

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**TÜRK HUKUKUNDA BELEDİYE ZABITASININ
GÖREV VE YETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tezi Hazırlayan
Fatih GÜNEŞ

İstanbul, 2019

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**TÜRK HUKUKUNDA BELEDİYE ZABITASININ
GÖREV VE YETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tezi Hazırlayan

Fatih GÜNEŞ

Öğrenci No

150000015


Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet BAĞCI

İstanbul, 2019

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi sunduğum “ Türk Hukukunda Belediye Zabıtasının Görev ve Yetkileri ” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmamın içinde kullandıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım 25.09.2019


Fatih GÜNEŞ

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ
TEZLİ YÜKSEK LİSANS SINAV TUTANAĞI

25.09.2019


Enstitümüz *Hukuk* Anabilim Dalı *Kamu Hukuku* Programı yüksek lisans öğrencilerinden 15000015 numaralı **Fatih GÜNEŞ**'in "*Beykent Üniversitesi Lisansüstü Eğitim – Öğretim Yönetmeliği*"nin ilgili maddesine göre hazırlayarak, Enstitümüze teslim ettiği "*Türk Hukukunda Belediye Zabıtasının Görev ve Yetkileri*" konulu tezini, Yönetim Kurulumuzun 28/05/2019 tarih ve 2019/22 sayılı toplantısında seçilen ve Taksim Yerleşkesinde toplanan biz jüri üyeleri huzurunda, Beykent Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin 29. maddesinin 3. fıkrası gereğince (5.5) dakika süre ile aday tarafından savunulmuş ve sonuçta adayın tezi hakkında *oyçokluğu/oybirliği* ile *Kabul/Red veya Düzeltme* kararı verilmiştir.

İşbu tutanak, 4 nüsha olarak hazırlanmış ve Enstitü Müdürlüğü'ne sunulmak üzere tarafımızdan düzenlenmiştir.


DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet BAĞCI
(Beykent Üniversitesi)


ÜYE
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa YILMAZ
(Beykent Üniversitesi)

ÜYE
Dr. Öğr. Üyesi Özlem ARMAĞAN
(Özyeğin Üniversitesi)



Adı ve Soyadı : Fatih GÜNEŞ
Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Mehmet BAĞCI
Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans Tezi, 2019
Alanı : Kamu Hukuku
Anahtar Kelimeler : Hukuk, Yerel Yönetimler, Belediye, Belediye Zabıtası.

ÖZ

TÜRK HUKUKUNDA BELEDİYE ZABITASININ GÖREV VE YETKİLERİ

Belediye zabıta personeli, belde düzenini koruma, beldede yaşayan halkın sağlık, esenlik ve huzurunu muhafaza etme ve yetkili organlar tarafından bu amaçlar doğrultusunda alınacak kararları uygulama yükümlülüğündeki özel kolluk kuvvetidir.

Yerelleşme tartışmaları kapsamında, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve yetkilerin merkezden yerele aktarılması, günümüzde en temel olgulardandır. Yerel yönetimlerde yetkilerin artırılması, yerel hizmetlerin çeşitlendirilmesine sebep olmuştur. Yerel yönetimlerin belde halkının ihtiyaçlarını karşılama kapsamında yapmış oldukları hizmetleri sunması ve yerel yönetim birimleri tarafından alınan kararların uygulanmasının sağlanması adına belediye zabıtasının önemli bir rolü bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda en önemli birimlerin başında gelen zabıta personeli, görev alanının sınırlarına ilişkin net çizgilere ihtiyaç duymaktadır. Belediye Zabıtası Yönetmeliği ve ilgili mevzuatta zabıtanın görevleri belirtilmiştir. Çalışmamız boyunca yerel yönetimlerin işlevleri ve zabıta personelinin görevleri, ilgili mevzuat hükümleri ile yargı kararları eşliğinde detaylı olarak incelenecektir.

Bu kapsamda birinci bölümde yönetim sistemleri ve bu kapsamda merkezden yönetim ve yerinden yönetim üzerinde durularak, belediyelerin kuruluşları incelenecektir. İkinci bölümde genel olarak zabıta teşkilatının kuruluşu ve tarihçesi ile Avrupa'daki muadilleri üzerinde durulmuştur. Son bölümde ise kolluk kavramı, kolluğun görev ve yetkileri, zabıtanın kolluk içindeki yeri ve önemi ile yetkileri mevzuat çerçevesinde incelenmiştir.

Name and Surname : Fatih GÜNEŞ
Supervisor : Assist. Prof. Dr. Mehmet BAĞCI
Degree and Date : Master's Thesis, 2019.
Major : Public Law.
Keywords : Law, Local Governments, Municipality, Municipal Police.

ABSTRACT

DUTIES AND POWERS OF MUNICIPAL POLICE IN TURKISH LAW

Municipal police personnel are the special law enforcement officers who are obliged to maintain the order of the municipality, to preserve the health, well-being and peace of the people living in the municipality and to implement the decisions taken by the competent bodies for these purposes.

Within the scope of localization discussions, strengthening of local administrations and transferring powers from central to local are among the most basic facts. Increasing the authority in local governments has led to diversification of local services. The municipal police have an important role to play in providing the services provided by local governments to meet the needs of the local people and to ensure the implementation of the decisions taken by the local government units.

Municipal staff in the honeymoon of the most important units in the provision of services by local governments need clear lines on the boundaries of the field of duty. The Municipal Police Regulation and the related legislation set out the duties of the Police. During the course of our work, the functions of the local authorities and the duties of the police officers will be examined in detail in accordance with the relevant legislation and judicial decisions.

In this context, the first part will examine the institutions of local governments and municipalities. In the second part, the establishment and history of the municipal police in general and their equivalents in Europe are discussed. In the last section, the duties and powers of the police are examined within the framework of the legislation.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖZ	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ESASLARI VE BELEDİYE

1.1. YÖNETİMİN ESASLARI.....	3
1.1.1. Merkezden Yönetim	3
1.1.2. Yerinden Yönetim	4
1.1.2.1. Yer Bakımından (Mahalli Yönden) Yerinden Yönetimler (Yerel Yönetimler)	5
1.1.2.1.1. Yerel Yönetimin Tanımı	5
1.1.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Kurulma Nedenleri.....	7
1.1.2.1.3. Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri	9
1.1.2.1.4. Türkiye’de Yerel Yönetimler	11
1.1.2.1.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Şekilleri.....	13
1.1.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim.....	38
1.1.2.2.1. Kamu Kurumları.....	38
1.1.2.2.2. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları.....	39

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ZABITA TEŞKİLATI

2.1. BELEDİYE ZABITASININ TANIMI, NİTELİĞİ VE KURULUŞU	41
2.1.1. Belediye Zabitasının Tanımı ve Niteliği	41
2.2. ZABITA TEŞKİLATININ TARİHİ GELİŞİMİ VE DİĞER ÜLKELERLE MUKAYASESİ.....	43
2.2.1. Osmanlı’da Zabıta Teşkilatı	43
2.1.2. Belediye Zabitasının Kuruluşu	44
2.2.2. Avrupa’da Zabıta Teşkilatı.....	46

2.2.2.1. İngiltere’de Zabıta Hizmetleri	46
2.2.2.2. İtalya’da Zabıta Hizmetleri	50
2.2.2.3. Fransa’da Zabıta Hizmetleri	53
2.2.2.4. Belçika’da Belediye Polisi	56
2.2.2.5. Lüksemburg’da Zabıta Hizmetleri	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA İDARENİN KOLLUK FAALİYETLERİ, KOLLUK OLARAK BELEDİYE ZABITASININ GÖREV VE YETKİLERİ

3.1. KOLLUK KAVRAMI	61
3.2. KOLLUĞUN AMACI VE KAMU DÜZENİ.....	61
3.2.1. Kamu Düzeninin Unsurları	62
3.2.1.1. Dirlik ve Esenlik.....	62
3.2.1.2. Güvenlik	63
3.2.1.3. Sağlık.....	63
3.2.2. Kolluk Ayrımı	64
3.2.2.1. İdari Kolluk – Adli Kolluk Ayrımı	64
3.2.2.3. Özel Hukuk Kişileri ve Kolluk Faaliyeti.....	66
3.2.2.2. Genel İdari Kolluk – Özel İdari Kolluk Ayrımı	67
3.2.3. Kolluk Görevlileri	69
3.2.4. Kolluk Makamları	70
3.2.5. Kolluk Personeli	70
3.2.5.1. Merkezi İdari Kolluk Personeli	70
3.2.5.2. Belediye ve Köy Kolluk Personeli	71
3.2.5.3. Özel İdari Kolluk Personeli.....	72
3.2.6. Belediye Zabıtasının Kolluk İşlemleri ve Usulleri.....	73
3.2.6.1. Belediye Zabıtasının Düzenleyici ve Birel İşlem Yapma Yetkisi... 73	
3.2.6.2. Belediye Zabıtasının İzin Verme Yetkisi	74
3.2.6.3. Belediye Zabıtasının Uyarma, Kapatma ve Faaliyetten Men Etme Yetkisi	75
3.2.6.4. Belediye Zabıtasının Re’sen İcra ve Zor Kullanma Yetkisi	76
3.2.6.5. Belediye Zabıtasının Kolluk Yetkilerinin Sınırları	77

3.2.7. Türkiye’de Zabıta Teşkilatı	77
3.2.8. İdarede Zabitanın Yeri	79
3.2.9. Belediye Kolluk Personeli Olarak Zabıta	80
3.2.9.1. Zabıta ve Kolluk İlişkisi	80
3.2.9.2. Belediye Zabıta Yönetmeliğinin Genel İlkeleri	84
3.2.10. Belediye Zabıtasının Görev Ve Yetkileri	86
3.2.10.1. Belediye Zabıtasının Görevleri	86
3.2.10.1.1. Beldenin Düzeni ve Esenliği İle İlgili Görevleri	87
3.2.10.1.2. İmar İle İlgili Görevleri	96
3.2.10.1.3. Sağlık İle İlgili Görevleri	98
3.2.10.1.4. Trafik İle İlgili Görevleri	102
3.2.10.1.5. Yardım İle İlgili Görevleri	103
3.2.10.2. Belediye Zabıtasının Yetkileri	104
3.2.11. Belediye Zabıtasının Kolluk Yetkilerinin Sınırları	106
3.2.12. Belediye Zabıtasının Sorumluluğu	106
3.2.13. Belediye Zabıtasının Kadro ve Unvanları	109
3.2.13. Belediye Zabıtasının Hakları	112
3.2.13.1. Fazla Çalışma Ücreti	112
3.2.13.2. Belediye Vasıtalarından Yararlanma	112
3.2.13.3. Yemek	113
3.2.13.4. İzin Hakkı	113
3.2.13.5. Giyecek Yardımı	113
3.2.13.6. Savunma Amaçlı Teçhizat	114
3.2.13.7. Sportif Faaliyetlere Katılma	114
3.2.13.8. Belediye Zabıta Görevlerine Başka Hizmet Verilmemesi	114
3.2.13.9. Başka Bir Belediyede Görev Alma	115
3.2.14. Belediye Zabıtasının Denetlenmesi	116
3.2.15. Belediye Zabıtasının Yeri ve Önemi	116
SONUÇ	120
KAYNAKÇA	124
ÖZGEÇMİŞ	133

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
ABD	: Ana Bilim Dalı
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYMGK.	: Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu
Bkz.	: Bakınız
Bld.	: Belediye
c.	: Cilt
D.	: Dairesi
Dan.	: Danıştay
DİDDK.	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DVDDGK.,	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
HD.,	: Hukuk Dairesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Hukuku Kanunu
İİK	: İl İdaresi Kanunu

K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
md.	: Maddesi
Mük.	: Mükerrer
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
T.	: Tarih
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
Yar.	: Yargıtay
Ynt.	: Yönetmelik
Z.	: Zabıta

GİRİŞ

Toplumların her geçen gün daha da karmaşık bir yapıya bürünmeleri, devletler tarafından onlara sunulacak hizmetlerin kolektif bir biçimde sunulması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu hizmetlerin üretilebilmesi için devletin yönetsel birimlere ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Bu noktada çağdaş toplumlardaki devlet yapılarında merkezi yönetim anlayışının geliştiği, bununla birlikte yerel yönetimlere de önem vermeye başlandığı bilinmektedir. Toplumsal işbölümünün artması neticesinde uzmanlık gerektiren hizmetlerin sağlanmasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin merkeziyetçi yapının neden olduğu bürokratik engellerden bağımsız bir şekilde vatandaşa daha kolay hizmet götürmesi, belediyelerin ortaya çıkış noktası olarak kabul edilmektedir. Günümüzde çağdaş demokrasinin gereği olarak ortaya çıkan yerel yönetimlerin, demokrasi açısından olmazsa olmaz niteliğe sahip olduğu görülmektedir.

Anayasalar; devlet organlarının yapısını, işleyişini, bu organların görev ve yetkilerini, organların birbirleriyle ilişkilerini düzenleme altına alan temel hukuki belgelerdir. Bu bağlamda Anayasalarda yerel yönetimler ile devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler inceleme konusu yapılmaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapılmıştır. Anayasanın bu maddesine göre yerel yönetimler; il özel idaresi, belediye ve köylerin yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş olan, karar organları seçimle işbaşına gelen ve özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir.

Çağdaş anlamda yerel yönetim birimlerinin tek bir yönetimle sınırlandırılması mümkün değildir. Birden fazla yerel yönetim biriminin olduğu günümüzde belediyeler, bu yerel yönetim birimlerinin en önemlisi olarak kabul edilmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren demokrasi yolunda çeşitli badireler atlatmış olan ülkemizde belediyeler, demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır. Belediyeler, üstlenmiş oldukları fonksiyonlar ile hem halk için hem de demokratik anlamda siyasi partiler bakımından oldukça önemli olan yerel yönetim birimleridir.

Belediyeler; kent niteliği taşıyan yerleşim yerleri içerisinde yaşamakta olan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli olan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan, karar organlarının halkın oyuyla belirlendiği yerel yönetim birimleridir. Daha geniş bir tanımla belediye; köylerden sosyal ve finansal açıdan daha büyük olan ve yerleşim birimlerinde ortak niteliğe sahip yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan yönetim birimleridir. Belediyelerin karar organları seçimle belirlenir ve belediyeler tüzel kişiliğe sahiptir. İdari ve mali açıdan özerk bir yapıya sahip olan belediyeler merkezi yönetimin denetimine tabidirler.

Belediyeler, kendilerine anayasa ve kanunlarla verilmiş olan kamu görevlerini yerine getirirken çeşitli yetkileri kullanmaktadır. Söz konusu yetkilerle birlikte belediyeler, bu yetkileri uygulayacak farklı birimlere sahiptir. Yerel yönetimler açısından en az dikkat çeken ancak fonksiyonları itibariyle yerel halk açısından büyük önem taşıyan organı, belediyelerin kolluk kuvvetleridir. Belediyelerin kolluk kuvvetleri, halkla iç içe görev yapmakta olan ve özel kolluk kuvveti statüsüne sahip olan belediye zabıtası birimidir. Çalışmamız boyunca genel olarak belediye zabıtası üzerinde durulacak ve belediye zabıta personelinin teorik çerçevesi incelenecektir.

Belediye zabıtası birimi, işlevsel açıdan, kurumsal açıdan ve personel açısından tarihi süreç içerisinde önemli ve büyük bir değişim süreci geçirmiştir. En son çıkarılan Belediye Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan yönetmeliğe göre belediye zabıtası, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde ve denetlenmesinde görevli özel bir kolluk kuvveti olarak ele alınmıştır. Ancak çalışmamız içerisinde de değindiğimiz gibi belediye zabıtası teşkilatı, diğer kolluk kuvvetlerinden farklı bir yapıya sahiptir. Kurumsal anlamda mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan sorunların giderilmesi neticesinde zabıta teşkilatının daha fonksiyonel ve işlevsel olacağı öngörülmektedir. Bu kapsamda kent yaşamında önemli bir yeri olan zabıta personeli konusu üzerinde daha özenle durulması gerektiği açıktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ESASLARI VE BELEDİYE

1.1. YÖNETİMİN ESASLARI

Toplumların “tarihi, sosyo – kültürel yapısı ile birlikte iktisadi imkanları ve araçları”¹ o toplumun yönetim sistemini etkilemektedir². Ülkemizde kamu yönetimi 1982 Anayasası’nda iki ilke esas alınarak belirlenmiştir³.

Anayasanın 123/2. maddesinde, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”⁴ hükmüne yer verilmiştir. Böylece idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ile faaliyetlerini yerine getireceği anayasal metinde bizzat düzenlenmiştir. Burada bir tercihten ziyade idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınarak birbirini tamamlar nitelikte olduğu görülmektedir⁵.

1.1.1. Merkezden Yönetim

“Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir”⁶. Merkezden yönetim sisteminde devletin üstlendiği kamu hizmetleri konularına göre ayrılarak, her biri ayrı bakanlık teşkilatı adı altında düzenlenmektedir⁷. Bu hizmetler farklı bakanlıklarca yerine getirilse de tek bir tüzel kişilik adına “ devlet” adına yürütülür. Örneğin ülkemizde ilköğretim, sağlık ve güvenlik gibi hizmetler merkezden

¹ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir 2014, s. 21.

² Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Beta Yayınevi, 1. Bası, İstanbul 2009, s. 223.

³ Yusuf Şahin, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Bursa 2014, s. 20.; Fehmi Akın, “*Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri*”, in, *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Edt: Mehmet Becek, Mesut Doğan, Bekir Parlak, Bekad Yayınları, Antalya 2015, s. 48.

⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (E.T.: 18/8/2019)

⁵ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 10. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2019, s. 181.

⁶ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi 11. Baskı, Ankara 2017, s. 66.; Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, 21. Baskı, Bursa Haziran 2019, s. 73.; Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 47; benzer yönde tanım için bkz; Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün ve Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, Oniki Levha Yayınları, Güncellenmiş 7. Baskı, İstanbul Ekim 2018, s. 45.; Akyılmaz, Sezginer Kaya, *a.g.e.*, s. 181; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara Eylül 2018, s. 93.

⁷ Duran, *a.g.e.*, s. 56.; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, s. 73.; Akyılmaz, Sezginer Kaya, *a.g.e.*, s. 182.; Günday, *a.g.e.*, s. 82.

yönetilmektedir. Dolayısıyla merkezden yönetim sisteminin doğal sonucu olarak da merkezi idare teşkilatı başkentte teşkilatlanmaya gitmiştir.

Merkezden yönetimde tüm yetkiler başkent teşkilatına aittir ve yapılanma merkez ve taşra teşkilatı olarak düzenlenmiştir. Bireylere sunulacak kamu hizmetlerinin planlaması ve bu yönde kararlar alınması başkentte yapılır. Bu tür yapılanmanın olumlu yönleri olduğu gibi olumsuz yönleri de bulunmaktadır⁸.

Merkezden yönetim teşkilatında başta Cumhurbaşkanlığı bulunmaktadır. Daha sonra Bakanlıklar gelmektedir. Ayrıca bakanlıkların, yurtdışı teşkilatı ve taşra teşkilatı vardır. Ayrıca bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşlar da yine bakanlığın denetim ve gözetiminde kamu hizmetlerini ifa eder. Merkezden yönetim teşkilatına yardımcı kuruluşlar arasında Milli Güvenlik Kurulu, Sayıştay ve Danıştay sayılabilir. Öte yandan merkezden yönetim kuruluşlarının taşra teşkilatı⁹ bulunmakta olup, il, ilçe ve bucak teşkilatı olarak kendi içinde ayrılmaya gitmiştir. Bu yapılanmanın yanında bölge teşkilatı da vardır.

1.1.2. Yerinden Yönetim

Merkezi yönetim tarafından yerel ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması her zaman mümkün olmayabilir. Bu nedenle yerinden yönetimler oluşturulmuştur. Yerinden yönetimler, yerel ortak ihtiyaçları belirlemek ve karşılamak için kurulan mahalli idarelerdir¹⁰. “Merkezi idare teşkilatı dışında yer alan, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan bu teşkilata yerinden yönetim teşkilatı adı verilir”¹¹.

Yerinden yönetim kuruluşları birden çok kamu hizmetini aynı anda ifa edebilen kamu kurumu niteliğinde olabileceği gibi teknik bir kamu hizmeti sunan bir kurum olarak da karşımıza çıkabilir. İşte bu nedenlerden dolayı, mahalli yönden

⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz; Günday, a.g.e., s. 66-68, Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 74-76.

⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 283.

¹⁰ Haluk Bilgisay, “Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz”, Parlak, B. (Eds.), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset Ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayınları, Bursa, 2010, s. 281; Sefa Çetin, *Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25, 2009, s. 250.

¹¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 298.

yerinden yönetim kuruluğu ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluğu olarak ikiye ayrılmaktadır.

1.1.2.1. Yer Bakımından (Mahalli Yönden) Yerinden Yönetimler (Yerel Yönetimler)

Türkiye’de yerinden yönetimin başlangıcı, 19. yüzyılda Osmanlı Devleti dönemine dayanmaktadır¹². Bu dönemde yeniden yapılanma kapsamında kurulan yerel yönetimler, ana hatlarıyla günümüze kadar gelmiştir. Bu süreçte çıkarılan Anayasalarda, yerel yönetim konusunda düzenlemeler yer almıştır¹³.

Günümüzde uygulanan 1982 Anayasasının 127. maddesinde mahalli idareler düzenleme altına alınmıştır. İlgili maddeye göre mahalli idareler; il, belediye ya da köy halkının ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, kuruluş esasları ve karar organları kanunla düzenlenen, seçim sonucunda oluşturulan kamu tüzel kişileridir¹⁴. Bu kapsamda yerel yönetimlerin merkezi yönetim açısından da önemli bir yerinin olduğu açıktır. Zira kentlerde yaşayan vatandaşlara götürülen hizmetlerin pek çoğunun yerel yönetimler vasıtasıyla vatandaşlara ulaştırıldığı görülmektedir¹⁵.

1.1.2.1.1. Yerel Yönetimin Tanımı

Anayasalar; devlet organlarının yapısını, işleyişini, bu organların görev ve yetkilerini, organların birbirleriyle ilişkilerini düzenleme altına alan temel hukuki belgelerdir. Bu bağlamda Anayasalarda yerel yönetimler ile devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler inceleme konusu yapılmaktadır¹⁶.

1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapılmıştır. Anayasanın bu maddesine göre yerel yönetimler; il özel idaresi, belediye

¹² Yeter Çiçek, *Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler*, KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 11, 1, 2014, s. 54.; Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, Yenilenmiş 3. Basım, Ankara 2014, s. 75.

¹³ Bilal Kırmızı, *Bir Kolluk Kuvveti Olan Belediye Zabıtası Personelinin Temel Sorunları ve Bu Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, 2017, s. 8.

¹⁴ 1982 Anayasası, R.G. T.: 9/11/1982 S: 17863 (Mük.)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (E.T.: 7/8/2019)

¹⁵ Ali E. Eke, “*Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler:Batı Deneyimi ve Türkiye*”, Amme İdaresi, C. 18, S. 4. Aralık 1985, s. 54.

¹⁶ Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010, s. 37.

ve köylerin yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş olan, karar organları seçimle işbaşına gelen ve özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir¹⁷. Nitekim Danıştay'ın 2009 tarihli bir kararında yerel yönetimlerin Anayasa'nın 127/5. maddesi kapsamında yerel hizmetlerin daha etkin yürütülmesi, kamu görevleri içerisinde birlik sağlanması, toplumun yararının muhafaza edilmesi ve yerel ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanması amacıyla, yasada belirtilmiş olan usul ve esaslara göre idari vesayet altında kuruldukları belirtilmiştir¹⁸.

Türkiye'nin farklı coğrafi alanlarında yaşayan halkların ihtiyaçları da farklılık göstermektedir. Merkezi yönetim tarafından bu farklı ihtiyaçların tespit edilmesi ve karşılanması oldukça zordur. Bu nedenle yerel bir örgütsel yapı olarak yerel yönetimler oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları kanunlarla düzenleme altına alınmıştır¹⁹.

Türkiye'de yerel yönetim birimleri; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tanedir. Bu birimler, Anayasada 127.maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlerden bağımsız tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin ayrı bir bütçesi ve yönetim yapısı mevcuttur. Yerel yönetimlerinin karar organları ise seçim sonucunda seçmenler tarafından seçilerek göreve başlamaktadırlar.²⁰

Yerel yönetimler, halka en yakın olan yönetim birimleridir. Merkezi yönetimler gerek coğrafi açıdan gerekse ihtiyaçların karşılanması noktasında yerel yönetimlere nazaran halka daha uzak kalmaktadırlar. Bu nedenle yerel yönetimler, halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında oldukça önemli bir yere sahiptir²¹.

Merkezi yönetim, yerel hizmetleri görmek üzere yerel yönetimlerle ilişki içinde bulunmaktadır. Yerel hizmetler, ekonomik, kültürel ya da sosyal

¹⁷ Ramazan Cengiz Derdiman, *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2005, s. 11.

¹⁸ DİDDK., E: 2009/ 15, K: 2009 / 19, Tarih: 22. 12. 2009, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 15. 05. 2019).

¹⁹ Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 92.

²⁰ Eke, a.g.e., s. 54.

²¹ Salih Batal, Kubilay Tuğlu, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Çok Düzlemli Yönetişim ve Kent Diplomasisi Bakımından Değerlendirilmesi", TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 2018, s. 191-192.

olabilmektedir. Yerel yönetimler tarafından bu hizmetler, halkın ortak menfaatleri doğrultusunda hiçbir ayırım gözetilmeksizin yerine getirilmektedir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde açıklık ve şeffaflık ön planda olmaktadır²².

Yerel yönetimlerde yetkiler, halka en yakın yönetim birimi tarafından kullanılmaktadır. Bu kapsamda özelden genele bir gidişin bulunduğu söylenebilecektir. Yerel yönetimlerde karar organları seçimle işbaşına geldikleri için bu yönetimler demokratik yönetimlerdir. Bu nedenle yerel yönetimlerde en temel unsur insan olmaktadır²³.

Yerel yönetimler, yetki alanı ve kapsamı itibariyle merkezi yönetimlere nazaran daha az yetkiye sahiptirler. Merkezi yönetimler, yerel nitelikli hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlere yetki aktarımında bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenmiş coğrafi sınırları bulunmaktadır. Bu sınırlar içerisinde yer alan halka, ortak ihtiyaçları doğrultusunda en iyi hizmeti sunabilmek, yerel yönetimlerin temel görevidir. Bu görevin gerçekleştirilebilmesi için merkezi yönetimden özerk bir bütçesi, tüzel kişiliği ve personeli bulunmaktadır²⁴.

1.1.2.1.2.Yerel Yönetimlerin Kurulma Nedenleri

Yerel yönetimlerin varlık sebepleri hususunda kesin bir şey söylemek mümkün değildir. Genel olarak bakıldığında yerel yönetimlerin, yönetimin ve toplumun ihtiyaçları nedeniyle ortaya çıktığı söylenebilecektir. Bu nedenlerin hangisinin daha etkili olduğu ise belirlenmemektedir. Bunun yanı sıra Danıştay 1. Dairesi, bir kararında yerel yönetimlerin kuruluşunda yerel nitelikteki medeni ihtiyaçların karşılanmasının da gerekliliğini ön plana çıkarmıştır²⁵.

Merkezi yönetimlerin halkın her ihtiyacını en iyi şekilde, en kısa zamanda ve en az maliyetle yerine getirmesi özellikle Türkiye gibi geniş bir toprak parçası ve nüfusa sahip olan ülkeler bakımından mümkün değildir. Bu nedenle yönetsel

²² Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME, İstanbul, 1993, s. 8.

²³ Yıldırım, a.g.e., s. 8.

²⁴ Bülent Açma, *Kentleşme ve Çevre Sorunları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2000, s. 150; M. Akif Çukurçayır, *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2011, s. 108.

²⁵ Dan. 1.D., E: 2004/ 529, K: 2004 / 284, Tarih: 20. 10. 2004, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 17. 05. 2019).

anlamda yerel yönetimlere gereksinim duyulmuştur. Yerel yönetimler, merkezi yönetim gibi ülkesel bazda ihtiyaçlara cevap vermek durumunda değildirler. Bu yönetimlerin ihtiyaçlarına cevap vermesi gereken belirli ve sınırlı coğrafi alanlar bulunmaktadır. Bu nedenle yerel halkın ihtiyaçlarını kısa zamanda ve daha az maliyetle karşılayabilme imkânına sahiptirler²⁶.

Yerel yönetimlerde karar organları seçimle işbaşına gelmektedir. Halk, kendi istek ve ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verebilecek yerel yöneticileri kendisi seçebilmektedir. Bu durum, demokratik değerlerin içselleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Halk, kendi yerel yöneticisini seçme imkânına sahip olduğunun bilinciyle hareket etmektedir. Böylelikle kendi sorunlarının ve ihtiyaçlarının farkına varmakta, bu ihtiyaçların giderilmesi ve sorunların çözülmesi için gerekli adımı atabilmektedir²⁷.

Yerel yönetimler, kendi yönetim bölgelerinde yaşayan halkın ihtiyaçlarını merkezi yönetime göre daha kolay ve etkin şekilde belirleme imkânına sahiptirler. Belirlenen bu ihtiyaçların karşılanması ve var olan sorunların giderilmesi de merkezi yönetime göre daha az maliyet gerektirmektedir. Bu durum, devletin kaynaklarının gereksiz yere harcanmasının önüne geçmektedir. Yerel yönetimler tarafından, merkezi yönetime göre yerel halkın ihtiyaçları daha verimli şekilde karşılanabilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler tarafından kamu yararının belirlenmesi ve sağlanması, ayrıca kamu hizmetlerinin verimli şekilde gerçekleştirilmesi daha kolaydır. Yerel yönetimlerin bu avantajlı durumu, halkın bu yönetimlere daha kolay erişebilmesinden kaynaklanmaktadır. Halk, istek ve ihtiyaçlarını yerel yönetimlere kısa zamanda ve daha az bürokrasiyle iletebilmektedir²⁸.

Yerel yönetimlerde karar organları, o bölgedeki halkın içinden seçilmektedir. Bu kişiler, genel olarak o bölgede yaşamlarını devam ettirmektedirler. Bu nedenle

²⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 24-28; Yunus Bahadır Güler ve Alper Gürer, *Yerel Katılımın Belediyelerde Hizmet Pazarlamasında Etkisi: Kırıkkale Örneği*, AKÜ İİBF Dergisi, 16, 1, 2014, s. 126-127.

²⁷ Keleş, a.g.e. s. 24-28; Handan Ertaş, *Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz*, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, 11, 2016, s. 110.

²⁸ Vahap Coşkun, *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, Türk İdare Dergisi, 71, 422, 1999, s. 97.

halkla iç içe olmanın yanı sıra, halkın bölgesel sorunlarına ve ihtiyaçlarına bizzat tanık olabilmektedirler²⁹.

Yerel yönetimler, halka yakınlıkları ve özerk yapıları sayesinde yeni hizmet yöntemleri geliştirebilmektedirler. Bu bağlamda yerel yönetimler, girişimciliği yüksek birimlerdir. Türkiye’de de yerel yönetimler tarafından toplu konutlar, kentsel dönüşüm projeleri, temel altyapı yatırımları, beyaz masa uygulamaları vs. gerçekleştirilmektedir³⁰.

Merkezi yönetim tarafından yerel ihtiyaçların yerel yönetimler kadar iyi bilinmesi ve değerlendirilmesi mümkün değildir. Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi noktasında merkezi yönetimin yükünün hafiflemesine yardımcı olmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Yönetimler, daha sınırlı ve belirli alanlarda daha verimli işler başarabildiğinden yerel yönetimler, kanunlarla belirlenen alanlarda faaliyet göstermektedirler. Günümüzde, pek çok ülkede yerel yönetimler bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı, bu yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimler, yardımlaşma ve işbirliği duygularının da yerel düzeyde gelişmesine yardımcı olmaktadır³¹.

1.1.2.1.3. Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri

Yerel yönetimler, kamu hukukunun düzenleme alanında yer almaktadır. Merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetimler, pek çok kamu hizmetini kendi bütçeleri, personelleri ve yetkileriyle yerine getirmektedirler. Halka en yakın yönetim birimleri yerel yönetimlerdir. Bu yönetim birimleri, demokrasinin ve toplumun gelişmesine önemli katkı sağlamaktadırlar. Tabandan tavana değişim, yerel yönetimlerle gerçekleşebilmektedir³².

Yerel yönetimlerin özerkliği bulunmaktadır. Özerklik, bağımsız şekilde karar alabilmeyi ve alınan bu kararları uygulayabilmeyi ifade etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, kesin kararlar alabilme ve alınan bu kararları uygulamaya

²⁹ Yıldırım, a.g.e., s. 12.

³⁰ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 134-135.

³¹ Keleş, a.g.e., s. 18-22.

³² Yıldırım, a.g.e., s. 33.

koyabilme yetkisine sahiptirler. Yerel yönetimlerin karar organları, özerkliğe uygun biçimde seçimle işbaşına gelmektedirler. Bu yönetimlerde özerkliğin son göstergesi ise kendilerine ait ve bağımsız bir bütçeye sahip olabilmeleridir. Yerel yönetimlere tanınan bu ayrıcalıklar sayesinde bu yönetimlerin özerkliği sağlanabilmekte ve korunabilmektedir³³.

Yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetler, halkın günlük yaşantısı bakımından önemli bir yere sahiptir. Bu konuda özellikle belediyelerin hizmetleri öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin genel özellikleri şunlardır³⁴:

1) Yerel yönetimlerin merkezden ayrı bağımsız bir tüzel kişiliği bulunmaktadır.

2) Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen bağımsız karar organları vardır.

3) Yerel yönetimler, kamu yararını gözeterek kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler.

4) Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı bir personel yapısı bulunmaktadır.

5) Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı, kendisine ait bir bütçesi de bulunmaktadır.

6) Yerel yönetimler, kanunlarla sınırları belirlenmiş belirli alanlarda yetki sahibidirler.

7) Yerel yönetimler, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malvarlıklarına sahiptirler.

³³ Yüksel Koçak, *Türkiye'de Yerel Yönetimler (Günümüz Açısından Bir Değerlendirme)*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2013, s. 103., Toprak, a.g.e., s. 39.; Tortop, Aykaç, Yayman, Özer, a.g.e., s. 94.; Nuri Tortop, *Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı*, Amme İdaresi Dergisi, 24, 4, 1991, 3-5; Mehmet Karaaslan, *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007, s. 16-17.

³⁴ Recep Bozlağan, *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 55; Yakup Aydın, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci*, Dış Denetim Dergisi, 2, 2011, s. 12; Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimi, Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, ODTÜ Yayınları, Ankara, 2003, s. 126.; Koçak, a.g.e., s. 85.; Şahin, a.g.e., s. 37.

8) Yerel yönetimlerin yetkileri ve yükümlülükleri kanunlarla düzenleme altına alınmıştır.

9) İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin vesayet yetkisi bulunmaktadır³⁵.

Yerel yönetimler, demokratik katılımın en somut örneklerinden biridir. Bu yönetimlerde halkın katılımını artırmak adına çeşitli meclisler oluşturulmaktadır³⁶. Böylelikle halkın sorunları daha sağlıklı şekilde belirlenebilmekte, ihtiyaçlarına daha etkin ve verimli cevaplar verilebilmektedir³⁷.

1.1.2.1.4. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimler, Osmanlı Dönemine dayanmaktadır³⁸. Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimler, Tanzimat Dönemi ile birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Tanzimat Dönemi öncesinde ise vakıflar, kadılık müessesesi ve lonca yönetimi görülmektedir. Bu dönemde yerel hizmetler, bu kurumlar ve yerel gönüllüler tarafından yerine getirilmeye çalışılmıştır³⁹.

Türkiye’de yerel yönetimlerin oluşmasında ve gelişmesinde, Avrupa ile olan ilişkiler önemli bir yere sahiptir. Osmanlı Döneminde 1854 yılında İstanbul’da modern anlamda ilk belediye idaresi (İstanbul Şehremaneti) kurulmuştur. Bu belediye idaresinde istişarî görevlere sahip olan şehremaneti meclisi bulunmaktadır. Belediye idaresinin başında ise merkezi hükümet tarafından tayin edilen yüksek memur yer almıştır⁴⁰.

³⁵ Erhan Köksal, *Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi*, Amme İdaresi Dergisi, 20, 3, 1998, s. 45. ; Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 35.

³⁶ Örneğin; engelli meclisi, çocuk meclisi, kadın meclisi, halk meclisleri gibi.

³⁷ Halil Akdeniz, “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme ve Halk Katılımına Etkisi Bağlamında İnternet ve Toplumsal Katmanlaşma”, Mengi, A. (Eds.), *Yerellik ve Politika*, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 20; Feyzullah Ünal, *Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30, 2011, s. 243.

³⁸ Bekir Parlak, Mustafa Ökmen, *Yerel Yönetimler, Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin Yayınevi 4. Baskı, Bursa, 2015, s. 153. ; Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 75.

³⁹ Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın, Ankara, 2006, s. 20.

⁴⁰ İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1979, s. 296.

Cumhuriyetin ilk dönemlerine kadar, Osmanlı Döneminde oluşturulan belediye teşkilatları varlıklarını devam ettirmişlerdir. Bu belediye teşkilatları, merkezi hükümete bağılılıkları nedeniyle görevlerinde çok başarılı olamamışlardır⁴¹. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır⁴². Bu kanun ile her ne kadar Osmanlı Dönemindeki belediyecilik anlayışı devralınmış olsa da bu konuda gelişme de sağlanmıştır⁴³.

Yerel yönetimlerde belediyelerin geçmişi Osmanlı Dönemine dayanmaktadır. Ancak, il özel idarelerinin ortaya çıkması uzun zaman almıştır. İl özel idarelerinin ortaya çıkmasında 1864 Vilayet Nizamnamesi ile 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkati önemli bir yere sahiptir⁴⁴.

1924 Anayasasında yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yer almıştır. Anayasada, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip yönetim birimleri olduğu ifade edilmiştir. 1961 Anayasasının 116. maddesinde, 1924 Anayasasına göre kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır. 1961 Anayasasına göre yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan yönetim birimleridir. Bu yönetimlerin genel karar organları, halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca, 1924 Anayasasında yer aldığı gibi yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olduğu hususu da 1961 Anayasasının 116. maddesinde ifade edilmiştir⁴⁵.

Günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasasında yerel yönetimler, 1961 Anayasasındaki düzenlemeye benzer şekilde Anayasanın 127. maddesinde yer almaktadır. Maddeye göre yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için yasayla kurulmaktadır. Bu yönetimlerin karar organları,

⁴¹ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 197.

⁴² R.G., T.: 14 Nisan 1930 S: 1471, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>, E.T.: 17/8/2019)

⁴³ Öner, a.g.e., s. 20.

⁴⁴ Şengül, a.g.e., s. 32; Yusuf Şevki Hakyemez, *İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Roller*, Sayıştay Dergisi, 31, 1998, s. 172-182.

⁴⁵ Bekir Parlak, Mustafa Ökmen, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar* (2. Basım), Alfa Akademi, Bursa, 2010, s. 153.

seçimle işbaşına gelmektedir. Ayrıca bu yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları hususu da maddede yer almaktadır⁴⁶.

1.1.2.1.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Şekilleri

Türkiye’de yerel yönetim şekilleri, 1930 tarihli 1580 sayılı Kanun ve 2005 tarihli 5393 sayılı Kanunla açık şekilde belirtilmiştir. Anılan kanunlara göre yerel yönetim şekilleri; il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

1.1.2.1.5.1. İl Özel İdareleri

Yerel yönetim birimlerinin ilki ve alan olarak en geniş kapsamlı olanı il özel idaresidir. İl özel idaresi, “il” olarak adlandırılan idari alanda yönetim gerçekleştiren bir birimdir. Bu birim, merkezi yönetim ile diğer yerel yönetim birimleri olan belediyeler ve köyler arasında kalmaktadır.

İlk özel idareleri ilk kez, 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan “Vilayet Umum Meclisi” ile yönetim sistemine dâhil edilmiştir. Bu nizamname, günümüzdeki il yönetiminin temellerinin atılmasını sağlamıştır. İl özel idarelerinde, Fransız il sistemi model alınmıştır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat ile il özel idareleri konusundaki düzenlemeler devam ettirilmiştir⁴⁷.

1876 Anayasasında il yönetimi düzenleme altına alınmıştır. Anayasaya göre, il yönetimini gerçekleştiren il özel idarelerinin tüzel kişiliği bulunmaktadır. İl özel idarelerinde yer alan il genel meclislerinin seçimi konusundaki düzenlemelerin ise kanunla yapılacağı bu Anayasada belirtilmiştir. Ancak bu kanun, o dönemde var olan sorunlar nedeniyle çıkarılamamıştır. Gecikme nedeniyle geçici bir kanun olarak 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat” yürürlüğe konulmuştur⁴⁸.

⁴⁶ Veysel Bilgiç, “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 101.

⁴⁷ Şengül, a.g.e., s. 31.

⁴⁸ Şengül, a.g.e., s. 34; Toksöz bu durumu; “...il özel idarelerinin yerel yönetim birimi olmaktan ziyade, merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu” şeklinde ifade etmiştir (Fikret Toksöz, *Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bakış, Yeni Bir Model Arayışı*, Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, 4, 1995, s. 352-361).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde il özel idareleri, özerk ve güçlü yönetim birimleri olarak çalışmalar gerçekleştirmişlerdir. 1950’li yıllardan sonra il özel idarelerinin yetkilerinde ve kaynaklarında kısıtlamaya gidilmiştir⁴⁹. 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunda, il özel idarelerinin özerk ve güçlü olması amaçlanmıştır⁵⁰.

5302 sayılı Kanuna göre il özel idaresi; il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar organı seçimle belirlenen, idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişisidir. İl özel idareleri, kanunla il olarak düzenlenen yerlerde faaliyet göstermektedirler. Yeni bir il oluşturulması durumunda yeni bir il özel idaresi meydana getirilirken var olan bir ilin kaldırılması durumunda ise o ilde yer alan il özel idaresinin varlığı sonlandırılmaktadır. Bu bağlamda il özel idareleri, il sınırları içerisinde kanunla kendisine verilen görevleri yerine getiren bir yerel yönetim birimidir⁵¹.

5302 sayılı Kanunun 3/b maddesi kapsamında il özel idaresine ait organlar; valilik, il genel meclisleri ve il encümenlikleridir. Kanunun 6. maddesine göre il özel idaresinin görevlerinin bir kısmı belediye sınırları içinde, bir kısmı ise belediye sınırları dışında yer almaktadır. Belediye sınırları içinde; tarım, ticaret, sanayi, ilin çevre düzeni, sağlık, spor, bayındırlık ve iskân, turizm, kültür, sanat, sosyal hizmet ve yardımlar gibi görevleri bulunmaktadır⁵². Belediyelerin sınırlarının dışarısında ise; kanalizasyon, imar, yol, su, ağaçlandırma, katı atık gibi görevleri bulunmaktadır⁵³.

Son yıllarda Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin sayısında artış yaşanmıştır. 6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin 5. fıkrasında; “ Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.” hükmüne istinaden Büyükşehir belediyesi statüsündeki illerde ilin tüm sınırı mücavir alan olduğundan bu illerde il özel idareleri kapatılarak il özel idarelerinin görev,

⁴⁹ Bekir Parlak, Zahid Sobacı, *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler* (3. Baskı), Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2010, s. 84.

⁵⁰ Bozlağan ve Demirkaya, a.g.e., s. 218; Cihan Arslan, *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2009, s. 92.

⁵¹ Zehra Odyakmaz, İsmail Ercan ve Ümit Kaymak, *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, Pegem Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 525.

⁵² Şengül, a.g.e., s. 52.

⁵³ Eryılmaz, a.g.e., s. 141.

yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bugün itibarıyla büyükşehir belediye sayısı 30'dur⁵⁴. Bu durum, il özel idarelerinin sayısında düşüşe neden olmuştur⁵⁵. Aşağıda yer verilen tabloda da görüldüğü üzere 1996 yılında 81 olan il özel idare sayısı 51 olmuştur.

Yıllar itibarıyla İl Özel İdaresinin sayısı şu şekildedir:⁵⁶

YIL		1920	1924	1926	1933	1936	1939	1954	1957	1989	1990	1991	1992	1995	1996	2014
İL SAYISI	71	74	63	57	62	63	66	67	71	73	74	76	79	80	81	51

1.1.2.1.5.2. Belediyeler

Yerel yönetim birimlerinin ikincisi, belediyelerdir. Belediye kelimesinin kökeni, Arap dilinde kullanılan "belde" kelimesine dayanmaktadır. Belediye, beldeye yönelik yönetim anlamına gelmektedir⁵⁷. Belediyeler, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedirler. Türkiye'de belediyeler, belde sınırları içinde faaliyet gösteren, karar organları seçimiyle belirlenen ve özerk bütçesi bulunan kamu tüzel kişilikleridir⁵⁸.

Türkiye'de belediyeler konusunda 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu uygulanmıştır. 1580 sayılı Kanunun 1. maddesine göre belediye; belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli olan kamu tüzel kişiliğidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesine göre ise belediye; belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar organı seçmenler tarafından belirlenen, idarî ve malî özerkliği bulunan kamu tüzel kişisidir.

Belediyeler, tüm işlemlerini kendi personeli aracılığıyla gerçekleştirmektedirler. 5393 sayılı Kanuna göre belediyeler; mali işler, yazı işleri,

⁵⁴ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (E.T.:17/8/2019)

⁵⁵ Kırmızı, a.g.t., s. 21-22.

⁵⁶ <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>, (E.T.:17/8/2019)

⁵⁷ A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s. 194.

⁵⁸ Çukurçayır, a.g.e., s. 89; Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriya Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2014, s. 31; Belde, ilçeden küçük olan ve belediye ile yönetilen yerdir (www.tdk.org.tr, E.T.: 22/04/2019).

fen işleri ve zabıta birimlerinden meydana gelmektedirler⁵⁹. Belediyelerin organları ise; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye meclisi ve belediye encümeni, belediyenin karar organıdır. Belediye başkanı ise belediyenin yürütme organını oluşturmaktadır. Belediye encümeni⁶⁰, belediyelerin günlük uygulamaya yönelik kararlarının alındığı organdır. Belediye meclisi ise belediyelerin genel ve yıllık kararlarının alındığı organdır. Belediye başkanı, belediyenin en büyük ita amiridir. Belediye tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Belediye başkanının; belediyenin mallarını yönetmek, sözleşmeler yapmak, belediye meclisi ile belediye encümeninin kararlarını uygulamak gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır⁶¹. Belediye Meclisi'nin Belediye Başkanı tarafından getirilen her türlü öneriyi kabul etmesi beklenemez. Bu konuda Danıştay'ın 2007 tarihli içtihat metninde de Belediye Meclislerinin bu yetkisinden söz edilmiş ve Belediye Meclisi'nin karar organı olarak Belediye Başkanı'nın bütün önerilerini onaylama zorunluluğunun olmadığı belirtilmektedir⁶².

1.1.2.1.5.2.1. Belediyenin Kurulması ve Sınırlarının Belirlenmesi

1580 sayılı Kanunda, belediyelerin kurulması için getirilen nüfus kriteri 2000'dir. Bu bağlamda 2000 ve üzeri nüfusa sahip olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmekteydi. Ancak 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Kanunun 4. maddesi ile belediyenin kurulmasına yönelik nüfus kriteri, 5000'e yükseltilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde belediyelerin kurulması zorunlu tutulmuştur. Bu Kanun, belediyelerin kurulmasına yönelik bürokratik süreci de kısaltmıştır⁶³.

⁵⁹ Derdiman, a.g.e., s. 65.

⁶⁰ "Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur." 5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 33, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, E.T.: 17/8/2019)

⁶¹ Erol Kaya, *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, Kent Yönetimi Dizisi 2, Kilim Matbaacılık, İstanbul, 2003*, s. 58.

⁶² DİDDK., E.:2007/1073, K.: 2007/1688, Tarih: 13. 9. 2007, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 15. 05. 2019).

⁶³ Öner, a.g.e., s. 56.

5393 sayılı Kanununun 4. maddesinde belediyelerin kuruluşu düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre; içme ve kullanma suyu havzaları, sit ve diğer koruma alanları ya da mevcut bir belediyenin sınırına 5000 metreden yakın olan yerlerde belediyenin kurulması mümkün değildir. Köylerin birleşerek kuracakları belediyelerde de hem 5000 metrelik yakınlık sınırına hem de 5000 kişilik nüfusa dikkat edilmesi gerekmektedir. Birleşme yoluyla kurulacak belediyelerde, köy ihtiyar meclislerinin kararı ya da seçmenlerin çoğunluğunun mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı olarak başvurusu veya valinin gerek görmesi durumunda kendiliğinden bildirimde bulunması aranmaktadır. Başvuru ya da bildirim üzerine mahallî seçim kurulları tarafından 15 gün içerisinde birleşmeyle ilgili olarak birleşmek isteyen köylerde bulunan seçmenlerin oyları alınarak oylamanın sonucu, valiliğe tutanakla bildirilmektedir. Vali, bu konudaki görüşünü belirterek işlem dosyasını Çevre ve Şehircilik Bakanlığına göndermektedir. Cumhurbaşkanının kararı ile ilgili köylerin birleştirilmesiyle belediyenin kurulmasına karar verilmektedir.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanuna kadar Türkiye’de bulunan toplam belediye sayısı 505’dir. 2008 yılına kadar belediyelerin sayısında sürekli bir artış görülmektedir. 2008 yılında ise 5747 sayılı Kanun ile belediyelerin birleşmesi söz konusu olmuştur. Bu birleşme, belediye sayısında değişikliğe sebebiyet vermiştir. Bu Kanunla, 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır⁶⁴.

Belediyelerle ilgili olarak, büyükşehir belediyesi, il belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyesi gibi bir tasnif yapılabilir. Bu tasniften yola çıkarak, 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme sonrasında büyükşehir belediye sayısı 16 iken 30, il belediye sayısı 65 iken 51, ilçe belediye sayısı 749 iken 400, belde belediye sayısı ise 1977 iken 397 olmuştur. Toplam belediye sayısına bakıldığında ise 2950 iken 1397 olmuştur⁶⁵. Sadece büyükşehir belediye sayısında artış olmakla birlikte il, ilçe ve belde belediye sayılarında düşüş olmuştur. Böylece belediyelerin toplam sayısında düşüş gözlemlenmiştir.

⁶⁴ Şengül, a.g.e., s. 76.

⁶⁵ Uğur Sadioğlu, Kadir Dede, A. Arda Yüceyılmaz, *Yeni Büyükşehir Belediyesi Modelinde Belde Belediyelerin Sonu: Değirmendere Örneği*, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, 2017, s. 97 . T.C. İçişleri Bakanlığı (2017), Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, 8, E.T.: 11/09/2017.)

5393 sayılı Kanununun 6. maddesine göre belediye sınırları; belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. Kesinleşen sınırlar ise zorunlu bir sebep bulunmadıkça 5 yıl boyunca değiştirilememektedir. Kanununun 7. maddesine göre bir ildeki beldeler ya da köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkarsa, bu uyuşmazlığı çözecek olan makam o ilin valisidir. Uyuşmazlık çıkan yerlerde bulunan belediye meclislerinin, köy ihtiyar meclislerinin ve kaymakamın görüşleri, 30 gün içinde istenir. Uyuşmazlık yaşanan ilin valisi ise sunulan bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını bir karara bağlamaktadır. Büyükşehir belediyelerindeki sınır değişikliklerinde ise büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınmaktadır. Sınır uyuşmazlıklarında verilen karar, il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirmekteyse, bu durumda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun hükümleri uygulama alanı bulacaktır. Bu konuda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 1993 tarihli kararında da söz konusu durum ele alınmış ve sınır uyuşmazlıklarının çıkması halinde uyuşmazlığın çözümündeki esaslara yer verilmiştir⁶⁶.

1.1.2.1.5.2.2. Belediyelerin Varlık Sebepleri

Belediyeler, kanunla belirlenen belediye sınırları içinde yaşamlarını sürdüren halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kurulmaktadır. Merkezi yönetim tarafından belediye olarak adlandırılan bölgede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarının en iyi şekilde ve en kısa zamanda karşılanabilmesi mümkün değildir. Bu durum, belediyelerin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Merkezi yönetim tarafından o bölgedeki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, belediyelere devredilmiştir. Belediyelerin temel varlık sebebi, o bölgede yaşayan halktır. Halka en iyi hizmeti sunabilmek, belediyelerin en başta gelen görevidir⁶⁷.

Belediyenin halka sunduğu kamu hizmetlerinde belediye zabıtasının önemli bir yeri bulunmaktadır. Halka sunulan hizmetleri, zabıta denetlemekte ve takip etmektedir. Bu nedenle ihtiyaçların yeterli şekilde karşılanıp karşılanmadığını en iyi bilen belediye birimlerinin başında zabıta gelmektedir. Belediye zabıtası, halkın

⁶⁶ DİDDK., Esas: 1993/ 761, Karar: 1994 / 603, Tarih: 27. 10. 1994, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 17. 05. 2019).

⁶⁷ Keleş, a.g.e., s. 22.

şikâyetlerini, taleplerini ve sorunlarını yakından takip etmekte ve belediye yönetimine bu konuda yardımcı olmaktadır.

1.1.2.1.5.2.3. Belediyelerin Genel Özellikleri

Belediyeler, evrensel yönetim birimleridir. Ülkemizde belediyelerin, il özel idarelerinden ve köylerden bazı farklı özelliklerinin bulunduğu görülmektedir. Bu özellikler dolayısıyla belediyeler, diğer yerel yönetim birimlerinden ayrılmaktadır.

Belediyelerin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir⁶⁸:

a) Belediyeler, ulusal yönetim birimlerinden biri olarak bir bütünün parçasını oluşturmaktadırlar.

b) Belediyeler, merkezi yönetimin yerel bölgelerdeki yansımalarından birini teşkil ettiğinden idari yönü ağır basan yönetim şekillerinden biridir. Bu nedenle, belediyelerin merkezi yönetime karşı sorumlulukları bulunmaktadır.

c) Belediyeler, yerel yönetimlerin genel özelliklerine uygun olarak etkinliği esas almaktadırlar. Bu bağlamda, halkın ihtiyaçlarının daha verimli şekilde karşılanabilmesi için hizmet gerçekleştirmektedirler.

d) Belediyelerin varlık kaynağı, yasal düzenlemelerdir.

e) Belediyelerin mali ve idari bakımdan özerk bir yapıda olduğu bilinmektedir.

f) Belediyelerin kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır.

g) Belediyelerin karar organları seçimle belirlenmektedir.

h) Belediyelerin temel amacı kamu yararını sağlayabilmek adına kamu hizmeti gerçekleştirmektir. Bu nedenle herhangi bir şekilde kâr amacının güdülmesi söz konusu değildir.

i) Yerel hizmetleri gerçekleştirebilmek için yeterli örgütlenmeye sahiptirler.

⁶⁸ Bozlağan, a.g.e., s. 17.

j) Belediyeler, merkezi yönetimin vesayet denetimi altında bulunmaktadır.

k) Beldelerde ve illerde kurulmaktadır.

1.1.2.1.5.2.4. Belediyenin Görevleri, Yetkileri, İmtiyazları ve Muafiyetleri

Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde 3 farklı ilke bulunmaktadır. Bu ilkeler; yetki ilkesi, liste ilkesi ve genellik ilkesidir. Ultra vires olarak bilinen yetki ilkesi, İngiltere’de uygulaması bulunan bir görev ve yetki düzenlemesidir. Bu ilkeye göre belediyeler sadece, yasama organı tarafından yetkilendirildikleri konularda faaliyet gösterebilmek imkânına sahiptirler. Bu bağlamda belediyelerin kanunen yasaklanmayan konularda faaliyet gösterebilmek durumları söz konusu değildir⁶⁹. Liste ilkesi, mülga 1580 sayılı Kanunun genel olarak benimsediği ilkedir. Bu ilkeye göre belediyelerin görevleri ve yetkileri, kanunlarda tadadi şekilde liste halinde tek tek sayılmaktadır. Belediyeler, liste halinde sayılan görev ve yetkilerin haricinde faaliyet gösterememektedirler⁷⁰. 1580 sayılı Kanunda da belediyelerin görev ve yetkileri, mecburi ve isteğe bağlı olmak üzere iki grup halinde sayılarak düzenlenmiştir⁷¹. Genellik ilkesi ise ülkelerin çoğunluğunun tercih ettiği bir ilkedir. Genel olarak Avrupa ülkelerinde uygulanan bu ilke, 5393 sayılı Kanun ile Türkiye’de de tercih edilmiştir. Bu ilkeye göre belediyeler, başka yönetim birimlerine bırakılmayan ve kanunun yasaklamadığı tüm hizmetleri görme konusunda yetkiye sahiptirler⁷².

5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde, belediyelerin görevleri düzenleme altına alınmıştır. Bu düzenlemede genellik ilkesine uygun davranılarak görev ve yetkileri sınırlı sayıda tek tek saymak yerine belediyelerin hizmet alanlarının belirlenmesiyle yetinilmiştir. Kanunun 14. maddesinin (a) bendinde belediyelerin görevleri, (b) bendinde ise belediyelerin yetkileri belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesine göre belediyelerin görev ve yetkileri şunlardır:

⁶⁹ Eryılmaz, a.g.e., s. 154.

⁷⁰ Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 209.

⁷¹ Arif Erençin, *Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 15, 1, s. 21.

⁷² Keleş, a.g.e., s. 243; Erençin, a.g.e., s. 24.

- 1) Kanalizasyon, su, ulaşım ve imar gibi altyapı hizmetlerinin sağlanması,
- 2) Temizlik, katı atık ve çevre düzeninin gerçekleştirilmesi,
- 3) Park ve ağaçlandırma yapılarak yeşil alan oluşturulması,
- 4) Bilgi sistemlerinin oluşturulması,
- 5) Ambulans, itfaiye, zabıta gibi hizmetlerin sunulması,
- 6) Mezarlıklar ve defin işlemlerinin yapılması,
- 7) Trafiğin düzenlenmesi,
- 8) Konut yapılması (Örneğin, TOKİ (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı)),
- 9) Ticaret ve ekonominin geliştirilmesi,
- 10) Turizm, kùltür, sanat, spor gibi alanlarda faaliyetlerin gerçekleştirilmesi,
- 11) Okul öncesi eğitim kurumlarının açılması,
- 12) Sosyal yardım, mesleki beceri kazandırma ve nikâh işlemlerinin yapılması,
- 13) Sağlıkla alakalı tesislerin açılması ve işletilmesi,
- 14) Devlet okullarının bina inşaatının, bakımının ya da onarımının yapılması ile okulların malzeme ihtiyaçlarının karşılanması,
- 15) Tarihi olarak önemli yapıların ve mekânların korunması, bakım ve onarımının yapılması, korunamayacak durumda olanların aslına uygun şekilde yeniden inşa edilmesi.

Belediyeler bu görevlerini bizzat yerine getirebilecekleri gibi uzman kişiler aracılığıyla da yerine getirebilmektedirler. Belediyelerin sayılan görevleri bakımından önemli olan husus, yerel ve ortak nitelikte yapılmasıdır. Kanunun 14. maddesinde büyükşehirler ve nüfusları 100.000 ve üzerinde bulunan belediyeler bakımından mecburi bir görev getirilmiştir. Örnek olarak, maddeye göre bu

belediyelerin, kadın ve çocuklara özel konukevi açması mecburiyeti bulunmaktadır. Diğer belediyeler ise hizmet öncelikleri ve mali durumları ölçüsünde bu hizmeti gerçekleştirmekte serbesttirler.

Belediyeler, görevlerini yerine getirirken bazı yetki, imtiyaz ve muafiyetlerden yararlanmaktadırlar. Bu yetki, imtiyaz ve muafiyetler, genel olarak belediye sınırlarını kapsamaktadır. 5393 sayılı Kanununun 15. maddesinde, belediyelerin yetki ve imtiyazlarının neler olduğu düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre, belediyenin yetki ve imtiyazları şunlardır:

- 1) Kanunen verilen yetkiye dayanarak yönetmelik çıkarmak, ceza vermek, yasak koymak ve bunları uygulamak (Örneğin, belediye zabıta yönetmelikleri),
- 2) Belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarının karşılanması için faaliyet göstermek,
- 3) Belediyelerin harç, vergilendirme, resim, katkı ve katılma paylarına ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini gerçekleştirmek,
- 4) Kanunen düzenlenen izin ya da ruhsatı ilgili kişilere vermek,
- 5) İçme, kullanma ve endüstri suyunu sağlamak,
- 6) Özel hukuka ilişkin tahsil edilmesi gerekli olan su, doğalgaz, atık su ve hizmetlerin karşılığında ortaya çıkan alacaklar konusunda görevleri icra etmek,
- 7) Kaynak sularını işletmek ya da işlettirmek,
- 8) Yağmur suyu ve atık suların uzaklaştırılması için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ya da işlettirmek,
- 9) Her tür toplu taşıma sistemlerinin kurulması, kurdurulması, işletilmesi ya da işlettirilmesini sağlamak,
- 10) Yerel ve ortak hizmetlerin yerine getirilebilmesi için taşınmaz alım satımı yapma, kamulaştırma, kiralama, kiraya verme, sınırlı ayni hak tesis etme ve trampa işlemlerini yapmak,

11) Katı atıkları toplama, taşıma, ayrıştırma, doğaya geri kazandırma, depolama ve buna benzer hizmetleri sağlamak,

12) Otobüs terminalleri, hâller, fuar alanları, mezbahalar, iskeleler ya da yat limanları kurma, kurdurma, işletme, işletirme ya da buraların tüzel ve gerçek kişiler tarafından açılmasını onaylamak,

13) Bağış kabul etmek ya da borç almak,

14) Beldede izin almaksızın satış yapmakta olan seyyar satıcıların faaliyetlerini durdurma, cezası ödenmeyen ve iki gün içerisinde geri alınamayan gıda maddelerinin gıda bankalarına, otuz gün içerisinde geri alınamayan gıda dışı maddelerin ise yoksullara verilmesini sağlamak,

15) Gayrisihhî müesseselerle kamuya açık dinlence ve eğlence mekânlarını belli yerlerde toplayarak ruhsatlandırma ve denetleme,

16) Moloz döküm alanı, LPG, hurda vs. depolama sahası ve satış yerlerini belirlemek, bu yerlerdeki çevre kirliliği hususunda gereken tedbirleri almak,

17) Reklam panolarıyla tanıtıcı tabelalara ilişkin standartların getirilmesini sağlamak,

18) Araç park alanlarını belirlemek, işletmek, işletirmek ya da kiraya vermek,

19) Her tür servislerin, toplu taşıma araçlarının ve taksilerin sayılarının, bunlara ait bilet ücretleri ve tarifelerinin, zaman ve güzergâh belirlemelerinin ve durakların yerlerini belirlemek.

Belediye yönetimi tarafından, belde halkının belediye hizmetleri noktasındaki görüşlerinin ve düşüncelerinin belirlenebilmesi açısından kamuoyu yoklaması ve araştırmasının yapılması, 5393 sayılı Kanunun 15. maddesine göre mümkündür.

Belediyenin hacedilmesi kanunen mümkün olmayan malları ve gelirleri bulunmaktadır. Kanunun 15. maddesine göre bunlar; şartlı bağışlar, projenin

karşılığında borçlanma yolu ile sağlanan gelirler, kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallar, belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleridir. Belediyenin diğer mal ve gelirleri bakımından ise icra dairesi tarafından haciz kararı alınmadan önce belediyeden, borca yetecek miktarda haczedilebilecek mal göstermesi istenmektedir. Belediye tarafından 10 gün içinde yeterli mal beyanı yapılmazsa, alacak miktarını geçmeyecek şekilde haciz işlemi yapılabilecektir⁷³.

Belediyelerin muafiyetleri, Kanunun 16. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre; belediyelerin kamu hizmetine ayrılan ya da kamunun yararlanmasına açık olan ve gelir getirmesi söz konusu olmayan taşınmazlar ile bu taşınmazlara ait inşa ve kullanımlar hususunda katma değer vergisiyle özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından belediyeler muaf tutulmuştur⁷⁴.

1.1.2.1.5.2.5. Belediyenin Organları

5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesi kapsamında belediyelerin organlarına bakılacak olursa; belediye meclisleri, belediye encümenleri ve belediye başkanları olarak bir sınıflandırma yapılabilir.

1.1.2.1.5.2.5.1. Belediye Meclisi

Belediyenin organlarından ilki belediye meclisidir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclisin üyeleri, seçimle belirlenmektedir. Belediye meclisinin görevleri ise kanunla düzenlenmektedir. Meclis üyeleri, müzakere yöntemiyle karar vermektedirler⁷⁵.

Belediye meclisi, yerel yönetimlere meşruiyet sağlayan organlardan biridir. Belediye meclisi, belde halkı tarafından seçimle belirlenmekte, halkı temsil etmekte ve halkın denetiminde görevlerini yerine getirmektedir. Her belde, bir seçim çevresidir. 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununun 11. maddesinde belirtilen

⁷³ Yar. 21. HD., E.: 2000/3575, K:2000/3801, T.:15. 5. 2000, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 18. 05. 2019).

⁷⁴ DVDDGK., E.:2003/316, K:2003/316,Tarih 30. 1. 2004, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 18. 05. 2019).

⁷⁵ Erbay Arıkboğa, Tarkan Oktay ve Nail Yılmaz, *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği* (1. Baskı), Beta Basım Yayın, İstanbul, 2007, s. 14-15.

sakıncaları taşımamak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, seçilerek belediye meclis üyesi olabilmektedir. Belediye meclis üyelerinin aday olacakları beldede en az 6 aydır ikamet ediyor olması aranmaktadır. Siyasi partiler, aldıkları oyla orantılı şekilde belediye meclisinde üye bulundurabilmektedirler⁷⁶.

5393 sayılı Kanununun 12. maddesindeki göndermeyle 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 5. maddesine göre belediye meclislerini üye sayıları, buldukları beldenin nüfus sayısına göre değişiklik göstermektedir.

2972 sayılı Kanununun 5. maddesine göre belde nüfuslarına göre seçilebilecek belediye meclis üye sayıları şu şekildedir:

- a) Nüfusu 10.000 kişiye kadar olan beldeler için dokuz üye,
- b) Nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldeler için on bir üye,
- c) Nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldeler için on beş üye,
- d) Nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldeler için yirmi beş üye,
- e) Nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldeler için otuz bir üye,
- f) Nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldeler için otuz yedi üye,
- g) Nüfusu 500.001'den 1.000.000'e kadar olan beldeler için kırk beş üye,

h) Nüfusu 1.000.000'den fazla olan beldeler için ise elli beş üyenin bulunması gerekmektedir. Asıl sayı ile aynı sayıda yedek üye hesaplaması yapılmaktadır.

Yerel yönetimler için yapılan seçimler, Türkiye'de 5 yılda bir gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle seçimle işbaşına gelen belediye meclis üyelerinin görev süreleri de 5 yıldır⁷⁷. Belediye meclisinin görevleri, 5393 sayılı Kanununun 18.

⁷⁶ Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 164-165.

⁷⁷ Orhan Pirlir, *Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2, 5, 1993, s. 51.

maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre belediye meclisinin görevleri şunlardır:

- 1) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçedeki birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma gerçekleştirmek,
- 2) Belediyelerin faaliyetlerini, personellerin performans ölçütlerini, stratejik plânlarını, yatırımlarını ve çalışmalara ilişkin oluşturulan programları görüşme ve bunları onaylamak,
- 3) Borçlanmaya karar vermek,
- 4) İmar plânlarını görüşerek onaylamak, il çevre düzeni plânının kabulünü gerçekleştirmek,
- 5) Taşınmaz nitelikteki malların alımı, takası, satımı, tahsisi, tahsise ilişkin şeklin değiştirilmesi, tahsislerin kaldırılması, üç yıldan fazla kiralanması, 30 yılı geçmeyecek şekilde sınırlı aynî hak tesis edilmesine karar vermek,
- 6) Şarta bağlanmış olan bağışların kabulünü gerçekleştirmek,
- 7) Vergi, resim ve harçlar haricinde 5.000 TL'den yüksek miktarda dava konusu olan belediye alacaklarının anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- 8) Kanunlarda belirtilmeyen ve ilgililerin isteğine bağlı olan hizmetler açısından uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek,
- 9) İmtiyaz verilmesine, yatırımların yap-işlet ya da yap-işlet-devret modeliyle yapılmasına, belediyenin işletme, şirket ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar vermek,
- 10) Bütçe içi işletme ile ticari ortaklıklar kurulmasına, kurulmuş olan ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- 11) Sokak, meydan, cadde, park gibi yerlere isim vermek,

12) Belediyenin ve bağılı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine norm kadro çerçevesinde karar vermek,

13) Meclis başkanlık divanını, encümen üyelerini ve ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,

14) Diğer yerel yönetimlerle birlik kurmaya, kurulan birliklere katılmaya ya da bu birliklerden ayrılmaya karar vermek,

15) Belediyenin çıkaracağı yönetmelikleri kabul etmek,

16) Mahallelerin kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, mahalle sınırları ve isimlerinin belirlenmesine ya da değiştirilmesine karar vermek,

17) Yurt içindeki ya da Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler veya yerel yönetimlerle işbirliği yapılmasına, kültür, spor ve sanat gibi alanlarda projeler ve faaliyetler gerçekleştirilmesine, bu çerçevede kalmak üzere bina, arsa gibi tesisleri yapma, yaptırma, tahsis etme ya da kiralamaya karar vermek,

18) İmar plânlarına uygun olan belediye imar programlarını görüşmek ve kabul etmek,

19) Beldeyi tanıtmak üzere hazırlanan flama, amblem gibi hususları kabul etmek,

20) Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek,

21) Belediye hizmetlerinin mücavir alanlara götürülmesine karar vermek,

22) Belediye encümeni ile belediye başkanı arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak.

Belediye meclisi, 5393 sayılı Kanununun 20. maddesine göre her ayın ilk haftasında önceden kararlaştırılan günde toplanmaktadır. Bütçe görüşmelerine denk gelen toplantıların süresi en çok 30 gün, diğer toplantıların süresi ise en çok 15 gündür. Belediye meclisinin tatil hususu, meclisin kendi kararına bırakılarak her yıl 1

ay tatil yapabilmesine müsaade edilmiştir. Genel olarak belediye meclis toplantıları halka açıktır. Ancak bazı durumlarda öneri üzerine çoğunluk kararıyla oturumların kapalı yapılmasına karar verilebilmektedir⁷⁸.

Kanunun 21. maddesine göre belediyelerin meclislerinin her ayın ilk gününde gündemleri, belediye başkanlarınca belirlenmektedir. 22. maddesine göre belediyelerin meclislerinin toplantılarında yeter sayısının, meclis üye tam sayılarının salt çoğunluğu olduğu ifade edilmektedir. Karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Fakat karar alınması için yeterli sayının meclis üye tam sayısının dörtte birinin üzerinde olması gerektiği kanunla düzenleme altına alınmıştır⁷⁹.

Kanunun 23. maddesine göre toplantıda alınan kararların kesinleşmesinde belediye başkanı yetkilidir. Belediye meclisinde alınan kararların tekrar görüşmeye açılması konusu, belediye başkanının takdirindedir. Belediye başkanı, belediye meclisinin hukuka aykırı bulduğu kararlarını yeniden görüşülmesi için 5 gün içinde meclise iade edebilme yetkisine sahip kılınmıştır. Yeniden görüşülen kararlar, belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edilirse bu durumda belediye meclis kararı kesinleşmektedir. Belediye başkanının ise bu şekilde kesinleşen kararlarla ilgili olarak on gün içerisinde idari yargı organlarına başvurma yetkisi bulunmaktadır.

Belediye meclisi, Kanunun 24. maddesine göre ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Bu komisyonları, kendi üyeleri arasından en az 3, en fazla 5 kişi seçerek oluşturabilmektedir. İl belediyeleri, ilçe belediyeleri ve 10.000'in üzerinde nüfusu bulunan belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmaktadır. Bu belediyelerde belediye meclisi, Ocak ayı toplantılarında belediyenin önceki yılının gelir-giderleri ile bunlara yönelik hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için yine kendi üyeleri içinden gizli oyla seçim gerçekleştirerek denetim komisyonu oluşturabilmektedir. Bu komisyonda, en az 3, en fazla 5 kişi

⁷⁸ Tarkan Oktay, “*Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri*”, Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, İstanbul, 2016, s. 355.

⁷⁹ Oktay, a.g.e., s. 356.

bulunabilmektedir. Siyasi partilerin ya da bağımsız üyelerin belediye meclisindeki üye sayısına oranlanmasıyla komisyondaki kişi sayıları belirlenmektedir.

1.1.2.1.5.2.5.2. Belediye Encümeni

Belediye organlarından ikincisi belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediyenin karar ve yürütme organlarından biridir. 5393 sayılı Kanun ile mülga 1580 sayılı Kanuna göre belediye encümenindeki seçilmiş üye sayısı artırılmıştır. Böylelikle encümende demokrasinin hâkimiyeti ve katılımcılık ilkesi güçlendirilmiştir. 5393 sayılı Kanuna göre belediye encümeni;

a. Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde ve il belediyelerinde, belediye meclisinin kendi üyeleri içinden 1 yıl için gizli oyla seçeceği 3 üye, mali hizmet birim amiri, belediye başkanı ve belediye başkanının 1 yıl için birim amirleri arasından seçeceği 2 üye olmak üzere toplam 7 kişiden,

b. Diğer belediyelerde; mali hizmet birim amiri, belediye meclisinin belediye meclisinin kendi üyeleri içinden 1 yıl için gizli oyla seçeceği 2 üye, belediye başkanı ve başkanın 1 yıl için birim amirleri arasından seçeceği 1 üye olmak üzere toplam 5 üyeden oluşmaktadır.

Belediye encümeni, Kanununun 35. maddesine göre haftada en az bir kez toplanmaktadır. Bu toplantı, önceden belirlenen gün ve saatte gerçekleştirilmektedir. Toplantı yeter sayısı ise encümenin üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Belediye başkanının acil hallerde belediye encümenini toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır.

Belediye encümeninin toplantılarına, belediye başkanı başkanlık yapmaktadır. Belediye başkanını katılamadığı durumda ise başkan tarafından görevlendirilen başkan yardımcısı ya da encümen üyesi, encümene başkanlık yapmaktadır. İlgili birim amirleri, görüşleri dinlenmek üzere belediye başkanı tarafından encümen toplantılarına çağrılabilirler. Ancak kendileri, ikinci

derece dâhil kan hısımları, kayın hısımları ve evlatlıklarıyla ilgili işlerin görüşüldüğü toplantılara, belediye başkanı ya da belediye encümen üyeleri katılamamaktadırlar⁸⁰.

Belediye encümeninin toplantı gündemleri, belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Bu konuların 1 hafta içinde görüşülmesi ve karara bağlanması gerekmektedir. Toplantıda yer alan üyeler tarafından imzalanan kararlarda, çekimser oy kullanılması mümkün değildir. Toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınan karara muhalif kalan encümen üyeleri, muhalif kalmalarının gerekçelerini belirtmek zorundadırlar. Toplantıya katılanlar bakımından karar çoğunluğu sağlanamazsa belediye başkanının yer aldığı tarafın çoğunluk oluşturduğu kanunen kabul görmektedir.

Belediye encümenlerinin görev ve yetkileri, 5393 sayılı Kanunun 34. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- 1) Çalışma programlarındaki işlere ilişkin kamulaştırma kararlarının alınması ve uygulanmasını sağlamak,
- 2) Bütçe, kesin hesap, stratejik plan ve yıllık çalışma programını incelemek ve belediye meclisine görüş bildirmek,
- 3) Kamuya açık olan yerlerde açılış ve kapanış saatlerinin belirlenmesini sağlamak,
- 4) Kanunlar ile düzenlenen cezaları vermek,
- 5) Vergiler, resim ve harçlar haricindeki davalara konu olan belediyelere ait uyuşmazlıkların anlaşma ile tasfiyelerine karar verilmesini sağlamak,
- 6) Öngörülemeyen giderlerin ödeneklerinin harcanma yerlerinin belirlenmesini sağlamak,

⁸⁰ İrfan Türkoğlu, *Yerel Yönetimlerde Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Yayınları, Yayın No: 389, Ankara, 2009, s. 87-88.

7) Bütçe içerisinde fonksiyonel kategori işlemlerinin ikincil seviyelerde kalmasını sağlamak,

8) Taşınmaz malların trampasına, satılmasına, tahsisine yönelik belediye meclisi kararlarını uygulamak ve 3 yılı geçmemek kaydıyla taşınmazların kiralanmasına karar vermek,

9) Diğer kanunlar ile belediye encümenine verilen görevleri gerçekleştirmek.

1.1.2.1.5.2.5.3. Belediye Başkanı

Belediye organlarından üçüncüsü ve belediyenin idari yönetim görevlisi belediye başkanıdır. Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başında yer almaktadır. Başkan, belediyenin yürütme organını oluşturmakta ve seçimle işbaşına gelmektedir. Yerel yönetim seçimlerinin 5 yılda bir yapılması nedeniyle belediye başkanının görev süresi 5 yıldır⁸¹.

5393 sayılı Kanunun 37. maddesine göre belediye başkanları; görevleri süresince profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetimde bulunamazlar. Ayrıca, siyasî partilerin denetim ve yönetim organlarında görev almaları da yasaktır⁸².

Kanunun 40. maddesinde göre belediye başkanının hastalık, izin ya da başka sebeplerle görev başında bulunamadığı durumlarda, belediye meclis üyelerinden biri başkan vekili olarak görevlendirilmektedir. Görevlendirildiği süreçte başkan vekili, başkanın görev ve yetkilerine sahip bulunmaktadır.

Belediye başkanının görev ve yetkileri, 5393 sayılı Kanunun 38. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

1) Belediye teşkilâtının sevk ve idaresin gerçekleştirerek belediye hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlamak,

⁸¹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 233.

⁸² Ancak 5393 sayılı Kanunun 37. maddesine göre sadece belediye başkanları; görevleri süresince profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetimde bulunamazlar. Bunun haricinde başkan yardımcısı için Kanunda açıkça düzenlenmiş bir yasak yoktur.

- 2) Belediye meclisi ve belediye encümeninin başkanlığını yapmak,
- 3) Devlet dairelerinde, törenlerde, yargı yerlerinde belediyeyi temsil etmek ve belediye adına vekil tayin etmek,
- 4) Belediye meclisi ve belediye encümeninin kararlarını uygulamak,
- 5) Gelir ve alacakların takip ve tahsilini yapmak,
- 6) Stratejik plana uygun yönetim gerçekleştirmek, kurumsal stratejiler oluşturmak, stratejilere uygun şekilde faaliyetleri, bütçeyi ve personel performans ölçütlerini belirlemek, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve belediye meclisine rapor etmek,
- 7) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- 8) Bütçede belediye meclisi ve belediye encümeninin yetkisi haricinde kalan aktarmaları onaylamak ve bütçeyi uygulamak,
- 9) Personelleri atamak,
- 10) Yetkili organların kararını alarak sözleşme gerçekleştirmek,
- 11) Belediye, belediyenin bağlı kuruluşları ve işletmelerinin denetimini gerçekleştirmek,
- 12) Ağır lama ve temsil için bütçeden ayrılan ödeneği kullanmak,
- 13) Halkın sağlığı, huzuru ve mutluluğu için gerekli önlemleri almak,
- 14) Özürlülere yönelik hizmetler gerçekleştirmek, özürlüler için merkez oluşturmak ve bütçeden yoksullar ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- 15) Şartsız bağışları kabul etmek,
- 16) Belediye meclisi ya da belediye encümeni kararı gerektirmeyen diğer belediye görevlerini yerine getirmek.

5393 sayılı Kanununun 41. maddesine göre belediye başkanının sayılanlar dışında başka bir görevi daha bulunmaktadır. Belediye başkanı, yerel seçimlerden itibaren 6 ay içerisinde, kalkınma plan ve programı, varsa bölge planına uygun şekilde stratejik plan ve ilgili yılbaşından önce yıllık performans planı hazırlayarak belediye meclisine sunmakla yükümlüdür. Ancak 50.000'in altında nüfusa sahip olan belediyelerin başkanları açısından stratejik plan oluşturulması zorunlu tutulmamıştır.

Kanununun 42. maddesinde belediye başkanının, sahip olduğu görev ve yetkilerin bir kısmını yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerinden birine devretmesine müsaade edilmektedir. Ancak yapılan bu devir, belediye başkanının devredilen işlerle ilgili sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. İlgili belediye görevlisinin yaptığı işlemlerden belediye başkanı sorumlu tutulmaktadır.

Belediye başkanı ölürse ya da istifa ederse başkanlık görevi sona ermektedir. Kanununun 44. maddesinde belediye başkanının görevden alınmasına sebebiyet verebilecek bazı haller düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre belediye başkanı;

- 1) Seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybederse,
- 2) Başkanlık görevini devam ettirmeye engel olacak bir rahatsızlık geçirir ve bu rahatsızlık sağlık raporu ile belgelenirse,
- 3) Belediye meclisinin feshine sebebiyet verebilecek eylem ve işlemlere katılırsa,
- 4) Mazeretsiz ve kesintisiz şekilde 20 günden fazla görevini terk ederse ve bu durum mahallin mülkî idare amiri tarafından tespit edilirse İçişleri Bakanlığının başvurusu ve Danıştay'ın kararı ile başkanlığı sona erdirilebilmektedir.

Belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması durumunda seçim yapılmıncaya kadar; büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olan bir kişi belediye başkanı olarak görevlendirilmektedir⁸³. Bize göre, zorunlu nedenlerden dolayı yapılması gereken bir atama olup, yine yerel yönetimlerin yönetim ruhuna

⁸³ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 235.

uygun olarak seçimle belediye başkanının seçilmesidir. Ancak buradaki amaç belediyenin asli görevlerinin devamını sağlamak olduğundan yapılan görevlendirme yerindedir. Bu görevlendirmede yine seçilmiş meclis üyelerinden birisinin olması gerekir.

1.1.2.1.5.2.6. Belediyenin Personel Yapısı

5393 sayılı Kanunla norm kadro uygulaması getirilmiştir⁸⁴. Norm kadronun standartları ve ilkeleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir.

“Norm” kelimesi Latince bir kelimedir. Anlam olarak ortalama, standart ve temel alınan ölçüleri ifade etmektedir. “Kadro” kelimesi ise İtalyanca bir kelimedir. Anlam olarak resmi bir kuruluş ya da işletmenin işlerini gerçekleştiren kişilerin tamamını ifade etmektedir. Bu bağlamda norm kadro ise bir kuruluşun beklenen hizmeti gerçekleştirebilmesi için sahip olması gereken görevli sayısını ve niteliklerini belirtmektedir⁸⁵.

Norm kadro uygulaması, standart bir personel teşkilatı oluşturabilmek için ortaya çıkarılmıştır. Bu ilke ve standartlar, kanun gereği tüm belediyeleri bağlamaktadır. Bu nedenle belediye teşkilatı oluşturulurken norm kadroya uygun şekilde belirleme yapılması gerekmektedir. Kanununun 48. maddesinde belediye teşkilatının; fen işleri, yazı işleri, mali hizmetler ve zabıta biriminden oluştuğu açıkça düzenleme altına alınmıştır. Belediye teşkilatında bu ana birimler haricinde itfaiye, sağlık, imar, hukuk işleri vs. gibi birimler de oluşturulabilmektedir. Ancak bu birimlerin oluşturulması için nüfus, fiziki ve coğrafi yapı, sosyal ve kültürel özellikler, ekonomi ve beldenin gelişme potansiyeli dikkate alınmalıdır. Bu birimlerin oluşturulmasına belediye meclisi karar vermektedir⁸⁶.

5393 sayılı Kanununun 49. maddesine göre belediye personelleri, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına

⁸⁴ 5393 sayılı Kanun, md. 48; “Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.”

⁸⁵ Öner, a.g.e., s. 178.

⁸⁶ Oktay, a.g.e., s. 362.

yönelik atamalar ise ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. Belediye başkanı norm kadroya uygun olarak; sağlık, hukuk, ekonomi, çevre, planlama, bilişim vs. gibi alanlarda çeşitli uzman ve teknik personel istihdam edebilmektedir. Belediyelerde bazı alanlarda kadrolu personele ihtiyaç duyulmayabilmektedir. Bu durumlarda kısmi ya da tam zamanlı sözleşmeli personel istihdamı mümkündür. Öte yandan, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin 27. maddesinde "İl özel idareleri ve belediyeler, bunlara bağlı kuruluşlar ile kurdukları birlikler ve döner sermayeli kuruluşlar, atama yapılacak kadro ve pozisyonların sayısı, sınıf, unvan ve dereceleri ile KPSS taban puanı ve türünü Türkiye genelinde yayın yapan gazetelerin en az birinde ve bir mahalli gazetede ilan vermek suretiyle adaylara duyurur"⁸⁷ hükmü yer almakta olup, atama için genel yönetmelikte KPSS taban puan şartı getirilmiştir.

KPSS şartı getirilmesi de dava konusu edilmiş ise de Danıştay bu istemi reddetmiştir. Danıştay, kararın gerekçesinde⁸⁸; "Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 14 üncü maddesinin (1.) fıkrası ile (2.) fıkrasının ilk cümlesiyle belediyelerin B grubu kadrolara memur atamalarında adayların eşit koşullarda yarışmasını sağlayan objektif bir yöntem tesis edilmeye çalışıldığı dikkate alındığında, Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 14 üncü maddesinin (1.) fıkrası ile (2.) fıkrasının ilk cümlesinde herhangi bir hukuka aykırılık bulunmamaktadır." denilmiştir.

Bize göre de atama kriterleri açısından objektiflik esastır ve bu yönde getirilen düzenleme oldukça önemlidir.

5393 sayılı Kanunla belediyenin personel giderleri konusunda nüfusa dayalı olarak bütçeye yönelik bir oranlama öngörülmüştür. Kanuna göre belediyenin personel giderleri; 10.000'in altında nüfusu bulunan beldelerde bütçe gelirlerinin %40'ını, 10.000 ve üzeri nüfusu bulunan belediyelerde ise bütçe gelirlerinin %30'unu aşmayacaktır.

Belediye tarafından daha iyi hizmet verilebilmesi için belediye teşkilatında hizmet birimleri oluşturularak işbölümü sağlanmaktadır. Belediye teşkilatında yer

⁸⁷ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.20023975.pdf>, (E.T.: 8/8/2019.)

⁸⁸ Dan., 12. D., E.: 2009 / 1044 K.: 2009 / 7500 Karar Tarihi: 25.12.2009, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-9603#>, E.T.: 9/8/2019)

alan bazı hizmet birimleri şunlardır: özel kalem müdürlüğü, hesap işleri müdürlüğü, hukuk işleri müdürlüğü, imar ve planlama müdürlüğü, temizlik işleri müdürlüğü, personel müdürlüğü, sağlık işleri müdürlüğü, satın alma müdürlüğü vs. Büyük belediyelerde ise daire başkanlıkları kurulmaktadır. Kurulan bu daire başkanlıklarından bazıları şunlardır: personel daire başkanlığı, sağlık işleri daire başkanlığı, hesap işleri daire başkanlığı vs.⁸⁹

Zabıta birimi, belediyelerin ana birimlerinden biri olarak kanunda düzenleme altına alınmıştır. Çalışma konumuzun temelini oluşturduğu için üçüncü bölümde belediye zabıta teşkilatı detaylı olarak inceleme altına alınacaktır.

1.1.2.1.5.3. Köyler

Yerel yönetim birimlerinin en küçüğü olan köy; kanuni anlamda nüfusu 2000'den az olan, kuruluş esasları kanunla belirlenen, halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişilikleridir. Türkiye'de köyler, genel olarak yerleşim merkezlerinden uzakta yer almaktadır ve ekonomileri tarıma dayanmaktadır⁹⁰.

1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile köy yönetimleri konusunda düzenleme yapılmış ve köy yönetimleri oluşturulmuştur. Bu Kanun, her ne kadar o zamana göre iyi düzenlenmiş olsa da köy yönetiminin görevleri, mali kaynakları ve araç gereçleri noktasında önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Bu nedenle 442 sayılı Kanun, köylerin gelişmesine olumlu katkı sağlayamamıştır⁹¹.

442 sayılı Kanununun 1. maddesine göre köyler, nüfusu 2000'den aşağı olan yerleşim birimleridir. Nüfusu 2000'den aşağı olsa da belediye teşkilatı mevcutsa bu yerlerin kasaba olarak kabul edileceği ve Belediye Kanunu'na tabi olacağı belirtilmiştir. Kanunda köylerin nüfusu, 150-2000 aralığında belirlenmiştir. Nüfusu 150'den az olan yerleşimler ise etraflarındaki bir köye bağlanarak ya da birkaçı bir araya gelerek köy oluşturabileceklerdir. Kanununun 2. maddesinde; mektep, cami,

⁸⁹ Oktay, a.g.e., s. 365.

⁹⁰ Toprak, a.g.e., s. 311.

⁹¹ İbrahim Gökhan Divanoğlu, *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu ve Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, s. 49;

baltalık gibi orta malları olan, dağınık ya da toplu şekildeki evlerde barınan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla beraber köyü oluşturacakları ifade edilmiştir⁹².

442 sayılı Kanununun 10. maddesine göre köyün yönetim organları; muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisidir. Belediyelerde olduğu gibi köy derneği ve köy ihtiyar meclisi, köy yönetiminin karar organlarıdır. Köy muhtarı ise köyün yürütme organını oluşturmaktadır. Köy derneği, seçim hakkı bulunan köylülerin tümünden meydana gelmektedir. Köy derneğinin denetim görevi de bulunmaktadır⁹³.

Kanununun 12. maddesinde köy yönetiminin görevleri, mecburi olanlar ve köylünün isteğine bağlı olanlar olmak üzere iki kategoride düzenleme altına alınmıştır. Köy yönetiminin mecburi görevleri, Kanununun 13. maddesinde bentler halinde düzenlenmiştir. Maddeye göre mecburi görevler; temizlik, sağlık, bayındırlık, eğitim ve tarım gibi alanlarla alakalıdır. Kanununun 14. maddesinde ise köy yönetiminin isteğe bağlı görevleri, bentler halinde düzenlenmiştir. Maddeye göre isteğe bağlı görevler, köyün sosyal ve ekonomik olarak gelişmesini ve güzelleşmesini sağlamaya yönelik hizmetleri içermektedir. İsteğe bağlı görevlerin yerine getirilmemesi halinde cezai bir sorumluluk söz konusu değilken mecburi görevlerin yerine getirilmemesi halinde ceza yaptırımını gündeme gelebilecektir⁹⁴.

6360 sayılı Kanunla⁹⁵ yapılan değişiklik ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu değişimin kuşkusuz en büyük etkisi köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasıdır. Yine, köyler 442 sayılı Kanun kapsamında idare edilmekte iken, mahalleler ise 5393 sayılı Kanununun 3.maddesine göre belediye sınırları içerisinde yer alan bir birimdir⁹⁶. Köy yönetiminin karar organı olan köy derneği varken mahalleye dönüşmesi ile birlikte bu karar organı da ortadan kalkmıştır. Yine köy muhtarı köyün yöneticisi ve köyü resmi olarak temsile yetkili kişi iken köyün mahalleye dönüşmesi ile birlikte tüzel kişi sıfatı da ortadan kalktığından böyle bir temsilden söz edilemez. Yine köy ihtiyar heyeti seçimle ve

⁹² Batal ve Tuğlu, a.g.e., s. 193.

⁹³ Toprak, a.g.e., s. 317.

⁹⁴ Parlak ve Sobacı, a.g.e., s. 164.

⁹⁵ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı R.G.

⁹⁶ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (E.T.: 11/8/2019)

doğal üyelerden oluşmakta iken, mahalle ihtiyar heyeti sadece seçimle belirlenmektedir.

1.1.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

“Belirli bir coğrafi alanda ortak ve yerel ihtiyaçların karşılanması adına yapılan kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışında kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelen”⁹⁷ yerinden yönetimde bazı hizmetler kamu kurumları tarafından yerine getirilmektedir.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği, kendine ait temsil ve işlem yapmaya yetkili bağımsız tüzel kişiliğe sahip olmasıdır⁹⁸.

1.1.2.2.1. Kamu Kurumları

Doktrinde “yer bakımından yerinden yönetim idarelerini oluşturan yerel yönetimler ve merkezi idareler kamu idaresi”⁹⁹ olarak belirtilmektedir. Tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarının görev ve yetkilerinin belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmadığı gibi belirli bir hizmete özgü olmasının anayasal dayanağı yoktur. Bunun yerine coğrafi şartlardan doğan ihtiyaçlar ön plandadır. Yapılacak olan kamu hizmeti de göreceklere kamu hizmeti ile sınırlıdır. Bu kamu kurumlarına örnek olarak, Yüksek Öğretim Kurulu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Merkez Bankası gibi kurumlar gösterilebilir. Bu kurumların dayanağı anayasa olmakla birlikte hemen hemen tüm kurumların dayanağı anayasa değildir. Ancak bu kamu kurumları kendine ait temsil yetkisi nedeniyle kanunla veya kanunun verdiği yetkiye istinaden kurulması gerekir.

Kamu kurumları kurulduktan sonra görevlerini yerine getirebilmek için merkezi idareden ayrı, bağımsız, gerekli personele ve mal varlığına ihtiyaç duyar.

⁹⁷ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 175.

⁹⁸ Tan, a.g.e., s. 178.

⁹⁹ Duran, a.g.e., s. 76.

Ancak burada en önemli fark, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idareye tanınan kamu kurumlarının atanması konusundaki yetkidir¹⁰⁰.

1.1.2.2.2. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları belirli bir mesleğe mensup kişilerin ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olan tüzel kişiliğe sahip, ayrı bir bütçesi ve özerk yapıda bulunan kuruluşlardır. Bu kuruluşların yasal dayanağı da bizzat anayasadır. Nitekim, Anayasanın 135. maddesinde; “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir.* (Anayasa md. 135.)¹⁰¹”

Bu kuruluşlar belirli bir kamu hizmetini ifa etmek için kurulmadıkları için kamu kurumu adını almamıştır¹⁰². Merkezi idare dışında, yasayla verilen görevleri yerine getirmek için kurulmuştur¹⁰³.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının genel nitelikleri şunlardır¹⁰⁴:

- a. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ayrı bir tüzel kişiliği vardır.
- b. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla kurulur.

¹⁰⁰ İsmet Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Der Yayınları, İstanbul 2001, s. 78. Öte yandan bu yetki bugün ülkemizde uygulanan Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi ile birlikte devlet tüzel kişiliğini temsil eden Cumhurbaşkanlığı'ndadır. Önceki sistemde kamu kurumunun bağlı ya da ilgili olduğu bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile atama yapılmaktaydı.

¹⁰¹ https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=135, E.T., 19/8/2019)

¹⁰² Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 180 -182.; Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 82.

¹⁰³ Günday, a.g.e., s. 566.

¹⁰⁴ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 180.

c. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kudreti kullanma yetkisine sahiptir. Kolluk işlemleri tesis edebilir. Üyelerine yönelik disiplin cezası v.s. verebilir.

d. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında meslek mensuplarına zorunlu üyelik sistemi benimsenmiştir.

e. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında organları kendi üyeleri arasında seçimle belirlenir¹⁰⁵. Bu yönüyle kamu kurumlarından da ayrılır.

f. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları amaçları haricinde faaliyette bulunamaz.

g. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları özerk bütçeye sahiptir.

¹⁰⁵ Meslek kuruluşlarında seçme ve seçilme hakkında sınırlama getiren düzenleme Anayasa'ya aykırı bulunmuştur. Karar için bkz. AYM, E:2012/128, K: 2013/7, T.T. 10.01.2013, R.G. T.: 23/03/2013, Sy.: 28596. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130323-5.htm>; (E.T.:19/8/2019)

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ZABITA TEŞKİLATI

2.1. BELEDİYE ZABITASININ TANIMI, NİTELİĞİ VE KURULUŞU

2.1.1. Belediye Zabıtasının Tanımı ve Niteliği

Zabıta kelimesi Arapça bir sözcük olan zapt (tutma, zorla elde etme) kelimesinden türemiş olan bir kelimedir. Genel olarak dildeki kullanımına bakıldığında zabıta, belediyelerin genel güvenliği sağlamak amacıyla kullandıkları özel kolluk kuvvetini ifade eder.

Belediye, genel itibarıyla yerel ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan mahalli idare birimi olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu kolluk ortak ihtiyaçlar, genellikle zabıta eliyle veya zabıta birimlerinin eşliğinde yürütülür¹⁰⁶. Belediyelerin zabıta birimleri, belediyenin sınırlarının içinde düzenin sağlanması ve korunması ile beldede yaşayan vatandaşların güvenliği, genel sağlığı ve huzurunun korunmasında yetkili organlar tarafından, söz konusu amaçların yerine getirilmesi için kurulmuş olan hususi kolluk kuvveti olarak bilinmektedir. Zabıta teşkilatının kategorik sınıflandırılmasında en çok kullanılan usul, bu teşkilatın özel kolluk kuvveti olmasının kabul edilmesi usulüdür¹⁰⁷.

Belediye zabıtası, Zabıta Yönetmeliğinin 4. maddesinde; “*Beldenin düzenini koruyan, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu muhafaza eden, yetkili organların alacağı kararları uygulayan özel kolluk kuvvetidir*”. şeklinde tanımlanmaktadır. Burada sözü edilen tanımda zabıtaya beldenin düzeninin sağlanması, halkın esenlik, sağlık ve huzurunu koruma görevi verilmiştir.

¹⁰⁶ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 215.

¹⁰⁷Şehmus Sevgili, *Yerel Yönetimde Zabıtanın Yeri Ve Önemi; Küçükçekmece Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, İstanbul, 2012, s. 33.

Belediye zabıta teşkilatının temelleri 1826 yılında ‘İhtisap Nezareti’nin kurulmasıyla atılmış ve ilk olarak bu teşkilatın kurulması neticesinde zabıta birimlerinin oluşturulmaya başlandığı görülmüştür. Belediye zabıtaları yerel yönetim birimleri olarak bilinen belediyelere bağımlı bir biçimde etkinlik gösterirler. Ayrıca belediye zabıtaları, İçişleri Bakanlığı tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 51. maddesine dayanılarak çıkarılan ‘Belediye Zabıta Yönetmeliği’ne uygun davranmak ve bu yönetmelikteki usul ve esaslara uymakla görevlidir (Bld. Z. Ynt.)¹⁰⁸. Söz konusu yönetmelik içerisinde zabıtalının yetki, görev ve sorumluluk alanlarına yer verilmiştir.

“Belediye zabıta teşkilatı, daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan” (Bld. Z. Ynt., md.: 6/1) oluşmaktadır.

Belediye zabıta birimi normal belediyede zabıta müdürlüğü; büyükşehir belediyesi içerisinde zabıta daire başkanlığı şeklinde örgütlenir. Belediye zabıtalının görevleri, bağlı buldukları belediyelerin statü ve büyüklüklerine göre farklılık gösterir.

Ülkemizde 19. Yüzyılın ikinci yarısında çağdaş anlamda belediye teşkilatı kurulması, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu dönemde yetkilileri buna mecbur kılan bazı hususlar ortaya çıkmıştır. Bunların başında esnafların bir düzene bağlanması ihtiyacı ve yolların gereksiz yere meşgul edilmesinin önüne geçilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu gibi konular, esasen belediye zabıtalına ilişkin hususlar olup evleyletmeyle çözümlenmesi gereken konulardır. Dolayısıyla 1855 senesinde hazırlanmış olan ve Şehremaneti’nin (İstanbul Belediyesi) kuruluşu kapsamındaki konuları düzenlemekte olan Şehremaneti Nizamname Layihası (Taslağı, Tasarısı), belediye zabıtasına ilişkin hususları da kapsamaktaydı. Bunun yanı sıra daha sonraki dönemde hazırlanmış olan tasarılar bakıldığında da bu konunun üzerinde önemle durulduğu görülmektedir. Örneğin 1856 yılında hazırlanmış olan layihaya göre “manav ve bakkal esnafı, dükkânları önünde ana yolu daraltacak ya da yaya geçişini engelleyecek” fazlalıkları koymaktan ve “küfe ve

¹⁰⁸<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.11244&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=zab%C4%B1ta, E.T.: 8/8/2019>

sepet gibi şeyler ile bir kıl kadar bile olsa yolu daraltmaktan” men edilmiştir. Binaların cephelerine asılacak tabela ve reklamların boyutları ile tentelerin hangi oranda ve ne surette asılacağı, söz konusu layiha ile düzenlenmiştir. Söz konusu layihada kaldırımların işgal edilmesi önlenmeye çalışılmıştır Verilen küçük örneklerden de anlaşılacağı gibi, belediye teşkilatlarının evleviyetle kurulması noktasında en temel amaç, belediye sınırlarında gerekli olan düzenin sağlanmasıdır. Bu düzenin sağlanmasında ise belediye zabıtalılarının önemli bir rolü olduğu savunulmaktadır¹⁰⁹.

2.2. ZABITA TEŞKİLATININ TARİHİ GELİŞİMİ VE DİĞER ÜLKELERLE MUKAYASESİ

2.2.1. Osmanlı’da Zabıta Teşkilatı

Osmanlı Devleti’nde İstanbul’un fethi öncesindeki dönemde kentlerin güvenliğinin sağlanması için başta sadrazam olmak üzere yeniçeri ağası, bostancıbaşı, kollukçu ve kadılar görevliydi. Başkent dışındaki illerde ise asayişin sağlanmasından sorumlu subaşılar aracılığıyla genel düzen ve güvenlik hizmetleri yürütülmekteydi. Bunun yanı sıra Osmanlı Devleti’nde kolluk hizmetlerinin askeri yapının içinde yer aldığı görülmüştür¹¹⁰. İstanbul’un fethedilmesinden sonra subaşılardan yerine, yeniçerilerin en üst amiri olan yeniçeri ağaları geçmiştir. Hem başkentte hem de taşrada yeniçeri askerlerinin komutanlığını yapan ve başkentte asayişin sağlanmasından görevli olan yeniçeri ağalarının sadrazamdan sonra gelen en büyük kolluk amiri olarak kabul edildikleri bilinmektedir¹¹¹.

Osmanlı Devleti’nde kent merkezlerinin gündelik yaşayışının düzenlenmesi noktasında çok önemli rolü bulunan ihtisab kurumu, bilhassa esnaf örgütlerinin üzerinde geniş yetkilere ve selahiyetlere sahipti. Osmanlı toplumuna, Müslüman Arap dünyasının bir mirası olarak geçen ihtisab kurumu, her dönem önemini koruyan ve ülke için vazgeçilmez kurumlardan biri olmuştur. Osmanlı Devleti’nin yapısı

¹⁰⁹ Bayram Ali Çakıroğlu, *Zabıta-i Belediye İlk Talimatnameler*, Bezadav Yayınları, İstanbul, 2008, s. 5.

¹¹⁰ Mehmet Aydınlioğlu, *Türkiye’de Adli Kolluk Birimlerinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013, s. 33.

¹¹¹ Adil Bucaktepe, *Genel İdari Kolluk Ve Kolluk İşlemleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008. s. 30.

içerisinde yer alan ve hemen hemen tüm Müslüman devletlerde “muhtesib” olarak adlandırılan görevlileri Osmanlıların da genel itibariyle aynı şekilde isimlendirdikleri görülmektedir. Bununla birlikte Osmanlı Devleti’nde "ihtisab emini" ve "ihtisab ağası" olarak da adlandırılmakta olan sınıflar oluşturulmuş ve bu sınıflar vasıtasıyla söz konusu hizmetler görülmeye çalışılmıştır¹¹².

Osmanlı Devleti’nde padişahın ve sadrazamın da esnafların denetimini yapmakta oldukları bilinmektedir. Kadıların esnafları denetlemesi ya da denetletmesi de mümkündür. Kadılar tarafından yapılan denetimler neticesinde narh ve kalite tespitinin yapılarak hile yapanların cezalandırıldığı görülmektedir. Esasen yargılama mercii olarak bilinen kadıların o dönem itibariyle belediye hizmetlerinin görülmesinde de görev üstlendikleri bilinmektedir. Merkezi yapı ve taşra teşkilatı içerisinde söz konusu durum dolayısıyla kadılar, çok önemli bir rol üstlenmektedirler¹¹³.

Kadırlara bağlı olarak kurulan İhtisap Nezaretı esas olarak belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde görevlidir. Ancak bu görevlerinin yanında söz konusu teşkilatın bazı kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinde de görev üstlendiği bilinmektedir. Başkentin teşkilat yapısı içerisinde ihtisap nezaretinin sorumluluğunda bulunan asayiş ve güvenlik hizmetleri, taşra teşkilatı içerisinde ise Tımarlı Sipahiler tarafından yürütölmekteydi. Daha önce de belirtildiği üzere ihtisap nezaretı ve ihtisap neferlerinin buldukları vilayetlerde kadılar tarafından denetlendiği ve onlara karşı da sorunlu oldukları bilinmektedir¹¹⁴.

2.1.2. Belediye Zabıtasının Kuruluşu

Belediye zabıtasının kuruluşuna ilişkin olarak, insanoğlunun yerleşik yaşama geçmesi ile halkın güvenliği ve düzeninin sağlanması amacıyla farklı isimlerde zabıta hizmetlerinin verildiği görülmektedir. Osmanlı Devleti içerisinde tarihsel sürece bakıldığında farklı isimler altında bu hizmetlerin sürdürüldüğü ve toplumsal

¹¹² Ali Rıza Abay, Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7, Kütahya, 2002, 357.

¹¹³ Ethem Kadri Pektaş, *Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri: Afyon Örneği*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2003, s. 41.

¹¹⁴ Bucaktepe, a.g.t., s. 32.

yaşam içerisinde zabıta hizmetlerinin önemli bir yerinin olduğu bilinmektedir. Bu kapsamda “Subaşı”, Osmanlı Devleti içerisinde faaliyet gösteren ilk zabıta amiri olarak kabul edilmektedir. Osmanlı Devleti’nde belediye zabıta teşkilatının örgütlü bir şekilde ortaya çıkışının ise Fatih Sultan Mehmet döneminde gerçekleştiği görülmektedir¹¹⁵.

Fatih Sultan Mehmet, padişahlığı döneminde Hızır Bey Çelebi’yi şehre Kadı olarak atamış ve İhtisap Nezareti’ni kurarak bugünkü zabıta teşkilatının temellerini atmıştır. Aradan geçen uzun bir süre sonra 1855’de şehremanetinin kurulmasıyla söz konusu sürecin devam ettiği ve başlangıçta İhtisap Neferleri ismiyle bilinen bu kişilerin daha sonraki süreçte Zaptiye Memuru unvanını kullanarak esnafları denetledikleri görülmüştür. Zaptiye memurlarının halktan gelen şikâyetleri gidermekle yükümlü oldukları ve esas vazifelerini görürken Kadı görevini üstlenen kişiye bağlı olarak hareket ettikleri bilinmektedir. Zaptiye memurları başlangıçta İstanbul’da faaliyet göstermekteyken zamanla Osmanlı Devleti’ndeki diğer vilayetlerde de faaliyet göstermişlerdir¹¹⁶.

Cumhuriyet dönemine bakıldığında zabıtalara ilk olarak 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu’nda kendilerine yer buldukları görülmektedir. Söz konusu kanun metninde belediyelerin yetki ve görevlerinin tekrar belirlendiği bilinmektedir. Bu kapsamda belediyelerin gerçekleştirmesi gereken hizmetleri yerine getirmek ve bunları denetlemek amacıyla “Belediye Zabıtası” olarak adlandırılan özel kolluk birimleri oluşturmaları öngörülmüştür. Ancak 1956’ya kadar olan süreçte belediyelerin zabıta görevlendirebilmesi söz konusu olmamıştır. Bu tarihe kadar olan süreçte zabıta tarafından yapılması öngörülen faaliyetlerin Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki polis memurlarınca yerine getirildiği görülmüştür. 1956 senesinde Belediyelerin bünyesinde, Bakanlar Kurulu Kararı ile “Belediye Zabıtası Müdürlüğü” adı altında bir birimin kurulması kararlaştırılmış ve bu konudaki eksiklik giderilmiştir. Bu tarihten itibaren polislerin zabıtaya ait faaliyetleri yapması

¹¹⁵ Sevgili, a.g.t., s. 33.

¹¹⁶ Çakıroğlu, a.g.e., s. 7.

usulü son bulmuş ve günümüzde bilinen şekliyle “Belediye Zabıtası Teşkilatı” hizmetlerine başlamıştır¹¹⁷.

Belediye Zabıtası Teşkilatı¹¹⁸, Belediye Meclisi’nin kararıyla oluşturulmaktadır. Söz konusu teşkilatın oluşturulması aşamasında eldeki kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına, zabıta hizmetleri açısından standart kalitenin yakalanmasına, gerekli olan nitelik, unvan ve sayıdaki personelin istihdamının sağlanmasına dikkat edilir. Belde nüfusunun, beldenin coğrafi ve fiziki yapısının ve gelişme potansiyelinin dikkate alınması, zabıta teşkilatı için ihtiyaç duyulan norm kadroya uygun olarak birimlerin kurulmasında önemli bir yere sahiptir. Belediye Zabıta hizmetleri, söz konusu faaliyetlerin gereği ve yoğunluğuna bağlı olarak imar, sağlık, çevre, turizm ve trafik gibi kısımlara ayrılabilir. Belediye zabıtalrı, görmekte oldukları hizmetlerin niteliğine göre gezici, sabit ya da toplu olarak görev icra edebilirler.

2.2.2. Avrupa’da Zabıta Teşkilatı

Bu bölümde Avrupa’nın önde gelen ülkelerinde zabıta hizmet ve teşkilatları hakkında bilgi verilecektir¹¹⁹.

2.2.2.1. İngiltere’de Zabıta Hizmetleri

İngiltere’de yönetim sistemi, tek parlamentoyla idarece yönetilmekte olan üniter ve merkezi bir yapıdan oluşmaktadır. Ülkenin siyasal yapısı içerisinde hizmetlerin sunulması merkezi yönetimin kontrolü altındadır. Canpolat bu hususu şu şekilde açıklamaktadır: “Ülkede bakanlıklar genellikle taşrada örgütlenmemiştir ancak merkezi yönetimin yerel yönetimler de dâhil olmak üzere tüm yapı üzerinde önemli etkisi vardır.”¹²⁰

¹¹⁷ Sevgili, a.g.t., s. 34.

¹¹⁸ 22/2/2007 tarih ve 26442 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümlerine belirlenir.

¹¹⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz., *Dünyada Yerel Yönetimler*, Edt: Murat Okçu, Hüseyin Özgür, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2013.

¹²⁰ Hasan Canpolat, *İngiltere’de Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999, s. 319-320.

İngiltere’de yönetsel açıdan yaşanan değişimler ve birimlere ayrılma ile ilgili gelişmelere bakıldığında 11. yüzyılda Anglo-saksonlar döneminin belirleyici olduğu görülmektedir. Ülkeyi işgal altında tutan William I (1066) feodalite ile mücadeleye girişmiş ve feodalitenin zayıflatılması amacıyla merkezi yönetime önem vermiştir. Güçlü bir merkezi yapı teşkilatının kurulması amacıyla Kral William I, bu amaçla yerel yönetimler konusunda da değişiklikler yapmıştır. Söz konusu dönem içerisinde yapılmış olan düzenlemelerin neticesinde ülke; parish (kiliseye bağlı bir köy), borough (vilayet) ve county (eyalet) olmak üzere yönetsel birimlere ayrılmıştır. Sonraki yüzyıllara bakıldığında konuya ilişkin çeşitli değişiklikler yapıldığı görülmüştür. Yönetim sisteminde en önemli reformların ise geçtiğimiz yüzyılda ve bilhassa 1970 sonrasında gerçekleştiği görülmektedir. Bu tarihte iktidara gelen Muhafazakar Parti’nin 1972 senesinde “Yerel Yönetim Kanunu” adıyla yeni bir kanun hazırladığı ve bu alanda devrim niteliği taşıyan hükümleri yürürlüğe koymaya çalıştığı bilinmektedir. 1974 senesinde İşçi Partisi’nin hükümetince yasalaşan ve yürürlüğe konulan bu kanunla yerel yönetimler, büyük ölçüde günümüzdeki yapısına kavuşmuştur. Bu yasa ile İngiltere’nin 47 bölgeye ve 333 şehre ayrılması hükme bağlanmıştır¹²¹.

İngiltere’de yerel yönetimler, fonksiyonel açıdan genel itibariyle; koruma hizmetleri, polis teşkilatı, itfaiye örgütü, alan koruması, hayvan hastalıklarının önlenmesi, çevre bakım hizmetleri, tüketicilerin korunması, çevre sağlığının korunması, cadde, trafik ve taşımacılık hizmetleri, planlama, eğitim, iş becerisi kazandırma hizmetleri, diğer sosyal hizmetler ve konut hizmetleri başlıkları altında toplanmaktadır. Yerel yönetimlerin faaliyet alanları sayılan bu alanlarla sınırlı olmamakla birlikte genel olarak bu alanlarda verilen hizmetler, yerel yönetimin temelini oluşturmaktadır¹²².

Büyük Britanya’da başlı başına bir polis teşkilatının olmadığı görülmektedir. Kentlerin güvenliğine ilişkin sağlanması gereken hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bütün hizmet türlerinde olduğu gibi güvenlik hizmetlerinde de üyelerin çoğunun yerel halk tarafından seçildiği bir meclis

¹²¹ Canpolat, a.g.e., s. 324.

¹²² Hakan Kadioğlu, *Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 1997, s. 52.

bulunmaktadır. Bu meclis, kurulu olduğu bölgedeki güvenlik politikalarını belirleme ve uygulamada münhasıran yetkili ve sorumlu tutulmaktadır¹²³.

İngiltere’de tüketici hakları hususunda yerel yönetimlere geniş yetkilerin verildiği bilinmektedir. Satılmakta olan her türlü gıdanın, giysi ve diğer ihtiyaçların denetiminden yerel yönetimler sorumludur. Bunun yanı sıra her türlü ruhsatlandırma işlemleri için de belediyeler denetim vazifesini üstlenmektedir. Belediyelere bu konuda verilmiş olan yetkilerin münhasır yetkiler olduğu ve belediyeler tarafından kullanılacak bu yetkilerin yargı denetimine tabi olduğu bilinmektedir¹²⁴.

Ülkemizde de olduğu gibi belediyelerin sınırları içerisinde beldenin düzeni ve belde halkının sağlık, selamet ve huzurunun korunması, belediyelere ilişkin suçlara karşı önlem alınması ve işlenen suçlara karşı cezai işlem uygulayan yerel yönetime bağlı olarak faaliyet gösteren bir zabıta teşkilatının İngiltere’de bulunmadığı görülür. İngiltere’de zabıta hizmetleri, belediyede çeşitli birimlerde görevli olan sivil görevlilerce yerine getirilmektedir. Her belediyenin kendisine bağlı olarak faaliyet gösteren bir ticaret servisi ve çevre sağlık servisi bulunmaktadır¹²⁵. Bu birimlerde görevli sivil personeller zabıtanın yapması gereken görevleri yerine getirir.

İngiltere’de Ticaret Servisi’ne (Trading Standard Service) verilen görevlerden bazıları şunlardır¹²⁶:

a) Ölçü ve tartı aletlerinin muayene edilmesi ve söz konusu aletlerin gerekli kontrollerden geçirilerek denetlenmesinin sağlanmasında görevlidir.

b) Üretim faaliyetleri yapan ve toptan satış ya da perakende satış yapan her türlü ticarethanenin genel kontrolünün yapılması, yapılan kontroller esnasında ticarethanelerde ve imalathanelerde bulunan şüpheli malların tespit edilerek bu malların teste tabi tutulması ile görevlidir.

¹²³ Ahmet Hamdi Aydın, *Güvenlik Hizmeti ‘Yerel’ Olarak Sunulabilir mi?: ‘Yerel Hizmet’ Kavramı Açısından Bir Tartışma*, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 01-02 Kasım 2000, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Yayın No: 12, Ankara, 2002, s. 411.

¹²⁴ Canpolat, a.g.e., s. 328.

¹²⁵ Sevgili, a.g.t., s. 39.

¹²⁶ Yusuf Ziya Göksu, *İngiltere’de Mahalli İdareler Zabıtası*, Türk İdare Dergisi, 58 (373), 1986, s. 110.

c) Her türlü ticarethanelerin ruhsatlandırma işlemlerinin münhasıran yönetilmesi ve bu ticarethanelere ruhsatın verilmesi, verilen ruhsatların iptal edilmesi ile görevlidir.

d) Sürekli ya da geçici pazarlar kurarak bu pazarların denetiminin sağlanması ile görevlidir.

e) Tüketicilerle satıcılar arasındaki alışverişlerin doğru ve dürüst bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınması, tüketiciler tarafından esnaflar hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin incelenerek değerlendirilmesinde görevlidir.

f) Tüketiciler için tavsiye büroları oluşturmak suretiyle tüketicilerin en uygun fiyatta ve kalitede mal temin etmesini sağlamakla görevlidir.

g) Her türlü imalathane ve ticarethanelerin çalışma saatleri içerisinde kontrolünün sağlanması ve denetlenmesi ile görevlidir.

h) Kayıt dışı ya da ruhsatsız faaliyet gösteren seyyar satıcıların faaliyetlerinin durdurulması ve bu kişilerin söz konusu faaliyetlerden menedilmesi ile görevlidir.

İngiltere’de Çevre Sağlığı Servisi’nin (Environmental Health Service) görevlerinin başlıca işlemleri şunlardır¹²⁷:

a) Konut ya da konutların içinde oturan kişiler hakkında yapılan şikâyetlerin incelenmesi ile görevlidir.

b) Günlük hava kirliliği durumunun ölçülmesi ve bu ölçümlere paralel olarak hava kirliliğinin önlenmesine ilişkin tedbirlerin alınması ile görevlidir.

c) Çevresi tarafından rahatsız edici olarak nitelendirilen gürültülere (müzik sesi, köpek havlaması, hırsız alarmlarının sesleri vb.) yönelik yapılan şikâyetlerin kabul edilmesi ve bu şikâyetlere karşı soruşturma yürütülmesi ile görevlidir.

d) Trafikte rastlanan gürültülerin gündelik olarak ölçülmesi ve söz konusu gürültülerin asgariye indirilmesi için tedbirler alınması ile görevlidir.

e) İçme sularının kaynakları ve yüzme havuzları için numune alınması ve bunların kontrol edilmesi ile görevlidir.

¹²⁷ Göksu, a.g.e., s. 113-114.

f) Halk tarafından tüketilecek gıda ürünleri hakkında yapılacak şikâyetlerin incelenmesi, buna ilişkin soruşturma yürütülmesi, tehlikeli bulunan gıda ürünlerinin ihbarlarının değerlendirilmesi ve gerekli işlemlerin yapılması ile görevlidir.

g) İthal edilen ya da ihraç edilen her türlü gıda ürününün sağlık açısından denetiminin sağlanması ve bu ürünlerin gerekli kontrollerinin sağlanması ile görevlidir.

h) Her türlü imalathane ya da ticarethanenin sağlık, iş güvenliği ve emniyeti yönünden kontrol edilmesi ile görevlidir.

i) İşyerleri içerisinde sağlık ve iş güvenliğine ilişkin tespit edilen eksiklerin giderilmesi için gerekli önlemlerin alınmasının sağlanması ile görevlidir.

2.2.2.2. İtalya’da Zabıta Hizmetleri

İtalya, demokratik parlamenter sistem ile yönetilmekte olan üniter devlet yapısına sahip bir Avrupa ülkesidir. Ülkede ulusal birlik 1870 yılında kurulmuş olup, iki dünya savaşının arasında ülkede diktatörlük rejimi hâkim olmuştur. Sonrasında ülkede 1948 yılında halkoylamasına gidilmiş ve bu tarihte demokratik rejime tekrar kavuşulmuştur. Aynı yıl kabul edilmiş olan Anayasa’yla mahalli idarelerin bölge, il ve belediyelere bölündüğü görülmüştür¹²⁸.

İtalya Anayasası’nda geçen hükümler kapsamında İtalya, parlamenter bir cumhuriyettir. Devlet başkanının yedi yıl için seçilen cumhurbaşkanı olduğu vurgulanmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın başbakanı atama dışında önemli bir yetkisinin bulunmadığı ve dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı makamının genel itibarıyla sembolik bir makam olduğu görülmektedir. Parlamento, üyelerinin aynı anda nispi temsil sistemi ile seçildiği “Millet/Temsilciler Meclisi” ve “Senatodan” müteşekkildir. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı, Senato’ya eski cumhurbaşkanları, sanat, bilim ve kültür alanında tanınmış kişiler arasından beş kişi seçer¹²⁹.

¹²⁸ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 44.

¹²⁹ Nuri Tortop, *İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 5, 3, 1996, s. 63.

İtalya'da bölgelerin kurulması ve birleşmesi, yasalarla ve ayrıca bölge meclisleri kararlarına paralel olarak yapılacak olan halkoylamaları ile gerçekleşmektedir. Belediyeler için de söz konusu durumun geçerliliğinin olduğu görülmektedir.

Bölgesel yönetimlerin görevleri İtalya Anayasası'nın 117. maddesinde belirtilmiştir. Anayasa'nın 118. maddesinde kendilerine kanunlarla da verilebileceği öngörülen bu idarelerin görevleri, söz konusu 117. maddede şu şekilde sıralanmaktadır¹³⁰:

- a) Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
- b) Yerel müzeler ve kütüphanecilik hizmetleri,
- c) Turizm ve otelcilik hizmetleri,
- d) Bölge içerisindeki ulaşım ve kent hizmetleri,
- e) Tarım ve ormancılık,
- f) Kent ve kırsal polis hizmetleri,
- g) İtfaiye hizmetleri ve pazar yerlerine ilişkin hizmetler,
- h) Kanunlar ile kendilerine verilen diğer görevler olarak öngörülmektedir.

Yasada belirtilmiş olan şehir ve kırsal alan polis hizmetleri, zabıta teşkilatı tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde zabıta teşkilatı tarafından yerine getirilen görevler, İtalya'da bu teşkilat tarafından yerine getirilmektedir.

İl ve belediyeler aynı zamanda devletin ve bölgelerin âdemi merkeziyete dayalı yönetim birimleri olarak görülmektedir. Devlet, Anayasa ile kendisine verilen yönetsel faaliyetlerin yürütülmesi için kanunla bölgesel yönetimlere yetki devrinde bulunmaktadır. Bunun yanı sıra merkezi yönetimin bazı görevlerinin de belediyelere devredildiği bilinmektedir. Belediye başkanları devletin temsilcisi sıfatıyla nüfus işleri ve seçim işlerine ilişkin görevleri yürütmekte, bunun haricinde,

¹³⁰ Ahmet Özer, *Anayasalarda Yerel Yönetimler*, İller ve Belediyeler Dergisi, 600, 1995, s. 520.

acele durumlarda temizlik ve sağlık, imar ve yerel polis konularında emirler yayınlayabilmektedirler¹³¹.

Belediyeler, belde sınırları içerisinde devlet ve diğer mahalli idare birimlerinin görev alanı içerisinde olmayan finansal kalkınma, saha kullanımını ve düzenlemesi ve sosyal hizmetlere ilişkin idari görevleri yerine getirmektedir. Bunun yanı sıra askerlik hizmetleri, istatistik, nüfus kayıtları ve seçim hizmetlerinin düzenlenmesinde de görev almaktadırlar. Söz konusu görevlerin yerine getirilmesi sırasında belediye başkanları, devletin temsilcisi sıfatı ile görevlerini icra etmektedirler¹³².

İtalya’da belediyelerin karar organları, ülkemizde de olduğu gibi belediye meclisleridir. Belediye meclislerindeki üyelerin sayıları belde nüfusuna göre 12 ile 60 arasında değişmektedir. Nüfusu 15.000’den fazla olan belediyelerde, dört yıl için seçilen meclislere seçimlerde en çok oy alan meclis üyesi ya da bu görev için seçilmiş bir başkanın başkanlık etmesi gerekmektedir. İtalya’da belediyelerin yürütme organı ise belediye encümenidir (belediye giunta). Dört yıl süreyle görev yapan encümen (giunta) üyelerinin belediye başkanları tarafından atanması esastır. Belediye başkanları şahsen encümendeki bütün üyeleri atadığı gibi, encümende yer alan bütün üyeleri de ayrı ayrı görevden alabilmektedir¹³³.

Belediyelerin siyasi sorumluluğu, halk tarafından seçilmiş olan belediye başkanlarına aittir. Belediye başkanı beldeyi temsil etme, belediye meclisi ve encümenini toplantıya çağırma ve onlara başkanlık etmekle yetkilidir. Belediye başkanı devletin temsilcisi sıfatı ile kentsel zabıta hizmetleriyle ilişkili olarak; “kamu güvenliği ve düzeni, esenlik, sağlık, kamu hijyeni ve adli polis” hususlarında görevler icra etmektedir. Belediye başkanı güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili her türlü işleri gözetim ve denetim altında tutması ve valiye bu etkinlikleri kapsamında bilgi sunması gerekir¹³⁴.

¹³¹ Teoman Ünüsan, *İtalya’da Mahalli İdareler*, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999. s. 473.

¹³² Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 147.

¹³³ Sevgili, a.g.t., s. 42.

¹³⁴ Cevat Geray, *İtalya’da Yerel Yönetimler*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6, 1996, s. 57.

2.2.2.3. Fransa’da Zabıta Hizmetleri

Fransa, mahalli idreler bakımından esas olarak üç kademeli bir yapıya sahiptir. Fransız Anayasası’nın yerinden yönetime ilişkin en önemli maddeleri 34. ve 72. maddeleridir. 34. madde kapsamında kanunlar, parlamento tarafından çıkarılacak, parlamento ve yerel meclis üyelerinin seçim yöntemleri yasalarla belirlenecektir. Bu kapsamda yerel yönetimler özgür bir şekilde yönetilecek, yetki ve kaynaklarına ilişkin temel kurallar yasayla düzenlenecektir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlendirilmesi hedeflenmiştir¹³⁵. Fransa Cumhuriyet Anayasası’nın 72. maddesi kapsamında da mahalli idarelere yer verilmiş ve bu idareler; Belediye (komün), İl (Department) ve Bölgeler olarak ifade edilmiştir. Söz konusu yönetimlerin yasalar kapsamında ve üyelerinin seçimle belirlendiği meclisler aracılığıyla kendilerini serbest bir biçimde yönetmeleri gerektiği belirtilmektedir. Yasa koyucu, illerin ve belediyelerin sayılarının arttırabileceğini ve azaltabileceğini öngörmüştür¹³⁶.

Bu noktada çalışmamızın sınırlarının aşılması için Fransa’da belediye yönetimi ve belediye zabıtası incelenecektir. Belediye yönetiminin belediye zabıtası üzerindeki etkinliği ve belediye zabıtasının görev sorumlulukları, konumuz açısından önem arz etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bugüne Fransa yerel yönetimini örnek olarak sistemini kurma yoluna gitmiştir. Nitekim 6. Daire modeli bir Fransa modeli olduğu ve belediye sistemi olarak Fransa modelini örnek olarak ilerlediği görülmüştür¹³⁷. Bu nedenle Fransa yerel yönetim modelinin ülkemizde uygulanan yerel yönetim modeliyle hemen hemen aynı özelliklere sahip olduğu belirtilmektedir. Bu benzerlik dolayısıyla Fransız yerel yönetim sisteminin net bir biçimde anlaşılması, ülkemizdeki yerel yönetim sistemlerinin de anlaşılır olmasını sağlayacaktır. Elbette ki ülkeler arasındaki toplumsal ve kültürel farkların yerel yönetim anlayışlarında bazı farklılıklara neden olması kaçınılmazdır. Bu nedenle

¹³⁵ Ruşen Keleş, *Fransa’da Yerinden Yönetim*, Çağdaş Yerel Yönetimler, C 3, S 1, Ocak, 1994, s. 3-4.

¹³⁶ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 154.

¹³⁷ “Galata ve Beyoğlu’nda 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye oluşturulmuştur.”, “Nitekim bu belediyenin Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılması da Fransa kaynaklıdır. Belediyenin isminin ilham kaynağı ise bu nedenle Paris’in en seçkin semti olan Altıncı Bölgedir.” <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>, tr.scribd.com (E.T.: 12/8/2019)

Fransız yerel yönetim sistemi ile ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin aynı olması beklenilemez¹³⁸.

Belediyeler (Komünler), Fransa'daki en küçük mahalli idare birimleri olarak kabul edilmektedir. Sayılarının otuz altı binin üzerinde olduğu bilinmektedir. Söz konusu komünler 19. yüzyıldan günümüze kadar olan süreçte çok fazla bir değişime uğramamış ve asli mahalli idare birimleri olma özelliklerini sürdürmüşlerdir. Deniz aşırı topraklarının dışında 36570 adet belediyenin olduğu bilinen Fransa'da belediye sayısının bu kadar yüksek olmasının en temel nedeni ise köylerde mahalli idare birimlerinin olmamasıdır. Mahalli idare birimlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla çoğu ülkede küçük belediyelerin birleşerek daha büyük bir belediye oluşturduğu görülmektedir. Fransa'da ise küçük belediyelerin kendi aralarında örgütlenmek suretiyle birleşmeleri yasaklanmıştır. Dolayısıyla ortaya çok sayıda belediye çıkmıştır¹³⁹.

Fransa'da yasama erki Millet Meclisi ve Senatodan müteşekkil olan parlamentonun elindedir. Yargı erkinin ise tamamen tarafsız ve bağımsız mahkemeler tarafından sahiplenildiği kabul edilmektedir. Ülkede güçler ayrılığı ilkesinin uygulanmasına özen gösterilmektedir. Bu nedenle yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden kesin sınırlarla ayrılmasına dikkat edilmiştir¹⁴⁰.

Fransa'da belediyelerin yönetsel açıdan seçilmiş olan iki organdan oluşmakta olduğu görülür¹⁴¹. Bunlar; belediye meclisi ile belediye başkan ve yardımcılardır. Bizdeki gibi belediye encümeni bulunmamaktadır. Belediye başkan ve yardımcılarının belediyelerin yürütme organı olarak faaliyet gösterdiği görülmektedir. Belediye meclisleri ise belediyelerin karar organı olarak faaliyet göstermektedir. Belediye başkan ve başkan yardımcılarının yürütme organı olarak faaliyet göstermesi ve belediye meclislerinin belediyelerde karar organı olarak etkinliğini sürdürmesi, iki başlı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Meclis

¹³⁸ Sevgili, a.g.t., s. 42.

¹³⁹ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 156.

¹⁴⁰ Yusuf Erbay, *Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 8, 2, 1999, s58-59.

¹⁴¹ Ramazan Şengül, *Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2012, Cilt: 9, Sayı:20, s. 31-44 <https://dergipark.org.tr/download/article-file/183074>, s. 36. (E.T., 8/8/2019.)

tarafından alınan kararlar ile belediyelerin işleyişinin düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Belediye meclisi belediye başkanı, bir ya da daha fazla başkan yardımcısı ve belediye meclis üyelerinden oluşmaktadır. Belediye meclis üyelerinin sayısı, beldenin nüfusuna göre 9 üye ile 69 üye arasında değişmektedir. Altı yılda tamamıyla yenilenen belediye meclisi üyelerinin seçim sisteminin beldenin nüfusuna göre değişmekte olduğu görülür. 3.500'den az kişinin yaşamakta olduğu beldelerde, belediye meclisinin iki turdan oluşan çoğunluk sistemi ile seçilmesi esastır. İlk turda, hem kullanılan oyların çoğunluğu hem de kayıtlı seçmen sayısının en azından %25'i oranında oya sahip aday seçilir. İkinci turda oy kullananların sayısına bakılmaz ve basit çoğunluk aranır¹⁴².

Fransa'da belediyeler tarafından yerine getirilen hizmetler ülkemizdeki belediye hizmetlerine benzemektedir. Su dağıtımının yapılması, kanalizasyon, gaz, elektrik, kent ısıtması, genel ulaşım, mezbaha, toptancı ve perakendeci pazarları, hamamlar, çamaşırhaneler, büyük kantarların kurulması ve zabıta hizmetlerinin sağlanması gibi hizmetlere bakıldığında, ülkemizdeki belediye hizmetlerinin Fransa'daki belediye hizmetleri ile benzerliği dikkat çekmektedir. Bunun yanı sıra ülkemizde olduğu gibi Fransa'da da zabıta hizmetleri başkan ya da başkan yardımcılara bağlı olarak yürütülmektedir. Bu kapsamda Fransa'da belediye zabıtalı, belediye emir ve yasaklarını takip etmek ve kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür¹⁴³.

Fransa'da 1983 senesinde kabul edilen "Yetkilerin Transferi Kanunu" ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetkiler; merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin sorumluluklarının mümkün olduğunca göz önüne alınması suretiyle net ve açık bir şekilde dağıtılması prensibine göre sınıflandırılmıştır. Böylelikle her alandaki gelirler ve diğer kaynaklar tamamen ya merkeze veyahut belediye, iller ve bölgelere tahsis edilmektedir. Ancak bir bütün halinde yetkilerin tek bir yönetim birimine devredilmesi prensibinin pek çok istisnasının bulunduğu görülmektedir. Belediye zabıta hizmetlerinde ise yetki devrinin genel olarak belediye başkanının

¹⁴² Erbay, a.g.e., s. 62.

¹⁴³ Ulusoy ve Akdemir; a.g.e., s. 157.

yardımcılarına veya büyükşehirlerde kurulan zabıta teşkilatı yöneticilerine verilmek suretiyle gerçekleştirildiği bilinmektedir¹⁴⁴.

2.2.2.4. Belçika’da Belediye Polisi

Gelişmiş bir Avrupa ülkesi olan Belçika’nın yönetsel açıdan; Flaman Bölgesi içerisinde beş, Valon Bölgesi içerisinde de beş olmak üzere toplamda on eyalete ayrıldığı görülmektedir. Belçika’da eyaletler, bölgelere bağlı faaliyet göstermektedir. Bu eyaletler de seçimle doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşan meclislere sahiptir. Söz konusu meclisler de ilgili eyaletlerin idaresinden sorumlu olan temsilcileri (Permanent Delegation) seçmektedir. Eyaletlerin yönetiminde, eyalet meclisince temsilcinin üstü olarak kral tarafından atanan ‘Vali’ yer alır. Eyaletlerin yöneticileri; eyalet sınırları içerisinde, çıkarılmış olan yasaların uygulanmasından, eyalet sınırları içerisinde düzenin sağlanmasından, bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinden, eyalette bulunan yolların bakımından ve eyalete bağlı belediyelerin denetlenmesinden sorumludurlar. Eyalet yöneticilerinin faaliyetlerine karşı ya da yapmış oldukları görev suçları dolayısıyla yargısal denetime tabi tutuldukları görülmektedir. Belçika’da da güçler ayrılığı prensibinin benimsendiği ve yasama, yürütme ve yargı güçlerinin farklı makamlar tarafından kullanıldığı görülmektedir¹⁴⁵.

Ülkenin güvenliğine ilişkin sorumluluklar ve bunları yerine getirecek sorumlular açık ve net olarak belirlenmiştir. Federal polis, ülkenin genel olarak güvenliğinden sorumlu tutulmuştur. Yerel polis ise kendi sorumluluğu altında bulunan yüz doksan altı bölgedeki güvenlik ve asayişin sağlanmasından sorumludur¹⁴⁶.

Belçika’da güvenlik yapısı; ülke genelinde güvenliği ve asayişini sağlamakla görevli federal polisler ile yerel yönetim sınırlarında görevli olan ve belediye başkanına bağlı faaliyet gösteren yerel polis gücünden oluşur. Ülke sınırları içerisinde demiryolu ve havaalanı gibi alanlarda görev icra eden diğer güvenlik

¹⁴⁴ Ünüsan, a.g.e., s. 103.

¹⁴⁵ Kırmızı, a.g.t., s. 34.

¹⁴⁶ Haberfeld Sadykiewivz, *Belçika Polis Teşkilatı, Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı*, (çev: Hüseyin Çevik), Polis Bilimleri Dergisi, 7, 2, 2005, s. 28.

güçlerinin de sisteme entegre edildiği görülmektedir. Bu aşamada Belçika'da iki kademeli bir polis teşkilatının oluşturulmuş olduğu görülür. Bunlar: federal ve yerel polis teşkilatıdır¹⁴⁷.

Yerel polisle ilgili sorunları çözme konusunu, merkez teşkilatı içerisinde görev alan yerel polis daire başkanlığı koordine etmektedir. Diğer merkezîyetçi yönetim yapılarına benzer biçimde Belçika'da da merkez teşkilatı, taşrada temsilci bulundurmaz. Bununla birlikte merkezdeki ilgili birimle yerel birimler arasında koordinasyon sağlanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede 'Yerel Polis Daire Başkanlığı'na paralel biçimde Brüksel'de oluşturulan 'Daimi Ulusal Polis Komisyonu' mevcuttur. Söz konusu komisyon, Valon bölgesinden beş, Flaman bölgesinden yedi ve Brüksel'den iki emniyet müdürünün katılımı sonucunda on dört üst düzey yönetici müdürden müteşekkildir. Bu komisyon, yerel polisin gündelik faaliyetlerine danışmanlık yapmaktadır. Belediye başkanlarına bağlı olarak çalışan ve idari işler ile adli iç güvenlik işlevlerini yerine getirmekte olan yerel polis, yüz doksan altı birimde iki seviyede örgütlenmiştir: büyükşehirlerde 'belediye polisi' (Municipality Police), küçük şehirlerde ve kırsalda da 'kırsal polis' (Rural Police) görev icra etmektedir. Bu birimlerin elli tanesi yalnızca bir şehir ya da belediye bölgesinde, yüz kırk altı tanesi ise küçük kasaba ve köylerde örgütlenmiş bulunmaktadır¹⁴⁸.

Yerel polis biriminin başında yerel polis müdürü vardır. Bu müdür, yerel polisin yönetimi ve yerel güvenlik planını uygulamasından sorumludur. Yerel polis, başında bulunan müdür aracılığıyla halk tarafından seçilmiş olan belediye başkanına bağlı hizmet görmektedir. Kırsal alandaki polis ise 'polis konseyleri' (Police Council) aracılığıyla yerel yönetime bağlı faaliyet göstermektedir¹⁴⁹.

Yerel polis, kamu düzeninin sağlanması noktasında yetersiz kaldığı takdirde belediye başkanına bilgi verir. Konuya ilişkin olarak belediye başkanı da askeri birliklerden yardım isteyebilir. Yerel polisin yetkisi, komün sınırlarını kapsar. Bununla birlikte söz konusu birim, gerekli görüldüğü takdirde genel kamu güvenliği

¹⁴⁷ Sadykiewivz, a.g.e., s. 969.

¹⁴⁸ Kırmızı, a.g.t., s. 34-35.

¹⁴⁹ Sadykiewivz, a.g.e., s. 967.

ve düzeninin sağlanmasında görevlendirilebilir. Yani bu birime federal görevlerin de verilmesi mümkündür. Kentlerde trafikle ilgili işlerin görev sahası ile sınırlı olmak kaydıyla komün polisine verilebileceği ifade edilmektedir. Ülkemizle kıyaslandığında ise ülkemizde belediye zabıtalrı tarafından üstlenilen görevler, Belçika'da yerel polisler tarafından yerine getirilmektedir. Bu nedenle yerel polisler belediye polisi de denilmektedir¹⁵⁰.

2.2.2.5. Lüksemburg'da Zabıta Hizmetleri

Lüksemburg Anayasası'nın 107. maddesine göre yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki yetkiler şu şekilde paylaştırılmaktadır:

a) Belediye birimleri, kendi sınırlarının içerisinde özerk birimler olarak faaliyet göstermektedir. Belediyelerin tüzel kişiliğe sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle belediyelerin kendilerine ait varlıklarını kendi organları vasıtasıyla yönetmeleri söz konusudur.

b) Belediye birimleri, belediye meclisindeki üyeler arasından seçilmiş olan belediye başkanları ve encümeninden oluşan bir kurul tarafından yönetilmektedir.

c) Belediye birimlerinin şekil, teşkilatlanma, görev, yetki ve sorumluluklarının yasa ile belirlenmesi esastır. Yasada belediyede çalışanların statülerinin de tanımlanması gerekmektedir.

Lüksemburg'da belediye teşkilatı, ülkemizdeki gibi anayasal güvence altına alınmaktadır. Belediyelerin kuruluşlarının yasaya dayanması esası kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra belediyelerin teşkilat yapılarının, yetki, görev ve sorumluluk sınırlarının yasa ile belirlendiği görülmektedir. Ülke, yüz ölçümünün küçük olması dolayısıyla bölge ya da şehirlere ayrılmamıştır. Bunun yerine yerel yönetim birimi olarak yalnızca belediyeler kurulmuştur. Ülke içerisinde yüz on sekiz tane belediye teşkilatının kurulu olduğu görülmektedir. Belediye teşkilatının yönetiminde karar organı, ülkemizdekine benzer biçimde belediye meclisidir.

¹⁵⁰ Kırmızı, a.g.t., s. 35.

Belediye teşkilatının yürütme organı ise belediye başkanı ve encümeden oluşmaktadır. Ünüsan'a göre¹⁵¹:

“Lüksemburg'daki belediye kanununa göre kentsel zabıta hizmetleriyle alakalı olarak belediyeler; kendi iç düzenlemeleri ve beldenin emniyet ve asayişle alakalı düzenlemeleri gerçekleştirme ve bu düzenlemeleri yayınlama hususunda doğrudan doğruya ve tam yetkilerle donatılmıştır. Belediyeler, görev alanları içerisinde; trafikteki düzenlemeleri yapma, trafiği yönlendirme, trafiğe ilişkin yasaklar koyma ve ücretli otoparkların kurulmasına karar vermekle görevli ve yetkilidir. Belediyeler, kamu sağlığı ve esenliğinin sağlanabilmesi amacıyla ev inşaatları için düzenleyici tedbirleri almakla yükümlüdür.”

Lüksemburg belediyelerinde de belediye zabıtası birimi bulunmaktadır. Belediye zabıtası biriminin yürüttüğü başlıca hizmetler şunlardır¹⁵²:

a) Güvenlik ile alakalı her türlü hizmetin sağlanması, halka açık cadde, meydan ve alt-üst geçitlere ulaşımın kolaylaştırılması, caddelerin ve sokakların temizliğinin sağlanması, atıkların toplanması ve harabeye dönmüş yapıların yıkılması ya da söz konusu yapıların tamiri ile tadilatının yapılmasında görevlidir.

b) Vatandaşların uyumasını engelleyen ya da rahatsızlık veren gürültü, kavga, tartışma gibi huzur bozucu davranışların önüne geçilmesi ve bunların cezalandırılmasında görevlidir.

c) Fuar alanları, pazarlar, tiyatro ve kafeteryalar ile bu tarz büyük kalabalıkların toplanması için kurgulanan alanlarda asayiş ve düzenin sağlanmasında görevlidir.

d) Satışa sunulmuş olan yiyecek ve malların ölçülerinin denetiminin yapılması ve bu ürünlerin sağlık bakımından standartlara uygunluğunun sağlanmasında görevlidir.

¹⁵¹ Ünüsan, a.g.e., s. 117.

¹⁵² Ünüsan, a.g.e., s. 118-119.

e) Zihinsel engelli bireylerin ya da kamuya açık alanlarda dolaşan tehlikeli hayvanların sebep olabileceği zararlara karşı gereken önlemlerin alınmasında görevlidir.

Ülkemizde belediye zabıtasının yetki, görev, konum ve sorumluluğuna ilişkin Avrupa ülkelerinden örnekler verilmektedir. Söz konusu örneklerde kullanılan; İtalya'da Venedik belediye zabıtası, Belçika'da belediye polisi, İngiltere'de kentsel zabıta hizmetleri ve Lüksemburg'da kentsel zabıta hizmetleri örneklerinden hareketle yabancı ülkelerdeki belediye kolluk kuvvetleri ile ülkemizdeki belediyelerde görev alan özel kolluk kuvvetlerinin görev ve fonksiyon konularında örtüştükleri görülmektedir. Ancak sosyal ve siyasal etkenler dolayısıyla adı geçen örneklerin ülkemizdeki uygulamalar ile birebir uyduğu iddia edilmesi mümkün görülmemektedir¹⁵³.

¹⁵³ Kırmızı, a.g.t., s. 39.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA İDARENİN KOLLUK FAALİYETLERİ, KOLLUK OLARAK BELEDİYE ZABITASININ GÖREV VE YETKİLERİ

3.1. KOLLUK KAVRAMI

Öğretide kolluk kavramı; “*kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyeti*,”¹⁵⁴ olarak tanımlanmıştır. Bir başka tanıma göre kolluk, “*İdarenin kamu düzeninin bozulmasını önleme, bozulduğunda da eski durumuna getirmek için yürüttüğü etkinlikleri anlatmak için üstlendiği ve sürdürdüğü hizmet ile bu hizmeti yürütmek için kurduğu örgüt*”tür¹⁵⁵. Yine, “*idarenin kamu düzenini sağlama, koruma ve bu düzenin bozulması halinde “eski hâle” getirme “için bireysel ve toplumsal davranışları düzenlemesi ve de toplum düzenine aykırı eylemleri kuvvet kullanarak önlemesi amacıyla oluşturduğu teşkilâta, yürüttüğü faaliyete ve bu faaliyeti yerine getiren personele*”¹⁵⁶ “*kolluk*” adı verilir¹⁵⁷.

Yukarıda yer verilen tanımlara göre kolluk, sadece bir faaliyet olarak değil aynı zamanda içerisinde idari bir teşkilatın olduğu ve bu teşkilatta görev yapan kamu görevlilerini de içeren daha geniş bir kavramdır¹⁵⁸.

Kolluk kavramının yanında “zabıta” ve “polis”¹⁵⁹ gibi kavramlarının da birlikte kullandığı görülmektedir.

3.2. KOLLUĞUN AMACI VE KAMU DÜZENİ

Kolluğun temel amacı, kamu yararıdır¹⁶⁰. Burada sözü edilen kamu yararı kolluk faaliyetleri üzerinden sağlanmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında kolluğun

¹⁵⁴ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 577; Günday, a.g.e., s. 289.

¹⁵⁵ Ramazan Yıldırım, Mustafa Avcı, *Türk İdare Rejimine Giriş*, Astana Yayınevi, Ankara 2015, s. 209. Bezer yöndeki tanım için bkz; Gözler, a.g.e., C. 2, s. 417.

¹⁵⁶ www.msb.mil.tr, (E.T.: 28/7/2019)

¹⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 564.

¹⁵⁸ İlhan Özay, *Günüşiğında Yönetim*, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul Kasım 2017, s. 721; İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, 8. Baskı, İstanbul 2017, s. 919, A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku, C. 1. Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara Mart 2018, s. 746, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 564.

¹⁵⁹ Yıldırım, Avcı, a.g.e., s. 209.

¹⁶⁰ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III*, İstanbul 1966, s. 1479; Yıldırım, Avcı, a. g. e., s. 209; Günday, a.g.e., s. 290.

amacı “kamu düzeninin korunması ve bozulan kamu düzeninin sağlanmasıdır”¹⁶¹. Kamu düzeni¹⁶² ise toplumun huzur ve güveninin sağlanması, devletin ve devlet sistemi içerisinde teşkilatın korunması için yapılması gereken her şeydir. Bunun içerisinde genel güvenliğin sağlanması, dirlik ve esenliğin(selamet ve intizam, huzur ve sükun)¹⁶³ temini, toplumun genel ahlak ve sağlığının korunması gibi amaçlar bulunmaktadır. Çalışmanın konusu ile bağlantılı olarak belediye kolluk görevlilerinin amacı da beldenin esenlik, huzur, sağlık ve düzeninin sağlanmasıdır.

3.2.1. Kamu Düzeninin Unsurları

Doktrinde kamu düzeninin unsurları, dirlik ve esenlik, güvenlik ve sağlık olarak kabul edilmektedir¹⁶⁴. Öte yandan kamu düzeninin unsurlarını belirlemede klasik anlayışa ve modern anlayışa göre de ayırım yapılmaktadır¹⁶⁵. Bu anlayışa göre klasik anlayış, toplumun korunması ve huzuru ile sağlığından oluşmaktadır. Modern anlayış ise, genel ahlak¹⁶⁶, toplumsal estetik, insan haysiyeti ile kişilerin kendine karşı korunmasıdır¹⁶⁷. Doktrindeki bu ayırmadan yola çıkarak biz klasik ayırma göre her bir unsuru ayrı ayrı ele alarak açıklamayı tercih ettik. Bu tercihin sebebi ise klasik ayırımın daha genel olması ve toplumun tüm kesimine hitap ediyor olmasıdır.

3.2.1.1. Dirlik ve Esenlik

Kamu düzeninin unsurlarından birisi olan dirlik ve esenlik, toplum içerisinde toplumun gereklerini aşan düzensizliklerin bulunmamasıdır¹⁶⁸. Bazen dirlik ve esenlik yerine “selamet ve intizam ya da huzur ve sükun”¹⁶⁹ kavramları da kullanılmaktadır. Dirlik ve esenliğin sağlanması demek, çevrede meydana gelen toz,

¹⁶¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 565; Günday, a.g.e., s. 290.

¹⁶² Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 543.; Gözler’in aktardığına göre Fransız Haurio tarafından savunulan klasik görüşe göre kamu düzeni, maddi ve dış düzen olarak tanımlanır. Gözler, a.g.e., C.2., s. 418, 1 nolu dipnottan.

¹⁶³ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 566; Gözübüyük, Tan. a.g.e., s. 596.

¹⁶⁴ Duran, a.g.e., s. 254 -255, Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 544, Giritli, Bilgen ve Akgüner, a.g.e., s. 818; Günday, a.g.e., s. 292.

¹⁶⁵ Yıldırım, Avcı, a.g.e., s. 209; Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 578 -579.

¹⁶⁶ “Klasik anlayış genel ahlak kavramını kamu düzeninin bir unsuru olarak kabul etmemektedir”. Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 579.; acikarsiv.ankara.edu.tr. E.T.: 28/8/2019)

¹⁶⁷ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 578 -579.; Gözler, C.2., s. 420; Öte yandan imar hukukunda estetiğin korunması konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz; Halil Kalabalık, *İmar Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 512-518.

¹⁶⁸ Yıldırım, Avcı, a.g.e., s. 211; Günday, a.g.e., s. 292.

¹⁶⁹ Duran, a.g.e., s. 254; Günday, a.g.e., s. 292.

duman, koku ya da gürültü gibi dış etkenlerin toplumda yaşayan bireylerin hayatını devam ettirmesini olumsuz derece etkilemeyecek nitelikte olmasıdır¹⁷⁰. Bir başka ifadeyle toplumda yaşayan insanların hayatlarını rahat ve düzenli olarak devam ettirebilmesidir.

Bu dirlik ve esenliğin sağlanması için gerek belediyelerin gerekse diğer kolluk birimlerinin bazı görev sorumlulukları yerine getirmesidir. Nitekim 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 1. maddesinde, polisin kamunun istirahatını temin edeceği düzenlenmiştir¹⁷¹.

3.2.1.2. Güvenlik

Kamu düzenin ikinci unsuru olan güvenlik unsuru kişilerin umumi ve umuma açık yerlerde can ve mallarına zarar verilmesinin önlenmesidir. Kişilerin “can ve mallarına zarar verebilecek tehdit ve tehlikelerin”¹⁷² ortadan kaldırılmasıdır¹⁷³. Örneğin trafik kazalarının önlenmesi, iş kazalarının önlenmesi, sel, deprem, yangın gibi afetlerden öncesinde tedbirler alınması, sınır güvenliğinin sağlanması, doğal hayatın v.s. güvenliği sağlamaya yönelik faaliyetler bütünüdür¹⁷⁴.

3.2.1.3. Sağlık

Kamu düzeninin bir unsuru olarak sağlık, “toplumun bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan korunması ve toplumsal yaşamın sağlıklı bir ortamda sürdürülmesidir.”¹⁷⁵ “Eskiden buna umumi hıfzısıhha denirdi.”¹⁷⁶ 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasında (1982 Ay., md. 20, 21,22, 23, 51, 56 ve 125.) bu durum genel sağlık kavramı ile düzenlenmiştir.

Burada sözü edilen sağlık genel sağlık olup, bireylerin tek tek sağlığının korunması yerine toplumsal faydanın sağlanması adına toplumun genel olarak

¹⁷⁰ Onar, C. 2, s. 1106.

¹⁷¹ R. G.: S.: 2751.T: 14/7/1934.

¹⁷² acikarsiv.ankara.edu.tr.(E.T.: 28/8/2019)

¹⁷³ Duran, a.g.e., s. 254; Özyay, a.g.e., s. 727, Giritli, Bilgen ve Akgüner, a.g.e., s. 818; Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 131, Günay, a.g.e., s. 292.

¹⁷⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 566.; Gözler, C.2., s. 419.

¹⁷⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 566.; Burada sözü edilen sağlık bireylerin teker teker sağlığının korunması değildir. Gözler, C.2., s. 419.

¹⁷⁶ Duran, a.g.e., s. 255; Gözler, C.2., s. 419.

bulaşıcı ve salgın hastalıklardan uzak tutulmasıdır. Genel sağlığın korunması için her türlü gıda maddesinin üretimi, satışı ve pazarlanmasında denetimlerin sağlanması, çarşı ve pazarların kontrol edilmesi, gerekli hijyen şartlarının oluşturulması ve standartların belirlenmesi gerekir.

3.2.2. Kolluk Ayrımı

3.2.2.1. İdari Kolluk – Adli Kolluk Ayrımı

Kolluğa ilişkin olarak farklı sınıflandırmaların yapıldığı görülmektedir. Kolluk; idari ve adli kolluk olarak ayrılabilirdiği gibi, özel ve genel kolluk şeklinde de ikili incelemeye tabii tutulabilmektedir.¹⁷⁷ Öte yandan, gerek kolluk ayrımında gerekse kolluk personeli ayrımında doktrinde farklı yaklaşımlar olsa da temel ayırım noktaları dikkate alınarak konu ele alınmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, ayırım yapmanın zorluğu da dikkate alınarak eksik veya hatalı değerlendirme yapılabilmesi her zaman olasıdır.

İdari kolluk¹⁷⁸, “*kamu düzeninin sağlanması, korunması ve — bozulduğunda— geri getirilmesi amacıyla, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem ve durumların — gerektiğinde kuvvet de*”¹⁷⁹ kullanılarak— *önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılmasıdır.*”¹⁸⁰

Adli kolluk ise; “*bireylerin kamu düzenine aykırı ve kanunlarca suç sayılan eylem ve durumlarının cezalandırılmasını sağlamak amacıyla, suç faillerini ve delillerini araştırıp bulmak ve yetkili adalet mercilerine teslim ve tevdi etmektir.*”¹⁸¹

İdari kolluk ile adli kolluk faaliyetleri arasındaki en belirgin ayırım idari kolluğun önleme faaliyeti olması¹⁸², adli kolluğun ise bastırma ya da cezalandırma

¹⁷⁷ Bucaktepe, a.g.t., s. 24.; Bu ayırımın temelinde de hem hukuki rejim hem de yargı düzeni bakımından dava konusu olması halinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesi vardır. Gözler, C.2., s. 424.

¹⁷⁸ İl Han Özay, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç,” İÜHFİM, C. XLV, XLVII- 1982, sy. 1-4, s. 315.

¹⁷⁹ acikarsiv.ankara.edu.tr. (E.T.: 28/8/2019)

¹⁸⁰ Duran, a.g.e., s. 250. ;

¹⁸¹ Duran, a.g.e., s. 250. ; Gözler idari kolluk kavramını ele alırken daha çok adli kolluk ile karşılaştırma yoluna gitmiş ve arasındaki farklar üzerinden konuyu irdelemiştir. Gözler, C.2., s. 424 - 434.

faaliyeti olmasıdır¹⁸³. “İdari kolluk kamu düzeninin bozulmasından önce” harekete geçmekteyken adli kolluk ise bozulan kamu düzeninin yeniden sağlanması adına suç işleyenlerin tespit edilerek cezalandırmaktadır.

İdari kolluk ile adli kolluk ayrımının kriterlerine bakıldığında¹⁸⁴, idari kolluk, kamu düzeninin bozulmasını önlemeğe yöneldiği halde, adli kolluk, kamu düzenine aykırı eylem ve olguların ortaya çıkması üzerine, kovuşturulmasına ve saptanmasına çalışır. “İdari kolluk faaliyetleri idare hukukuna” tabi iken, “adli kolluk faaliyetleri ceza hukukuna tabidir”. Yine “idari kolluk” faaliyetleri “sadece devlet adına değil” aynı zamanda “mahalli idareler(il özel idaresi,” belediye “ve köy) adına da”¹⁸⁵ ifa edilmektedir. Oysa adli kolluk faaliyetleri sadece devlet adına tesis edilen faaliyetler olup, bu kamu hizmetinin görülmesinde ortaya çıkacak hizmet kusurundan kaynaklanan tazminat davaları sadece devlete karşı açılmaktadır.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 9. maddesine göre “tam teşekküllü polis karakollarında adli kolluk kadrolarının bulunacağı” düzenlenmiştir. Yine 5271 sayılı CMK’da adli kolluk ve görevleri ayrıntılı düzenlenmiştir. Buna göre, “*Adli kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8, 9 ve 12 nci maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7 nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 4 üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder. (2) Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli*

¹⁸² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 569.; Gözler, C.2., s. 424

¹⁸³ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 580.; Gözler, C.2., s. 424. Ancak Gözler bu ayrımı yetersiz bulmaktadır. Gözler’e göre; idari veya adli kolluktan biri veya diğeri önleyici nitelikte olabileceği gibi bastırıcı nitelikte de olabilir. Örneğin bir idari kolluk gösterinin kamu düzenini bozmaması için gerekli tedbirleri alır ancak gösteri başladıktan sonra gösteri yürüyüşü kamu düzenini bozmaya başladığında müdahale eder ve gösteriyi dağıtır. Bu nedenle keskin bir ayırmadan söz edilemez.

¹⁸⁴ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 581.

¹⁸⁵ anayasa.gen.tr., (E.T.: 27/8/2019)

görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir. (3) Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir.”¹⁸⁶

Öte yandan, adli kolluk ile idari kolluğun birbirinden ayrıldığı ileri sürülse de uygulamada kolluk görevinden olsa gerek birbiri ile kaynaşmış halde olduğu görülür¹⁸⁷. Örneğin, karayollarında trafikte taşıtların ve yayaların güvenli bir şekilde gelip geçmelerini yöneten trafik polisleri, bu idari kolluk görevini ifa ederken eğer bir kaza meydana gelmiş ve can ve mal kaybı olmuş ise bu durumu tespit ederek adli mercilere sevk gibi adli kolluk görevine giren kamu hizmetini de ifa eder.

Son olarak, belediye zabıtasının zor kullanma yetkisi olmasına rağmen adli kolluk yetkisi bulunmamaktadır.

3.2.2.3. Özel Hukuk Kişileri ve Kolluk Faaliyeti

Toplumda bireylerin ihtiyaçlarının önemli bir kısmının kamu hizmetleri adı altında idare tarafından yerine getirilmesine rağmen, kamu düzeninin sağlanması ve korunması bakımından zaman zaman kamu güvenliğini tamamlayıcı nitelikte özel güvenlik hizmetleri özel hukuk kişi veya tüzel kişileri tarafından yerine getirilebilir¹⁸⁸. Yine “bazı özel idari kolluk faaliyetlerinde, özel hukuk tüzel kişilerine kanunla kolluk yapma yetkisi verilmiştir”¹⁸⁹.

İşte bu noktada ortaya çıkan ihtiyaçların temini için kamu kurum ve kuruluşları dışında özel güvenlik hizmetleri sunan şirketlerin kurulması, denetimi ve

¹⁸⁶ 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 165. maddesinde ise; (1) Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır. “ hükümü, 166.maddesinde ise “– (1) Cumhuriyet başsavcıları her yılın sonunda, o yerdeki adli kolluğun sorumluları hakkında değerlendirme raporları düzenleyerek, mülkî idare amirlerine gönderir.” hükümü yer almaktadır. Yine, 167. maddesinde, “ – (1) Adli kolluk görevlilerinin nitelikleri ve bunların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleri ile ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları ve diğer hususlar; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren altı ay içinde Adalet ve İçişleri Bakanlıklarınca müştereken çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.” hükümü, Adli kolluğun olay yerinde aldığı tedbirlere uyulmaması halinde yetkisi başlıklı 168. maddesinde ise, “ (1) Olay yerinde görevine ait işlemlere başlayan adli kolluk görevlisi, bunların yapılmasına engel olan veya yetkisi içinde aldığı tedbirlere aykırı davranan kişileri, işlemler sonuçlanıncaya kadar ve gerektiğinde zor kullanarak bundan men eder.” hükümü düzenlenmiştir.

¹⁸⁷ Duran, a.g.e., s. 251. ; Aynı görüşü Gözler de savunmaktadır. Gözler, C.2., s. 427.

¹⁸⁸ Yıldırım, Avcı, a.g.e., s. 216.; Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 563.

¹⁸⁹ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 562.; Gözler, C.2., s. 461.

gözetimi gibi hususların da yine idarece belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde olması gerekir. Bu bağlamda, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, “kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek”¹⁹⁰ amacıyla yürürlüğe girmiştir.

Bu konuda bir başka örnek de yapı denetim kuruluşlarının yapmış olduğu denetimlerdir. 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun¹⁹¹ uyarınca “Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile münhasıran yapı denetimi görevini yapan, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan tüzel kişiden oluşan”(4708 sayılı 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun md. 1.) yapı denetim kuruluşu kolluk görevini ifa eder.

Ulaştırma Bakanlığınca “işletme yetki belgesi ile yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait araç muayene” istasyonu işlemleri, fahri trafik müfettişliği¹⁹², 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun kapsamında at yarışları düzenleme konusunda Bakanlığın izin verdiği kamu yararına çalıştığı tespit edilen derneklerin bu alanda yaptığı faaliyetler birer kolluk faaliyetleridir.

3.2.2.2. Genel İdari Kolluk – Özel İdari Kolluk Ayrımı

“Genel idari kolluk”¹⁹³, sadece devlet tarafından yerine getirilen kolluk faaliyetleridir. Genel idari kolluk personeli silah taşıyan polis, jandarma, çarşı ve mahalle bekçilerinden oluşmaktadır. “Özel idari kolluk ise, genel” kolluğun haricinde kalan ve özel kanunlarla kurularak belli görevlerin üstlenilmesinde yükümlülüğü bulunan kolluk kuvveti olarak tanımlanmaktadır. Genel idari kolluğun dışında bir de özel idari kolluğa ihtiyaç duyulmasının başlıca sebepleri; bazı yer ve alanların özel koruma ihtiyacının olması ve genel idari kolluk rejimine göre daha ağır müeyyidelerin uygulanması gerektiğidir¹⁹⁴.

¹⁹⁰ R.G.T.: 26/6/2004, S: 25504, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5188.pdf>, (E.T.: 11/8/2019)

¹⁹¹ R.G. T.:13/7/2001 S: 24461, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5188.pdf>, (E.T.: 11/8/2019)

¹⁹² Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 563.

¹⁹³ Mustafa Şenay Canoruç, "Türk Anayasa Hukukunda Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü'nün Niteliği", Dicle Üniversitesi, 2007.

¹⁹⁴ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 585.; Gözler, C.2., s. 471.

Özel idari kolluk, belediye zabıtası, köy korucuları, sınır kolluğu, çiftçi malları koruma kolluğu, orman kolluğu ve gümrük kolluğundan oluşmaktadır¹⁹⁵. Bu arada şunu belirtmek gerekir. Gözler ve Kaplan'a göre genel idari kolluk ile özel idari kolluk ayrımı mevzuatımız açısından pek uyuşur değildir¹⁹⁶. Bu düşüncenin temelinde 3201 sayılı Kanun'un 3.maddesindeki ayırım yatmaktadır.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesinde; "Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular." hükmü yer almaktadır.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesi kapsamında; zabıta (kolluk) teşkilatı, özel ve genel olarak ikiye ayrılır.

Genel kolluk birimleri, ülke genelinde asayiş ve güvenliğin tesis edilmesi, huzur ve güvenin sağlanması maksadıyla kurulmuş, kanuni açıdan kendisine silah kullanma yetkisi verilmiş ve kuruluş amaçlarına göre kendilerine yüklenmiş olan görev ve yetkiler kapsamında yasalarla verilmiş görevleri ifa etmeye memur kılınan kolluk kuvvetleri olarak tanımlanmaktadır¹⁹⁷.

Genel kolluk, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bu kapsamda polis, jandarma, sahil güvenlik ve yasada sayılan diğer kolluk kuvvetlerinin İçişleri Bakanlığı bünyesine bağlı olarak ifa ettikleri görevler, genel kolluk faaliyetleri olarak sayılmaktadır. Köy korucularına ilişkin durumun ise tartışmalı olduğu görülmektedir. Özel kolluk kuvvetleri ise kendi kuruluş yasalarında belirtilen üst mercilere bağlı olarak faaliyet gösterirler¹⁹⁸.

Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 3. maddesi kapsamında özel kolluk; devlet ve yetkilendirilmiş diğer kamu tüzel kişileri

¹⁹⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 574 – 578.; Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 587.; Gözler, C.2., s. 471.

¹⁹⁶ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 585; Gözler, C.2., s. 472.

¹⁹⁷ Aydınlioğlu, a.g.e., s. 11.

¹⁹⁸ Taner Eraslan, "Zabıta Personelinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları", İnceleme Raporu, 2017, www.taneraslan.org/wp-content/uploads/2017/07/15_8_.ppsx, (E.T.:18. 06. 2019).

tarafından özel yasalarla kurulan, teşkilatlandırılmakta olan, kendi hizmet alanlarında güvenliğin sağlanması amacıyla hareket eden ve kendi yasalarına göre silah taşıma ve kullanma yetkisine sahip olan, polis ve jandarma dışında kalan kolluk kuvvetleri olarak tanımlanmaktadır¹⁹⁹.

Ülkemizde genel idari kolluk etkinlikleri, il genelinde vali, ilçe genelinde kaymakamların emri altında olan jandarma ve polis tarafından yerine getirilir. Bunun yanı sıra Belediye Kanunu ve Köy Kanunu, belediyelerde ve köy idarelerinde genel idari kolluk faaliyetlerinin alanını belirlemekte olan kamu düzenine ilişkin görevlerden bahsetmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerce yürütülmekte olan kolluk etkinliklerinin de genel idari kolluk etkinlikleri arasında sayılması mümkündür. Uygulamada bazı zamanlarda iki kolluğun birbiri ile karşı karşıya geldiği görülmektedir. Kolluk kuvvetlerine ilişkin yapılan sınıflandırmalarda bazı alanlarda belediyelere ait kolluk birimlerinin özel kolluk olarak gösterildiği; bazı alanlarda ise söz konusu kolluk birimlerinin genel kolluk olarak kabul edilmekte olduğu görülmektedir²⁰⁰.

Öte yandan, ülkemizde genel idari kolluk görevi Devlet, belediye ve köylerde aynı zamanda ifa edildiği söylenebilir²⁰¹.

3.2.3. Kolluk Görevlileri

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kolluk faaliyetlerini yürütmekle görevli olan kamu görevlileri bakımından kolluk makamı ve kolluk personeli ayrımına gidilmektedir²⁰². Kolluk makamından anlaşılması gereken kolluk hizmetlerine ilişkin bireysel ve düzenleyici işlem tesis etmeye, karar almaya yetkili organlardır. Kolluk personeli ise, kolluk makamı tarafından alınan karar ve düzenleyici işlemleri uygulamakla görevli kamu görevlileridir²⁰³.

¹⁹⁹ 21/1/2017 tarih ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

²⁰⁰ Ali Avcı, *Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011. s. 11.

²⁰¹ Duran, a.g.e., s. 258.; Gözler, C.2., s. 446.

²⁰² Duran, a.g.e., s. 556; Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 556.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 579.

²⁰³ Günay, a.g.e., s. 301; Gözler, C.2., s. 454.

3.2.4. Kolluk Makamları

Kolluk makamları, “görevli oldukları çevrede zabıtaya ilişkin bütün olay ve durumlar hakkında özgül ve birel işlemler yapma hususunda genel bir yetkiye sahip bulunan ajanlardır”²⁰⁴.

Kolluk makamları yukarıda izah edildiği üzere, kamu düzeninin korunması ve devamı için bireysel ya da düzenleyici işlemler tesis etmeye yetkili kılınmış mercilerdir²⁰⁵. Kolluk makamları da genel idari kolluk makamları ve mahalli idare kollukları ile hizmet kollukları makamları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Bu ayırmadan hareketle, genel idari kolluk makamları arasında Bakanlar Kurulu (1982 Ay., md. 115.), İçişleri Bakanı (1982 Ay., md. 124.), Valiler (5442 sayılı İİK, md. 11.), kaymakamlar örnek gösterilebilir. Mahalli idare kollukları bakımından örnek olarak, belediye zabıtası, köy korucusu v.s. örnek verilebilir. Genel idari kolluk makamları, kanunların emrettiği işleri belirlemek için tüzük çıkarabileceği gibi yönetmelik ya da genel emirler çıkarma yetkisine sahiptir²⁰⁶.

3.2.5. Kolluk Personeli

Kolluk personeli, kolluk makamı ya da kolluk amiri²⁰⁷ tarafından verilen emir ve talimatları yerine getiren uygulamadan sorumlu kimselerdir²⁰⁸.

Kolluk personeli merkezi idare kolluk personeli, belediye ve köy kolluk personeli ve özel idari kolluk personeli olmak üzere kendi içerisinde üçe ayrılmaktadır.

3.2.5.1. Merkezi İdari Kolluk Personeli

Normal dönemlerde genel idari kolluk personeli olarak polis ve jandarma görev yapmaktadır. polislerin görev yeri şehir ve kasabalar iken, jandarma ise kursal

²⁰⁴ Duran, a.g.e., s. 556; Gözler, C.2., s. 454.

²⁰⁵ Günday, a.g.e., s. 297; Gözler, C.2., s. 455.

²⁰⁶ Bu faaliyetler ancak Anayasada ve kanunlarda yetki verilen kolluk makamları tarafından görevlerine münhasıran çıkarılabilir.

²⁰⁷ Kolluk amiri, kolluk personeli üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olan kişilerdir. Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 588. ; Gözler, C.2., s. 452.

²⁰⁸ Günday, a.g.e., s. 301.; Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 557;

alandaki görev yapar. Ancak zaman zaman ihtiyaç olması halinde mülki idare amirinin görevlendirmesi üzerine jandarma ve polis birbirlerinin görev alanlarında geçici olarak kolluk faaliyetinde bulunabilir.

Yine polis ve jandarma ile bastırılmayacak zorunlu hallerde İçişleri Bakanı ve valiler askeri birliklerden yararlanabilir(3201 sayılı Kanun, md. 1/2.). Bu durumda sıkıyönetim uygulamalarından farklı olarak askeri personelin de kolluk makamı İçişleri Bakanı ve validir²⁰⁹. Dolayısıyla askeri birliklerin geçici olarak görevlendirilmesi halinde güvenliğin sağlanması ve geri getirilmesinden yine kolluk makamı olarak Bakan ve vali sorumludur. Askeri Birliğin başında bulunan birlik komutanı ise kolluk faaliyetinden sorumlu kurum amiri niteliğindedir²¹⁰.

Jandarma ve polisin dışında bir de çarşı ve mahalle bekçileri de yine merkez idari kolluk personeli olarak görev yapar. Çarşı ve mahalle bekçileri polis ve jandarmaya yardımcı kolluk görevlileridir.

3.2.5.2. Belediye ve Köy Kolluk Personeli

Belediye bünyesindeki kolluk personeli amirler ve zabıtanın oluşmaktadır. Zabıta, üniformalı veya sivil olabilir. Ancak silahlıdır. Belediye zabıtasının yasal dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesidir. Maddeye göre; "Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır" (5393 sayılı Kanun, md.: 51).

Yine "belediye zabıtası işleri; lüzum görülen yerlerde idari polis kadrosundan ayrılan ve tahsisatı belediyelerden alınan bir kısım tarafından ifa edilir" (3201 sayılı

²⁰⁹ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 559.; Gözler, C.2., s. 524.

²¹⁰ Özay, Günışığında Yönetim, s. 516; Günday, a.g.e., s. 267.

Kanun, 8/2. md). Aynı şekilde ihtiyaç olması halinde polis yerine zabıta da polisin görev ve yetkisine giren işleri yapmak üzere görevlendirilebilir²¹¹.

Belediye başkanı belediye zabıtası üzerinde hiyerarşi yetkisi vardır.

Köy kolluk personeli ise köy korucularıdır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 68. maddesine göre "köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur." "Köy korucuları, köy ihtiyar meclisi tarafından" seçilerek kaymakamlık emri ile göreve başlar. Yine köyde kolluk yetkisine haiz geçici köy korucuları mevcuttur.

3.2.5.3. Özel İdari Kolluk Personeli

Genel idari kolluk içerisinde konu yönünden uzmanlaşmadan dolayı olsa gerek özel idari kolluk personeli ortaya çıkmaktadır. Aslında özel idari kolluk personelinin personel işlemleri bakımından genel idari kolluktan bir farkı yoktur. Hatta genel idari kolluk içerisinde narkotik, ahlak zabıtası, trafik polisi gibi uzmanlaşmaya rağmen özel idari kolluk personeli sayılmayan bu personellere karşın, mali kolluk ve yabancılar kolluğu gibi kolluk personeli özel idari kolluk personeli olarak kabul edilmektedir²¹². Bu ayrımın temel nedeni de yürütülen faaliyetin niteliğidir. Nitekim Duran'a göre; bu kollukların yürüttüğü faaliyetler kamu düzeninin klasik unsurlarından öteye geçmektedir²¹³. "Bu kolluğun amacı devletin mali yararlarını ve ülkenin milli servetini korumaktır."²¹⁴

Ayrıca orman muhafaza memurları²¹⁵, gümrük kolluğu²¹⁶, demiryolu kolluğu²¹⁷ gibi ayrı bir kuruma bağlı olarak faaliyet gösteren kamu görevlileri de özel idari kolluk personeli olarak kabul edilmektedir²¹⁸. Özel idari kolluk, belediye

²¹¹ Özay, Günışığında Yönetim, s. 516. Gözler, C.2., s. 468.

²¹² Özay, Günışığında Yönetim, s. 517.

²¹³ Duran, a.g.e., s. 289.

²¹⁴ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 562.

²¹⁵ Yıldırım, Avcı, a.g.e., s. 217.; Gözler, C.2., s. 472.

²¹⁶ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 574 – 578.; Gözler, C.2., s. 472.

²¹⁷ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 587.

²¹⁸ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 562.; Gözler, C.2., s. 471.

zabıtası, köy korucuları, sınır kolluğu, çiftçi malları koruma kolluğu, orman kolluğu ve gümrük kolluğundan oluşmaktadır²¹⁹.

3.2.6. Belediye Zabıtasının Kolluk İşlemleri ve Usulleri

3.2.6.1. Belediye Zabıtasının Düzenleyici ve Birel İşlem Yapma Yetkisi

Kolluk makamları, kamu düzeninin sağlanması için zaman zaman birtakım birel işlemler ve düzenleyici işlemler tesis etmektedir. Bu işlemlerin tesisi sırasında da usullere dikkat edilmesi gerekir.

Kolluk tarafından, öncelikle düzenleyici işlemler tesis edilmektedir. Düzenleyici kolluk işlemlerin amacı, toplumda yaşantısını güven ve huzur içerisinde devam ettiren bireylerin kolluk makamının iradesinden önceden haberdar olması ve buna göre davranışlarını ayarlamasıdır²²⁰.

Düzenleyici işlem yapma yetkisi daha önceden belirlenen kolluk makamları tarafından kullanılabilir. Bu makamlar, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı ve valilerdir. Düzenleyici işlemlerden tüzük Bakanlar Kurulunca, yönetmelik Bakan, genel emirler ise valiler tarafından çıkarılır. Ancak düzenleyici işlem yapma yetkisinin mutlaka kanuni dayanağı bulunması gerekir.

Öte yandan 5393 sayılı Kanununun 51/3. maddesi uyarınca belediyeler; ek düzenlemeler yapabilir. Bu düzenlemeler anılan Kanun maddesi uyarınca çıkarılacak yönetmeliğe aykırı olamaz. Yapılacak düzenlemeler genel düzenleyici işlemler olabileceği gibi birel işlemler de olabilir.

Düzenleyici işlem yetkisi pek çok alanda yapılabileceği gibi belediyeler açısından örneklendirecek olursak, belediye meclis kararı ile belirli saatler arasında cadde ve yol üzerinde araç park etmesini yasaklayabileceği gibi park ücretlerini de belirleyebilir.

Düzenleyici işlemlerin yanında doğrudan doğruya bireyleri yakından ilgilendiren ve kişiye özgü tesis edilen birel işlemler de kolluk makamları tarafından

²¹⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 574 – 578.; ayrıntılı tablo için bkz. Gözler, C.2., s. 473.

²²⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 579.; Gözler, C.2., s. 491.

tesis edilmektedir. Bu işlemlerin başında, izin verme işlemleri gelmektedir. İzin usulünde idare, bireylerin faaliyetlerini önceden denetlemekte ve mevzuata uygun olduğu takdirde talep edilen izni vermektedir. İzinler, ruhsat, diploma, yeterlilik belgesi, tescil gibi isimlerle ifade edilebilir.

Belediye sınırları içerisinde iş yeri “açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler” belediyeden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorundadır. Belediye zabıta kolluğu tarafından ruhsatsız faaliyette bulunduğu tespit edilen iş yeri kapatılır. Uygulanacak yaptırımlar farklı olabilir. Öncelikle uyarma ve süre vermek suretiyle düzeltme olabileceği gibi para cezası ya da iş yerinin faaliyetten men edilmesi gibi idari yaptırımlar da olabilir.

3.2.6.2. Belediye Zabıtasının İzin Verme Yetkisi

Belediye mücavir alan sınırları içerisinde bireylerin ya da işletmelerin belirli bir faaliyeti yapabilmesi için önceden belediyeden izin alma koşuluna tabi tutulmuştur²²¹. Bu iznin amacı kolluk faaliyetinin önleyici tedbir alması içindir. Yapılacak olan faaliyetin kamu düzenine aykırı olup olmadığını önceden tespit edebilmektir²²². Nitekim PVSK m. 7/3'e göre “Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatı bağlı olduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler; bu alanların dışında il özel idareleri tarafından verilir. Kolluk kuvveti görüşünü yedi gün içinde verir. Ruhsat talepleri bir ay içinde sonuçlandırılır. İzin alınmadan açılan umuma açık istirahat ve eğlence yerleri kapatılır.”

İzne tabi faaliyetler belediye kolluğu tarafından izin verilmedikçe yapılamaz. Faaliyetin izin alınmadan yapıldığı tespit edildiği takdirde idari yaptırımlar uygulanabilir.

Ayrıca, izin birtakım şartların varlığına bağlandığı takdirde bu şartların sonradan kaybedildiğinin tespiti halinde belediye tarafından her zaman geri alınabilir.

²²¹ Tan, a.g.e., s. 400.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 580.; Bina inşa etmek için inşaat ruhsatı izni gibi; Gözler, C.2., s. 499.

²²² Tan, a.g.e., s. 400.

3.2.6.3. Belediye Zabıtasının Uyarma, Kapatma ve Faaliyetten Men Etme Yetkisi

Kolluk birimi olarak zabıta belediye tarafından verilen izinler doğrultusunda faaliyet gösteren iş yerlerini belirli aralıklarla denetler. Bu denetimler sırasında önceden verilen izin koşullarına aykırı faaliyette bulunduğu tespit edilen yerlerin önce uyarılmasına²²³, daha sonra da belirli süre ile veya süresiz olarak faaliyetten men edilmesine karar verilebilir²²⁴. Bu işlem için öncelikle belediye zabıtası tarafından izin verilen yerlerin iznin dışında faaliyet gösterdiği veya kamu düzenini sarsacak faaliyetlerde bulunduğu yönünde somut tespit yapılması gerekir.

Belediye zabıtası tarafından yapılan denetimler sonucunda işyerinin faaliyetten men edilmesi yerine işletmeye süre verilerek gerekli düzenleme ve değişikliğin yapılması, alınması gereken izinlerin alınması istenebilir. Nitekim, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğinin 13/2. maddesine göre, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere on beş günlük süre verilir. Eğer belediye zabıtası tarafından verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar faaliyet sahibince giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.

Ruhsat alınması ve hukuka aykırılıkların giderilmesi için süre verilmesine dair benzer bir düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesinde yer almaktadır. Maddeye göre, "bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur.

²²³ Tan, a.g.e., s. 412. Gözler, C.2., s. 497.

²²⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 581.; Gözler, C.2., s. 498.

... Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır.

Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister.”

Verilen süre içerisinde yapının ruhsata uygun hale getirilmemesi halinde belediye zabıtası tarafından yapılan ikinci denetim sonucu tutulan tutanakla durum tespiti yapılır ve yıkım kararı alınması için evraklar Belediye Encümenine gönderilir.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Mütcellik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunu'nun 1. maddesindeki düzenlemeye göre²²⁵ de; belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerin ortak amacı kamu düzeninin sağlanmasıdır. Bu düzenlemeler belediye zabıtası tarafından yapılacak denetimlerde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların giderilmesi için yaptırım uygulanabilmesinin yasal dayanağını oluşturmaktadır.

3.2.6.4. Belediye Zabıtasının Re'sen İcra ve Zor Kullanma Yetkisi

Kanunla yetki verilen durumlarda belediye kolluk birimi olan zabıta kamu düzenini bozma eğilimi gösteren olaylarda re'sen harekete geçer²²⁶. Ancak belediye zabıtasının re'sen harekete geçebilmesi için de müdahaleyi gerektiren durumun ağır ve acil olması, başka bir yasal yaptırımın öngörülmemiş olması ve kanunla açıkça

²²⁵ Günday, a.g.e., s. 307- 308.

²²⁶ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 583; Örneğin binası yıkılmaya yüz tutmuş kişiye yıkımı konusunda tebligat yapılmasına rağmen bina sahibi tarafından yıkım işlemi gerçekleştirilmemiş ise zabıta re'sen harekete geçer. Gözler, C.2., s. 544.

tanınmış olması gerekir²²⁷. Bu koşullara uyulmaksızın yapılan müdahalelerde idarenin mali sorumluluğu gündeme gelebilir²²⁸.

Kolluk zorunlu durumlarda kamu düzenini sağlamak için silah kullanma yetkisine sahiptir ancak belediye zabıta kolluğu daha önce de belirtildiği üzere silahsızdır. Kaçak yapının yıkımı, boşaltılması v.s. gibi işlemlerde genel kolluktan (polis-jandarma) yardım alır.

3.2.6.5. Belediye Zabıtasının Kolluk Yetkilerinin Sınırları

Belediye kolluk birimi olan zabıta görevlerini ifa ederken her şeyden önce anayasa ile güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklere aykırı davranmamakla yükümlüdür²²⁹. Buna bağlı olarak Anayasanın 13. maddesi uyarınca zabıta kolluğu tarafından getirilecek sınırlamalar yine anayasada belirtilen sebeplere uygun olmalıdır.

Bir başka sınır ise zabıta kolluğu tarafından müdahalenin gerekli olup olmadığıdır²³⁰. Yine zabıta kolluğunun müdahalesi netice itibarıyla birer idari işlem olduğundan idari işlemin taşınması gereken yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarına da uygun olmalıdır²³¹. Zabıta kolluğunun amacı kamu düzeninin sağlanması ve korunmasıdır. Oysa bu amacın dışında salt kamu yararı düşüncesiyle zabıta kolluğu bireylere müdahale edemez²³².

Kısaca özetlemek gerekirse; zabıta kolluğunun yetkilerinin sınırlarını ölçülülük, gereklilik, zorunluluk ve yasal dayanağı olup olmadığı gibi ilkeler belirlemektedir.

3.2.7. Türkiye’de Zabıta Teşkilatı

Birinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kurulmasıyla beraber günümüzdeki şekliyle Emniyet Genel Müdürlüğü’nün

²²⁷ Özay, a.g.e., s. 740 – 741.

²²⁸ Günay, a.g.e., s. 309.

²²⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 584.; Gözler, C. 2. s. 501.

²³⁰ Tan, a.g.e., s. 427; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 584.; Gözler, C. 2. s. 501.

²³¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, a.g.e., s. 585.

²³² Onar, a.g.e., s. 1479; Tan, a.g.e., s. 427.

kurulması çalışmalarına başlanmıştır. Ancak bu dönemde İstanbul'da da Emniyet-i Umumiye Müdüriyetinin hâlihazırda hizmet vermesi nedeniyle iki başlı teşkilat yapısı ortaya çıkmıştır. Yaklaşık iki yıl boyunca devam eden bu iki başlı teşkilat yapısı 1922'de Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla birlikte Türkiye Cumhuriyetinin başkenti olan Ankara'da Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesi altında birleşmiş ve günümüzdeki Emniyet Teşkilatı o tarihten itibaren hizmet vermeye başlamıştır²³³.

1930 sonrasında Belediye Zabıta Teşkilatı, işlevsel açıdan önemli bir rol üstlenmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan genel anlayışa paralel olarak kentlerin fiziki altyapısı yanında "medenileştirilmesi" de ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Kent yaşamına uygun hayat tarzının toplum tarafından benimsenmesi ve çağdaş kent yaşayış normlarının toplumca özümsemesine önem verilmiş ve bu amaçlar doğrultusunda belediye zabıtalara önemli görevler verilmiştir. Belediye zabıtalalarının çağdaşlaşma açısından üstlenmiş oldukları görevleri yerine getirmeleri için yetkilerinin artırılması söz konusu olmuştur²³⁴.

19 Mayıs 1930 tarihinde Emniyet Teşkilatının yapısal açıdan düzenlenmesi amacıyla çıkarılan "Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun" yürürlüğe konmuştur. Söz konusu kanun kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün, altı şube olarak düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu şubeler içerisinde belediye zabıta hizmetleri de yer almakta ve idari, belediye ve adli işlerde görevlendirilmesi durumu düzenlenmektedir²³⁵.

Günümüze kadar olan süreçte belediye zabıtalara, işlevsel açıdan, personel açısından ve kurumsal açıdan pek çok değişim sürecini yaşamış ve bu süreçlerde farklı görünümlere bürünmüşlerdir. Belediye Kanunu ile belediye görevlilerinin yeniden belirlenmesi, belediye zabıtalalarının belediye hizmetlerini yürütme ve denetlemesinde görevli özel bir kolluk kuvveti olarak kabul edilmeleri sonucunu ortaya çıkarmıştır. Belediye zabıtalalarının belediyelerin bünyesi içerisinde ayrı bir hizmet birimine dönüştürülmesi de 10 Ağustos 1956 tarihinde Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliklerle gerçekleşmiş ve söz konusu düzenleme neticesinde belediye

²³³ Sevgili, a.g.e. s. 36.

²³⁴ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, *Türkiye'de Belediyecilik Evrimi*, Ankara, 1978, s. 83-84.

²³⁵ Sevgili, a.g.t., s. 37.

zabıtalara ilişkin yasal düzenlemelerin daha çok hizmet odaklı olarak yapılması usulü tercih edilmiştir²³⁶.

Son tahlilde 2007 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yasalaşması neticesinde de belediye zabıta teşkilatı son şeklini almıştır. Bu çerçevede öğretilerdeki baskın görüşe göre belediye zabıtalарının belediye yönetimi içerisinde doğrudan doğruya belediye başkanlarına bağlı olarak hizmet veren özel bir kolluk gücü olarak tanındığı görülmektedir. Belediye zabıtaları, belde içerisinde huzur, sağlık, esenlik ve düzenin sağlanması ile görevlidir. Bu amaç kapsamında belediye zabıtası, belediye meclisince alınmış olan ve kendisi tarafından yerine getirilmesi gerekli olan emir ve yasaklar ile bunlara uymayan kişiler hakkında mevzuat içerisinde öngörülen ceza ve diğer yaptırımların uygulanması ile yükümlü ve sorumludur. Görevini icra ederken zabıtaya karşı gelen ve direnen kişiler, devlet zabıtasına karşı geldikleri için cezalandırılırlar. Zabıta personelinin çalışma süre ve saati, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenen çalışma sürelerine ve saatlerine bağlı değildir. Bu süreler söz konusu hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesi amacıyla Belediye Başkanı ve yetkili kurullarca düzenlenir. Belediye zabıtalарının üstlendikleri görev itibarıyla özel kolluk kuvveti olarak değerlendirilmeleri, kendileri açısından diğer devlet memurlarından farklı çalışma usullerine bağlı olmaları sonucunu ortaya çıkarmaktadır²³⁷.

3.2.8. İdarede Zabıtanın Yeri

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 7. maddesinin 1. fıkrası kapsamında Belediye Zabıta Teşkilatı' belediye başkanına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Belediye Başkanı, söz konusu teşkilat üzerindeki yetki ve sorumluluklarının belli bir kısmını yardımcılara devredebilir. Büyükşehirlerde ise Belediye Başkanı söz konusu yetkilerini genel sekreter ya da genel sekreter yardımcısına devredebilecektir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/A maddesi kapsamında Vali, il sınırları içerisinde yer alan genel ve özel bütün kolluk kuvvetlerinin ve teşkilatlarının idari açıdan amiri sayılmaktadır. Suç işlenmesinin önlenmesi ile kamu güvenliği ve kamu

²³⁶ Remzi Fındıklı, *Yerel Yönetimlerde İcra Gücü olarak Belediye Zabıtası*, Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Ankara, Kasım 2000, s. 4.

²³⁷ Eryılmaz, a.g.e., s. 158.

düzeninin muhafaza edilmesi amacıyla Vali, gerekli gördüğü önlemleri alabilir. Bu noktada ilgili yasa metninin aynı maddesinde yer alan (ç) bendine göre, belediye zabıta teşkilatındaki bütün ast ve üstlerin il içerisinde olmak kaydıyla geçici ya da devamlı surette vali tarafından görev yerlerinin değiştirilmesi mümkündür. Söz konusu durumlar ile ilgili olarak Belediye Başkanlığına bilgi verilmesi gerekmektedir. Belediye Zabıtası, idari amirinin, Belediye Başkanının ya da onun yetkili kıldığı amirlerin hizmete ilişkin yasal emirlerini yerine getirmek zorundadır. Bu kapsamda belediye zabıtaları gerektiği zaman Vali ya da Kaymakamın emrinde görev alabilmektedirler.

3.2.9. Belediye Kolluk Personeli Olarak Zabıtalılar

3.2.9.1. Zabıta ve Kolluk İlişkisi

Genel kolluk ile belediye zabıtası arasındaki ilişkilere bakıldığında, belediye başkanı ile devlet zabıtası arasındaki ilişkilerin belediye zabıtası ile devlet zabıtası arasındaki ilişkiler ile paralellik gösterdiği görülmektedir. Zira belediye zabıtası ve devlet zabıtası arasında birebir ilişki olması söz konusu değildir. Yani belediye başkanı ve yetkili kişilerin, emniyet yetkilileriyle diyalogunun iyi olması durumunda yapılacak işlerde işbirliğine gidilebilmesi ve karşılıklı desteğin sağlanması mümkün olabilecektir²³⁸.

Belediye zabıta personeli, kolluk kavramının içerisinde özel kolluk statüsüne sahiptir. Belediye zabıta personeli, belediye sınırları içerisinde beldenin esenlik ve düzenini sağlayan, sağlık ve sınırlarını nazara alan silahsız özel bir kolluk kuvveti olarak nitelendirilmektedir. Zabıta 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen kurallar ve yasaklar ile kendisine verilen emirleri yerine getirilmekle yükümlüdür²³⁹. Bunun yanı sıra belediye zabıtası, belediyelerin kestiği cezaları uygulamak ve yasayla kendisine verilen işleri yapmakla da görevlidir.

²³⁸Sedat Akbaba, *Belediye Zabıtasının Görev Alanının Sınırlarında Ortaya Çıkan Sorunlar*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul, 2013, s. 101.

²³⁹ 5393 sayılı Kanun, 51. md.; <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (E.T. 17/8/2019)

Zabıta hizmetleri öncelikli olarak beldede yaşayan insanların sağlık ve esenliğine yönelik olarak belirlenmiştir. Bilhassa esenlik hizmeti, belediyelerin kurulma ve hatta var olma sebebi olarak görülmektedir. Sonuç olarak belediye zabıtasının genel anlamda güvenlik alanının dışında kalan kolluk görevlisi olarak ifade edilmesi söz konusudur. Yani belediye zabıtası, kent güvenliği kavramının içerisinde yer alan ve adli güvenlik alanının dışında kalan güvenlik hizmetlerini görmekle yükümlü kolluk kuvvetidir. Belediye zabıta personelleri üstlendikleri görevleri; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ve ilgili yönetmelikler ile birlikte pek çok kanun, yönetmelik, yetkili mercii kararları ile doğrudan belediye başkanının talimatları çerçevesinde yürütürler. Belediye zabıtasının icra ettiği faaliyetler; bastırıcı, zorlayıcı ve emredici niteliktedir. Konulmuş olan kurallar daima kamu düzeninin sağlanmasına yöneliktir²⁴⁰.

Özel kolluk kuvveti statüsüne sahip olan zabıta personeli, genel kolluk tarafından getirilen önlemlerin hafifletilmesi kapsamında faaliyette bulunamaz. Ancak zabıta personeli, genel kolluk tarafından belirlenen önlemlerin zaman, mekân ve içinde bulunulan koşullar açısından değerlendirmesini yaparak bu önlemleri ağırlaştırabilir²⁴¹. Bu kapsamda özel kolluğun genel kolluk hududunu aşan takdir yetkisi bulunmamaktadır. Belediye zabıtasının genel kolluk düzenlemelerini ağırlaştırabileceğine yönelik bir örnek; gürültünün bir genel kolluk iznine bağlı olarak saat 24.00'a kadar yapılabileceği, fakat belediyenin -yasalarda aksine bir hüküm bulunmaması durumunda- söz konusu sınırı, yetki ve görevi dairesi içerisinde 23.00'a indirmesinde bir sakınca olmadığı kabul edilmektedir²⁴².

Yerel yönetim birimlerinin, genel kolluk makamlarının işlemlerine aykırı biçimde işlem tesis etmesi mümkün değildir. Ancak yerel kolluk makamları, genel kolluk makamlarının işlemlerini sınırlandırıcı işlemler tesis edebilmektedir. Örneğin; bir şirket, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'ndan plastik ambalaj içerisinde meyve suyu satışı yapma izni almış olabilir. Ancak bir belediye, yerel şartların gerektirmesi durumunda (aşırı sıcak olması vs.) kendi beldesi içerisinde plastik

²⁴⁰ Günday, a. g.e., s. 290; Kırmızı, a.g.t., s. 58-59.

²⁴¹ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2018, s. 540. ;

²⁴² Pektaş, a.g.e., s. 99-100.

ambalajla meyve suyu satışının yapılmasını yasaklayabilir. Bu çerçevede meyve sularının yalnızca cam şişe içerisinde satılmasını öngören bir düzenleyici kolluk işlemini gerçekleştirebilir. Yapılan bu düzenleyici işleme karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmektedir.

Özel kolluğa yetki verilmesinin genel kolluğun yetkilerini kaldıracağı ya da onun yetkilerini daraltıp daraltmayacağı konusu önemlidir. Bu kapsamda özel kolluğu ihdas edilmiş olan görevin verilme amacının muhakkak göz önüne alınması gerekmektedir. Zira herhangi bir hizmet alanı içerisinde özel kolluk kuvvetinin kurulmasında temel amaç; o hizmet alanı içerisinde daha verimli çalışılmasının sağlanması, suç ile mücadelenin daha etkin yürütülmesi ve kamu düzeninin sağlanmasında daha etkili işlem tesis edilmesidir. Bu çerçevede orman muhafaza memurları, gümrük memurları, belediye zabıtalı, cezaevi görevlileri vb. özel kolluk kuvvetlerinin kurulmasında temel amaç, daha profesyonel ve kendi hizmet alanlarında yetişmiş kolluk görevlilerinin hizmet vermesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle genel kolluk kuvvetleri, kendi hizmet alanları içerisinde özel kolluk kuvvetlerine yardımcı olabilmekle birlikte, özel kolluk kuvvetlerinin yerine geçmemesi gerekmektedir²⁴³.

Belediye zabıtası ile genel kolluk kuvvetleri arasında yaşanan yetki uyuşmazlıkları konusunda en çok problem yaşanan alanın trafik denetleme ve yönlendirme konusu olduğu görülmektedir. Toplu taşıma araçlarının (Otobüs, minibüs, taksi, fayton vb.) güzergâhları, tarifeleri, temizlikleri, ruhsatları ve uyacakları diğer kurallar, ilgili belediye birimleri tarafından denetlenmektedir. Belediyeler, üstlendikleri bu görevleri belediye zabıtalı vasıtasıyla yerine getirmektedir. Belediye zabıtalılarına çeşitli kanun ve yönetmeliklerle verilen bu görevlerin yerine getirilmesi esnasında ise konunun emniyet trafik birimleri tarafından trafiğin denetlenmesi olarak algılanması sonucunda ise yetki uyuşmazlıkları ortaya çıkmaktadır²⁴⁴.

2872 Sayılı Çevre Kanunu kapsamında yetki devri yapılmış olan belediyeler tarafından zabıta birimleri aracılığıyla inşaat atığı ve artığı ile hafriyat taşıma

²⁴³ Avcı, a.g.e., s. 19.

²⁴⁴ Akbaba, a.g.t., s. 104.

araçlarına ilişkin denetimler, bazı durumlarda trafik denetimi olarak algılanmaktadır. Bu durum, belediye zabıtası ile genel kolluk arasında yetki çatışmasının yaşanmasına neden olmaktadır. İnşaat atık ve artığı ile hafriyat taşıma araçlarının Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelikler kapsamında sahip olması ve araçta bulundurması gerekli olan evrakların kontrolü, belediye zabıtası tarafından yerine getirilmekte olan çevre denetimleri bakımından büyük önem taşımaktadır. Ancak belediye zabıtası tarafından bu evrakların denetimine ilişkin yapılmakta olan çalışmalar, emniyet trafik birimleri tarafından çeşitli gerekçeler ile engellenebilmekte ya da yetki uyuşmazlığının yaşanmasına neden olabilmektedir.

Genel kolluk ve belediye zabıtası arasında koordinasyon kurulmasının gerekliliği konusunda farklı düşünceler mevcuttur. Bunun yanı sıra dilenciliğin önlenmesi, işgallerin önlenmesi, seyyar satıcılığın engellenmesi ve gürültü kirliliğine engel olunması gibi pek çok konuda belediye zabıtasına verilen görev ve sorumlulukların genel kolluğa da verildiği görülmektedir. Bu kapsamda devlet zabıtası ile belediye zabıtası arasında söz konusu alanlarda koordinasyon kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir²⁴⁵.

Belediye zabıtası ve diğer kolluk kuvvetleri arasında kurulacak olan işbirliğinin görevlerin beraberce yürütülmesi ya da bir görevin sırayla yerine getirilerek sonuçlandırılması şeklinde olması esasına bağlı olarak sürdürüldüğü bilinmektedir. 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi kapsamında yasak yapıların yıkımıyla ilgili olarak yıkım görevinin gerektiğinde yardımı istenen genel kollukla aynı anda ifa edilmesi, ilk duruma örnek verilebilir. Halka açık dinlenme ve eğlence yerlerinde verilecek izin için belediye tarafından yangın ve sağlık bakımlarından, genel kolluk tarafından da güvenlik bakımından sakınca olmadığının belirlenmesi de sırayla yapılan görevlere örnek verilebilir²⁴⁶.

²⁴⁵ Pektaş, a.g.e., s. 101. ; Benzer konudaki problemlerin çözümü için Gözler şunu teklif etmektedir. "Öncelikle konuya ilişkin mevzuata bakılmalıdır. Kural olarak mahalli idare kolluğu, merkezi idare kolluğuna aykırı işlem yapamaz. Ancak daha sınırlandırıcı işlem yapabilir." Gözler, C.2., s. 476.

²⁴⁶ Akbaba, a.g.t., s. 105-106. ; Gözler konuya mahalli idare kolluğu olan zabitanın genel kolluk yetkisinde olmakla birlikte yerel yönetimler açısından bazı kısıtlamalar getirilebileceği tezi üzerinde durmuştur. Gözler, C.2., s. 477.

3.2.9.2. Belediye Zabıta Yönetmeliğinin Genel İlkeleri

11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği, zabıta hizmetlerinin kapsamının belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Söz konusu yönetmelik kapsamında zabıta teşkilatlarının işleyiş ve faaliyetleri ile kuruluşları, detaylı bir biçimde ele alınmıştır.

Belediye Zabıta Yönetmeliği 5393 sayılı Belediye Kanununun 51. maddesinin yetki vermesi ile hazırlanmıştır²⁴⁷.

Yönetmelik kapsamında ikinci bölümde zabıta teşkilatına geniş bir şekilde yer verilmiş ve teşkilatın kuruluşu, kadro ve unvan yapısı, görev alanları ve bağlı olduğu amirleri düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde ise zabıta teşkilatının görev, yetki ve sorumlulukları üzerinde durulmuştur. Yönetmeliğin dördüncü bölümünde zabıta memurlarının sınavları ve atama durumları düzenlenmiştir. Bu kapsamda mesleğe kabulde uygulanacak sınavlar ve başvuru koşulları düzenlenmiş, atama işlemlerinin bağlı olduğu prosedürler ortaya konulmuştur²⁴⁸. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi'nin 2018 tarihli bir kararında zabıtalara görevlerine ilişkin bazı hükümlere yer verilmiş ve Jandarma'ya ait olan trafiğin denetlenmesine ilişkin görevlerin bir kısmının belediye zabıtalara tarafından kullanılabilmesi belirtilmiştir²⁴⁹.

Zabıta personelinin atanmasına ilişkin olarak Belediye Başkanı'nın münhasır yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir. Belediye Başkanı ya da onun görevlendirdiği kişinin onay vermesi durumunda yönetmelik hükümlerince zabıta memurluğuna atanma mümkündür. Söz konusu duruma ilişkin olarak Danıştay'ın 2007 tarihinde vermiş olduğu kararda Belediye Başkanı'nın onay yetkisinin önemi vurgulanmakta ve zabıta memurluğuna atanma konusunda yeterlilik şartı olduğu ifade edilmiştir²⁵⁰. Ayrıca atanma için yasal dayanağının bulunması gerekir²⁵¹. Bize

²⁴⁷ Savaş Şimşek, "Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliği Üzerine Bir İnceleme", Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, / Cilt: 6, Sayı: 2, Temmuz 2016, s. 402.

²⁴⁸ Şimşek, a.g.m., s. 403.

²⁴⁹ AYMKGK, E.: 2018/ 45, K.: 2018 / 51, Tarih: 31. 05. 2018, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 19. 05. 2019).

²⁵⁰ "İşlem tarihinde yürürlükte bulunan Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği'nin Adaylık başlıklı 24. maddesinde; "Süresi içerisinde belgelerini tamamlayanlar belediye başkanının veya belediye başkanının tayin hususunda yetkili kıldığı başkan yardımcısının onayı ile tayin edilirler" hükmü, Asıl

Memurluğa Alınış başlıklı 26. maddesinde de “Adaylık süresi içinde görevinin ehli olduğu amirlerince kabul edilenler, 24. maddesinin 1 inci fıkrasında yazılı yetkililerin onayı ile asıl memurluğa alınırlar” hükmü getirilmiş olup, Başka Memurluklardan Naklen Geçiş başlıklı 27. maddesinde ise “Herhangi bir resmi kuruluşta veya belediyenin bir diğer hizmet kolunda asıl memur iken belediye zabıtasında görev almak isteyen olursa bu Yönetmeliğin 16 ncı maddesinde yazılı şartları taşımak, son üç yıllık tezkiye devresine ait sicili olumlu olmak ve 23 üncü maddesinde yazılı belgelerden sicil dosyasında eksik olanlarını tamamlamak kaydı ile asıl olarak belediye zabıta memurluğuna alınabilir” düzenlemesine yer verilmiştir. ...dava konusu uyuşmazlıkta konuya ilişkin özel düzenleme getiren 15.7.1969 günlü, 13249 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve işlem tarihinde geçerlilik taşıyan Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği’nin yukarıda anılan 24. 26. ve 27. maddeleri birlikte yorumlanmak suretiyle zabıta memurluğuna atamada belediye başkanının onayının yeterli görülmesi gerekirken, İdare Mahkemesince 1580 Belediye Kanunu’nun 96/B. maddesinden bahisle işlemin şekil yönünden hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesinde hukuki isabet bulunmamakta ise de, davacının isteği dışında kazanılmış hak aylık derecesinin altında bir kadroya atanmasında hukuka uyarlık görülmemiştir “Dan., 5. D., E.: 2005/ 1958, K.: 2007 / 6719, Tarih: 10. 12. 2007, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 19. 05. 2019).

²⁵¹ “Zabıta Müdürlüğünde zabıta memuru olarak görev yapan davacının; hukuk işleri müdürlüğü emrine memur olarak atanmasına ilişkin 12.07.1994 günlü, 2094 sayılı işlemin iptali istemiyle açtığı dava, Ankara 4. İdare Mahkemesinin 08.12.1994 günlü, E: 1994/1272, K: 1994/1993 sayılı Kararıyla, davacının Belediye Zabıta Personel Yönetmeliğinin 16. maddesinin (b) fıkrasındaki 30 yaş aşmamış olma şartına rağmen yönetmeliğe aykırı olarak zabıta memurluğuna atandığının müfettiş raporu ile tespit edildiği gerekçesiyle zabıta memurluğundan alınarak meslek dışı memurluğa atandığı; yasaya uygun olmayan bu işlemin her zaman geri alınabileceğini kabul etmenin idari istikrar ilkesi ile bağdaştırılmasına imkan bulunmadığından idarenin yasalara aykırı veya hatalı işlemini geri almasının makul bir süre ile sınırlı olması gerektiği; bu durumda 02.05.1990 tarihinde zabıta memurluğuna atanan davacının 4 yılı aşkın bir süre geçtikten sonra, anılan görevi yürütemediği yolunda bir iddia da ileri sürülmeden bu görevden alınarak meslek dışı memurluğa atanması işleminde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle dava konusu işlem iptal edilmiştir. Bu karar, temyiz incelemesi sonucunda Danıştay Beşinci Dairesinin 16.12.1997 günlü, E: 1995/2542, K: 1997/3040 sayılı Kararıyla; idarenin zabıta memurluğuna naklen atamada Belediye Zabıta Personel Yönetmeliğinin 16. maddesinin b bendi ile 27. maddesine göre işlem yapmak konusunda bağlı yetki içerisinde bulunduğu tartışmasız olduğu, bu duruma göre doğum tarihi 1956 olan ve davalı idarede memur olarak göreve başlayan davacının 02.05.1990 tarihinde yani 30 yaşını aştıktan sonra zabıta memurluğuna atanması işleminde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle bozulmuş ise de, idare mahkemesi bozma kararına uymayarak dava konusu işlemin iptali yolundaki 08.12.1994 günlü, E: 1994/1272, K: 1994/1993 sayılı ilk Kararında ısrar etmiştir. Davalı idare, bu kez Ankara 4. İdare Mahkemesinin 27.05.1998 günlü, E: 1998/461, K: 1998/541 sayılı ısrar kararının temyizden incelenerek bozulmasını istemektedir. 15.07.1969 günlü, 13249 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Zabıta Personel Yönetmeliğinin başka memurluklardan naklen geçişi düzenleyen 27. maddesinde; “Herhangi bir resmi kuruluşta veya belediyenin bir diğer hizmet kolunda asıl memur iken belediye zabıtasında görev almak isteyen olursa bu yönetmeliğin 16 ncı maddesinde yazılı şartları taşımak, son 3 yıllık tezkiye devresine ait sicili olumlu olmak ve 23 üncü maddesinde yazılı belgelerden sicil dosyasında eksik olanlarını tamamlamak kaydı ile asıl olarak belediye zabıta memurluğuna alınabilir.” hükmüne yer verilmiş, anılan yönetmeliğin “Belediye zabıtalığına girişte gerekli şartlar” başlıklı 16. maddesinin (b) bendinde de belediye zabıtası mesleğine girmek için 30 yaşını aşmamış olmak şartı getirilmiştir. İdarenin, zabıta memurluğuna naklen atamada anılan maddelerde yazılan hususları gözetmek konusunda bağlı yetki içerisinde bulunduğu tartışmasızdır. Bu durumda, doğum tarihi 1956 olan ve davalı idarede, memur olarak göreve başlayan davacının 02.05.1990 tarihinde yani 30 yaşını aştıktan sonra zabıta memurluğuna atanması işleminin yasal dayanağı bulunmadığından, davalı idarece bu işlemin geri alınarak adı geçen memur olarak atanmasında hukuka aykırılık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle davalı idarenin temyiz isteminin kabulüyle Ankara 4. İdare Mahkemesinin 27.05.1998 günlü, E: 1998/461, K: 1998/541 sayılı ısrar Kararının Danıştay Beşinci Dairesinin bozma kararı doğrultusunda BOZULMASINA karar verildi “, DİDDK., E.: 1998 / 581 K.: 1998 / 580 Karar Tarihi: 20.11.1998; <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid>, (E.T.: 18/8/2019.)

göre, atanma konusunda belediye başkanının onayının yeterli olması şekil şartı olmakla birlikte objektif kriterlerin belirlenmemiş olması da liyakat ilkesinin dikkate alınmaması gibi sakıncalı bir durum ortaya çıkarabilir.

Yönetmeliğin beşinci bölümünde genel itibariyle zabıta hizmetlerinde görevde yükselme esasları düzenlenmiştir. Bu kapsamda görevde yükselmenin bağlı olduğu şartlar, görevde yükselmeye ilişkin yapılacak eğitimlerin usul ve esasları, eğitim sonrasında yapılacak sınavlar ve bu sınavlara ilişkin uygulamalar düzenlenmiştir. Yönetmeliğin altıncı bölümünde zabıta eğitimleri, spor ve denetimleri düzenlenmiştir²⁵².

Yönetmeliğin yedinci bölümünde belediye zabıtalılarının resmi kıyafetleri düzenlenmiş ve kıyafetlere ilişkin esaslara yer verilmiştir. Sekizinci bölümde ise personel hak ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu kapsamda belediye personelinin özlük haklarına, ödül ve disiplin uygulamalarına, izin haklarına ve geçici görevlendirmeye ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir²⁵³.

Yönetmeliğin son bölümü olan dokuzuncu bölümde ise zabıta teşkilatına ilişkin çeşitli hükümler ve son hükümler düzenlenmiştir. Bu kapsamda belediye zabıtalılarının kullanımına sunulan motorlu araçlar, zabıtalıların teçhizatları, zabıtalara çıkarılacak özel kimlik kartları ve zabıta hizmetlerinin görülmesinde uygulanacak esaslar üzerinde durulmuştur²⁵⁴.

3.2.10. Belediye Zabıtasının Görev Ve Yetkileri

3.2.10.1. Belediye Zabıtasının Görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine dayanılarak çıkarılan Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 10. maddesine göre, zabıta teşkilatının görevlerinin beş ana madde altında düzenlendiği görülmektedir. Bunlar; beldenin düzen ve

²⁵² Elvettin Akman ve Tuğçe Bayram, “Özel Kolluk Kuvveti Olarak Belediye Zabıtası: Zabıtalıların Temel Sorunlarının Isparta Ölçeğinde Nitel Bir Analizi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, 2018, s. 349.

²⁵³ Şimşek, a.g.m., s. 408.

²⁵⁴ Akman ve Bayram, a.g.e., s. 354.

esenliği, imar, sağlık, trafik ve yardım konularıdır. Çalışmanın bu bölümünde söz konusu başlıklar üzerinde durulacaktır.

3.2.10.1.1. Beldenin Düzeni ve Esenliği İle İlgili Görevleri

Belediye zabıtalarna, kent içerisinde belirlenmiş olan temel kurallar kapsamında düzenli bir hayatın sürdürülmesiyle alakalı çeşitli görevler verilmiştir. Yönetmelikte belirlenen hükümler kapsamında belediye zabıtalarnın beldenin düzenine ve esenliğine ilişkin görevleri şunlardır (Bld. Z. Ynt., md.: 10/A):

Belediyelerin sınırları içerisinde belde düzeninin, belde halkının huzurunun ve sağlığının korunması amacına yönelik olarak yasalarla ve yönetmelikler ile belediye zabıtasına verilen görevleri ifa etmek ve kendisine sunulan yetkileri kullanmakla görevlidir.

2559 Sayılı Polis Vazife Salahiyetleri Kanunu kapsamında polis, yetki alanı çerçevesinde halkın, kişilik haklarını ve tasarruflarının güvenliğini ve konutlarının dokunulmazlığını korumakla yükümlüdür. Halkın can, mal ve namusun koruma ve halk sağlığını muhafaza etmekle de yükümlü kılınmıştır. Bu ifadelerin genel itibariyle halkın huzur ve güvenliğini sağlamaya yönelik ifadeler olduğu ve Belediye Zabıta Yönetmeliğinde yer alan söz konusu zabıta görevleri ile i içe olduğu iddia edilmektedir²⁵⁵. Kanımızca da söz konusu yasa ve yönetmelikteki görevlerin birbiri ile i içe olduğu doğru bir değerlendirmedir. Zira genel kolluğa verilen görev ve yetkiler ile belediye zabıtasının halkın güvenliği ve esenliğine ilişkin görevleri, uygulamada sıklıkla birbirine karışmaktadır.

Belediye tarafından yerine getirilmesi öngörülmekle birlikte, mahiyeti itibariyle belediyelerin diğer birimlerini ilgilendirmeyen ve belediye zabıta kuruluşu tarafından yerine getirilmesi öngörülen görevleri ifa etmekle yükümlüdür.

Merkezi yönetimin halka sunacağı kamu hizmetlerinden bazılarını yerel yönetimler olarak nitelendirilen belediyelere, köylere ya da üniversitelere benzer devletten ayrı tüzel kişiliği bulunan birimlere yüklediği görülmektedir. Yerel yönetimler, merkezi idare tarafından kendilerine bırakılan görevleri, kendi alt

²⁵⁵ şimşek, a.g.m., s. 400.

organları vasıtasıyla yerine getirmektedir.²⁵⁶ Bu kapsamda belediyelerin, merkezi idarece kendisine yüklenen görevlerden alt organlarından herhangi birinin görev alanına girmeyen görevlerin, zabıta teşkilatı tarafından yerine getirilmesi esastır.

Belediyelerin karar organlarınca alınan kararların yerine getirilmesi, söz konusu organlar tarafından verilen emir ve yasakların uygulanması ve bunların sonuçlarının takip edilmesi ile görevlidir.

Belediye organları tarafından alınan emir ve yasalara ilişkin kararların uygulanması aşamasında belediye zabıtalılarının önemli bir yerinin olduğu açıktır. Zira söz konusu emir ve yasakların uygulanmasında kimi zaman kuvvet kullanılması gerekmektedir. Belediyelerin zor kullanma yetkisine sahip olan personeli genel olarak zabıta personelidir. Bu çerçevede belediye zabıtalılarının söz konusu görevi icra ederken zaman zaman vatandaşlar tarafından engellenmeye çalışıldıkları ya da kuvvet kullanımı konusunda sıkıntıya düştükleri görülmektedir. Zabıtalara verilen zor kullanma yetkisinin diğer kolluk kuvvetlerine verilen yetki ile karşılaştırıldığında daha düşük seviyede kaldığı ifade edilmektedir.²⁵⁷

Ulusal bayram, genel tatil günleri ve özel anlam taşıyan günler içerisinde yapılması planlanan törenlerde kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler.

Cumhuriyet Bayramı içerisinde iş yerlerinin kapalı kalmasını sağlamak, bu kapsamda işyerlerine uyarı yapmak, gerekli tedbirleri almak ve bayrak asılmasını sağlamakla görevlidir.

Bu konuda Yargıtay tarafından verilen bir kararda da özet olarak; *“Resmi ve Ulusal tatillerde açık olması izne bağlı olan işyerlerinden izinli olmayanların kapalı tutulması konusunda yerel yönetimlerin görevli olduğu açıktır. Bu kapsamda söz konusu işyerlerinin ya da açık olması yasak olan işyerlerinin kapalı tutulması noktasında yerel yönetimler, emri altındaki zabıta kuvveti marifetiyle faaliyet*

²⁵⁶ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Bursa, Haziran 2019, s. 73.

²⁵⁷ Yeter, a.g.e., s. 54. ;Gözler bu duruma örnek olarak silah kullanmanın şartları ve sınırlarının belirlendiğini ancak zabıta personelinin silah kullanma yetkisinin olmadığını ifade eder. Gözler, C.2., s. 546.

gösterir. Belediye zabıtalılarının bu konuda üstlendikleri görevlerin ve zor kullanma yetkilerinin hukukiliği konusunda herhangi bir Őüphe bulunmamaktadır.” denilmektedir²⁵⁸.

Yasalar tarafından belediyelere görev olarak verilen takip, kontrol, izin ve yasaklayıcı konuları yerine getirmekle sorumludurlar.

Bu konuda Danıştay’ın 1997 tarihli kararında; “çevre düzenine ilişkin olarak belediyeler tarafından alınan düzenleyici nitelikteki kararların zabıta memurları tarafından uygulanmasında hukuki bir ihlal durumunun bulunmadığı belirtilmiştir. Söz konusu kararda zabıta memurlarının çevre düzenine ilişkin olarak yerel yönetimlerce alınan kararlarda aktif rol almasının hukuki bir gereklilik olduğu ifade edilmektedir. Zira zabıta teşkilatının özel kolluk kuvveti olması yanında yasayla kendisine verilen görevler dolayısıyla diğer özel kolluk kuvvetlerinden ayrıldığı öne sürülmüş ve kullandığı yetkilerin hukukiliği kabul edilmiştir.”²⁵⁹

Belediyelerin cezalarına ilişkin olarak yasalar uyarınca belediye meclisinin ve encümenlerin koyduğu yasakları takip etmek ve bunlara aykırı davranan kişiler hakkında gereken işlemleri yapmakla görevlidir.

Belediye yönetiminin en büyük idari amiri sıfatına sahip olan belediye başkanı, zabıta personeline görevlerine ilişkin emir ve talimat vermeye ve yasakları tatbik etmeye yetkilidir²⁶⁰. Yasanın 104. maddesi kapsamında zabıta personeli, belediyenin sınırları içerisinde belde intizamını, sıhhatini ve huzurunu sağlama ve korumakla yükümlü kılınmış ve bu sıfatı kullanarak kanun ve yönetmeliklere dayanılarak kendisine verilen emirleri uygulamakla yükümlü tutulmuştur. Bu konuda

²⁵⁸ Yar. 2. C.D., E.:1985/6678, K.:1985/6909, Tarih: 17. 09. 1985, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 19. 05. 2019).

²⁵⁹ Dan. 14. D., E.: 2012/ 6085, K.: 2013 / 1997, Tarih: 21. 03. 2013, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 19. 05. 2019).

²⁶⁰ Zabıta başkan adına işlem yapar. “Gösterilen cezalar doğrudan doğruya mahallin en büyük mülki amiri tarafından verilir.” hükmünde olduğu gibi cezanın büyükşehir belediye başkanı tarafından verileceği şeklinde açıkça bir düzenleme bulunmadığından ve büyükşehir belediye başkanlıkları tabiri ile büyükşehir belediye başkanı kastedilmediğinden büyükşehir belediye başkanına bağlı olan Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü Zabıta Memuru tarafından büyükşehir belediye başkanının devrettiği yetkiye dayanarak 2872 sayılı Yasanın 22. ve 24. maddeleri uyarınca para cezası verilmesi işleminde yetki yönünden mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Da. 6. D., E.: 2002 / 1217 K.: 2003 / 844 K.T.: 05.02.2003, DİDDGK.’nın 11.7.2002 günlü, E:2002/178, K;2002/639 sayılı kararı da bu yöndedir. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

uygulamaya konulan emir ve talimatların illaki belediye başkanı tarafından verilmiş olması gerekmez. Belediyelerin yetkili organları tarafından verilen hukuka uygun emir ve talimatların zabıta personeli tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir²⁶¹. 02.01.1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'na göre belediyelerden izin almaksızın faaliyet gösteren işyerlerini kapatmak ve onların hakkında yasal işlemleri gerçekleştirmekle görevlidir.

Hafta tatiline ilişkin düzenlemelerin yasal dayanağı, söz konusu kanun kapsamında değerlendirilmektedir. Bu kapsamda belediyelerin söz konusu yasaya istinaden belli görevlerinin olduğu ifade edilmektedir. Belediye zabıtalارının da belediyelerin bu görevlerini yerine getirmesi konusunda başrol oynadığı açıktır. Danıştay 14. Dairesi tarafından verilen bir kararda konuya ilişkin olarak özetle; “02.01.1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'na göre hafta tatillerinde çalışmaları belediye iznine tabi olan işyerlerinden izinsiz çalışanların denetim ve kontrollerini yapılması, bu konudaki usulsüzlüklerin giderilmesi ve bu konuda yasal işlemlerin zabıta personeli tarafından yapılmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” denilmektedir²⁶².

Kaybolup da sonradan bulunan mal ve eşyaları, mevzuat hükümleri ve belediye idaresi tarafından bu konuda alınan kararlarla işlemlere göre muhafaza etmek, bunların sahiplerin bulunması durumunda eşyaları sahiplerine iade etmek, sahibi çıkmayan eşyaların, mevzuatta özel bir hüküm olmaması durumunda bakım ve gözetim masrafları alınarak bulan kişiye verilmesini sağlamakla görevlidir.

İlgili hükme benzer nitelikte belediye zabıtasına kaybolan çocukların geçici korunmasına ilişkin bazı görevler verildiği görülmektedir. Bu konuda genel kolluğa bilgi verilmesi ve zabıta teşkilatının elinde bulunan kayıp çocukların genel kolluk bünyesinde kurulan Çocuk Şube Müdürlüklerine ulaştırılması öngörülmektedir²⁶³.

28.4.1926 tarih ve 831 sayılı Sular Hakkındaki Kanun'a göre, umuma açık çeşmelerdeki kırılma ve hasar durumlarına karşı gerekli önlemleri almak, bunların

²⁶¹ Şefik Memiş, *Şehremaneti'nden Büyükşehir'e Belediye Zabıtası Tarihi*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Zabıta Daire Başkanlığı Yayını, İstanbul, 2008, s. 63. ; Gözler, C.2., s. 468.

²⁶² Dan. 8. D., E.: 1998/ 2167, K.: 2000 / 3705, T.: 17. 05. 2000, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

²⁶³ Şimşek, a.g.m., s. 401.

bozulmasının önüne geçmek ve kıran ya da bozan kişiler hakkında yasal işlem yapmakla görevlidir. Bunun yanı sıra şehrin içme suyu içerisine başka suların karışmasını ya da bu suya sağlığa zararlı herhangi bir maddenin atılmasını önlemekle görevlidir. Son olarak da su kaynaklarının çevresinin kirlenmesini önlemek ve bunların çevresini kirleten kişiler hakkında gereken yasal işlemlerin yapılmasını sağlamakla görevlidir.

Söz konusu hüküm kapsamında zabıtaya verilen görevlerin yerine getirilmesi konusu, Türk Ceza Kanunu bakımından kamu malına zarar vermek suçu bakımından da ele alınmaktadır. Kamu sağlığını tehdit eden kişiler hakkında uygulanacak yasa hükümleri ile yönetmelikle zabıtaya verilen yetkilerin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu sağlığını tehdit eden kişilere karşı yapılacak yasal işlemlerin birincil olarak genel kolluk tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Zira söz konusu durumda adli bir vaka olduğu açıktır. Belediye zabıtasının adli kolluk yetkisinin varlığı da net olarak ortaya konulmadığından, bu konuda birincil yetkinin polis ya da yetki alanına göre jandarma teşkilatında olduğu savunulmaktadır. Zabitanın bu alandaki yetkisinin acil önlemleri almak ve genel kolluk ile koordinasyonu sağlamakla sınırlı olduğu ifade edilmektedir²⁶⁴.

25.4.2006 tarih ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'na ve bu Kanun kapsamında çıkarılmış olan 31.7.2006 tarih ve 25245 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Adres ve Numaralamaya İlişkin Yönetmeliğe göre üstlendiği görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Bu yönetmelik kapsamında binalara verilmiş olan numaralar ile sokaklara verilmiş olan isimlerin yazılı olduğu levhaları korumak, bunların sökülmesini ve bozulmasını önlemekle görevlidir. Ayrıca belediye zabıtası, yasaya aykırı olarak yapılan yapıların mühürlenmesi yetkisine de sahiptir. Söz konusu bu yetki, Danıştay 6. Dairesinin bir kararında açık bir şekilde ifade edilmiştir²⁶⁵.

23.2.1995 tarih ve 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun hükümlerine göre etiketi olmayan ürün, ayıplı ürün ve hizmet, satıştan kaçınma,

²⁶⁴ Şimşek, a.g.m., s. 400.

²⁶⁵ Dan. 6. D., E.: 1993/ 1080, K.: 1993 / 4961, T.: 09. 11. 1993, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

taksitle ve kampanyayla satış ve denetimlere ilişkin konularda belediyelerin üstlendiği görevleri ifa etmekle yükümlüdürler.

Yasal olarak belediyelerin iznine ya da vergilendirmeye ve harçlara tabi olmakla birlikte; yasal prosedürleri yerine getirmeksizin yapılmış olan işlerin tespit edilmesi ve bu konudaki eksik işlemlerin giderilmesi ile görevlidir.

İşletilmesinde, kullanılmasında ya da satılmasında sakınca bulunan ürün ya da hizmetlerin ivedilikle ortadan kaldırılması ve bunlara ilişkin yasal işlemlerin yapılması ile görevli olan zabıta personelinin söz konusu görevleri, kanımızca teşkilatın varlık sebepleri arasında yer almaktadır.

30.6.1934 tarih ve 2548 sayılı Ceza Evleriyle Mahkeme Binaları İnşası Karşılığı Olarak Alınacak Harçlar ve Mahkûmlara Ödettirilecek Yiyecek Bedelleri Hakkında Kanun kapsamında cezaevinde hükümlü sıfatıyla bulunan kişiler ve 11.8.1941 tarih ve 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun kapsamında, yardıma muhtaç olduğunu beyan ederek müracaatta bulunan kişiler hakkında muhtaçlığa ilişkin aştırma yapılması ile görevlidirler.

26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında, izinsiz kullanılan alanların işgalinin engellenmesi, işgallerle alakalı tahsilat görevlilerine yardımcı olunması ile görevlidirler.

Belediye zabıtası tarafından işgallerin önlenmesi kapsamında gerçekleştirilecek çalışmalarda, işgallerin izinli ve izinsiz olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52. maddesiyle herhangi birinin satış yapma ya da diğer amaçlarla ve yetkili mercilerden usulünce izin alınmak suretiyle, geçici işgal durumunun ortaya çıkması halinde işgal harcının ödenmesi esas kabul edilmiştir²⁶⁶.

31.8.1956 tarih ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümleri kapsamında belde sınırlarının içerisinde kaçak orman emvali tespit edilmesi durumunda orman koruma memurlarına yardımcı olmakla yükümlü ve görevlidirler.

²⁶⁶ Akbaba, a.g.t., s. 32.

Bireylerin yaşadıkları şehirdeki sokakları kirletmesi, denize ya da ormanlara zarar vermesi, Ceza Hukuku uygulamaları bakımından bir suç olarak görülmektedir. Bunun karşılığında ise yaptırım olarak öngörülen idari para cezası uygulaması, çevre ve ormanların korunması bakımından önemli bir uygulama olarak görülmektedir. Bu kapsamda belediye mücavir alanlarının içerisinde bu tür idari yaptırımları gerektiren suçları işleyen kişilere karşı cezai işlemleri uygulamak ve mevzuat gereği işlemleri yerine getirmek, belediye zabıtasının ve genel kolluk kuvvetlerinin vazifesidir²⁶⁷.

552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri kapsamında kendisine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Söz konusu kanun ve kanun hükmünde kararname ile sanat ve ticaret hayatından yasaklanma cezalarının yerine getirilmesi ve hal dışında toptan satışların önlenmesi, belediye zabıtasının sorumluluğundadır.

Danıştay'ın 2012 tarihli bir kararında da söz konusu durum açıklanmıştır. Bu kapsamda belediye zabıtasının semt pazarı ve toptancı hallerinde yapmış oldukları denetimlerin sonucunda alacakları tedbirler, düzenleyici tedbir olarak kabul edilmiştir²⁶⁸.

15.5.1959 tarih ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun kapsamında yangınlar, depremler ve su baskınları gibi afetlerde görevli olan ekiplerin gelmesine kadar geçen sürede gerekli olan her türlü önlemi almakla görevlidir.

11.1.1989 tarih ve 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanununa ile buna ilişkin yönetmeliklere göre, ölçü ve tartı aletlerinin damgalarının kontrol edilmesi ile görevlidir. Damgası olmayan ölçü ve tartı aletleri ile satış yapılmasının önlenmesi ve yetkili tamircilerin yetki belgelerinin kontrol edilmesi, belediye zabıtasının görevidir. Ayrıca damgası hileli olan ve ayarı bozuk olan terazi, kantar, baskül, litre gibi ölçü ve tartı aletlerinin kullanımının engellenmesi ve bunları kullanan kişiler hakkında

²⁶⁷ Gökhan Gökulu, “Kent Güvenliği, Kentleşme ve Suç İlişkisi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:24, Sayı:1, 2010, s. 31.

²⁶⁸ Dan. 8. D., E.: 2009/ 7098, K.: 2012 / 10392, T.: 12. 12. 2012, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

gereken yasal işlemlerin yapılması da belediye zabıtasının sorumluluğu altında bulunmaktadır.

Belediyelerin denetleme yetkisi, belediyedeki memurların özel olarak görevlendirilmesi yolu ile kullanılabilceği gibi, esas denetim personeli olan zabıta memurlarıyla da yürütülebilmektedir. Belediye zabıtalının söz konusu madde metnindeki görevleri yerine getirmesi, tüketicilerin korunması kapsamında yasa koyucunun yerel yönetimlere vermiş olduğu bir görev olarak ön plana çıkmaktadır²⁶⁹.

14.6.1989 tarih ve 3572 sayılı İşyeri Açma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ile 14.7.2005 tarih ve 2005/9207 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri kapsamında faaliyet göstermekle yükümlüdür.

Söz konusu kanun ve yönetmelikler ile belediye zabıtasına; işyeri sahiplerinin işyeri açma ruhsatı alıp almadıklarını kontrol etme, yetkili merciler tarafından verilmiş olan işyeri kapatma cezalarını uygulama ve gerekli yasal işlemleri yapma yetkisi verilmektedir. Danıştay tarafından verilen bir kararda söz konusu durum net bir şekilde ortaya konulmuş ve ilgili madde metnine yapılan atıfla durum tespiti yapılmıştır²⁷⁰.

05.12.1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında belediye zabıtalına bazı görevler tevdi edilmektedir. Bu çerçevede belediye zabıtaları; koruma altına alınan eser, icra ve yapımların tespit edildiği kitaplar, kasetler, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin yol kenarlarında, meydanlarda, Pazar yerlerinde, kaldırımlarda, iskelelerde, köprülerde ve benzeri yerlerde izinsiz biçimde satılmasını önlemekle yükümlüdür. Bu eserlerin satılması sayılan hallerde satılmasına teşebbüs eden kişiler hakkında gerekli yasal işlemlerin yapılması ve bu materyallerin toplanarak yetkili makamlara teslim edilmesi, belediye zabıtasının görevidir.

²⁶⁹ Akbaba, a.g.t., s. 39.

²⁷⁰ Dan., 8. D., E.: 1984/ 787, K.: 1985 / 175, T.: 20. 02. 1985, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

Korsan kitaplarla birlikte CD, DVD gibi Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında işlenen suçlar bakımından seyyar satış faaliyetlerinin zabıta açısından önemli bir görev alanı olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu suç işleyen kişilerin yakalanmaları halinde bu kişiler, çoğunlukla tezgâhlarını bırakıp kaçmaktadır. Bu durumda da belediye zabıta yetkilerinin yetersiz kalmakta olduğu görülmektedir. Zira belediye zabıtasının kısa süreyle bile olsa gözaltına alma yetkisi bulunmamaktadır ve zor kullanma yetkileri zorunluluk haliyle sınırlıdır. Bu çerçevede söz konusu görevin icra edilmesinde genel kolluk ile zabıta teşkilatı arasında koordinasyon kurulması gerekmektedir²⁷¹.

21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun kapsamında da belediye zabıta yetkilerine bazı görevler verilmektedir. Buna göre belediye zabıta yetkilerinin, belediye alacaklarından kaynaklanan haciz yoluyla yapılması öngörülen takip ve tahsilat faaliyetlerine yardımcı olmaları gerekmektedir.

Belediye zabıta yetkileri, 13.3.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında belediye zabıta yetkilerine verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesi ile sorumludurlar. Söz konusu kanunun 32. maddesinde dilencilik ile ilgili olarak zabıta memuruna gerekli tedbirlerin alınması ve el koyma yetkisi verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 2018 tarihli bir kararında da bu yetkinin hukukiliği konusunda herhangi bir sorun olmadığı hükmüne bağlanmıştır²⁷².

Dilencilik, hukuken bir hak bulunmamasına karşılık hiçbir iş, emek ve menfaate dayanmadan başkalarından para ya da benzer maddi yardım talebinde bulunma olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma göre dilencilik, yardıma ihtiyacı olduğu iddiasıyla bir kişinin başkalarından yiyecek ya da para toplaması faaliyeti olarak ifade edilmektedir²⁷³. Dilencilikle mücadelede kolluk bakımından karşılaşılan en büyük problem, para alan dilenciler için yaptırım bulunmasına karşın, bu duruma neden olan diğer etken niteliğindeki para veren kişiler için herhangi bir yaptırımın

²⁷¹ Akbaba, a.g.t., s. 107. ; Bu koordinasyonun sağlanması konusunda Gözler, kolluk makamlarının görev ve yetkilerinin dayanağı olan Kanunlara bakılması gerektiğini ifade eder. Gözler, a. g.e., C.2., s. 482.

²⁷² AYM, E.: 2015/ 18986, K.: 2018 /, T.: 25. 12. 2018, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 18. 05. 2019).

²⁷³ Akbaba, a.g.t., s. 19.

bulunmamasıdır. İnsanların dilencilere salt vicdani kaygılar ile destek olması, söz konusu problemin büyümesine yol açmaktadır²⁷⁴.

Belediyeler tarafından korunması gerekli olan tarihi ve turistik tesislerin muhafaza edilmesi, buraların kirletilmesinin önlenmesi, tarihi eserlerin çalınmalarının önlenmesi, bunların tahrip edilmesinin önlenmesi ve her ne şekilde olursa olsun bunların zarar görmesinin önlenmesi, belediye zabıtalılarının görevleri arasındadır.

Daha önce de belirtildiği üzere kişilerin yaşadıkları çevreyi koruma yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülüklere aykırı davranılması ve çevrenin kasten kirletilmesi durumunda cezai yaptırımlar ortaya çıkacaktır. Yasa koyucu bu kapsamda söz konusu suçun cezasını idari para cezası olarak belirlemiştir.

Mülki idare amirleri (vali, kaymakam), belediye başkanları ya da belediye başkanı tarafından yetkili kılınan amirler tarafından hizmete ilişkin olarak verilen emirlerin yerine getirilmesi ile yükümlüdürler²⁷⁵.

3.2.10.1.2. İmar İle İlgili Görevleri

Belediye zabıtası, kent imarı ve çevre düzeniyle ilgili olarak, bilhassa denetim ve kontrol konularında önemli görevler üstlenmektedir.

Söz konusu görevler Belediye Zabıtası Yönetmeliği'nin 10. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır (Bld. Z. Ynt., 2007, md.: 10/b):

1) Fen işleri elemanları ile beraber yapılması öngörülen kanuni işlemlerin yerine getirilmesini sağlamakla görevlidirler.

2) 3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili imar yönetmelikleri kapsamında belediye zabıtalılarına çeşitli görevler verilmektedir. Bu kapsamda belediye ve mücavir alan sınırlarının içerisinde güvenlik tedbirlerinin alınmasının gerekli görüldüğü arsaların etrafının çevrilmesi, açıktaki kuyuların ve mahzenlerin

²⁷⁴ Doğan Karacoşkun, "Bir İstismar Yolu Olarak Dilencilik "Sivas Örneği", Bir Kent Sorunu: Dilencilik "Sorunlar ve Çözüm Yolları", İstanbul. 2008, s. 19.

²⁷⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005.

kapattırılması, kanalizasyon ve fosseptik çukurlarından sızıntıların oluşmasının önlenmesi ve hafriyat atıklarına izin verilen alanların dışındaki alanlara söz konusu atıkların dökülmesinin önlenmesiyle görevlidirler. Bunun yanı sıra belediye zabıtaları; aynı kanun ve yönetmelik kapsamında yıkılmaya yüz tutmuş yapıların boşaltılması, söz konusu yapılarla ilgili olarak yıkım kararlarının uygulanması aşamasında gerekli görülen önlemlerin alınması, geçerli ruhsatı olmayan yapıların tespit edilmesi, bunlara ilişkin belediyedeki fen kuruluşlarında yetkili elemanlarla birlikte gerekli tutanakların düzenlenmesi ve bunlar hakkında yasal işlemlerin yürütülmesiyle görevlidirler.

Yerel yönetimler bazı faaliyetlerini denetleme etkinliği kapsamında gerçekleştirirken bazı faaliyetlerini de önleyici etkinlik olarak yürütmektedirler. Bu kapsamda belediyeler, çevre sağlığının ve imarının korunması açısından önleyici kolluk gücü olarak zabıta teşkilatından da faydalanmaktadırlar. Önceden tespit edilen çarpık yapıların ya da zabıta denetimi neticesinde tespit edilen elverişsiz yapıların yıkılması için belediyelere bazı görevler verilmektedir. Zabıta teşkilatı marifetiyle belediyeler bu faaliyetlerini gerçekleştirirler²⁷⁶.

3) 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na göre belediye zabıtalalarına bazı görevler verilmektedir²⁷⁷. Buna göre izinsiz yapılaşmanın önüne geçilmesi, izinsiz yapıların tespit edilmesi ve belediyedeki fen elemanları nezaretinde bunların yıkımının sağlanması ile görevlidirler. Danıştay 6. Dairesi, 1993 tarihli kararında söz konusu uyuşmazlıklarda belediye zabıtalalarının mühür ve tutanak yetkileri bulunduğunu belirtmiş ve bu uyuşmazlıklara ilişkin olarak belediye zabıtasının, birinci dereceden görevli kurum ve kuruluşlara yardım etmesi gerektiğini vurgulamıştır²⁷⁸.

²⁷⁶ Günday, a.g.e., s. 269. ; Bu aynı zamanda kolluk makamının zor kullanma yetkisi ile de ilgilidir. Gözler, C.2., s. 498.

²⁷⁷ 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18'inci maddesinin 1'inci fıkrasında, "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." hükmü yer almaktadır.

²⁷⁸ Dan. 6. D., E.: 1993/ 1080, K.: 1993 / 4961, Tarih: 09. 11. 1993, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

Yerel yönetimler ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde verilen ruhsat verme ve denetleme yetkileri, birel kolluk hizmetlerinin oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede belediye zabıtalılarının özel kolluk kuvveti olmasının yanında birel kolluk kuvveti olarak kabul edildiği de ifade edilmektedir²⁷⁹.

4) 21.7.1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre belediye zabıtalılarına bazı görevler verilmektedir. Bu kapsamda belediye zabıtalıları; koruma ve sit alanları içerisinde ruhsatsız yapıların inşa edilmesi, izinsiz kazı faaliyetlerinin ve sondajlama çalışmalarının yapılması ve izinsiz define aranmasının önlenmesi ile görevlidirler.

3.2.10.1.3. Sağlık İle İlgili Görevleri

Belediye zabıtalılarının sağlığa ilişkin görevleri, Belediye Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan Belediye Zabıtası Yönetmeliği'nde ortaya konulmuştur. Buna göre zabitanın sağlık alanındaki görevleri şunlardır (Bld. Z. Ynt., md: 10/c):

1) 24.4.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile 27.5.2004 tarih ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kapsamında zabıtaya bazı görevler verilmiştir. Belediye zabıtalıları, bu kanun ve kanun hükmünde kararnamenin dayanak yapılması suretiyle ortaya konulan yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında ve gerekli tedbirlerin alınmasında görevli olan kamu personeline yardımcı olmakla görevlidirler.

2) Geçerli ve yasal ruhsata sahip olmadan açılan ya da sahip olduğu ruhsatın yetkileri dışında işletilen işyerleri ile alakalı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre işlem yapılması ile görevlidir.

Belediye zabıtasının ruhsat konusunda en önemli görevlerinin başında vatandaşları, ilgili yasalara karşı bilgilendirme hizmeti gelmektedir. Ruhsatlandırmaya ilişkin olarak vatandaşlara işyeri açma ve çalışma mevzuatıyla ilgili ayrıntılar konusunda zabitanın yardımcı olması gerekmektedir. Bu yönüyle belediye zabıta teşkilatının belediyelerin halka dönük yüzü olduğu ve halka kent

²⁷⁹ Günday, a.g.e., s. 269; Gözler, C.2., s. 496.

yaşamına ilişkin kurallar konusunda bir öğretmen gibi yaklaşması gerektiği öne sürülmektedir²⁸⁰.

3) İlgili kuruluşlar ile işbirliği içerisinde, 5393 sayılı Kanununun 15. maddesinin 1. fıkrasının (I) bendi uyarınca gayri sıhhi müesseselerle umuma açık eğlence ve dinlence mekânlarının ruhsatlarının geçerliliğinin denetlenmesinden sorumludur.

4) Evlerin, apartmanların ve her türlü işyerinin çöplerinin sokağa atılmasını önlemek, çöp kutularının ya da atıkların eşelenmesine engel olmakla görevlidir.

5) Caddeler, sokaklar, parklar ve umuma açık meydanlarda mevzuat hükümlerine ve sağlık koşullarına aykırı biçimde satış yapılmasını engellemek ve bu yasakları ihlal eden kişileri satıştan men etmekle görevlidir. Ayrıca bu konuda yetkili makamların kararları ile zabıta tarafından yerine getirilmesi istenen hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludur.

6) Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ve ilgili yönetmelikler kapsamında belediye zabıtasına bazı görevler tevdi edilmektedir. Buna göre belediye zabıtası; yıkanmadan, soyulmadan ya da pişirilmeden tüketilen gıda ürünlerinin açıktan satışına engel olmak ve karıştırıldığı şüpheli olan ürünler üzerinde tahlil yapılması için bunlardan örnek alınması amacıyla yetkili birimleri bilgilendirmekle görevlidir. Yetkili personel bulunmadığı takdirde mevzuat hükümleri çerçevesinde örnekleri kendisi almalı ve yapılan tahliller neticesinde çıkan sonuca göre işlem tesis etmelidir. Belediye zabıtasının sağlığa zararlı olduğu tespit edilen gıda ürünlerinin satışını engellemesi ve bu kişiler hakkında yasal işlem yapması gerekmektedir.

Danıştay'ın 9. Dairesi'nin 1991 tarihli kararında zabıtanın sağlığa ilişkin görevleri kapsamında işyerlerinde yaptıkları gıda güvenliği denetimi ve bunun sonucunda verilecek cezalar konusunda yetkili oldukları belirtilmiştir. Somut olayda gıda güvenliğini hiçe sayan kümes hayvanı satımı yapan işletmeye, belediye

²⁸⁰ Akbaba, a.g.t., s. 14.

tarafından kesilen cezanın belediye zabıtası tutanağına dayanmasında hukuki açıdan bir engel olmadığı kabul edilmiştir²⁸¹.

7) Kurban Bayramı'nda ve diğer günlerde yetkili merciler tarafından alınan kararlarla kurban kesim yerleri açıkça belirtilmektedir. Belediye zabıtası, alınan karar doğrultusunda izin verilmeyen alanlarda kurban kesilmesini önlemekle görevlidir.

8) 9.8.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu ile ilgili yönetmeliklere göre belediye zabıtasına bazı görevler verilmektedir. Bu kapsamda belediye zabıtası; çevre ve insan sağlığına uygun olmayan, bireylerin huzur ve sükûnetini, beden ve ruh sağlığını bozucu nitelikte gürültü çıkaran fabrikaları, işyerlerini, atölyeleri ve eğlence mekanlarını tutanakla yetkili mercilere bildirmek zorundadır. Ayrıca mevzuat hükümlerine göre bu konuda kendisine verilmiş olan diğer görevleri yerine getirmekle de sorumludur.

Danıştay'ın 8. Dairesi'nin 1990 tarihli kararının da bu bakımdan açıklayıcı nitelikte olduğu vurgulanmaktadır. Söz konusu kararda amacı dışında kullanılan ve çevreye rahatsızlık veren işletmenin faaliyetlerin durdurulmasının yasaya uygun olduğu belirtilmiş ve burada zabıta tarafından yapılan işlemlerin hukuka uygunluğu vurgulanmıştır²⁸².

9) 8.5.1986 tarih ve 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu ile ilgili yönetmelik kapsamında belediye zabıtasına bazı görevlerin tevdi edildiği görülür. Buna göre belediye zabıtası; herhangi bir mekânda hastalık çıkması ya da nedeni belirsiz olan hayvan ölümlerinin yaşanması durumunda ilgili makamlara bilgi vermek ve bu yerlerde geçici kordon oluşturmakla görevlidir. Ayrıca belediye zabıtası, konuya ilişkin oraya intikal eden yetkililere bu konuda her türlü yardımı yapmak, imha edilmesi gerekli olan hayvanların itlafına yardımcı olmak ve bunların insan sağlığına zarar vermeyecek biçimde imhasının gerçekleştirilmesini sağlamakla sorumlu tutulmaktadır. Yine bu kanun kapsamında belediye zabıtası; hayvan ve hayvansal ürün nakliyeciliği yapan kişilerin ruhsatlarını incelemek ve hayvanların

²⁸¹ Dan. 9. D., E.: 1991/ 107, K.: 1991 / 1804, T.: 15. 05. 1991, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

²⁸² Dan. 8. D., E.: 1989/ 1377, K.: 1990 / 1468, T.: 29. 11. 1990, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

menşe şahadetnamelerinin kontrolünü yapmak, mezbahalar ve et kombinaları dışında hayvan kesimi yapılmasını engellemek ve buna ilişkin yasal işlemleri gerçekleştirmekle görevlidir.

Zabitanın bu konudaki görevinin halk sağlığı açısından çok önemli olduğu açıktır. Bu çerçevede 6. maddede yer alan Danıştay Kararının bu maddeye ilişkin olarak uygulama alanı bulacağı belirtilmektedir. Zira söz konusu kararda sadece hayvanların kesimi noktasında sağlık koşullarına dikkat edilmesi gerektiğinden söz edilmemektedir. Aynı karar içeriğinde hayvan kesimi yapan işletmelerin mevzuata uygunluğu ile birlikte kesimi yapılan hayvanların nakliyesinin de mevzuata uygun olması gerektiği ifade edilmektedir²⁸³.

10) 24.6.2004 tarih ve 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu kapsamında belediye ve belediye zabıtalarna bazı görevler verilmektedir. Belediye zabıtalari belediyelere verilen ve belediye tarafından kendilerine tevdi edilen görevler ile doğrudan mevzuat hükümlerine göre kendilerine verilen görevleri yerine getirmek ve elinde bulundurduğu yetkileri kullanmakla yükümlüdür. Başta sadece hayvanların korunması ve mevcut sorunlar ile çözümlerine yönelik olmak üzere kurulan il hayvanları koruma kuruluna belediyeleri temsilen büyükşehir belediyesi olan illerde büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir bağılı ilçe belediye başkanları, büyükşehir olmayan illerde belediye başkanları ile Belediyelerin veteriner işleri müdürü katılmak zorundadır.

11) İlgili kuruluşlarla işbirliği yapılarak fırın ve ekmek fabrikaları ile diğer gıda üretim yerlerinin sağlık şartlarına uygunluğunun denetlenmesinde, yetkili kuruluşun talebi olması durumunda bu kuruluşun personeline nezaret etmek, ekmeklerin ve pidelerin gramajını denetlemek ve gerekli yasal işlemleri yapmakla görevlidir. Yine kontrolsüz üremeyi önlemek amacıyla, toplu yaşanan yerlerde beslenen ve barındırılan kedi ve köpeklerin sahiplerince kısırlaştırılması esastır. Bununla birlikte, söz konusu hayvanlarını yavrulatmak isteyenler, doğacak yavruları belediyece kayıt altına aldırarak bakmakla ve/veya dağıtımını yapmakla

²⁸³ Dan. 9. D., E.: 1991/ 107, K.: 1991 / 1804, Tarih: 15. 05. 1991, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (E.T.: 20. 05. 2019).

yükümlüdür. Burada da söz konusu hayvanların kayıt altına alınması belediyenin görevleri arasındadır.

3.2.10.1.4. Trafik İle İlgili Görevleri

Belediye zabıtalılarının trafiğe ilişkin yetki ve görevlerine bakıldığında, söz konusu yetki ve görevlerin 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda belirtilmekte olan motorlu taşıtların denetlenmesi görevinden ziyade daha çok trafikle ilgili altyapı hizmetlerinin koordinesinden ve altyapı yetersizliklerinin tespiti ile bunların giderilmesi esnasından kaynaklandığı görülmektedir. Belediye zabıtasının trafiğe ilişkin yetki ve görevleri Belediye Zabıtası Yönetmeliği'nde şu şekilde sıralanmaktadır (Bld. Z. Ynt. md: 10/ç):

1) 13.10.1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre belediye sınırlarında ve mücavir alanlardaki karayollarının kenarlarında yapılmakta olan yapılar ve tesisler için belge kontrolü yapmak, izinsiz ya da belgesiz yapıları tespit etmek ve bu yapılar için fen elemanlarıyla beraber tutanak tutmakla görevlidir.

2) Belediye zabıtası, yetkili organlar tarafından alınan kararlar uyarınca belirlenmiş olan kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilmekte olan her türlü servis ve toplu taşıma aracı ve taksinin denetlenmesi, bunların sayılarının, bilet ücreti tarifelerinin ve güzergâhlarının kontrol edilmesi ile görevlidir.

Karayolları Trafik Kanunu'nun 5-6. maddeleri uyarınca şehir içi ve şehirlerarası yollarda trafiğin düzenli bir biçimde devamı ve denetimi konusunda genel olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı bünyesindeki trafik polislerinin ya da trafik jandarmasının sorumlu olduğu ifade edilmektedir. Karayolları Trafik Kanununun 10. maddesi kapsamında belediyeler de trafikle ilgili bazı görevler üstlenmektedir. Bu görevlerin yapılması esnasında belediye zabıtalılarının genel kolluk ile koordineli hareket etmesinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır²⁸⁴.

3) Belediye zabıtası, yetkili organlar tarafından alınan kararlar uyarınca tespit edilmiş olan durak yerleriyle karayolu, anayol, cadde, sokak, meydan ve benzeri

²⁸⁴ Şimşek, a.g.m., s. 401.

yerlerin üzerinde bulunan araç park yerlerinde gerekli denetimlerin yapılması ile buralarda yetkili oldukları diğer iş ve işlemlerin yapılmasından sorumludur.

4) Yasalar ile belediyelere verilmiş olan trafiğe ilişkin görev ve yetkilerden belediye başkanlığı tarafından kendilerine tevdi edilen görev ve yetkileri yürütmekle yükümlüdür. Bu kapsamda zabıta memurunun genel kolluk gibi hareket etmesi ve trafikteki olumsuzluklara birinci elden müdahale etmesi mümkün değildir.

Danıştay'ın 2016 tarihli bir kararında haklı olarak bu durum açıklanmış ve trafik düzenlemesinde zabıtaya genel kolluk yetkisinin verilmemesi gerektiği vurgulanmıştır²⁸⁵.

5) Belediye zabıtalrı, Belediyeler tarafından yapılmakta olan alt yapı çalışmalarına ilişkin olarak gerekli trafik önlemlerinin alınmasında görevlidirler.

6) Belediye zabıtalrı, belediyeler tarafından dikilmiş olan trafik işaretleri ve trafik levhalarına zarar verilmesinin önüne geçmek ve bunlara verilen hasarları tespit ederek gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamakla görevlidirler.

7) Belediye zabıtalrı, şehirlerarası otobüs terminalleriyle diğer garajlarda bulunan otobüslerin zaman ve ücret tarifelerinin kontrol edilmesi ile yetkili ve görevlidirler. Bu kapsamda belediye zabıtalrı, yapılan denetlemeler sonunda kurallara uymayan kişi ya da kişiler hakkında tutanak düzenlemekle de yükümlüdürler.

3.2.10.1.5. Yardım İle İlgili Görevleri

Belediye zabıtalrı, görev yaptıkları kent içerisinde yaşayan ya da o kente ziyaret amacıyla gelen kişilerin çeşitli konulardaki yardım taleplerini karşılamakla yükümlüdürler. Belediye zabıtalrının bu kapsamdaki görevleri şunlardır (Bld. Z. Ynt. md.: 10/d):

1) Belediye zabıtalrı beldeye yabancı olan kişilere yardım etmekle görevlidirler.

²⁸⁵ Dan. 15. D., E.: 2015/ 7739, K.: 2016 / 11, T.: 18. 01. 2016, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

2) Belediye zabıtalari, savaş ve savaşa hazırlık gibi olağanüstü durumlarda sivil savunma hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kendilerine bu konuda verilmiş olan vazifeleri eksiksiz bir biçimde yerine getirmekle yükümlüdürler.

3) Korunma ve bakıma muhtaç çocuklar, özürölüler, yaşlılar ve yardıma muhtaç kişilerin tespit edilmesi durumunda sosyal hizmet kurumlarına bilgi verilmesi ile görevlidirler.

3.2.10.2. Belediye Zabıtasının Yetkileri

Belediye zabıtalariinin yetkileri, belediyeye ilişkin mevzuattan kaynaklanmakla birlikte, esas olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanır. Bu noktada belediye zabıtasının yetkilerinin Belediye Kanununa dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde toplandığı görölmektedir. Söz konusu yönetmeliğin 11. maddesinde yer alan başlık altındaki yetkiler, belediye zabıtalariinin genel yetkilerini kapsamaktadır. Söz konusu yetkiler Belediye Zabıtası Yönetmeliği'nin ilgili maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır (Bld. Z. Ynt., md.: 11/1):

1) "Belediye zabıtası kamuya açık alanlara girme, gerekli görölen denetimleri yapma, işyeri sahibinin ya da işletenlerin denetime ilişkin belgelerini kontrol etme ve bu kişiler hakkında gerekli durumlarda tutanak düzenleme yetkilerine sahiptir. Ancak bu noktada istisnai bir hüküm bulunmaktadır."

Danıştay'ın içtihat niteliği kazanmış 1999 tarihli kararında, ilçe belediye sınırları içerisinde Büyükşehir belediyesine bağlı zabıta müdürlüğü tarafından denetim yapılması ve para cezası kesilmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir²⁸⁶. Bize göre; ilçe belediye sınırları içerisinde zabıta kolluk faaliyetleri asıl olarak ilçe belediyesi zabıta birimleri tarafından yerine getirilmelidir. Bu bağlamda kolluk yetkisinin bir sonucu olarak para cezası v.s. yaptırım uygulama yetkisi de yine ilçe belediye zabıta kolluğunda olması gerekir. Çünkü mahalli idarelerin kuruluş felsefesinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması esas olduğundan bozulan

²⁸⁶ Dan. 8. D., E.: 1997/ 2009, K.: 1999 / 7523, T.: 13. 12. 1999, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

kamu düzeninin tekrar sağlanması adına cezai müeyyide uygulama da yine en başta ilçe belediye zabıtasında olması gerekir.

2) Belediye zabıtası boşaltılmasına ya da yıkılmasına yetkili makamlarca karar verilen yapı, ev ya da müesseselere yasal yetkili memurlarla birlikte girmekle ve yasal yaptırımların uygulanmasında bu memurlarla birlikte hareket etmekle yetkilidir.

3) Belediye zabıtası, mevzuat ile kendisine tanınan yetkilerin kullanılmasına engel olmaya çalışanlar hakkında adli kovuşturmanın yapılması için tutanak düzenlemekle yetkilidir.

4) Belediye zabıtası belediyeye ait taşınır ve taşınmaz mallara karşı yapılacak tecavüzleri usulüne uygun olarak önlemek ve bu konuda gerekli işlemleri yapmakla yetkilidir.

5) Kamuya açık alanlarda belediyenin kurallarına aykırı surette seyyar satış yapan kimseleri ve başkalarının ticarethanelerinin önlerinde oraları kapatacak biçimde işgal eden kişilere engel olmaya yetkilidir. Aynı şekilde yaya kaldırımlarının izinsiz biçimde işgal edilmesini önlemekle yetkilidir.”

6) Taşıtların durma, duraklama ya da park etme suretiyle yolları işgal etmesini önlemekle yetkilidirler. Ayrıca vatandaşların gelip geçmesi için ayrılan yerlerin ve yaya kaldırımlarının gereksiz yere işgal edilmesini önlemekle yetkilidirler.

7) Belediye zabıtalrı kamuya açık yollarda, kaldırımlarda ve meydanlarda izinsiz gazete, dergi ve neşriyatların teşhir edilmesini önlemeye yetkilidirler.

8) 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında korunmakta olan eserler, icra ve yapımların tespit edildiği kitap, kaset, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin, pazar veya panayır kurulan yerler, meydanlar, mezat yerleri, yollar, meydanlar, Pazar yerleri, iskeleler köprüler gibi kamuya açık alanlarda satışının önlenmesiyle yetkilidirler. Belediye zabıtası buralarda bu eserlerin satışına izin vermez ve bunların satışını önler. Ayrıca bunların satışını yapan ya da buna teşebbüs

eden kişiler hakkında yasal işlem yapar ve bu materyalleri toplayıp yetkili makam ve mercilere teslim eder.

9) Belediye zabıtalrı, sağlığa zararlı olduğu usulüne uygun bir şekilde yapılan tahliller sonrasında sabit görülen bozulmuş, kokmuş ve çürümüş gıda ürünlerini yetkililerin isteğiyle ve rapor üzerine imha etmeye yetkilidirler.

10) Belediye zabıtalrı sahipsiz ve başıboş bir şekilde belde içerisinde dolaşan hayvanların muhafaza altına alınmasını sağlarlar. Bunların tehlike yaratması muhtemel olanlarına karşı gerekli önlemleri alırlar ve bu hayvanların veteriner ekipleri tarafından usulünce etkisiz hale getirilmesinde faaliyet gösterirler.

11) Belediye zabıtalrı kamuya açık alanlarda aşırı derecede gürültü yapan, çevreyi kirleten, pazar ve panayır yerlerinde giriş ve çıkışı zorlaştıran kişilere gerekli uyarıları yaparlar. Bu uyarılara rağmen aynı şekilde davranmaya devam eden kişiler hakkında yasal işlem yapmaya yetkilidirler.

3.2.11. Belediye Zabıtasının Kolluk Yetkilerinin Sınırları

3.2.12. Belediye Zabıtasının Sorumluluğu

Belediye Zabıtası Yönetmeliği'ne göre belediyedeki zabıta personeli, kendisine kanuni olarak tevdi edilen vazifelerin mevzuat çerçevesinde yerine getirilmesinden sorumludur. Yönetmeliğin 12. maddesinin hükmüne göre: “*Belediye zabıtası amir ve memurları, görevlerine ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve emirleri bilmekle, hizmetlerini bunların hükümleri dairesi içerisinde yapmakla ve görevlerin yerine getirilmesi sırasında birbirlerine yardım etmekle yükümlü ve sorumludurlar.*” (Bld. Z. Ynt., md.: 12/1) denilmektedir.

İdare hukukunda sorumluluğun yasal dayanağı Anayasanın 125. maddesinde yer alan idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlü olmasıdır. Öte yandan, Anayasanın 129.maddesinde ise kamu görevlileri yetkilerini kullanırken işlemiş olduğu kusurlardan dolayı tazminat davaları idareye karşı açılmakla birlikte idarece daha sonra kamu görevlisine rücu hakkı saklıdır.

Belediyelerin sorumluluğu bakımından, öncelikle idarece yapılan bir hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hususlarının ortaya konulması gerekir. Çünkü sorumluluğun temelinde hizmet kusuru olup olmadığına bakılır.

Belediyeler, kural olarak yürüttükleri kamu hizmetiyle nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlüdürler. Belediyelerin eylem ve/veya işlemlerden doğan zararlar idare hukuku kuralları çerçevesinde hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri gereği tazmin edilmektedir²⁸⁷.

Ancak, ortada tazmini gereken zararın bulunmaması, zararın zarar gören kişinin veya üçüncü kişinin eyleminden doğması, mücbir sebeplerden kaynaklanması, zararlar idari faaliyet arasında nedensellik bağının kurulamaması, idare hukukuna özgü tazmin nedenlerinin bulunmaması gibi durumlarda idarenin tazmin yükümlülüğü ortadan kalkar²⁸⁸.

Nitekim Danıştay'ın bir kararında; “sorumluluğun belirlenmesi bakımından kişilerin her türlü belediye hizmetlerinden yararlandırılması ve işyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına ilişkin Yönetmelik uyarınca, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerinin belediyece denetimi yapılarak kapatılmaması nedeniyle, zararın hizmet kusuru kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, işyerinin ruhsatsız olmasının, davalı idarenin hukuka aykırı eylemi ile oluşan zarar arasındaki illiyet bağı ortadan kaldırııcı nitelikte olmayıp, ancak idarenin sorumluluğu kapsamında kusur oranının belirlenmesinde dikkate alınacağı, bu itibarla, yoğun yağış nedeniyle kanalizasyon şebekesinden gelen pis suyun işyerini basması sonucu oluşan zararın meydana gelmesinde, tarafların sorumlulukları ve kusur oranları, mümkünse keşif ve bilirkişi incelemesi, mümkün değilse dosyadaki bilgi ve belgeler üzerinde bilirkişi incelemesi yaptırılarak belirlenmesi ve bunun sonucuna göre karar verilmesi gerekir.”²⁸⁹ denilmiştir.

Bir başka kararda özetle; “Binanın ruhsat almaksızın kaçak olarak yapıldığı, anılan idarece gerek yapının inşaatı aşamasında, gerek daha sonraki aşamalarda

²⁸⁷ Tan, a.g.e., s. 456-457.; Gözler, C.2., s. 539- 543.

²⁸⁸ DİDDK., E.: 2012 / 1657, K.: 2014 / 3421, K.T.: 03.11.2014,
[https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=#\(E.T.:11/9/2019\)](https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=#(E.T.:11/9/2019))

²⁸⁹ Dan. 8. D., 28/09/2011 tarih ve E:2011 /4817, K:2011/4245 sayılı kararı,
<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-9603#, E.T.: 10/9/2019>

yapıya ilişkin olarak herhangi bir tespit ve denetim yapılmadığı, yıkılan binanın kaçak olarak inşaa edilirken, hatalı malzeme ve işçilik kullanılması sonucu deprem sonrasında yıkıldığı kanaatine varıldığı, yasaların vermiş olduğu denetim ve gözetim görevlerini yerine getirmeyen davalı belediyenin zararın meydana gelmesinde %100 oranında kusurlu olduğu kanaatine varılmıştır²⁹⁰.

Bu karara göre idarece kaçak yapı niteliğindeki yapının inşası veya daha sonraki süreçte tespit ve denetim yapılmaması nedeniyle belediyenin üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmediği açıktır. Çünkü belediyeler, yürüttükleri hizmetin işleyişini sürekli kontrol etmek ve gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Bu yükümlülüğün tam ve gereği gibi yerine getirilmemiş olması nedeniyle doğan zararların, hizmeti yürütmekle yükümlü bulunan belediye tarafından tazmini gerekmektedir.

Bir başka kararda ise; “davacılar tarafından işletilmekte olan İstanbul ili, Sarıyer ilçesi, Bahçeköy Caddesi, No:114 adresindeki işyerinin önünde bulunan ruhsata aykırı ilavelerin imar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca yıkımına ilişkin olarak 03.08.1989 günlü Sarıyer Belediye Encümeni kararının alındığı, söz konusu encümen kararı uyarınca 11.08.2005 tarihinde ruhsata aykırı ilavelerin yıkımının yapıldığı, ancak yıkım esnasında kaynak makinesinden çıkan kıvılcımlar nedeniyle markette yangın çıktığı,... uyuşmazlık konusu yangın nedeniyle uğranılan maddi zararların oluşumunda davacının ve davalı belediyenin kusur oranlarının ne olduğu ve davacının yangından kaynaklanan gerçek zararının ne olduğu, diğer bir ifadeyle doğrudan yangın nedeniyle uğranılan ve sigorta tarafından ya da bir başka yolla giderilmemiş bulunan zarar kalemlerinin neler olduğu konularında dosya üzerinde bilirkişi incelemesi yaptırılması ve tespit edilen zarar miktarından davacının kusuru oranında indirim yapılması suretiyle uyuşmazlığın esası hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir²⁹¹.

²⁹⁰ Dan. 6. D., E.: 2007 / 5045, K.: 2008 / 20, K.T.: 15.01.2008,
<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-9603#>, E.T.: 10/9/2019)

²⁹¹ Dan. 6. D., E.: 2008 / 6580 K.: 2010 / 4551 K.T.: 05.05.2010,
<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-9603#>, E.T.: 10/9/2019)

Fransız Danıştay'ına göre de; belediye yüzme havuzunda bir çocuğun boğulması durumunda hizmetin organizasyonunda hata olduğundan belediye kusurludur²⁹².

Yukarıda yer verilen kararlara da bakıldığında belediyeler, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirirken, gerekli teşkilatı kurmak, bu teşkilatın aynı, şahsi ve mali imkan ve araçlarını hizmete hazır tutmak, hizmetin ifası sırasında hizmetin zamanında ve gereği gibi işlemesine devamlı olarak nezaret etmek ve hizmetin işleyişini kontrol etmekle sorumludur. Gerek hizmetin aynı, şahsi ve mali imkan ve araçlarının temin ve ifasındaki kusur, gerekse temin edilen bu araçlarla ifa olunan hizmetin geç işlemesi, gereği gibi veya hiç işlememesi²⁹³; belediyeye, zarar gören kimselerin bu nedenlerle doğan zararların tazmin sorumluluğunu yükler²⁹⁴.

3.2.13. Belediye Zabıtasının Kadro ve Unvanları

Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne göre; Belediye zabıtası personeline verilen kadro ve unvanlar, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslara göre belirlenmektedir. Söz konusu esaslara göre zabıta birimi içerisinde; zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri²⁹⁵ ve zabıta memuru unvanlı kadrolar yer almaktadır. Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde anılan bu unvanlardan zabıta daire başkanı ve zabıta müdürü haricindeki kadrolara yapılacak olan atamalarda bazı özel şartlar aranmaktadır. Söz konusu şartları taşımayan kişilerin zabıta memurluğu ve ilgili kadrolara atanması, Danıştay'ın denetimine tabi olarak iptal edilir.

²⁹² Gözler, C.2., s. 1000.

²⁹³ Günday, a.g.e., s. 371.

²⁹⁴ Yıldırım ve diğerleri, a.g.e., s. 940.

²⁹⁵ "Davacının zabıta komiseri olarak atanabilmesi için öncelikle, zabıta komiser yardımcısı unvanını alması gerekmektedir. Oysa davacının sahip olduğu kadro zabıta memuru kadrosu olup, zabıta komiseri olarak atanabilmesi için alt kadroda (zabıta komiser yardımcısı) görev yapması şarttır. Davacının, zabıta komiser yardımcılığı görevinde bu kadroya atanmaksızın çalıştırılmış olması, Yönetmeliğin ön gördüğü alt kadroda çalışma şartını taşıdığı anlamına gelmemektedir." Dan. 5. D. E.: 2003 / 3060 K.: 2006 / 1977 K.T.: 14.04.2006, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

Belediyelerin yönetmelik hükümlerine aykırı olarak kadro ihdas etmesi hukuka aykırı olduğundan Danıştay kararları ışığında bozma sebebi olarak görülmektedir²⁹⁶.

Belediye Zabıtası Yönetmeliği kapsamında zabıta şube müdürlüğü kadrosuna atanabilme koşulları şunlardır (Bld. Z. Ynt., md.: 17/a):

a) Mesleğe ilişkin yükseköğrenimin bitirilmesi ya da en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olunması gerekmektedir.

b) Minimum iki yıl süreyle zabıta amiri kadrosunda çalışılmış olması gerekmektedir.

c) 1-4 dereceli kadrolara atanmak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinin (B) bendinde belirtilen sürelerde hizmetin bulunması gerekmektedir.

Öte yandan, zabıta müdürlüğü kadrosuna atanmak için görevde yükselme sınavında başarılı olunmasına gerek yoktur. Konuya ilişkin olarak Danıştay'ın 2017 tarihinde verdiği bir kararda ataması sınavda başarılı olunmaksızın yapılan kişinin, zabıta müdürlüğüne atanma için görevde yükselme sınavında başarılı olma şartını taşımayan birisinin atamasının iptal edilmesine ilişkin açılan davada Mahkemenin ret kararını bozmuştur. Danıştay'a göre zabıta müdürlüğüne atanma için görevde yükselme sınavına girmeye gerek yoktur. Çünkü, "zabıta müdürlüğü kadrosuna atanabilmek için, görevde yükselme sınavında başarılı olma şartı bulunmadığından, davacının anılan sınava girmemesi nedeniyle zabıta müdürlüğüne atanma şartını taşımadığı gerekçesiyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolundaki Mahkeme kararında hukuksal isabet görülmemiştir." denilerek atanma şartlarını taşımadığı belirtilmiş ve işlem iptal edilmiştir²⁹⁷. Oysa her ne kadar şekil şartı olarak görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına girmemiş ise de, objektif kriter sayılabilecek nitelikteki bir sınava girmesi gerektiği esas alınması hukuken ve liyakat açısından daha uygun olurdu.

d) Kadro durumunun elverişli olması gerekmektedir.

²⁹⁶ Dan. 5. D., E.: 1992/ 5481, K.: 1995 / 1396, T.: 11. 04. 1995, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

²⁹⁷ Dan. 2. D., E.: 2016/ 4292, K.: 2017 / 628, T.: 02. 02. 2017, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-9603#>, (E.T.:21. 05. 2019).

Belediye Zabıtası Yönetmeliği kapsamında zabıta amirliğine atanabilme şartları şu şekilde sıralanmaktadır (Bld. Z. Ynt., md.: 17/b):

1) Asgari ortaöğretim (lise) mezuniyeti şartının sağlanması gerekmektedir.

2) Dört yıllık yükseköğretim mezunları için iki yıl; iki yıllık yüksekokul mezunları için üç yıl, lise ve dengi okullardan mezun olanlar için de dört yıl süreyle zabıta komiserliği kadrosunda çalışılmış olması gerekmektedir.

3) Yükseköğretim mezunlarının 1-4 dereceli kadrolara atanabilmeleri için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinin (B) bendinde belirtilen süreler kadar hizmet sürelerinin bulunması gerekmektedir.

4) Görevde yükselme sınavında başarılı olunması gerekmektedir.

5) Kadro durumunun atanabilmeye elverişli olması gerekmektedir.

Belediye Zabıtası Yönetmeliği kapsamında zabıta komiserliğine atanabilme koşulları şunlardır (Bld. Z. Ynt., md.: 17/c):

a) Asgari ortaöğretim (lise) mezuniyeti şartının sağlanması gerekmektedir.

b) Dört yıllık yükseköğretim mezunları için iki yıl; iki yıllık yüksekokul mezunları için üç yıl, lise ve dengi okullardan mezun olanlar için de dört yıl süreyle zabıta memuru kadrosunda çalışılmış olması gerekmektedir.

c) Görevde yükselme sınavında başarılı olunması gerekmektedir.

d) Kadro durumunun atanabilmeye elverişli olması gerekmektedir.

Belediyeler, görevde yükselmeye ilgili aranacak hizmet sürelerini, kurumları içerisinde ve diğer kurumlar içerisinde geçirilen hizmet sürelerini dikkate alarak belirler. *“Bu sürelerin minimum iki senesinin zabıta teşkilatı içerisinde geçmiş olması gerekmektedir. Ancak, yeni kurulan belediyelerde görevde yükselmeye ilişkin ilanlara başvuru olmaması durumunda minimum iki sene çalışmış olmak koşulu aranmamaktadır”* (Bld. Z. Ynt., md.: 17/2).

3.2.13. Belediye Zabıtasının Hakları

Belediye Zabıta Yönetmeliği kapsamında zabıta personelinin kazanılmış hakları düzenlenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde yasa ve yönetmelikte belediye zabıtasına tanınan hakların neler olduğu ve bu hakların hangi surette kullanılabilceği konusu incelenecektir.

3.2.13.1. Fazla Çalışma Ücreti

Belediye zabıta ve özel güvenlik hizmetleri içerisinde fiili olarak çalışmakta olan personele, yapmış oldukları fazla mesainin karşılığında yıllık bütçe kanunu içerisinde belirlenmiş olan üst sınırın aşılması koşuluyla belediye meclisinin kararı doğrultusunda tespit edilecek miktarda fazla çalışma ücreti, çalışma sonunda ödenir. Danıştay'ın konuya ilişkin 2014 tarihli kararında zabıta memurlarının fazla çalışma ücretinden yararlanacakları açık bir şekilde belirtilmiş ve bu hakkın memurların temel haklarından olduğu dile getirilmiştir²⁹⁸.

Belediye zabıta müdürlüğünün bünyesi içerisinde bulunan norm kadroyu doldurmasına karşın belediyenin ihtiyaçları doğrultusunda diğer birimlerde belediye başkanının onayı ile görevlendirilmiş olan zabıta memurlarına mesai ödenmesi mümkün değildir²⁹⁹.

3.2.13.2. Belediye Vasıtalarından Yararlanma

Bakanlar Kurulu tarafından 28 Ocak 2002 tarihli ve 2002/3654 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmetlerinden Ücretsiz veya İndirimli Olarak Faydalanacakların Tespitine İlişkin Kararı 08.02.2002 tarih ve 24665 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kararın 3. maddesine göre; belediyeler ve bunların kurduğu birlik, müessese ve işletmeler tarafından yürütülmekte olan toplu taşıma hizmetlerinden faydalanma ile sınırlı kalmak kaydıyla belediye zabıtası kadrosunda görevli olan personel, belediyenin toplu taşıma hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir.

²⁹⁸ Dan. 11. D., E.: 2013/ 3728, K.: 2014 / 4312, Tarih: 13. 06. 2014, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

²⁹⁹ Sevgili, a.g.t., s. 54. ; Oysa Tortop ve diğerlerine göre; görev ve derecesine göre görevlendirildiği birimde aylık veya varsa ek ücretlerden yararlandırılmalıdır.; Tortop ve diğerleri, a.g.e., 495.

3.2.13.3. Yemek

Yirmi dört saat çalışma ve kırk sekiz saat dinlenme şeklinde çalışan zabıta personeline iki; on iki saat çalışma, yirmi dört saat dinlenme ve on iki saat çalışma, on iki saat dinlenme şeklinde çalışan zabıta personeline bir öğün yemek verilmektedir. Yiyecek giderlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212. maddesi kapsamında belediye bütçesinden karşılanması gerekmektedir (Bld. Z. Ynt., md.: 37).

3.2.13.4. İzin Hakkı

Belediye zabıta personelinin izin hakları yürürlükte bulunan yasalara göre ve teşkilatın işleyiş düzeninin aksatılmaması şartıyla yetkili makamın uygun görmüş olduğu zamanlarda verilmektedir. Yıllık izinler zabıta amirleri tarafından senelik olarak personelin görüşünün alınması sonucunda belirlenmektedir. Yıllık izin; hizmet süresi bir yıl ile on yıla kadar (on yıl dâhil) olan personel için yirmi gün, hizmet süresi on yıldan fazla olan personel için otuz gün olarak düzenlenmiştir (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m.102). Zorunlu durumlarda bu sürelerle yol sürelerinin de eklenmesi mümkündür(Belediye Zabıta Yönetmeliği, Madde: 38,).

3.2.13.5. Giyecek Yardımı

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabıta personelinin giyeceği kıyafet açık şekilde belirtilmektedir. Yazlık, kışlık ve tören kıyafeti olmak üzere üç adet kıyafet bulunmaktadır. Bu kıyafetler nakdi olarak değil aynı olarak belediye tarafından temin edilir. Yazlık ve kışlık kıyafetlerin her sene, tören kıyafetlerinin ise iki senede bir verilmesi esastır. Bunun yanı sıra zabıta personelinin giyeceği kıyafetlerin ne şekilde olacağı, aksesuarları ve apoletleri ayrı ayrı belirtilmiştir. Resmi elbise ve işaretlerin başkaca bir özel ya da kamu kuruluşunun mensubu tarafından kullanılması yasaklanmıştır(Bld. Z. Ynt., md.: 31-35). Danıştay'ın 2011 tarihli karar kapsamında İçişleri Bakanlığı'nın zabıta memurlarının giyecekleri ve savunma amaçlı

teçhizatlarını düzenleme yetkileri üzerinde durulmuş ve idarenin bu konudaki işlem özgürlük alanının sınırları çizilmiştir.³⁰⁰

3.2.13.6. Savunma Amaçlı Teçhizat

Belediye zabıta personelinin görev sırasında karşı karşıya kaldıkları direniş ve fiili saldırıları bastırmak için kullanması amacıyla göz yaşartıcı gaz, kask ve kalkan gibi savunma amaçlı teçhizatları bulunmaktadır. Belediye zabıtası söz konusu teçhizatlarına yalnızca kendini korumak amacıyla kullanılmalıdır. Bu teçhizatlar kullanılırken ölçülü olunması ve bunların karşıdakine en az zarar verici biçimde kullanılması esastır (Bld. Z. Ynt., md.: 45).

3.2.13.7. Sportif Faaliyetlere Katılma

Zabıta personellerinin fiziki özellikleri, hazırlanmış olan spor programlarıyla desteklenebilmektedir. Zabıta personeline; kültür-fizik hareketleri, atletizm, aletli sporlar, mukavemet ve denge sporları ile uygun görülen diğer mesleki sportif faaliyetler yaptırılmak suretiyle performans verimliliklerinin arttırılabilmesi amaçlanmaktadır. Zabıta personellerinin sportif çalışmalarını ile mesleki sporları yapabilmesi için gereken saha düzenlenmesinin yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemeler belediye tarafından gerçekleştirilir ve bu amaçla gerekli olan araç gereçler temin edilir. Bunun yanı sıra zabıta personeli, bu konuda belediyelerin spor ve sosyal tesislerinden yararlanabilir. Zabıta teşkilatındaki personellerin yurtiçinde ve yurtdışında düzenlenmekte olan zabıtalar arası sportif müsabakalara katılımları teşvik edilmeli ve onlara gerekli imkânlar sağlanmalıdır (Bld. Z. Ynt., md.: 29).

3.2.13.8. Belediye Zabıta Görevlerine Başka Hizmet Verilmemesi

Belediye Zabıtası Yönetmeliği'nde "*Belediye zabıta görevlilerine zabıta hizmetleri dışında bir görev verilemez*" denilmektedir. Dolayısıyla zabıta memurlarının belediye başkanının çocuğunu kreşe götürme, zabıta müdürünün evi için alışveriş yapma gibi görevleri bulunmamaktadır. Bu tarz suiistimalleri bunu gerçekleştiren kişiler açısından hukuki sorumluluk doğuracağı belirtilmektedir (Bld.

³⁰⁰ Dan. 12. D., E.: 2008/ 5911, K.: 2011 / 1567, T.: 06. 04. 2011, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

Z. Ynt., md.: 42,). Danıştay'ın 2015 tarihli kararı kapsamında zabıta memurlarının yönetmelikte anılan koşullar dışında başka bir görevde geçici ya da sürekli görevlendirilmelerinin mümkün olmadığı belirtilmektedir³⁰¹

3.2.13.9. Başka Bir Belediyede Görev Alma

Bir belediye içerisinde görevli bulunan zabıta amiri ya da memuru, atamaya yetkili olan amirin muvafakati ve memurun kabul etmesi ile 15.1.1974 tarih 7/7753 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe giren Devlet Memurları Geçici Süreli Görevlendirme Yönetmeliğinde belirtilen ilkelere uyulması koşuluyla başka bir belediye içerisinde geçici surette görevlendirilebilmektedir. Geçici görevlendirme ile başka bir belediye bünyesinde görevlendirilen zabıta memurunun geçici görevde geçirmiş olduğu süre, asıl kadrosundaki süresi içerisinde dâhil edilir. Bu memur, görevlendirilmiş olduğu kadrodaki aylığı almakla birlikte o kadronun diğer mali ve sosyal haklarından da faydalanır. Geçici görev süresinin altı aydan fazla olması durumunda geçici olarak görevlendirildiği belediyede yetkili sicil amiri tarafından kendisi için sicil raporu düzenlenir. Bu rapor, zabıta memurunun asıl belediyesine bildirilir. Geçici görevlendirme iki yıldan fazla süremez. Geçici olarak görevlendirilmekte olan zabıta memurunun asıl kurumunda bulunduğu kadrosuna, başka bir memurun geçici olarak görevlendirilmesi mümkün değildir (Bld. Z. Ynt., md.: 43). Öte yandan bu hususla ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sitemine geçilmesi ile beraber bir değişiklik olmuştur. Cumhurbaşkanlığının yayımladığı Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği³⁰² hükümleri uyarınca 6 ayı aşan geçici görevlendirmeler için, personelin muvafakati aranmaktadır. 6 aydan az görevlendirmelerde ise personelin muvafakati aranmamaktadır. Bu yönetmelik

³⁰¹ "Eski yönetmelik kapsamında açılan bir davada; "her ne kadar Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesinin 36.maddesinde, memurların Belediye Reislerinin emri üzerine kadrosu olmayan munza vazifeleri de yapmakla mükellef oldukları yolunda genel nitelikte bir hüküm yer almakta ise de, Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliğinin 62. maddesinde de, Belediye Zabıtası memurlarına, zabıta hizmetleri dışında bir görev yüklenmeyeceği yolunda özel hüküm getirilmiştir. Davalı idarede zabıta memuru kadrosunda olan ve kadrosu bulunmayan otobüs biletçiliği görevi ek görev olarak tarafına verilen davacının, asli görevi olan zabıta memurluğu görevini aralıksız sürdürdüğü anlaşıldığından, ek görev olarak verilen otobüs biletçiliği görevine mazereti olmaksızın 11 gün süre ile devam etmediği nedeniyle görevden çekilmiş sayılması yolundaki işlemde mevzuata uyarlık bulunmamaktadır." Dan., 5. D., E.: 1985 / 1292 K.: 1985 / 2664 K.T.: 18.12.1985; www.onercaliskan.com, (E.T.:28/8/2019)Yeni yönetmelik kapsamında açılan bir davada da Danıştay aynı yönde karar vermiştir. Dan., 5. D., E.: 2015/ 2608, K.: 2015 / 7521, T.: 06. 10. 2015, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (E.T.:21. 05. 2019).

³⁰² <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/05/20190503-11.pdf>, (E.T.:15/09/2019)

öncesinde, belediyelerin böyle **resen** bir uygulama yapması mümkün değildi. Cumhurbaşkanlığının yayımladığı yönetmelikte ilk kez, "**Kurumların Emrine**" ve "**Kadro veya pozisyona geçici görevlendirme**" şeklinde iki ayrı görevlendirme biçimine yer verilerek geçici görevlendirme işlemleri oldukça kolay hale getirilmiştir. Ancak bu durum kamu görevlilerinin özellikle yerel yönetimlerde görev yapan ve sabit kadrodaki personelin başka kurumlarda görevlendirilmesinin önünü açmıştır. Bu yönetmeliğin yerel yönetimlerde bazı personelin görev mahallinin dışındaki yerlere geçici olarak görevlendirilmesine yol açabilir. Kaldı ki, personeli cezalandırma maksadıyla da böyle bir görevlendirme tesis edilebilir. Bu çekinceden dolayı yapılan düzenlemenin yerel yönetimlerde uygulanmaması gerekirdi ve bu yönde istisnai düzenleme yapılabilir.

3.2.14. Belediye Zabıtasının Denetlenmesi

Belediye zabıta personelinin denetlenmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yapılmaktadır. Bu kanun kapsamında çıkarılan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 30. maddesinde yer alan hükümler çerçevesinde zabıta personelinin denetimi yapılır. Buna göre belediye zabıta personeli; Bakanlık tarafından görevlendirilen denetim elemanları, Valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları tarafından ya da bunların görevlendireceği diğer personeller tarafından denetlenebilir (Bld. Z. Ynt., md.: 30).

3.2.15. Belediye Zabıtasının Yeri ve Önemi

Belediye zabıtalrı, vatandaşların yoğun bir biçimde yaşadığı kentlerde görev yapmaktadır. Bu görevleri dolayısıyla zabıta personeli, kentte yaşanan sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Belediye zabıtası, halkın yaşamının güvenli, düzenli ve sağlıklı bir biçimde devam etmesini sağlamak durumundadır. Belediye zabıtasına ait olan bu özellik, belediyelerin görevlerinin şehir ve beldede günlük yaşamın düzenlenmesine ve sürdürülmesine yönelik olmasından kaynaklanmaktadır³⁰³.

Çeşitli yönleri ile açıklık getirilmeye çalışılan 'Kent Güvenliği' kavramının, şehrin çeşitli konularda yönetilmesi ve dizayn edilmesiyle yükümlü bir kamu kurumu olan belediyeler içerisinde kolluk kuvveti olarak görev yapan belediye zabıtası

³⁰³ Ender Aslan, Örsan Akbulut, Nizam Önen, *Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Yayın No. 312, Ankara, 2002, s. 43. Tortop ve diğerleri, a.g.e., 13.

kavramından ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu kapsamda belediye zabıtasının yaptığı hizmetlerin genel kolluğun yaptığı hizmetlerden farklı bir hizmet türüne dâhil olduğu savunulmaktadır. Kolluk kavramı; kamu düzeninin sağlanması ve söz konusu düzenin bozulmasının önlenmesi için görevli personel ve teşkilatı ifade etmektedir. Belediyelerin kolluk hizmetleri ve teşkilatlanması, şehir hayatında sağlığın muhafaza edilmesi ve insanların mutlu bir yaşam sürmesinin sağlanmasına yönelik hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuştur³⁰⁴.

İnsanların şehirlerde sürdürmekte oldukları yaşantılarını etkilemekte olan ve bu yaşantıları düzenleyen pek çok konuyu kapsayan ‘Avrupa Kentsel Şartı’na göre belediyelerin temel görevi, insanların kent yaşamının mükemmelleştirilmesini sağlamaktır. Belediyelerin kolluk kuvveti olan belediye zabıtalrı da belediyeye verilen bu görevlerin en iyi şekilde yürütülmesinde rol oynamaktadır. Örneğin, sağlık konusunda belediyeler, o kentte yaşayan halkın sağlık ve esenliğini sağlamakla yetkili ve görevlidirler. Bu kapsamda gıda sağlığı konusunda belediyelerin belirli görevlerinin olduğu belirtilmektedir. Bu noktada gıda sağlığı konusuna ilişkin olarak belediyeler, kendilerine tevdi edilen görevleri belediye zabıta personeli marifetiyle yerine getirirler. Gıda sağlığına ilişkin olarak halka yiyecek ve içecek gıda ürünlerini sunmakta olan firmaların ve işletmelerin, gıda ürünlerinin üretim ve sunumu konularında belli temizlik koşullarını sağlamaları gerekmektedir. Gıda maddeleri üreten firmaların ve işletmelerin denetlenmesinde, ilgili kanunda belirtildiği üzere Sağlık Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve ilgili belediyeler ortak bir komisyon kurarak görev icra etmektedirler. Bu denetim sürecinde bakanlıkların bu konudaki ilgili birimleriyle koordineli bir biçimde belediyeler adına belediye zabıta personelleri görev yapmaktadırlar³⁰⁵.

Belediye zabıta personelinin sağlıklı çevre konusunda kent içerisinde belediyelerin mücavir alanları dâhilinde çevre koruması adına, Çevre ve İmar Kanunu ve ilgili mevzuata dayanarak birtakım mühim yetki, sorumluluk ve görevleri bulunmaktadır. Bu kapsamda belediye zabıtası, doğa ve çevrenin korunması noktasında kendi sorumluluk alanı içerisinde çevrenin kirletilmesini önlemek ve

³⁰⁴ R. Cengiz Derdiman, *Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme 1*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1997, s. 107.

³⁰⁵ Kırmızı, a.g.t., s. 54.

çevreyi kirletenlere karşı cezai işlem uygulamakla yükümlüdür. Zabıta personeli, belediyelerin kolluk kuvveti olması nedeniyle sağlık, imar, ulaşım, tarım, veterinerlik ve ekonomi ile alakalı birçok alanda sorumluluk üstlenmektedir³⁰⁶.

Belediye zabıtasının kent güvenliği konusunda birtakım görev ve yetkileri bulunmaktadır. Belediye zabıtası tarafından yerine getirilen pek çok görev ve sorumluluğun dolaylı olarak kent güvenliğini de kapsadığı savunulmaktadır. Her geçen gün kent nüfus yoğunluğunun artması, kentler açısından bazı güvenlik tehditlerinin ortaya çıkmasına da neden olmaktadır. Bu artış neticesinde kent içerisinde ortaya çıkan güvenlik risklerine karşı belediyelere verilen görev ve sorumluluklar, zabıta personeli vasıtasıyla yerine getirilmektedir³⁰⁷.

Kent nüfusunun artması ile ortaya çıkan güvenlik tehdidinin adli suçlarla sınırlı olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Kent nüfusunun artışı ile çevre kirliliğinin artması ve doğaya verilen zararın artması da güvenlik tehdidi kapsamında değerlendirilmelidir. Bir kişinin yaşadığı kentte sokağa çöp ya da moloz atması ve denizi ya da ormanları kirletmesi de suç olmasının yanı sıra çevreye karşı bir güvenlik tehdididir. Bu kapsamda belediye mücavir alanlarının içerisinde bu tür idari ve cezai yaptırımları gerektiren suçları işleyen kişilere karşı cezai işlemler uygulamak ve mevzuatın gereğini yerine getirmek, başta belediye zabıtasının olmak üzere bütün kolluk kuvvetlerinin görev ve sorumluluğundadır³⁰⁸.

Günümüzde kent yaşamı ve belediye dendiğinde akla ilk gelen unsurların başında belediye zabıtası gelmektedir. Belediye zabıtasının en önemli özelliklerinin başında da kentte yaşamakta olan bireylerin gündelik yaşamlarını esenlik içerisinde ve düzenli bir biçimde sürdürmesine yardım etme gelmektedir. Esas itibarıyla belediye zabıtasına ait olan bu görev, belediyelerin şehir hayatındaki temel fonksiyonuna dayanmaktadır. Bunun sonucunda da insanların günlük yaşamlarının pek çok alanında belediye ile belediye zabıtasının birbirine eş olduğu algısı ortaya çıkmaktadır. Belediye zabıtası ve bu görevi icra eden personel, kent alanında sahip olduğu yetki ve sorumluluğu belediyelerin mevzuatta düzenlenmiş olan yetki ve

³⁰⁶ Firuz Demir Yaşamış, *Belediye Yönetimi*, Zirve Ofset, Ankara, 1996, s. 44.

³⁰⁷ Kırmızı, a.g.t., s. 55.

³⁰⁸ Gökulu, a.g.e., s. 31.

sorumluluğundan almaktadır. Zabıta hizmetlerinin kent yaşamında kesintisiz olması esastır. Yani zabıta hizmetlerinde yirmi dört saat esasına göre hareket edilir. Bütün bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde zabıta teşkilatı, belediyelerin yetki ve sorumluluğu kapsamında hizmet veren, kent yaşamını ve özellikle de kent güvenliğini sağlama noktasında kolluk kuvvetlerine yardımcı olan çok önemli bir teşkilat olarak görünmektedir. Köklü bir tarihe sahip olan belediye zabıta teşkilatının bu önemli konumu nedeniyle daha fazla değerlendirilmesi ve araştırmalara konu edilmesi gerekmektedir. Uygulamada yaşanan aksaklıkların giderilmesi için teşkilat yapısına ilişkin düzenlemelerde kamu yararının ön plana çıkarılmasına dikkat edilmelidir³⁰⁹.

³⁰⁹ Kırmızı, a.g.t., s. 55.

SONUÇ

Günümüzde insanlar yaşamak için yoğun nüfusa sahip olan ve her tür etkileşimin yaşanmakta olduğu şehirleri daha çok tercih etmektedirler. Yönetimsel açıdan belediyeler, şehirlerde kurulmuş olan ve kendilerine anayasa ve yasalar ile verilen kamu görevlerini yerine getiren tüzel kişilerdir. Belediyeler, kendilerine verilen çeşitli yetkiler ve bu yetkileri kullandıkları çeşitli birimlerle donatılmıştır. Bu birimlerden biri de belediye zabıtası teşkilatıdır. Belediye zabıtalrı belediyelerin özel kolluk kuvveti olarak faaliyet gösterirler. Belediye zabıtalrının asayişin sağlanmasına yönelik görevleri yoktur. Zabıta personeli, kendisine verilmiş olan yetkileri ilgili mevzuat kapsamında, belediye mücavir alanının içerisinde kullanır. Belediye zabıtasının temel olarak görevleri; kent güvenliği, kent sağlığı, kentin esenlik ile huzurunun sağlanmasıdır.

Güvenlik hizmetleri merkezi yönetim tarafından verilmesi gerekli olan hizmetler sınıfındadır. Buna karşılık belediyelerin kolluk kuvveti olarak nitelendirilen zabıta birimlerinin görev ve faaliyet alanında yer alan kent güvenliğinin genel güvenlik kapsamında ele alınmadığı görülmektedir. Zabıtanın belediye mücavir alanı içerisinde kent güvenliği, sağlık ve esenliğine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları genel kolluk tarafından görülen güvenliğin dışında değerlendirilmektedir. Belediye zabıtası, asli bir kamu hizmetini ifa etmektedir. Bu nedenle bu görevi yerine getiren personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamındadır. Belediye zabıtası kavramı Cumhuriyet dönemiyle birlikte hayatımıza giren bir kavram olmanın ötesindedir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, farklı isimlerle de olsa zabıta hizmetlerini yerine getiren birimler kurulmuş ve faaliyet göstermiştir.

Cumhurbaşkanlığının yayımladığı Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği hükümleri uyarınca yerel yönetimlerde de 6 (altı) ayı aşan geçici görevlendirmeler için, personelin muvafakati aranmaktadır. Ancak ilk 6 (altı) ay için herhangi bir muvafakat aranmamaktadır. Yerel yönetimlerde görev yapmak isteyen personelin bu birimleri tercih etmesinin temel sebepleri arasında aile birliğinin sağlanması, aynı beldede yaşama tercihi gibi nedenler yatmaktadır. Bu düzenlemede

yerel yönetimler istisna tutulabilir ya da personelin muvafakatinin aranacağı yönünde düzenleme yapılabilir.

Belediye zabıtasının mevzuattaki görev, yetki ve sorumluluklarının yanı sıra toplumsal imajının ve bu görevi yerine getiren personelin temel sorun alanları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerilerinin incelenmesi son derece önemlidir. Bu kapsamda zabıta personelinin yetki alanları, sorumlulukları, genel ve özel hakları, diğer kolluk kuvvetleri ile olan ilişkileri, tarihi açıdan misyonu, yerel yönetimler açısından yeri ve önemi üzerinde etraflıca durulması gerekmektedir. Teşkilatın kurumsal yapısının da toplumsal imaj bakımından önemli olduğu açıktır. Kurumsallaşma, bir kurumun ya da teşkilatın kural ve esaslarının açıkça belirlenebilir olması, yapılan işlerin sınırlarının net bir şekilde belli olması ve alınan kararların etkin bir biçimde uygulanabilir olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda belediye zabıta teşkilatının kurumsal yapısı konusunda birtakım eleştirilerin bulunduğu görülmektedir. Kurumsal eksiklerin nedeni olarak da mevzuattan kaynaklanan eksikler ve uygulamadaki aksaklıklar gözlenmekte ve gösterilmektedir.

Belediye zabıtasının birden fazla alanda kurumsallaşma problemleri ile karşı karşıya kaldığı ve bu yapısal sorunlarının belediye zabıtasının görevlerini yerine getirme noktasında zararlarının bulunduğu görülmektedir. İç ve dış sebeplerden kaynaklanan sorunlardan ötürü belediye zabıtalarının görevlerini yaparken birtakım problemlerle karşılaştıkları görülmektedir. Belediye zabıta personelinin pek çok alanda görev icra etmesi, personel verimliliği ve kurumsallaşma açısından olumsuz durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yasal boşlukların ve karmaşıklıkların giderilmesi durumunda zabıta personelinin görevlerini daha verimli bir şekilde icra edeceği ve işlevselliğinin sağlanacağı açıktır. Tarihi ve sosyal açıdan önemli bir yeri olan belediye zabıtasının hak ettiği değere kavuşması ve bu alandaki eksikliklerin giderilmesi, kent yaşamının daha huzurlu ve güvenli bir şekilde devam etmesi açısından son derece önemlidir.

Belediye zabıtasının eğitim ve öğretimi konusunda yeteri kadar alt yapı ve teknik destek verilmediği görülmektedir. Özellikle kurumsallaşma konusunda ciddi sıkıntılar mevcuttur. Benzer şekilde diğer kolluk kuvvetlerinin lisans ve ön lisans seviyesinde eğitim veren okulları vardır. Örneğin, jandarma ve sahil güvenlik

akademisi, polis akademisi ve meslek yüksekokulları gibi ama özel kolluk olan belediye zabıtasının bu konuda kurumsallaşmış eğitim verebilecek bir birimi veya kendine müşahhas okulu ya da üniversitelerde lisans veya ön lisans eğitimi veren program ve bölümleri yoktur. Zabıtalara görev başlandıktan sonra kurum içerisinde de eğitim ve gelişimini devam ettirebileceği etkin ve verimli bir organizasyon yapısı bulunmamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 51' inci maddesinde; "...Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı' nın görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir..." denilmektedir. Bu hükümlerle ilgili olarak, genel kolluk kuvvetlerinde teşkilat görev ve yetkileri kanunu olmasına rağmen zabıtanın görev ve yetkileri kanununun olmaması görev ve yetkilerinin yönetmelikle belirlenmesi " kanuni düzenleme" ilkesine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bir başka anlatımla, kanunilik ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz. Dolayısıyla bu kapsamda belediye kanun 51' inci maddesinin yetersiz olduğu özel kolluk olan belediye zabıtasının görev ve yetkilerinin yönetmelikle belirlenmesinin uygun olmadığını değerlendirmekteyiz. Ancak kanun ilgili maddesinde belediyelere yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenleme yetkisinin verilmesinin bize göre demokratik hukuk devleti ilkelerine ve yerel yönetimlerin varlık sebep ve amaçlarına uygun olduğu, yapılacak düzenlemelerde bu hususun korunması gerektiği düşünülmektedir.

Özel kolluk kuvveti olan ve kamu görevi icra eden zabıta personelinin genel kolluk kuvvetlerinde olduğu gibi yıpranma payı, şehitlik, gazilik gibi haklarından mahrumdur.

Zabıtalığın profesyonel bir meslek haline gelmesi için zabıtalık alım şartlarının yeniden düzenlenmesi, idarenin bir kadroya atama yapıp yapmama konusunda takdir yetkisi bulunması nedeniyle ihtiyaç halindeki kadrolara, geçici ve istisnai olarak başvurulacak bir yol olan görevlendirmenin pratikte bir çok belediyede genel uygulama haline dönüşmesi nedeni ile kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı olan bu durumun hukuka ve hakkaniyete aykırı olması sebebiyle zabıtalık mesleğinde yükselme sınavlarının zabıta memuru alımından zabıta amir ve müdürüne kadar tüm hiyerarşide zorunlu hale getirilmesi ve atamaların bu şartların sağlanması ile kamu yararı ve hizmet gereklilikleri de gözetilerek yapılması hususunda idarenin takdir yetkisinin sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. Uygulamada yaygın olarak belediye zabıta yardımcı personeli vb. diğer adlarda sürekli veya geçici işçi statüsünde zabıta hizmetlerini yerine getiren veya bu hizmetlerin yapıldığı izlenimini veren personellerin görevlendirildiğine sık sık karşılaşılmaktadır. Kamu düzeni ve güvenliğini doğrudan ilgilendiren belediye zabıta hizmetinin, hataya ve ihmale yer vermeyecek şekilde hassas ve özenli bir biçimde sunulması gerekir. Zabıta hizmetinin, belediyelerin gerçekleştirmekte olduğu diğer hizmetlerden ayıran kendine özgü nitelikleri, bu hizmetin genel idare esaslarına göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir hizmet kapsamında olduğunun kabulü gerekmektedir. Dolayısı ile Anayasa'nın 128' inci maddesi kapsamında, ' genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesinin zorunlu olduğu ' gözetilerek belediye zabıta hizmetlerine belediye zabıta yönetmeliğinin 6' ncı maddesinde belirtilen kadro ve unvanlar dışında atama yapılmaması gerekmektedir. Aksi durum hukuka aykırılık teşkil edebilecektir. Sonuç olarak, gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılarak belediye zabıtasının yapısal ve işlevsel olarak etkin ve verimli hale getirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitap

- Açma, B., **Kentleşme ve Çevre Sorunları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2000.
- Akyılmaz, B., Sezginer M., ve Kaya, C., **Türk İdare Hukuku**, 10. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2019.
- Arıkboğa, E., Oktay, T. ve Yılmaz N., **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği** (1. Baskı), Beta Basım Yayın, İstanbul, 2007.
- Aslan, O. E., Akbulut, Ö. Ö., Önen, N., **Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Yayın No. 312, Ankara, 2002.
- Atay, E. E., **İdare Hukuku**, Turhan Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2018.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S., **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2014.
- Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y., **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.
- Bozlağan, R., **Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler**, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Canpolat, H., **İngiltere’de Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999.
- Çakıroğlu, B. A., **Zabıta-i Belediye İlk Talimatnameler**, Beza Dav Yayınları, İstanbul, 2008.
- Çukurçayır, M. A., **Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitapevi, Konya, 2011.
- Derdiman, R. C., **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2005.

- Duran, L., **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Eryılmaz, B., **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- Giritli, İ., **Türkiyenin İdari Yapısı**, Der Yayınları, İstanbul 2001.
- Giritli, İ., Bilgen, P., ve Akgüner, T., **İdare Hukuku**, Der Yayınları, 8. Baskı. İstanbul 2017.
- Görmez, K., **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Gözler K., Kaplan, G., **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 21. Baskı, Bursa Haziran 2019.
- Gözler, K., **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Bursa Haziran 2019.
- Gözübüyük, A.Ş., Tan, T., , **İdare Hukuku C. 1. Genel Esaslar**, 13. Baskı, Turhan Kitabevi. Ankara Mart 2018.
- Gözübüyük, Ş., **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.
- Günday, M., **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi 11. Baskı, Ankara 2017.
- Kalabalık, H., **İmar Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002.
- Karacoşkun, Doğan, **Bir İstismar Yolu Olarak Dilencilik "Sivas Örneği", Bir Kent Sorunu: Dilencilik "Sorunlar ve Çözüm Yolları"**, İstanbul. 2008.
- Kaya, E., **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, Kent Yönetimi Dizisi 2**, Kilim Matbaacılık, İstanbul, 2003.
- Keleş, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009.
- Koçak, Y., **Türkiye'de Yerel Yönetimler (Günümüz Açısından Bir Değerlendirme)**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2013.
- Memiş, Şefik, **Şehremaneti'nden Büyükşehir'e Belediye Zabıtası Tarihi**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Zabıta Daire Başkanlığı Yayını, İstanbul, 2008.

- Nalbant, A., **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Odyakmaz, Z., Ercan, İ. ve Kaymak, Ü., **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, Pegem Yayınevi, İstanbul, 2008.
- Okçu, M., Özgür, H., **Dünyada Yerel Yönetimler**, , Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2013.
- Onar, S.S., **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III**, İstanbul 1966.
- Ortaylı, İ., **Türkiye İdare Tarihi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1979.
- Öner, Ş., *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın, Ankara, 2006.
- Özay, İ.H., **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul Kasım 2017.
- Parlak, B. (Ed.), **Yerel Yönetimler Yerel Siyaset Ve Kentsel Politikalar**. Bilgisay, H. “*Yerel Yönetim Reformu Ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz*”, Dora Yayınları, Bursa, 2010.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z., **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler** (3. Baskı), Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2010.
- Parlak, B., Ökmen, M., **Yerel Yönetimler, Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar**, Ekin Yayınevi 4. Baskı, Bursa, 2015.
- Parlak, B., Ökmen, M., **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar** (2. Basım), Alfa Akademi, Bursa, 2010.
- Parlak, B., Sobacı, Z., **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler (3. Baskı)**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2010.
- Polatoğlu, A., **Kamu Yönetimi, Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Yayınları, Ankara, 2003.

- Şahin, Y., **Yerel Yönetimler**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Bursa 2014.
- Şengül, R., **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010.
- Tan, T., **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara Eylül 2018.
- Tekeli, İ., Ortaylı, İ., **Türkiye’de Belediyecilik Evrimi**, Anka, 1978.
- Toprak, Z., **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir 2014.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A., **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınevi, Yenilenmiş 3. Basım, Ankara 2014.
- Türkoğlu, İ., **Yerel Yönetimlerde Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Yayınları, Yayın No: 389, Ankara, 2009.
- Ulusoy, Akdemir, T., **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.
- Ünüsân, T., **İtalya’da Mahalli İdareler**, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999.
- Yaşamış, F. D., **Belediye Yönetimi**, Zirve Ofset, Ankara, 1996.
- Yayla, Y., **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, 1. Bası, İstanbul 2009.
- Yıldırım, R., Avcı, M., **Türk İdare Rejimine Giriş**, Astana Yayınevi, Ankara 2015.
- Yıldırım, S., **Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar**, IULA-EMME, İstanbul, 1993.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., ve Tekinsoy, O., **İdare Hukuku**, Oniki Levha Yayınları, Güncellenmiş 7. Baskı, İstanbul Ekim 2018.

Sürelî Yayınlar

- Abay, Ali Rıza, **Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7, Kütahya, 2002.
- Akdeniz, H. “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme ve Halk Katılımına Etkisi Bağlamında İnternet ve Toplumsal Katmanlaşma”, **Yerellik ve Politika**. (Ed: Ayşegül Mengi), İmge Kitabevi, Ankara, 2007.
- Akın, F .,“*Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri*”, in, **İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edt: Mehmet Becek, Mesut Doğan, Bekir Parlak, Bekad Yayınları, Antalya 2015.
- Akman, E., Bayram, T., “**Özel Kolluk Kuvveti Olarak Belediye Zabıtası: Zabıtaların Temel Sorunlarının Isparta Ölçeğinde Nitel Bir Analizi**”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, 2018.
- Aydın, Y., **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci**, Dış Denetim Dergisi, 2, 2011, 11-20.
- Batal, S. ve Tuğlu, K., **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çok Düzlemli Yönetişim ve Kent Diplomasisi Bakımından Değerlendirilmesi**, TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 2018, 189-214.
- Bilgiç, V., **Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme**, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.
- Bilgisay, H., “Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz”, Parlak, B. (Eds.), **Yerel Yönetimler Yerel Siyaset Ve Kentsel Politikalar**, Dora Yayınları, Bursa, 2010.
- Canoruç, M. Ş., "**Türk Anayasa Hukukunda "Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü'nün Niteliği"**", Dicle Üniversitesi, 2007.
- Coşkun, V., **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Türk İdare Dergisi, 71, 422, 1999, 93-111.

- Çetin, S., **Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25, 2009, 249-258.
- Çiçek, Y., **Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler**, KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 11, 1, 2014, 53-64.
- Derdiman, R. C. **Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme 1**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1997.
- Eke, A. E. “*Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Debeyimi ve Türkiye*”, **Amme İdaresi**, C.18, S. 4. Aralık 1985.
- Erbay, Y., **Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler**, Çağdaş Yerel Yönetimler, 8, 2, 1999.
- Erençin, A., **Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme**, Çağdaş Yerel Yönetimler, 15, 1, 2006, 21-40.
- Ertaş, H., **Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz**, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, 11, 2016, 87-113.
- Geray, C., **İtalya’da Yerel Yönetimler**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6, 1996.
- Göksu, Y. Z., **İngiltere’de Mahalli İdareler Zabıtası**, Türk İdare Dergisi, 58, 373, 1986.
- Gökulu, G., **Kent Güvenliği, Kentleşme ve Suç İlişkisi**, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:24, Sayı:1, 2010, s.1-60.
- Güler, Y. B. ve Gürer, A., **Yerel Katılımın Belediyelerde Hizmet Pazarlamasında Etkisi: Kırıkkale Örneği**, AKÜ İİBF Dergisi, 16, 1, 2014, 125-142.
- Hakyemez, Y. Ş., **İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Roller**, Sayıştay Dergisi, 31, 1998, 172-190.

- Keleş, R., **Fransa’da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler**, C 3, S 1, Ocak, 1994, s. 3-4.
- Köksal, E., **Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi**, Amme İdaresi Dergisi, 20, 3, 1998, 45-72.
- Oktaç, Tarkan “**Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri**”, Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, İstanbul, 2016, s.355-387.
- Özay, İ. H., “**İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç,**” İÜHFİM, C. XLV, XLVII- 1982, sy. 1-4, s. 315.
- Özer, A., **Anayasalarda Yerel Yönetimler**, İller ve Belediyeler Dergisi, 600, 1995.
- Pirler, O., **Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2, 5, 1993, 49-71.
- Sadioğlu, U. , Dede, K., Yücelyılmaz, A. A., **Yeni Büyükşehir Belediyesi Modelinde Belde Belediyelerin Sonu: Değirmendere Örneği** Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, 2017, s. 95-119.
- Sadykiewivz, H., **Belçika Polis Teşkilatı, Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı**, (çev: Hüseyin Çevik), Polis Bilimleri Dergisi, 7, 2, 2005, 1-130.
- Şengül, R., “**Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri**”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2012, Cilt: 9, Sayı:20, s. 31-44.
- Şimşek, S., “**Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel Ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme**”, Kırıkkale Üniversitesi Dergisi, Temmuz 2016 / Cilt: 6, Sayı: 2.

Toksöz, F., **Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bakış, Yeni Bir Model Arayışı**, Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, 4, 1995, 352-361.

Tortop, N., **İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler**, Çağdaş Yerel Yönetimler, 5, 3, 1996.

Tortop, N., **Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı**, Amme İdaresi Dergisi, 24, 4, 1991, 3-10.

Ünal, F., **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30, 2011, 241-248.

Diğer Yayınlar

Akbaba, S., **Belediye Zabıtasının Görev Alanının Sınırlarında Ortaya Çıkan Sorunlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul, 2013.

Arslan, C., **Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2009.

Avcı, A., **Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011.

Aydın, A. H., **Güvenlik Hizmeti ‘Yerel’ Olarak Sunulabilir mi?: ‘Yerel Hizmet’ Kavramı Açısından Bir Tartışma**, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 01-02 Kasım 2000, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Yayın No: 12, Ankara, 2002.

Aydınhoğlu, M., **Türkiye’de Adli Kolluk Birimlerinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013.

Bucaktepe, A., **Genel İdari Kolluk Ve Kolluk İşlemleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008.

- Canbolat, H., **İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler**, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999.
- Divanoğlu, İ. G., **Türkiye’ de Yerel Yönetimler Reformu ve Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi, 2001.
- Eraslan, T. “Zabıta Personelinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları”, İnceleme Raporu, 2017,
- www.taneraslan.org/wp-content/uploads/2017/07/15_8_.ppsx, (Erişim Tarihi:18.06.2019).
- Fındıklı, R., **Yerel Yönetimlerde İcra Gücü olarak Belediye Zabıtası**, Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Ankara, Kasım 2000.
- Kadioğlu, H., **Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 1997.
- Karaaslan, M., **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007.
- Kırmızı, B., **Bir Kolluk Kuvveti Olan Belediye Zabıtası Personelinin Temel Sorunları ve Bu Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, 2017.
- Pektaş, E. K., **Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl Kentinde Zabitanın Yeri (Afyon Belediyesi Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2003.
- Sevgili, Ş., **Yerel Yönetimde Zabitanın Yeri Ve Önemi; Küçükçekmece Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, İstanbul, 2012.

İnternet Kaynakları

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11244&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=zab%C4%B1ta>, Erişim Tarihi: 8/8/2019)

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.20023975.pdf>, (Erişim Tarihi: 8/8/2019.)

<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>, Erişim Tarihi: 17/8/2019)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130323-5.htm>; (Erişim Tarihi:19/8/2019)

<https://dergipark.org.tr/download/article-file/183074>, s. 36. (Erişim Tarihi, 8/8/2019.)

<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (Erişim Tarihi: 15. 05. 2019).

<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (Erişim Tarihi: 15. 05. 2019).

<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (Erişim Tarihi: 17. 05. 2019).

<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>, (Erişim Tarihi: 17. 05. 2019).

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>,(Erişim Tarihi:17/8/2019)

<https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>, (Erişim Tarihi:17/8/2019)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 18/8/2019)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi, 7/8/2019)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 17/8/2019.)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (Erişim Tarihi: 11/8/2019)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (Erişim Tarihi 17/8/2019)

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=135, Erişim Tarihi, 19/8/2019)

www.anayasa.gen.tr,

www.taneraslan.org/wp-content/uploads/2017/07/15_8_.ppsx, (Erişim Tarihi:18.06.2019).

www.tdk.org.tr, Erişim Tarihi: 22/04/2019).

www.msb.mil.tr,



ÖZGEÇMİŞ

Tokat ili Zile ilçesinde doğmuştur. İlk orta ve lise öğrenimini Zile' de tamamladıktan sonra, müteakiben, İşletme Bölümü Lisans ve Yüksek Lisans eğitimini tamamlamıştır. Halen aktif iş ve eğitim hayatına devam etmektedir.

Fatih GÜNEŞ

