'nce kabul edildi. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile kabul edilmiştir. 03.10.1992 tarih ve 2364 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur (Resmi Gazete, 1992: 21364)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının içeriği ve temel maddeleri aşağıdaki gibidir.

ÖNSÖZ

İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,

Bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,
 Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye
 Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek,
 Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,
 Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara
 yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,
 Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin
 demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında
 önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,
 Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu
 sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların
 karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların
 varlığını gerektirdiğini teyid ederek,

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12. maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle
 bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I. BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile
 tanınacaktır.

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

- 1- Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar
 çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel
 nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.
- 2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş
 üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler
 veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği
 durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan
 katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

1- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2- Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2- Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2- Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin

karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9

Yerel Makamların Mali Kaynakları

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınmayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları

içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10

Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

1- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11

Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12

Yükümlülükler

1- Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11

2-Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

3- Herhangi bir Taraf Devlet, bu Maddenin 1. paragrafı hükümlerine göre Sözleşmenin henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir. Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Akit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dâhil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

Her Akit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

III. BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Bu Şart'la bağı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

1- Herhangi bir Devlet, imzalama sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2- Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Çekilme

1- Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2- Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflarla bağı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. maddenin 1. paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18

Bildirimler Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

a) Her imzalamayı; b) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini; c) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini; d) 12. Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim; e) 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim; f) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımnında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır. Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin her birine bu şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır. (<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr>)

2007 yılının Ekim ayında Avrupalı bakanlar tarafından İspanya'nın Valencia şehrinde yapılan görüşmelerde Avrupa'da yerel özerklik şartıyla ilgili yeni protokoller oluşturulmuştur. Valencia Deklarasyonu olarak adlandırılan bu toplantıda yerel yönetimlerde özerklik şartıyla ilgili olarak belirlenen yeni hükümler şu şekilde özetlenebilir;

- Yerelde demokrasi daha fazla kökleşmelidir,
- Yurttaşların karar alma mekanizmalarına katılımını artırıcı politikalar daha fazla izlenmelidir.
- Kentlilerin katılım ve bilgilenme hakları teminat altına alınmalıdır.
- Kentlilerin katılımını sağlamak için AYYÖŞ'ne bir ek protokol yapılmalıdır.
- AYYÖŞ ek protokolünün taslak çalışmaları Avrupa Konseyi tarafından sürdürülmelidir.

2.2. AVRUPA'DA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI TANIMI

Avrupa ülkeleri geçmişte yaşanan savaşlar ve ayrılıklardan sonra hızlı bir şekilde bir araya gelmeye ve ortak bir platform oluşturarak güçlenmeye çalışmışlardır. Bu doğrultuda meydana gelen gelişmeler yerel özerklik temelinde olmuştur.

Avrupa Konseyi, geleceğin birleşik Avrupa'sının en önemli temel taslarından birinin özerk yerel yönetimler olduğu inancıyla, her Avrupalının üzerinde kolayca birleşebileceği, ortak bir toplumsal değer olan yerel özerkliğe, kuruluşundan bu tarafa büyük önem vermekte ve bu kurumdan, Avrupa'nın bütünleşmesinde önemli hizmetler beklemektedir (Keleş, 1998: 48).

Avrupa’da yerel özerklik kavramı ilk olarak 1953 yılında Versailles’te toplanmış olan 1. Avrupa Komünleri Meclisi toplantısında gündeme getirilmiştir. Toplantıda, özerklikle ilgili ilkeler ve tanımlar benimsenmiş ve yerel özerklik kavramının bir protokol ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne eklenmesi ya da bu konuda ayrı bir sözleşme hazırlanması önerilmiş ancak o dönemde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi bu öneriyi reddetmiştir (Keleş, 1998: 27).

Daha sonra 1957 yılının Ocak ayında toplanan Avrupa Komünler Meclisinin yerel yönetimler konferansında yerel özerklik kavramının tanımı ve nitelikleri belirlenmiştir. Yerel özerklik ilkesinin nitelikleri şu şekilde sıralanmıştır (Keleş, 1998: 48-49):

- Yerel özerkliğe saygı gösterilerek, yerel yönetim birimlerinin, yönetim kademelenmesindeki basamaklardan biri olarak görülmesi,
- Yerel yaşamın özgül ve partiler üstü niteliğinin korunarak, belediye meclis üyelerinin ve başkanların, belirli toplum kesimlerinin ve siyasi partilerin değil, tüm kentin ve kentlinin hizmetinde olmalarının sağlanması,
- Devletler ile komünler arasındaki ilişkilerin düzenlenerek, merkezi yönetimce uygulanan denetim ve gözetiminin ortadan kaldırılmasını ve gerekiyorsa işlemlerin yasaya uygunluğunun, bağımsız yargı organlarınca denetlenmesinin sağlanması,
- Komün maliyesine özerklik sağlanarak, yasa koyucunun komünlere sağladığı kaynakların özgürce kullanılması ve kentlinin genel yararları için gerekli görülen harcamaların yerel kararlara uygun olarak yapılabilmesinin, anayasalarca güvence altına alınması,
- Gerçek bir komün bilincinin geliştirilerek, komün özerkliğinin kamuoyuna mal edilmesi, onun tarafından benimsenmesi ve bu özerkliğe halkın sahip çıkmasının sağlanması gerektiği, özetlenerek kabul edilmiştir.

1968 yılına gelindiğinde ise Avrupa daimi komitesi tarafında yerel özerklik ilkelerinin belirlendiği belge üyeler tarafından imzalanmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde Avrupa konseyi yerel özerklik ilkesinin üye devletler tarafından yasallaştırılmasını ve anayasalarına koyulmasını önermiştir. Avrupa konseyinin yasallaştırılmasını istediği ilkenin içeriği şu şekilde belirlenmiştir (Keleş, 1998: 57):

- Yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiştir,
- Özerkliğin, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün, yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu vurgulanmıştır,
- Bu hakkın serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar eli ile kullanılması öngörülmüştür,
- Bir başka kuruluşa açıkça bırakılmamış olan yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi ilkesi benimsenmiştir.

1985 yılında ise Strasbourg'ta yapılan Avrupa Bakanlar Konferansı toplantısında, Avrupa özerklik ilkesinde yeni düzenlemeler yapılmış, Avrupa'da yerel yönetimler de yerel özerklik şartı ilkesi kesinleştirilmiştir ve 15.10.1985 tarihinde imzalanarak resmileştirilmiştir (Resmi Gazete, 1992. 21364).

2.3. AVRUPA'DA YEREL ÖZERKLİK ŞARTININ İLKELERİ

Avrupa yerel yönetimlerde yerel özerklik şartının yerel özerklik, hizmette yerellik, halkın katılım ilkesi ve hizmetlerde etkinlik ve verimlilik olmak üzere dört ana ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeleri ve özellikleri aşağıdaki gibi belirtmek mümkündür.

2.3.1.Yerel Özerklik

Avrupa'da yerel özerklik şartı konusunda belirtildiği gibi yerel özerklik kavramı 1980'li yıllarda Avrupa gündemine alınmış bir kavramdır. Özerlik kavramının içerisinde muhtariyet ve otonomi kavramlarıyla yoğrulmuş bir anlam bulunmaktadır. AYYÖŞ'nin 3. maddesi incelendiği zaman yerel özerk yönetim kavramının şu şekilde açıklandığı görülmektedir;

Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Değişik bir tanımlama ile özerklik; Yerel yönetimin, kendisine

bırakılmış olan kamu hizmetlerinde anayasa ve yasalar (ve öteki hukuk kuralları) çerçevesinde, özgürce neyi nasıl yapacağını ve bunların önceliklerini belirleyerek uygulamaya yönelik kararları alması, bunlar yapabilmek için de kaynak bulma ve gerekli örgütlemeyi yaparak hizmet sunması anlamına” gelir.

Yerel özerklik yönetimi anlayışında idari veraset, özerklik ve yerel demokrasi ilkeleri esas alınmıştır. Bu unsurlar arasındaki dengenin oluşturulmasına dayanan yerel özerklik yönetiminde ekonomik verimliliğin ve idari etkinliğin artırılması da amaçlanmaktadır. Özellikle idari etkinliğin artırılması, yerel yönetimlerdeki halkın kamu hizmetlerinden daha iyi ölçüde faydalanmasını sağlamak için ele alınmıştır. Bu şekilde yerel özerkliğin uygulanma amaçlarından en önemlisi gerçekleştirilecektir.

Yerel özerklik yönetiminin üç ana boyutu bulunmaktadır. Bu boyutları ve özellikleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (TBD-KAV, 1995: 15):

I. Siyasal Özerklik: Federal yapıyı oluşturan her bir birimin kendisini ilgilendiren konularda belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine sahip olmaları anlamına gelmektedir.

II. Yönetmel Özerklik: Özerk kuruluşların kendi organları aracılığı ile kesin ve icrai kararlar alabilmeleri ve de karar ve hareket serbestisine sahip olabilmeleridir. Günümüzde, bu karar organlarının atama ile değil seçimle oluşturulmaları da yönetsel özerkliğin bir ön koşulu olarak kabul edilmektedir.

Yönetmel özerklik anlayışında yerel hizmetlerin sunumunda sorumluluk halka en yakın olan yönetim birimlerine aktarılmalıdır. Böylece yerel halk, demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla özgür davranacaktır. Kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olan halk, hizmetleri sunan kamu görevlilerini daha etkin denetleyecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

III. Mali Özerklik: Özerk kuruluşların ayrı malvarlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini ifade etmektedir. Mahalli idareler merkezi idarenin kendisine verdiği veya kendi öz kaynaklarından sağladığı gelirleri kullanmada inisiyatif sahibi olmalıdırlar. Mahalli idareler asıl olarak mali bakımdan yeterli imkânlarla sahip olduğu surece özerktirler.

Mali özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlerin kendi sınırlarında vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve yerel kamu hizmetlerini sunma konularında yetkilerle donatılması gerekir. Belediyelerin öz gelirlerinin harcamalarını karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri, belediyelerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah, oranı belirlemedeki özgürlük derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalardır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 267-268)

Yerel özerk yönetimlerle ilgili en üst konumda söz sahibi olan resmi yazı anayasada bulunmaktadır. Konuyla ilgili olarak anayasada belediyelerin özerkliği ile ilgili olarak; belediyelerde yönetsel özerklik mali özerlikle birlikte gerçekleşmediği sürece belediyelerin özerkliğinden söz etme olanağı bulunmamaktadır.

2.3.2. Hizmette Yerellik

Hizmette yerellik ilkesi halka yakın olan en yakın devlet birimleri tarafından hizmetlerin yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Hizmette yerellik ilkesi incelendiği zaman temelinde insan odaklı çalışan yönetim birimleri ve yönetim anlayışı olduğu görülmektedir.

Hizmette yerellik ilkesinin çıkış amacı, yerel ve bölgesel halkın güvenini sağlayarak katılımını sağlamaktır. Bu ilkenin Avrupa Birliği Antlaşması çerçevesinde içeriği şu şekilde oluşturulmuştur: “Topluluk kendi mutlak (munhasır) yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarite prensibine uygun olarak ancak, önerilen eylemin amaçları üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısı ile önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir.”

Hizmette yerellik ilkesinin, anlaşma içerisinde içeriği incelendiği zaman merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken büyük çaplı hizmetler dışında kalan hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Bu açıdan hizmette yerellik ilkesi kapsamında yerel yönetimleri destekleyici ve yetki alanını arttırıcı amaçların olduğu söylenebilir.

Hizmette yerellik ilkesi yerel yönetimlerde özerklik şartının en temel ilkelerinden birisidir. Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükmünün 4. maddesinde içerisinde bu ilke şu şekilde ele alınmıştır;

Genel olarak tercih edilen düşünce, kamusal sorumlulukların uygulanmasında vatandaşa en yakın makamlara bırakılmasıdır. Böylece yerel halk daha hızlı, ucuz ve benimsediği bir hizmete kavuşmuş olacaktır. Kendi içerisinde çıkmış ve oradaki yerel halkı iyi tanıyan bir yerel yönetimin daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.3.3. Halkın Katılım İlkesi

Halkın katılım ilkesi yerel bölgelerde yaşayan vatandaşın devletin siyasi kararlarına ve uygulamalarına katılımını sağlanmasıyla ilgili bir ilkedir. Bu ilke; halkın ve sivil toplum kuruluşlarının kamu siyasallarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde iktidarı etkilemeye yönelik eylem ve işlemleri olarak tanımlanabilmektedir. Yerel yönetimlere halkın katılım ilkesi iki yol ile gerçekleşebilmektedir (Coşkun, 1999: 104):

- Yöre halkının yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının belirlenmesine katılması, daha açık bir deyişle seçimine katılması,
- Yine halkın bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alması.

Yerel yönetimlerde özerklik şartının halkın katılım ilkesi incelendiğinde bu ilkenin demokratik katılım ilkesiyle bağlantılı olduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin; “öncelikle yerel düzeydeki bir kısım sorunların çözümüne ilişkin girişim ve inisiyatifin o alanda yaşayan insanlara bırakılarak, bu insanların kendi sorunlarına sahip çıkmak suretiyle kendi kendilerini yönetme alışkanlığını kazanması olarak açıklanabilmektedir” (Varol, 2001: 206).

Halkın katılım ilkesinin demokratik katılımı ile ilgili olan kısmı Avrupa Kentsel Şartı Anlaşmasının 3. maddesinde ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre; kentsel gelişmenin temeli, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanması şeklinde tanımlanmıştır” (Demir, 2006: 34).

Halkın yerel yönetimlere katılım ilkesinin demokratik katılım ile bağlantısı AYYÖŞ’te de belirtilmiştir. AYYÖŞ’ün önsözünde konuyla ilgili şu açıklama

yapılmıştır; “vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu kabul ederek.” şeklinde bir ifade bulunmaktadır (Demir, 2006: 34).

Halk yerel yönetimlere katılımını en iyi oy kullanarak göstermektedir. Oy kullanmak en demokratik haklardan birisidir ve oy kullanarak halk yönetimde kimleri görmek istediğini en iyi şekilde ifade etmiş olur. Böylece kendisine hizmet edecek en iyi yönetimi belirlemede aktif rol almış olacaktır. Yönetimi yapacak olan sorumlu kişi belirli bir perspektife göre yönetim yapacağından dolayı halk oy kullanarak yönetim politikasının çerçevesini belirlemeye yardımcı olur. Yönetimi yapacak olanlar da en iyi hizmeti vermeye çalışarak bir sonraki seçimde tekrar seçilmeye çalışacaktır

2.3.4. Hizmetlerde Etkinlik ve Verimlilik

Yönetimlerde hizmetin etkinliği ve verimli olması tüm kaynakların etkin bir şekilde kullanılması ve sonuç olarak en üst seviyede başarıyı yakalamayla ilgili olan bir ilkedir. Devletin, vermiş olduğu hizmetleri halka götürürken mümkün olan en kısa ve en etkili yoldan hizmet götürmesi amaçlanır.

Yerel yönetimlerin hizmetleri yerine getirirken etkinlik ve verimlilik konularına dikkat etmeleri yerel özerklik şartının ekonomik boyutuyla da yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerde hizmetin etkin ve verimli olması yerel yönetimlerin başta mali olmak üzere işgücü, ekipman vs. gibi hizmetlerini yerine getirmeye yarayan araçları verimli, dengeli ve akılcı kullanmalarıyla gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde etkinlik ilkesinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için yapılması gereken bir takım çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmaları şu şekilde sıralamak mümkündür (Öner, 1997: 218).

- Yerel yönetimlerin örgütsel yapısı hesap verilebilirlik esasına dayanmalıdır,
- Yerel hizmetlerden yararlananlar, bu hizmetin bedelini ödemelidirler,
- Birbirine komşu yerel yönetimler hizmetleri daha ekonomik olarak yerine getirme adına birbirleriyle işbirliğine gitmelidirler,

- Yerel yönetimlerde mali sorumluluk anlayışı güçlendirilmelidir,
- Seçilmişlere, yüklenmiş oldukları görevleri daha iyi bir şekilde yerine getirmeye yönelik eğitimler verilmelidir.

Yerel yönetimlerde hizmette etkinlik ve verimlilik ilkesiyle ilgili yukarıda belirtilmiş olan çalışmalar incelendiği zaman halka hizmet götürülürken tam kalite anlayışına göre hareket edilmesi gerektiği görülmektedir. Kalite özellikle iş dünyasında üzerinde durulan bir kavramdır fakat yönetimlerin verdiği hizmetler de benzer kalite anlayışının benimsenmesi verimliliği ve etkinliği artırıcı yönde etkilerde bulunmaktadır.

Yerel yönetim hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği konusundaki kalite anlayışını, özel sektörün benimsediği şekilde uygulamaya çalışarak halka arz etmeye çalışmalıdır. Böylece özel sektör ve iş dünyasında benimsenmiş olan toplam kalite yönetimi felsefesi benimsenerek yerel yönetimler halka kaliteli hizmet götürebilir bu anlamda dikkat edilmesi gereken hususlar şunlardır.

- Toplam kalite yönetiminin uygulanmasından öncelikle yapılacak iş, üst yönetimin bu konuda bilgilendirilmesidir. Toplam kalite yönetiminin bir slogan olarak kalmaması için, en başta yerel yönetim temsilci ve yöneticilerinin toplam kalite felsefesine inanmaları ve bu konudaki çalışmalarını gönülden desteklemesi gerekmektedir.

• İkinci olarak toplam kalite yönetimi çalışmalarını planlayacak, koordine edecek, yürütecek ve sonuçlarını izleyecek bir örgüt yapısının ve çalışma gruplarının oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda performans standartları belirlenmeli, stratejik yönetim ilkesine uygun analizler ve uygulamalar yapılarak sıfır hata ilkesine ulaşılması hedeflenmelidir.

- Son olarak yerel topluluk üyeleri vatandaş olarak değil müşteri olarak düşünülmesi ve işlerin yürütümünde maksimum etkinlik ve verimlilik sağlanarak müşteri memnuniyeti sağlanmaya çalışılmalıdır.

2.4. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ AB İÇİNDEKİ YERİ

2.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın AB İçindeki Yeri

AB'nin kurulması Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin önemini daha da artırarak ayrı bir önem kazandırmıştır. Çünkü Avrupa Birliği, vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. Bu amaçla da AB fonlarının önemli bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin kullanımına ayrılmıştır. AB'de tek bir yerel yönetim sistemi bulunmamaktadır. Ancak AB, sınırları içerisindeki yerel yönetimler için birtakım ortak ilkeler geliştirmektedir. Bu ilkeler geliştirilirken de referans noktalarından biri de hiç kuşkusuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. AB henüz taraf olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamamıştır. Ancak AB üyesi birçok devlet bu Şart'ı onaylamış durumdadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde, katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışa sahip olan yönetişim olgusu temel yönetim felsefesi olarak kabul edilmiştir. Geleceğe yönelik bir bakışa sahip, sonuç ve hedef odaklı olaylara yönelmiş, vatandaşa hizmeti esas alan, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir çağdaş bir yönetim biçimini olması hedeflenmiştir. Vatandaşlar da, katılımcılık anlayışı doğrultusunda bireyler olarak veya üyesi olduğu sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla yaşadığı kent veya bölgedeki yönetim sürecine direkt olarak katılabilmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetim birimlerinin özerkliği ve yerel halkın karar alma mekanizmalarına aktif olarak katılabilmeleri için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Birlik Antlaşmasında yerel yönetimler açısından iki husus önem taşımaktadır (<http://europa.eu/scadplus/treaties>). Bunlar Bölgeler Komitesi adıyla bir danışma organının kurulmuş olması ve diğeri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bulunan yerellik ilkesidir. Yerel yönetimlerin AB içinde temsil edilmesini ve karar alma sürecine katılmasını sağlayan Bölgeler Komitesi, hizmetlerin yurttaşa en yakın birimler tarafından yapılmasını öngören yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin AB içindeki konumunu güçlendiren düzenlemelerdir. Bunların yanında yerel yönetim

hizmetlerinin etkin, şeffaf ve halkın katılımına ve denetimine açık olarak sunulması da AB’ce gözetlenen diğer hususlardır.

Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği hukukuna dâhil edilmesi, Birlik organlarının yerel ihtiyaç ve istekler karşısında daha duyarlı olmaları konusunda bir davranış biçiminin yerleşmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bu ilkenin uygulanması Avrupa Birliği’nin bütünleşme sürecine de olumlu katkılar yapmıştır (Özcan, 2001: 658). Bölgeler Komitesi danışma niteliğinde bir organ olup, komisyonlar (Ekonomik Gelişme, Tarım ve Ormancılık, Ulaştırma, Kentleşme, Eğitim Öğretim Komisyonları gibi) halinde çalışmaktadır. Her ülkede bölge yönetimi olmadığı için bazı ülkelerde il temsilcileri komite’ye seçilmektedirler. Danışma organı niteliği taşımasına rağmen yerel yönetimlerin Avrupa Birliği içerisindeki en önemli kuruluşu olan Komite’nin Avrupa Topluluğu Adalet Divanı’na dava açma yetkisi bulunmaması büyük bir eksiklik olarak görülmektedir (Kaplan Mengi, 1997: 34-35).

Avrupa Birliği kuruluşundan itibaren güçlü ve birleşik bir Avrupa’nın yerel yönetim birimlerini zayıflatacağı ve hatta ortadan kaldıracacağı düşüncesi hâkim idi. Oysaki Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan vatandaşların kendilerini Avrupa yurttaşı olmaktan çok, buldukları yörenin ve kentin vatandaşı olarak gördüğü anlaşılmıştır. Bu da göstermektedir ki, Avrupa’da yaşayan vatandaşlar için yerel yönetimler çok büyük bir önem taşımaktadır. AB vatandaşlığı kapsamında yerel seçimlerde diğer ülke vatandaşlarına da oy hakkı tanınması hem yerel yönetimler hem de vatandaşlar açısından AB üyeliğinin cazip olduğunu ortaya koymaktadır. Çünkü yerel halkın orada yaşıyor olması bulunduğu yerin yerel yönetiminde söz hakkı olması anlamına gelmektedir.

Maastricht Antlaşması, Avrupa Birliği’ni “kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı” bir birlik olarak tanımlamaktadır (proximity ilkesi). Yerel yönetimler AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir (Kösecik, 2006: 6).

AB’nin bütünleşme sürecinde izlediği politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri;

1. Yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkiler,

2. Yerel yönetimlere, entegrasyon politikalarının gerçekleşmesinde katkı sağlayacak değişik fonlardan aktarılan yardımlar,
3. Entegrasyon sürecinin, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri
4. Ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların (transnational Networks) yerel yönetimler için önemi ve katkıları, AB'nin yerel yönetimler üzerindeki genel etkileri olarak gösterilebilir (Köseçik, 2002: 2-3).

AB müktesebatında yerel yönetimlere yönelik ve yerel yönetimlerin uygulamasından sorumlu olduğu yasal düzenlemeler alanları itibarıyla şöyledir (Kadıköy Belediyesi, AB'de Yerel İdareleri İlgilendiren Düzenlemeler: 2013).

- Çevre: Topluluk politikaları ve özellikle çevre politikalarının amacı, sürdürülebilirliği sağlamaktır. Çevre konusundaki yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi ve uygulanması için yerel yönetimlere izin verme ya da denetleme yetkisi verilmiştir. AB Müktesebatı'nda çevre alanında, katı atık yönetimi, temiz su, atık su ve hava kalitesi standartlarını belirleyen ve tüm üye ülkelerin uymak zorunda olduğu 50'ye yakın direktif yayınlanmıştır.

- Sağlık: Bu konuda özel ilgi gösterilmesi gereken alan halk sağlığıdır. Yerel yönetimler, halk sağlığı konusunda zorlayıcı tedbirler getiren, bu tedbirlerin uygulamasını izleyen ve gerekli olduğu takdirde cezai yaptırımlara başvuran kurumlardır. Yerel yönetimlerin çevre ve sağlık birimleri gıda güvenliği ve temizliği konusundaki yasaları uygulamaktan sorumludur. AB'ce gıda güvenliği alanında hazırlanmış 20'ye yakın direktif bulunmaktadır.

- Ulaşım: Yerel yönetimler transit geçişler sağlamanın yanı sıra yol güvenliği (geçiş kayıtları, ehliyetler, arabaların güvenliği, tehlikeli maddelerin ulaşımı) ile sürücüler için sosyal güvenlik kayıtlarının standartlaştırılması alanlarındaki AB direktiflerini yerine getirmekle yükümlüdürler.

- Güvenlik: AB içinde yerel düzeyde yer alan ve özellikle örgütlü suç, kara para aklama, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizm gibi eylemlere karşı mücadele edecek mevcut yapıların etkili hale getirilmesi çalışmaları içinde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir.

- Enerji: AB üyesi birçok ülkede, enerji arzının büyük bir bölümü özellikle orta ve büyük ölçekli kentlerde-belediye kuruluşları ya da yerel ve bölgesel yönetimlerin ortak olduğu kuruluşlarca sağlanmaktadır. İç pazar için elektrik ve doğalgaz satın alma ve dağıtma direktifleri, AB üye ülkelerinin yerel yönetimlerinin uygulamak zorunda olduğu yönetmeliklerdir.

- Rekabet Hukuku: Burada yer alan düzenlemelerin amacı kamuya ait olan kuruluşlar ve özel kuruluşlar arasındaki farkı azaltmaktır. Bunun için Amsterdam Antlaşması'nın 86/1. maddesinde kamu kuruluşlarının piyasada avantajlı konumda bulunmaması gerektiği vurgulanmaktadır.

- Serbest Dolaşım: Bu alanda kural koyma ve politika yürütme durumunda olan yerel yönetimler Amsterdam Antlaşması'nın 39. ve 43. maddelerinin işçilerin serbest dolaşımı ve kişilerin işyeri kurma ve o ülkede yerleşmesine yönelik yükümlülüklerini uygulamak zorundadırlar. İşçilerin serbest dolaşım hakkı bir işveren olarak yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir.

- Sosyal Politika: AB Müktesebatı'nda bu alanda yer alan düzenlemeler, çalışma yerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve emeklilik konularını içeren 50'ye yakın direktifle düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler bu direktifleri uygulamakla yükümlüdürler.

- Kamu İhaleleri: AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmalıdır. 1970'ten bu yana yayınlanmış ve sayısı 15'i bulan direktifler bu açılmanın yasal temelini oluşturmaktadır. AB'de kamu ihaleleri şeffaflık, nesnellik ve ayrımcılığın engellenmesi ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.

Sonuç olarak; AB üyesi ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı -istisnalar saklı kalmak kaydıyla- özellikle son yarım yüzyılda yapılan reform çalışmaları sonucunda AYYÖŞ ilkeleri ışığında, hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasına çalışılmıştır. Bu da hem yerel katılımı sağlayacak düzenlemelerin kurumsallaşmasına hem de yerel yönetimlerin mali yönden daha güçlü bir konuma ulaşmasına yol açmıştır. Bugün AB genelinde merkezi yönetim-yerel yönetim görev-yetki paylaşımı kapsamında yerel yönetimler başta iç güvenlik ve asayiş olmak üzere eğitim, sağlık, çevre, sosyal

yardım, ulaştırma, turizm vs. gibi birçok alandaki kamu hizmetlerini halkın katılımını dayalı ve daha güçlü bir mali özerklik yapısı içerisinde yerine getirmektedirler. Son olarak onaylanma aşamasında olan Avrupa Birliği Anayasasında da yerel yönetimler açısından subsidiarity ilkesinin önemine ve de Bölgeler Komitesi'nin güçlendirilmesine ilişkin hükümler yer almaktadır.

2.5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN TÜRKİYE İÇİNDEKİ YERİ

2.5.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

Ülkemizde yerel yönetimlerde özerklik şartı Büyük Millet Meclisi tarafından 08.05.1991 tarih ve 3723197 sayılı yasa ile onaylanarak 03.10.1992 tarih ve 2364 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna dair Kanun” ise 4 maddeden oluşmaktadır.

Kanunun 1. maddesinde, Türkiye'nin kabulü zorunlu 14 paragraftan 13 paragrafı ve kabulü isteğe bağlı 16 paragraftan ise 7 paragrafı kabul ettiği tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Böylece Türkiye'nin kabulü zorunlu paragraflardan olan 11. maddeyi ve kabulü isteğe bağlı 9 paragrafı toplamda 10 paragrafı kabul etmediği öngörülmüştür (Resmi Gazete, 1992: 21364).

3723 sayılı onay kanununun 2. maddesinde ise “bilahare kabulünü beyana, Bakanlar Kurulu yetkilidir” şeklindeki düzenleme ile kabul edilmeyen 10 paragrafa yönelik çekincenin kaldırılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Ancak bu yetki, kanunun yürürlüğe girdiği 03.10.1992 tarihinden bu tarafa kullanılmamıştır. Kanunun 3. maddesinde yürürlük tarihi ve 4. maddesinde ise yürütme için yine Bakanlar Kuruluna verilen yetki düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 1992: 21364).

Türkiye'nin yerel yönetimler özerklik şartındaki çekincelerinin sayısı, şart'ın 12. maddesinde yer alan ve onaylama dışında bırakılabileceği belirtilen sayının altındadır. Şart daha sonra, 3723 sayılı kanununun 1. maddesinde öngörüldüğü biçimde,

Bakanlar Kurulu Kararı ile 06.08.1992 tarihinde yeniden onaylanmıştır. Söz konusu çekince maddeleri şunlardır (Resmi Gazete, 1992: 21364):

- Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel yönetimler kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işler ve faaliyetleri kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

- Yerel yönetimlerin idari denetimi; denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

- Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak tanınmasına yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımaktadır.

- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

- Mümkün olduğu ölçüde, yerel yönetimlere yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hâlel getirmeyecektir.

- Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için uluslararası yerel yönetimler birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

- Yerel yönetimler kanunla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler.

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Türkiye, bazı çekincelere rağmen, Özerklik Şartı'nı onayladıktan sonra uygulanması noktasında çalışmalarına devam etmiştir. Çünkü Türkiye'nin bu anlaşmadan beklentileri vardır. Özerklik Şartı'ndaki ilkelerin ve evrensel değerlerin benimsenmesinin ve uygulanmasının sadece yerel demokrasinin kalitesini artırmakla kalmayıp AB'ne girme planları noktasında kapıyı aralayan bir çalışma olduğuna da inanmaktadır.

Şart, yerel yönetimlere esneklik tanınması, görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirecek yönetim yapısını sağlanması ve merkez müdahalesinden korunmasını amaçlamaktadır. Yerindenlik ilkesinin kavram olarak kullanılması ve yaygınlaşarak yerellik ilkesinin yerini alması da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile olmuştur. Şartın 4. maddesinin 3. fıkrasında “kamusal sorumluluklar vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılır” denilerek yerinden yönetim ve yerindenlik ilkesi tarif edilmektedir (Toksöz ve Diğerleri, 2009: 27).

Türkiye'de Şart'ın tekrar gündeme gelmesinin nedeni 12. maddeye uygun olarak bazı madde ve paragraflara konulan çekincelerdir. Türkiye, yerel makamları doğrudan ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması; yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesi; yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi; vesayet denetimine ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi; yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması; yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılması; yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması; yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri; yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri hükümlerine çekince koymuştur (İnanç ve Ünal, 2013: 6-7).

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği bu çekincelerin kaldırılması ve şartın uygulanması için Türkiye'ye çağrıda bulunmaktadır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından hazırlanan rapor ve beraberindeki tavsiye kararında

2007 yılından bu yana Türkiye’de yerel ve bölgesel demokrasi alanında yeterli ilerleme kaydedilmediği ve çalışmaların yetersiz olduğu vurgulanmaktadır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye’de adem-i merkeziyetçiliğin kuvvetlendirilmesi için anayasal önlemler alınmasını ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin kaldırılmasını istemektedir (www.turkiyeavrupavakfi.org/). Ayrıca AB’nin hazırladığı İlerleme Raporları’nda Türkiye’nin öncelikli olarak “Türkiye’de bölgesel politikaya ilişkin kurumsal çerçevenin; planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğunun Devlet Planlama Teşkilatı’nda toplanması nedeniyle dar olduğu” belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2005).

İlerleme raporunda da ifade edildiğine göre, yerel yönetimlerin henüz istenen seviyede güçlü olmadığı, merkezi idarenin vesayetinin devam ettiği görülmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçları karşılama noktasında daha etkin olarak çalışmasının verimliliği artıracağı düşünülmektedir.

2.5.2. Türk Anayasalarında Mahallî İdarelere İlişkin Yapılan Düzenlemeler

Yakın tarihimizi incelediğimizde beş farklı anayasa düzenlemesinin olduğunu görürüz. Bunlar; 1876 tarihli Kanun-u Esasi, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1961 Anayasası ve 1982 anayasasıdır. Bu anayasalarda mahallî idarelerle ilgili yapılan düzenlemeleri incelediğimizde birbirlerinden oldukça farklı yaklaşımların olduğu görülmektedir.

1876 Anayasasının hazırlandığı tarih düşünüldüğünde henüz ülkede yerinden yönetim düşüncesi gelişmemiş olmasına rağmen, “Vilayât” başlığını taşıyan on birinci bölümde mahallî idarelere ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu kanunun 109. maddesinde günümüz il genel meclislerinin ilk örneklerinden olan “meclis-i umumî-i vilayet”, 112. maddesinde ise belediyeler düzenlenmiştir. Anayasa, meclis-i umumî-i vilayeti bir “karar organı” olarak değil, il yönetimi içinde bir tür “danışma” organı olarak kurgulamış “tüzel kişilik” veya “özerklik” tanımamıştır. Belediye hizmetlerinin ise başşehir İstanbul’da ve ülkenin diğer şehirlerinde seçimler yolu ile oluşturulacak belediye meclisleri tarafından yönetilmesi, belediye yönetimlerinin

kurulması, görevleri ve meclis üyelerinin seçilme biçiminin özel bir kanunla belirlenmesi hükme bağlanmıştır (Bozlağan, 2011: 55).

1921 Anayasası, kısa bir metin olmakla birlikte Türk tarihinde yerinden yönetim düşüncesine en fazla ağırlık verilen anayasadır. Doğrudan halk tarafından seçilen meclis üyelerinin memleket meselelerini bilen kimselerden oluşmasında en büyük etken, anayasayı hazırlayan TBMM'nin oluşumudur (Bozlağan, 2011: 55).

1921 Anayasası, 1876 Anayasası'ndan farklı olarak illeri ve bucakları "mahallî idare" olarak düzenlemiş, tüzel kişilik ve özerklik vermiştir (md.11-16). İllerin alt birimi olan ilçelere ise tüzel kişilik ve özerklik verilmemiştir (md.15). Anayasada, belediyelere ve köylere değinilmemiş fakat illerin ve bucakların karar organı olan meclislerin doğrudan halk tarafından seçilmesi hükme bağlanırken, il encümeni niteliğini taşıyan "idare heyeti" ile "il başkanının il genel meclisi (vilayet şurası) tarafından (md.13), "bucak müdürü" ile "bucak idare kurulunun (idare heyeti), bucak meclisi (nahiye şurası) tarafından seçilmesi (md.19) öngörülmüştür.

1921 Anayasası merkezî idarenin yetkilerini dış ve iç siyaset, yargı, millî savunma, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden fazla ili ilgilendiren hususlar olarak saymıştır. Bunların dışında kalan vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimini, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce çıkarılacak kanunlar çerçevesinde il genel meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Böylece, anayasa merkezî idareye istisnâ bir konum vermiş, illere ise yerel hizmetlerin yürütülmesi konusunda genel yetki tanınmıştır (md.11). İllerde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisi olarak bulunan valiye, devletin genel ve ortak görevlerini gözetme görevi verilirken (md.14), bir mahallî idare kuruluşu olan ilin yetkisine bırakılan yerel hizmetlerin gözetimi ise idare heyetine ve il başkanına bırakılmıştır. Mahallî idarelerin denetlenmesi konusunda valiler ve bölge ölçeğinde oluşturulması öngörülen genel müfettişler yetkili kılınmıştır. Valiler ancak devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında herhangi bir anlaşmazlık olması halinde müdahil olmakta (md.14), genel müfettişler ise mahallî idarelere ait görevleri ve kararları daimi surette denetlemekle (md.23) yetkili kılınmıştır.

1924 Anayasası ise, 1921 Anayasası'nın tam aksine merkeziyetçi bir yaklaşıma sahiptir. Bu sebeple, ülkenin idarî yapılanmasında merkezî idareye ağırlık verilmiştir. İller, merkezî idarenin taşradaki uzantıları olarak kurgulanmış ve

dolayısıyla “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” ilkelerine dayandırılmış ve illere “özerklik” verilmemiştir. İllerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölünmesi hükme bağlanmış; illere, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanınmıştır (md.89-91).

1961 ve 1982 anayasaları mahallî idare türlerini “il”, “belediye” ve “köy” olarak sıralamıştır. 1961 Anayasası genel karar organının, 1982 Anayasası ise karar organının seçimle belirlenmesini hükme bağlamıştır. Böylece, 1982 Anayasası, kanunla karar organı niteliği kazanan organların da seçimle belirlenmesini mümkün kılmıştır. Ancak, 1961 Anayasası seçimin halk tarafından yapılmasını öngörürken, 1982 Anayasası “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından yapılmasını hükme bağlamıştır. (1961/116; 1982/127)

1961 Anayasası yerel seçimlerin kanunda gösterilen zamanlarda yapılmasını kabul ederken, 1982 Anayasası seçimlerin beş yıl arayla yapılmasını kabul etmiştir. 1961 Anayasası, “*mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceği hükmünü*” getirmişken, 1982 Anayasası buna ilave olarak “*görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir*” hükmünü getirmiştir (1961/116; 1982/127).

Her iki anayasa da mahallî idarelerin kuruluşu, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenleneceğini ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağını kabul etmiştir (1961/116; 1982/127). 1961 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası’nda “*büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebileceğini*” hükme bağlamıştır (1982/127).

2.5.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalamış ve burada yer alan bazı maddelere çekince koymuş fakat birçok maddeyi kabul etmiştir. Kabul ettiği Özerklik Şartı’nın 2. maddesi “*Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.*” (Resmi Gazete, 1992:

21364) şeklinde tanımlanmıştır. Bu madde ile Özerklik Şartı'na taraf olan ülkelere, “özerk yerel yönetim ilkesine” iç hukuklarında, asgari yasal düzeyde yer vermeleri gerektiği yükümlülüğü getirilmiştir. Bu anlamda anayasamızı incelediğimizde genel olarak şu konu başlıklarını görebiliriz.

- Seçme, seçilme ve siyasi faaliyetlerde bulunma hakları: **67. Madde**
- İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği: **123. Madde**
- Yönetmelikler: **124. Madde**
- Yargı yolu: **125. Madde**
- İdarenin kuruluşu, merkezi idare: **126. Madde**
- Mahalli idareler: **127. Madde**
- Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler, genel ilkeler: **128. Madde**
- Kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturmalarında güvence: **129. Madde**

olarak sayılabilir. Bu kısımda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki maddelerin sırasını takip ederek anayasamızdaki yerini madde madde inceleyelim.

2.5.3.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerklik Şartı'ndaki 2. maddenin getirdiği bu yükümlülük karşısında Türkiye bazı maddelerde değişiklik yapmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. Anayasanın 126. maddesinde merkezi idare düzenlendikten sonra; 127. maddesinde “*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” şeklinde iki ilkeye yer verilmiştir. Anayasanın belirtilen maddelerinde ifadesini bulan “yerinden yönetim ilkesi”, yerel yönetimlerin Anayasal düzeydeki temel dayanağını oluşturmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde “*halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak*” amacıyla oluşturulan yerel yönetim kuruluşlarının, “il özel yönetimi”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” olmak üzere üç türü olduğu ve ancak büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimlerinin kurulabileceği öngörülmüştür.

Ancak burada, dikkat çeken nokta Anayasada yapılan düzenlemede niçin ”özerk yerel yönetim ilkesi” değil de, “yerinden yönetim ilkesi” denildiğidir. Buradaki sorun Özerklik Şartı ile düzenlenen ”özerk yerel yönetim ilkesi” ile anayasada yer alan “yerinden yönetim ilkesi” aynı anlama gelip gelmediği konusudur. Çünkü Anayasanın 130. maddesinde yüksek öğretim kurumlarının tanımı yapılırken “*bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler*” ifadesi kullanılmış olmasına rağmen, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri içeren 123. ve 127. maddelerde, “özerklik” kavramının kullanılmamış olmasının bilinçli bir tercih olabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle de Anayasada kullanılan “yerinden yönetim ilkesi” ile Özerklik Şartı’nda kullanılan “özerk yerel yönetim ilkesinin aynı anlama gelmediği, en azından tartışmalı hale geldiği (Yeter, 1995: 34) ileri sürülmektedir.

1982 Anayasa’sının 127. maddesinde yer alan “*yerinden yönetim ilkesine uygun olarak*” şeklindeki anayasal ibare ile yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yasa ile düzenlemesi konusunda, yerel özerkliğin korunması bakımından bir güvence getirildiğini, ancak tüm bunlara rağmen Anayasada öngörülen “yerinden yönetim ilkesinin”, Özerklik Şartı’nda öngörülen “özerk yerel yönetim ilkesi” ile aynı anlama gelecek düzeyde açık olmadığı düşünülmektedir. Anayasa’da yerel yönetim birimleri için öngörülen özelliklerin Özerklik Şartı ile özerk yerel yönetimler için öngörülen özellikler ile aynı olmadığı görülmektedir. Anayasadaki yerel yönetimlerin “*kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*” şeklindeki düzenleme doğrultusunda yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen temel kanunlar;

- 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” (Resmi Gazete, 2004: 25531)
- 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” (Resmi Gazete, 2005: 25745)
- 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu” (Resmi Gazete, 2005: 25874)
- 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Resmi Gazete, 2012: 28489) dur.

Sonuç olarak Özerklik Şartı'nda ifade edilen "özerk yerel yönetim ilkesi" ifadesine karşılık olarak, "yerinden yönetim ilkesi" kullanılarak Anayasada yer verildiği fakat bunun da istenilen açıklıkta özerk yerel yönetim ilkesinin kapsamını dolduramadığı düşünülmektedir.

2.5.3.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 1. paragrafında özerk yerel yönetim kavramı; *"yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı olarak belirtilmiştir."* Bu tanımla özerk yerel yönetim ilkesinin yönetsel boyutu düzenlenmiştir. Bu anlamda yönetsel özerkliğin sağlanabilmesi için; Kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nüfusun çıkarları için çalışmak, Kamu işlerini kendi sorumlulukları altında hızlı, kolay ve orada yaşayan halkın menfaatlerini daha fazla gözeterek yürütmek için ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları gerekir.

Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrası *"İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."* ve 127. maddenin 2. fıkrasında *"Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."* şeklindedir. Bu maddelerde yapılan düzenlemelerden genel anlamda yerel yönetimlerin kanunla düzenleneceği anlaşılmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin kurulmalarında siyasi gücünü, Anayasanın öngörüsü doğrultusunda kanundan aldığını ortaya koymaktadır.

Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 1. paragrafında yerel yönetimlerin varlık nedeni ve amacının "yerel nüfusun çıkarları" olduğu benimsenmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin var olma nedeni olarak "halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak" olarak belirtilmiştir. Böylelikle yerel yönetimlerin var olmaları bakımından Anayasa tarafından ifade edilen amaç ile Özerklik Şartı'nın benimsediği amaç tamamen paralellik göstermektedir.

Anayasanın 127 maddesinin 1. fıkrasında kullanılan 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*” (md.127) ibaresi ile yerel yönetimlerin devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu da yönetimlerin, hukuk düzeni içinde tüzel kişilere tanınan medeni haklardan yararlanma ve kullanma yetkisine sahip olduklarını, düzenleyici ve bireysel idari işlemler yapabilecekleri, devletten ayrı bir örgüte, malvarlığına ve bütçeye sahip olabilecekleri ve haklarının ihlali halinde mahkemelerde davacı veya davalı olabilecekleri kabul edilmiş olmaktadır (Kalabalık, 2005: 266).

Anayasa’da yerel yönetimlerin karar organlarının neler olduğu tek tek sayılmamıştır. Ancak neler olmasının ise yine kanunla belirleneceği belirtilmiş ve belirlenecek olan karar organlarının ise mutlaka seçimle oluşması gerektiği öngörülmüştür. Bu anlamda yapılan düzenlemeler ile Özerklik Şartı’ndaki düzenlemelerin paralellik gösterdiği görülmektedir.

2.5.3.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 1. fıkrasında özek yerel yönetimin kapsamı, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluklarının, anayasa veya kanunla belirleneceği, yerel hizmetler bakımından yerel yönetimlerin genel yetkili olduğu ve bir hizmetin yerel olup olmadığı açısından niteliğini belirlemek konusundaki taktir yetkisinin yerel yönetimlere ait olduğu belirtilmiştir. Ayrıca yetki ve sorumluluk paylaşımında yetkinin öncelikle vatandaşa ve halka en yakın birime verileceği, verilen yetkiler itibariyle de yerel yönetimlerin yetkilerinin tam ve münhasır olması gerektiği belirtilmiştir. Yerel yönetimleri ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde yerel yönetimlere danışılması gerektiği ifade edilmiştir.

Anayasa’nın 123. maddesinde, yerel yönetimlerin görevlerinin “kanunla ve yerinden yönetim esaslarına” göre düzenleneceği ve 127. maddesi ise yerel yönetimlerin il, belediye veya köy halkının “mahalli müşterek ihtiyaçlarını

karşılama üzere” oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları belirtilmiştir (Resmi Gazete, 1988: 20001).

Anayasa'nın 127. maddesinde geçen, “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere*” şeklindeki genel ifade nedeniyle, yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileri olduklarından genel yetkili ile donatılmışlardır (Kalabalık, 2005: 270). Buna göre, mahalli ve müşterek ihtiyaçları gidermeye yönelik her hizmet esasen mahalli idarelerin görev ve yetkileri kapsamında düşünülmelidir (Derdiman, 2005: 19).

Anayasadaki düzenlemelerin yerel yönetimlere verilen görevler bakımından kanuni güvenceye sahip olduğu ve görev paylaşımında yerel nitelikteki hizmetler bakımından vatandaşa en yakın olan yerel yönetimlerin önceliğe sahip olması nedeniyle Anayasa ile Özerklik Şartı arasında bir paralellik olduğu görülmektedir. Ayrıca Özerklik Şartının 4. maddesinin 6. fıkrasında, yerel yönetimleri ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde yerel yönetimlere danışılması paragrafı Türkiye tarafından kabul edilmediğinden bu yönü itibariyle bir aykırılık yoktur.

2.5.3.4. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerklik Şartı'nın 5. maddesi ile yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı öngörülmüştür. Böylece yerel yönetimlerin sınırları ve bu sınırlar içerisinde yapacağı görev ve yetkileri güvence altına alınmıştır.

Anayasaya baktığımızda sınırlarının belirlenmesine ilişkin bir hüküm olmadığından dolayı bu yönü ile Anayasa ile Özerklik Şartı arasında herhangi bir aykırılık yoktur.

2.5.3.5. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafında özerk yerel yönetimlerin örgüt yapısı düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, *“kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel gelmemek koşuluyla, yerel ihtiyaçlara uyum sağlamak ve etkin bir idare anlayışı sergileyebilmek için, yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini serbestçe oluşturmaları”* öngörülmüştür.

Ancak Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafındaki düzenlemeyi, Türkiye kabul etmemiştir. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği ve 123. maddesinde ise idarenin, kuruluşu ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Ancak çekince konulmasına rağmen, yine de kanunla yerel yönetimlere kendi örgütlerini, ihtiyaca göre oluşturmaları yetkisi verilebilir. Bu nedenle Anayasa'daki bu düzenleme ile Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafı arasında bir aykırılık yoktur. Çünkü Özerklik Şartı'nda istenen düzenlemenin *“kanunla düzenlenmiş daha genel hükümler”* çerçevesindedir. Bu paragrafa yönelik çekincenin kaldırılması çözüm olarak en uygunu olacaktır.

2.5.3.6. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 2. paragrafında ise personel yapısı düzenlenmiştir. Türkiye bu paragrafı kabul etmiştir. Paragrafta, *“görevlilerin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olması ve bunun sağlanabilmesi için bu görevlilere yeterli eğitim, ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanması”* öngörülmüştür.

Anayasa'nın 128. maddesi ile *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer*

özlük işleri kanunla düzenleneceği ve üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceği“ öngörülmüştür.

Anayasada yerel yönetimlerde çalışacak görevlilerin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olması ve bunun sağlanabilmesi için bu görevlilere yeterli eğitim, ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanması şeklinde öngörülmüştür. Anayasada öngörülen düzenlemelerle Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 2. paragrafında öngörülen personel yapısı ile ilgili düzenlemeler arasında aykırı bir durum yoktur.

2.5.3.7. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerk yerel yönetimlerde, seçilmişlerin çalışma koşulları, mali ve sosyal hakları, Özerklik Şartı'nın 7. maddesinde düzenlenmiştir. “Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmesi gerektiği belirtilmiştir. Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlaması gerekliliği amaçlanmıştır. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir” diye ifade edilmiştir.

Burada yerel temsilcilerin, görevlerini en iyi şekilde yerine getirmeleri için mali ve sosyal koşulların yeterli olmasına bağlı olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa'da yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin çalışma koşulları, mali ve sosyal hakları ve görevleri ile bağdaşmayan işleri öngören bir düzenleme yoktur. Zaten Anayasa'da seçilmişlerden öte herkes için temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının ancak kanun düzeyinde yapılabileceği öngörülmüştür. Dolayısıyla Özerklik Şartı'nda öngörülenler ile Anayasa'daki düzenlemeler arasında aykırı bir durum yoktur.

2.5.3.8. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Yerel makamların faaliyetlerinin merkezi idare tarafından denetlenmesi konusu Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre özerk yerel yönetimler üzerinde ancak kanunla ve anayasa ile belirtilmiş durumlarda ve yöntemlerle hukuka uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağı öngörülmüştür. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabilecekleri belirtilmiştir. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılması öngörülmektedir.

Anayasanın 127. maddesin 3. fıkrasında, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde (m.127/3);

- *Mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi*
- *Kamu görevlerinde birliğin sağlanması*
- *Toplum yararının korunması*
- *Mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu öngörülmüştür.*

Denetim faaliyeti, idari bir fonksiyon olduğundan dolayı Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği öngörülmüştür. Ayrıca Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Burada hizmet veren birimlerinde kanunlar çerçevesinde işlerini yapmaya çalışması gerektiği bunun da bir kontrol mekanizmasının olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla Anayasa'nın yukarıdaki şekilde ifade edilen bu hükmü karşısında, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak denetimin kanunla düzenlendiği bunun ise Özerklik Şartı'ndaki “özerk yerel yönetimler üzerinde ancak anayasa ve kanunlarda belirlenmiş durumlar ve yöntemlerle denetim gerçekleştirilebilir” ilkesine uygun olduğu görülmektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi “Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü “idarî vesayet” merkezden yönetimin yerel

yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir.” (Resmi Gazete, 1988: 20001) demek suretiyle hükme aynı anlamı vermiştir.

Ancak, Anayasa’da öngörülen denetimin amaçları biraz daha geniş tutulmuş *“toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”* ifadeleri Özerklik Şartı’nda öngörülen denetimin amacından biraz farklıdır. Anayasa’da öngörülen denetim yerindelik açısından denetim yapılmasını gerektirirken oysaki Özerklik Şartı’nda öngörülen denetim *“hukuka uygunluk”* açısından değildir.

Genel anlamda düşünüldüğünde sonuç olarak ifade etmek gerekirse Anayasada öngörülen denetim anlayışı ile Özerklik Şartı’nda öngörülen denetim anlayışı tam olarak paralellik göstermese de aralarında aykırı bir durum yoktur.

2.5.3.9. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Yerel makamların mali kaynakları, Özerklik Şartı’nın 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel makamlara,

Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri yeterli kaynağın sağlanması, kaynakların anayasa ve kanunla belirlenen görevler ile orantılı olması, en azından kaynakların bir bölümünün oranları belirleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması, mali kaynakların çeşitlilik ve esneklik itibarıyla maliyet artışlarına uygun bir yapıda olması, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki taktir haklarına halel gelmemek kaydıyla gelir eşitsizliğini ortadan kaldıracak denkleştirmeye gidilmesi, kaynakların paylaşımına ilişkin yeni düzenlenmelere gidilmesi halinde yerel yönetimlerin görüşlerinin de alınması, hibelerin koşulsuz olması ve yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi güvence altına alınmıştır.(md.9)

Anayasa’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında yerel yönetimlere *“görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlama”* yükümü ile yerel yönetimlerin özerkliğinin mali boyutu da bir anayasal ilke olarak güvence altına alınmıştır. Üniter devletlerde akçal denkleştirme sistemi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir denge sağlama sorunu olarak görülmediğinden gelirlerin taraflar arasında paylaşımı değil;

merkezi yönetimce dağıtımı şeklinde gerçekleşmektedir. Bu ayrım açısından, 1982 Anayasasında yer alan “*görevle orantılı gelir kaynakları sağlama*” şeklindeki düzenleme ile merkezi yönetime, yerel yönetimlere “gelir sağlama” yükümü getirilmiştir (Çınar ve Güler, 2004: 64).

Ancak Anayasa’da ifade edilen “yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması” güvencesi tam olarak açıklanmamış ve soyut kalmış bir güvencedir. Çünkü hangi gelir kaynaklarının ne oranda yerel yönetimlere verileceği konusunun yasalarla düzenleneceği öngörülmüştür.

Sonuç olarak ülkemizde yerel yönetimlere verilen görevler artmakta fakat gelirleri aynı oranda artmamaktadır. Mali kaynakların durumu noktasında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile Özerklik Şartı arasında aykırı bir durum yoktur. Fakat yerel yönetimlerin görevlerini daha verimli yapabilmesi için biraz daha geniş mali kaynaklara sahip olması gerektiği düşünülmektedir.

2.5.3.10. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakları Özerklik Şartı’nın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “*Yerel makamlar ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. Yerel makamların, kanunlarla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.*” diye ifade edilmiştir.

Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ve kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiştir. Anayasa’nın 127. maddesinin son fıkrası ile de “*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.*” şeklinde düzenlenme yapılmıştır.

Bu düzenlemeden, kurulacak yerel yönetim birliklerinin kamu tüzel kişiliğine sahip ve kurulmasının isteğe bağlı olduğu ve yerel yönetim birliklerinin iller arası, belediyeler arası ve köyler arası birlikler olabileceği gibi, karma nitelikte yani bu birimlerden birden fazlasını da içerebilir (Keleş, 1998: 382-383).

Anayasa’da öngörülen birlik kurulmasının Bakanlar Kurulunun iznine bağlı kılınması, bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla birlik kurulabilmesine yapılan bir kısıtlamadır. Bu ise Özerklik Şartı’na uygun değildir.

2.5.3.11. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki Yeri

Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması Özerklik Şartı’nın 11. maddesinde düzenlenmiştir. *“Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.”* şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür. Türkiye Özerklik Şartı’nın bu maddesini kabul etmemiştir.

Anayasa’da özerk yerel yönetimlerin yasal korunması ile ilgili doğrudan öngörülmüş bir yetki yoktur. Ancak Anayasa’nın 125. maddesi ile *“idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”* demek suretiyle idarenin her tür eylem ve işlemi yargı denetimine açık tutulmuştur. Böylelikle idari her tür eylem ve işlem yargı denetimine tabi tutulmuştur.

Anayasa’nın 127. maddesinde ise yerel yönetim birimlerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının sonucu olarak ta mahkemeler önünde davacı ve davalı olabilirler.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin mahkeme karşısında davalı ya da davacı olarak bulunmaları öngörülmüştür. Ayrıca yetkileri olmadığı halde idarenin her tür eylem ve işlemi bakımından, menfaatlerinin ihlal edildiği her tür idari işleme karşı iptal davası, zararlarının tazmini veya haklarının iadesi amacıyla tam yargı davası açmak bakımından tam olarak yetkili olmaları Özerklik Şartı’na uygundur.

Yeter'in yapmış olduğu şu değerlendirmeye konuyu noktalamış olalım. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na genel olarak baktığımızda Anayasa'ya ve kanunlara aykırı olmadığı, fakat bazı hükümlerin eksik olması dışında büyük bir aykırılığın ve zıtlığın olmadığı söylenebilir (Yeter, 1995: 41).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI AÇISINDAN TÜRKİYE'DEKİ YASAL DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ

3.1. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİM YASALARININ AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ESASLARI BAKIMINDAN İNCELENMESİ

3.1.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

29 Aralık 2003 tarihinde TBMM'ye gönderilen "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" 15 Temmuz 2004 tarihinde, "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" başlığıyla TBMM tarafından kabul edilmiştir. 21 Temmuz 2004 tarihinde onaylanması için Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş ancak Cumhurbaşkanı söz konusu Kanunu veto ederek meclise geri göndermiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 427). Cumhurbaşkanı Kamu Yönetimi ile ilgili 5227 sayılı yasayı TBMM'ye geri gönderirken, dayandığı gerekçeyi şu şekilde ifade etmektedir.

... Sonuç olarak belirtmek gerekir ki, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu duruma gelmiştir. Ancak, yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır denilmektedir (memurlar.net, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Veto Gerekçeleri: 2013).

Bu tasarıyla merkezi yönetim, hizmetlerin görülmesinde artık ikincil konuma düşmekte ve daha çok yerel yönetimlerin hizmetlerinin hukuka, ulusal politika ve standartlara uygunluğunu denetleyen bir konuma getirilmektedir (md.6-7). Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile birçok hizmet merkezi yönetimden il özel idarelerine ve belediyelere teşkilatıyla, personeliyle, mali kaynaklarıyla ve her türlü yetkisiyle

devredilmektedir. Böylece birçok hizmet halka en yakın kurumlar olan yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir (Çevik, 2004: 121).

5227 sayılı kanunun 8. maddesinde, mahalli müşterek tüm kamu hizmetlerinin (merkezi idarenin görev alanına girenlerin dışında kalmak şartıyla) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan hareketle yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi esası benimsenmiştir. 11. maddesi ile yerel yönetimlere, yetkili organlarının kararı ile uygun görülen hizmetleri üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine götürebileceği belirtilmiştir. Bununda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir gereği olan kamu hizmetlerinin mahalline en yakın yerde ve en uygun yönetim aktörleri tarafından çözümlenmesi prensibine uygun olduğu görülmektedir (Kösecik, 2007: 713-714).

3.1.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

TBMM'de ilk kabul edilen yasalar, 5215 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Yasama çalışmaları sonucunda 2004 yılında kabul edilen bu yasalardan 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanlığı'nca veto edilerek geri gönderilmiş fakat 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu onaylanmıştır. TBMM, geri gönderilen 5215 sayılı yasa yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ancak bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine TBMM tarafından 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmuş, Cumhurbaşkanının onayı sonrasında Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Çukurçayır, 2011: 189-190).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30 Mayıs 2005 tarihinde kararlaştırılan tasarısında belirtilen genel gerekçe şu şekildedir:

“...Kamu yönetiminin demokratikleşmesi talepleri beraberinde getirmiştir. Yeni kamu yönetimi etkinliği ve verimliliği temel almaktadır. Buralarda aşırı bürokratik yapılar kaldırılmalıdır. Dolayısıyla mahalli idarelere daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynak verilmelidir... Tasarıda Anayasa Mahkemesi tarafından şekil

yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunuyla getirilen ilke ve esaslar sırasında ortaya çıkan eksiklik ve noksanlıklar giderilmeye çalışıldığı ve tasarının genel çerçevesinin Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırıldığı belirtilmiştir. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımının da tasarıda dikkate alındığı ifade edilmiştir (www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/).

5393 sayılı Belediye Kanunu altı kısımda, 87 madde ve 5 geçici maddeden oluşmaktadır. Kanun'un Birinci Kısımında (madde 1-16) genel hükümler, ikinci kısımda (madde 17-47) belediyenin organları, üçüncü kısımda (madde 48-53) belediyenin teşkilatı anlatılmıştır. Dördüncü kısımda (madde 54-58) belediyenin denetimi, beşinci kısımda (madde 59-72) mali hükümler, son olarak altıncı kısımda (madde 73-87) çeşitli ve son hükümler bulunmaktadır.

Bundan sonraki kısımda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın maddelerine göre 5393 sayılı Belediye Yasası'nı inceleyelim.

3.1.2.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 Sayılı Belediye Kanununda, Anayasanın 127. maddesinde öngörülen yerel yönetim birimlerinin ikinci türünü oluşturan belediyeler düzenlenmiştir. Kanunun 3. maddesinde, *“Belediye: belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişi”* olarak tanımlanmıştır. Yapılan bu tanıma göre, yerel toplumun müşterek ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan belediyelerin;

- Tüzel kişiliğe haiz,
- Karar organları seçmenler tarafından oluşturulan,
- İdari ve mali anlamda özerk, yerel yönetim birimi oldukları belirtilmiştir.

Kanunun gerekçesinde belediyelerin, kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahallî kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden

yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezî idarenin uzantısı birimler olarak algılandıkları ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 1930: 1471).

Bu kanunun hazırlanmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımının da dikkate alındığı belirtilmesine rağmen “özerk yerel yönetim ilkesinin” şekli açıdan gerekçede bulunmaması tartışma konusu olmaktadır. Anayasada yer alan yerinden yönetim ilkesinden hareketle özerkliğin, mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmelerinin anlaşılması, olarak tanımlandığı bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanununun maddelerinin oluşturulduğu ifade edilmektedir (Günday, 2004: 24).

5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesinde kullanılan “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” ibaresinin “özerk yerel yönetimler ilkesi” ile aynı anlama gelecek düzeyde tartışmaları sona erdirecek açıklıkta olmadığı düşünülmektedir. Nitekim kanunun diğer maddelerinde de “özerk yerel yönetim ilkesine” şekli anlamda yer verilmemiştir.

Sonuç olarak 5393 sayılı belediye kanununun 3. maddesi ve kanunun diğer maddelerinde, özerk yerel yönetim ilkesine genel yer verildiği fakat özel olarak şekli anlamda yer verilmediği görülmektedir. Dolayısıyla Özerklik Şartı’nda öngörülen, “özerk yerel yönetim ilkesine, asgari yasal düzeyde güvence sağlama yükümünün temel yasa niteliğindeki Belediye Kanunu ile de tam olarak yerine getirilmediği görülmektedir.

3.1.2.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 Sayılı Belediye Kanununun, 3. maddesinde yapılan tanımlamadan belediyelerin, Anayasaya uygun olarak kanunla kuruldukları, örgüt olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları, yerel hizmetleri yerine getirmek bakımından ayrı bir yetkiye sahip oldukları belirtilmiştir. Bunlardan dolayı yönetsel anlamda özerk oldukları kabul edilmiş ve böylelikle belediyelerin Anayasadaki statüsü kanunla da yinelenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulan belediyeler böylece varlıklarını Anayasadan ayrı olarak, kanundan da almaktadır. Yani yerel yönetimlerin merkezi idareden ayrı olarak “kamu tüzel kişiliğine” sahip ve “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak” amacı ile oluşturulmuş yerel nitelikteki hizmetleri yönetme hak ve yetkisine sahip oldukları görülmektedir. Bu özellikleri itibariyle Belediye Yasasının, Özerklik Şartı’nın 3 maddesinin 1. paragrafında ifade edilen düzenleme ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

Ancak, belediyenin kuruluşu başlıklı madde 4’e göre, “*içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve mesken sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.*” (md.4/2) maddesi vardır. Bu maddeye göre, kurulmak istenen belediyenin sınırlarını kanun koyucunun belirlenmesi demektir. Bu uygulama demokratik anlamda yerel toplumun iradesinin ve özerkliğinin elinden alınması anlamına gelir. Çünkü herhangi bir yerleşim yerinde var olan belediyeye katılma zorunluluğu getirmektedir. Bu ise önce yerelliği ve yerel olmaktan kaynaklanan farklılığı yok edip aynışmayı zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenle bu uygulamanın Özerklik Şartı’ndaki anlayışa uygun olmadığı söylenebilir.

3.1.2.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ve Anayasa’nın 127. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramının gerekli kıldığı bir ilke olduğu da belirtilmiştir. Kanun gerekçesinde belirtilen anlayış ile Özerklik Şartı’ndaki anlayış paralel bir anlayıştır. Kanunun maddelerinde ise belediyelerin görevleri “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlığı altında 14. maddede düzenlenmiştir. Düzenlemede Anayasanın 127. maddesinde belirtilen “mahalli ve müşterek olma ilkesi” tekrarlandıktan sonra belediye idaresine verilen görevler sayılmıştır. Ancak bu görevler yapılması zorunlu ve yapılması ihtiyari olan görevler olarak ikiye ayrılmıştır.

Belediyenin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; yapmak veya yaptırmak zorunda olduğu görevleri (md.14/a):

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

- Acil durum planları yapmak; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak, amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapmak, ekip ve donanımı hazırlamak (md.53/1), olarak sayılmıştır.

Tüm bu hizmetlerde belediyelerin takdir yetkisi kaldırılmış beldenin mahalli ve müşterek nitelikte hizmetleri olarak kabul edilerek, belediyelerin bu hizmetleri mutlaka yapmaları veya yaptırmaları mecburiyeti getirilmiştir.

Belediyenin yapmakta serbest bırakıldığı görevler ise (md.14/b):

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir*.

- Düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek, konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği

* Belediyenin yapmakta serbest bırakıldığı görevler için ayrıca 14. maddenin 1. fıkrasında "Okul öncesi kurumları açabilir.." bölümü ve 14. maddenin 2. fıkrasında "kanunla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmemiş olmak şartıyla mahalli ve müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır." biçimindeki 2. fıkrası (m.14/2) Anayasa Mahkemesinin 29.12.2007 tarih ve 26741 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 24.01.2007 T., 2005/95 E. ve 2007/5 K. Sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletmek. (md.69)

Belediyelere tüm bu görevleri yerine getirebilmesi için de bir kısım yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler Belediye kanununun 15. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar;

- a) Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek.
- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- h) Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.
- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işletletmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o) Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını 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 gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

(I) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

Sonuç olarak 5393 sayılı belediye kanununda belediyelere verilen görevler bakımından, kendi yetki sınırları içerisinde ve amaçları doğrultusunda beldeye ait her türlü faaliyet ve hizmetleri gerçekleştirebilme hususunda karar ve hareket serbestisine sahip olduklarını göstermektedir (Kalabalık, 2005: 312). Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde öngörülen, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluklarının kanunla düzenlenmesi, yerel hizmetler bakımından yerel yönetimlerin yetkili olması, hizmetlerde yetkinin halka en yakın birimlere verilmesi, verilen yetkiler itibariyle yerel yönetimlerin yetkilerinin tam ve münhasır olması yönleri ile Özerklik Şartı'nın 4. maddesi ile 5393 sayılı kanun arasında paralellik olduğu görülmektedir.

3.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, Yerel toplumun özerkliğini sağlamak açısından belediye organlarının seçikle oluşması öngörülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinin b fıkrasında belediyelerin organları;

- Belediye meclisi,
- Belediye encümeni
- Belediye başkanı

olarak sayıldıktan sonra, bu organlara seçilecek kişilerin ilgili kanundaki seçim usulleri ile seçileceği belirtilmiştir. Ayrıca belediyeye verilen görev ve yetkiler bu üç organ arasında paylaştırılmıştır (md.3/b).

3.1.2.4.1. Belediye Meclisi

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyenin tek karar organının “belediye meclisi” olduğu ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı öngörülmüştür (md.17).

Düzenlemeye göre belediye meclisi, belde sakinlerince seçilen üyelerden oluşmakta ve üyeler beş yıl için seçilmektedir. Meclise seçilebilmek için o beldede en az altı ay ikamet etmek ve 25 yaşını da bitirmiş olmak şartı aranmaktadır. Belediye meclisi üye sayısı, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre en az 9, en fazla 55 olmak kaydıyla, beldenin son nüfus sayımındaki Türkiye İstatistik Kurumu verileri esas alınır. Meclis üye sayısı konusunda 8 farklı nüfus dilimi bulunmaktadır (Çukurçayır, 2011: 197).

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanarak, kendi üyeleri arasından gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekilleri ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçerek başkanlık divanını oluşturmaktadır. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahalli idareler seçimine kadar görev yapmaktadır. Kural olarak meclise belediye başkanı başkanlık etmektedir. Ancak belediye başkanının meclis toplantılarına katılmadığı hallerde ve başkanın yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü toplantıda, birinci, onunda katılmadığı hallerde ikinci başkan vekili meclise başkanlık etmektedir. (md.19)

Meclisin gündemi belediye başkanı tarafından belirlenir ve en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yollarla halka duyurulur. Kanunda açıkça belirtilen bu çalışma usulleri dışında, meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür (md.19). Kural olarak meclis toplantıları halka açıktır. Ancak meclis başkanı veya üyelerden birinin talebi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı üzerine toplantı kapalı yapılabilir. Meclis

görüşmeleri aylık yapılır ve tutanağa geçirilir. Tutanaklar başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Meclisin kararı ile meclis toplantıları sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir. (md.20)

Belediye meclisi her ayın ilk haftasında kendisi tarafından belirlenecek bir günde toplantısına başlayacaktır. Toplantı devamlı olacak ancak resmî tatillere rastlayan günlerde meclis kararıyla toplantıya ara verilebilecektir. Meclis ayrıca yılda bir ay kendisi tarafından kararlaştırılacak ayda tatil yaparak toplantı yapmayabilecektir. Mahallî hizmetler ile ilgili olarak alınacak kararların halkın çıkarları doğrultusunda alınması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygunluğu sağlama açısından meclislerin sık sık toplanması ve mahallî hizmetleri kendi içerisinde müzakere etmesinde fayda görülmektedir.

Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanıp, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik olması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmıştır. Üyeler oylarını bizzat kullanmak zorundadırlar. Oylama gizli, işaretle veya ad okunmak suretiyle yapılabilir. gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir. Oy verme kabul ret veya çekimser biçiminde olmaktadır.

Meclisin görev ve yetkileri kanunda tek tek sayılmıştır (md.18).

- a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak,
- d) Borçlanmaya karar vermek.
- e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek.
- f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- g) Şartlı bağışları kabul etmek.
- h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.

- i)** Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- j)** Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- k)** Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- l)** Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- m)** Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- n)** Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.
- o)** Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- p)** Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- r)** Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- s)** Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- t)** Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- u)** İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Ayrıca belediye meclisine bilgi edinme ve denetim yetkisi kapsamında, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanma (md.26) yetki ve görevi de verilmiştir.

Görüldüğü üzere, belediye meclisi ile ilgili düzenlemeler bakımından, üyelerin seçimle oluşması ve yerel nitelikte ki hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak meclise verilen görev ve yetkilerin kapsamı bakımından, 5393 sayılı yasa ile Özerklik Şartı arasında herhangi bir aykırılık yoktur.

Ancak Çukurçayır'a göre, günümüzde yapılan uygulamada, meclis gündemi ve kararları internet üzerinden de duyurulmaktadır. Bu sadece ilgililerin takip edebileceği bir sistem olduğundan demokratik olduğu söylenemez. Çünkü alınan çok önemli kararların alınacağı toplantıların zamanı ve gündemi kamuoyuna ilan

edilmelidir. Yoksa yerel halkın yaşamını etkileyecek kararlar alınıp uygulamaya geçtikten sonra kamuoyunun haberi olması demokratik müdahale ve tartışma için çok geç kalınmasına neden olmaktadır (Çukurçayır, 2011: 202).

3.1.2.4.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, kanun ile belediye idaresinin karar organı olarak nitelendirilmiş ve gerekçede karar organı değil yürütme organı (md.33) olduğu belirtilmiştir. Fakat encümenin belirtilen görevleri, görüş bildirme niteliğinde olduğu gibi, icrai kararlar alma niteliğinde görev ve yetkileri olduğu da görülmektedir (Günday, 2004: 41)

Belediye encümeninin üye sayısı, il belediyeleri ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde yedi ve diğer belediyelerde ise beştir. Belediye encümeni üyelerinin yarısı belediye meclisi tarafından gizli oyla ve bir yıllık süre için seçilmektedir. Belediyenin mali hizmet birim amiri encümenin doğal üyesidir. Geriye kalan üyeler ise belediye başkanı tarafından birim amirleri arasından seçilmektedir.

Belediye encümeni, önceden belirlenen gün ve saatte haftada birden az olmamak üzere ve acil durumlarda belediye başkanın çağrısı ile toplanmaktadır. Belediye encümenin başkanı belediye başkanıdır. Belediye başkanının katılmadığı toplantılara, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, başkanlık etmektedir.

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanıp ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Çekimser oy kullanılamaz.

Belediye başkanı, encümeni dilediği zaman toplantıya çağırabilmekte, gündemi de kendisi belirlemektedir. Ayrıca belediye başkanı ve kendisi tarafından atanan encümen üyelerinin katılımı ile belediye encümeni toplantı yeter sayısı elde edilmektedir. Katılanların salt çoğunluğu ile de karar alabilmektedir. Meclis tarafından seçilen üyeler olmadan veya onlara rağmen encümenin karar alabilme durumu encümeni tek kişilik bir organ haline getirmektedir. Çünkü belediye

başkanının kendi atadığı birim amirleri ile birlikte hareket etmesi daha muhtemel bir durumdur. Bu ise denetimi altında olan encümen üyeleri ile birlikte, dilediği zaman encümendeki seçilmiş üyelerin iradesini bertaraf edebilme imkânına sahip olduğunu gösterir. Bu nedenle encümen üyelerinin, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği kişiler dışında, belediye başkanının tarafından seçilen belediye görevlilerinden de oluşması Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır (Günday, 2004: 41).

Encümende görüşülecek bir kısım işlerin uzmanlık, bilgi ve tecrübe gerektirmesi doğru bir düşünce olsa da tek yolu başkanın atadığı birim amirlerini karar organı niteliğindeki bu kurula üye yapmak değildir.

Kanunla belediye encümenine verilen görevler (md.34) şunlardır;

- a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Yukarıda sayılan görevlerin kapsamı itibariyle genişliği düşünüldüğünde, tüm encümen üyelerinin seçimle gelmesi gerektiği yönündeki düşünce haklılık kazanmaktadır. Bu nedenle encümenin bir kısım üyelerinin atanmışlardan oluşması, 5393 sayılı kanunun Özerklik Şartı'na tam olarak uygun olmadığını göstermektedir (Çevikbaş, 2012: 47).

3.1.2.4.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre belde sakinleri tarafından, doğrudan,

çoğunlukla ve beş yıl için seçilmektedir. Belediye başkanı seçilebilmek için belediye meclisi üyeliği için aranan niteliklere sahip olmak gerekmektedir. (md.37)

Belediye başkanının çeşitli nedenlerle görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kedisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, belediye başkanına vekâlet ettiği dönemde başkanın tüm hak ve yetkilerine sahiptir.

Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır (md.38);

- a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plana 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.
- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelini atamak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak.
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

“Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilmektedir” (md.42). Belediye başkanının yerel halkın oylarıyla (seçimle) gelmesi bakımından, Özerklik Şartı’na aykırı bir durum yoktur. Ancak kanunla belediye başkanına verilen

görev ve yetkilerin bir kısmının, başkanca uygun görülmesi halinde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devri Özerklik Şartı'ndaki “*yerel nitelikteki kumsal hizmetlerin düzenleme ve yönetme hakkının seçilmiş kimselerce kullanılması gerektiği ilkesine*” uygun değildir (Çevikbaş, 2012: 47).

3.1.2.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 sayılı kanununda “sınırların tespiti” başlığı ile verilen 5. maddesine göre;

Yeni kurulacak belediyelerde, sınırların tespiti, kuruluşu izleyen altı ay içinde, eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınarak, belediye sınırı, dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirilmek suretiyle, bunun mümkün olmaması durumunda, sınırın düz olarak çizilip, işaretlerle belirlenmesi, tespit edilen sınırın, geçtiği yerlerin bilinen adlarının sınır kâğıdına yazılması ve ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenecek kroki sınır tespit tutanağına eklenmek suretiyle tespit edilmektedir. (md.5)

Bu şekilde tespit edilen sınırların belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği öngörülmüştür. Kesinleşen sınırların, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterileceği ve durumun bir tutanakla belirleneceği belirtilmiştir. Bu şekilde kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneğinin belediyesine, mahalli tapu idaresine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderilmesi ve bu şekilde kesinleşen sınırların zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemeyeceği öngörülmüştür (md.6).

Belediye kanununun 11. maddesinde, meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılması gerektiği ifade edilmiştir. Böylelikle tüzel kişiliği sona erdirilen belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri haline gelmekte ve taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları

belediyeye intikal etmektedir. Ayrıca nüfusunun 2.000'in altına düşmesi halinde Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür diye ifade edilmiştir. Burada yaşayan yerel halkın düşüncesini hiçe sayarak yani halk oylamasına başvurulmaksızın tüzel kişiliklerinin son bulması öngörülmüştür.

Sonuç olarak belediye kurulmasında, genel anlamda halk oylamasına başvurulması uygun görülmüş fakat birleşme ve katılmalarda bu yöntemin uygulanması tam olarak öngörülmemiştir. Özerklik Şartı'nın 5. maddesine en uygun düzenleme, *"birleşme halinde birleşen yerde, katılma halinde, katılan veya katılınacak olan yerde ve tüzel kişiliğin sona ermesi halinde ise o yerde halk oylamasına başvurulması"* olarak ifade edilmesine rağmen, 5393 sayılı kanunda bunları tam olarak görmek mümkün olmamaktadır. Bu anlamda Özerklik Şartına uygun düşmemektedir.

3.1.2.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 sayılı Belediye Kanununun gerekçesinde belediyelerin örgüt yapısı ile ilgili olarak, yerel yönetimlerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerektiği belirtilmiştir.

Belediye kanununda ise, *"norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin kurulması zorunlu olan birimler"* olarak belirtilmiştir. (md.48). Kısaca norm kadro: bir kuruluştan beklenen hizmetlerin en tatmin edici kalitede görülebilmesi için o kuruluştaki bulunması gereken görevli sayısını ve bu görevlilerde aranılacak nitelikleri ifade etmektedir.

Kurulması zorunlu bu birimler dışında, nüfus, fiziki ve coğrafi yapı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak farklılık gösterebilir. Meclisinin kararıyla; sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre yeni yönetsel birimler kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi yetkisi belediye meclisine bırakılmıştır. (md.48/2)

Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafında da kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve en etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir diye ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak, 5393 sayılı kanunda da “*norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde... diğer birimler oluşturulabilir.*” denilerek yerel ihtiyaçlara uyum sağlamak ve etkin bir idare anlayışı sergilenmesi için ihtiyaca uygun idari birimlerin kurulması yetkisi düzenlenmiştir. Bu anlamda 5393 sayılı Belediye Kanun'u ile Özerklik Şartı paralellik göstermektedir.

3.1.2.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

Belediyenin personel yapısı 5393 sayılı kanunun 49. maddesinde “norm kadro ve belediyede personeli istihdamı” başlığı altında düzenlenmiştir. Norm kadro ilke ve standartlarının ise İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği ve belediyelerin bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını yapma ve yaptırma yetkisine sahip oldukları belirtilmiştir (md.49).

Norm kadro esasına göre, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının oluşturulmasına karar verme yetkisi belediye meclisine ve bu kadrolara personel atama yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Ancak kanunun 49. maddesinde;

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır. (md.49/7)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

Yukarıda da değinildiği gibi, 5393 sayılı kanundaki düzenleme dışında, belediye personeli esas itibariyle 657 sayılı Devlet Memurları kanununa tabidir (Günday, 1998: 50). Buna göre belediyede görev yapacak olan memurların atama işlemleri, izin, yükselme ve cezalandırılmaları 657 sayılı kanuna göre yapılacak olup, emeklilikleri 5434 sayılı T.C. Emekli sandığı Kanun hükümlerine tabidir. Ancak belediye memurlarının maaşları genel bütçeden değil, belediyenin bütçesinden ödenecektir (Kalabalık, 2005: 657).

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenir. (md.49/9)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

Kalabalık'a göre, 5393 sayılı kanun (md.49/1) ile belediyelerde istihdam edilecek kişilerin ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen norm kadro esasına bağlanması maddesinin, belediyelerin istihdam edecekleri kişilerin, sayı, kadro, nitelik, ücret ve diğer özelliklerini belirleme yetkisine sahip olmamaları anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle bu kadrolara atama yetkisinin belediye başkanına ait olmasının, belediyelerin ihtiyaç duydukları kadroları özerk bir şekilde belirleme yetkisine sahip oldukları anlamına gelmeyeceğini, bu nedenle bu düzenlemenin Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye uygun olmadığını ileri sürmektedir (Kalabalık, 2005: 666).

3.1.2.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 sayılı kanun 32. maddesinde, meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, 39 uncu madde uyarınca belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, 20, 24 ve 25. maddelerde belirtilen toplantı günü sayısından fazla olamaz. Buna göre, mutad toplantılarda en çok beş gün, bütçe görüşmeleri için

yapılan toplantılarda en çok 20 gün, ihtisas komisyonlarında en çok 5 gün, imar komisyonunda en çok 10 gün ve denetim komisyonunda en çok 45 gün olacağı ve meclis üyelerine aynı gün için birden fazla huzur hakkı ödenemeyeceği öngörülmüştür.

Belediye encümeni üyelerinin mali hakları, 5393 sayılı kanunun 36. maddesinde düzenlenmiş olup, belediye encümeni başkan ve üyelerine, nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde (3.500), nüfusu 10.001-50.000'e kadar olan belediyelerde (4.500), 50.001-200.000'e kadar olan belediyelerde (6.000) ve 200.001'in üzerinde olan belediyelerde ise (7.500) gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek verilmesi ve memur üyelere bu tutarın yarısı ödenir. (md.36)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun 39. maddesinde belediye başkanlarının ödenekleri düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, nüfus esasından hareketle, nüfusu 10.000'e kadar olan yerler ile nüfusu 2000.001'den fazla olan yerler dâhil olmak üzere, belediyeler nüfusları itibariyle sekiz dilime ayrılmış ve her nüfus dilimine karşılık, Devlet memurları için belirlenen gösterge rakamının aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenmesi öngörülmüştür. Ancak il merkezi olup ta nüfusu 50.001'den az olan il belediyeleri için dahi bu nüfus dilimine denk gelen gösterge katsayısının uygulanması öngörülerek, il belediye başkanları arasında göreceli bir eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır.

5393 sayılı kanunun 47. maddesindeki şartlar gereğince belediye başkanının görevden uzaklaştırılması halinde dahi, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisinin ödenmesi ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam edeceği belirtilmiştir. Ayrıca belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneğini kesilmemesi, öngörülmüştür. Ayrıca belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tabi bir kadroya atanmaları halinde belediye başkanlığında geçen sürelerinin memuriyette geçmiş sayılacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı belediye kanunundaki düzenlemeler ile Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin seçilmiş organları için öngörülen çalışma koşulları ve özlük hakları bakımından uygun olmayan bir durumun olmadığı görülmektedir.

3.1.2.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 sayılı kanunda, belediyelerin denetlenmesi hususu, kanunun 55-58. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ancak 58. maddedeki gönderme nedeniyle, bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Resmi Gazete, 2003: 25326) ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanacağı öngörülmüştür.

Belediye kanununun 54. maddesinde denetimin amacı ve nasıl olacağı konusu aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır. (md.54)

Ayrıca kanununun 55. maddesinde belediyelerde yapılan denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrıldıktan sonra, denetimin;

- İş ve işlemlerin hukuka uygunluk,
- Mali ve performans, denetimi boyutu ile yapılacağı belirtilmiştir.

İç ve dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacak ve denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanıp ve meclisin bilgisine sunulacaktır. Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenecektir (md.55).

Belediye başkanına, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporu hazırlayarak, bu raporun nisan ayı toplantısında belediye meclisine sunulması ve bir örneğinin de İçişleri Bakanlığına gönderilmesi görevi verilmiştir (md.56).

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istedikten sonra da aksamanın giderilememesi halinde, söz konusu hizmetin o yerin valisince giderilmesini ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderme ve mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını kullanma imkânına sahiptir. Bu şekilde herhangi bir hizmetin giderilmesinden doğacak olan maliyet ise vali tarafından İller Bankasına bildirildikten sonra, İller Bankası'nca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan kesilerek valilik emrine gönderilmektedir. (md.57)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

3.1.2.9.1. Dış Denetim

Yerel yönetimler üzerinde dış denetimin türü denetimi yapan organa göre, değişmekte ve farklı biçimde adlandırılmaktadır. Parlamento tarafından siyasi denetim yapılırken, yargı organları tarafından hukukilik denetimi yapılmakta, yürütme organları tarafından ise idari denetim yapılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 19). Belediyelerde dış denetim yönetsel bir denetim olup, denetimi yapacak kurum ve denetimin konusu itibarıyla ikiye ayrılmaktadır. 5393 sayılı kanun, dış denetim yetkisini kurum olarak, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'a vermektedir (Ekici ve Toker, 2005: 10).

Derdiman'a göre, tüm bu düzenlemelere rağmen, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun, mülki idare amirlerine görev ve yetki alanları içindeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşları denetleme ve gözetleme görev ve yetkileri verdiğini, bunun ileride ihtiyaç duyulması halinde, belediyeler üzerinde azalan vesayet yetkisinin yerini doldurabilecek nitelikte olduğunu, idarenin bütünlüğü açısından pekâlâ yerindelik denetimini de kapsayabilecek şekilde yoruma açık olduğuna dikkat çekmektedir (Derdiman, 2005: 18).

Sayıştay'ın yapacağı denetimin amacı, *“genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar*

ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.” diye ifade edilmiştir. Dış denetimlerde genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle yapılacaktır (5018 sayılı kanun 68. madde).

Ayrıca kanunun 55. maddesi ile *“belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.”* şeklindeki düzenleme ile İçişleri Bakanlığı’na da denetleme yetkisi verilmiştir. Bakanlığın bu yetkisi ise 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı *“İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 11. maddesinde düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 1985: 18675).*

Düzenlemeyle, bakanlık bünyesinde *“Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü”* oluşturularak görevleri şu şekilde sayılmıştır.

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,
- 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 ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığıyla işbirliği yaparak planlamak,

- Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak,

- Mahalli idare fonlarının, ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde ve Bakanlığın yetki sınırları içinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak, takip ve kontrol etmek.

Kanunda öngörülen hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından yapılan denetimin ile Özerklik Şartı'nda belirtilen denetim arasında aykırı bir durum yoktur.

3.1.2.9.2. İç Denetim

5393 sayılı kanununun 38. maddesine göre, belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir denilmektedir. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye başkanı teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla (m.38/a) görevli olduğu ve belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek (m.38/k) yetki ve görevine sahip olduğu belirtilmiştir.

Genel bir ilke olarak özerk kuruluşların kendisi oluşturduğu denetim komisyonları tarafından denetimin yapılması kabul edilmiştir. Bu şekilde yine kurumun içinden oluşturulan komisyon tarafından denetlenmesine iç denetim denir. İç denetimin özerk kuruluşların etkinliğine ve saygınlığına zarar vermeksizin yapılması önemlidir.

İç denetimin amacı; hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve buna dayanak olan kararların yerel yönetim biriminin kendi organ ve birimleri tarafından teftiş edilip incelemeye alınmasıdır. Bu denetim hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi yerel yönetimin bünyesinde bulunan veya kurulacak olan teftiş kurulu tarafından da gerçekleştirilebilir (Ekici ve Toker, 2005: 7).

Denetleme açısından 5393 sayılı belediye kanununda, bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanacağı öngörülmüştür (m.58).

İç denetçiler kurul tarafından eğitime alınmış, eğitimi başarı ile tamamlanmış sertifika sahipleri arasından seçilerek, belediye başkanı tarafından atanacaktır. İç denetçi sayıları ile çalışma usul ve esaslarına ilişkin konular ise kurulun hazırlayacağı, Maliye Bakanlığı'nın önereceği ve Bakanlar Kurulunun çıkaracağı yönetmelikle belirlenecektir. Belirlenecek bu personelin görev ve etik kurallarını belirlemek ve üst yönetici ile düşülebilecek uzlaşmazlıkları çözüme bağlamak Koordinasyon Kurulunun görevidir (Güler, 2005: 112-115).

Belediyelerin de dâhil olduğu tüm kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanıp ve üst yönetici tarafından onaylanmaktadır.

İç denetçilerin görevleri:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak,
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek, olarak sıralanmıştır. Bu kanunda öngörülen denetimin belirtildiği şekilde hayatiyet bulması halinde çok etkin bir hal alacağı beklenmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 8).

Kanunla öngörülen iç denetim yollarından bir diğeri ise il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisi üyeleri arasından belediye meclisince seçilmek suretiyle ve bir önceki yılın gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimin yapmak üzere oluşturulan denetim komisyonudur. Bu

komisyonun kamu görevlileri ile uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanma imkânı vardır.

Belediye meclisi, belediye başkanını soru, genel görüşme, gensoru ve faaliyet raporunu değerlendirme şeklinde denetler. Meclis üyeleri meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleri ile ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü olarak veya yazılı olarak yanıtlanır. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınır. Gensoru önergesi ancak üç tam gün geçtikten sonra görüşülür (Günday, 1998: 43).

Her ülke kendi sosyo-politik yapısına göre bir denge kurmuştur. Bu denge oluşturulurken dikkat edilmesi gereken bazı durumlar vardır. Bu durumlardan birincisi, belediye yönetimince alınan kararlar hemen uygulanırsa ya da yönetsel denetim organı bir inceleme sonucunda kararı hukuki açıdan incelemek üzere yargıya başvurursa yönetsel denetimi hafiftir. İkincisi, belediye yönetimin kararları üzerinde yönetsel denetim organının, yürütmeyi erteleme ya da onama yetkisi varsa yönetsel denetim ağırlıklıdır. Üçüncüsü, yönetsel denetim organı belediye yönetimin yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise, artık özerklikten söz edilemez (Çelik, 2013: 24).

Sonuç olarak, idari vesayet kaldırılmış olması yerindelik bakımından Özerklik Şartı'na uygun bir durum oluşturmaktadır. Denetimin kanunların öngördüğü durumlarda ve yöntemlerde yapılacağı belirtilmiş olması Özerklik Şartı'na uygundur. Fakat belediye organları üzerindeki kimi denetim, suiistimale açık bir durum oluşturmaktadır.

3.1.2.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

Belediyelerin gelirleri 5393 sayılı kanunun 59. maddesi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Belediye Kanununun 59. maddesinde belediyelerin gelirleri:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirler olarak sayılmıştır.

Emlak Vergisi, 29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı “Emlak Vergisi Kanunu”na (Resmi Gazete, 1970: 13576) eklenen geçici 15. madde (Ek madde: 04/12/1985 - 3239/116 md.) ile “.., 01/01/1986 tarihine kadar beyannameyi verilmemiş bina ve araziye ait tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri ilgili belediyeler tarafından yapılır” denmekle emlak vergisi genel bütçe vergi gelirleri kapsamı dışına çıkartılarak belediye geliri haline getirilmiştir (Kalabalık, 2005: 569).

Yerel nitelikteki belediye gelirleri ise 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu”nda, “vergi, resim, harç ve katılma payları” olarak ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu gelirler; vergi olarak; Meslek vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme vergisi, Elektrik ve havagazı tüketim vergisi, Yangın sigortası vergisi, Çevre temizlik vergisi, İlan reklam vergisi olarak sayılmıştır.

Harç olarak; İşgal harcı, Tellallık harcı, Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, Kaynak suları harcı, Bina inşaatı harcı, Hayvan muayene ve denetleme harcı, İşyeri açma izni harcı, Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, Muayene, ruhsat ve rapor harcı, Sağlık belgesi harcı belirtilmiştir.

Ayrıca katılma payı olarak; Yol harcamalarına katılma payı, Su tesisleri harcamalarına katılma payı, gelirleri sağlanmıştır (Günday, 1998: 47).

2464 sayılı kanunun 95. maddesi ile nüfus kıstasından hareketle yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki taktir haklarına hanel gelmemek kaydıyla gelir eşitsizliğini ortadan kaldıracak denkleştirmeye gidilmesi hususu İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Yine aynı kanunun 96. maddesi ile birtakım vergilerin oranlarının alt ve üst sınırlar dâhilinde kalınmak suretiyle belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesi ile bu yükümlüğün şekli anlamda kabul edildiği görülmektedir.

Bu düzenlemelere bakıldığında belediyelerin üç tane gelir türü olduğu görülmektedir. Bunlar genel bütçeden transferler, belediyenin öz gelirleri ve borçlanmadır. Ancak yapılan bu düzenlemelerde “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlama” yükümlülüğü yerine getirip getirilmediğini anlamaya yetecek herhangi bir ölçü ya da norma yer verilmemiştir (Çevikbaş, 2012: 57).

Mali özerkliğin gerçekleşmesi sayesinde belediyeler, sunacağı hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerel halkın tercihleri doğrultusunda yapacaktır. Yerel halk kendi isteklerine göre hizmetleri sunan ve sorumluluk alan belediye sınırları içinde kalmayı tercih ederler. Bu çerçevede, belediyeleri, hem birbirleriyle hem de merkezi yönetimle daha kaliteli hizmeti sunması rekabeti, kıt kaynakların daha verimli kullanılması sonucunu doğuracaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009. 565)

Sonuç olarak, Özerklik Şartı’ndaki düzenleme çerçevesinde baktığımızda, yerel yönetim birimi olan belediyelere, kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri yeterli kaynağın sağlanması bakımından tam olarak ihtiyaçları karşılayan bir sisteme yer verilmediği görülmektedir. Hatta mali sıkıntılardan dolayı belediyelere ait bazı görevler farklı devlet kurumları tarafından yapılmaya çalışılmaktadır.

3.1.2.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

5393 sayılı kanunun yurt dışı ilişkiler başlıklı 74. maddesinde “*belediyelerin belediye meclislerinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.*” diye ifade edilmiştir. Ancak yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığından izin alınması zorunluluğu getirilmiştir (md.74).

Düzenlemeye göre, belediye, belediye meclisinin kararı üzerine, yapılacak anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda diğer; yerel yönetimlerle, kamu kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla, kamu yararına çalışan derneklerle, özürü dernek ve vakıflarıyla, Bakanlar kurulunca

vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile işbirliği yapabilecekleri belirtilmiştir (md.75).

Belediyelerin yukarıda sayılan kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği, kendisine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, kiraya verilebileceği belirtilmiştir (md.75).

Bu düzenleme ile belediyelerin dayanışma anlayışı ile diğer kuruluşlar ile işbirliği yapmalarına ilişkin herhangi bir kısıtlamaya yer verilmeyerek geniş tutulmuştur.

26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ile yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurarak, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmeleri bakımından işbirliğine gitmeleri mümkün kılınmıştır (Resmi Gazete, 2005: 25842). Her ne kadar kanununun 20. maddesindeki düzenleme ile ülke düzeyinde kurulacak ve sayısı birden fazla olmayacak yerel yönetim birliği için bu kısıtlama kaldırılarak, bu birliğin “mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması ve gelişmelerine yardımcı olunması” amacı ile kurulabileceği belirtilmiş ise de bu düzenlemenin, Özerklik Şartı’nda belirtilen ifadeler ile tam uyum içinde olduğu söylenemez.

Türkiye Özerklik Şartı’nın 10. maddesinin, yurt içinde işbirliği ve birlik kurmayı düzenleyen 1. paragrafını kabul etmiş fakat yerel yönetimlerin “uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma haklarını düzenleyen 2. ve 3. paragraflarına çekince koymuştu. 5393 sayılı kanununun 74. maddesindeki düzenleme ile belediyelere uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma hakları tanınmış bulunmakla, bu iki paragrafa yönelik çekincesini aslında fiilen tanımış olmaktadır. Bu ise Özerklik Şartı bakımından uygun bir durumdur. Hatta Türkiye’nin fiilen tanımış olduğu bu maddeler üzerindeki çekincelerini kaldırması daha da uygun bir durum olacaktır.

3.1.2.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 5393 Sayılı Kanundaki Yeri

Anayasadaki düzenlemeye uygun olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun, 5. maddesinde de belediyelerin “kamu tüzel kişiliğine” sahip oldukları belirtilmiştir. Böylece belediyelere kamu tüzel kişiliği statüsü tanınarak belediyelerin dava açma ve davalarda taraf olma hakları olduğu dolaylı olarak kabul edilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinin c) fıkrasında belediye başkanının görevleri sayılırken, “*Belediyeyi, . . . , davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.*”(md.38/c) görev ve yetkisi verilmiştir.

Ayrıca Danıştay bir kararında, belediye meclis üyesine dahi dava açma yetkisi tanımıştır. İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 08.03.1995 tarih, 1996/47 E. ve 1996/144 K.867 sayılı kararında, belediye meclisi üyesinin, görevli olduğu belediyenin hukuksal statüsünde yapılan değişiklikler nedeniyle doğan uyuşmazlıkta dava açma ehliyeti bulunduğunu kabul etmiştir.

504 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak kabul edilen 21.12.1993 günlü 93/5130 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da büyükşehir belediyelerinin alt kademe belediyeleri ve bunlara bağlı mahalleler belirlenmiş ve Karara ekli 1 sayılı Listede

“ . . . Büyükşehir Belediyesi Alt Kademe Belediyeleri gösterilmiş olup; . . . Mahallesinde ikamet eden ve dava dilekçesine eklediği kimlik kartı örneğinden, ... Belediye Meclisi üyesi olduğu anlaşılan davacının, meclis üyesi olarak görev yaptığı belediyenin hukuksal statüsünde yapılan değişiklikler nedeniyle doğan uyuşmazlıkta dava açma ehliyetinin bulunduğu anlaşıldığından, anılan Bakanlar Kurulu Kararına karşı açılan davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin . . . kararında yasal isabet görülmemiştir.”

diye belirtilmiştir.

Kanunda yapılan düzenlemelere bakıldığında Özerklik Şartı'na aykırı bir durum olmadığı görülmektedir. Anlaşılacağı gibi, Türkiye’de Yerel yönetimlere yargı yolu açık olup, ilgili maddeye çekince konması anlaşılması zor bir durumdur (Çevikbaş, 2012: 58). Türkiye’nin bu maddedeki çekincesini kaldırması daha uygun olacaktır.

3.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Türkiye anakent yönetimleri ile 1982 Anayasası'nda yapılan düzenlemelerle birlikte 1984 yılında tanışmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği konusunda düzenleme yapılmış, 1983 yılında iktidara gelen Özal hükümeti de 1984 yılında anakent belediyeleri kurulması için ilk adımları atmıştır. 3030 sayılı Anakent Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname değiştirilerek Anakentler iki kademeli yönetim modeli ile yönetilmeye başlanmıştır. Önce Ankara, İstanbul ve İzmir'de Anakent belediyeleri kurulmuş. Daha sonra yapılan yasa değişikliği ile diğer illerde de Anakent belediyeleri kurulmuş ve böylece büyükşehir belediyesi sayısı 16'ya çıkmıştır. 2004 yılı yasama dönemi içerisinde anakent yönetimlerini içine alan çalışmalar da yer almış ve 10 Temmuz 2004 yılında 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yedi bölümde, 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci bölümünde, kanunun amacı, kapsamı ve tanımlar (madde 1-3); ikinci bölümde büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırları (madde 4-6) yer alırken, üçüncü bölümde büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları (madde 7-11) bulunmaktadır. Dördüncü bölümde büyükşehir belediyelerinin organları (madde 12-20) ayrıntısıyla düzenlenirken, beşinci bölümde büyükşehir belediyesinin teşkilatı ve personeli (madde 21-22) ele alınmaktadır. Altıncı bölümde belediyenin bütçesi, gelir ve giderleri (madde 23-27) yer alırken, yedinci bölüm ise "Çeşitli Hükümler" (madde 27-33) başlığını taşımaktadır.

3.1.3.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrası ile "*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*" şeklindeki düzenleme ile çıkarılmış bir yasadır. Bu yasa ile 5393 sayılı yasadaki yer alan "belediye"den farklı olarak, üç tür belediye öngörülmüştür. Bu üç tür

belediyenin; “Büyük Şehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi ve Büyükşehir İlk Kademe Belediyesi’nin” oluşturulma nedenleri kanun gerekçesinde dile getirilmiştir.

Gerekçede; Büyükşehirlerin temel niteliklerinden birisi, sınırları içerisinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim biriminin bulunmasıdır. Bu yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de geniş bir çerçevede bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içerisinde ele alınmaya ihtiyaç vardır. Özellikle nüfusun kentlerde yoğunlaşmasının hizmet talebini ve maliyetleri arttırdığı, bu nedenle de kimi kentlerin sorunlarına kent düzeyinde değil de ulusal düzeyde çözüm aramanın zorunlu hale geldiği belirtilmiştir. Bu çerçevede güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetleri tek merkezde yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün olacağı belirtilmiştir. Sorunların büyükşehir alanının tamamında olmasına karşın, sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve malî kaynakların birden çok mahallî idare birimi arasında paylaştırılmış olmasının, büyükşehir alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahallî idarenin teşkilât yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz malî kaynaklarıyla bu sorunların çözümünü imkânsız hale getirdiği ve tüm bu nedenlerden dolayı büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması ile organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkilerin bu kanunla düzenlendiği belirtilmiştir.

Büyükşehir, ilçe veya alt kademe belediyeleri arasında görev bölüşümünde belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahallî müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esasının benimsendiği fakat büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren, malî bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken ve ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada sıkıntılara yol açacak olan görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılacağı, böyle bir bölüşümün, uygulamada nesnelliği sağlamanın yanında yönetim düzeyleri arasında hizmetlerde yerindelik ilkesinin gerçekleşmesine de imkân vereceği, büyükşehir

belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsamak üzere yönlendirici kararlar alabileceği ifade edilmiştir (TBMM, 5216 sayılı Kanun Gerekçeleri: 2013).

Bu gerekçeler daha çok bir yerel yönetim birimi için yerinden yönetim anlayışı yerine merkezden yönetimi savunan ve merkezden yönetimi üstün tutan bir anlayışın dayandığı gerekçelerdir. Bu kanun genel anlamda özerklik yerine, bütünlük, verimlilik, etkenlik gibi yönetsel kaygıların belirleyici olduğu, siyasal ve toplumsal nedenlerin göz ardı edildiğini göstermektedir.

Belediyelerin birim alan başına düşen gelir ve giderleri üzerine yapılan incelemelerde, hizmet alanını küçüklüğünün yanında büyüklüğünün de belediyelerin hizmet yapabilme kapasitelerini olumlu veya olumsuz yönde etkilediği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, bırakınız Özerklik Şartı'nda öngörülen “özerk yerel yönetim ilkesini”, Anayasada yer alan “yerinden yönetim” ilkesi dahi bu gerekçe ile reddedilmiştir (Akdede ve Acartürk, 2005: 6-7).

5216 sayılı kanunun 3. maddesine göre,

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; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi (md.3/a) olarak tanımlanmıştır. İlçe belediyesi; büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi (md.3/c) ve ilk kademe belediyesi ise; büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye (md.3/d) olarak tanımlanmıştır.

Büyükşehir belediyeleri için yapılan tanımda “idari özerkliğe sahip” ibaresi kullanılmış fakat ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tanımında bu ibarelere yer verilmemiştir. 5393 sayılı kanunun 3. maddesinde belediyeler tanımlanırken “idari ve mali özerkliğe sahip” ibaresi kullanıldığı halde, 5216 sayılı yasa da Büyükşehir belediyesi tanımı yapılırken, sadece idari özerkliğe sahip ibaresi kullanılması, kanun düzenleme tekniği bakımından bir eksikliktir. Bu yasa ile Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında öngörülen “belediye” yerel yönetim birimi, büyükşehirler için fiilen ortadan kaldırılmış sayılabilir. Oysaki Anayasanın büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri getirebilir yönünde yasa koyucuya verilen yetki, bu

yerlerin temel yönetim birimi olan belediyeleri kaldırma yetkisini verdiği çokta kesin değildir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki düzenlemeler daha çok merkeziyetçi bir anlayış düşüncesini anımsatmakta olduğundan, Anayasada yer alan “yerinden yönetim” ilkesine ve dolayısıyla da Özerklik Şartı'na uygun olduğu söylenemez. Ayrıca Türkiye, Özerklik Şartı'nın 2. maddesinden kaynaklanan “özerk yerel yönetim ilkesinin, Anayasal ve asgari yasal düzeyde güvence altına alınması” yönündeki yükümlüğünü genel anlamda yerine getirmiş olsa da, şekli anlamda tam bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

3.1.3.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

Büyükşehir Belediyesi; “... Kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır (md.3/a). Büyükşehir belediyesi kanunla kurulmakta olup belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam 750.000'den fazla olması halinde, fiziki yerleşim durumlarını ve ekonomik gelişmişlik düzeyini de dikkate alarak kanunla bir il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (md.4) denilmiştir.

5216 sayılı büyükşehir belediyesi yasasına baktığımızda, her üç belediye türü de varlığını kanundan almasına rağmen tür olarak Anayasal bir garantileri yoktur. Yasada yapılan tanımlardan görüleceği üzere büyükşehir belediyesi dışında, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyelerinin de tüzel kişiliğe sahip oldukları da açıkça belirtilmemiştir.

Ancak, kanununun 10. ve 28. maddelerinde yapılan göndermeler ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, görevli oldukları konularda bu kanun getirdiği düzenlemeler dışında, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip oldukları açıkça belirtilmiştir. Buradan yola çıkarak, ilçe ve ilk kademe belediyeleri de 5393 sayılı kanununun 3. maddesi gereğince tüzel kişiliğe sahip oldukları söylenebilir.

Dolayısıyla bu kanunda öngörülen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, varlıklarını Anayasanın verdiği yetki ile yasadan aldıkları ve tüzel kişiliğe sahip olmaları görülmektedir. Bu nitelikleri itibarıyla, Özerklik Şartı'na aykırı bir durum söz konusu değildir.

5216 sayılı kanunun, büyükşehir belediyelerinin yasal statüsünü oluşturmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, varlıklarını kanundan aldıkları, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları, merkezi idareden ayrı bir yetkiye sahip oldukları görülmektedir. Bu yönleri ile Anayasa ve Özerklik Şartı'ndaki düzenleme arasında bir uyumun olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın karar alabilmeleri, işlem ve eylemde bulunabilmeleri demektir. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin ve ilk kademe belediyelerinin kural olarak karar ve hareket serbestisine sahip oldukları söylenebilir. Çünkü bu birimlerin her biri kanunen kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için gerekli tüm imkân imtiyaz ve usulleri ihtiva eden kamu gücünden kaynaklanan yetkileri kullanma hakkına sahiptirler (Kalabalık, 2005: 268).

3.1.3.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nda, büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyesi olmak üzere iki tür belediye öngörülmüştür. Bu nedenle Büyükşehir belediyelerinin görevleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı ele alınmıştır.

Ancak kanunun 10. maddesi ile *“büyükşehir, belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip”* oldukları belirtilmiştir. Dolayısı ile 5393 sayılı yasa ile ilgili olarak yapılan açıklamalar 5216 sayılı yasaya aykırı olmamak kaydı ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri içinde geçerli sayılmıştır.

3.1.3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun gerekçesinde, "... büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlendiği, görev bölüşümünde ise ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahalli müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esasının benimsendiği, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya mali bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacağı, ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetler de büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirileceği, böylece hizmetlerde yerindenlik ilkesinin gerçekleşmesine de imkan vereceği" belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumlulukları, "Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlığı altında üçüncü bölümde, 7. maddede düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesinin görevleri:

- a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan 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 ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
- c) 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.
- d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69 maddesi ile belediyeler verilmiş bulunan “Arsa ve konut Üretimi”ne ilişkin ve 73 üncü maddelerindeki “kentsel dönüşüm ve gelişim alanına ilişkin yetkileri kullanmak,

f) 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, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, 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.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) 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*.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

* 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanunun 85 inci maddesiyle bu bende, “ağaçlandırma yapmak;” ibaresinden sonra gelmek üzere "gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini," ibaresi eklenmiş ve metne işlenmiştir.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettiirmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerektiğinde 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.

o) 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.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

r) 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.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettiirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) 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.

v) 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 işlettiirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak olarak sayılmıştır.

Ayrıca 9. maddede; büyükşehir içindeki, kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi, trafik hizmetlerini planlamak, koordinasyon ve güzergâh belirlemek, taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısını tespit etmek olarak belirtilirken, 11. maddede; ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek görevlerinin de olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin yasada sayılan görevleri esas itibarıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri görevlerle, ilçe ve ilk kademe belediyelerince yürütülecek bazı hizmetler arasında koordinasyonu sağlama görevi olduğu söylenebilir. Aslında sayılan bu görevlerin birçoğu ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tek başına yapabileceği görevlerdir. Bu nedenle bu yasadaki düzenlemeler Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye ve anlayışa uygun değildir.

3.1.3.3.2. İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin Görevleri

5216 sayılı kanunun 7. maddesinde, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları da düzenlemiştir. Bu düzenlemeye göre ilk etapta, ilçe ve ilk kademe belediyeleri genel yetkili ve Büyükşehir belediyeleri ise özel yetkili gibi görünmesine rağmen, neredeyse yerel nitelikteki tüm hizmetler saymak suretiyle büyükşehir belediyesine verildiğinden, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin şekli anlamda genel yetkili olmasının uygulama açısından bir anlamı kalmamıştır.

5216 sayılı kanuna göre ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- c) Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak*.

e) Defın ile ilgili hizmetleri yürütmek.

görev ve yetkileri verilmiştir.

5216 sayılı kanunun 10. maddesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bu kanunla görevlendirildikleri konular dışında, Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip oldukları belirtilmiştir. Kanunun 28. maddedeki düzenleme ile de Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı düzenlenmiştir.

Kamu yönetimi reformunu oluşturan kanun ve tasarılar da temel vurgulardan birisi olarak dile getirilen yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi, ulusal düzeydeki yetki, görev ve sorumlulukların merkezden yerele aktarılması anlayışından, bu yasa ile uzaklaşmıştır (Erençin, 2005: 129-130). 5216 sayılı yasadaki bu anlayış Özerklik Şartı'nın yetki paylaşımında "yetkide halka yakınlık" ilkesi olan "Subsidiarity" ilkesine uygun olmadığı görülmektedir.

3.1.3.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, yerel toplum özerkliğini sağlamak açısından belediye organlarının seçimle oluşması öngörülmüştür. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesinin organları olarak büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak sayılmıştır(m.3/b). Bu organlardan Büyükşehir belediye meclisinin

* (1) 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanunun 85 inci maddesiyle bu bende, "belirtilen hizmetlerden" ibaresinden sonra gelmek üzere "775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak," ibaresi eklenmiş ve metne işlenmiştir.

tüm üyelerinin, encümenin bir kısım üyelerinin ve belediye başkanının seçimle gelmesi gerektiği ifade edilmiştir (m.3/a).

3.1.3.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve 2972 sayılı kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur (md.12). Tıpkı 3030 sayılı kanunda olduğu gibi üye seçimi için, 2972 sayılı “Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”a göndermede bulunulmuştur.

2972 sayılı kanununun 6. ve 24. maddelerine göre, büyükşehir sınırları içinde kalan her bir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri üye sayısının beşte biri alınmak suretiyle büyükşehir belediye meclisinin kaç üyeden oluşacağı tespit edilmekte ve daha sonra her ilçe için seçilmiş bulunan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle büyükşehir belediye meclisine katılacak üyeler bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclis üyesi onların ilçe belediye meclisi üyelikleri de devam etmektedir. Ayrıca büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir (Günday, 2004: 61).

5216 sayılı kanunun meclis toplantısı başlığıyla verilen 13. maddesinde, büyükşehir belediye meclisinin her ayın ikinci haftasında önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantının süresinin en çok yirmi diğer toplantıların süresini ise en çok on beş gün olacağı hükme bağlanmıştır. Böylece büyükşehir belediye meclisinin, kendi belirleyeceği bir ay tatil dışında sürekli olarak toplanması ifade edilmiştir (md.13). Meclisin çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda belediye yasasındaki hükümleri uygulanır (md.12) denilmiştir.

Kanun büyükşehir belediye meclisinin görevlerini;

- Büyükşehir belediyesi bütçesinin kabulünün, İlçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerinin onaylanması ve gerektiğinde değiştirilmesi (m.25/son),

- İlçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınan imara ilişkin kararların kararın gelişinden itibaren üç ay içinde nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi,
- Büyükşehir belediyesi örgüt birimlerinin kurulması kaldırılması ve birleştirilmesine karar verilmesi, olarak saymıştır.

Ayrıca, 5216 sayılı kanununun 28. maddesinde “Belediye Kanunu’nun ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olamayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir belediyesi hakkında büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı” hükme bağlanmıştır. Belediye meclisine verilen görevlerden büyükşehir belediyesini ilgilendirenler büyükşehir belediye meclisince yerine getirileceği belirtilmiştir.

Ayrıca kanunda şu şekilde bir düzenleme vardır.

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararlarını yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Başkan tarafından yeniden görüşülmek üzere gönderilen kararlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edildiğinde idari açıdan kesinleşir. Ancak başkan kesinlesen meclis kararlarını idari yargıya götürebilir. Kesinleşen meclis kararları en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararların iptali için 10 gün içinde idari yargıya dava açabilir. (md.14)

şeklinde düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, büyükşehir belediyesinin karar organı olan büyükşehir belediye meclisinin tüm üyeleri, seçim yolu ile gelen kişilerdir. Kendisine verilen görevler itibariyle de büyükşehir belediyesinin en geniş nitelikteki görüşme ve karar organı niteliğindedir. Ayrıca 5216 sayılı yasa yerel nitelikteki hizmetlerin yürütümü ile ilgili olarak meclise verilen görev ve yetkilerin kapsamı bakımından Özerklik Şartı ile paralellik göstermektedir.

3.1.3.4.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

5216 sayılı kanuna göre belediye encümeni atanmışlar ile seçilmişlerden oluşan bir kurul haline getirilmiştir. Kanununun 16. maddesine göre, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, büyükşehir

belediye meclisinin her yıl ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasında bir yıl için gizli oy ile seçtiği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere, büyükşehir belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşacağı ve Büyükşehir belediye başkanının yokluğunda encümen toplantılarına genel sekreterin başkanlık edeceği öngörülmüştür (md.16).

Kanun'da, mecliste olduğu gibi, encümenin de görevleri sayılmamıştır. Fakat 5216 sayılı kanununun 28. maddesine göre, *“belediye kanun ve diğer ilgili kanunların belediye encümenine verdiği görevlerin büyükşehir belediyesini ilgilendirenlerinin büyükşehir belediye encümenince yerine getirileceği”* (md.28) ifade edilmiştir.

Dolayısıyla 5393 sayılı yasada öngörülen belediye encümeni için ifade edilenler, büyükşehir belediye encümeni içinde geçerli olduğundan görevleri bakımından Özerklik Şartı'na uygun olduğu söylenebilir. Ancak encümen üyelerinin oluşumu noktasında tüm üyelerin seçimle gelmesi gerektiği, fakat buna rağmen encümenin üyelerinin yarısının atanmış üyelere olduğu bunun ise Özerklik Şartı'na uygun olmadığı görülmektedir.

3.1.3.4.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, 2972 sayılı Mahalli İdareler ve mahalle Muhtarları ve İhtiyar heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre büyükşehir sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan, beş yıl için seçilir (md.17).

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır (m.18):

- a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- d) Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.

- e) Büyükşehir belediyesinin ve bağılı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağılı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- f) Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- h) Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağılı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
- i) Belediye personelini atamak, belediye ve bağılı kuruluşlarını denetlemek.
- j) Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- k) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.
- l) Anayasa Mahkemesi'nin 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.: 2007/6 sayılı Kararı ile İptal edilmiştir.
- m) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürülü merkezleri oluşturmak.

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin 7. maddeye göre *“ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranır.”* şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere, büyükşehir belediye idaresinin başı, en üst amiri olan büyükşehir belediye başkanının seçimle gelmesi ve ona kanunla verilen görevleri yapması bakımından, Özerklik Şartı'na aykırı bir durum yoktur.

3.1.3.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun geçici 2. maddesi ile büyükşehir belediye sınırları İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırı olarak saptandıktan sonra diğer büyükşehir belediyelerinde; mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla;

- Nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre,
- Nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 kilometre,

- Nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktadır (G.md.2/1). Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelmektedir. Bu belediyeler hakkında bu kanun ile Belediye Kanununun, belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmamaktadır.

5216 sayılı kanunun geçici ikinci maddesinde aşağıdaki şekilde bir düzenleme vardır.

Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşmektedir. Bu şekilde oluşan mahallelerin katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye meclisince belirlenmektedir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam etmektedir. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılmaktadır. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir. (G.md.2/2)

Geçici ikinci maddenin birinci fıkrası gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden; birinci fıkrada belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köyler, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları aynı meclis kararında gösterilir.

Birinci fıkra gereğince büyükşehir kapsamına alınan belediyelerin sınırlarında yerleşim düzeni gerekleri dikkate alınarak bu kanunun yayımı tarihinden itibaren bir sene içinde büyükşehir belediye meclisinin talebi üzerine İçişleri Bakanlığınca gerekli değişiklikler yapılabilir.

Büyükşehir belediye sınırlarına alınan belediyelerin organları büyükşehir belediyesi ilçe veya ilk kademe belediyesi organları; köy muhtar ve ihtiyar heyeti ise mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti olarak ilk mahalli idareler genel seçimine kadar görevlerine devam ederler.

Tüzel kişiliği kalkan köylerin malvarlıkları hak, alacak ve borçları mahalle olarak katıldıkları belediyeye devredilir. Büyükşehir belediye kapsamına alınma nedeniyle meydana gelecek mülki sınır değişiklikleri katılma durumuna uygun olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre çözülür.

5216 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi sınırlarını ifade eden geçici 2. maddesi görüldüğü üzere, hâlihazır valilik binası esas alınmak üzere nüfus dilimlerine göre belirlenmiştir. Oysaki ne bu yeni durum karşısında sınırları genişleyecek olan büyükşehir belediyesi sınırları içinde yasayan halka nede genişleme sonucu katılacak olan belediye ve köy yerel halkına seçim yolu ile fikrini bildirme seçeneği sunulmamıştır. Kaldı ki bu genişlemenin sonucu olarak kimi köylerin tüzel kişiliği zaten sona ermektedir. Bu uygulama yöntem olarak Özerklik Şartı'na uygun bir yaklaşım değildir.

3.1.3.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin örgüt yapısı büyükşehir belediyesi teşkilatı başlığıyla kanunun 21. maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerine 5393 sayılı Belediye Yasasından farklı bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak Büyükşehir belediyesi bakımından farklı bir idari yapı öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre Büyükşehir Belediyesi örgütünün norm kadro esaslarına uygun olarak:

- Genel sekreterlik,
- Daire başkanlıkları
- Müdürlüklerden, oluşacağı belirtilmiştir.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi, büyükşehir belediye meclisinin yetkisine bırakılmıştır. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısının bulunmayacağı belirtilmiştir. Bunun yerine, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için nüfusu üç milyonun üzerinde olan yerlerde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısının atanabileceği ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve

politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanmaktadır (md.21).

5216 sayılı yasada büyükşehir belediyeleri için düzenlenen hususlar dışında, belediye yasası uygulanacağından, büyükşehir belediyesinde de örgüt yapısının oluşturulmasında serbestlik tanımıştır. Bu nedenle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin “Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar” başlığı altındaki 1. paragrafı arasında aykırı bir durum yoktur.

3.1.3.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

Büyükşehir Belediyesinin personel yapısı; genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, şube müdürleri, şeflikler ve memurluklardan oluşmaktadır. 5216 sayılı kanunun 22. maddesinde aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılmıştır.

Genel sekreter, belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Büyükşehir belediyesinin diğer personelleri büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmak zorundadır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dâhil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar. Büyükşehir belediyesi 1. hukuk müşaviri ve daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar. (md.22/1-3)

Kanunun 20. maddesine göre, nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Bu şekildeki bir görevlendirmenin, danışmanlar bakımından memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri başkanının görev süresini aşamaz. Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının % 75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir. (md.20)

5216 sayılı kanununla, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği belirtilmiştir (md.22/4).

Bunun dışındaki hususlarda, büyükşehir belediyesinin işçiler dışındaki çalışanları, 5393 sayılı Belediye Yasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup o yasadaki tüm hak ve imkânlardan yararlanmaktadırlar.

5216 sayılı kanunun 21. maddesine göre ve 5393 sayılı Belediye Yasası'na yapılan gönderme ile büyükşehir belediyelerinde çalışan personelin standartlarının, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen norm kadro esasına bağlanması, belediyelerin istihdam edecekleri personelin, sayı kadro, nitelik, ücret ve diğer özelliklerini belirleme yetkisine sahip olmadıkları anlamına gelir. Bu ise Özerklik Şartı'na uygun değildir. Çünkü yerel makamlar, yerel ihtiyaçlara ve verimliliğe bağlı olarak iç idari örgütlenmelerini kendileri kararlaştırabilmelidirler.

3.1.3.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı yasada büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı verilmesi (md.16/3) suretiyle, ödenekleri düzenlenmiştir.

Dolayısıyla diğer yasalarda olduğu gibi büyükşehir belediye yasasında yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının çalışma koşulları ile özlük ve sosyal hakları bakımından yapılan düzenlemelerin Özerklik Şartı'na uygun olduğu söylenebilir.

3.1.3.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile merkezi idarenin uygulayacağı dış denetimi veya iç denetim bakımından 5393 sayılı Belediye Yasası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile diğer kanunlarda belirtilen denetim yol ve yöntemleri bu belediyeler için de aynen geçerlidir. Dolayısıyla 5393 sayılı Belediye yasası ile ilgili olarak yapılan açıklamalar geçerli olduğundan yukarıdaki açıklamalar ile yetinilecektir.

5216 sayılı yasada büyükşehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde denetim yapması için hiyerarşik, vesayet ve hiyerarşik-vesayet karışımı türünden sıkı bir mekanizma kurulmuştur.

3.1.3.9.1. Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi yetkisi Anayasanın 121/5. maddesinde, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu şekilde merkezi idareye mahalli idareleri denetleme hakkı tanınmış bir yetkidir.

Anayasadaki bu düzenlemelere rağmen, 5216 sayılı yasa ile bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerine, büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiye göre, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararlarının dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Büyükşehir belediye başkanına da kendisine gönderilen meclis kararlarını yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararları yeniden görüşülmesi isteme talebi ile iade etmesi yetkisi tanınmıştır. Bu uygulama karşısında ilgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar eder ise karar kesinleşecektir (m.14/6).

Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde, kendi başkanları dışında, birde büyükşehir belediye başkanına kararları denetleme yetkisi verilmiştir. İki aşamadan oluşan bu denetim mekanizması ile büyükşehir belediye başkanına, ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır.

3.1.3.9.2. Hiyerarşik Denetim Yetkisi

5216 sayılı büyükşehir belediyesi yasasının çeşitli maddelerinde büyükşehir belediyelerine hiyerarşik denetim yetkisi verilmiştir. Buna göre, madde 8, madde 9, madde 11, madde 14, madde 25 ve madde 27 yi aşağıda incelemeye çalışalım.

- 5216 sayılı kanunun alt yapı hizmetleri başlığı altındaki 8. maddesinde; büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı **alt yapı koordinasyon merkezi** kurulacağı öngörülmüştür. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılabileceği ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınabileceği belirtilmiştir.

5216 sayılı kanunun 8. maddesinde aşağıdaki şekilde bir düzenleme öngörülmüştür.

Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır. Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayrılarak bu ödeneği belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarır. Çünkü bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluş, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz. Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve

diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar. (md.8)

Bu düzenlemeyle ilçe ve ilk kademe belediyelerinin alt yapı hizmetleri için yapacakları taslak programlar Altyapı Koordinasyon Merkezinin denetimine tabi olmaktadır. Ayrıca ortak programa alınan işler bakımından ilçe ve alt kademe belediyelerinin kaynak aktarımı noktasında zorunlu olması, bu belediyelerin kaynak kullanımındaki serbestliğini ihlal etmektedir.

Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde yürütülmesi gereken alt yapı hizmetlerinde, koordinasyon, verimlilik ve kaynak israfının önlenmesinin amaçlandığı düşünülebilir. Fakat yerel yönetimlerin var olmasındaki tek neden bu değildir. Bunun yanında, yerel toplumun seçilmiş temsilcileri aracılığı ile kendi kendilerini yönetmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması, hizmetlerin halka en yakın birimlerce sürdürülmesi ve kaynak kullanımında yerel yönetimlerin serbest olması gibi şartlar çok daha önemli nedenlerdir.

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi, seçilmiş organların bu merkezdeki çalışmalara katılmasını kanunla güvence altına almamıştır. Bu nedenle burada düzenlenen hiyerarşik denetim ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğini alt yapı hizmetleri bakımından sıkıntılı bir duruma düşürdüğü söylenebilir.

- 5216 sayılı kanunda ulaşım hizmetleri başlığıyla ifade edilen 9. maddesinde; Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı **ulaşım koordinasyon merkezinin** kurulacağı öngörülmüştür. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılabileceği ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşlerinin alınabileceği belirtilmiştir (md.9/1).

Kanunun 9. maddesinin devamında ise,

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlenmesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır. Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. (md.9/3-5)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ve büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

- 5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi başlığıyla ifade edilen 11. maddesinde; büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili olduğunu, denetim yetkisinin, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerdiğini belirtmiştir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verileceği bu süre içinde eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi gerektiği aksi takdirde, büyükşehir belediyesinin eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Kanunu 11. maddesinde denetim ile ilgili olarak yapılan düzenleme,

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32. ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkına haizdir (md. 11).

şeklindedir.

- 5216 sayılı kanun ile ilk olarak ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin, imara ve bütçeye ilişkin kararları üzerinde, büyükşehir belediye meclisine, hiyerarşik bir denetim yetkisi verilmiştir. Düzenleme ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların, büyükşehir belediye meclisine gelişinden itibaren üç ay içinde nazım imar planına uygunluğu yönünden inceleyerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına göndermesi (md.14/8) uygun görülmüştür. Böylece büyükşehir belediye meclisine, imara ilişkin ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararları üzerinde hiyerarşik denetim yetkisi tanınmıştır.

- Ayrıca 5216 sayılı kanununun 25. maddesine göre, büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul eder. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

- a) Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
- b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
- c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
- d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye,

yetkili olduğu öngörülmüştür.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz etme ve Danıştay'ın da bu itirazı otuz gün içinde karara bağlaması gerektiği öngörülmüştür (md.25).

- 5216 sayılı kanunda belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon başlığıyla ifade edilen 27. maddesinde; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı belirtilmiştir. Büyükşehir, ilçe ve ilk

kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olduğu öngörülmüştür. Yeni kurulan 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 belirleneceği belirtilmiştir (md.27).

Özerklik Şartı'nın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi başlığıyla verilen 8. maddesinde; ilk kural denetimin Anayasa veya Kanunla belirlenmiş yöntemlerle gerçekleştirilmesidir. Özerklik Şartı ile denetimin salt hukuka uygunluk amacı ile yapılabileceği belirtilmiş olmasına rağmen, kanunla, yaygın bir yerindelik denetimine yer verilmiştir. Yerindelik denetimi üst makamın yetki devri yolu ile gördürdükleri işlerde mümkün olmasına rağmen, düzenleme ile büyükşehir belediyesinin müdahalesi normal hale getirilmiş ve denetimde ölçü ise tam olarak açıklanmamıştır. Bu nedenle 5216 sayılı kanunun öngördüğü denetim anlayışı Özerklik Şartı'na uygun bir denetim değildir.

3.1.3.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

Büyükşehir belediyesinin mali yapısı özel anlamda 5216 sayılı yasa ve genel anlamda 5393 sayılı Belediye Yasası ile düzenlenmiştir. 5393 sayılı yasa ile ilgili kısım yukarıda anlatıldığından, sadece 5216 sayılı yasa ile ilgili açıklamalar yapılacaktır.

5216 sayılı kanunun 23. maddesinde Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

- a) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.
- b) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

- c) 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- d) 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- e) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- f) Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- g) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- h) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- i) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- j) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- k) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- l) Şartlı ve şartsız bağışlar.
- m) Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.)Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.

3.1.3.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanununda bu konuda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak 5216 sayılı kanunun 28. maddesi ile Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden, 5393 sayılı yasa ve diğer yasalar ile ilgili olarak yapılan açıklamalar bu belediyeler açısından da geçerli olacaktır.

3.1.3.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 5216 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasının 3. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları belirtilmiştir. Yine 5216 sayılı kanunun 28. maddesinin 5393 sayılı Belediye Kanununa göndermesi ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları söylenebilir. Anayasa'daki düzenlemeye uygun olarak ilgili kanunlar da belediyelere kamu tüzel kişiliği statüsü tanınarak bu belediyelerin dava açma hakkı ve davalarda taraf olma hakları olduğu dolaylı olarak kabul edilmiştir.

Ayrıca 5216 sayılı kanunun 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir belediyesini mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla temsil etmek veya özel avukatlara temsil ettirmek yetkisi verilmiştir.

Bu düzenlemeler karşısında da Büyükşehir belediyesinin ve ilçe ve ilk kademe belediyelerinin açılacak iptal ve tam yargı davalarına müdahil olmaları bakımından hiçbir yasal engel bulunmamaktadır. Görüldüğü üzere Özerklik Şartı'nın 11. maddesinde düzenlenen, özerk yerel yönetim ilkesinin yargı yolu ile korunması ilkesine iç hukukumuzda yer verilmiştir. Sadece belediyelere anayasa uygunluk denetimi bakımından Anayasa Mahkemesine "iptal davası" açmak yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla bu sınırlama dışında Özerklik Şartı'na uygun olmayan hiçbir aykırı durum yoktur.

3.1.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl Özel İdaresi ile ilgili olarak tarih sayfalarını şöyle bir incelediğimizde birçok düzenleme ile karşılaşırız. Bunları aşağıdaki şekilde sıralama yapabiliriz.

- 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi
- 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi
- 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati
- 1929 tarihli ve 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu
- 1949 tarihli ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu
- 1987 tarihli ve 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 2005 tarihli ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Yukarıdaki veriler incelendiğinde 1864 ve 2005 yılları arasında İl Özel İdaresiyle ilgili çeşitli zamanlarda kanunlar çıkarıldığını görmekteyiz. Ancak bunlardan hiçbiri 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı yasa kadar köklü bir değişiklik öngörememiştir. Çalışmamızda en son yapılan düzenleme olan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi* Kanunu üzerinde duracağız.

İl özel idaresini yeniden yapılandırmayı amaçlayan “İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı” 3 Mart 2004’ de TBMM’ye sunulmuş ve 23 Haziran 2004 tarihinde ise yasalaşmıştır. 5197 sayılı İl Özel İdareleri Kanun’u 10 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiştir. Yasa, TBMM Plan ve Bütçe komisyonunda 8 Şubat 2005’de tekrar görüşülmüş ve veto edilen Kanun’un 3, 6 ve 10. maddeleri tamamen değiştirilmiş, 15. maddesinde ise bir ibare değişikliği yapılarak tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Sezer 5302 sayılı kanunu onayladıktan sonra 4 Mart 2005’de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacında; İl Özel İdaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını belirtilmiştir (Çukurçayır, 2011: 272).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6 Kısımda toplam 73 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Kanun’un Birinci Kısımında (md.1- 8) Genel Hükümler, İkinci Kısımında (md.9-34) İl Özel İdaresinin Organları, Üçüncü Kısımında (md.35-

* Türkiye’de “İl Genel İdaresi” ile karışmaması için il mahalli idaresine “İl Özel İdaresi” ismi verilmektedir.

36) İl Özel İdaresi Teşkilatı, Dördüncü Kısımında (md.37-41) İl Özel İdaresinin Denetimi, Beşinci Kısımında (md.42- 61) Mali Hükümler ve Cezalar, son olarak Altıncı Kısımında (md.62-73) Çeşitli ve Son Hükümler bulunmaktadır.

3.1.4.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, 3. maddesinin a fıkrasında; *“İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişisi”* (md.3/a) olarak tanımlanmıştır. Yapılan bu tanıma göre, yerel toplumun müşterek ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan belediyelerin;

- Tüzel kişiliğe haiz,
- Karar organları seçmenler tarafından oluşturulan,
- İdari ve mali anlamda özerk, yerel yönetim birimi oldukları belirtilmiştir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3. maddesinde kullanılan “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” ibaresinin “özerk yerel yönetimler ilkesi” ile aynı anlama gelecek düzeyde tartışmaları sona erdirecek açıklıkta olmadığı bu nedenle Özerklik Şartı’nda öngörülen şartların şekli olarak tam yerine getirilmediği görülmektedir.

3.1.4.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3. maddesinde yapılan tanımlamadan İl Özel İdarelerinin, Anayasaya uygun olarak kanunla kuruldukları, örgüt olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları, yerel hizmetleri yerine getirmek bakımından ayrı bir yetkiye sahip oldukları belirtilmiştir. Dolayısıyla yönetsel anlamda özerk oldukları kabul edilmiş ve böylelikle Anayasadaki statüsü kanunla da yinelenmiştir. Merkezi idareden ayrı olarak “kamu tüzel kişiliğine” sahip ve “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak” amacı ile oluşturulmuş yerel nitelikteki hizmetleri yönetme yetkisine sahip yerel yönetim birimleridir. Bu özellikleri itibariyle

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'unun, Özerklik Şartı'nın 3 maddesinin 1. paragrafında ifade edilen düzenleme ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

3.1.4.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramının gerekli kıldığı bir ilke olduğu da belirtilmiştir. Kanun gerekçesinde belirtilen anlayış ile Özerklik Şartı'ndaki anlayış paralel bir anlayıştır. Kanunun maddelerinde ise il özel idarelerinin görevleri "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlığı altında 6. maddede düzenlenmiştir.

İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir. (md.6)

İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylandıktan sonra hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirleneceği belirtilmiştir. Ayrıca il özel idaresi hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı, hizmet sunumunda özürü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumunun da gözetileceği (md.6) belirtilmiştir.

İlin çevre düzeni planını, belediyeler ile il özel idaresinin birlikte yapması sözü edilen planın belediye meclisinin yanında ayrıca il genel meclisince de onaylanacağı ilkesini getirmiştir. Yerel yönetimler arası ilişkilerin etkinliği

bakımından faydalı olacaktır. Ayrıca yönetimin bütünlüğünün sağlanması açısından bu tür ortak yapılan çalışmalar daha olumlu sonuçlar vermesi de beklenir.

Hizmetlerin bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyonu o ilin valisinin sağlayacağı öngörülmüştür. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumlulukların bu Kanun kapsamı dışında olduğu da belirtilmiştir (md.6).

Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 69. maddesine göre,

“İl özel idaresi yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemleri alır. İl özel idaresi, il dışında yangın ve doğal afet durumlarında, bu bölgelere yardım ve destek sağlayabilir.” (md.69)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun “il özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları” başlığıyla verilen 7. maddesine göre, İl Özel İdaresinin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

- a) Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.
- b) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- d) Borç almak ve bağış kabul etmek.
- e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.
- g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir. İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma

yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez. (md.7)

5302 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, il özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ve bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaftır.

5302 sayılı il özel idaresi kanununda il özel idaresine verilen görevler bakımından, kendi yetki sınırları içerisinde ve amaçları doğrultusunda beldeye ait her türlü faaliyet ve hizmetleri gerçekleştirebilme hususunda karar ve hareket serbestisine sahip olduklarını göstermektedir. Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde öngörülen, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluklarının kanunla düzenlenmesi, hizmetlerde yetkinin halka en yakın birimlere verilmesi ve verilen yetkiler itibariyle Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir.

3.1.4.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, Yerel toplumun özerkliğini sağlamak açısından organlarının seçmenler tarafından seçimle oluşması öngörülmektedir. 5302 sayılı Kanunu'nun 3. maddesinin b fıkrasında belediyelerin organları:

- İl genel meclisi,
- İl encümeni
- Vali

olarak sayıldıktan sonra, bu organlara seçilecek kişilerin ilgili kanundaki seçim usulleri ile seçileceği belirtilmiştir (md.3/b).

3.1.4.4.1. İl Genel Meclisi

5302 sayılı Belediye Kanunu ile il özel yönetiminin karar organının "İl Genel Meclisi" olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı belirtilmiştir (md.9). İl Genel Meclisi üyeleri halk tarafından beş yılda bir, nisbi temsil yöntemine uygun olarak seçilir. İl Genel Meclisi ilçeler adına seçilen

üyelerden oluşur ve seçilme yeterliliğine sahip her yurttaş İl Genel Meclisi üyeliğine aday olabilir. Genel meclislerin üye sayısı, ilçe sayısına ve nüfusuna göre değişir.

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün kendiliğinden toplanır ve en yaşlı üye toplantıya başkanlık eder. Meclis bu toplantıda kendi üyeleri arasından gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekilleri ile ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçerek başkanlık divanını oluşturmaktadır. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahalli idareler seçimine kadar görev yapmaktadır. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir. İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. (md.11)

İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Farklı bir yerde toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanı toplantı yerini değiştirebileceği belirtilmiştir.

Meclis toplantıları halka açıktır. Ancak meclis başkanı veya üyelere birinin talebi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı üzerine toplantı kapalı oturum yapılabilir. Meclis görüşmeleri aylık yapılır ve tutanağa geçirilir. Tutanaklar başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Meclisin kararı ile meclis toplantıları sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir. Özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilip bilgi alınabileceği de öngörülmüştür (md.12).

Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir fakat önerinin gündeme alınması için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabul etmesi şartı vardır (md.13).

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verebileceği belirtilmesine rağmen karar yeter sayısı, üye

tam sayısının dörtte birinden az olamayacağı öngörülmüştür. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a ile sonuç belirleneceği ifade edilmiştir (md.14).

Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil edeceğini fakat gelecek toplantının yapılabilmesi için de üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan sayıda üyenin katılması şartını getirmiştir.

Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin isteği üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır. Üyeler oylarını bizzat kullanır. Oylama; gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur. Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır (md.14).

İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- d) Borçlanmaya karar vermek.
- e) Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- f) 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.
- g) Şartlı bağışları kabul etmek.
- h) Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beşmilyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- i) İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

- j) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- k) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- l) Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- m) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.
- n) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- o) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek. (md.10)

Yeni yasa ile il genel meclisleri sürekli bir karar organına dönüştürülmüş, valiliğin, özel idare işlerini doğrudan idare personeli ile yürütmesi öngörülmüş, il genelinde harcama gücü valilikten özel idareye kaydırılmıştır.

5302 sayılı Kanun'a göre; İl Genel Meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasından gizli oyla, ilk iki yıllık süre için meclis başkanını seçecektir. Böylece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde öngörülen, "yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi" ilkesi sağlanmış olmaktadır.

Görüldüğü üzere, il genel meclisi ile ilgili düzenlemeler bakımından, üyelerin seçimle oluşması ve yerel nitelikte ki hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak meclise verilen görev ve yetkilerin kapsamı bakımından, 5302 sayılı kanunun Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir.

3.1.4.4.2. İl Encümeni

5302 sayılı kanunun 25. maddesinde; İl encümenin valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder (md.25).

İl özel idaresinin, müzakere, danışma ve karar organı olan İl encümeninin, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar

vereceği belirtilmiştir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağı ve çekimsiz oy kullanılamayacağı öngörülmüştür. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabileceği de belirtilmiştir.

Encümenin gündemi vali tarafından hazırlanır fakat encümen üyeleri de gündem maddesi teklif edebilir. Encümen'in, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlayacağı ve alınan kararların başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanacağı öngörülmüştür. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebileceği fakat encümenin, kararında ısrar etmesi durumunda ise kararın kesinleşeceği belirtilmiştir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurabilir. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

“Encümen başkan ve üyelerinin, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamayacakları belirtilmiştir” (md.27).

Encümende görüşülecek bir kısım işlerin uzmanlık, bilgi ve tecrübe gerektirmesi doğru bir düşüncedir. Fakat valinin atadığı birim amirlerini karar organı niteliğindeki bu kurula üye yapmak tek çözüm değildir.

Kanunla il encümenine verilen görevler (md.26) şunlardır:

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen haline karar vermek.
- g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.
- j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Bir karar organı olan encümenin atanmış üyelerinin bulunması ve vali bulunmadığı zamanlarda seçilmiş kişilerin olduğu bir organa genel sekreter sıfatıyla atanmış bir bürokratin başkanlık yapması encümenin özerkliği ve verimliliği bakımından yeniden düşünülmesi ve gözden geçirilmesi gereken önemli bir husustur.

Yukarıda sayılan görevlerin kapsamı itibariyle genişliği düşünüldüğünde, tüm il encümen üyelerinin seçimle gelmesi gerektiği yönündeki düşünce haklılık kazanmaktadır. Bu nedenle encümenin bir kısım üyelerinin atanmışlardan oluşması ve valinin katılmadığı toplantılara atanmış bir bürokratin başkanlık etmesi 5302 sayılı kanunun bu yönüyle Özerklik Şartı'na uygun olmadığını göstermektedir.

3.1.4.4.3. Vali

Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanan vali; devletin, hükümetin, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi olmasının yanı sıra il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md.29).

Kanunla valiye verilen görev ve yetkiler şunlardır (md.30):

- a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) İl encümenine başkanlık etmek.
- e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- j) İl özel idaresi personelini atamak.
- k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.

- m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

olarak sayılmıştır.

Vali'nin, ilde yaşayan yerel halkın oyuyla seçilerek gelmemiş olması, yani merkez tarafından atanan birisi olması Özerklik Şartı'ndaki "yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin düzenleme ve yönetme hakkının seçilmiş kimselerce kullanılması gerektiği ilkesine" uygun olmadığı görülmektedir.

3.1.4.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 sayılı kanununda "il özel idaresini görev alanı" başlığı ile verilen 5. maddesine göre; "*İl özel idaresinin görev alanı ilin tüm sınırlarını kapsar*" (md.5) diye ifade edilmiştir. Bu ifadeden, İl Özel İdaresinin görevlerinin "halkın il düzeyini ilgilendiren mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak" şeklinde yorumlanacağı sonucu çıkarılabilir (Derdiman, 2005: 90).

5302 sayılı kanununda "kuruluş" başlığı ile verilen 4. maddesine göre; il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer diye belirtilmiştir (md.4). Bu anlamda 5302 sayılı kanun ile Özerklik Şartı arasında aykırı bir durumun olmadığı görülmektedir.

3.1.4.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 sayılı kanunun 35. maddesine göre yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenmeyi yapması için aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılmıştır. Kanuna göre;

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel

meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir. (md.35)

şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafında kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve en etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir diye ifade edilen bu düzenlemeye paralel olarak, 5302 sayılı kanunun 35. maddesinin 1. fıkrasında *“norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde... diğer birimler il genel meclisi kararıyla oluşturulabilir.”* denilerek yerel ihtiyaçlara uyumlu kılacak etkin bir idare anlayışı düzenlenmiştir. Bu anlamda 5302 sayılı Belediye Kanun'u ile Özerklik Şartı'nın uygun olduğu görülmektedir.

3.1.4.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 sayılı il özel idaresi kanununun 36. maddesinde *“norm kadro ve personel istihdamı”* başlığı altında düzenlenmiştir. Norm kadro ilke ve standartlarının ise İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği ve il özel idarelerinin bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını yapma ve yaptırma yetkisine sahip oldukları belirtilmiştir. Kanunun 36. maddesinde öngörülen düzenleme aşağıdaki şekildedir.

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. İl özel idareleri, norm kadro unvan ve sayıları dâhilinde

olmak kaydıyla, çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında; tabip, uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, mimar, ebe, hemşire, teknisyen ve tekniker gibi ihtiyaç duydukları uzman ve teknik personeli, sözleşme ile çalıştırabileceği ifade edilmiştir. Bu şekilde sözleşmeli olarak çalıştırılacakların, yürütecekleri hizmete ilişkin nitelikleri taşımaları şarttır. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. (md.36/1-3)

Kanunun 36/2 maddesine göre il özel idaresi personeli vali tarafından atanacağı ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulacağı ifade edilmiştir. Personelin merkezi idarenin temsilcisi olan vali tarafından atanması ve sadece meclisin bilgisine sunulması da merkezi idarenin il özel idaresi personeli üzerindeki önemli vesayet yetkilerindedir (Kalabalık, 2005: 663).

Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile genel sekreterlik kadrosuna atananların, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dâhil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanacağı (md.36/5) öngörülmüştür. Genel sekreterin atanmasında il genel meclisinin söz sahibi olmaması buradaki idari vesayetin bir göstergesidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde öngörülen şartlar dikkate alınır. İl özel idarelerinde bu şekilde istihdam edilen kamu kurum ve kuruluşları personeli kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları il özel idaresi tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirlenler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren on beş gün içerisinde yazılı olarak eski kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına, kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu sebeplerle atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya atanırlar. (md.36/6)

Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri meslekî kıdemlerinde geçmiş sayılır. Bu şekilde atananlar genel sekreterlik görevinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından meslekî kıdemlerine uygun görevlere atanır (md.36/7)

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle (hastalık ve yıllık izinleri dâhil) orantılı olarak, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde bu rakam 30000 olarak uygulanır. (md.36/8)

Kanunda yapılan yukarıdaki düzenlemeyle il özel idaresinde çalışacak olan personelin sosyal hakları, çalışma şartları, nitelikleri, terfi durumları ve mali imkânları düzenlenmiştir.

İl Özel İdarelerine sözleşmeli personel çalıştırabilme ve kamu kurumlarından personel transfer edebilme olanağının sağlanması, il özel idaresinin yeni görev sahası ve geniş bir alana yayılan sorumlulukları dikkate alındığında yararlı gözükten bir yaklaşımdır. Fakat bu tür uygulamalarda dikkat edilmesi gereken husus, sözleşmeli personel istihdamında aşırıya kaçılmadan kurumun ihtiyacı kadar personel istihdam edilmesidir.

Personelin merkezi idarenin temsilcisi olan vali tarafından atanması ve sadece meclisin bilgisine sunulması da merkezi idarenin il özel idaresi personeli üzerindeki önemli vesayetidir. Bu ise il özel idarelerinin ihtiyaç duydukları kadroları özerk bir şekilde belirleme yetkisine sahip olmadıkları anlamına geleceğinden düzenlemenin Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye uygun olmadığını görülmektedir.

3.1.4.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 sayılı kanunda Özerklik Şartı'nın "yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir" şeklindeki düzenlemeye uygun olarak "meclis üyelerinin huzur hakları ve diğer sosyal hakları" başlığıyla verilen 24. maddesinde ve "encümen üyelerine verilecek ödenek" başlığıyla verilen 28. maddesinde;

Meclis toplantılarına katıldıkları her gün için; il genel meclisi başkanına 2600 gösterge, diğer meclis üyelerine 2200 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödeneceği öngörülmüştür. İl genel meclisi üyelerinin

hastalıkları süresince izinli sayılacakları ve mazeretleri durumunda, bir yıl içindeki toplantı süresinin yarısını aşmamak şartıyla istekleri üzerine meclis tarafından izin verilebilir (md.24). Encümen başkanına 14000, üyelerine 12000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verileceği ve encümenin memur üyelerine encümen üyeleri için belirlenen gösterge rakamının yarısı ödenir. (md.28)

şeklinde düzenlemeler öngörülmüştür. Yapılan düzenlemelerle seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirmesi için gerekli olanağın sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Çünkü seçilmiş temsilcilerin huzur hakları ve ödenekleri kanunda tek tek sayılarak belirtilmiştir.

Kanunun “norm kadro ve personel istihdamı” başlığıyla verilen 36. maddesinin 4. fıkrasındaki düzenleme aşağıdaki gibidir.

Üçüncü fıkrası hükmü uyarınca istihdam edileceklerin ücret miktarları, yılları Bütçe Kanununda belirlenecek ücret tavanını aşmamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen sınırlar içerisinde il genel meclisi tarafından belirlenir. Bu şekilde çalıştırılacaklara her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılamaz ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilemez. Söz konusu personel hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda vize hariç 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. (md.36/4)

Kanunla yapılan düzenlemede istihdam edileceklerin ücret miktarlarının ve yıllarının Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği öngörülmüştür. Bu il özel idaresinde çalışacak personelin çalışma koşulları kanunla belirlenmiştir.

5302 sayılı kanunun 34. maddesinde; *“görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organlarının veya bu organların üyelerinin, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği”* düzenlenmektedir. Bu hususa ilişkin kararı kimin alacağı belirtilmese de Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca il özel idare organlarını görevden uzaklaştırma yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na ait olduğu anlaşılmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundaki düzenlemeler ile Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin seçilmiş organları için öngörülen çalışma koşulları ve özlük hakları bakımından uygun olduğu herhangi bir aykırılığın olmadığı görülmektedir.

3.1.4.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

Özerklik Şartı'nda yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği, idari denetimi sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağı öngörülmüştür. Bu amaçla 5302 sayılı kanunda, il özel idarelerinin denetlenmesi hususu, kanunun 37. ve 38. maddesinde düzenlenmiştir.

İl özel idarelerinin denetiminin amacının; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır. (md.37)

İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılacağı ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebilir. Denetim sonuçları kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur. (md.38)

Kanunda yapılan düzenlemede denetimin amacı, standartları, nasıl bir denetim yapılacağı ve sonuçların nasıl değerlendirileceği belirtilmiştir. İç ve dış denetimin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Yapılan denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanacağı ve ayrıca meclisin bilgisine de sunulacağı belirtilmiştir.

5302 sayılı kanunun 17. maddesi, meclis içinde bir "denetim komisyonu" oluşturulmasını da zorunlu kılmıştır. Bu komisyon il özel idaresinin gelir ve giderlerini denetleyecektir. Meclis içinde bir denetim komisyonunun oluşturulması il genel meclisinin etkinliğini artıran önemli bir faktör olarak göze çarpmaktadır.

5302 sayılı kanunun 40. maddesinde, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimince belirlenmesi durumunda, İçişler Bakanlığı'na müdahale yetkisi vermektedir. Bu yetki doğrultusunda İçişleri Bakanlığı, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek

meydana gelen aksaklığın giderilmesini il özel idaresinden isteyecektir. Verilen süre dâhilinde aksaklığın giderilmesi hususunda olumlu bir gelişme sağlanamazsa, Bakanlık söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda, vali aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla düzeltecek, mümkün olmadığı takdirde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanarak giderecektir (md.40).

Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o özel idarenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden özel idareye ayrılan paydan valilik emrine gönderileceği (40/b) öngörülmüştür. Hizmetin aksamasına yönelik söz konusu şartların gerçekleşmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'na müdahale yetkisi verilmektedir. Bu düzenlemenin amacının kamu hizmetlerinin kesintisiz sunulmasını sağlamak, aksaklıklar karşısında merkezi idarenin harekete geçmesine imkân vermek ve merkezi hükümetin siyasi sebeplerle özel idarelere müdahalesini önlemek olduğu ifade edilmektedir. Kanun ise farklı olarak yukarıda belirtildiği üzere müdahale yetkisini vali veya görevlendireceği kişilere de tanımaktadır.

Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlayıp mart ayında meclise sunması gerektiği belirtilmiştir. Raporun bir örneğinin de İçişleri Bakanlığına gönderileceği ve kamuoyuna da açıklanacağı öngörülmüştür (md.39). Faaliyet raporundaki açıklamaların, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmemesi halinde, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderileceği öngörülmüştür (md.18/5).

3.1.4.9.1. Dış Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesine göre dış denetimden amaç; "*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme*

sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunla kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması" olarak belirtilmiştir (www.tbmm.gov.tr/kanunlar /k5018).

Aynı kanununun 68. maddesine göre; dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı ifade edilmiştir. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Anayasanın 160. maddesi hükmü Sayıştay'a "hesap denetlemesi" görevi vermiş; performans amaçlara ulaşma derecesini ölçme görevi vermemiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisini önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Öngörülen bu denetimin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından yapılmasında, Özerklik Şartı bakımından aykırı bir durumun olmadığı görülmektedir.

3.1.4.9.2. İç Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun 63. maddesine göre "*iç denetim kamu idaresinin çalışanlarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.*" diye belirtilmiştir.

İç deneticilerin genel özellikleri ile ilgili genel olarak 5393 sayılı belediye yasasında değinildiğinden burada sadece aynı kanun (5018 sayılı kanun) düzenlemelerinin geçerli olduğunu belirtmekle yetineceğiz. Ancak yasada "iç kontrol" diye bir kontrolden bahsedilmektedir. 5018 sayılı kanunun 55. maddesine göre iç kontrol daha çok kamu idarelerince yapılacak harcama işlemlerinin mevzuata uygunluğunu sağlama biçiminde ifade edilmektedir.

5302 sayılı kanununun 30. maddesine göre, vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir denilmektedir. İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il

özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, hak ve menfaatlerini korumak (m.30/a) yetki ve görevine sahip olduğu belirtilmiştir.

İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturacağını belirtmiştir. Bu komisyondaki üyelerin sayısının ise, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Komisyonun, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde, çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen belge ve bilgileri geri iade etmek üzere verilmesi zorunludur.

Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlayıp raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunmalıdır. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulabilir. (md.17)

İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanabilir. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. (md.18)

Kanunun 17. ve 18. maddelerinde meclisin iç denetim yapması için komisyon kuracağı ve komisyonun çalışma koşulları belirtilmiştir. Komisyondaki üyelerin seçilmişler arasından ve her siyasi partiden üyelere oluşması denetim sonucunun daha pozitif olmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca meclise ve üyelerine verilen yetkiler düşünüldüğünde sıkı bir denetimin olduğu görülmektedir.

5302 sayılı kanunun “meclis kararlarının kesinleşmesi” başlığıyla verilen 15. maddesine göre, “*vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek görüşülmek üzere il genel meclisine iade etmekte ve böylece meclis kararlarının kesinleşip yürürlüğe girmesini belli bir süre için erteleyebilmektedir*” (md.15/1). Burada valiye, geciktirici veto yetkisi tanınmaktadır. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşmekte ve yürürlüğe girebilmektedir (md.15/2). Bu durumda ise vali kesinleşmiş ve yürürlüğe girmiş

meclis kararlarının uygulanmasını durduramamakta, ancak bu kararların iptali istemiyle idari yargıya başvurabilmektedir (md.15/3).

Valinin hukuka aykırı gördüğü kararı tekrar görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisine sahip olmasından, bu konudaki vesayet denetiminin hala devam ettiği anlaşılmaktadır. Valinin meclis kararlarını sadece hukuka aykırılık yönünden denetleyebilecek olması ve geri gönderilen kararların, salt çoğunlukla meclis tarafından aynen kabul edilmesi halinde kararların kesinleşmiş sayılacağına kabul edilmiş olması, bu alandaki vesayet denetiminin oldukça hafifletildiğini göstermektedir. İdari vesayetin kaldırılmış olması yerindelik bakımından Özerklik Şartı'na daha uygun bir durum oluşturmaktadır.

5302 sayılı Kanun'da geçen "kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve meclis kararlarına" ifadeleri sadece hukuka uygunluk açısından denetimi işaret etmekte böylece önceki kanunda tanınan yerindelik (ihtiyaçlara uygunluk) denetimi yetkisi kaldırılmış olmaktadır (Kalabalık, 2005: 432).

Ancak valinin il özel idaresi üzerindeki etkisi azaltılmış olsa da İçişleri Bakanlığı'nın talebi doğrultusunda valiye, gerektiğinde bu idarelerin yerine geçerek onların hizmetlerini bizzat yerine getirme yetkisi tanınmış olması merkezi idarenin yerindelik denetimini de içeren bir vesayet denetimi ile donatıldığını göstermektedir. Bu ise Özerklik Şartı'na uygun bir durum değildir.

3.1.4.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

Özerklik Şartı'nda "*ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.*" şeklinde öngörülen düzenlemeye karşılık 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde il özel idaresinin gelirleri 9 fıkra olarak sayılmıştır.

İl Özel İdaresinin gelirleri 5302 sayılı kanununun 42. maddesinde şunlardır:

- a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

- e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirler.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il özel idaresinin oldukça geniş görev ve yetkileri olmasına rağmen, bu görev ve yetkilerini yerine getirebilecek malî kaynaklara sahip olmadığı yolunda eleştiriler dile getirilmektedir. Geçmişte il özel idaresine yeterli mali kaynak verilmediği için bu idarelere verilen görev ve yetkiler, adım adım merkezî idare (Bayındırlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü vs.) tarafından üstlenilmiştir.

İl özel idaresinin görev ve yetkilerini yerine getirememesi, bu görev ve yetkilerin zamanla merkezî idareye geçmesi aslında yerel demokrasi için üzücüdür. Çünkü bu hizmetler il özel idaresi tarafından yürütülüyor olsaydı, bu hizmetlere halk tarafından seçilen il genel meclisi üyeleri karar verecekti. Merkezî idare tarafından yürütüldüğünde ise bu hizmetlere merkezî idarenin taşra teşkilâtındaki atanmış yöneticileri karar vermektedir (Gözler, 2005: 305).

5302 sayılı Kanun'un 43. maddesinde il özel idaresinin giderleri 16 fıkra olarak sayılmıştır.

İl özel idaresinin giderleri kanununun 43. maddesinde şunlardır:

- a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- i) Dava takip ve icra giderleri.

- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- o) Doğal afet giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

Özerklik Şartı'ndaki düzenleme çerçevesinde baktığımızda, bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin görevleri göz önüne alındığında, kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri ve ihtiyaçlarını tam olarak karşılayan yeterli kaynağa sahip olmadığı görülmektedir.

3.1.4.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

5302 sayılı kanunun yurt dışı ilişkiler başlıklı 62. maddesinde “*İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. İl Özel İdaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir.*” (md.62). 62. maddenin 3. fıkrasında birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, İçişleri Bakanlığının iznini alınarak dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesini zorunlu kılmıştır.

Yine 5302 sayılı kanunun 43. maddesinin 1. fıkrasına göre, il özel idarelerinin “*... Yurtdışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle yapılan hizmetler ve diğer proje giderleri*” için ödenek ayırmaya yetkili oldukları öngörülmüştür (md.43). Harcamaları düzenleyen bu madde ile doğrudan yurtdışı ilişkilere ayrılmış maddede adı geçmeyen yeni yabancı aktörlerle ortak iş yapma mümkün hale getirilmiştir. Böylece özel idarelere merkeze bağımlı olmadan harcama yapma ve ortaklık kurma yetkisi tanınmış, idari özerkliğin gereği olan serbestçe karar verip uygulayabilme olanağı sağlanmıştır.

Çekince konularak kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesine rağmen yerel yönetimlere başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve

birlikler kurabilme hakkı verilmiştir. Buna paralel olarak 5302 sayılı kanun, il özel idaresinin "diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmasına" tam yetki vermiştir. Bu konudaki kararı il genel meclisinin vermesini yeterli olacağı öngörölmüş ayrıca onay-izin mekanizması belirtilmemiştir (md.10/n).

Türkiye Özerklik Şartı'nın 10. maddesinin, yurt içinde işbirliği ve birlik kurmayı düzenleyen 1. paragrafını kabul etmiş fakat yerel yönetimlerin "uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma haklarını düzenleyen 2. ve 3. paragraflarına çekince koymuştu. 5302 sayılı kanunun 62. maddesindeki düzenleme ile il özel idaresine uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel aktörleri ile işbirliği yapma hakları tanınmış bulunmakla, bu iki paragrafa yönelik çekincesini aslında fiilen tanımış olmaktadır. Bu ise Özerklik Şartı bakımından uygundur.

3.1.4.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 5302 Sayılı Kanundaki Yeri

Anayasadaki düzenlemeye uygun olarak 5302 sayılı il özel idaresi kanununun 3. maddesinde de İl Özel İdarelerinin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları belirtilmiştir. Böylece il özel idarelerine kamu tüzel kişiliği statüsü tanınarak belediyelerin dava açma ve davalarda taraf olma hakları olduğu dolaylı olarak kabul edilmiştir.

5302 sayılı kanunun "denetim komisyonu" başlığıyla verilen 17. maddesinin 4. fıkrasına göre, konusu suç teşkil eden hususlar ile ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur denilerek davalara taraf olacağı belirtilmiştir (md.17/4).

İl Genel Meclisi'nin fesih nedenleri 5302 sayılı yeni Kanun'un 22. maddesinde dörtten ikiye indirilmiştir. Siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak biçimindeki fesih nedeni de "kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak" biçimine dönüştürölmüştür. Bu düzenleme ile fesih nedenleri daha rasyonel bir yapıya kavuşturulmuştur (Ateş ve Es, 2008: 215).

5302 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre; *"il genel meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri ihmal eder ve bunun sonucunda il özel idaresinin işleri aksarsa ve il özel idaresi kendisiyle ilgili olmayan konularda karar alırsa, İçişleri*

Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından feshedilir” denilmektedir (md.22).

Yetersizlik konusunda vali hakkında verilen gensoru, Danıştay'a gitmemekte ne gerekeceği konusunda takdir yetkisini kullanmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Bunun sebebi valinin seçilmiş değil, atanmış olmasıdır. Ayrıca, yetersizlik talebinin ve kararının meclis başkanı ya da yönetimi hakkında değil vali hakkında alınabildiği dikkat çekmekte, bu ve yukarıda söylenen diğer hususlar, meclis başkanının sadece valinin il genel meclisine başkanlık etmesini engellemeye çözüm olarak öngörüldüğü değerlendirilmektedir (Derdiman, 2005: 99).

Yapılan düzenlemelere bakıldığında Özerklik Şartı'nın 11. maddesinde düzenlenen, özerk yerel yönetim ilkesinin yargı yolu ile korunması ilkesine iç hukukumuzda yer verilmiştir. Dolayısıyla düzenlemede Özerklik Şartı'na uygun olmayan aykırı bir durum yoktur.

Genel olarak düşünüldüğünde; 5302 sayılı kanunun il özel idaresini, getirdiği somut ilke ve hükümlerle yeniden ele alarak bu alanda önemli değişikliklere gittiği görülmektedir. Bunlar kısaca; valinin il genel meclisi başkanı sıfatına son verilmesi, meclis başkanının seçimle gelmesi, İl genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğunun kaldırılması, valiye kararların bilgilendirme keyfiyetiyle gönderilmesi, İl özel idare bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi, İl genel meclisinin fesih koşullarını dört maddeden iki maddeye indirmesi, İl özel idarelerinin, il genel meclisinin kararıyla görev alanıyla ilgili uluslar arası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye ya da üye olabilmesi, ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi, Ulusal düzeyde yerel yönetimlerle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesidir.

3.1.5. 6360 Sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

12.11.2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile başta 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere birçok kanunda değişiklik yapılmıştır. Yapılan bu son düzenleme ile büyükşehir sisteminde idari, mali, siyasi ve kamusal hizmetlerin sunumu bakımından önemli değişiklikler olmuş, Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı da 16'dan 29'a çıkarılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyesi olan bu yerlerde il özel idareleri kaldırılmış, köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüştür. "6360 Sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" adıyla yasalaşmıştır (Resmi Gazete, 2012: 28489).

6360 sayılı Kanun toplam 37 maddeden oluşmakta ve 2 tane de geçici maddesi bulunmaktadır. Muhalefet partilerinin karşı çıktığı yasa ile büyükşehir belediyesi sayısı 29'a çıkmış ve bu yerlerdeki il özel idareleri kaldırılmış, 1592 belediye kapatılmış, mahalleye dönüştürülmüş ve 26 yeni ilçe kurulmuştur. Bu yolla il özel idarelerinin yüzde 36'sının, belediyelerin yüzde 53'ünün kaldırıldığı ortaya çıkmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile değişiklik yapılan kanunlar şunlardır:

- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,
- 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu,
- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun,

- 5682 sayılı Pasaport Kanunu,
- 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'dur.

Kanunun genel gerekçesinde; küreselleşme ile birlikte, yönetim anlayışının değişmekte olduğu ve değişimin beraberinde yeni değerleri ortaya çıkardığı belirtilmiştir. Vatandaş odaklı, etkin hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı benimsendiği öngörülmüştür. Geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojidenden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak ifade edilmektedir.

3.1.5.1. Özerk Yerel Yönetim İlkesi ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı kanunda, 5216 sayılı kanunda olduğu gibi, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrası ile “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” şeklindeki düzenleme ile çıkarılmış bir yasadır. Büyükşehirlerin temel nitelikleri ile ilgili genel kurallar 5216 sayılı yasada belirtildiğinden burada sadece yapılan değişikliklerden bahsetmekle yetineceğiz.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi değiştirilmiş, (d)* bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

“a) 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 kişisini,” (md.4) belirtir diye değiştirilmiştir.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetleri tek merkezde yürütülmesi sayesinde hizmetlerdeki etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün olacağı düşünülmüştür. Fakat 5216 sayılı kanunun bile Özerklik Şartı açısından tam uygun olmadığı tartışılırken yeni yasadaki

* 5216.d) İlk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi, ifade eder.

düzenlemeler tartışmaları artıracak niteliktedir. 6360 sayılı kanun daha çok bir yerel yönetim birimi için yerinden yönetim anlayışı yerine, merkezden yönetimi savunan ve merkezden yönetimi üstün tutan bir anlayışın dayandığı gerekçeler sayılmıştır. Bu kanunda genel anlamda bütünlük, verimlilik, etkenlik ve kalite üzerine vurgu yapılırken; özerklik, toplumsallık ve yerindeliğin göz ardı edildiği görülmektedir.

Ancak düzenleme ile ilgili farklı görüşler de vardır. Düzenlemenin bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu, başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak üzere çıkarıldığı, yerelde güçlü bir merkezleşmeye yol açacağı ve nihayetinde düzenlemenin iktidar partisinin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde farklı bakış açıları bulunmaktadır.

Birinci olarak büyükşehir belediyesi kurulan yerlerdeki il özel idarelerinin kaldırılması ve tüm ili kapsayan belediye sisteminin getirilmesi başkanlık sistemine geçiş sürecinin başladığına ilişkindir. Buna göre, iller merkezden yönetim esası yerine yeniden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırılmaktadır. Bu değişiklik ise federal devlet yapılanmasını gerektirmektedir (Güler, 2012b). Çukurçayır belediyenin yetki alanının il sınırlarına genişletilmesiyle sistemin belediye olmaktan çıkıp eyalet ya da bölge yönetimine dönüşeceğini belirtmektedir (Çukurçayır, 2012). Görmez ise düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığını ifade etmektedir (Görmez, 2012). Görmez'e benzer bir değerlendirmeyi yapan Keleş ise bir siyasal yerinden yönetim türü olan federasyonun, idari ve mali federalizm olarak adlandırılmasının doğru olmadığını, yasama gücünün yerel ve bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça federasyondan söz edilemeyeceğini vurgulamaktadır. (İzci ve Turan, 2013: 135)

Kanunun gerekçesinde yerinden yönetim ilkesi vurgusu yapılmış olsa da bu konuda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Genel olarak ağırlık kazan görüş, 6360 sayılı kanundaki düzenlemelerin merkeziyetçi bir anlayışın ürünü olduğudur. Düzenlemeler merkeziyetçi bir düşüncenin ürünleri olduğundan, "yerinden yönetim" ilkesine ve dolayısıyla da Özerklik Şartı'na uygun olmadığı görülmektedir.

3.1.5.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı kanunun 4. maddesine göre büyükşehirlerin tanımı değiştirilmiş fakat kamu tüzel kişisi olduğu özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca Büyükşehir belediyesi

kurulmasına yönelik şartlarda da şu şekilde bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre, 5216 sayılı kanunun 4 üncü maddesi;*

“Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” (md.5) şeklinde değiştirilmiştir.

Dolayısıyla bu kanunda öngörülen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin, varlıklarını Anayasanın verdiği yetki ile yasadan aldıkları ve tüzel kişiliğe sahip oldukları görülmektedir. Yönetmelik olarak halka en yakın halkın oyuyla seçilmişler tarafından yönetilmesi, Özerklik Şartı’na uygun bir durumdur.

Fakat 6360 sayılı yasaya yönelik bir diğer eleştiri de merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği (Güler, 2012: 3-4). Ayrıca büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatlarının kaldırılması, yeni ilçeler kurulması, mahalli idare birliklerinin kaldırılması, kimi yerleşim birimlerinin isimlerinin değiştirilmesi, diğer illerde encümenin yapısının değiştirilmesi gibi değişiklikler tüzel kişilik kaldırılması ve yeni tüzel kişilik ihdas edilmesidir. Bu anlamda yapılan değişiklikler ise özerklik Şartına uygun değildir. Çünkü hem yerel halkın fikri alınmamış, hem de yerinden yönetim ilkesinden uzaklaşmış olmaktadır.

Daha önce de belde belediyelerinin kapatılmasına yönelik kimi girişimlerde bulunulmuş (5747 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasını) ve konu Anayasa Mahkemesi’ne kadar götürülmüş ve Anayasa Mahkemesi bu maddeyi iptal etmiştir**. Dolayısıyla kanunla yapılan düzenleme Özerklik Şartı’na uygun değildir.

3.1.5.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

Büyükşehir belediye sistemindeki değişikliğin sonuçlarından biri de belediyeler arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkindir. Büyükşehir belediyesi

* 5216.madde 4-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 belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

** Anayasa mahkemesi E.S.2008/34, K.S.2008/153 ile 06.12.2008 tarihine Resmi Gazete’de yayımlamıştır.

ile ilçe belediyesi arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel ilkeler 5216 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile sadece düzenleme yapılmıştır.

Buna göre,

5216 sayılı kanunun 7. maddesinin başlığı “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” şeklinde değiştirilmiş; birinci fıkrasının (g) ve (z) bentleri değiştirilmiş, aynı fıkranın (m) bendinde yer alan “amatör spor kulüplerine” ibaresinden sonra gelmek üzere “nakdî yardım yapmak,” ibaresi ile “ derece alan sporculara” ibaresinden sonra gelmek üzere “teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere” ibaresi, (n) bendinde yer alan “Gerektiğinde” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetler ile” ibaresi eklenmiş; ikinci fıkrasının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve üçüncü fıkrasının (d) bendinde yer alan “beceri kursları açmak;” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetler ile” ibaresi ile aynı fıkra aşağıdaki bent ve maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

g) 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.

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.” “Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

f) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak görevi de verilmiştir.

“Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilecekleri” belirtilmiştir. (md.7)

6360 sayılı kanunun 9. maddesinde; 5216 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin birinci fıkrasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen (n) bendi,

n) Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.” (md.9) şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanunun 27. maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve aynı maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından

sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.”

İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz. (mad.11)

5393 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin son cümlesi yürürlükten kaldırılmış, aynı bende aşağıdaki cümleler eklenmiş, fıkranın (b) bendinin birinci cümlesinde yer alan “sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir;” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir;” ibaresi eklenmiş, ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve birinci fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. Gerekteğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.

Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik amacıyla yapacakları nakdî yardım bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın binde yedisini geçemez. (md.17)

şeklinde düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre, büyükşehir belediyesinin yetkilerinin arttığı görülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin sosyal projelere destek sağlayabileceği, mabetlerin yapım ve onarımına yardımcı olabileceği öngörülmüştür. Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere ve sporculara meclis kararıyla ödül verebileceği belirtilmiş. Bunlar belediyenin sosyal olarak halkın yanında olması anlamına geleceğinden Özerklik Şartı’na uygun değişikliklerdir.

6360 sayılı yasada yapılan düzenleme ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu iller haricindeki diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Yerel bir yönetim birimi olan il özel idareleri bakımından il

özel idareli iller ve il özel idaresiz iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. İl özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları (taşınır ve taşınmaz malları) dağıtılmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde kaldırılan il özel idarelerinin yetkileri bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine, onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir.

6360 sayılı yasaya göre il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilemeyeceğidir. Bu yaklaşıma göre (Güler, 2012: 4-5): Mevcut belediye hukuku, il ölçeğini yönetmeye doğası gereği uygun değildir. Belediye tipi yönetim, kentsel yerleşme mekânlarının yönetimidir. Oysa illerde ve ilçelerde, kentsel yerleşmelerin yanı sıra çok sayıda kırsal olan yerleşmeler de vardır. Kırsal yerleşmelerden alınabilecek ilan-reklam, tabela, eğlence vb. vergi geliri yoktur. Ayrıca belediyelerin 'ev ve sokak hayvanları' dışında hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasitesi yoktur. Kırsal yapıya kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı demektir (İzci ve Turan, 2013: 128). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımında ortaya çıkacak olan mesafe kavramı hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını engelleyecektir. Büyükşehirde uzak olan yerleşim birimlerine yapılacak hizmetlerin hızlı ve verimli olacağı konusu şüpheleri artırmaktadır. Ayrıca merkeze olan coğrafi uzaklık yerleşim yerlerinin imar planlarının hem uygulanması ve hem de denetlenmesi bakımından hizmetin etkin ve verimli sunulmasını olumsuz etkileyecektir.

Sonuç olarak, büyükşehir belediyesi büyükşehir sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek; yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verebilecektir. Bu belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaktır. Bu tür sosyal faaliyetlerde katkıda bulunması Özerklik Şartına uygundur.

Ancak büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan görevler ilçe belediyelerine verilmiş olmasına rağmen büyükşehir belediyelerinin görev ve

yetkileri artırılmıştır. Yeni görev ve yetkiler bakımından merkeziyetçi bir yönetim görüntüsü olduğundan dolayı da Özerklik Şartına uygun değildir.

3.1.5.4. Yerel Yönetimlerin Organları ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, olduğu gibi 6360 sayılı kanun'da da yerel toplum özerkliğini sağlamak açısından belediye organlarının seçimle oluşması öngörülmüştür. Burada 5216, 5302 ve 5393 sayılı yasalarda öngörülenlerden farklı bir belediye organından bahsedilmemektedir.

Ancak 6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin encümen yapısında değişiklik yapılmıştır. Buna göre, 5302 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin* birinci fıkrası "*İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.*" (md.22) şeklinde değiştirilmiştir. Böylece il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısı beşten üçe, birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter encümen olmuş, birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birimi amiri bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları olması büyükşehir belediye meclislerinin daha yoğun bir program yüküyle karşı karşıya kalacağını göstermektedir. Belediye meclislerindeki gündem yoğunluğundan dolayı karar almanın zor olacağı ve alınan kararların ise isabetli olması noktasında şüphelerin artmasına neden olmaktadır.

Kanunda yapılan yeni düzenleme ile yerinden yönetim ilkesinden uzaklaşmış ve büyükşehir belediyesi organlarının iş yükünün artırılmış olması görüşülmesi ve çözümlenmesi gereken birçok problemi de beraberinde getirecektir. Belediye meclis karar alırken zorlanacak ve alınan kararların belki de aynı belediye sınırları içinde kalan farklı yerlerde uygulanmasında zorluklar yaşanacaktır. Bu

* 5216 madde 25 "*İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.*"

anlamda düşünülduğünde yapılan düzenlemelerin Özerklik Şartı'na uygun olmadığı görülmektedir.

3.1.5.5. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı Kanunun 6. maddesi ile 5216 sayılı Kanunun 5 inci maddesi,*

“Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır” (md.6) şeklinde değiştirilmiştir.

6360 sayılı kanunun Büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesi başlığıyla verilen 1. maddesinin 3. fıkrası (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.*

Ayrıca (4) *İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. (5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır* (md.1).

6360 sayılı kanunun İlçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi başlığıyla verilen 2. maddesinde de ismi geçen illerdeki ilçelerin oluşturulması orada yaşayan yerel halka sorulmamış ve kanunla değiştirilmiştir. Bu merkez ilçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden tüzel kişiliği sona ererek ilçeye dönüştürülmüştür (md.2).

6360 sayılı yasa ile 5393 sayılı Kanunun 12 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam eder. Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder. (md.16)

* Madde 5-Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır.

Büyükşehir Belediyesi sınırlarının il mülki sınırı olması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulmasına 500 nüfus ölçütü getirilmesi, Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde belde belediyelerinin mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılması, Büyükşehir Belediyesi kurulmayan diğer illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kaldırılması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve büyükşehir belediyesi olma sınırlarının yarıçapları* değişiklikleri yapılmıştır.

Belediye sınırlarının il (mülki) sınırları ile örtüştürülmesi ile hizmet alanının genişlemesi yeni birçok problemi birlikte getirmektedir. Özellikle imar ve planlama hizmetleri başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumu yeniden şekillendirilmiştir. Dolayısıyla hizmet alanları değiştirilen yerel yönetimlerin görev-yetki ve hizmet alanları da buna göre yeniden düzenlenmiştir. Belediye sınırları içindeki coğrafi farklılıklar düşünüldüğünde imar başta olmak üzere hizmet götürmenin zorlukları ortaya çıkacaktır. Bu coğrafi farklılıklar içinde hayvancılıkla uğraşan halka belediyenin götüreceği hizmette tartışma konusudur. Çünkü şimdiye kadar sokak hayvanları ve evcil hayvanlar dışında tecrübesi olmayan belediyelerin işi kolay olmayacaktır.

Ayrıca varlığına bir yasal düzenleme ile son verilen yerel yönetimlerin durumu da taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde orada yaşayan halka referandum yoluyla danışılması gerekliliği hükmüne ve temel haklar ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelere de uygun değildir.

Sonuç olarak 6360 sayılı kanuna göre ne sınırları genişleyecek olan büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan halka, nede genişleme sonucu katılacak olan belediye ve köy yerel halkına seçim yolu ile fikrini bildirme seçeneği

* Bu yarıçaplar şöyledir: Nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde 50 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası olan büyükşehirlerde 30 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 20 km yarıçapındaki yerleşim yerleri büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhildir.

sunulmamıştır. Zaten bu genişlemenin sonucu olarak bazı yerel yönetimlerin tüzel kişiliği sona ermiş ve büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler yöntem olarak Özerklik Şartı'na uygun bir yaklaşım değildir.

3.1.5.6. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi olan iller de sayılınca toplam 29 tane büyükşehir belediyesi oluşmuştur. 6360 sayılı kanunun 28. maddesine göre, Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu tüm illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) adı altında yeni bir yapı oluşturulmuştur.

Bu kurumun görevleri, çalışma şartları, mali olanakları ve personel yapısı kanununun 38. maddesinde şu şekilde öngörülmüştür.

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 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 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.

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. (md.34)

Ayrıca yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde belediye başkan yardımcılığı kadrolarının yerine genel sekreterlik makamı diye bir makam ihdas edilecek böylece bu il belediyelerindeki belediye başkan yardımcılığı da kaldırılmış olacaktır.

Kanunun 34. maddesinin son fıkrasında hizmetlerin aksaması ve halkın sağlığı, kamu güvenliği ve düzeninin olumsuz etkilendiği durumlarda izlenecek yol aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

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. (md.34)

İl özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı diye yeni bir yapı oluşturulmuştur. Kurumun oluşturulması ve merkez tarafından atanmış biri olan valinin veya valinin tayin ettiği vali yardımcısının başkanlık etmesi açısından Özerklik Şartı'na uygun değildir. Ayrıca yetkileri ve görevleri incelendiğinde yerel yönetimlerin denetimini yapması ve vali tarafından verilen görevleri yapması bakımından da merkezi bir vesayet oluşturmakta bu ise Özerklik Şartı'na uygun değildir.

3.1.5.7. Yerel Yönetimlerin Personel Yapısı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

Yerel yönetimlerin personel yapısı ile ilgili bir değişiklik yapılmamış fakat tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetimlerin personellerinin durumları kanunun geçici 1. maddesinin 9 uncu, 10 uncu ve 11 inci fıkralarında düzenlenmiştir. Buna göre,

(9) Bu Kanuna göre belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen personelden norm kadro ve ihtiyaç fazlası olanlar, ilgili belediye ve bağlı kuruluş tarafından en geç üç ay içinde valiliğe bildirilir. Komisyon, ilgili idarelerden gönderilen listeleri 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesindeki oranlar, kurumun bütçe dengesi, norm kadrosu ve yürütmekle görevli olduğu hizmetin gereği ile nüfus kriterlerini değerlendirmek suretiyle ihtiyaç fazlası personelin tespitini yapar. Komisyon çalışmasını kırk beş gün içinde tamamlayıp oluşturulan listeleri valinin onayına sunar. Vali tarafından onaylanan listeler on gün içerisinde İçişleri Bakanlığına, İçişleri Bakanlığınca da atama teklifleri yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bu personelden;

a) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memur kadrolarındaki personel 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun değişik 22 nci maddesinin ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında belirtilen esas ve usuller çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, Devlet Personel Başkanlığına bildirim tarihinden itibaren doksan gün içinde nakledilir. Ayrıca, nakledilen personelden devir tarihi itibarıyla müdür ve daha üstü yönetici kadrolarında bulunan personel hakkında aynı tarihteki kadro unvanları dikkate alınarak söz konusu maddenin altıncı fıkra hükümleri de uygulanır ve üç yıllık süre, devir tarihinden itibaren başlar. Ancak, 4046 sayılı Kanunun anılan maddesi uyarınca yapılacak fark tazminatı hesabında, 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesine göre yapılan ödeme dikkate alınmaz. Personel nakledildiği kurumda göreve başlayıncaya kadar eski kurumunda çalışmaya devam eder ve bu personelin her türlü mali ve sosyal hakları çalıştıkları kurum tarafından karşılanır.

b) 5393 sayılı Kanununun 49 uncu maddesi kapsamında istihdam edilen tam zamanlı sözleşmeli personel bildirim unvanı esas alınarak Devlet Personel Başkanlığınca (a) bendinde yer alan süreler esas alınarak 657 sayılı Kanununun 4/B maddesi çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarına sözleşmeli personel olarak atanır. Bu kapsamda atanan sözleşmeli personelin mali ve sosyal hakları sözleşme süresi sonuna kadar devredildiği tarihteki sözleşme hükümlerine göre uygulanır. Bu personelin yeni sözleşmeleri ise 657 sayılı Kanununun 4/B maddesi çerçevesinde yapılır.

c) 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununa tabi sürekli işçi statüsünde istihdam edilen personel, Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında unvanları belirlenecek kadrolara (a) bendinde yer alan süreler dâhilinde atanır. Ataması tekemmül ettirilen işçiler, çalıştıkları kurumlarınca atama emirlerinin tebliğini izleyen günden itibaren beş iş günü içinde yeni görevlerine başlamak zorundadırlar. Bu işçiler, yeni görev yerlerine başlayacağı tarihe kadar ilgili belediye veya bağlı kuruluşun işçisi sayılır ve beş iş günü içinde yeni kurumunda görevine başlamayanların iş sözleşmeleri, feshin geçerli sebebe dayandığı kabul edilerek, belediye veya bağlı kuruluş tarafından 4857 sayılı İş Kanununun 17 nci maddesinde belirtilen ihbar süresi beklenilmeksizin ve ihbar tazminatı ödenmeksizin sona erdirilir.

ç) Bu fıkra kapsamında yer alan personele ilişkin kadro ve pozisyonlar; Devlet Personel Başkanlığınca kamu kurum ve kuruluşlarına nakledildikleri veya atandıkları tarih itibarıyla diğer kanunlardaki hükümlere bakılmaksızın ve başka bir işleme gerek kalmaksızın ihdas, tahsis ve vize edilmiş sayılır. İhdas edilmiş sayılan memur kadroları, 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye ekli cetvellerin ilgili bölümüne eklenmiş sayılır. Atama işlemi yapılan personele ilişkin bilgiler ve bu bilgilerdeki değişiklikler en geç on beş gün içinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

d) Bu fıkra kapsamında nakledilen personel bakımından nakil tarihinden önce doğmuş ve nakil tarihinde ödenmesi gereken borçlardan nakledilen kurum sorumlu tutulamaz. Kıdem tazminatına ilişkin hükümler saklıdır.

e) Bu fıkra kapsamında ortaya çıkabilecek tüm tereddütleri gidermeye, gerekli bilgi ve belgeleri istemeye, araştırma ve inceleme yapmaya, uygulamayı yönlendirmeye Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir.

(10) Devredilecek Devlet memurları hakkında 5393 sayılı Kanununun 50 nci maddesi hükümleri uygulanır. Devir tarihi itibarıyla müdür ve daha üstü yönetici unvanlı kadrolarda bulunanlar hakkında 4046 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin altıncı fıkrası hükümleri de uygulanır. Bu şekilde devredilen memurlar ile 5216 sayılı Kanununun ek 2 nci maddesi hükümleri uygulanmak suretiyle devredilecek sözleşmeli personelin fark tazminatı hesabında, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesine göre yapılan ödeme dikkate alınmaz. Devredilen veya nakledilen işçilerin ücret ile diğer malî ve sosyal hakları; toplu iş sözleşmesi bulunan işçiler bakımından yenileri düzenleninceye kadar devir veya nakil işleminden önce

tabi oldukları toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre, toplu iş sözleşmesi olmayan işçiler bakımından 2012 yılı Eylül ayında geçerli olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerine göre belirlenir.

(11) Yapılacak devir, tasfiye ve paylaşırma işlemleri ve hizmetlerin yürütülmesi bakımından bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 5216 sayılı Kanunun ek 2 nci maddesi hükümleri uygulanır. (Gmd.1).

şeklinde düzenlemeler yapılmıştır. Kanunda yapılan düzenlemelerle tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetimlerde çalışan personelin sosyal hakları korunmaya çalışılmıştır. Bu açıdan Özerklik Şartına aykırı bir durum yoktur. Zaten bu kanunda bulunmayan durumlar için 5216 sayılı kanuna gönderme yapılmıştır. Dolayısıyla 5216 sayılı kanunda ifade edilenler burada da aynen geçerlidir.

3.1.5.8. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

Özerklik Şartı'nda ifade edilen, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerini serbestçe yerine getirebileceği şekilde olması, görevin yürütülmesi sırasında yapılan masrafların uygun biçimde mali tazminin sağlanması ve seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenmesi şartlarına aykırı bir durum yoktur.

Ancak, 6360 sayılı kanunla birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmıştır. Bu anlamda yerel makamların görev ve yetkilerini kullanma koşulları adına 5302 sayılı kanunun 17. maddesinin ikinci fıkrasına;

Denetim komisyonu çalışmalarına, il özel idaresi dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere 03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen miktarı geçmemek üzere, il genel meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı il genel meclisince belirlenir. Uzman kişilerde aranacak nitelikler il genel meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenir. (md.21)

cümleleri eklenmiştir. Dışarıdan görevlendirilen personele yapılacak ödeme ve bu personellerde olması gereken şartlar düzenlenmiştir. Bu konuda il genel meclisinin yetkili olduğu öngörülmüştür.

Diğer yasalarda olduğu gibi 6360 sayılı Kanunun da yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının çalışma koşulları ve yerel düzeydeki sorumlulukların

kullanılmaları bakımından yapılan düzenlemeler Özerklik Şartı'na uygundur. Bu kanunda farklı olarak vali ve büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik pasaport verileceği öngörülmüştür. Kanunla yapılan bu değişiklikler ile yerel yönetim temsilcilerinin sosyal haklarının artırılması anlamında Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir.

3.1.5.9. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı kanun daha çok bir düzenleme ve değişiklik yapma kanunu olduğundan burada sadece yapılan değişikliklere değinilmiştir. Yeni kanunla YİKB tarafından yapılan sıkı bir denetim sistemi getirilmiştir. 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 rapor hazırlayacağı belirtilmiştir. Hazırlanan raporun, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderileceği öngörülmüştür. Bu raporların yıllık olarak hazırlanıp ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir (md.34/3).

Büyükşehir belediyesi olan illerde İl Özel İdare'lerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı diye yapı oluşturulmuştur. Bu komisyonun görevleri arasında yerel yönetim birimlerinin bazı denetimlerinin yapılması ve rapor hazırlaması yer almaktadır. Bu denetim ile merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini artmıştır. Genel anlamda bakıldığında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetim Özerklik Şartı'na uygun bir denetim şekli değildir.

3.1.5.10. Yerel Makamların Mali Kaynakları ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı Kanunun getirdiği en önemli düzenlemelerden biride yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesidir. Önceki uygulamaya göre yerel

yönetimlerin finansmanı için genel bütçe vergi gelirlerinden çeşitli paylar aktarılmaktaydı. Bu paylara ait oranlar yeniden düzenlenmiştir.6360 sayılı kanunun 25. maddesine göre, belediyelere genel bütçe gelirlerinden verilen paylar aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır.

(3) 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. (md.25)

Yapılan bu düzenlemede büyükşehir belediyelerinin alacağı oranlar artırılmış ve ilçe belediyelerinin oranları düşürülmüştür. Ayrıca 6360 sayılı kanuna göre, 5779 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrası da aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır. (md.27)

5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki bent, birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra ve dördüncü fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

r) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,

(r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde

verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir. (md.18)

Yapılan düzenlemelerle belediyelerin mali kaynakları artırılmaya çalışılmış fakat sınırların genişlemesi ve görevlerin artması belediyenin işinin kolay olmayacağını göstermektedir. Yer seçim belgelerinden alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenmesi ve yerel yönetimler tarafından tespit edilememesi Özerklik Şartı açısından uygun değildir. Çünkü yerel yönetimlerin mali özerkliği için yerel düzeydeki vergi ücretlerinin yerel yönetimler tarafından belirlenmesi ve görevleriyle orantılı yeterli mali kaynağı sağlaması gerekmektedir. Dolayısıyla düzenlemelerin görevleriyle orantılı mali kaynağı sağlamakta zorlanacağı görülmektedir.

26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi,

“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir.” (md.28) şeklinde değiştirilmiştir.

Sonuç olarak özellikle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemiş olması iş yükünü ve mesafenin uzak olması maliyetleri artıracığı düşünülmektedir. Belediyenin tüm il sınırları üzerinde yapacağı işler artarken aynı oranda alacağı vergi ve diğer mali gelirler artmamıştır. Yerellikten uzak olan ve beklentileri farklı kesimlere hitap edecek olan büyükşehir belediyelerinin mali olarak özerkliği sağlamakta zorlanacağını göstermektedir. Bu durum ise Özerklik Şartı’nda belirtilen “kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması” ilkesine uygun değildir. Teknolojinin geliştiği küreselleşen dünyada hizmet kalitesinin ve çeşitliliğinin artması nedeniyle, şunda bile belediyeler bazı görevleri yapmakta zorlanırken bu yükümlülüklerin altından nasıl kalkacağı tartışma konusu olmaktadır.

3.1.5.11. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

Daha öncede bahsedildiği gibi Türkiye'nin Özerklik Şartı'nda çekince koyduğu 10. maddesinin, yerel yönetimlerin "uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma" haklarını düzenleyen 2. ve 3. paragraflarını kanunlarla yaptığı düzenlemelerle fiili olarak kabul etmiş olmaktadır. Bu ise Özerklik Şartı'na paralel bir durumdur.

5216 sayılı kanunun 24 üncü maddesinin birinci fıkrasının (n) bendi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişti.6360 sayılı kanunun 9. maddesinde, bu madde tekrar aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

n) "Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri." (md.9) şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

6360 sayılı kanunun 19. maddesine göre, 5393 sayılı kanunun 75 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi de aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

c) "Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir."(md.19)

6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikle yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakları biraz daha genişletilmiş Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kısım da tekrar düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenlemeler Özerklik Şartına uygun düzenlemelerdir.

3.1.5.12. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması ve 6360 Sayılı Kanundaki Yeri

6360 sayılı kanunun 4. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin kamu tüzel kişisi oldukları belirtilmiştir. Anayasa'daki düzenlemeye uygun olarak ilgili kanunlar da yerel yönetimlerin kamu tüzel kişisi olduğu tanınarak bu yerel yönetimlerin dava

açma hakkı ve davalarda taraf olma hakları olduğu önceki bölümlerde belirtilmişti. Bu nedenle 6360 sayılı kanunda, sadece yeni yapılan düzenlemelerden bahsetmekle yetineceğiz. Kanununun 3. maddesinin 2 fıkrasında;

(2) Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur. (md.3/2)

şeklinde düzenleme öngörülmüştür. Bu düzenlemeyle devir işlemi yapılan yerel yönetimlerin devam eden veya açılacak davalarda muhatap oldukları kabul edilmiştir.

Daha önce anlatılan yerel yönetim yasalarında da belirtildiği gibi Özerklik Şartı'nın 11. maddesinde düzenlenen, özerk yerel yönetim ilkesinin yargı yolu ile korunması maddesine uygunluk noktasında aykırı biri durum yoktur. Yerel yönetimlerin mahkemelerde kendini savunması, davalı ve davacı konumda hakkını araması noktasında serbestliğe sahip olması Özerklik Şartı'na uygundur.

Genel olarak düşünüldüğünde, 6360 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler merkezi bir yönetimin ürünlerini hatırlatmaktadır. 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulması ve kurulan 29 ildeki il özel idarelerinin ve köylerin tüzelkişiliklerinin kaldırılması Özerklik Şartı'na uygun değildir. Buralarda herhangi bir halkoylamasına başvurulmadan tüzel kişilikler kaldırılmıştır. Ayrıca 29 ilde bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmeleri de yerindelik bakımından eleştiriye açıktır. Yapılan düzenlemelerde şehirden onlarca kilometre uzakta bir köydeki sırf o köye mahsus bir kararın, o köyün seçmenleri tarafından seçilmiş ihtiyar heyeti tarafından değil de, bu köyden onlarca kilometre uzaktaki bir belediye meclisi tarafından alınması anlaşılması zor bir durumdur. Özerklik Şartı ile de kabul ettiğimiz yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kavramı ile açıklamak anlaşılabilir bir düşünce değildir. Aynı şekilde şehirden kilometrelerce uzakta bir köyün tüzelkişiliğini kaldırır ve bu köyü şehrin bir mahallesi hâline dönüştürürseniz, bu köydeki kararları artık köy ihtiyar heyeti değil, belediye meclisi alır. Hayatında bu köye adımını atmamış insanlardan oluşan belediye meclisinin aldığı kararlar ise ne kadar isabetli olur. Kilometrelerce uzaktan gelen personel ve araçlarla bu köye hizmet etmeye çalışmaları da çok ucuza mal olmayacaktır.

3.2. ANAYASA MAHKEMESİNE YAPILAN İTİRAZLAR

Ülkemizde çıkarılan yerel yönetim yasalarına birçok itiraz ve iptal davası açılmıştır. Bu anlamda Anayasa mahkemesine yerel yönetim yasaları için yapılan itirazları 3360 sayılı kanun, 5393 sayılı kanun, 5216 sayılı kanun, 5302 sayılı kanun ve 6360 sayılı kanun sırasıyla inceleyelim.

3.2.1. 1992 Yılı Öncesinde Yerel Yönetim Yasalarına Yapılan İtirazlar

3.2.1.1. Birinci Başvuru ve Karar

Anamuhalefet Partisi (Sosyal Demokrat Halkçı Parti) TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Erdal İNÖNÜ'nün 16.5.1987 günlü, 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun'un 2., 5., 6., 7., 9., 11., 12., 14. ve 16. maddelerinin kimi kurallarının, Anayasa'nın 127. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra 26.11.1988 - 20001 tarih – sayılı Resmi Gazetede karar yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 22.06.1988, tarihinde, Esas Sayısı: 1987/18, Karar Sayısı: 1988/23 olan bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 16.05.1987 günlü, 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"un;

A- 2. maddesiyle İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 78. maddesine eklenen 13. bendin ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğundan iptaline oyçokluğuyla,

B- 5. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 84. maddesinin ikinci fıkrasındaki "İçişleri Bakanlığınca" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,

- C- 6. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 86. maddesinin üçüncü fıkrasının 2., 3., 4., 5. ve 6. bendlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,
- D- 7. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 87. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle,
- E- 9. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 100. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesiyle ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,
- F- 11. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 116. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,
- G- 12. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 119. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla,
- H- 14. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 136. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla,
- I- 16. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 141. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle karar verilmiştir.

3.2.1.2. İkinci Başvuru ve Karar

Anamuhalefet Partisi (Sosyal Demokrat Halkçı Parti) TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Erdal İnönü'nün, Resmî Gazete'nin 30.6.1987 günlü, 19503. sayısında yayımlanan 20.6.1987 günlü, 3394 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2972 Sayılı Mahallî İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve 3194 Sayılı İmar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un 1., 2., 3., 4. ve 6. maddeleriyle getirilen kimi hükümlerin Anayasa'nın Başlangıç bölümüyle 2., 5., 10., 67., 68. ve 127. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 15.07.1988-19873 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 13.06.1988 tarihinde, Esas Sayısı: 1987/22, Karar Sayısı: 1988/19 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 20.6.1987 günlü, 3394 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve 3194 Sayılı İmar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un;

A- 1. maddesiyle değiştirilen 14.4.1930 günlü, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 93. maddesinin: 1. Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla,

2. İkinci fıkrasındaki "Belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla,

3. Dördüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla,

B- 2. maddesiyle 27.6.1984 günlü, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 9. maddesine eklenen fıkranın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla,

C- 3. maddesiyle 18.1.1984 günlü, 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 4. maddesinde yapılan değişikliğin:

1. Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla,

2. İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,

D- 4. maddesiyle 2972 sayılı Yasa'nın 18. maddesinin (b) bendine, birinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen fıkra [le 6. maddesiyle değiştirilen 2972 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında üç fıkra olarak yapılan yeni düzenlemenin "Hallerinde söz konusu organ için boşalmayı takip eden ilk yılın Haziran ayının ilk pazar günü seçim tarihi olarak kabul edilir..." ve "... 27.6.1984

tarihli ve 3030 sayılı Kanuna tabi olan organlarda vuku bulan boşalma hallerinde ise ara seçim yapılmaz." hükümleri 31.3.1988 günlü, 3420 sayılı "298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanununun ve 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un 9. ve 11. maddeleriyle değiştirildiğinden, konusu kalmayan bu fıkralara ilişkin istemler hakkında karar verilmesine yer olmadığına oybirliğiyle, E- 6. maddesiyle 2972 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarını üç fıkra olarak değiştiren düzenlemenin "Mülkî amirlerin vaki boşalmaları ilçe seçim kuruluna bildirmeleri üzerine, ilçe seçim kurulu seçim tarihini yukarda belirtilen esaslara göre tespit ve ilan eder" hükmü Anayasa Mahkemesi'nin 13.6.1988 günlü, Esas : 1988/14, Karar: 1988/18 sayılı kararıyla iptal edilmiş olduğundan bu konuda da karar verilmesine yer olmadığına oybirliğiyle karar verilmiştir.

3.2.1.3. Üçüncü Başvuru ve Karar

Danıştay 6. Dairesinin 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9. maddesine 3394 sayılı Yasa ile eklenen fıkranın, Anayasa'nın 6., 112. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 28.11.1991-21065 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 26.9.1991 tarihinde, Esas Sayısı: 1990/38, Karar Sayısı: 1991/32 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak; 1- 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesine 20.6.1987 günlü, 3394 sayılı Yasa'nın 7. maddesiyle eklenen fıkranın Anayasa'ya aykırı olduğuna oyçokluğuyla

2- Anayasa'nın 153 ve 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddelerine göre süre verilmesine gerek olmadığına oyçokluğuyla 26.9.1991 gününde karar verilmiştir.

3.2.2. 5393 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar

3.2.2.1. Birinci Başvuru ve Karar

Aydın 2. Sulh Hukuk Mahkemesinin 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin altıncı fıkrasının* "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." biçimindeki son cümlesinin Anayasa'nın 2., 5., 10., 11. ve 36. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istenmiştir.

İptalin gerekçesinde Anayasamızın 10. maddesi; "Devletin vatandaşları arasında eşit muamelede bulunmasını amaçlamaktadır." diye belirtilmiştir. Fakat düzenleniş şekline nazaran, iptal istemine konu yasa maddesi bir yönüyle, davalı idarenin mülkiyet hakkını korumayı amaçlamaktadır. Mülkiyet hakkının korunmasına yönelik gerek iç hukukumuzda ve gerekse iç hukuk hükmünü haiz taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerde somut, çarpıcı düzenlemeler yer almaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek 1 numaralı Protokol ile anılan sözleşmeye, öğrenim hakkı, serbest seçim hakkı ile birlikte mülkiyet hakkı ilave olunmuştur diye ifade edilmektedir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra 25.01.2012-28184 tarih – sayılı Resmi Gazetede karar yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 08.12.2011 tarihinde, Esas Sayısı: 2010/77, Karar Sayısı: 2011/163 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

İtiraz konusu kural, kiracının yargıya başvurma hakkını ortadan kaldırmadığından, yargı yoluna başvurma imkânının mevcut olduğu bir durumda hak arama özgürlüğünün ihlal edildiğinden söz edilemez. İtiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 10. ve 36. maddelerine aykırı değildir. İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın 5. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin altıncı fıkrasının "2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye

* "Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır."

taşınmazları hakkında da uygulanır.” biçimindeki son cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine, 08.12.2011 tarihinde oybirliğiyle karar verilmiştir.

3.2.2.2. İkinci Başvuru ve Karar

Danıştay Altıncı Dairesinin 03.05.2005 günlü 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının* Anayasa’nın 123 ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

İzmir Yenışakran Belediye Meclisinin 05.01.2007 günlü, 6 sayılı kararının iptali istemiyle, İzmir Aliğa Kaymakamlığınca açılan davada idare mahkemesince verilen iptal kararının bozulması istemiyle yapılan temyiz başvurusunda, Danıştay 6. Dairesi itiraz konusu kuralın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 21.06.2010-27619 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 04.02.2010 tarihinde, Esas Sayısı: 2008/27, Karar Sayısı: 2010/29 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 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 bu nedenle, itiraz konusu kural Anayasa’nın 123. ve 127. maddelerine aykırıdır. Bu nedenle 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının iptaline oy çokluğuyla karar verilmiştir.

İptal edilen fıkranın doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün Resmi Gazete’de

* Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

3.2.2.3. Üçüncü Başvuru ve Karar

Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi'nin TBMM Grubu adına Grup Başkanvekilleri Hakkı Suha OKAY ile K. Kemal ANADOL ve Kemal KILIÇDAROĞLU'nun 06.03.2008 günlü, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

1- 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 ve 26. bentlerinin,

2- 2. maddesinin (1), (2), (3) ve (4) numaralı fıkralarının,

3- Geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

Anayasa'nın 2., 5., 10., 13., 36., 67., 90., 126. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

İtirazın gerekçesinde; Yerel Yönetim Özerklik Şartının 5 inci maddesinde: "yerel yönetimlerin sınırlarında mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamaz" hükmü vardır. 5393 sayılı Belediye Kanununda birleşme ve katılmada Yerel Yönetim Özerklik Şartına uygun olarak referandum yapılması öngörülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanununun birleşme ve katılmaları düzenleyen maddelerinde sadece katılan belediyede referandumun öngörülmesi, buna karşılık katılacak belediyede referandumun öngörülmemesi nedeniyle iptal istemini görüşen Anayasa Mahkemesinin E.2005/95 K.2007/5 sayılı 24.01.2007 tarihli Kararında aynen şöyle denilmiştir: "... Düzenlemeyle tüzel kişiliği kaldırılacak ya da tabi oldukları tüzel kişiyle ilişkisi kesilecek olan mahal sakinlerinin iradesinin doğrudan doğruya sorulması zorunlu kılınmakta; ancak statüsünde herhangi bir değişiklik yaşamayan ve özerkliğine dokunulmayan katılacak tüzel kişi (belediye) sakinlerinin doğrudan iradelerine başvurulmamakla birlikte, yine de oylarıyla oluşturulan karar organlarının onayı şart koşulmaktadır.

Dava konusu kuralla tüzel kişiliği kaldırılan beldede ya da bağlı buldukları ve organlarının oluşumuna katıldıkları yerel yönetim birimiyle ilişkileri koparılacak kısımlarında halkoyuna başvurulmasının öngörülmüş olması, yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir. Katılacak belediyenin hukuksal statüsünde herhangi bir değişiklik olmayacağından, doğrudan doğruya halkoyuna başvurulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna rağmen yasa koyucu katılacak belediye meclisinin bu birleşme ve katılmaya onay vermesini zorunlu kılarak, katılacak belediyenin özerkliğinin korunmasını gözetmiştir."

5393 sayılı Belediye Kanunu, Yerel Yönetim Özerklik Şartına uygun olarak katılan beldede referandumu şart koşarken 5747 sayılı Kanun katılan beldelerde referandum öngörmemiştir. Türkiye Yerel Yönetim Özerklik Şartını 1988 yılında çekince koyarak onaylamış, 1991 yılında da yasal olarak kabul etmiştir. Anayasanın 90 ıncı maddesinde, "... usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir" dendiğinden sonra bunların Anayasaya aykırılığının iddia edilemeyeceği bildirilmiştir. Diğer yandan Anayasanın 90 ıncı maddesinde yapılan son değişiklikte, temel hak ve özgürlüklere ilişkin antlaşmalarla kanunların aynı konuda yaptığı düzenlemelerde çatışma olması halinde antlaşma hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu nedenle yapılacak yasal bir düzenleme ile uluslararası antlaşmanın yok sayılması ve bu antlaşmanın getirdiği yükümlülüklerden kaçınılması söz konusu olamaz. Tüzel kişiliği kaldırılan beldede referandum öngörülmemesi yerinden yönetim ilkesine ve Yerel Yönetim Özerklik Şartına, dolayısı ile Anayasanın 90 ıncı ve 127 nci maddelerine aykırıdır diye ifade edilmiştir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra 06.12.2008-27076 tarih – sayılı Resmi Gazetede karar yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 31.10.2008 tarihinde, Esas Sayısı: 2008/34, Karar Sayısı: 2008/153 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 06.03.2008 günlü, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un:

A- 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının 11., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25. ve 26. bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, oyçokluğuyla karar verilmiştir.

B - 2. maddesinin (1), (2), (3) ve (4) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla karar verilmiştir.

C - Geçici 1 maddesinin (1) numaralı fıkrasının; Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden,

1- 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'ya aykırı olduğuna ve iptaline, 44 sayılı listede kalan bölümün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla karar verilmiştir.

3.2.2.4. Dördüncü Başvuru ve Karar

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Kemal ANADOL ve Haluk KOÇ ile 118 milletvekilinin 10.03.2007 günlü, 26458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın birinci tümcesinin "... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." bölümü ile "Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." biçimindeki ikinci tümcesinin, Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istenmiştir.

İtirazın gerekçesinde, Yerinden yönetim ilkesinin içeriği Anayasa Mahkemesinin kararları ve uluslararası sözleşme hükümleri ile somutlaşmıştır ve bu ilkenin dayandığı en temel unsurun, yerinden yönetim idaresinin yetkilerini kendi organları aracılığı ile kullanması ve kararlarını kendi organlarının alması olduğu görülmektedir. "Yerinden yönetim ilkesinin içeriğini somutlaştıran en önemli sözleşme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun 08.05.1991 tarihinde kabul edilerek 21.05.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının "Yerel makamların faaliyetlerinin idarî denetimi" başlıklı 8 inci maddesinin birinci fıkrasında, "Yerel makamların her türlü idarî denetimi ancak kanunlarla veya Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir" maddesinde

1. Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.
2. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiç bir şekilde etkilemeyecektir. Kuralına yer verildiği ifade edilmiştir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra 29.12.2007 - 26741 tarih – sayılı Resmi Gazetede karar yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 19.04.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2007/39, Karar Sayısı: 2007/53 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın, birinci tümcesinin "... mevcut planlarda yapılması gereken

zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." bölümü ile "Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." biçimindeki ikinci tümcesinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, 19.04.2007 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

3.2.2.5. Beşinci Başvuru ve Karar

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER (E. 2005/80) ve Samsun Milletvekili Haluk KOÇ, Ankara Milletvekili Oya ARASLI ve 112 Milletvekilinin (E.2005/95) 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı 'Belediye Kanunu'nun;

8. maddesinin ikinci fıkrasının,

11. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının ilk tümcesinin,

14. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir..." bölümünün ile ikinci fıkrasının,

18. maddesinin (o) bendinin,

19. maddesinin son fıkrasının,

34. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "...almak ve ..." ibaresinin, (f) bendinin ve (g) bendinin "...süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek." bölümünün,

49. maddesinin son fıkrasında yer alan "...başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve ..." bölümünün,

50. maddesinin son fıkrasında yer alan "...avukat unvanlı pozisyonlar hariç olmak üzere, ..." bölümünün,

55. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi ile ikinci fıkrasının,

65. maddesinin,

70. maddesinin,

85. maddesinin (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin,

Geçici 5. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci tümcesinin,

Anayasanın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 24., 42., 47., 90., 123., 126., 127. ve 174. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

İtirazın gerekçesinde; 5393 Sayılı Belediye Kanununun "Birleşme ve Katılmalar" Başlığını Taşıyan 8 inci Maddesinin İkinci Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" 1991 yılında bazı çekinceler ile, 3723 sayılı Yasa ile onaylanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından da benimsenen "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlığını taşıyan 5 inci maddesinde, "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" hükmünü yer verilmiştir.

Birleşme ve katılmalarda, hem katılan veya birleşen yerel yönetimlerin, hem katılan veya birleşilen yerel yönetimlerin iradesinin aranması, Anayasanın 123. ve 127. maddelerinde belirtilen yerenden yönetim ilkesinin de bir gereğidir. Günümüzün demokrasi anlayışı da yerel yönetim sınırlarındaki değişikliğin ilgili yönetimlerin iradesi esas alınarak yapılmasını öngörmektedir. İptali istenen fıkrada ise "iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmadan" belde sınırlarında değişiklik yapılması öngörülmüş ve bu fıkradaki düzenleme de buna göre yapılmıştır. Diğer bir anlatımla katılımın gerçekleşmesinde, iltihak olunacak belde halkı (yerel topluluk), tümüyle dışlanmıştır. Bu durum Anayasanın 123 ve 127 nci maddelerine ve ayrıca 2 nci maddesinde belirtilen demokratiklik niteliğine aykırıdır.

Diğer yandan, Anayasanın 90 ıncı maddesinde, "*... usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir*" denildikten sonra, bunların Anayasaya aykırılığının iddia edilemeyeceği bildirilmiştir. Anayasadaki bu düzenleme, kurallar hiyerarşisinde antlaşmaların ulusal yasalardan daha üstün olduğu görüşüne dayanak oluşturmuştur.

Anayasaya aykırılığı ileri sürülemediği için, uluslararası antlaşmalar ulusal yasaların üstünde ve Anayasal normlara yakın konumda görülmüştür. Bu düşünce, uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülüklerle de Anayasal bir üstünlük tanındığının öne sürülmesine yol açmış ve bu üstünlük, "ahde vefa" ilkesinin bir gereği olarak tanımlanmıştır. Diğer yandan Anayasanın 90 ıncı maddesinde yapılan son değişiklik de, insan haklarına ilişkin antlaşmalarla kanunların aynı konuda

yaptığı düzenlemelerde çatışma olması halinde antlaşma hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 29.12.2007 - 26741 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 24.1.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2005/95, Karar Sayısı: 2007/5 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nun :

A- 8. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla,

B- 11. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının ilk tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,

C- 14. maddesinin; 1- Birinci fıkrasının (b) bendinin "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir;..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla, 2- "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." biçimindeki ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla,

D- 18. maddesinin (o) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,

E- 19. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin iptaline oybirliğiyle,

F- 34. maddesinin; 1- (b) bendinde yer alan "... almak ve ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin iptaline oyçokluğuyla, 2- (f) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin iptaline oyçokluğuyla, 3- (g) bendinin "... süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin iptaline oyçokluğuyla, G- 49. maddesinin son fıkrasının "... başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve ..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin iptaline oybirliğiyle,

H- 50. maddesinin son fıkrasının "... avukat unvanlı pozisyonlar hariç olmak üzere, ..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle,

- I- 55. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi ile ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,
- J- 65. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,
- K- 70. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla,
- L- 85. maddesinin (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle,
- M- Geçici 5. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle, 24.1.2007 gününde karar verilmiştir.

3.2.2.6. Altıncı Başvuru ve Karar

Türkiye Büyük Millet Meclisi yeleri Kemal KILIçDAROğLU, Haluk KOÇ ve 122 Milletvekilinin 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen fıkranın*, Anayasa'nın 2., 10., 11., ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş dosyada eksiklik bulunmadığından, işin esasının incelenmesine, oy birliğiyle karar verilmiştir. Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra 26.01.2008 - 26768 tarih – sayılı Resmi Gazetede karar yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 24.01.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2006/131, Karar Sayısı: 2007/4 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen sekizinci fıkranın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, 24.01.2007 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

* Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

3.2.3. 5216 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar

3.2.3.1. Birinci Başvuru ve Karar

Danıştay Altıncı Dairesi'nin 10.07.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinin beşinci fıkrasının ** Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 21.06.2010-27619 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 04.02.2010 tarihinde, Esas Sayısı: 2008/28, Karar Sayısı: 2010/30 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak A- 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinin; 1- Beşinci fıkrasında yer alan "... on gün içinde ..." ibaresi, 6.3.2008 günlü, 5747 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin (3) numaralı fıkrasıyla madde metninden çıkarıldığından, bu ibareye ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına oybirliğiyle,

2- Beşinci fıkrasının kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla,

B- İptal edilen fıkranın kalan bölümünün doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE, 04.02.2010 gününde karar verilmiştir.

** Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir

3.2.3.2. İkinci Başvuru ve Karar

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Ali TOPUZ, Haluk KOÇ ile birlikte 114 milletvekilinin . . . G- 28. maddesinin (m) fıkrasıyla değiştirilen 10.07.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6. maddesinin* dördüncü fıkrasının, Anayasa'nın 2., 10., 11., 67. ve 127. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

İtirazın gerekçesinde; Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimler açısından özerkliği, "...Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir (E. 1988/18) biçiminde tanımlamıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliği daha çok, organlarının yöre halkı tarafından seçilmesi ve bu organlarının karar verme yetkilerinin bulunması biçiminde gözüktür. Yerel yönetimlerin organları seçimle oluşmalı, halkın tercihlerini yansıtmalıdır. Anayasanın 127 nci maddesinin birinci fıkrası, yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmasını öngörmekte olduğu belirtilmiştir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 18.03.2008-26820 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 03.04.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2005/52, Karar Sayısı: 2007/35 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak G- 28. maddesinin (m) fıkrasıyla değiştirilen 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6. maddesinin dördüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle karar verilmiştir.

3.2.3.3. Üçüncü Başvuru ve Karar

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Kemal ANADOL ve Kemal KILIÇDAROĞLU ile birlikte 120 milletvekilinin 02.07.2005 günlü, 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

* İlçe ve ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içine katılan belediyeler, mevcut belediyelerin temsil edildiği şekilde büyükşehir belediye meclisinde temsil edilirler.

1- 1. maddesiyle değiştirilen 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6. maddesinin üçüncü fıkrasının*,

2- Geçici maddesinin birinci ve ikinci fıkraları ile üçüncü fıkrasının birinci ve ikinci tümcelerinin, Anayasa'nın 2., 10., 11., 67., 123., 127., 169. ve 170. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

İtirazın gerekçesinde; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının gerekli gördüğü referandumu öngörmediği için hukuk devleti ilkesine de aykırıdır. 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1991 yılında, bazı çekinceler ile 3723 sayılı yasa ile onaylanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Türkiye tarafından da benimsenen "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlığını taşıyan 5 inci maddesi aynen şöyledir: "Yerel yönetimlerin sınırlarında mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Yerel yönetimlerin görevli kıldıkları yöre halkının yerel ortak gereksinimlerini etkinlikle yerine getirebilmeleri, özerk bir yapılanma içinde tüzel kişiliğe sahip olmalarını gerektirir. Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimler açısından özerkliği, "...Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir (E. 1988/18) biçiminde tanımlamıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliği, daha çok, organlarının yöre halkı tarafından seçilmesi ve bu organlarının karar verme yetkilerinin bulunması biçiminde gözüktür. Yerel yönetimlerin organları seçimle oluşmalı, halkın tercihlerini yansıtmalıdır. Anayasa'nın 127 nci maddesinin birinci fıkrası, yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmasını öngörmekte olduğu belirtilmiştir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 20.03.2008-26822 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 25.01.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2005/94, Karar Sayısı: 2007/7 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

* Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, diğer belediyeler ilk kademe belediyesine dönüşür. Köylerin tüzel kişiliği kalkar ve bunların mahalle olarak katılacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir.

Sonuç olarak 02.07.2005 günlü, 5390 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

1- 1. maddesiyle değiştirilen 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6. maddesinin üçüncü fıkrasının,

2- Geçici maddesinin birinci ve ikinci fıkraları ile üçüncü fıkrasının birinci ve ikinci tümcelerinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve **iptal isteminin reddine oybirliğiyle** 25.01.2007 gününde karar verilmiştir.

3.2.3.4. Dördüncü Başvuru ve Karar

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Ali TOPUZ ve Haluk KOÇ ile birlikte 121 milletvekilinin 23.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun;

A- 6. maddesinin, **1-** Birinci fıkrasının ikinci tümcesinin, **2-** İkinci fıkrasının, **3-** Üçüncü fıkrasının, **4-** Dördüncü fıkrası,

B- 7. maddesinin, **1-** Birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "...aynen veya değiştirerek..." ibaresinin, **2-** Üçüncü fıkrasının (a) bendinde yer alan "...ile birinci fıkra da sayılanlar..." ibaresi ile (b), (c), (d) ve (e) bentlerinin,

C- 8. maddesinin, **1-** Üçüncü fıkrasının ikinci ve üçüncü tümcelerinin, **2-** Beşinci fıkrasının, **3-** Altıncı fıkrasının,

D- 9. maddesinin, **1-** Dördüncü fıkrasında yer alan "...bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ..." ibaresinin, **2-** Beşinci fıkrasının,

E- 14. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "... olanlar dışındaki ..." ibaresinin,

F- 18. maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinin,

G- 22. maddesinin son fıkrasında yer alan "... toplam memur sayısının % 10'unu ve" ibaresiyle "... encümen kararıyla ..." ibaresinin,

H- 23. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinin,

I- 24. maddesinin (n) bendinin,

J- 25. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde ..." bölümünün,

K- 26. maddesinin birinci tümcesinin,

L- 27. maddesinin, **1-** Birinci fıkrasının son tümcesinin, **2-** Altıncı fıkrasının, **3-** Yedinci fıkrasının,

M- 28. maddesinde yer alan "... bu kanuna aykırı olmayan ..." ibaresinin,

N- Geçici 2. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, altıncı ve yedinci fıkralarının,

O- Geçici 3. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 36., 47., 67., 87., 88., 123., 127., 162., 163., 169. ve 170. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

İtiraz gerekçesinde; Söz konusu düzenlemeler, seçimlerden sonra belediye meclisine yeni katılımları mümkün hale getirerek, seçimlerde oluşmuş temsilcilerin sayısını ve oranı değiştirmek suretiyle Anayasa'nın 127 inci madde hükümlerine aykırılıklar içermektedir. Ayrıca, getirilen düzenlemeler, Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartının gerekli gördüğü referandumu öngörmediği için hukuk devleti ilkesine de aykırı olduğu belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin görevli kılındıkları yöre halkının yerel ortak gereksinimlerini etkinlikle yerine getirebilmeleri, özerk bir yapılanma içinde tüzel kişiliğe sahip olmalarını gerektirir. Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimler açısından zerkliği, "...Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir (E. 1988/18) biçiminde tanımlamıştır.

5216 sayılı Kanunun 6 ncı maddesiyle getirilen düzenlemelerle, büyükşehir belediyesine katılacak ilçe ve ilk kademe belediye meclisi, başkanı ve belediye encümeni için oy kullanan vatandaşlar, kendilerinin seçmediği belediye meclisi yeleri, büyükşehir belediye başkanı ve belediye encümeni yeleri tarafından yönetilmeye başlayacaklardır. Aynı durum, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan vatandaşlar için de geçerlidir. Onlar da kendilerinin seçmediği belediye meclis yeleri ve belediye encümeni yeleri tarafından ynetilecekleri belirtilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartının 3 nc maddesinin ikinci bendinde yerel halkın yerel yönetim organlarında görev alacakları belirleme hakkının "doğrudan" yapılacak bir seçimle kullanılacağı hükme bağlanmaktadır. Burada kullanılan doğrudan sözcüğü, yerel halkın bizzat ve tek dereceli bir seçimle iradesini ortaya koymasını ifade etmektedir. Bu bakımdan belli bir yerel yönetim organlarında

görev almış kişilerin kanun koyucunun iradesi ile bir başka yerel yönetim organlarına da seçilmiş sayılması bir yerel irade aktarması ve dolaylı bir görevlendirmeden ibaret olduğu belirtilmiştir.

Özet olarak ifade etmek gerekirse, merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü açısından kullandığı, ama Anayasa hükümleri gereği diğer kamu tüzel kişilerinin varlığını kabul ederek, onların tüzel kişiliğini yok etmeden ve yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği ile bağdaşır şekilde kullandığı yetkiler, büyükşehir belediyesine diğer kamu tüzel kişilerinin varlığı ve yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği ile bağdaşmayacak şekilde verilmiştir. Bu kadarla da kalınmamış; Anayasa'daki mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir hükmü görmezden gelinerek, büyükşehir belediyesinin sınırları yerinden yönetim esaslarına göre saptanmamış, bu sınırların belirlenmesinde coğrafi durum, ekonomik koşullar, kamu hizmetlerinin gerekleri gibi ölçütlere yer verilmemiştir. Merkezi yönetimin görev alanına girmesi gereken yerler ve alanların büyükşehir belediyesine verildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca sınır değişiklikleri ile ilgili kısımda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesine atıfta bulunulmuştur.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 17.01.2008 – 26759 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 25.01.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2004/79, Karar Sayısı: 2007/6 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak; 10.07.2004 günlü, 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu"nun:

A- 6. maddesinin; 1- Birinci fıkrasının ikinci tümcesi ile ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Üçüncü fıkrası, 2.7.2005 günlü, 5390 sayılı, Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle değiştirildiğinden, bu fıkra ile ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA oybirliğiyle,

3- Dördüncü fıkrası, 21.04.2005 günlü, 5335 sayılı, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 28. maddesinin

(m) bendinin (1) numaralı alt bendiyle değiştirildiğinden, bu fıkra ile ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

B- 7. maddesinin; 1- Birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "... aynen veya değiştirerek ..." ibaresinin, 2- Üçüncü fıkrasının, (a) bendinde yer alan "... ile birinci fıkra da sayılanlar ..." ibaresi ile (b), (c), (d) ve (e) bentlerinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- 8. maddesinin, üçüncü fıkrasının ikinci ve üçüncü tümceleri ile beşinci ve altıncı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- 9. maddesinin, dördüncü fıkrasında yer alan "... bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ..." ibaresi ile beşinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

E- 14. maddesinin altıncı fıkrasının birinci tümcesinde yer alan "... olanlar dışındaki ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- 18. maddesinin birinci fıkrasının (L) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYÇOKLUĞUYLA,

G- 22. maddesinin son fıkrasında yer alan "... toplam memur sayısının % 10'unu ve..." ibaresi ile "... encümen kararıyla ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

H- 23. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

I- 24. maddesinin (n) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYÇOKLUĞUYLA,

J- 25. maddesinin birinci fıkrasının "... yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde ..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

K- 26. maddesinin birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE OYÇOKLUĞUYLA,

L- 27. maddesinin birinci fıkrasının son tümcesi ile altıncı ve yedinci fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

M- 28. maddesinde yer alan "... bu kanuna aykırı olmayan ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,
 N- Geçici 2. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, altıncı ve yedinci fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE, O-
 Geçici 3. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,
 P- İptal edilen 24. maddesinin (n) bendinin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMİ GAZETEDE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE, 25.1.2007 gününde karar verilmiştir.

3.2.3.5. Beşinci Başvuru ve Karar

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Ali TOPUZ, Haluk KOÇ ile birlikte 121 milletvekilinin 27.12.2005 günlü, 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na bağlı K Cetveli'nin "III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ" başlıklı bölümünün "B. Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti" kısmının (2) numaralı bendinin; 1- İkinci paragrafının "... (10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Kanun uyarınca bu illerin sınırları içine alınan ilçeler ile ilk kademe belediyeler hariç)..." bölümünün, 2- Son paragrafının "... 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir sınırları içine alınan ilçeler hariç ..." bölümünün,

Anayasa'nın 2., 10. ve 11. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 17.05.2007-26525 tarih – sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 23.11.2006 tarihinde, Esas Sayısı: 2006/28, Karar Sayısı: 2006/108 olarak bu başvuruyu aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak 27.12.2005 günlü, 5437 sayılı “2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”na bağlı K-CETVELİ’nin “III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ” başlıklı bölümünün “B. Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti” kısmının (2) numaralı bendinin;

1- İkinci paragrafının “ ... (10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Kanun uyarınca bu illerin sınırları içine alınan ilçeler ile ilk kademe belediyeler hariç) ...” bölümünün,

2- Son paragrafının “ ... 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir sınırları içine alınan ilçeler hariç ...” bölümünün,

Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, 23.11.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

3.2.4. 5302 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar

3.2.4.1. Birinci Başvuru ve Karar

Ana muhalefet Partisi (Cumhuriyet Halk Partisi) Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu adına Grup Başkanvekilleri M. Akif HAMZAÇEBİ ve Muharrem İNCE (Esas Sayısı: 2010/85) tarafından açılan iptal davasıyla itiraz yoluna başvuran Danıştay 8. Dairesi’nin (Esas Sayısı: 2011/135) Anayasa Mahkemesi’ne yaptığı başvurudur. Konumuz İl özel İdaresi olduğundan başvurudaki sadece il özel idaresi kısmı alınarak incelenecektir.

İtirazın gerekçesinde, Anayasanın “Mahalli idareler” başlıklı 127. maddesinin 1. fıkrasında, mahalli idarelerin tanımı yapılmış, 2. fıkrasında da mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Bu hükme uygun olarak hazırlanan ve 13.7.2005 gün ve 25874 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanunun belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15. maddesinin (I) bendinde, “gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek” belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmış, aynı maddenin (p) bendinin 2. fıkrasında da “(I) bendinde belirtilen gayrisihhi müesseselerden birinci sınıf olanların

ruhsatlandırılması ve denetlenmesinin, Büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılacağı düzenlenmiş, 4.3.2005 gün ve 25475 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı Kanunun il özel idaresinin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 7. maddesinin (g) bendinde de belediye sınırları dışındaki gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek il özel idaresinin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Yukarıda anılan Yasa hükümlerine bakıldığında, gayrisihhi müesseselerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesinde, anılan müesseselerin belediye sınırları içinde ya da dışında olmalarına göre belediyelerin ya da il özel idarelerinin yetkili olduğu konusunda bir ayrıma gidildiği anlaşılmaktadır.

Oysa, 5995 sayılı Kanunun 3. maddesinin 10. fıkrasında, (Maden Kanununun 7. maddesinin 9. fıkrası) yukarıda anılan 5393 ve 5302 sayılı Yasaların anılan maddelerindeki ayrıma gidilmeden, maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının belediye sınırları içinde ya da dışında olduğuna bakılmaksızın, il özel idareleri tarafından verileceği hükme bağlandığından, bu haliyle anılan düzenlemenin Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu kanısına varılmıştır.

Anayasanın 128/1. maddesinde, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükme bağlandığı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan esas incelemesinde iptal istenilen kuralda tanımı yapılan muhammen bedel, çıkarılacak olan madenin cinsine, rezervine ve bulunduğu yere göre değişebilecek nitelikte olup, bu bedelin belirlenmesi teknik ve uzmanlık gerektiren işlerdendir. Bu bağlamda, kuralda temel ilkeler ve sınırlar gösterilerek çerçeve çizildikten sonra, ayrıntı ve uzmanlık gerektiren hususları düzenleme yetkisinin idareye verilmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamakta olduğu belirtilmiştir.

Öte yandan, il özel idaresi tarafından belirlenen muhammen bedele karşı yargı yoluna başvurma olanağı da bulunmaktadır. Açıklanan nedenlerle, iptali istenilen kural Anayasa'nın 2., 7. ve 168. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin

reddi gerekliliği öngörölmüştür. Alınan karar 06.10.2012-28433 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 26.01.2012 tarihinde, Esas Sayısı: 2010/85, Karar Sayısı: 2012/13 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak; A- 2. maddesiyle 04.06.1985 günlü, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 3. maddesine eklenen "Muhammen Bedel: I. Grup (a) bendi madenler için mülk sahibinin izni alınarak verilen ruhsatlarda veya ruhsat süre uzatım işlemlerinde madenin cinsi, rezervi ve yeri dikkate alınarak ilgili il özel idaresi tarafından belirlenen bedeli." tanımının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

3.2.4.2. İkinci Başvuru ve Karar

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER (2005/27) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Ali TOPUZ ve Haluk KOÇ ile birlikte 116 milletvekilinin (2005/32) 22.2.2005 günlü, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun; 3. maddesinin, 6. Maddesinin Birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "Sağlık", "tarım", "sanayi ve ticaret", "bayındırlık ve iskân", "toprağın korunması", "erozyonun önlenmesi", "sosyal hizmet ve yardımlar", "ile diğer" ibarelerinin, Birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "çevre", " kültür", "turizm" ve "gençlik ve spor" ibarelerinin, 7. maddesinin, 10. maddesinin, 11. maddesinin, 13. maddesinin, 15. maddesinin, 18. maddesinin, 25. maddesinin, 34. maddesinin, 35. maddesinin, 36. maddesinin Birinci fıkrasının ilk tümcesinin, Altıncı fıkrasının son tümcesinde yer alan "... kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu sebeplerle atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya ..." ibaresinin, Son fıkrasının ilk tümcesinde yer alan "... başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve... " ibaresinin, 38. maddesinin Birinci fıkrasının ilk tümcesinin, İkinci fıkrasının, 45. maddesinin, 47. maddesinin, 48. maddesinin, 51. maddesinin, 52. maddesinin, 54. maddesinin ikinci fıkrasının,

Anayasa'nın başlangıcı ile 2., 5., 6., 7., 8., 10., 11., 47., 123., 126., 127. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünülmüş ve sonuca bağlanmıştır. Daha sonra karar 29.12.2007 -26741 tarih – sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anayasa mahkemesi, 18.1.2007 tarihinde, Esas Sayısı: 2005/32, Karar Sayısı: 2007/3 olarak bu olayı aşağıdaki şekilde sonuçlandırmıştır.

Sonuç olarak; 22.2.2005 günlü, 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu"nun:

A- 3. maddesinin;

1- (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

2- (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

B- 6. maddesinin birinci fıkrasının;

1- (a) bendinde yer alan; a- "Sağlık", "tarım", "sanayi ve ticaret", "bayındırlık ve iskân", "sosyal hizmet ve yardımlar", sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

b- "toprağın korunması", "erozyonun önlenmesi", "ile diğer" sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA, 2-

(b) bendinde yer alan; a- "kültür", "turizm", "gençlik ve spor" sözcükleri, 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 85. maddesinin (e) bendi ile bent metninden çıkarıldığından, bu sözcükler hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

b- "çevre" sözcüğünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

C- 7. maddesinin;

1- Başlığındaki "imtiyazları" sözcüğünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Birinci fıkrasının; a- (b) bendinin ve (d) bendinde yer alan "Borç almak ..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

b- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3- İkinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- 10. maddesinin;

1- (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

2- (h) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

3- Diğer bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

E- 11. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının; a- Üçüncü tükmesinde yer alan "... meclis başkanını, ..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

b- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3- Üçüncü fıkrasının; a- " Meclis başkanlığı ..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

b- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4- Dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- 13. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

G- 15. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasının; a- " ... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

b- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3- Üçüncü fıkrasının; a- "... on gün içinde ..." sözcükleri, 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 85. maddesinin (e) bendi ile fıkra metninden çıkarıldığından, bu sözcükler hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

b- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

4- Dördüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

H- 18. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasının; a- Birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b- İkinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

3- Üçüncü ve dördüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4- Beşinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

I- 25. maddesinin; 1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

3- Üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

J- 34. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

K- 35. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının; a- "... genel sekreterlik, ..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

b- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

L- 36. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının ilk tümcesinin,

2- Altıncı fıkrasının son tümcesinin "...kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu sebeplerle atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya ..." bölümünün,

3- Son fıkrasının ilk tümcesinin "... başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10' unu ve ..." bölümünün, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

M- 38. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi ile ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

N- 45. maddesinin,

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

O- 47. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

Ö- 48. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

P- 51. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci ve üçüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

R- 52. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYÇOKLUĞUYLA,

S- 54. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

Ş- İptal edilen fıkra, bent ve bölümün doğuracağı hukuksal boşluk kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKÜMLERİNİN, KARARIN RESMÎ GAZETEDE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE, 18.01.2007 gününde karar verilmiştir.

3.2.5. 6360 Sayılı Kanuna Yapılan İtirazlar

Ankara Milletvekili Emine Ülker TARHAN, İstanbul Milletvekili M. Akif HAMZAÇEBİ, Yalova Milletvekili Muharrem İNCE ile aşağıda ad ve soyadları ile seçim bölgeleri yazılı 118 Milletvekilinin 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un;

- 1) 1 inci maddesinin; **a)** (1) numaralı fıkrasındaki “**sınırları il mülki sınırları olmak üzere**” ibaresinin, **b)** (2) numaralı fıkrasının, **c)** (3) numaralı fıkrasının, **d)** (4) numaralı fıkrasının, **e)** (5) numaralı fıkrasının,
- 2) 2 nci maddesinin (7), (37), (40) ve (41) numaralı fıkralarının,
- 3) 3 üncü maddesinin (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8) ve (9) numaralı fıkralarının,
- 4) 4 üncü maddesinin (a) bendindeki “**Sınırları il mülki sınırı olan**” ibaresinin,
- 5) 6 ncı maddesinin,
- 6) 17 nci maddesinin son fıkrasının,
- 7) 34 üncü maddesi ile 3152 sayılı Kanuna eklenen 28/A maddesinin,
- 8) Geçici 1 inci maddesinin; (2), (3), (4), (5), (6), (7), (12), (13), (14), (15), (23), (25), (26) ve (27) numaralı fıkralarının,
- 9) Geçici 2 nci maddesinin, iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

İptal isteminin gerekçesinde; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” başlıklı 5 inci maddesinde, “**Yerel**

yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.” denilmiştir.

Türkiye Yerel Yönetim Özerklik Şartını 1988 yılında çekince koyarak onaylamış, 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı yasa ile de kabul etmiş ve daha sonra 6.8.1992 tarihinde ikinci ve üçüncü bentlerine çekince konularak Bakanlar Kurulunca onaylanmıştır (R.G. 3.10.1992, sa.21364).

Yüzyılı aşkın süredir varlığını koruyan bir yerel yönetim birimleri olan köy ve beldelerin yeterli tartışma yapılmadan kapatılması, köy ve belde yaşayanlarına hiç söz hakkı verilmemesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "**yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz**" ilkesine açıkça aykırı olduğu belirtilmiştir.

Tüzelkişilikleri kaldırılan ve sınırları değiştirilen köy ve beldelerde referandum öngörülmeden yerellik ortadan kaldırıldığından 6360 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin (3) ve (4) numaralı fıkraları "**yerinden yönetim ilkesine**" ve "**Yerel Yönetim Özerklik Şartına**", dolayısı ile Anayasanın 90 ıncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan bu itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından incelenme aşamasındadır.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden itibaren kendini Batı'lı bir devlet olarak görmüş, yönünü hep Batı'ya çevirmiş ve bu amaçla hep Batı arasında yer almaya çalışmıştır. Bu nedenle Türkiye, Avrupa'daki gelişmelere uzak durmamış ve Avrupa Konseyi Statüsü'nü 3 ay gibi kısa bir süre sonra imzalamış ve belirtilen ortak değerleri kabul ettiğini göstermiştir. Türkiye bu amaçları doğrultusunda Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan antlaşmaların birçoğunu taraf olarak kabul etmiştir. Avrupa Birliği'ne girme ideali de bu doğrultuda bir hedef olmuştur. Dolayısıyla Avrupa devletleri için çok büyük önem arz eden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Türkiye'nin imzalamaması düşünülemezdi. Çünkü Avrupa Birliği'ne üye olmak için Özerklik Şartı'nın imzalanması da zorunlu kılınmıştı. Türkiye'nin bu amaç doğrultusunda Avrupa Konseyi bünyesinde kabul ederek taraf olduğu antlaşmalardan bir tanesi de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olmuştur.

Anayasamızın 90. maddesindeki düzenlemeye göre uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi TBMM'sine ait olup *“usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir”* diye ifade edilmiştir.

Özerklik Şartı'nı imzaladıktan sonra Türkiye yükümlülüklerini yerine getirmeye çalıştığını göstermek için bir kısım değişiklikler (Anayasada ve 5393, 5216, 5302 ve 6360 sayılı kanunların kabulü) yapmıştır. Yapılan değişiklikler incelendiğinde şuan için yeterli olmadığı fakat Türkiye'nin çekince koymasına rağmen kanunlarda fiilin tanıdığı bir takım düzenlemelerin de olduğu görülmektedir. Yeni anayasa yapma süreci göz önüne alındığında Türkiye'nin, çekince koyduğu maddeleri yeniden gözden geçirerek kabul etmesinin ve Yerel Özerklik Şartı'nı yapılacak yeni anayasa metnine dâhil etmesinin uygun bir düzenleme olacağı görülmektedir.

Özerklik Şartı'nın maddelerine baktığımızda geniş anlamda ideal bir özerk yerel yönetim anlayışının çerçevesinin çizilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu

* 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı kanun ile Anayasamızın 90. maddesine eklenen “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.”

çerçeve itibariyle özerk yerel yönetim anlayışını şu şekilde özetleyebiliriz. Özerk yerel yönetim ilkesinin anayasal ve asgari yasal düzeyde güvenceye alınması, yönetsel özerkliğin sağlanması, yerel toplumun temsili yolla yönetime katılması, yerel yönetimlerin sınırlarının güvencede olması, kanunlarla öngörülen genel hükümler çerçevesinde yerel yönetimlerin kendilerine uygun idari örgütü kurmada serbest oldukları ve çalışanlarının liyakate göre belirlendiği, çalışanların yeterli eğitim ve ücret olanaklarına kavuşturulduğu, temsilcilerin görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli fiziki koşullara araç ve gereç ile bu görevleri süresince ekonomik ve sosyal hakları güvence altına alındığı, denetimin hukuka uygunluk ile sınırlandırıldığı, görevleri ile orantılı ve yeterli gelir kaynaklarına kavuşturuldukları, ülke içinde ve dışında dayanışma hakkı çerçevesinde birlik kurma hakkına sahip oldukları, tüm bu hak ve yükümlülüklerin yargısal anlamda güvenceye alındığı yönetim anlayışı olarak algılanmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Anayasa ve temel yönetim birimlerimiz olan belediyeler ve il özel idarelerinin statüsünü düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 6360 sayılı Kanun ile diğer ilgili kanunlar arasında aykırı bir durumun olmaması beklentisi oluşmaktadır.

Türkiye'nin Özerklik Şartı'nda belirtilen "özerk yerel yönetim" ilkesine Anayasal ve asgari yasal düzeyde bir statü tanınması ilkesine paralel, Anayasanın 123 ve 127. maddelerinde "yerinden yönetim" ilkesine yer verdiği görülmektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin verdiği kararları ile bu ilkenin anayasal bir temele oturtulması anlamına geldiği ve yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkına sahip olduğu ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması anlamına geldiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununda öngörülen kanun maddelerindeki düzenlemelerin içeriği itibariyle özerk yerel yönetim ilkesine şekli anlamda yer verilmediği fakat genel olarak yer verildiği görülmektedir. Kanunun içeriğinde Anayasa'daki yerinden yönetim ilkesine uygun olarak hareket edildiği görülmektedir. Bu anlamda düşünüldüğünde Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetim ilkesi ile 5393 sayılı yasa arasında aykırı bir durum yoktur.

Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu için aynı şeyi söylemek söz konusu değildir. Çünkü bu kanunda ne şekli anlamda nede içerik olarak özerk yerel yönetim anlayışına yer verilmemiş ve hatta kanunu gerekçesinde yerel yönetim anlayışına karşın merkezden yönetim anlayışı savunulmuştur. Bu kanun ile genel anlamda özerklik yerine, bütünlük, verimlilik, etkenlik gibi yönetsel kaygıların belirleyici olduğu, siyasal ve toplumsal nedenlerin göz ardı edildiği görülmektedir. Bu nedenle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki düzenlemeler daha çok merkeziyetçi bir anlayış düşüncesini anımsatmakta olduğundan, Anayasada yer alan “yerinden yönetim” ilkesine ve dolayısıyla da Özerklik Şartı'na uygun değildir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu içinde aynı şeyleri söylemek mümkündür. Bu kanunda da yapılan düzenlemeler tartışmaları sona erdirecek açıklıkta değildir. Anayasa'daki yerinden yönetim ilkesine uygun olarak hareket edildiği ve bu anlamda düşünüldüğünde Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetim ilkesi ile 5302 sayılı yasa arasında aykırı bir durumun olmadığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanunun gerekçesinde de her ne kadar yerinden yönetim ilkesine vurgu yapılsa da Kanunu'ndaki düzenlemeler daha çok merkeziyetçi bir anlayış düşüncesinin ürünlerini hatırlatmakta olduğundan, “yerinden yönetim ilkesine” ve dolayısıyla da Özerklik Şartı'na uygun değildir.

Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetim kavramı, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin kanunla düzenleneceği, yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile oluşturuldukları, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları ve yerel nitelikteki hizmetleri düzenleme ve yönetme hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Bu nedenle Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetim kavramı anlayışı ile Anayasa'daki düzenlemelerin paralellik arz ettiği görülmektedir.

5393 sayılı kanunda da belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişi olduğu belirtilmiştir. Kanundaki bu düzenleme ile belediyeler, Anayasa'daki düzenlemeye uygun olarak varlıklarını kanundan almakta ve merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları görülmektedir. Yerel yönetimler merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın karar alabilmekte, işlem ve eylemde bulunabilmektedir. Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri kural olarak karar ve hareket serbestisine sahiptirler.

5216 sayılı kanunda düzenlenen Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri içinde aynı şeyleri söylemek mümkündür. Bu kanunda da her üç belediye türü varlığını kanundan almakta, merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliğe sahip, yerel nitelikteki hizmetleri yönetme hak ve yetkisine sahiptir. Bu anlamda Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetim kavramı ile 5393 ve 5216 sayılı kanunlardaki öngörülen düzenlemeler arasında bir paralellik vardır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'da da İl Özel İdarelerinin, Anayasaya uygun olarak kanunla kuruldukları, örgüt olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları, yerel hizmetleri yerine getirmek bakımından ayrı bir yetkiye sahip oldukları belirtilmiştir. Dolayısıyla yönetsel anlamda özerk oldukları kabul edilmiş ve böylelikle Anayasadaki statüsü kanunla da yinelenmiştir. Bu özellikleri itibarıyla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'unun, Özerklik Şartı'nın 3 maddesinin 1. paragrafında ifade edilen düzenleme ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

6360 sayılı kanunla yapılan; büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatlarının kaldırılması, yeni ilçeler kurulması, mahalli idare birliklerinin kaldırılması, kimi yerleşim birimlerinin isimlerinin değiştirilmesi, diğer illerde encümenin yapısının değiştirilmesi gibi bazı düzenlemeler buraların tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Özerklik Şartına uygun olarak orada yaşayan yerel halkın fikri alınması gerekirken yerinden yönetim ilkesinden uzaklaşarak kanunla düzenleme yapılmıştır. Daha önce de belde belediyelerinin kapatılmasına yönelik kimi girişimlerde bulunulmuş (5747 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasını) ve konu Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüş ve Anayasa Mahkemesi bu maddeyi iptal etmiştir. Dolayısıyla kanunla yapılan düzenleme Özerklik Şartı'na uygun değildir.

Anayasada, yerel yönetimlerinin görevlerinin yerinden yönetim esasına göre ve kanunla düzenleneceği ve yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileri oldukları belirtilmiş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği öngörülmüştür. Bu düzenlemelerin Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetimin kapsamı anlayışına uygun olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanunda yapılan düzenlemelerde de Anayasa'daki düzenlemeye uygun olarak, belediyelere verilen görevler tek tek sayılmıştır. Yerel hizmetler bakımından yerel yönetimlerin yetkili olması, hizmetlerde yetkinin halka en yakın

birimlere verilmesi, verilen yetkiler itibariyle yerel yönetimlerin yetkilerinin tam ve münhasır olması yönleri ile Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin kapsamı ve 5393 sayılı kanun arasında paralellik olduğu görülmektedir.

5216 sayılı kanun için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Çünkü kanunun daha gerekçesinde, kimi kentlerin sorunlarına kent düzeyinde değil de ulusal düzeyde çözüm aramanın zorunlu hale geldiği, sorunların anakent alanının bütününden kaynaklanmakta olmasına rağmen bu sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve mali kaynakların, anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırılmış olmasının, sorunların çözümünü imkânsız hale getirdiği belirtilerek yerel yönetim anlayışından uzaklaşmıştır. Büyükşehir belediyesinin yasada sayılan görevleri esas itibariyle ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri görevlerle, ilçe ve ilk kademe belediyelerince yürütülecek bazı hizmetler arasında koordinasyonu sağlama görevi olduğu düşünülebilir. Fakat sayılan bu görevlerin birçoğu ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tek başına yapabileceği görevlerdir. Bu nedenle bu yasadaki düzenlemeler Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye ve anlayışa uygun değildir. Ayrıca kamu yönetimi reformunu oluşturan kanun ve tasarılar da temel vurgulardan birisi olan yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki, görev ve sorumlulukların merkezden yerele aktarılması anlayışından, bu yasa ile uzaklaşmıştır 5216 sayılı kanundaki bu anlayış Özerklik Şartı'nın yetki paylaşımında “yetkide halka yakınlık” ilkesi olan “subsidiarity” ilkesine aykırıdır.

5302 sayılı il özel idaresi kanununda il özel idaresine verilen görevler bakımından, kendi yetki sınırları içerisinde ve amaçları doğrultusunda beldeye ait her türlü faaliyet ve hizmetleri gerçekleştirebilme hususunda karar ve hareket serbestisine sahip olduklarını göstermektedir. Özerklik Şartı'nda öngörülen, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kanunla düzenlenmesi, hizmetlerde yetkinin halka en yakın birimlere verilmesi ve verilen yetkiler itibariyle Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesine büyükşehir sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılaması için oldukça geniş yetkiler verilmiştir. 5216 sayılı kanundan farklı olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek; yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren

veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verebilecektir. Bu belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaktır. Bu tür sosyal faaliyetlere katkıda bulunması Özerklik Şartına uygundur. Ancak büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan görevler ilçe belediyelerine verilmiş olmasına rağmen büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri artırılmıştır. 6360 sayılı kanunla verilen görev ve yetkiler merkezî bir yönetim anlayışının ürünleri olduğundan dolayı Özerklik Şartı'na uygun değildir.

Anayasanın 127. maddesinde, 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 tüzelkişileri olduğu belirtilmiştir. Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerin organlarının oluşumu ve özerkliği ile Anayasa'daki yerel yönetimlerin organlarının oluşumu ve özerkliği arasında paralellik bulunmaktadır.

5393 sayılı kanunda yapılan düzenlemelere bakıldığında, belediye meclisi ile ilgili üyelerin seçimle oluşması ve yerel nitelikte ki hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak meclise verilen görev ve yetkilerin kapsamı anlamında, 5393 sayılı yasa ile Özerklik Şartı arasında paralellik bulunmaktadır.

Belediye encümenine verilen görev ve yetkiler bakımından düşünüldüğünde Özerklik Şartı'na uygun olduğu söylenebilir. Ancak görevlerinin kapsamı itibarıyla genişliği düşünüldüğünde, tüm encümen üyelerinin seçimle gelmesi gerektiği yönündeki düşünce haklılık kazanmaktadır. Bu nedenle encümenin bir kısım üyelerinin atanmışlardan oluşması, 5393 sayılı kanunun Özerklik Şartı'na tam olarak uygun olmadığını göstermektedir.

Belediye başkanının yerel halkın oylarıyla (seçimle) seçilmesi, kanunla belediye başkanına verilen görev ve yetkileri kullanması anlamında, Özerklik Şartı'na aykırı bir durum yoktur. Belediye başkanına verilen görevlerden bir kısmını devretmesi kısmı Özerklik Şartı açısından tartışılabilir. Çünkü seçilmiş birinin görevlerinin bir kısmını atanmış birine devretmesi yerelliğe aykırı bir durumdur.

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir belediyesinin en geniş nitelikteki görüşme ve karar organı olduğu ve tüm üyeleri, seçim yolu ile

geldiği belirtilmiştir. Meclise yerel nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak verilen görev ve yetkilerin kapsamı düşünüldüğünde de Özerklik Şartı ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

5393 sayılı kanunda öngörülen belediye encümeni için ifade edilenler, büyükşehir belediye encümeni içinde geçerli olduğundan görevleri bakımından Özerklik Şartı'na uygun olduğu ancak encümen üyelerinin oluşumu noktasında tüm üyelerin seçimle gelmesi gerektiği, fakat buna rağmen encümenin üyelerinin yarısının atanmış üyelere oluşmasının ise Özerklik Şartı'na uygun olmadığı görülmektedir.

Büyükşehir belediye idaresinin başı, en üst amiri olan büyükşehir belediye başkanının seçimle gelmesi ve ona kanunla verilen görevleri yapması bakımından, Özerklik Şartı'na aykırı bir durum yoktur.

5302 sayılı kanunda ise, il genel meclisi ile ilgili düzenlemeler bakımından, üyelerin seçimle oluşması ve yerel nitelikte ki hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak meclise verilen görev ve yetkilerin kapsamı bakımından, 5302 sayılı kanun ile Özerklik Şartı arasında herhangi bir aykırılık yoktur. Bu kanunda da tüm il encümen üyelerinin seçimle gelmesi gerektiği yönündeki düşünce ağırlık kazanmaktadır. Bu nedenle encümenin bir kısım üyelerinin atanmışlardan oluşması ve valinin katılmadığı toplantılara atanmış bir bürokratin başkanlık etmesi 5302 sayılı kanunun bu anlamda Özerklik Şartı'na uygun olmadığını göstermektedir.

Merkez tarafından atanan birisi olması Vali'nin, ilde yaşayan yerel halkın oyuyla seçilerek gelmemiş olması, Özerklik Şartı'ndaki "yerel nitelikteki kamusal hizmetleri düzenleme ve yönetme hakkının seçilmiş kimselerce kullanılması gerektiği ilkesine" uygun olmadığı görülmektedir.

6360 sayılı kanunda yapılan yeni düzenleme ile yeni bir karar organından bahsedilmemektedir. Burada dikkati çeken husus büyükşehir belediyesi sınırlarının genişlemesiyle büyükşehir belediyesi organlarının iş yükü artırılmıştır. Bu ise görüşülmesi ve çözümlenmesi gereken birçok problemi de beraberinde getirecektir. Belediye meclis karar alırken zorlanacak ve alınan kararlar belki de aynı belediye sınırları içinde kalan bazı yerlerde uygulanmakta zorlanılacaktır. Bu anlamda düşünüldüğünde Özerklik Şartı'na uygun olmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak 5393 sayılı belediye kanunu, 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu, 6360 sayılı kanunda öngörülen, belediye, büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin karar organları olan, belediye meclisi üyeleri ile belediye başkanının seçimle göreve gelmesi anlamında Özerklik Şartı ve Anayasa'daki anlayış aynen benimsenmiştir. Ancak encümenin bir kısım üyelerinin atama yolu ile gelmesi bakımından kanunlardaki düzenleme Özerklik Şartı ve Anayasa'daki düzenlemeye aykırıdır. Bazı eksiklikler olmakla birlikte Özerklik Şartı'ndaki yerel halkın yerel yönetime doğrudan katılması anlamında 5393, 5216, 5302 ve 6360 sayılı yasalar arasında paralellik olduğu görülmektedir.

Anayasada, Özerklik Şartı'ndaki özerk yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ve sınır değişikliklerinde yerel halkın oyuna başvurulması ilkesi ile ilgili herhangi bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Fakat bunun aykırı bir durum olmadığı belirtilmiştir.

5393 sayılı kanunda belediye kurulmasında, genel anlamda halk oylamasına başvurulması uygun görülmüş fakat birleşme ve katılmalarda ise bu yöntem uygulanmamıştır. Özerklik Şartı'na en uygun düzenleme, "birleşme halinde birleşen yerde, katılma halinde, katılan veya katılacak olan yerde ve tüzel kişiliğin sona ermesi halinde ise o yerde halk oylamasına başvurulması" olacaktır. Buna rağmen, 5393 sayılı kanunda bunları tam olarak görmek mümkün olmamaktadır. Bu anlamda Özerklik Şartına uygun değildir.

5216 sayılı kanunda ise büyükşehir belediyesi sınırları, halihazır valilik binası esas alınmak üzere nüfus dilimlerine göre belirlenmiştir. Oysaki ne bu yeni durum karşısında sınırları genişleyecek olan büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan halka nede genişleme sonucu katılacak olan belediye ve köy yerel halkına seçim yolu ile fikrini bildirme seçeneği sunulmamıştır. Zaten bu genişlemenin sonucu olarak kimi köylerin tüzel kişiliği zaten sona ermektedir. Bu uygulama yöntem olarak Özerklik Şartı'na uygun bir yaklaşım değildir.

5302 sayılı kanununda "kuruluş" başlığı ile verilen il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer diye belirtilmiştir. Bu anlamda 5302 sayılı kanun ile Özerklik Şartı arasında uygunsuz bir durum yoktur.

6360 sayılı kanunda da Özerklik Şartı'ndaki sınırların korunması kavramına dikkat edilmemiştir. Diğer kanunlarda olduğu gibi bu kanunda da ne genişleyecek olan büyükşehir belediyesi sınırları içinde yasayan halka, nede genişleme sonucu katılacak olan belediye ve köy yerel halkına seçim yolu ile fikrini bildirme seçeneği sunulmamıştır. Zaten bu genişlemenin sonucu olarak bazı yerel yönetimlerin tüzel kişiliği sona ermiş ve büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. 6360 sayılı kanunda yapılan bu değişiklikler yöntem olarak Özerklik Şartı'na uygun bir yaklaşım değildir.

Türkiye, özerk yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçlara uygun olarak örgüt yapısını serbestçe oluşturmaları ilkesine çekince koymuştur. Dolayısıyla bu kısımla ilgili Anayasa'ya aykırı bir durum yoktur.

Türkiye, özerk yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçlara uygun olarak örgüt yapısını serbestçe oluşturmaları ilkesine çekince koymasına rağmen, 5393 sayılı kanunda “norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde... diğer birimler oluşturulabilir.” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu anlamda Özerklik Şartı'ndaki “kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve en etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabilir” diye ifade edilen bu düzenleme ile 5393 sayılı Belediye Kanun'u paralellik arz etmektedir.

5216 sayılı kanunda da büyükşehir belediyeleri için düzenlenen hususlar dışında, belediye yasası uygulanacağından, büyükşehir belediyesinin örgüt yapısının oluşturulmasında da serbestlik tanınmıştır. Bu nedenle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile Özerklik Şartı'nın “Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar” başlığı altındaki paragrafı arasında aykırı bir durum yoktur.

5302 sayılı kanununda da aynı şeyleri söylemek mümkündür. Çünkü bu kanunda da “norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde... diğer birimler il genel meclisi kararıyla oluşturulabilir.” denilerek yerel ihtiyaçlara uyumlu kılacak etkin bir idare anlayışı düzenlenmiştir. Bu anlamda 5302 sayılı belediye kanunundaki düzenleme, Özerklik Şartı'nda ifade edilen düzenlemeye paralel bir düzenlemedir.

6360 sayılı kanunla yapılan değişlikle İl Özel İdarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı diye yeni bir yapı kurulmuştur. Kurumun oluşturulması ve merkez tarafından atanmış biri olan valinin başkanlık etmesi açısından düşünüldüğünde Özerklik Şartı uygun olmadığı görülmektedir. Ayrıca yetkileri ve görevleri incelendiğinde vali tarafından verilen görevleri yapmanın yanında yerel yönetimlerin denetimini de yapması açısından da vesayet oluşturmakta bu anlamda ise Özerklik Şartı'na aykırıdır.

Anayasanın 128. maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Bu anlamda Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye aykırı bir durum yoktur. Fakat yapılan düzenlemelerde norm kadro esasına göre personel ihtiyacı tespit edilmesi ve yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına kendisi karar verme yetkisine sahip olmaması aykırılık oluşturmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un (md.49/1) ile belediyelerde istihdam edilecek kişilerin ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen norm kadro esasına göre belirleneceği belirtilmiştir. Bu madde ise belediyelerin istihdam edecekleri kişilerin, sayı, kadro, nitelik, ücret ve diğer özelliklerini belirleme yetkisine sahip olmadıkları anlamına gelmektedir. Kadrolara atama yetkisinin belediye başkanına ait olması belediyelerin ihtiyaç duydukları kadroları özerk bir şekilde belirleme yetkisine sahip oldukları anlamına gelmemektedir. bu nedenle düzenlemenin Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye uygun değildir.

5216 sayılı Kanun'un için de aynı şeyleri söylemek mümkündür. Bu kanunda 5393 sayılı Belediye Yasası'na yapılan gönderme ile büyükşehir belediyelerinde de çalışan personelin standartlarının, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen norm kadro esasına bağlanması, belediyelerin istihdam edecekleri personelin, sayı kadro, nitelik, ücret ve diğer özelliklerini belirleme yetkisine sahip olamadığı anlamına gelmektedir. Bu ise Özerklik Şartı'na uygun değildir. Çünkü yerel makamlar, yerel ihtiyaçlara ve verimliliğe bağlı olarak iç idari örgütlenmelerini kendileri kararlaştırabilmelidirler.

5302 sayılı Kanun'da ise, personelin merkezi idarenin temsilcisi olan vali tarafından atanması ve sadece meclisin bilgisine sunulması merkezi idarenin il özel idaresi personeli üzerinde vesayeti demektir. Bu ise bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin ihtiyaç duydukları kadroları özerk bir şekilde belirleme yetkisine sahip olmadıkları anlamına geleceğinden kanunda öngörülen düzenlemenin Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye uygun olmadığını görülmektedir.

6360 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle personel yapısı ile ilgili yeni bir düzenleme öngörülmemiştir. Dolayısıyla tüm yerel yönetim birimlerinin istihdam edecekleri personelin, sayı kadro, nitelik, ücret ve diğer özelliklerini belirleme yetkisine sahip olmadığı görülmektedir. Bu ise Özerklik Şartı'nda belirtilen ilkelere uygun değildir.

Anayasanın 128. maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenleneceği ve üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan düzenleme ile bu kanunun belediyeleri ve belediyelerin kurdukları birliklerde de uygulanacağı belirtilmiştir. Özel kanunlarında hüküm bulunmayan durumlarda belediye çalışanları 657 sayılı kanunun hükümlerine tabi olacaklardır. Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerde çalıştırılacak personelin liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân vermesi ve yeterli eğitim, ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanması ilkesi ile yapılan bu düzenleme paralellik göstermektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun'undaki düzenlemeler ile Özerklik Şartı'ndaki "yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları" başlığıyla verilen 7. maddesi arasında uygun olmayan bir durum yoktur. Yerel yönetimlerin yerel düzeyde seçilmiş temsilcileri görevlerini serbestçe yerine getirme olanağına sahiptirler. Dolayısıyla seçilmiş temsilciler için öngörülen çalışma koşulları ve özlük hakları bakımından Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanun'unda öngörülen yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin çalışma koşulları ile özlük ve sosyal hakları bakımından yapılan düzenlemelerinde Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir.

5302 sayılı il Özel İdaresi Kanun'unda yapılan düzenlemeler incelendiğinde Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri için öngörülen çalışma koşulları ve özlük hakları bakımından uygun olduğu herhangi bir aykırılığın olmadığı görülmektedir.

Diğer yasalarda olduğu gibi 6360 sayılı Kanunun da yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin çalışma koşulları ile özlük ve sosyal hakları bakımından yapılan düzenlemeler Özerklik Şartı'na uygundur. Zaten bu Kanunda yeni bir belediye organ ve personel yapısından bahsedilmemektedir. Burada farklı olarak Vali ve büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik pasaport verileceği öngörülmüştür. Kanunla yapılan bu değişiklikler ile yerel yönetim temsilcilerinin sosyal haklarının artırılması anlamında Özerklik Şartı'na uygun olduğu söylenebilir.

Anayasa'nın 127. maddesinin 3. paragrafında; merkezî idare, 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 idarî vesayet yetkisine sahip olduğu öngörülmüştür. Anayasa'da öngörülen bu denetim ile Özerklik Şartı'nda belirtilen "yerel makamların denetimi ancak anayasa ve kanunla belirlenmiş durumlarda ve öngörülen yöntemlerle gerçekleştirilebilir" ilkesine aykırı bir durum yoktur.

5393 sayılı kanunda belediyelerin denetlenmesi kanununun 55. ve 58. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı kanun hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüş ve 5018 sayılı kanun belediyelerin denetlenmesi bakımından temel yasa haline getirilmiştir. 5393 sayılı kanunda "belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir." denilmiştir. Buradaki tanımda İçişleri Bakanlığı'nın yapacağı denetimin hukuka uygunluk açısından olacağı belirtilmiştir. Bu anlamda yapılan düzenlemelerde belediye meclis üyeleri ve hem de belediye başkanı hakkında, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açıldığında, İçişleri Bakanı tarafından belediye başkanı veya meclis üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilmektedir. Buradaki denetimin amacı iç denetimin sıkı ve güçlü olmasıdır. Genel anlamda yapılan vesayet denetiminin hukuka uygunluk açısından olması ve idari vesayetin kaldırılmış olması

Özerklik Şartı'ndaki denetim anlayışına uygun bir anlayıştır. Fakat belediye organları üzerindeki kimi denetim, suiistimale açık bir durum oluşturmaktadır.

5216 salıyı kanundaki gönderme nedeniyle 5393 sayılı yasada öngörülen vesayet denetimi ve iç denetim mekanizmasının bu yasa içinde aynen geçerli olduğu söylenebilir. Ancak 5216 sayılı yasa ile 5393 sayılı yasadaki farklı olarak büyükşehir belediyesine, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde sıkı bir denetim mekanizması öngörülmüştür. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde, kendi başkanları dışında, birde büyükşehir belediye başkanına kararları denetleme yetkisi verilmiştir. İki aşamadan oluşan bu denetim mekanizması ile büyükşehir belediye başkanına, ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır.

Ancak alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi, seçilmiş organların bu merkezdeki çalışmalara katılmasını kanunla güvence altına almamıştır. Bu nedenle burada düzenlenen hiyerarşik denetim ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğini alt yapı hizmetleri bakımından sıkıntılı bir duruma düşürmektedir.

Özerklik Şartı'nın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi başlığıyla verilen 8. maddesinde; ilk kural denetimin anayasa veya kanunla belirlenmiş yöntemlerle gerçekleştirilmesi şeklinde ifade edilmesine rağmen, kanunla, yaygın bir yerindelik denetimine yer verilmiştir. Kanun'daki düzenleme ile büyükşehir belediyesinin müdahalesi normal hale getirilmiş ve denetimde ölçü ise tam olarak açıklanmamıştır. Bu anlamda 5216 sayılı kanunun öngördüğü denetim anlayışı Özerklik Şartı'na uygun bir denetim değildir. Büyükşehir belediyesinin yapacağı bu şekilde bir denetim bu belediyelerin özerkliğini sıkıntılı duruma düşürmüş olmaktadır.

5302 sayılı kanunda, il özel idarelerinin denetlenmesi hususu, kanunun 37. maddesinde düzenlenmiştir. İl özel idarelerinin denetiminin amacının; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca yapılan denetimin sonuçlarının rapor haline getirilerek ilgililere duyurulacağı öngörülmüştür. 5302 sayılı kanunun 17. maddesinde, meclis içinde zorunlu olarak "denetim

komisyonu" oluşturulması gerektiği ve bu komisyonun il özel idaresinin gelir ve giderlerini denetleyeceği belirtilmiştir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetim yapılacağı fakat il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebileceği belirtilmiştir. Yukarıda ifade edilenler düşünüldüğünde Özerklik Şartı'na aykırı bir durum yoktur.

Ancak valinin il özel idaresi üzerindeki etkisi azaltılmış olsa da İçişleri Bakanlığı'nın talebi doğrultusunda valiye, gerektiğinde bu idarelerin yerine geçerek onların hizmetlerini bizzat yerine getirme yetkisi tanınmış olması merkezi idarenin yerindelik denetimini de içeren bir vesayet denetimi ile donatıldığını göstermektedir. Bu anlamda ise Özerklik Şartı'nda ifade edilen denetime uygun olmadığı görülmektedir.

6360 sayılı kanunla Büyükşehir belediyesi olan illerde İl Özel İdarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı diye yeni bir yapı oluşturulmuştur. Bu komisyonun görevleri arasında yerel yönetim birimlerinin bazı denetimlerinin yapılması ve rapor hazırlaması yer almaktadır. Komisyonun bu görevi itibarıyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi artmıştır. Genel anlamda yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetim Özerklik Şartı'na uygun bir denetim şekli değildir.

Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlerin "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı" öngörülmüştür. Bu anlamda anayasadaki düzenleme ile Özerklik Şartı arasında aykırı bir durum olmadığı görülmektedir.

5393 sayılı kanunda yapılan düzenlemelere, Özerklik Şartı'ndaki düzenleme açısından baktığımızda, yerel yönetim birimi olan belediyelere, kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri yeterli kaynağın sağlanması bakımından tam olarak ihtiyaçları karşılayan bir mali kaynağa yer verilmediği görülmektedir. Hatta mali sıkıntılardan dolayı belediyelere ait bazı görevler farklı devlet kurumları tarafından yapılmaya çalışılmaktadır. Küreselleşen dünyada yerel halkın beklentileri ve hizmet anlayışı artarken belediyelerin gelirleri aynı oranda artmamaktadır. Dolayısı ile yapılan bu düzenlemeler Özerklik Şartı'ndaki "mali özerklik" anlayışına aykırı

değildir. Ancak mali gelirlerin yeterliliği ve kullanımındaki özerklik bakımından çok ta uygun bir yapı oluşturulmadığı görülmektedir.

5216 sayılı kanunda da belediyelerin mali kaynakları bakımından farklı bir yapılanmaya yer verilmemiştir. Bu nedenle 5393 sayılı kanunda söylenenlerden farklı bir durum yoktur.

5302 sayılı kanuna da Özerklik Şartı'ndaki düzenleme çerçevesinde baktığımızda, yerel yönetim birimi olarak il özel idaresinin görevleri göz önüne alındığında, kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri ve ihtiyaçlarını tam olarak karşılayan yeterli kaynağa sahip olmadığı görülmektedir.

6360 sayılı kanunla yeniden sınırları belirlenen büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemiş olması iş yükünü ve mesafenin uzak olması maliyetleri artıracakı düşünülmektedir. Yerindelikten uzak, coğrafi konumları ve beklentileri farklı kesimlere hitap edecek olan büyükşehir belediyelerinin mali olarak özerkliği sağlamakta zorlanacağını göstermektedir. Teknolojinin geliştiği küreselleşen dünyada hizmet kalitesinin ve çeşitliliğinin artması nedeniyle, şuanda bile belediyeler bazı görevleri yapmakta zorlanmaktadır. Belediyenin tüm il sınırları üzerinde yapacağı işler artarken alacağı vergi ve diğer mali gelirler aynı oranda artmamaktadır. Bu durum ise Özerklik Şartı'nda belirtilen “kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması” ilkesine uygun değildir.

Avrupa Komisyonu tarafından, 12 Ekim 2011 tarihinde yayımlanan 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda yerel yönetimlerle ilgili olarak; “Yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. Bu nedenle belediyeler, merkezi gelir tahsisatına aşırı bağlı durumdadır...” ifadesi yer almıştır. Raporda Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali kaynaklarının halen merkezi gelir tahsisatına bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Bu ise “belediyelerin mali açıdan tam olarak özerk olmadığı” değerlendirmesini destekler bir husustur.

Anayasamızın 127. maddesinin son fıkrası ile “*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.*” şeklinde öngörülmüştür. Türkiye yerel

yönetimlerin dayanışma hakkı çerçevesinde, yerel yönetimlerin yurt içinde işbirliği yapma ve birlik kurma haklarını düzenleyen paragrafı kabul etmiş fakat yerel yönetimlerin uluslararası birliklere katılma hakkı ile diğer ülkelerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma haklarını düzenleyen paragraflara çekince koyarak kabul etmemiştir. Dolayısıyla anayasadaki düzenleme Özerklik Şartı'na uygundur.

5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ile yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurarak, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmeleri bakımından işbirliğine gitmeleri mümkün kılınmıştır (Resmi Gazete, 2005: 25842). Kanunun 20. maddesinde; ülke düzeyinde kurulacak ve sayısı birden fazla olmayacak yerel yönetim birliği için kısıtlama kaldırılarak, bu birliğin “mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması ve gelişmelerine yardımcı olunması” amacı ile kurulabileceği belirtilmiş olsa da bu düzenlemenin, Özerklik Şartı'nda belirtilen ifadeler ile tam uyum içinde olduğu söylenemez.

5393 sayılı kanunun 74. maddesindeki düzenleme ile belediyelere uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma hakları tanınmış bulunmakla, çekince konulan iki paragraf aslında fiilen tanınmış olmaktadır. Bu ise Özerklik Şartı bakımından uygun bir durumdur. Hatta Türkiye'nin fiilen tanınmış olduğu bu maddeler üzerindeki çekincelerini kaldırması daha da uygun bir durum olacaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanununda yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılması ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak 5216 sayılı kanunun 28. maddesi ile Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden, 5393 sayılı yasa ve diğer yasalar ile ilgili olarak yapılan açıklamalar bu belediyeler açısından da geçerli olacaktır.

5302 sayılı kanunun 62. maddesindeki düzenleme ile il özel idaresine uluslararası birliklere katılma ve başka devletlerin yerel aktörleri ile işbirliği yapma hakkı tanınmıştır. 6360 sayılı kanunda da diğer kanunlarda olduğu gibi aynı şeyleri söylemek mümkündür. Çünkü kanunlarda yapılan düzenlemelerin çekince konulan maddeleri fiili olarak tanınması Özerklik Şartı bakımından uygunluk göstermektedir.

Anayasamızda özerk yerel yönetimlerin yasal korunması ile ilgili doğrudan öngörölmüş bir yetki yoktur. Ancak Anayasamızın 125. maddesi ile “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu öngörölmüştür. Anayasamızın 127. maddesinde ise; yerel yönetim birimlerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının sonucu olarak ta mahkemeler önünde davacı ve davalı olabilecekleri sonucu çıkarılmıştır. Anayasa’da yerel yönetimlere, kanunların Anayasa’ya uygunluğunu sağlamak bakımından Anayasa Mahkemesine iptal davası açma hakkı tanınmamıştır. Bunun dışında, yerel yönetimlerin, idari işlemlerin iptali için iptal davası açmak ve uğranılan zararın karşılanması bakımından tam yargı davası açmak ile özel hukuktan kaynaklanan hak ve yetkilerin kullanmak bakımından mahkemelerde taraf olmaları bakımından hiçbir kısıtlamanın olmadığı dolayısıyla Özerklik Şartı’na uygun olduğu görölmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununda da anayasadan ayrı olarak belediyelerin yasal korunması ile ilgili “kamu tüzel kişiliğine sahip” oldukları vurgulanmıştır. Dolayısıyla mahkemelerde dava açma hakkı ve davalarda taraf olma hakları olduğu görölmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda da büyükşehir belediyelerinin, 5393 sayılı Belediye Kanununa yaptığı göndermesi ile Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin de kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları dolayısıyla bu belediyelerin de dava açma hakkı ve davalarda taraf olma hakları olduğu kabul edilmiştir.

Ayrıca 5216 sayılı kanunun 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir belediyesini mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla temsil etmek veya özel avukatlara temsil ettirmek yetkisi verilmiştir. Ayrıca Danıştay bir kararında, belediye meclis üyesine dahi dava açma yetkisi tanınmıştır.

İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 08.03.1995 tarih, 1996/47 E. ve 1996/144 K.867 sayılı kararında, belediye meclisi üyesinin, görevli olduğu belediyenin hukuksal statüsünde yapılan değişiklikler nedeniyle doğan uyuşmazlıkta dava açma ehliyeti bulunduğunu kabul etmiştir.

Bu düzenlemeler karşısında da Büyükşehir belediyesinin ve ilçe ve ilk kademe belediyelerinin açılacak iptal ve tam yargı davalarına müdahil olmaları bakımından hiçbir yasal engel bulunmamaktadır. Türkiye’nin Özerklik Şartı’nın bu

maddesine çekince koymasına rağmen kanunla yaptığı düzenlemeyle fiili olarak bu maddeyi tanımıştır. 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda yapılan düzenlemeler Özerklik Şartı'na uygundur.

Gerek 5302 sayılı kanunda yapılan düzenlemelere ve gerekse 6360 sayılı kanunda yapılan düzenlemelere bakıldığında diğer kanunlara paralel olduğunu görüyoruz. Dolayısıyla Özerklik Şartı'nda ifade edilen, “özerk yerel yönetim ilkesinin yargı yolu ile korunması ilkesine” uygun olmayan aykırı bir durum yoktur.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bazı tartışmalı durumlar olsa da genel olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygundur.

Ancak 6360 sayılı Kanun için aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Çünkü kanun maddelerinde Büyükşehir Belediyelerine verilen yetkilerin genişliği, belediye sınırlarının il sınırları olması ve bazı yerel yönetim birimlerin tüzelkişiliğinin kaldırılması özerklik Şartı'na uygun değildir. Diğer kanunlar yerel yönetimlerin özerkliği için demokrasi adına bir kazanç olurken bu yasa ile bunlardan uzaklaşmış çeşitli nedenlerden dolayı merkeziyetçi bir anlayışın ürünü olan maddeler öngörülmüştür.

Yeni anayasa hazırlanma sürecinde bulunduğumuz şu zamanda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak tartışmaları bitirecek açıklıkta yapılacak yeni yasal düzenlemeler yerel yönetimlerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşması için önem arz etmektedir. Türkiye yukarıda ifade ettiğimiz gibi Özerklik Şartı'nın çekince koyduğu bazı madde ve paragraflarındaki yerel yükümlülükleri zaten yerine getirmektedir. Dolayısıyla çekincelerin kaldırılmasının AB yolunda ilerleyen ve bütünleşmeyi hedefleyen Türkiye için daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdede, S. H. ve Acartürk, E. (2005). "Türkiye'de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE, C.14, S.3, ss.5-17.
- Arslan, S. (1978). *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara: AİTİA Yayınları.
- Ateş, H. ve Es, M. (2008). "*Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri*", Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss.205-222.
- Batıbay, D. "Üçüncü Avrupa Zirvesi", <http://www.avrupakonseyi.org.tr/> (Erişim Tarihi: 11.05.2013)
- Bozlağan, R. (2005). *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*, İstanbul: Hayat Yayınları.
- Bozlağan, R. (2011). "*Anayasalarda Mahalli İdareler ve Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Mahalli İdarelere Dair Düzenlemeler*", Derleyenler: Hamdi Turşucu ve Hamit Emrah Beriş, Ak Parti Siyaset Akademisi Lider Ülke Türkiye (10. Dönem) Ders Notları.
- Coşkun, A. V. (1999). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 71, S.422.
- Çapar, S. (2010). "Almanya'da Kamu Personel Sistemi", *Türk İdare Dergisi*, S.466, ss.48.
- Çelik, A. (2013). "Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.18, S.1, ss.17-28.
- Çevik, H. H. (2004). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, 2.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevikbaş, R. (2012). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Türk İdare Dergisi*, S.475.
- Çınar, T. ve Güler, B. A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Çitçi, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Çoker, Z. (1992). "Kuruluş Öncesinde Şehircilik ve Konut Bakanlığı Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.1, S.2, ss.27-28.
- Çoker, Z. (1999). "Kamu Yönetimi ve Genel Yöneticilerin Yönetim Anlayışı", *Türk İdare Dergisi*, S.424.
- Çukurçayır, M. A. (2011). *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Konya: Çizgi Kitapevi.
- Demir, R. (2006). "Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımı", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Kasım Sayısı, C.11, S.11.
- Derdiman, R. C. (2005). *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Ekici, B. ve Toker, M. C. (2005). "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetim ve Etkinliği" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE, C.14, S.1, ss.5-28.
- Erençin, A. (2005). "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", *Mülkiye Dergisi*, S.246, ss.121-132.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayınları,

- Ergun, T. (1997). "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.4.
- Eryılmaz, B. (1999). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Gölcüklü, F. ve Gözübüyük, Ş. (1994). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözler, K. (2005). *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Güler, B. A. (2005), "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye Dergisi*, S.246, ss.89-120.
- Güler, B. A. (2012). "Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine", www.yayed.org.tr, (Erişim Tarihi: 10.04.2013).
- Günday, M. (1998). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık kitabına ek olarak yayınlanan kitapçık.
- İnanç, H. ve Ünal, F. (2013). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler, ss.6-7. sbe.dumlupinar.edu.tr/17/1-24.pdf (Erişim Tarihi: 12.04.2013).
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.1, ss.117-152.
- Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku Teori-Uygulama, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaplan Mengi, A. (1997). "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.6, S.4.
- Karahanogulları, O. (2004). "2003 Anayasa Değişikliği: Özeleştirilmiş Cumhuriyet", <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf> (Erişim Tarihi: 17.06.2013)
- Karaman, Z. T. (1996). *Yerel Yönetimler*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayın No:163.
- Karluk, S. R. (2011). "Avrupa Birliği", 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Kazancı, M. (1983). "Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not", *Amme İdaresi Dergisi*, C.16, S.4, Ankara.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983). *Kentleşme Politikası*, Ankara: Turhan Yayınları.
- Keleş, R. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2005), "Kent ve Kültür Üzerine", *Mülkiye Dergisi*, S.246, ss.9-18.
- Kösecik, M. (2002). "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde (1-35), Alfa, ss.2-3.
- Kösecik, M. (2006). "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde (1-42), Alfa Aktüel, ss.6.
- Kösecik, M. (2007). "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II içinden (691-735), Ankara: Nobel Yayınları, ss.713-714.

- Maddick, H. (1970). *Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Pub. House 1963, Newyork. den alıntı yapan, Semay Büyükdavras, *Demokrasi, Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Kitap ve Makale Özetleri, Amme İdaresi Dergisi*, C.3, S.3, ss. 208.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*, 5.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Nitas, K. (2006). “Fransa Yönetim Sistemi”.
<http://birimweb.icisleri.gov.tr/strateji/Arastirma/21yy/fransa.pdf>.(Erişim Tarihi: 23.05.2013)
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler-İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Öncül, S. (1993). “Ülkemizde Yerel Yönetimlere Ağırlık Verilmesinin Doğuracağı Yararlar ve Olumsuzluklar”, Erzurum, *Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, C.10, S.1.2.
- Öner, Ş. (1997). “Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, Y.69, S.414, ss:218.
- Örnek, A. (1998). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayın-Dağıtım.
- Özcan, M. (2001). *Subsidiarite İlkesinin AB’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme*, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Öztemel, E. (2001). *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Adapazarı: Değişim Yayınları.
- Sakal, M. ve Meriç, M. (2001), Mahalli İdareler ve Finansmanı, İzmir, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*.
- Şaylan, G. (2000). “Kamu yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, S.33, ss.1-22.
- TBD-KAV, (1995). “Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı”, Ankara.
- Tekeli, İ. (1983). “Yerel Yönetim Demokrasisi ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Belediyeciliğin Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, C.16.
- Toker, M. C. (2001). *Dünyadaki Yeni Eğilimler Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara.
- Toksöz, F.; Özgür, A. E.; Uluçay, Ö.; Koç, L.; Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi* (Görev ve Kaynak Bölüşümü), 1.Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- TÜSİAD, (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*, İstanbul: TÜSİAD.
- Uğurlu, M. F. (1995). *Belediyelerin Yeniden Yapılanmasıyla İlgili Çözüm Önerileri*, Ankara: DPT.
- Ulusoy A. ve Akdemir, T. (2009). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerini Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.12, S.21, ss. 259-287.
- Varol, M. (2001). “Yerel Temsilden Katılıma: Kuram ve Gerçeklik” *Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Yeter, E. (1995). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler” Antalya: Türk Belediyecilik Derneği/Akdeniz Belediyeler Birliği/Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Konferans Bildirileri, ss.32-59.

- Yıldırım, F. (1994). *Çevre ve Yerel Yönetim*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME, İstanbul: Kent Basımevi.
- Yıldırım, F. (2002), *Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik*, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

- <http://www.ab.kadikoy.bel.tr/altsayfa.aspx?id=2058>(Erişim Tarihi: 10.04.2013).
- <http://www.anayasamahkemesi.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.07.2013).
- <http://www.balkangunlugu.com>. (Erişim Tarihi: 10.05.2013).
- <http://www.coe-recruitment.com/index.aspx> (Erişim Tarihi: 13.04.2013).
- http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm (Erişim Tarihi: 10.07.2013).
- <http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>. "Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe" (Erişim Tarihi: 10.07.2013).
- <http://www.memurlar.net/haber/8722/> (Erişim Tarihi: 25.07.2013).
- <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302...0> , “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” (Erişim Tarihi: 08.03.2013).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/>, “Resmi Gazeteler” (Erişim Tarihi: 10.04.2013).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/>, “Resmi Gazete:26.11.1988-20001” (Anayasa Mahkemesi 22.06.1988 tarih 1987/18 E. Ve 1988/23 K. sayılı kararı) (Erişim Tarihi: 14.04.2013).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/-1.html20121206>, “6360 Sayılı Kanun” (Erişim Tarihi: 08.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (Erişim Tarihi: 26.05.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>.(Erişim Tarihi: 03.06.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, “1921 Anayasası” (Erişim Tarihi: 23.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, “1924 Anayasası” (Erişim Tarihi: 23.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, “1961 Anayasası” (Erişim Tarihi: 23.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, “1982 Anayasası”, (Erişim Tarihi: 23.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>, “Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri”, (Erişim Tarihi: 12.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” (Erişim Tarihi: 08.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, “5393 Sayılı Belediye Kanunu” (Erişim Tarihi: 08.03.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”
- <http://www.turkiyeavrupavakfi.org/index.php/genel-haberler/2224-yerel-demokrasi.html> (Erişim Tarihi: 23.06.2013).

http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktaraflioz/ak/.../122_tur.pdf.

(Erişim Tarihi: 08.03.2013).

<http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler> (Erişim Tarihi: 14.03.2013).