

**T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRK BELEDİYE MEVZUATI BAKIMINDAN
HİZMETTE YERELLİK İLKESİ**

**Yüksek Lisans Tezi
ESRA BARUT
100014184**

İstanbul, Haziran 2017

**T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRK BELEDİYE MEVZUATI BAKIMINDAN
HİZMETTE YERELLİK İLKESİ**

**Yüksek Lisans Tezi
ESRA BARUT
100014184**

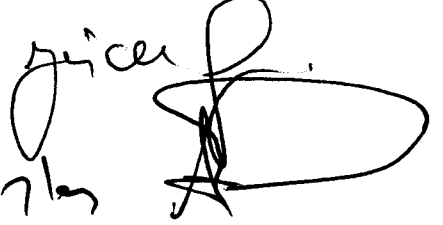


Danışman: Prof. Dr. Yücel OĞURLU

İstanbul, Haziran 2017

T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ONAY SAYFASI

Yüksek lisans öğrencisi Esa BAĞUT in ".....Türk.....Belediye.....
..mevzuatı...Bakımından...Hizmette...Yerellik...İlkesi." konulu tez çalışması jürimiz tarafından Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans tezi olarak (oybirliği / oyçokluğu) ile başarılı bulunmuştur.

	Adı – Soyadı	İmza
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Günel Gürbüz	
Jüri Üyesi	: Prof. Dr. Ayhan Çetkin	
Jüri Üyesi	: Prof. Dr. Melikede Terim M. Yener	

Hazırlamış olduğum tez özgün bir çalışma olup YÖK ve İTİCÜ Lisansüstü Yönetmeliklerine uygun olarak hazırlanmıştır. Ayrıca, bu çalışmayı yaparken bilimsel etik kurallarına tamamıyla uyduğumu; yararlandığım tüm kaynakları gösterdiğimi ve hiçbir kaynaktan yaptığım ayrıntılı alıntı olmadığını beyan ederim. Bu tezin ihtiva ettiği tüm hususlar şahsi görüşüm olup İstanbul Ticaret Üniversitesinin resmi görüşünü yansıtmamaktadır.

Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi

ÖZET

Bu çalışma, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin kabul ettiği ve Avrupa Birliği Hukukunda da yer verilmesi sebebiyle adaylık sürecindeki ülkemizi yakından ilgilendiren hizmet yerellik ilkesinin Türk Belediye mevzuatındaki yerini ortaya koymaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde hizmette yerellik ilkesi kavramsal olarak ele alındıktan sonra, geçmişten günümüze tarihsel süreci incelenmiş, sonrasında ilkenin tanımı, kapsamı ve unsurları tahlil edilmiştir. Konunun Türk Hukukunu ilgilendiren boyutu ise ayrı bir bölüm olarak ortaya koyulmuş ve öncelikle ilkenin Türk Hukukundaki konumunu anlayabilmek amacıyla Türkiye’de belediyelerin tarihsel gelişimi, yapılandırılma süreci ve Türk Anayasası’nda hizmette yerellik ilkesiyle yakından ilişkili “yerinden yönetim ilkesi” ile “idarenin bütünlüğü ilkesine” değinilmiştir. Türk Belediye mevzuatında hizmette yerellik ise yine aynı bölüm içinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu bağlamında maddeler bazında ayrıntılı olarak incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise, hizmette yerellik ilkesinin doğduğu Avrupa bakımından ilkenin tarihsel süreci, gelişimi ve kapsamı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği Hukuku bakımından ele alındıktan sonra ilkenin Türk hukukuna etkileri değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği Hukuku, Hizmette Yerellik İlkesi, Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.

The Principle Of Subsidiarity In Terms Of Turkish Municipal Legislation

ABSTRACT

This study is to establish the place of the Principle of Subsidiarity in the legislation of Turkish municipality, which is accepted by our country with the The European Charter of Local Self-Government and closely related to our country in the candidacy period because of given a place in the European Union Law. In the first part of the study, after the Principle of Subsidiarity was conceptually considered, the historical process from past to present was investigated, and then the definition, scope, elements of the principle were analyzed. The dimension of the issue that concerns Turkish Law was presented as a separate part and the historical development of the municipalities in Turkey, configuration process and "the principle of decentralization" and "the principle of integrity in administration", which are closely related to the Principle of Subsidiarity in the Turkish Constitution were mentioned in order to understand the position of the principle in Turkish Law. The Principle of Subsidiarity in the Turkish municipal legislation was examined in detail in the same section in the context of the The Municipal Law Numbered 5393 and Greater City Law Numbered 5216. In the last part of the study, the effects of the principle on Turkish Law were evaluated after considering the historical process, development and scope of the Principle of Subsidiarity in the light of Europe as arising place in terms of the The European Charter of Local Self-Government and The European Union Law.

Key Words: The European Charter of Local Self-Government, The European Union Law, The Principle of Subsidiarity, Municipality, The Municipal Law Numbered 5393, Greater City Law Numbered 5216.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖZET	iv
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1
1. HİZMETTE YERELLİK İLKESİ	4
1.1. Kavramsal İnceleme.....	4
1.2. Hizmette Yerellik İlkesinin Tarihsel Süreci.....	5
1.3. Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Kapsamı	10
1.4. Hizmette Yerellik İlkesinin Unsurları.....	14
1.4.1. Hizmetlerin Halka Yakın Yürütülmesi.....	14
1.4.2. Hizmetlere Halkın Katılımı	15
1.4.3. Hizmetlerde Etkinlik ve Verimlilik	16
1.5. Küreselleşme-Yerelleşme Olgusuyla Hizmette Yerellik Arasındaki İlişki....	17
2. TÜRK HUKUKUNDA HİZMETTE YERELLİK İLKESİ	20
2.1. Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi.....	20
2.2. Türk Belediye Mevzuatının Yeniden Yapılandırılma Süreci	23
2.3. Türk Anayasasında Hizmette Yerellik İlkesi ile İlişkili İlkeler	28
2.3.1. Yerinden Yönetim İlkesi	28
2.3.2. İdarenin Bütünlüğü İlkesi	31
2.4. Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi	34
2.4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi.....	34
2.4.1.1. Belediye Tanımı.....	34
2.4.1.2. Belediyenin Kuruluşu, Sınırları ve Tüzel Kişiliğinin Sona Erdirilmesi ..	35
2.4.1.3. Hemşehri Hukuku	40
2.4.1.4. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	41
2.4.1.5. Belediyenin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri	44
2.4.1.6. Belediyenin Organları.....	49
2.4.1.6.1. Belediye Meclisi.....	49
2.4.1.6.2. Belediye Başkanı.....	54
2.4.1.6.3. Belediye Encümeni	58

2.4.1.7.	Belediyelerin Gelirleri, Giderleri ve Bütçesi	60
2.4.1.8.	Belediyenin Denetimi	64
2.4.1.9.	Kent Konseyi	66
2.4.1.10.	Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım	67
2.4.2.	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi.....	67
2.4.2.1.	Büyükşehir Belediyesinin Tanımı	67
2.4.2.2.	Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları	68
2.4.2.3.	Büyükşehir Belediyelerinde Görev ve Yetkinin Kapsamı.....	69
2.4.2.3.1.	Altyapı Hizmetleri.....	74
2.4.2.3.2.	Ulaşım Hizmetleri	75
2.4.2.4.	Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	76
2.4.2.4.1.	Büyükşehir Belediye Meclisi	76
2.4.2.4.2.	Büyükşehir Belediye Encümeni.....	77
2.4.2.4.3.	Büyükşehir Belediye Başkanı	78
2.4.2.4.4.	Büyükşehir Belediyesi Teşkilâtı ve Personeli.....	79
2.4.2.5.	Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri, Giderleri ve Bütçesi	80

3. TÜRK BELEDİYE MEVZUATINA ETKİSİ BAKIMINDAN AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA HİZMETTE YERELLİK İLKESİ

83

3.1.	Avrupa Birliği Hukukunda Hizmette Yerellik İlkesi	83
3.1.1.	Maastricht Antlaşması Öncesi Hizmette Yerellik İlkesi	85
3.1.1.1.	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma	85
3.1.1.2.	Avrupa Atom Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmaları.....	86
3.1.1.3.	Birleşme Antlaşması ve Avrupa Toplulukları	88
3.1.1.4.	Avrupa Tek Senedi	89
3.1.2.	Maastricht Antlaşmasında Hizmette Yerellik İlkesi	90
3.1.3.	Diğer Kurucu Antlaşmalarda Hizmette Yerellik İlkesi	95
3.1.3.1.	Amsterdam Antlaşması.....	95
3.1.3.2.	Avrupa Birliği Anayasa Taslağı	97
3.1.3.3.	Lizbon Antlaşması	99
3.2.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	102
3.2.1.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Ortaya Çıkış Süreci.....	102
3.2.2.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kapsamı	105
3.2.2.1.	Özerk Yerel Yönetim Kavramı.....	106
3.2.2.2.	Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı	107
3.2.2.3.	Yerel Yönetimin Sınırlarının Korunması	108

3.2.2.4.	Yerel Yönetimlerin İdari Örgütlenmesi ve Kaynakları	109
3.2.2.5.	Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları	109
3.2.2.6.	Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerinin İdari Denetimi	110
3.2.2.7.	Yerel Makamların Mali Özerkliği	110
3.3.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Hizmette Yerellik İlkesi Bakımından Türkiye'ye Etkileri	111
3.3.1.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Türkiye Tarafından Kabulü	111
3.3.2.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanan Hükümlerinin Türk Hukukundaki Yeri	113
3.3.3.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Koyulan Çekincelerin Hukuksal Boyutları.....	120
3.4.	Türkiye'nin Avrupa Birliğine Adaylığı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesinin Değerlendirilmesi.....	124
SONUÇ	129
KAYNAKÇA	135

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ATAD: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı

AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

a.g.e. : Adı geçen eser

a.g.m. : Adı geçen makale

C. : Cilt

Çev. : Çeviren

Der: Derleyen

E. : Esas

E.T. : Erişim Tarihi

K. : Karar

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

R.G. : Resmi Gazete

S. : Sayı

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

TİD : Türk İdare Dergisi

Vd : Ve diğerleri

Vol : Volume

GİRİŞ

Küreselleşen dünyanın beraberinde getirdiği bütünleşme eğilimi, yerelleşme olgusunu gün yüzüne çıkartmıştır. Özellikle Avrupa'da II. Dünya savaşı sonrası ortaya çıkan bütünleşme eğiliminin diğer bir neticesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki bağlamında ortaya çıkmıştır. Gerek yerelleşme eğiliminin yerel yönetimleri güçlendirici etkisi gerekse bütünleşme sürecinin yansımaları hizmette yerellik ilkesinin doğmasına sebep olmuştur.

Hizmette yerellik ilkesi, hizmetlerin halkın katılımıyla, halka en yakın birimler tarafından etkin ve verimli biçimde yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır. İlkenin, bu denli önem kazanması, yerel yönetimlerin demokrasinin temsilcisi niteliğinde sayılmasından kaynaklanmaktadır. Ancak ilkenin tanımı yapılırken kullanılan soyut ifadeler yoruma açık yönünü oluşturmuş, farklı kullanım alanlarının oluşmasına yol açmıştır. Bu açıdan çalışmada öncelikle, ilkenin tarihsel sürecinden yola çıkarak farklı kullanım düzeylerindeki anlamları ortaya koyulmuştur. Tüm bu tanımlamalardan yola çıkarak ise ilkenin temel unsurları tespit edilmiştir. Şüphesiz ki ilkenin tespit edilen bu unsurlardan ibaret olduğu iddia edilmemektedir. Ancak ilkeyi genel olarak incelediğimizde; hizmetlerin halka yakın yürütülmesi, hizmetlere halkın katılımı ve hizmetlerde etkinlik ve verimlilik unsurları karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle; ilkenin iç hukukumuzdaki yerinin tespitinde aranacak temel unsurlara ilişkin genel bir çerçeve çizilmiştir.

Türk Hukukunda hizmette yerellik ilkesinin irdelenebilmesi için ise öncelikle, yerel yönetimlerin başrolünde bulunan belediyelerin ülkemizdeki tarihsel gelişimine değinme ihtiyacı doğmuştur. Nasıl ki Avrupa'da hizmette yerellik ilkesi yerel yönetimlerin tarihsel gelişimiyle bağlantılı olarak ortaya çıkmışsa, ülkemizde de belediyelerin tarihsel gelişiminin ortaya koyulması ilkenin hukukumuzdaki yerini daha net bir şekilde ortaya koyacaktır.

Bu anlamda 1980 sonrası ülkemizde yaşanan uluslararası ve ulusal gelişmeler ve bu yönde kamu yönetimi alanında yapılan çeşitli çalışmalar, Türk belediye mevzuatının yeniden yapılandırılması sürecine ivme kazandırmıştır. 2004 yılında idarenin yeniden yapılandırılması amacıyla belediye mevzuatında köklü değişiklikler gerçekleşmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Her iki Kanunda genel itibariyle hizmette yerellik ilkesinin temel unsurlarını taşıyan yasal düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Belediyeler üzerindeki vesayet denetimi, belediyelere verilen görev ve yetkiler, halkın yönetime katılımı noktasındaki yasal düzenlemeler başlıcaları olmakla birlikte, bütünsel bir bakış açısıyla incelendiğinde pek çok maddede hizmette yerellik ilkesinin amacına uygun düşen düzenlemelerin getirildiği görülmektedir. Ancak maddeler bazında detaylara girildiğinde halihazırdaki belediye mevzuatının, hizmette yerellik ilkesinin ortaya konulmasında yetersiz kaldığı sonucuyla karşılaşılmaktadır. Çalışmanın amacı da bu noktada ortaya çıkmakta, gerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki gerekse Avrupa Birliğinin kurucu antlaşmalarındaki ilkeye ilişkin düzenlemelerin tespiti ve bunun ülkemiz mevzuatıyla bir nevi kıyaslanması suretiyle artıların ve eksilerin tespit edilmesi söz konusu olmaktadır. Bunun neticesinde ise halkın katılımıyla demokratik, halka yakınlığıyla yerelliği koruyan ve sunduğu hizmetlerde etkin ve verimli belediyelerin ortaya çıkmasında katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmakta olup; ilk bölümünde, hizmette yerellik ilkesinin tanımı, kapsamı ve unsurları üzerine yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ülkemiz tarafından kabul edilmesi, Şart'ın beraberinde getirdiği kavram ve ilkelerin başta Anayasa olmak üzere tüm yerel yönetim mevzuatımız bakımından tartışılmasını gerekli kılmıştır. Ancak çalışmanın bu bölümünde Anayasa yönünden kapsamlı bir inceleme yerine, hizmette yerellik ilkesiyle yakın ilişki halinde bulunan Anayasadaki yerinden yönetim ilkesi ve idarenin bütünlüğü ilkesinin kapsamına değinilmekle yetinilmiştir. Bu ilkelere değinilmesi, konunun ilerleyen bölümlerinde hizmette yerellik ilkesinin Türk hukukundaki konumunu belirlemek açısından isabetli değerlendirmeler yapılabilmesi amacını taşımaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde etraflıca incelenen kısım ise, Türk belediye mevzuatı bakımından olmuştur. Bu kısımda, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu hizmette yerellik ilkesi bağlamında incelenmiştir. Yani, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin tanımı, kuruluşu, sınırları, görev ve yetkileri, organları, denetimi, teşkilatı, gelir, gider ve bütçesine ilişkin maddeleri ile hizmette yerellik ilkesiyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilişki halinde bulunan diğer tüm maddelerine, önce maddenin kapsamı, sonra hizmette yerellik ilkesine ilişkin unsurları içinde barındırıp barındırmadığı yönünden yer verilmiştir.

Hizmette yerellik kavramını hukuksal boyuta taşıyarak ilke haline dönüştüren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği Hukukunun kurucu antlaşmalarına ise çalışmanın üçüncü bölümünde yer verilmiştir. Öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ortaya çıkış süreci ele alınmış, sonrasında ise Şartın maddeleri bağlamında kapsamı ortaya konulmuştur. Hemen arkasından ise Avrupa Birliği hukukunda hizmette yerellik ilkesi Avrupa Birliği'nin tarihsel süreci bağlamında incelenmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla ilkenin gerçek manada ortaya çıkmış olması sebebiyle bu Antlaşma temel nokta kabul edilmek suretiyle, Maastricht Antlaşması öncesi, sonrası ve diğer kurucu antlaşmalar olmak üzere üç bölümde hizmette yerellik ilkesinin antlaşmalardaki yeri gösterilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde son olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ve Avrupa Birliği Hukuku kapsamında hizmette yerellik ilkesi Türkiye'ye etkileri bakımından değerlendirilmiştir. Bu açıdan öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nın ülkemiz tarafından kabul edilme sürecine değinilmiş, bu kabulün neticesinde Şartın kabul ettiğimiz tüm maddelerinin iç hukukumuzdaki yeri konumlandırılmış ve aynı şekilde Şart'ın çekince koyulan maddeleri hukuksal boyutlarıyla irdelenmiştir. Son olarak ise, ülkemizin adaylık sürecinde olduğu Avrupa Birliği bakımından hizmette yerellik ilkesinin ülkemiz açısından değerlendirilmesine gidilmiştir.

1. HİZMETTE YERELLİK İLKESİ

1.1. Kavramsal İnceleme

Hizmette yerellik ilkesi, İngilizce’de “*subsidiarity*”, Fransızca’da “*subsidiarite*”, Almanca “*subsidiaritaet*” olarak kullanılmaktadır. Latince “*subsidium*” (yardımlaşma) kökünden türeyen kelime, toplumdaki kurumların birbirleri için tehdit unsuru oluşturmadan, işbirliği içinde çalışmasını öngörmek suretiyle Latinedeki anlamını korumaktadır¹. Kelimenin kökenin oluşturan “*subsidium*” teriminin ise, “*sadece ihtiyaç anında savaşa katılan yedek birlikler*” şeklinde askeri bir terim olarak kullanıldığı ifade edilmektedir².

Yardımlaşma kökünden türeyen “*subsidiarite*” kelimesi bakımından ise, sıfat olarak yerel, ikincil, yardımcı anlamlarında kullanımıyla, bir eylem, bir faaliyet, bir kişi ya da bir kurumu destekleme, kuvvetlendirme ya da yardımcı olma anlamını taşımaktadır³.

Subsidiarity kelimesinin Türkçe’ye çevirisinde ise; katmanlı yetki, yetki ikamesi, yerindelik, ikincilik ya da hizmette yerellik olarak pek çok çevirisinin bulunduğu görülmektedir. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Terimler Sözlüğünde; “subsidiarity ilkesi”, “katmanlı yetki ilkesi” olarak ifade edilmiştir.⁴ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yaptırılan Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın çevirisinde de yine “*katmanlı*

¹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, “Avrupa Birliği Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 16, S. 3 (Temmuz 2007), s.6.

² Bilal Canatan, *Yerellik İlkesi*, Ankara: Galeri Kültür Yayınları, 2001, s.1.

³ Ahmet Uçar, *Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir İnceleme*, Celal Bayar Üniversitesi, Y. 1, C.2, S.1, 2004, s.100.

⁴Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Avrupa Birliği Terimler Sözlüğü* (İngilizce-Türkçe), 2009, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/abts.pdf> (E.T: 20.03.2017)

yetki” ifadesi göze çarpmaktadır⁵. Ancak “katmanlı” sözcüğü olarak yapılan çevirinin amaca uygun düşmediği gerekçesiyle “ikame” olarak kullanımının tercihi de söz konusudur⁶.

Subsidiarity kavramının “hizmetlerde halka yakınlık” olarak Türkçe’ye çevrili ise devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulması olarak ifade edilebilir⁷.

Hizmette yerellik ilkesinin bağlantılı olduğu yerel özerklik kavramı ise, “*Yerel yönetimlerin, kendi görev alanları içinde yetkilerini, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin ya da onların ajanlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve bu amaçla serbestçe karar alıp uygulayabilmeleri durumu*” olarak tanımlanmıştır⁸.

1.2. Hizmette Yerellik İlkesinin Tarihsel Süreci

Hizmette yerellik ilkesi kavramı Aristo’ya kadar uzanmakta olup, aile ve köy gibi kavramların kendilerine özgü işlevlerinin bulunduğu ve farklı gereksinimlere karşılık verdiği ancak kendine yeterli toplumbilimsel örgütün yalnız “kent” olduğu düşünceleri ile ortaya koyulmuştur⁹.

Bununla birlikte ilke, Avrupa’yı etkisi altına alan Montesquieu, Locke, Tocqueville, Proudhon gibi siyasal aktörler ve düşünürlerin fikirlerinden izler taşımaktadır¹⁰. Alman siyaset felsefecisi ve hukukçu Althusius’un da kent yönetimi, kentli, yerel ve sivil kurumların devlet yapısındaki rollerinin artışı ve yerellik gibi kavramların geliştirilmesinde ciddi katkıları bulunmaktadır¹¹.

⁵ Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, s.4.

⁶ Ergun Özsunay, **Avrupa Birliği Hukuku ve Türkiye-AB İlişkileri**, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2015 s.82.

⁷ Ahmet Apan, “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”, **Türk İdare Dergisi**, t.y. s. 34.

⁸ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Serije Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 1.b., Ankara, 1998, s.257.

⁹ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4 S.1 (Ocak 1995), s. 4

¹⁰ Ahmet Apan, **AB ...**, s. 29.

¹¹ Ruşen Keleş, **Hizmette...**

Ancak, hizmette yerellik ilkesinin kökeni Katolik sosyal öğretisine dayanmaktadır.¹² İlke, ilk olarak “Quadragesimo Anno Genelgesi” ile 1931 yılında Katolik Kilisesinin toplumsal konulardaki resmi görüşleri ortaya konulurken dile getirilmiştir¹³.

Genelge ile ilke, “*kişinin kendi insiyatifi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz... Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik için eritilmemelidir.*” şeklinde açıklanmış olup, Katolik Kilisesi bu ilkeyle cemaatin özerkliğini totaliter sisteme karşı savunmakla birlikte liberal sistem bakımından da aşırı bireyselleşmeye karşı savunmuştur¹⁴.

İlkenin Katolik sosyal felsefesi kökeni olduğu ifade edilmekle birlikte, bireyin özgürlüğünün merkezi otoriteye karşı korunması fikri bağlamında fikrin kökeninin eski Yunan devletine kadar dayandığı ve çağdaş devlet kuramıyla da ilişkili olduğu ifade edilmektedir¹⁵.

Hizmette yerellik ilkesi, günümüze kadar gelen tarihsel süreç içerisinde bu kavramın anlamını içinde barındıran pek çok siyasal düşünceyle özdeşleştirilmiş ya da yorum yoluyla ilkenin varlığından söz edilmiş ise de, ilkenin gerçek manada ortaya çıkış süreci Avrupa Birliği’nin kurucu Antlaşmalarında ve Avrupa Konseyi’nin ortaya koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında incelenerek ortaya konulabilecektir. Ancak bunun ortaya koyulabilmesi için öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın tarihsel sürecine ve hatta ondan da öte Avrupa Birliği’nin oluşum sürecine kısaca değinmek gerekecektir.

Avrupa, tarihi boyunca savaşlar, din ve mezhep çatışmaları ve sınıf mücadeleleri gibi pek çok zorlu imtihandan geçmiş ve günümüze kadar gelen bu süreçteki oluşturduğu birikimleri ve II. Dünya Savaşı’nın derin izleri neticesinde

¹² Ergun Özsunay, **a.g.e.**, s.82.

¹³ Bilal Canatan, “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı “Subsidiarity” ”, **Liberal Düşünce**, (Bahar-Yaz 2005), s. 139.

¹⁴ Lecheler,Helmut, Das Subsidiaritätsprinzip, Duncker und Humblot, Bonn, 1993, s.30 Aktaran: Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **ag.e.**,s. 7.

¹⁵ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2. b., 2000, s. 93.

ekonomik, siyasi ve askeri bütünleşmeleri doğuran Birlik olma fikrinin temellerini atmıştır. Bunun diğer bir yansıması ise hukuk devleti ve demokrasi gibi kavramların gelişmesi yönünde olmuştur. Bu bakımdan Avrupa'nın mücadeleler tarihinin, merkezi otoriteler ile yerel otoriteler arasında geçtiği de söylenmektedir¹⁶.

Yerel yönetimlerin Avrupa'daki tarihsel gelişim sürecini etkileyen olaylar ise; 13. yüzyıldan başlamak üzere, 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadarki süreçte kentlerde ortaya çıkan değişimler, Fransız İhtilali'nden Napolyon dönemine kadar uzanan süreçteki yönetime ilişkin reformlar, Alman Federalizmi, Habsburg İmparatorluğu'nun yıkılması, Rus Devrimi, Orta ve Doğu Avrupa'da komünizm etkileri, Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin birleşmesi anlamını taşıyan "fonksiyonel bölgeler" örgütlenmesi, Orta ve Doğu Avrupa'da komünizm sonrası yeniden yapılanma olarak kısaca sıralayabiliriz¹⁷. Tüm bu gelişmeler Avrupa'da yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı konumunu güçlendirerek, halka en yakın yönetim olma özellikleriyle hukuk devleti ve demokrasi kavramlarının en etkin bir şekilde ortaya koyulmasını sağlamıştır.

Avrupa'da yerel yönetimleri etkileyen dönüm noktalarından biri ise bütünleşme girişimlerinin sonucu ortaya çıkan "Avrupa Birliği" olmuştur. Yerel yönetimler bakımından bu derece etkisinin olması ise Birliğin kurulmasıyla birlikte merkeziyetçi eğilimlerin artmış olmasından kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği'nin merkeziyetçi yapısının ağırlık kazandığı şeklindeki yorumlamanın sebebi, Ortak Pazarın önündeki engellerin kaldırılmasının devletlerin ulusal politikalarını ve ekonomik müdahalelerini sınırlaması olarak gözükse de aslında, bölgesel ve yerel yönetimlerin yerel ekonomik faaliyetlere olan destekleri adem-i merkeziyetçiliğin artmasına sebep olmuştur¹⁸.

¹⁶ Bekir PARLAK, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Tesam Akademi Dergisi**, s.18

¹⁷ Bilal Eryılmaz, "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S.3 (Temmuz 2002), s.6.

¹⁸ Robert j. Bennett (Ed.), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London, 1993, s. 17-18 Aktaran: Enver Bozkurt ve Mehmet Özcan, **Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme**, Süleyman Demirel Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi, C.6, S.1 (2001), s.5.

Ancak Avrupa Birliği'nin merkezi politikalarının gerek uluslararası düzeyde ulusal yönetimleri gerekse ulusal düzeyde yerel yönetimleri derinden etkilediği gerçeği üzerine, bu etkinin olumsuz yönlerinin bertaraf edilmesi amacıyla Birliğin Kurucu Antlaşmalarında kimi zaman merkezi yönetim kimi zamansa yerel yönetim lehine sonuç doğurabilecek düzenlemeler getirilmiştir. Her ne kadar Birliğin ilk kurulma aşamasında Türkçe'ye hizmette yerellik ilkesi olarak çevirdiğimiz "Subsidiarity" ifadesine rastlanmasa da, Avrupa Birliği'nin bütün kurucu antlaşmaları hizmette yerellik ilkesinden izler taşımaktadır.

Avrupa Birliği Hukuku içinde hizmette yerellik ilkesinin kavramsallaşmasındaki ilk adım, Fransız Dışışleri Bakanı Robert Schuman'ın 18 Nisan 1951'de girişimleri neticesinde imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'nın 5. Maddesi olarak söylenebilir. 25 Mart 1957 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'nın 4.maddesinin 1. Fıkrasıyla ise ilkenin çerçevesi çizilmiştir.

Bununla birlikte, Avrupa Konseyi ise 1960'lı yıllarda Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı'yla yerel özerklik ilkelerini gündemine almıştır. Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. bendi ile hizmette yerellik ilkesi, özerk yerel yönetimin kapsamı içerisinde ortaya koyulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda hizmette yerellik ilkesi ulusal düzeyde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi hukuksal bir zemine oturtmuştur. Avrupa Birliği bakımından ise daha ziyade uluslararası düzeyde ilkenin varlığı söz konusu olmuştur.

1980'lerin ikinci yarısında ise Avrupa Parlamentosunda, İngiltere ve Almanya'nın etkisiyle yerellik ilkesine ilişkin girişimler ağırlık kazanmıştır. 17 Şubat 1986'da imzalanan Avrupa Tek Senedi ise çevre ile ilgili konularda hizmette yerellik ilkesini anlamını taşıyan bir düzenleme getirmiştir.

İlkenin tam anlamıyla Avrupa Birliği hukuku içinde yerini alması ise, 1992 tarihinde Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nın 3b maddesiyle

birlikte olmuştur. Yerellik ilkesi bazında yaşanan gelişmelerin kaynağını ise İngiltere'nin Avrupa federalizminden çekinmesi, Almanya Eyaletleri'nin ise Almanya Federal Cumhuriyeti içindeki güçlerini pekiştirmek istemesi oluşturmuştur¹⁹.

Bu anlamda Alman eyaletleri, Avrupa Birliği'nin merkezi yönetime verdiği ağırlığı azaltmak amacıyla Alman Federal Anayasası 72. maddesindeki "*Federasyon ile Federasyonu oluşturan Landerlerin ortak/yarışan yasama yetkisine sahip olduğu durumlarda öncelik hakkını Federasyona vermekle beraber, Federasyonun bu yetkiyi kullanmasını esas itibariyle öngörülen tasarrufun etkilerini ilgilendiren belli kıstaslara bağlanmıştır.*" ve 91/a maddesindeki "*Eğer görevler, toplumun geneli için önemliyse ve eğer yasam koşullarını iyileştirmek için Federasyonun işbirliği gerekiyorsa ve bunlar ortak görevlerdence Federasyon tarafından gerçekleştirilir... Üniversiteler, Bölgesel Ekonomik Yapıyı Geliştirme Faaliyetleri, Tarım ve Balıkçılık buna dâhildir.*" düzenlemelerinden esinlenerek Avrupa Birliği'nde ilkenin ortaya çıkışını sağlamışlardır²⁰.

Maastricht Antlaşması sonrasında 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'nda ilkeye yine yer verilmiş ve eki protokolde hizmette yerellik ilkesinin ayrıntılarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Aynı şekilde 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Antlaşması'nda da ilkeye yer verilmiş olup, ekinde yer alan protokolde yine hizmette yerellik ilkesine ilişkin hususlar ayrıntılandırılmıştır.

Tüm bu süreci özetleyecek olursak, hizmette yerellik ilkesinin tarihsel gelişimi düşünsel olarak Aristo'nun fikirlerine kadar götürülmekle birlikte, hizmette yerellik ilkesinin karşılığı olan "subsidiarity" kavramının kökeni Katolik sosyal öğretilerine dayandırılmakta, ancak kavramın bir ilke olarak gerçek manada vücut bulması, Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmaları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla hizmette yerellik ilkesi gerek düşünsel olarak gerekse kavramın hukuksal zemine oturtulması ve ilke haline

¹⁹ Nazlı Nalcı Arıbaş, "İngiltere ve Fransa'da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, C.6, S.1 (İlkbahar 2015), s.2.

²⁰ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı*, Ankara, 1995, s.12.

dönüşmesi, Avrupa’da ortaya çıkmış, günümüze kadarki gelişimini de yine kendi kaynaklarından beslenerek devam ettirmiştir.

1.3. Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Kapsamı

Hizmette yerellik ilkesinin uygulama alanı bakımından farklılıkları içinde barındırması ilkenin yoruma açık olması anlamını taşımakta ve bu da ilkenin anlamını muğlak kılarak, farklı şekillerde ifade edilmesine yola açmaktadır²¹. Bu nedenle çalışmamızda öncelikle ilkenin pek çok tanımına yer vererek, kapsamını farklı boyutlarıyla ortaya koymaya çalışacağız.

Hizmette yerellik ilkesi, uluslararası düzeyde Avrupa Birliği kurumları ile yetki paylaşımı konusunda kullanılmakta iken, ulusal düzeyde merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki görev bölüşümü konusunda kullanılmaktadır²². Dolayısıyla uluslararası ve ulusal olmak üzere her iki düzeyde kullanımları bakımından tanımlamada farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

En geniş anlamıyla ilke, “*bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir*”²³. Bu en genel anlamıyla ilkenin, devletin etkinliğini bireysel güç ve bağımsız davranan özel gruplarca yerine getirilememesi durumuna özgüleyerek, bireyin özerkliği ve insan onuruna dayandırıldığı görülmektedir²⁴. Bu açıdan söz konusu ilkeyle, devletin müdahale alanının geniş ve sert olduğu geleneksel devlet modeli yerine, bireyi temel alan etkin devlet modeli kendini göstermektedir²⁵.

²¹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **a.g.m.**, s. 6.

²² **a.g.m.**, s. 5.

²³ Kadir Koçdemir, “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434 (Mart 2002), s. 2.

²⁴ Orhan Aldanmaz, “İnsan Onuru Işığında Kişisel Özerklik ve Yerellik İlkesi”, **EÜHFD**, C. XIV, S.1–2 (2010), s.98.

²⁵ Emin Barlas ve Berkan Karagöz, “Subsidiyarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 1 (2007), s.158.

Hizmette yerellik ilkesinin farklı bir anlamı ise merkezi otoritenin güçlü olduğu ülkeler bakımından ortaya çıkmaktadır. Anılan husus, 1994 yılının sonlarına kadar Avrupa Topluluğu Komisyonu'nun başkanlığını yapan Jacques Delors tarafından şu şekilde izah edilmiştir²⁶: “*Hizmette halka yakınlık ilkesi, sadece üst düzeyde bulunan bir otoritenin, kendi başına hareket edebilecek durumda olan bir kişinin ya da bir topluluğun işlerine karışmasını sınırlandırmak anlamına gelmiyor; aynı zamanda, üst düzeydeki otoritenin, bu kişi yada kurumlara kendilerini geliştirebilecek araçların sağlanması ödevini de içeriyor.*”

İlkenin üstlendiği rolün icrasını ise yerel yönetimler üstlenmektedir. Dolayısıyla hizmette yerellik ilkesinin varlığından söz edebilmemiz için öncelikle yerel yönetimlerin varlığı gerekmektedir. Ancak ilkenin yüklediği sorumlulukların uygulayıcısı konumundaki yerel yönetimlerin tek başına varlığı, ilke bakımından herhangi bir anlam içermemekte, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileri ilkeye anlam kazandırmaktadır.

Bir başka ifadeyle ise, bu ilke ile yerel ve bölgesel otorite, hizmetlerin sunumunda halka en yakın otorite olarak birincil konuma getirilirken, merkezi otorite ise ikincil konumda bırakılmıştır. Alt düzeydeki otoritenin göremediği ya da göremeyeceğinin kanıtlandığı işler bakımından üst düzey otoritenin bu işlere karışması mümkün kılınmıştır²⁷.

Yani, “subsidiarity” kavramı, bireyi toplumun temel taşı olarak görmek suretiyle alt yönetim birimlerinin işlevselliğini sağlamakta iken aynı zamanda toplumu da bireyin karşısında güçlü bir konuma koymak suretiyle üst yönetim birimlerinin alt yönetim birimleri üzerinde kontrol mekanizması oluşturmasına dayanak teşkil etmektedir²⁸. Bu nedenle, merkezileşme ve yerelleşme kavramları karşısında hizmette yerellik ilkesinin kimi zaman merkezi otoriteyi güçlendirdiği kimi zamansa merkezi otoritenin yerel yönetimleri koruması altına aldığı ifade edilmektedir.

²⁶ Ruşen Keleş, Hizmette... **a.g.m.**, s.5.

²⁷ **a.g.m.**, s. 4.

²⁸ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **a.g.m.**, s. 6.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkide merkezi yönetimin yerel yönetime yardımcı olma özelliği bakımından hizmette yerellik ilkesinin varlığı vurgulanmakla birlikte, yerel yönetimin idari birimlerinin arasındaki ilişki bağlamında da üst düzeydeki idari birimin alt düzeydeki bir idari birime yardımcı olması şeklinde bir yoruma gidildiği de görülmektedir²⁹.

Avrupa Birliği bakımından ilkenin kapsamını ortaya koymak istediğimizde ise; Birliğin, “*merkezileşmiş bir Avrupa terimi kullanmak yerine subsidiarite ilkesini yerleştirerek de facto bir Konsey üstünlüğü yaratma yolunu seçtiği*” öne sürülmektedir³⁰. Uluslarüstü kavramıyla, yetki ikamesi kavramı, yetki devri konusunda ortak payda da buluşmakta ise de, “*supranasyonalite kavramındaki “kesinlik”, subsidiarite kavramında yerini “esnekliğe” terk etmesiyle*” ikisinin arasındaki fark ortaya çıkmaktadır³¹. Yani, yetki ikamesinin söz konusu olması kesin ve mutlak bir kural olarak kabul edilmeyip, üye devletin sınırları dahilindeki bir konuda, Topluluk düzeyine kıyasla daha etkin ve verimli uygulamalar ortaya koyulabilecekse, ulusal düzeyde sorunların çözümüne gidebilme esnekliği bulunmaktadır.

Avrupa Birliği açısından söz konusu ilke, yetkilerin neler olduğunu göstermek suretiyle, Birlik ile üye devletler arasında yetkileri paylaşmaktaki ve yetki sahibi olabilecek düzeyler arasında oluşabilecek karışıklığın ve dolayısıyla bu karışıklığın neticesinde oluşabilecek görev aksamalarının önüne geçmektedir³².

İlkenin, Avrupa Birliği hukukunda iki yönünün bulunduğu ifade edilmektedir. Bunlardan biri, “*aşağıdan yukarı*” hizmette yerellik ilkesi, diğeri ise “*yukarıdan aşağıya*” hizmette yerellik ilkesidir³³. Aşağıdan yukarıya yönü alt yönetim birimi olarak yerel yönetimlerin hizmetleri sunumu karşılayabilecek nitelikte olması halinde

²⁹ Fatih Kırışık, **Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimleri Metinleri, 2013, s.2.

³⁰ Beril Dedeoğlu, **Adım Adım Avrupa Birliği**, İstanbul: Çınar Yayınları, 1996, s. 153.

³¹ Haluk Günöğür, **Avrupa Birliği’nin Hukuk Düzeni**, Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Bilim Serisi-3, 2007, s.118.

³² Mehmet Özel, **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)**, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.9, S.4 (Temmuz 2000), s.30.

³³ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.16, S.3 (Temmuz 2007), s.40.

üst yönetim birimi yani merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmesi, aksi halde ise bu hizmetlerin sunumunu üst yönetim birimine bırakmasıdır. Yukarıdan aşağıya yönü ise, merkezi otorite olarak Avrupa Birliği'nin gerekli gördüğü durumlarda kendisine müdahale ve düzenleme yetkisi tanınmasıdır.

Avrupa Birliği'nin hizmette yerellik ilkesine yüklediği anlamın tam olarak anlaşılması için ise söz konusu ilkeyi içinde barındıran Birlik antlaşmalarının ele alınması gerekmektedir ki, bunu ayrı bir bölüm halinde çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alacağız.

Hizmette yerellik ilkesinin başka bir tanımlamasına üzerinden konuya devam edecek olursak ise; bu bahis, kamu hizmeti kavramı üzerinden yapılan değerlendirmelerde kendini göstermektedir. Yani, ilke bir başka ifadeyle, “*Kamu hizmetini kamunun hizmetine sunmak*” olarak belirtilmiştir³⁴. Günümüzde, bir yerleşim yerinin sakinlerinin o yerleşim yerine özgü ihtiyaçlarından doğan kamu hizmetlerinin yürütülmesinin tüm ülke düzeyinde merkezi yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi hem isabetsiz hem de güçtür³⁵. Bu anlamda kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimler, halka en yakın olma rolünü üstlenmeleri sebebiyle kamu hizmetlerine katılımı hizmette yerellik ilkesiyle sağlamaktadır³⁶. Dolayısıyla, hizmette halka yakınlık olarak ifade edebileceğimiz yerellik ilkesi, yerel halkın kendi sorunlarının çözümüne katılma isteğinden yararlanma, kamu hizmetlerinin sunumunda kaynakların doğru kullanılmasını sağlama ve halkın demokratik eğitimi amacını gerçekleştirmektedir³⁷.

Kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından sunulması ise yerel özerklik ilkesini gündeme getirmektedir³⁸. Bu açıdan hizmette yerellik ilkesi, yerel

³⁴ Arzu Yıldırım, “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Y.2, S.5 (Eylül 2014), s.133.

³⁵ Metin Günay, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, 9.b., 2004, s.62.

³⁶ Özcan Sezer, “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 4, S. 8 (2008), s.164.

³⁷ Ruşen Keleş, *Hizmette...*, s. 4.

³⁸ Başak Koyuncu, “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Muğla Üniversitesi, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Güz, C.1 S.1,2000, s. 99.

demokrasiyi ve yerel özerkliği destekleyici özellikleri içinde barındırmaktadır³⁹. Hizmette yerellik ilkesi ile yerel özerklik arasındaki ilişkinin, bu ilkeleri doğuran sebepler ve bu ilkelerin uygulanmasının doğurduğu sonuçlar bakımından paralel özellikler göstermesi sebebiyle bu iki ilkenin arasında keskin çizgiler bulunmamaktadır. Dolayısıyla, hizmette yerellik ilkesi açıklanırken kavramsal olarak ve içinde barındığı özellikleri itibariyle yerel özerklik ilkesine de değinmek gerekmektedir. Yerel özerlikten söz edilebilmesi için ise kendi görev alanlarına ilişkin konularda yerel yönetimlere karar alma serbestisinin tanınması yani “karar alma özerkliği”, yerel yönetimlerin organlarının merkezi yönetim tarafından atanması usulü yerine seçimle gelmesi yani “personel özerkliği” ve kendisine yetecek ölçüde mali kaynaklara sahip olması yani “mali özerklik” gibi koşulların bulunması aranmaktadır⁴⁰. Bahsi geçen koşulların hizmette yerellik ilkesinin temel unsurlarının varlığı bakımından da aranması sebebiyle yerel özerlik kavramını ortaya koyan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çalışmamızın ilerleyen bölümünde kapsamlı olarak incelenecektir.

1.4. Hizmette Yerellik İlkesinin Unsurları

1.4.1. Hizmetlerin Halka Yakın Yürütülmesi

Hizmetlerin halka yakın yürütülmesi, hizmette yerellik ilkesinin başlıca unsuru ve hatta kimi kaynaklarda söz konusu ilkenin “hizmette halka yakınlık ilkesi” olarak anılmasına sebep olan unsurdur. Hizmette yerellik ilkesinden söz edebilmek için başlıca aranan bu unsur ile hizmetlerin halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulması amaçlanmaktadır. Bu unsur sebebiyle, hizmette yerellik ilkesi kavramını, “*hizmeti halkın ayağına götürmek*” olarak yorumlayanlar var ise de, hizmetin “*yerinde*” ve “*yerinden*” görülmesi olarak yorumlanması gerekmektedir⁴¹.

³⁹ Gülsen Yılmaz, “Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”, **G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi**, 2005, s.138.

⁴⁰Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C.1, 2. Baskı, , Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009 s.364.

⁴¹Ruşen Keleş, **Hizmette...**, s. 4

Hizmetlerin halka sunumunun en doğru şekilde gerçekleştirilebilmesi için o beldede yaşayan halkın ihtiyaçlarının hizmeti yürüten makam tarafından doğru tespit edilebilmesi gerekmektedir. Hizmeti yürüten makam ise halkın günlük yaşantısına en yakın makam olmalıdır. Böylelikle kaynakların doğru yerlerde kullanılması ve zamanında ihtiyaçların karşılanması söz konusu olacaktır.

Kamuya ilişkin bu hizmetlerin sunumunda hem ihtiyaçlara uygun hem de kaynak israfına kaçmayacak şekilde hizmetlerin yürütülmesi ise merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımının doğru yapılmasıyla ortaya çıkabilecektir⁴². Bu açıdan bahsi geçen unsur, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımında dikkate alınması gereken en önemli unsurdur. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin yetki ve görev alanını kendi alanı içine katması halinde ise farklı özelliklere sahip beldelerin aynı uygulamalarla yönetilmesinden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkacaktır. Yerel yönetimlerin vatandaş odaklı olması ve hizmeti sunduğu halkla yakın bir iletişim halinin bulunması ise başarılı bir yönetim haline gelmesi sonucunu doğuracaktır.

1.4.2. Hizmetlere Halkın Katılımı

Hizmette yerellik ilkesinin bir diğer temel unsurunu ise hizmetlere halkın katılımı oluşturmaktadır. İdarenin sunduğu hizmetlerden yararlanan halkın, sunulacak hizmete ilişkin hazırlık ve karar aşamalarında geniş katılımının sağlanması, modern yönetim yaklaşımının bir gereğidir⁴³.

Halkın kendisinin günlük yaşantısını yakından ilgilendirecek hizmetlerle alakalı alınacak kararlarda karar verme sürecine olan katılımı, merkezi yönetimlere kıyasla yerel yönetimlerde daha mümkün ve olasıdır. Halkın katılım ve temsilini arttıran yapıyla merkezi idarenin ağırlığını azaltan ve demokratik toplum hayatının

⁴²Tekeli, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.2 (1983), s.3.

⁴³ Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda E-devlet Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010, s.116.

devamını sağlayan kurumun yerel yönetimler olduğu düşünülmektedir⁴⁴. Bu nedenle, halkın hizmetlerinin yürütümüne karar verme aşamalarına katılması bakımından demokrasi, yerel yönetimlerde en etkin bir şekilde ortaya çıkmaktadır⁴⁵. Yani bu yönüyle yerel yönetimler, “*demokratik sistemin temel birimleri*” içerisinde yer almaktadır⁴⁶.

Aynı şekilde, bir ülkede yerel yönetimlere önem verilmesi katılımcılığın var olması bakımından o ülkenin demokratik olarak yönetildiğini göstermektedir⁴⁷. Bu açıdan hizmette yerellik ilkesine değinen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki bağ, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temellerinden biri olarak kabul etmesiyle ortaya çıkmaktadır⁴⁸.

1.4.3. Hizmetlerde Etkinlik ve Verimlilik

Hizmette yerellik ilkesinin bir diğer unsuru ise etkinlik ve verimlilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin hizmetlerin yürütülmesi bakımından en etkin rolü üstlenmesi hizmetlerden alınacak fayda bakımından da en üst verimin alınması sonucunu doğuracaktır. Hizmetin, onu etkin şekilde gerçekleştirecek olan yönetim tarafından yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır⁴⁹.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinliğin artması ise, bürokrasinin azalması ve sunulan hizmet bakımından yerel faktörlerin daha fazla dikkate alınmasını sağlayacaktır⁵⁰. Dolayısıyla hizmette yerellik ilkesi, etkinlik ve verimlilik unsuru ile daha da anlam kazanmaktadır.

Halkın artan ihtiyaç ve talepleri yeni hizmet alanlarının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Oysaki merkezi yönetimin tüm bu değişime ayak uydurması ve

⁴⁴ Mustafa Kocaoğlu, **Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2015, s.24.

⁴⁵ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **a.g.m.**, s.32.

⁴⁶ Turan Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 6.b., 2005, s.112.

⁴⁷ Ahmet Uçar, **a.g.m.**, s.98.

⁴⁸ Tahir Muratoğlu, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İÜHFİM**, C. LXIX, S.1 -2, 2011, s.742.

⁴⁹ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi,1997, s.34.

⁵⁰ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **ag.e.**, s.32.

talepleri etkin bir biçimde karşılayabilmesi mümkün değildir. Bu açıdan hizmetlerden etkinlik ve verimlilik, merkezi idare ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümü açısından yine karşımıza çıkmaktadır. Yani bu iki yönetim arasındaki işbölümünde ölçüt olarak etkinlik ilkesi kullanılacaktır⁵¹. Yerel yönetimin hizmeti etkin ve verimli olarak yürütmesinin mümkün olduğu durumlarda, bu hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi bakımından merkezi yönetimlerin müdahalesini sınırlayıcı bir özelliği bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin hizmetleri, halkın menfaatine olacak bir biçimde etkin ve verimli olarak yerine getirmesi ise çoğunlukla mali kaynaklarının yeterli düzeyde olmasıyla doğru orantılıdır⁵². Söz konusu durum, yerel özerkliğin bir boyutu olarak ifade edilen mali özerklik kavramının hizmette yerellik ilkesi bakımından ortaya çıkış şeklini de göstermiş olmaktadır.

1.5. Küreselleşme-Yerelleşme Olgusuyla Hizmette Yerellik Arasındaki İlişki

Küreselleşme bölgeselleşme olgusunu beraberinde getirmiş olup, oluşturulan bölgesel yönetim alanları ile ulusal yönetim ortadan kaldırılmamış olmakla birlikte, bölgesel yönetimin hâkimiyetinin önemli ölçüde artması sebebiyle ulusal yönetimler etkisiz hale gelmektedir⁵³. Küreselleşme eğiliminin beraberinde getirdiği bütünleşme olgusu ise ilk etapta ekonomik, askeri, sosyal ve kültürel alanlarda olmak üzere işbirliği anlamında ortaya çıkmış iken, Avrupa Birliği bu bütünleşmenin siyasal alanda somut bir örneğini oluşturmuştur⁵⁴. Tüm bu bütünleşme çalışmalarına rağmen yerel halkların kendilerine aidiyet duygusu veren ırk, dil, din ve kültür gibi unsurlar, yaşadıkları alan bakımından bu birlikteliğin devamını sağlayarak yönetimi ellerinde bulundurma arzularını devam ettirmektedir⁵⁵.

⁵¹ İlhan Tekeli, **Yerel...**, s.12.

⁵² Esra Siverekli Demircan, “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 30 (Ocak-Haziran 2008), s.110.

⁵³ Mustafa Ökmen ve Kadri Canan, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, **Celal Bayar Üniversitesi, Yönetim ve Ekonomi**, C. 16 S.1, 2009, s.144.

⁵⁴ Mehmet Özel, **a.g.m.**, s.25.

⁵⁵ Konur Alp Demir ve Hikmet Yavaş, “Kent Yönetiminin Yerelleşmesi: Yerellik İlkesi Kapsamında Yönetimsel Federalizm”, **Yerel Politikalar** (Ocak Haziran 2014), s.54.

Bu açıdan küreselleşme olgusunun bütünleşme şeklinde bölgeselleşmeyi, bölgeselleşme olgusunun da yerelleşmeyi destekler nitelikte olduğu görülmektedir.

Yerelleşme olgusunun küresel düzeyde tezahürü Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde hizmette yerellik ilkesinin uygulanacağını vurgulaması ile kendini göstermiştir⁵⁶. Küreselleşme-yerelleşme olgusu, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşmenin önünü açarak yerel yönetimleri, hizmet sunumunda demokratik, etkin ve verimli olması bakımından öne çıkarmaktadır⁵⁷. Bu bakımından bu olgunun yerel yönetimlerle olan ilişkisi bağlamında hizmette yerellik ilkesini de ön plana çıkardığı düşünülmektedir.

Günümüzde dünyada popüler hale gelen “*Küresel düşün, yerel hareket et*” deyişiyle, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere olan görev devirlerinde “ulusal” düşüncesi yerini “yerel”e bırakmış olup, bunun Türkiye’deki uzantısı ise “*Ankara küçülmeden, Türkiye büyümmez.*” şeklinde ifade edilmektedir⁵⁸.

Gerek Avrupa ülkelerinde gerekse Türkiye’de gazeteciler, bürokratlar ve bilim adamları arasında yerel yönetim olgusunu küçümseyen görüşlere rastlanılmakta ise de, yerel yönetim olgusunun Batı bakımından önemi, “ulus devleti” parçalamak için değil, bütünleştirmek için araç olarak kullanılması bakımından ortaya çıkmaktadır⁵⁹.

Yerel yönetimlerin güçlenmesinin bölücülük tehlikesi oluşturduğu düşünülse de, aslında tam tersine demokratik düzen içinde birleşmeyi sağlayarak demokrasi bakımından olumlu tesirler bırakmaktadır⁶⁰.

Dünyayı siyasi, hukuki, mali, sosyal ve kültürel alanların tamamı bakımından etkisi altına alan küreselleşme olgusu, bölgesel yapılanmalarla şekil

⁵⁶ Fatih Kırışık, **Demokratik Kalkınma Açısından Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi**, IV. Arap-Türk Sosyal Bilimler Kongresi, Petra Üniversitesi, Amman, 26-27 Ekim 2014, s.75.

⁵⁷ Ahmet Uçar, **a.g.m.**, s.98.

⁵⁸ Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 10, S. 3 (Temmuz 2001), s.8

⁵⁹ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4 Sayı 6, Kasım 1995, s. 3.

⁶⁰ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002, s.179.

değiştirmiş ve daha sonrasında ülkelerin ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda yerelleşme olgusunun önü açılmıştır. Bu açıdan baktığımızda küreselleşmeden yerelleşmeye doğru bir gidişat sergileyen sistem, yerelleşmeyi farklı bir olguyla, küyerelleşme olgusuyla birleştirmiştir.

Günümüzde ülkelerin ihtiyaç duydukları kamu sistemi reformlarının kaynağı her ne kadar küreselleşmenin doğurduğu neticeler olsa da, Avrupa Birliğı'nin etkisiyle bölgesel yapılanmaların yerelleşme çabaları göz ardı edilemez. Bu açıdan halka hizmetlerin sunumu ve etkinliğı noktasında ortaya çıkan sorunlar ülkemiz bakımından da hizmette yerellik ilkesinin göz önüne alınması sonucunu doğurmaktadır.

2. TÜRK HUKUKUNDA HİZMETTE YERELLİK İLKESİ

2.1. Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Türk hukukunda hizmette yerellik ilkesinin incelenmesi açısından öncelikle, hizmette yerellik ilkesinin asli uygulayıcısı konumundaki belediyelerin Türkiye’deki tarihsel gelişiminin ele alınması gerekmektedir. Bu anlamda ilk olarak, Türk kamu yönetimi reformlarını, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi bağlamında inceleyeceğiz. Türk kamu yönetimindeki reformların başlangıcını Tanzimat dönemine kadar götürebilmemiz mümkündür. Tanzimat döneminde ortaya çıkan yeni kurumlar, yerel yönetimlerin tarihini Osmanlı Devleti’ne kadar götürebilmemizi sağlamaktadır. Hatta daha da geriye götürecek olursak, Osmanlı’daki İhtisab müesseselerinin gelişimine kadar konuyu götürebilmemiz mümkündür. Bu anlamda, Emevi, Abbasi ve Selçuklu devletleri tarafından Osmanlı Devleti’ne bırakılan hukuki mirasın, yetkilerin kullanımı ve uygulanması hususunda da İslam devletlerine yön çizdiğini göstermektedir⁶¹. İhtisab müessesinin yanında Osmanlı’da yerel yönetimlerin bugünkü manada üstlendiği görev ve yetkiler, kadı ve vakıflar arasında bölüştürülmek suretiyle farklı biçimde sunulmaktaydı.

Ancak, Osmanlı’da şehir merkezindeki günlük hayatın tanzimine ilişkin geniş görev ve yetkilere sahip olan İhtisab Teşkilatı, Sultan II. Mahmut Han (1808-1839) zamanında Osmanlı Devlet teşkilatında yapılan köklü değişikliklerle değişime uğramış ve 1242 (1826) tarihli nizamname ile İhtisab Nezareti kurulmuştur⁶². 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1855) tarihinde ise yayınlanan resmi bir tebliğ ile yerel yönetimleri ilgilendiren beledi hizmetleri görmek üzere “Şehremaneti” ismiyle kurulan yeni idari teşkilat, “İhtisab Nezareti”ni ortadan kaldırmıştır⁶³. Şehremaneti’nin kurulmasındaki temel hedef şehrin düzenine ilişkin işlerin, devletle

⁶¹ Ayhan Ceylan, “Meclis-i Vala-yı Ahkamı Adliye’de Yargı”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.VIII, S.1-2, 2004, s.25.

⁶² Ziya Kazıcı, **Osmanlı’da Yerel Yönetim**, İstanbul: Kayıhan Yayınları, 2014, s.32.

⁶³ Ziya Kazıcı, **a.g.e.**, s.33.

ilgili işlerden ayrılması ve bu işlerin tek bir örgüt tarafından idare edilmesi ise de, şehir meclisi ve organlarının etkin bir karar ve denetim ya da danışma organı olmaması yani şehir halkının yönetime aktif katılamaması sebebiyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır⁶⁴.

İlk Belediye deneyiminin başarısızlıkla sonuçlanması sonrasında belediye örgütünün tekrar kurulması için İntizam Şehir Komisyonu çeşitli çalışmalar yürütmüş ve 1858 yılında Beyoğlu ve Galata semtlerinde fiilen ilk belediye olarak tanımlanan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur⁶⁵.

Ülkemiz açısından yerel yönetimlerinin tarihsel gelişiminin başlangıcındaki ilk belediye kurumu “Altıncı Daire-i Belediye” olmasına rağmen söz konusu gelişme, aslında ülkenin tamamında hakim olan bir belediye teşkilatlanmasının başlangıcı olarak kabul edilemeyeceğinden yerinden yönetim ilkesinin varlığından da söz edilemeyecektir.

Fakat Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat öncesi yerinden yönetim ilkesi ve yerel yönetimlere yer verilmemekle birlikte, eyalet idarelerine verilen geniş yetkilerin sonucu olarak II. Mahmut döneminde ağır basan merkezîyetçiliğin önüne geçilmesi amacıyla ilk olarak 1281 (1864) “Vilayet Nizamnamesi”, arkasından ise onu değiştiren 1287 (1870) tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” getirilmiştir⁶⁶. Bu iki tarihin arasına isabet eden 1869 yılında getirilen “Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi” ile belediye teşkilatı İstanbul şehri 14 belediye dairesine ayrılarak yaygınlaştırılmış, dairelerin bağlı bulunduğu Şehreminliği teşkilatı şehremini, şehremaneti “Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye” olarak üç organa ayrılmış ve şehremanetine Nizamname’nin 2. Maddesi doğrultusunda şehrin idare ve denetimine ilişkin çeşitli görevler tanınmıştır⁶⁷.

⁶⁴ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2000, s.138-139.

⁶⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınevi Ekim, 5. b., 1994, s.198.

⁶⁶ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3.b., 1966, s.704-706.

⁶⁷ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 4.b., 1991, s.2.

1287 (1870) tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ve 1877 tarihli “Vilayetler Belediye Yasası” İstanbul dışında da vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye kurulmasını düzenlenmiş, bu nizamnamelerle düzenlenen vilayet, liva, kaza idareleri ve belediyeler 1876 Kanunu Esasisiyle anayasa güvencesi altına alınmışlardır⁶⁸.

1877 tarihli “Vilayetler Belediye Yasası”, belediyelere tüzel kişilik kazandırmış, yeni görevler yüklemiş ve belediye seçimlerine ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir. Ancak kurulan bu modern belediyelerde mali kaynak yetersizlikleri görülmüş olup; belediyeler, sahip oldukları sınırlı mali kaynak ve gelirlerini dahi merkezi idareye tam bağlı olarak kullanabilmişlerdir⁶⁹. Tanzimat döneminde yerel yönetim teşkilatını kurmaya yönelik adımlar atılmakla birlikte, bunların amacı yerinden yönetim ilkesini benimsemek ya da halkın yönetime katılımını sağlamak olarak değerlendirilmemiştir⁷⁰.

II. Meşrutiyet döneminde de genel merkezîyetçilik eğilimi hakim olmuş, 1338 (1922) tarihli “Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvakkatı” da bu eğilimi sürdürmüştür⁷¹. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar 1922 tarihli “Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvakkatı”nın düzenlemeleri uygulanmıştır⁷².

Ancak Cumhuriyetin ilanından sonra doğrudan ya da dolaylı olarak yerel yönetimlerle ilişkili pek çok Kanun çıkarılmıştır. Bunları başlıcaları, 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu”, 775 sayılı “Gecekondu Kanunu”, 1454 sayılı Kanun, 616 sayılı “Mektep Vergisi Kanunu”, 486 sayılı “Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu”, 442 sayılı “Köy Kanunu”, 744 sayılı “Vilayet Belediye Kanunu”, 1234 sayılı “Hayvan Sağlık Zabıtası Kanunu” olarak sayılabilir⁷³. Fakat belediyeler bakımından temel nitelikte iki kanun söz konusu olmuştur. Bunların ilki, Ankara'nın başkent olmasından sonra 16 Şubat 1924 tarihinde

⁶⁸ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2.b., 1999, s.128.

⁶⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimat...**, s.190.

⁷⁰ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin...**, s.127.

⁷¹ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Ankara, 1978, s.23.

⁷² Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınevi Ekim, 5. b., 1994, s.199.

⁷³ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, **Türkiye'de...**, s.32-36.

çıkarılan 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu”dur. Bu Kanun ile İstanbul gibi Ankara’ya da farklı bir belediye statüsü kazandırılmıştır⁷⁴. Modern anlamda belediyeciliğin temeli ise belediyelerin kurucu yasası olarak kabul edilen 14 Nisan 1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı “Belediye Kanunu” olmuştur⁷⁵. 1580 sayılı Belediye Kanunu, İstanbul ve Ankara’ya ayrı kanunlarla verilen farklı statüleri tek bir Kanun altında toplamış ve belediyelere geniş bir yetki ve görev alanı çizmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonraki süreçte yerel yönetimlerin gelişiminin mevzuatta yapılan değişiklikler yönünde artarak gerçekleştiği açıktır. Ancak Belediyeler üzerinden konuya yoğunlaşıldığında, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu sonrası mevzuatın yapılandırılma sürecini ayrı bir bölümde ele alarak konuya devam edilmesi daha yerinde olacaktır.

2.2. Türk Belediye Mevzuatının Yeniden Yapılandırılma Süreci

Belediyeler, halkın günlük yaşantısı üzerinde doğrudan etkide bulunan hizmetleri sunmaları sebebiyle yerel yönetimler arasındaki en önemli idari birim olarak kabul edilmektedir⁷⁶. Dolayısıyla belediyelere ilişkin gerçekleştirilen tüm kamu yönetimi reformları aslında ülkenin bütününe kuşatıcı ve kapsamlı sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle demokratik hukuk devleti olma gayreti içerisinde olan ülkeler bakımından belediyelere ilişkin mevzuatın sağlam temellere dayanması gerekmektedir.

Bu bakımdan, ülkemizde 3 Nisan 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’ndan sonra belediyecilik uygulamalarının genel çerçevesini çizmiş olan pek çok kanun yürürlüğe girmiştir. 6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1 Haziran 1933 tarih ve 2031 sayılı Belediye Bankası Kuruluş Kanunu, 21 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, 9

⁷⁴ Bilal Eryılmaz, **a.g.m.**, s.14

⁷⁵ Mustafa Sakal, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi**, Y.2000, C.5, S.1, s.125

⁷⁶ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 76.

Haziran 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediye İstimlak Kanunu ve 7 Haziran 1935 tarih ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu bu temel çerçeveyi çizen kanunlar arasında sayılmaktadır.⁷⁷

Ancak her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da zaman içerisinde pek çok değişiklikler gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel değişimlerin kökeni, 1980 sonrası dönemde devletin rolü ve işlevi hakkındaki tartışmalar neticesinde ortaya çıkan yeni yönetim anlayışına dayanmaktadır⁷⁸. Bu açıdan, yerel yönetimlere yöneltilen eleştiriler neticesinde, Türkiye’de de kamu yönetimi disiplininin gündemini; yerel yönetimlerin amaçları, görevleri, örgüt yapısı, personel sistemi ve kaynaklarının kullanımına ilişkin yasal ve toplumsal sistemdeki sorunları giderme amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetleri oluşturmaktadır⁷⁹.

Bununla birlikte, Türkiye’de 1980 sonrası yaşanan gelişmeler içerisinde yer alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın onaylanması ve Avrupa Birliği’ne üyelik yolundaki çabalar; Büyükşehir belediyelerinin kurulması, yerel yönetimlerin özellikle mali yönden güçlendirilmesi ve yerelleşme yönünde önemli gelişmeler olarak nitelendirilmektedir⁸⁰.

Ancak söz konusu gelişmelere ayak uydurabilmemiz için mevzuatımızdaki farklılıkların tek bir potada eritilerek gerekli uyumun sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan da, her ne kadar uyum süreci mevzuat değişikliklerini gerektirse de, öncelikle yapılması gereken değişikliklerin tespiti bakımından çeşitli idari reform çalışmalarının yapılmasıdır.

Öncelikle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 1988 tarihinde imzalanması ülkemizdeki idari reform çalışmalarında etkisini göstermiştir. Bu çalışmalarda başı çekenler ise “Kalkınma Planları” ve “KAYA Projesi” olmuştur.

⁷⁷ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, **Türkiye’de...**, s.45.

⁷⁸Uğur Yıldırım, Zehra Gül, Soner Akın ve Hüseyin Çiftçioğlu, “AB Yerel Yönetim Anlayışı: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C.9,S.43 (Nisan 2016), s. 2266.

⁷⁹ Mustafa Ökmen ve Kadri Canan , **a.g.m.**, s. 140

⁸⁰http://www.csb.gov.tr/db/mpgm/editedorsya/file/HABITAT/HABITAT%20III%20ULUSAL%20R APOR_TURKCE.pdf (E.T: 18.04.2017)

Kısaca değinmek gerekirse; “Kalkınma Planları”, Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK) aracılığıyla, toplumun çeşitli kesimlerinin ekonomik ve sosyal politikalar ile hedefler konusundaki görüş ve önerileri dikkate alınarak katılımcı planlama anlayışıyla ve uzun vadeli hedeflere yönelik bütüncül bir bakış açısıyla oluşturulmaktadır. Dolayısıyla kalkınma planları, idari reformlar bakımından da toplumun ihtiyaç ve talepleriyle mevcut hukuki yapıyı bir arada değerlendirerek bütüncül ve kuşatıcı bir yaklaşım sergilemeleri nedeniyle mevzuat değişiklikleri bakımından önem arz etmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı ise, 1988 yılında TODAİE’den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’na yön verecek Kaya Projesi (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) adı altında bir yönetim araştırması yapmasını talep etmiş, 1991 yılında hükümete sunulan Genel Rapor’da ise şu önerilere yer verilmiştir⁸¹:

- “- Nüfusu 500’den fazla olan köylerin zamanla belediye statüsüne kavuşturulmaları,*
- Yerel yönetimlere gelirlerini artırma imkanlarının tanınması ve belli ölçülerde vergi toplama yetkisinin verilmesi,*
 - Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılması ve*
 - Yerel yönetim kararlarına karşı vatandaşlara iptal dava açabilme hakkının tanınması”*

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990-1994) yani ülkemizde ilk defa resmi bir belgede, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan hizmette yerellik ilkesi vurgusuna yer verilmiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın “Mahalli İdareler” başlıklı bölümünün “İlkeler ve Politikalar” kısmında yer alan “*hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır.*” ifadesiyle hizmette yerellik ilkesinin Şart’ı onaylamak suretiyle hedeflerimiz arasına girdiği belirtilmiştir⁸².

⁸¹ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.3 (Eylül 1992), s.47.

⁸² Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **a.g.m.**, s.41.

Ancak sonraki süreçte de, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bulunan yerel özerklik ilkesi ya da hizmette yerellik ilkesi yasalarımızda yer almamıştır. Fakat Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel düzenlemeleri kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000), “*İdari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare yönetim modeli doğrultusunda, mahalli idarelerin teşkilat, görev ve mali mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılacaktır.*” ve “*Köy, belediye ve il özel idareleri yeniden örgütlenecek, idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare birimleri haline getirilecektir.*” şeklinde cümlelere yer verilmiştir⁸³.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (200-2005), bir önceki Kalkınma Planı'ndan farklı olarak yerel yönetim reformunun yapılmasının gerekliliğini ifade etmiş ise de, bu reformlar ancak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (2000-2005) uygulamaya geçtiği dönemde ortaya çıkmıştır⁸⁴.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1911. maddesinde ise, “*...hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması esas...*” olarak benimsenmiştir⁸⁵.

Tüm bu kamu yönetimi reform çalışmalarının neticesinde, 2004 yılında idarenin yeniden yapılandırılmasına yönelik birçok yasal düzenleme çalışması yapılmış ve bunlardan sadece 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ise, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Meclise gönderilmiş, 2005 yılında ise bazı değişikliklerle kabul edilerek yürürlüğe girmiştir⁸⁶.

Belediye mevzuatının yapılandırılması bakımından en temel ve önemli değişiklik, yaklaşık 75 yıldır yürürlükte olan 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun kaldırılarak, yerine 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun getirilmesidir. Ancak 5272 sayılı Belediye Kanununun Anayasa Mahkemesinin 13 Nisan 2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 18 Ocak 2005 tarih ve E.2004/118 K.2005/8 sayılı kararıyla iptal edilmesi neticesinde,

⁸³ Enis Yeter, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S.1, 1996, s.5.

⁸⁴ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **a.g.m.**, s.41.

⁸⁵ **a.g.m.**

⁸⁶ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara: Turhan Kitabevi, 10.b., 2014,s.219.

bu Kanunla büyük ölçüde aynı içerikte, 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir⁸⁷. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde bu Kanun'un getirdiği yenilikler; yerel yönetimlerin ekonomik ve verimli olmasını, özerkliğinin artmasını ve yönetimine olan katılımın artmasını sağlayacak şekilde gerçekleşmiştir⁸⁸. Yani hizmetlerin sunumunda halka yakınlık, halkın katılımı ile etkinlik ve verimlilik gibi hizmette yerellik ilkesinin temel unsurlarına, 5393 sayılı Belediye Kanununda çeşitli maddelerinde yer vermeye çalışılmıştır. 5393 sayılı Kanunun bu gelişmeler ışığındaki başlıca özellikleri; ağır vesayet denetiminin zayıflatılması ve bazı denetimlerin hukukilik denetimi ile sınırlandırılması, belediyelerin yetkili sayıldığı alanların konular itibariyle belirtilmesi ve genişletilmesi, nüfusu 50 bin ve üzerinde olan belediyelere stratejik plan ve performans planı hazırlama zorunluluğunun getirilmesi, belediye meclislerinin işlevselliği ve etkinliğinin artırılması, personel politikalarına ilişkin değişiklikler ve Kent Konseylerinin kurulmasıyla Belediyelere görüş bildirimi hakkının tanınması olarak sayılabilir.

Bununla birlikte, 2004 yılında gerçekleşen bir diğer değişiklik, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun kabul edilmesi olmuştur. Büyükşehir Belediyelerine ilişkin mevzuat aslında çok eskiye dayanmamaktadır. İlk defa, 8 Mart 1984 tarih ve 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK ile kurulan Büyükşehir Belediyeleri, 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. Ancak 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na paralel düzenlemelerle kamu yönetiminin yapılandırılma sürecine destek verici nitelikte değişikliklere ev sahipliği yapmıştır.

Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi tanımı, kurulması ve sınırları gibi

⁸⁷ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016, s.193.

⁸⁸ Yasemin Mamur Işıkcı, "Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi", **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.5, S.1 (2017), s.183.

konularda önemli değişikliklere uğratılmıştır⁸⁹. 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesine kadarki zaman içinde ülkemizde toplam 16 Büyükşehir Belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun ve Sakarya) bulunmaktayken, yeni çıkarılan bu Kanunla sayı 29 ‘a (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van) yükseltilmiştir. Ancak 14.03.2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmesi suretiyle ülkemizdeki Büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Bu düzenleme ile, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir belediyesi olan illerde; il özel idaresi, belde belediyeleri, köyler ve bucaklar kaldırılarak, yerel yönetim birimleri olarak sadece büyükşehir belediyesi ve ona bağlı ilçe belediyeleri kalmıştır. Yerel yönetim sisteminde oluşan bu ciddi değişimle, günümüze kadarki süreçte hizmetlerin halka yakın olması, halkın yönetime katılması gibi hizmette yerellik ilkesine ve güçlü yerel yönetimlere götüren politikaların geride bırakıldığı ve merkezi yönetime ağırlık vererek “yerinde merkezileşme” politikasına gidildiği düşünölmektedir⁹⁰.

2.3. Türk Anayasasında Hizmette Yerellik İlkesi ile İlişkili İlkeler

2.3.1. Yerinden Yönetim İlkesi

İdarenin örgütlenmesine ilişkin yönetime egemen olan ilkeler, Anayasa’nın 123. Maddesi bağlamında “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere

⁸⁹ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **a.g.e.**, s.205.

⁹⁰ Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönölşen, “Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:50. (Mart 2014), s.207

birbirini tamamlayan ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹¹ Anayasa'nın 123. maddesinin 2. fıkrasında, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” denilmektedir. Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesi, “bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi”⁹² ya da daha geniş bir ifadeyle, “topluma sunulacak bazı hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi”⁹³ olarak açıklanmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları, uygulama alanı bakımından ülkenin farklı bölgelerine ya da farklı kamu hizmetlerine özgülenmek suretiyle “Mahalli (yerel) yerinden yönetim” ya da “hizmet yerinden yönetimi” olarak ikiye ayrılmaktadır⁹⁴. Mahalli (yerel) kuruluşlarına ilişkin doktrinde farklı isimlendirmeler mevcut olup, bunlardan biri de “yer yönünden yerel yönetim kuruluşları” şeklindeki kullanımıdır. Yer yönünden yerel yönetim kuruluşları “mahalli idareler” ya da “yerel yönetimler” olarak ifade edilmekte ve Anayasa'daki kullanımıyla “mahalli idareler”; İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olarak üçe ayrılmaktadır⁹⁵.

Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında, “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” şeklinde ifade edilmiştir. Kısaca, Mahalli idareler, bir yerleşim yerinde ikamet eden kişilerin, o yerleşim yerine özgü ortak, genel ve idari nitelikteki faydalarına hizmet eden, özerk kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir⁹⁶. Ancak konumuzun ilerleyen bölümlerinde, sadece teknik özelliği bulunan “idare” terimi yerine içinde “siyasal”ı da barındıran “yönetim” terimi nedeniyle “Yerel Yönetim” ifadesini “Mahalli İdare” ifadesine tercih ederek kullanacağız⁹⁷.

⁹¹ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **a.g.e.**, s.145.

⁹² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **a.g.e.**, s.70.

⁹³ Metin Günday, **a.g.e.**, s.61.

⁹⁴ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 6. b., 2013, s.253.

⁹⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C.1, 2. Baskı, , Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009, s.363.

⁹⁶ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 5.b. 2014, s.187.

⁹⁷ İl Han Özay, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002, s.182.

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının belirlenmesi konusunda aranan temel kıstası kavrayabilmek açısından “mahalli müşterek nitelikte” olma şartının açıklanması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı üzerinde durulmuştur. Anayasa Mahkemesinin 06.07.2012 tarihli ve 28345 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2011/53E. 2012/27K. sayılı ve 22.02.2012 tarihli kararına göre:

“Anayasanın “Mahalli idareler” başlıklı 127 nci maddesinde, mahalli idarelerin, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Anayasanın öngördüğü idari yapı değerlendirildiğinde, mahalli müşterek ihtiyaçlarla ülke bütününi kapsayan genel (merkezi) müşterek ihtiyaçların ve bunların gerektirdiği görev, yetki, kaynak ve sorumluluk paylaşımının özelliklerine göre merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında yasayla paylaşılabilmesi açıktır. Merkezi idarede “yetki genişliği”, yerel idarede ise “yerinden yönetim” ilkesi esas alınacaktır. Yasayla yapılacak bu paylaşımda, iki ana konu ortaya çıkmaktadır. Birincisi, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin yerele devredilemeyeceği, ikincisi ise, yasayla da olsa bu idarelerin birbirlerinin yerine geçemeyeceğidir.

Anayasanın 127 nci maddesinin birinci fıkrasındaki “mahalli müşterek ihtiyaç” ölçütü, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin sınırını çizmektedir. Yasa koyucu, yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin bir düzenleme yaparken, bu ölçütü gözetecektir.

Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”

Anayasa Mahkemesi’nin 26.07.2014 tarih ve 29072 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 27.02.2014 tarihli ve E.2012/87 K.2014/41 sayılı kararında ise, “Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile,

zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir” şeklinde mahalli müşterek ihtiyaç kavramı tanımlanmıştır.

2.3.2. İdarenin Bütünlüğü İlkesi

Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında karşımıza çıkan diğer bir ilke ise, “*İdarenin Bütünlüğü İlkesi*”dir. Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrasında, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” denilmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, idari yapı içindeki kurumların ve bu kurumların yürüttüğü görevlerin birlik ve bütünlük içinde çalışması yani idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması anlamına gelmektedir⁹⁸.

Hizmette yerellik ilkesi bakımından idarenin bütünlüğü ilkesi önem taşımaktadır. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında idarenin bütünlüğü ilkesinin denge unsuru olmasıdır⁹⁹. Söz konusu ilke, “hiyerarşi” ve “idari vesayet” olarak adlandırılan iki hukuki araçla gerçekleştirilmektedir. Ancak hiyerarşi, aynı tüzel kişilik içerisinde astın üstün emir ve talimatlarına tabi olması anlamına gelmesi nedeniyle konumuzla yakın bir ilgisi bulunmamaktadır. İdari vesayet yetkisi ise, Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” şeklindeki ifadeyle açıkça tanınmış ve tanımlanmıştır.

İdari vesayet, “*merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde kanunla öngörülmüş durumlarda sahip olduğu sınırlı bir yetki*” olarak

⁹⁸ Turan Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.30.

⁹⁹ Kemal Gözler, **a.g.e.**, s.370.

tanımlanmakta ve bu yetkinin “onama, onamama, değiştirerek onama veya erteleme” şeklinde kullanıldığı ifade edilmektedir¹⁰⁰.

İdari vesayetin özellikleri şu şekilde sıralanabilir¹⁰¹:

- İdari bir denetim şekli olarak salt ve biçimsel değildir.
- Devletin birliği ve kamu hizmetlerinin bütünlüğünün sağlanması ve korunmasının yanında yerel yönetimlerin denetimi ile halkın keyfi uygulamalardan korunması amaçlanmıştır.
- Dayanağı ve sınırı kanunla belirlenmiş bir yetkidir.
- Merkeze ait bir yetki olması nedeniyle yerel yönetimler arasında değil, merkezi yönetim tarafından kullanılabilir.
- Merkezi idare tarafından, yerinden yönetim idarelerinin kararlarının incelenmesi ve onaylanması ya da bazı kişisel işlemlerin yapılması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Anayasa’da idari vesayet denetimi düzenlenmiş olmakla beraber, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın 8. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği” hükmü de belli şartlar dahilinde yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenebilmesine imkan tanımaktadır¹⁰². Dolayısıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı idari vesayetin sınırını kanunlar olarak öngörmüştür.

Anayasa Mahkemesi’nin 28.11.1991 tarih ve 21065 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26.09.1991 tarihli ve E. 1990/38, K. 1991/32 sayılı kararında da; “Yasada yerel yönetimlere ait olan yetkilerin geçici olarak alınabileceği belirtilmekle birlikte bunun için bir sınırlama - getirilmediğinden bu yetkilerin merkezi yönetimce çok uzun süre kullanılması olanağı getirilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliğine idarî vesayet yetkisinin kullanılması dışında bir müdahale olanağı tanımayan Anayasanın 127. maddesi ile bağdaşmamaktadır. İtiraz konusu düzenlemede bir idarî vesayet ilişkisinin varlığından değil, merkezî yönetimin yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine yukarıda özetlenen nedenler dışında ve sınırı belirsiz biçimde gelişigüzel el atmasından söz edilebilir.

¹⁰⁰ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **a.g.e.**, s.115.

¹⁰¹ İsmet Giritli vd., **a.g.e.**, s.260-262.

¹⁰² Kemal Gözler, **a.g.e.**, s.371.

Böylece, İtiraz konusu kuralın Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan yerel yönetimlerin görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesine ve aynı maddenin beşinci fıkrasına aykırı olduğu kanısına varılmıştır.” denilmek suretiyle idari vesayet kanunlarla sınırlı olduğunu göstermektedir.

Yerel yönetimler bakımından özerkliğin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde mahalli idarelere kanunlar tarafından verilen yetkilerin serbestçe kullanılmasından ibaret olduğu ifade edilmektedir¹⁰³. Ancak idari vesayet yetkisi, hizmette yerellik ilkesi bakımından ön plana çıkan özerklik kavramı ile karşı karşıya kalmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği ile idari vesayet yetkisi ters orantılı olup, idari vesayet sınırları genişledikçe özerklik daralmakta, aksi durumda ise özerklik genişlemektedir¹⁰⁴.

Bu açıdan konuya yaklaştığımızda ise idari vesayet kapsamının ne olduğu sorusu üzerinde idari vesayet yerel yönetimlerin özerkliğini aşacak boyutta uygulamalara sebep olup olmadığını incelemek gerekmektedir. İdarenin vesayet denetiminin kapsamı, merkezi yönetim dışındaki yönetimlerin işlemleri üzerindeki denetim ya da organları üzerindeki denetim olarak ikiye ayrılmaktadır.

Bu anlamda merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yerindelik denetimine kadar uzanabilecek durdurma, onaylamama, kimi zaman ise bu kuruluşlarına yerine geçerek işlemleri gerçekleştirme gibi çeşitli uygulamaları söz konusu olmaktadır. Bir idari kararın, “*elverişli, gerekli ve orantılı olup olmama*” yönünden bir denetime tabi tutulması da yine yerindelik denetimi anlamına gelmektedir¹⁰⁵. İdari vesayet denetiminin hukukilik denetimine indirgenmesi yani merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı yargı yoluna gidebilmesi ve aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının da merkezi yönetimin işlemlerine karşı yargı yoluna gidebilmeleri şeklinde düzenlemelerin getirilmesi durumu günümüz çağdaş hukuk devletleri bakımından ortaya çıkmaktadır¹⁰⁶.

¹⁰³ Turan Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.107.

¹⁰⁴ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri**, Konya: Mimoza Yayınları, 3.b., 2009, s. 35.

¹⁰⁵ Yücel Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002, s.112.

¹⁰⁶ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1.b., 2009, s.380.

Yerinden yeniden yönetim kuruluşlarının organları üzerindeki denetim bakımından ise yine denetimin yargı yoluna başvurma üzerinden gerçekleştirildiği gözükmektedir. Bu açıdan, Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında, “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*” denilmek suretiyle her ne kadar mahalli idare organları veya bu organların üyeleri bakımından belirtilen hallerde İçişleri Bakanlığının geçici bir tedbir olarak uzaklaştırma kararı alabileceği hükmü, vesayet denetiminin hukukiliğini sınırlandırırsa da genel olarak mahalli idarelerin organları bakımından vesayet denetiminin yargı yoluyla yapılacağı kabul edilmiştir. Ancak İçişler Bakanına tanınan bu yetkinin, siyasi iktidarın belediye başkanları üzerinde baskı kurma aracı olarak kullanılması ihtimalini doğurması sebebiyle Anayasanın bu hükmünün yerel özerklik ilkesiyle bağdaşmadığı düşünülmektedir¹⁰⁷.

Yukarıda da açıklandığı üzere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda idari vesayet denetiminin hukukilik denetimine doğru kaymakta olduğu ve Türkiye'nin de bu dönüşüme mevzuatında yapmış olduğu değişikliklerle ayak uydurduğu gözükmektedir¹⁰⁸.

2.4. Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi

2.4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi

2.4.1.1. Belediye Tanımı

5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesinde, Belediye, “*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı*

¹⁰⁷ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 10.b., 2016, s. 284.

¹⁰⁸ Yıldızhan Yayla, **a.g.e.**, s.381.

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır.

Belediyeler, Danıştay Dava Daireleri Kurulu’nun 1975/48E. 1975/704K. Sayılı ve 17.10.1975 tarihli kararında “*ademi merkezîyet idarelerinin özelliklerinden olan idari muhtariyete sahip kurumlar*” ve Danıştay 2. Dairesinin 1952/2392E. 1952/1652K. Sayılı ve 11.08.1952 tarihli kararında “*mahalli hürriyet müesseseleri*” olarak ifade edilmiştir¹⁰⁹.

Yer olarak yerinden yönetim kuruluşu olarak tanımlanan Belediyelerde, bir belde halkının yerel düzeydeki ortak ihtiyaçlarının, kendileri ya da seçimle oluşturdukları kamu tüzel kişisi yöneticileri tarafından yerine getirilmesi, halkın yönetime katılmasını sağlayarak demokrasi geleneğinin güçlendirilmesi sonucunu doğuracaktır¹¹⁰.

Hizmette yerellik ilkesi bakımından konuyu ele aldığımızda, 5393 sayılı Kanun’un 3. maddesinde öncelikle, belediyelerin, “mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları” karşılamak üzere kurulması hususu dikkati çekmektedir. “Mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaç” kavramına 5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14. maddesinde de vurgu yapılmış, belediyenin görevleri sıralanırken ilk şart olarak mahalli müşterek nitelikte olması aranmıştır.

2.4.1.2. Belediyenin Kuruluşu, Sınırları ve Tüzel Kişiliğinin Sona Erdirilmesi

Belediyelerin kuruluşuyla ilgili düzenlemeler 5393 sayılı Kanununun 4. maddesiyle getirilmiştir. Buna göre; bir yerleşim biriminde belediye kurulması konusunda nüfusunun 5.000 ve üzerinde olup olmadığı dikkate alınacaktır. Kanun metninde ifade edildiği üzere; “*Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.*”.

¹⁰⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 5.b. 2014, s.319.

¹¹⁰ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011, s.95

Köylerin birleşerek belediye kurulabilmesi için ise yine nüfusunun 5.000 üzerinde olması şartı aranmakta iken, bunun yanında merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması şartı aranmaktadır. Bahsi geçen şartların gerçekleşmesi halinde, *“köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine mahalli seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.”*

Madde metninde de ifade edildiği üzere, köylerin birleşerek belediye kurulması konusunda köyün ihtiyar meclisinin ya da seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının talebi üzerine ve yine mahalli seçimler neticesinde alınacak seçim sonuçlarına göre köylerin belediyeye dönüştürülebilmesi durumu, halkın katılımı konusunda önemli bir işleve sahiptir. Her ne kadar sonraki süreçte, yine valinin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve Danıştay’ın görüşünün alınması gerekmekte ise de, hizmetlerin belediyeler tarafından daha etkin ve verimli yürütülmesi noktasında köy halkına seçme hakkı tanınması hizmetlerin halka yakın yürütülmesi anlamına gelmektedir. Şöyle ki; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5’inci maddesi de; *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”* şeklinde düzenlenmiştir. Aynı zamanda belediyelerin kurulması konusunda görüş bildiren Danıştay 1. Dairesi E.1992/390, K.1992/390 sayılı kararında da belediye kurulması talebi bakımından köy halkının istekli olmasını aramıştır¹¹¹.

Söz konusu düzenleme çerçevesinde belediyelerin sınırlarının tespiti hususunda da belediye sınırları içinde ve dışında kalacak halkın hakları noktasında bahsi geçen yerlerin kullanım alanlarına özgü düzenlemeler getirilmiştir. 5393 sayılı Kanun’un 5. maddesi ile yeni kurulan bir belediyenin sınırları, kuruluşu izleyen altı

¹¹¹ Turan Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.136.

ay içinde tespit edilirken dikkate alınması gereken hususlar şu şekilde ifade edilmiştir:

“a) Eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınır.

b) Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır. Bunun mümkün olmaması durumunda, sınır düz olarak çizilir ve işaretlerle belirtilir.

c) Belediyenin sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bu haklar için sınır kağıdına şerh konulur.

d) Çizilen sınırların geçtiği yerlerin bilinen adları sınır kağıdına yazılır. Ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir.”

Belediye sınırlarının kesinleşmesi konusunda ise yine halkın katılımını dikkate alan bir düzenleme getirilmiş olup, 5393 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 1. fıkrasında belediye sınırlarının, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği ifade edilmiştir. Belediye sınırlarının kesinleşmesi açıdan, belediye meclisi kararının kesin olarak aranması şartı, belediye meclislerinin halkı temsil etmesi bakımından dikkate değer bir düzenlemedir.

Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için ise, 5393 sayılı Kanun’un 8. maddesindeki düzenleme gereği bu yerlerin meskûn sahalarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metrenin altına düşmemesi şartı aranmakla birlikte; yine, buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılacağı düzenlenmiştir. Ancak söz konusu düzenlemede katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırılık teşkil etmektedir¹¹². Bahsi geçen katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında yapılacak oylama sonucunun olumlu olması hâlinde ise başvuruya ait evrağın valilik tarafından katılacak belediyeye gönderileceği, Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren

¹¹² Ruşen Keleş, **Yerinden...**, s.253.

otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını vereceği, Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşeceği, büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılınacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanacağı ve katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6. maddeye göre işlem yapılıp ve sonucun İçişleri Bakanlığına bildirileceği söz konusu maddede hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Mahalle ve Yönetimi" başlıklı 9. maddesiyle, mahallelerin yönetimi muhtar ve ihtiyar heyetine bırakılmıştır. Halka en yakın birimler olarak kurulan mahalle yönetiminin yine halk tarafından seçilmesi söz konusudur. Muhtar ve ihtiyar heyetin halk tarafından seçilmiş olmasıyla birlikte, mahalle muhtarı, ortak ihtiyaçları belirleme, mahallenin yaşam kalitesini geliştirme, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütme, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme, diğer kurumlarla iş birliği yapma ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirirken mahalle sakinlerinin gönüllü katılımını sağlama hususu da ifade edilmiştir. Bununla birlikte; Belediye, Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün üstünde kalma şartıyla kurulan mahallelerin ve onun yönetimini üstlenen muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlayacaktır. Ancak söz konusu maddenin 2. fıkrasında, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı düzenlenmiştir. Burada belediye meclisi kararı, valin onayına tabi tutulmak suretiyle onama yetkisiyle vesayet söz konusu olmaktadır¹¹³. Anılan Kanun'un 9. maddesinin son fıkrasıyla da, belediyelerin kararlarında ve hizmetlerin sunumunda mahallenin ortak istek ve ihtiyaçlarını göz önüne alması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu madde metni, Belediyelerin halka yakın hizmet sunumunu kolaylaştırmakta olup, halka en yakın birimler olan mahallelerin taleplerinin bir üst yönetime doğrudan ulaştırılabilmesi noktasında imkan sağlamaktadır.

Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi ise 5393 sayılı Kanununun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin 1. fıkrasına göre: "*Meskûn sahası, bağlı*

¹¹³ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **a.g.e.**, s.120.

olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.” Söz konusu düzenlemeyle belediyelerin bileştirilmesinin yani belediye sayısının azaltılmasının, bir yandan hizmetlerin sunumunda etkinliği ve verimliliği arttıracacağı diğer bir yandan ise demokratik katılımı azaltacağı düşünülmektedir¹¹⁴.

Konuya ilişkin diğer bir düzenleme ise anılan maddenin 2. fıkrasında, *“Nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır.”* olarak yer almaktadır. Nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeleri ortadan kaldırarak köye dönüştürmesini öngören bu madde, hizmetlerin sunumunu olumsuz etkileyeceği ve hatta göçe sebep olacağı düşüncesiyle eleştirilmektedir¹¹⁵. Haklı olarak, halka etkin ve verimli sunulmasını sağlayan belediyelerin ortadan kaldırılmasının halkı koruyan bir yönü bulunmamaktadır.

Maddenin son fıkrası ise, 2. fıkranın eleştirilen boyutlarını bir nebze olsun azaltıcı özelliklere sahiptir. Anılan fıkrada, *“Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde, hizmetlerin aksamadan yürütülmesi amacıyla, ilgili belediye veya büyükşehir belediyesi ve köye dönüşen yerlerde il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tedbirler alınır ve ihtiyaç durumuna göre bu hizmetleri yürütmek üzere hizmet birimleri kurulabilir. Büyükşehir belediye sınırları içinde açılacak hizmet birimlerini yönetmek üzere,*

¹¹⁴ Turan Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.139-140.

¹¹⁵ Turan Yıldırım vd., **a.g.e.**, s.139.

büyükşehir belediye meclis üyeleri veya diğer belediye personeli arasından görevlendirme yapılabilir. Mahalli hizmetlerin aksamadan yürütülmesi için vali veya kaymakamlar ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlar ve gerekli tedbirleri alır.”denilmektedir.

2.4.1.3. Hemşehri Hukuku

5393 sayılı Kanun’un 13. maddesi ise hizmette yerellik ilkesiyle doğrudan bağlantılı olan “Hemşehri Hukuku” başlığını taşımaktadır. Bahsi geçen düzenlemede; herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olarak tanımlanmakta olup, hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda hemşehrilerin sahip olması gereken haklar ve belediyelerin bu bağlamda gerekli koşulları sağlama ve çalışmaları yapma zorunluluğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan düzenlemede; hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından insan onuru zedelenmeyecek koşullarda yararlanma haklarının bulunduğu ifade edilmiştir. Bunun yanında, belediyeler, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler almak suretiyle hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla yükümlü kılınmıştır.

Söz konusu düzenlemelerle öncelikle hemşehrilerin hakları ve belediyelerin yükümlülükleri vurgulanmakta ise de, anılan maddenin son fıkrasında, Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uyma ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödeme yükümlülüğünün bulunduğu hüküm altına alınmıştır.

Sonuç olarak, aynı beldede yaşayan yerel halkın arasında hemşehricilik kültürünün oluşmasına katkı sağlayan söz konusu düzenleme, hizmetlere halkın katılımı noktasında da “katılımcı bir demokrasi” örneği sergilemektedir¹¹⁶.

2.4.1.4. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Belediyelerin görev ve sorumluluklarının belirlenmesi bakımından “genellik ilkesi”, “yetki ilkesi” ve “liste ilkesi” olmak üzere üç ilke bulunmakta olup, ülkemizde 1580 sayılı eski Belediye Kanunu, liste ilkesini benimsemekte iken, 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesi ile hizmet türlerine ilişkin çeşitli görev grupları maddeler halinde sayılmaktadır¹¹⁷.

5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi ile Belediyelerin “zorunlu görevleri”, (b) bendi ile ise “ihtiyari görevleri” olmak üzere ikili ayrıma gidilmek suretiyle belediyelerin görev ve sorumlulukları açıklanmıştır.¹¹⁸ Hizmette yerellik ilkesi bakımından anılan maddedeki dikkat çeken husus, maddede sayılan görev ve sorumlulukların “mahalli müşterek nitelikte” olması şartıdır. Bu şartın kapsamı belediye tanımı içerisinde yukarıda açıklanmıştır. Mahalli müşterek nitelikte olma şartıyla Belediyelere verilen bu görev ve sorumluluklar şunlardır:

“a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanununun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini

¹¹⁶ Mehmet Tan ve Aziz Belli, Yerel Kalkınma, “Yerel Demokrasi ve Katılım: Kahramanmaraş Örneği”, **Yerel ve Bölgesel Kalkınma**, der. Mustafa Ökmen, Uluç Çağtay ve Ayça Berna Görmez, Ankara: Orion Kitabevi, 2013, s.269.

¹¹⁷ Ruşen Keleş, **Yerinden...**, s.260-261.

¹¹⁸ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **a.g.e.**, s.321.

yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”

Söz konusu düzenleme ile belediyelerin görev yelpazesi; imar, çevre, sağlık, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, ulaşım, altyapı, sosyal hizmetler gibi pek çok alanı içinde barındıracak şekilde geniş tutulmaya çalışılmış ise de, halkın ihtiyaç ve talepleri zaman içinde hızla değişmekte ve artış göstermektedir. Müşterek nitelikteki ihtiyaç kavramının zamana ve yere göre artma ya da karmaşıklaşma şeklinde değişim göstermesi; yerleşim biriminin büyüklüğü, nüfusun yoğunluğu, iktisadi ve sosyal durum gibi çeşitli sebepler olarak sıralanabilir¹¹⁹. Bu nedenle, halka hizmet sunumunu en yakın bir biçimde gerçekleştirecek olan belediyelerin, değişen bu ihtiyaç ve taleplere de hızlı karşılık vermesi gerekmektedir. Ancak maddenin sınırlı sayıda görev alanı belirlemiş olması belediyelerin hizmette yerellik ilkesini gereği gibi yerine getirmesinin önüne geçmektedir. Bu durum, “yerellik” ilkesinin anlamı olarak nitelendirebileceğimiz, yasaların yasaklamadığı yada farklı yönetim birimlerinin görevlendirilmediği bütün hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi ilkesinin ülkemiz açısından benimsenmediği sonucunun çıkarılmasına sebep olmaktadır¹²⁰.

¹¹⁹ Yıldızhan Yayla, **a.g.e.**, s. 246.

¹²⁰ Ruşen Keleş, **Hizmette...**, s. 13.

Her ne kadar anılan Kanunun 14. maddesine, “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” biçimindeki 2. Fıkrası eklenmiş ise de, Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.2007 tarih ve 26741 sayılı R.G.'de yayımlanan, 24.1.2007 T., 2005/95 E. ve 2007/5 K. sayılı Kararı ile “çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren , Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırı” olduğu gerekçesiyle bu fıkra iptal edilmiştir. İptaline karar verilen madde, belediyelere görev ve hizmet bakımından belirsiz bir alan değil, “mahalli müşterek nitelikteki” ve “kanunla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmemiş” olmak üzere sınırlanmış bir alan tanımışken, Anayasa Mahkemesinin bu kararı isabetli bulunmamıştır¹²¹. Anayasa Mahkemesinin bu kararının hizmette yerellik ilkesiyle ters düştüğü aşıkardır.

Anayasa Mahkemesinin bahsi geçen kararı ile iptaline karar verilen diğer bir düzenleme ise 14. maddenin 1. fıkrasının (b) bendindeki “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir;...” şeklindeki düzenlemedir. Anayasa Mahkemesi, “Milli eğitim, program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez.” gerekçesiyle iptal edilmiştir. Belde halkının kreş talebi karşısında “okul öncesi eğitim” hizmetinin mahalli müşterek bir kamu hizmeti olduğu kabul edilmekte ve bu yönüyle Anayasa Mahkemesi kararı eleştirilmektedir¹²². Hizmette yerellik ilkesi açısından da konuyu değerlendirdiğimizde, halkın talebi doğrultusunda sunulan hizmetlerin sınırlandırılması, eleştirilerin haklı olduğunu göstermektedir.

5393 sayılı Kanunda, hizmette yerellik ilkesinin açıkça ifade edildiği en önemli düzenleme ise, 14. maddenin 4. fıkrasında hüküm altına alınmıştır. Buna göre: “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşükün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” Söz konusu düzenleme, belediyelerin sunduğu hizmetlere ilişkin temel bir kural niteliğindedir¹²³. Ülkemiz bakımından hizmette yerellik ilkesi, anayasal statüye kavuşmasa da, 5393 sayılı Kanundaki bu madde ile yasal bir statü

¹²¹ Kemal Gözler, **a.g.e.**, s.433.

¹²² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **a.g.e.**, s.195.

¹²³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **a.g.e.**, s.322.

kazanarak ilkenin benimsendiğini göstermiştir¹²⁴. Dolayısıyla, söz konusu maddeyle ilke kendisine uygulama alanı bulmuştur¹²⁵. Söz konusu madde, “*yerelin de yerelleştirilmesi*” tabiriyle, yerel yönetimlerin kendi yapısı içerisinde uygulanması şeklinde de yorumlanmaktadır¹²⁶.

2.4.1.5. Belediyenin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri

5393 sayılı Kanununun 15. maddesinde “*Belediyenin yetkileri*” şunlar olarak sayılmıştır:

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

¹²⁴ Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, 2014, s.98.

¹²⁵ Ahmet Apan, **Avrupa Birliği’nin...**, s.314.

¹²⁶ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Umuttepe Yayınları, 6.b., 2013, s. 127.

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

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

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

r) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,

s) Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.

(s) bendi uyarınca asansörlerin yıllık periyodik kontrolünü yapacak belediyeler ile yetkilendirilmiş muayene kuruluşlarının sahip olması gereken şartlar, yıllık periyodik kontrol esasları ile yıllık periyodik kontrol ücretleri Türkiye Belediyeler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Türk Standardları Enstitüsü temsilcilerinin de yer alacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Konuya ilişkin düzenlemeler, komisyon kararları doğrultusunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılır.

(r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.”

Kamu hizmetlerinin aksi kanunda öngörülmedikçe merkezi yönetim yerine yerel yönetim tarafından sunulması hizmette yerellik ilkesinin uygulanabilmesi bakımından aranan şartlar arasında sayılmıştır¹²⁷. Dolayısıyla söz konusu mevzuatta belediyelere kamu hizmetlerinin sunumu noktasında verilen yetkilerin arttırılması hizmette yerellik ilkesinin daha fazla uygulama alanı bulması anlamına gelecektir.

Ancak belediyelere verilen yetkilerin arttırılması olumlu olarak değerlendirilmekte ise de, bu yetkinin nasıl kullanıldığı da önem arz etmektedir. Örneğin belediyeler verilen imar planı yapma yetkisi bakımından yerel halkın taleplerinin göz önüne alınacağı düşünülmekte iken, Belediye Meclisleri tarafından imar planı yapımı ya da değişikliği sürecinin halkın bilgisi dahilinde olmaksızın gizli yürütüldüğü ve bu imar planlarına karşı gerçekçi bir itiraz hakkının dahi tanınmadığı düşünülmektedir¹²⁸.

5393 sayılı Kanununun 15. maddesinin 2. fıkrasıyla; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek ve katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmaya ilişkin hizmetlerin Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi

¹²⁷ Bekir Berat Özipek vd. (der.), **Vesayetsiz ve Tam Demokratik Bir Türkiye İçin İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Raporu, Ankara, 2011, s.32.

¹²⁸ Aydın Gülan, “Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Hakkında Düşünceler”, **Sosyoloji Dergisi**, D.3, S.22, 2011, s.209-300.

kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği ya da hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiş, toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletirme hizmetleri bakımından yukarıda sayılan yetkilerin haricinde imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme yetkisi de tanınmıştır. Anılan düzenleme, belediyelerin kamu hizmetlerinin bir kısmı bakımından sahip olduğu yetkileri halkla paylaşması anlamına gelmektedir.

5393 sayılı Kanununun 15. maddesinin 3. fıkrası ise; *“İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000’i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yula kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabatlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.”* hükmünü haizdir. Bu düzenlemede de meclisin kararı ön şart olarak koyulmak suretiyle halkın istek ve talepleri doğrultusunda gerekli hizmetlerin sunumuna ilişkin kolaylıklar tanınmıştır.

5393 sayılı Kanununun 15. maddesinin 4. fıkrası ise yine hizmette yerellik ilkesi bakımından göze çarpmaktadır. Bu düzenlemede belediyelere, sunmuş oldukları hizmetlerle ilgili belde sakinlerinin görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi tanınmıştır. Belediyelerin halka en yakın birimler olma özelliğini taşıyabilmesi için belediye sınırları içerisindeki tüm belde sakinlerinin görüş ve düşüncelerini dikkate alarak gerekli çalışmaları yürütmesi gerekmektedir. Bu açıdan, belediyelere tanınan kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma hakkının kullanımının etkin bir hale getirilerek halkın belediye yönetimine katılımının yukarıya çekilmesi, hizmette yerellik ilkesinin uygulama alanı bulması anlamına gelecektir.

Belediyelere, hizmetleri yürütmesi esnasında önüne çıkabilecek engeller bakımından halka daha kolay hizmet sunumu sağlayacak nitelikte çeşitli imtiyaz ve muafiyetler tanınmıştır. Bu anlamda 5393 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 5. ve 6. fıkrasında, belediye malları, devlet malı niteliğinde görülerek koruma altına alınmış, Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirlerine haciz yasağı getirilmiştir. 5393 sayılı Kanunun 16. maddesiyle, belediyelere, kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları bakımından katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafiyet tanınmıştır.

Belediyelere tanınan yetkiler 5393 sayılı Kanunun 15. maddesinde sıralanmakla birlikte, 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesinde belediye meclisi kararıyla, kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin proje uygulama yetkisi de tanınmıştır. Belediyelerin, kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin proje uygulamasının amaçları, *“konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak”* olarak anılan maddenin 1. fıkrasında sıralanmıştır. Ancak, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilecek bölgenin kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olması halinde ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şartı aranmaktadır. Dolayısıyla, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan alanlar bakımından Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararının aranması şartının, belediyelerin, belediye alanı içerisinde bulunan bir yerle ilgili tasarruf yetkisini merkezi yönetime bağlayarak, sınırlandırıcı nitelik gösterdiği söylenebilir.

Bununla birlikte, 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinin 3. fıkrasıyla, Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye Büyükşehir Belediyeleri yetkili kılınmış ve Büyükşehir

Belediye Meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyelerine de kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi tanınmıştır.

Kentsel dönüşüm projelerinin yürütülmesinde ise halkın etkin ve verimli katılımının, projelerin halk tarafından benimsenmesi sonucunu doğurmak suretiyle işler ve sürdürülebilir projelerin varlığını sağlayacağı düşünülmektedir¹²⁹. Dolayısıyla söz konusu durum, hizmette yerellik ilkesi bakımından kentsel dönüşüm projelerinde belediyelere yetki verilmesinin tek başına yeterli olmadığını, aynı zamanda hizmetlere halkın bizzatıhi katılımının sağlanması gerektiğini de göstermektedir.

2.4.1.6. Belediyenin Organları

2.4.1.6.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belde halkın tarafından seçilen üyelerin oluşturduğu Belediyenin karar organı olarak ifade edilmiştir¹³⁰. 5393 sayılı Kanunun 17. maddesinde, Belediye meclisinin karar organı olarak ifade edilmesi ve anılan maddede meclis üyelerinin ilgili Kanunda (18.01.1984 tarih 18285 sayılı R.G.'de yayımlanan 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanun) gösterilen usullere göre seçileceğinin belirtilmesi, halkın yönetime doğrudan katılımının sağlanmış olması bakımından önem taşımaktadır.

Belediyenin karar organı olarak ifade edilen Belediye Meclisinin görev ve yetkileri ise, 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

“a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

¹²⁹ Melikşah Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, Ed. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2013, s.18.

¹³⁰ Şeref Gözübüyük ve Turgut TAN, **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara: Turhan Kitabevi, 10.b., 2014, s.239.

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda

faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.”

Yukarıda ifade edildiği üzere, Belediyenin yetkili kılındığı pek çok kamu hizmeti bakımından karar verme yetkisi Belediye Meclisine verilmiştir. Belediye meclisi üyelerinin halk tarafından seçilmiş olduğu düşünüldüğünde, halkın yönetime katılımı bakımından Belediye Meclisine tanınan bu geniş yetki yelpazesinin önem taşıdığı gözükmemektedir.

Belediye Meclis toplantısına ilişkin düzenlemeler, 5393 sayılı Kanunun 20, 21 ve 22. maddelerinde yer almaktadır. Bu maddelerde meclis toplantısına ilişkin çeşitli usul ve kurallar düzenlenmiştir. Hizmette yerellik ilkesi bakımından, 5393. Kanun'un 20. maddesinin 3. fıkrasındaki, meclisin mutlak toplantı yeri dışında gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğu durumlarda, toplantının yeri ve zamanının belde halkına duyurulması şartının getirilmesi önemli bir düzenlemedir. Bununla birlikte, anılan Kanunun 21. maddesinin 1. fıkrasında meclis gündeminin en az 3 gün önceden üyelere ve halka duyurulması kuralı, 2. fıkrasında ise belediye başkanı ve meclis üyelerinin belediyeye ait işlerle ilgili gündem önermesi düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanunun 22. maddesinde ise, Belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanması ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alması, karar yeter sayısının ise üye tam sayısının dörtte birinden az olamayacağı, üyelerin oylarını bizzat kullanması gerektiği gibi çeşitli demokratik katılıma yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

Belediye Meclisi kararların kesinleşmesine ilişkin düzenlemeler ise, 5393 sayılı Kanunun 23. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin 3. fıkrasında meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde Belediye Başkanı tarafından idari yargı yoluna başvurulabileceği düzenlenmiştir. 4. fıkrasında ise, kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük

mülkî idare amirine gönderilmesi gerektiği ve mülkî idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 3. ve 4. fıkrası ile yapılan düzenleme, meclis kararlarının merkezi idare denetimine tabi tutulduğunu göstermektedir. Anılan maddenin Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.2010 tarih ve 27619 sayılı R.G.'de yayımlanan 4.2.2010 tarihli ve E.2008/27, K.2010/9 sayılı Kararı ile iptal edilen 5. fıkrasındaki düzenlemeye bakıldığında ise merkezi idarenin yargıya başvurma şeklinde meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisi kabul edilmemiştir. Şöyle ki, Anayasa Mahkemesi tarafından iptaline karar verilen anılan maddenin 5. fıkrasında, "*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.*" denilmektedir. Ancak bu fıkranın iptali neticesinde mülki idare amirinin meclis kararları aleyhine herhangi bir yola başvurma hakkı kalmamıştır.

5393 sayılı Kanunun 23. maddesinin son fıkrasında da yine kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde halka duyurulması gerektiği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanunun 24. maddesinde ise, Belediye Meclisine, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle meclis üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurma yetkisi verilmiştir. Anılan maddeye göre ihtisas komisyonlarının toplantılarına kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü konulara münhasır olmak üzere, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın katılma ve görüş bildirme hakkı tanınmıştır. Bununla birlikte anılan maddenin son fıkrası ile de komisyon raporlarının aleni olduğu ve çeşitli yollarla halka duyurulacağı ifade edilmiştir. Söz konusu düzenlemelerin, ihtisas komisyonu kurulmuş alana ilişkin halkın ihtiyaçlarını karşılayacak çalışmaların yapılmasını arttırıcı nitelikte olduğu gözlemlenmektedir.

5393 sayılı Kanunun 25. maddesi, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisine, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle kendi

üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturma yetkisi tanımıştır. Denetim komisyonunun görevi ise her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimidir. Belediye meclisinin diğer bilgi edinme ve denetim yolları ise, 5393 sayılı Kanununun 26. maddesinde faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru olarak ifade edilmiştir.

Belediye işleriyle ilgili konularda, Meclis üyelerinin “Soru” denetim yolunu önerge vererek kullanabileceği ifade edilmişken, “Genel Görüşme” açılması için meclisin en az üçte birinin çoğunluğu isteği ve meclis tarafından kabul edilmesi aranmaktadır.

Meclisin “faaliyet raporunu değerlendirme” şeklindeki denetim yolu ise, anılan maddenin 4., 5. ve 6. fıkralarında; *“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Meclisin “gensoru önergesi” şeklindeki denetim yolu ise, yine aynı maddenin 6. ve 7. fıkralarında; *“Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılır.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Meclisin faaliyet raporunu değerlendirme ya da gensoru önergesi yoluyla denetimi neticesinde yetersizlik kararı verebilmesi meclise verilen tam bir takdir hakkı olarak değerlendirilmiştir¹³¹.

¹³¹ Kemal Gözler, a.g.e., s.449.

Meclis üyeliğinin sona ermesi ise, 5393 sayılı Kanunun 29. maddesinde, “*Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.*” şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun’un 30. maddesinde ise “*Meclisin Feshi*” konusu düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre; belediye meclisinin, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştayın kararı ile feshedebileceği düzenlemiş olup, bunun şartları, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ya da Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması olarak sayılmıştır. Bununla birlikte, İçişleri Bakanlığına gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini isteme hakkı da tanınmıştır. Danıştayın ise, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlaması gerektiği ifade edilmiştir. Belediye meclisinin idari vesayet denetimine tabi tutulması anlamına gelen söz konusu madde düzenlemeleri, vesayet makamlarının yerel yönetim kuruluşlarının organları üzerindeki idari vesayet denetimine örnek teşkil etmektedir¹³².

2.4.1.6.2. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, 5393 sayılı Kanunun 37. maddesi ile “*belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi*” olarak tanımlanmıştır. Belediye başkanının seçimi konusunda da Kanun metnindeki “*ilgili Kanunda gösterilen esas*

¹³² Halil Kalabalık, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Konya: Sayram Yayınları, 4.b., 2011, s.54.

ve usullere göre seçilir.” ifadesi, demokratik yollarla yani halkın seçimiyle gerçekleştiğini ve halkın doğrudan temsil edildiğini göstermektedir.

5393 sayılı Kanun’un 38. maddesinde Belediye başkanının görev ve yetkileri; *“belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay verme, belediye personelinin atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak, temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak ve Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”* olarak sayılmıştır.

5393 sayılı Kanununun 40. maddesinin 1. fıkrasında, Belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendireceği düzenlenmiştir. Zorunlu durumların oluşması halinde, Başkan vekili olarak, yine Belediye Meclis üyelerinin birinin görevlendirilmesi halkı temsil noktasında önemli bir düzenlemedir. Ancak anılan Kanununun 42. maddesinde “Yetki Devri” başlığı altındaki düzenlemede, belediye başkanının, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilmesi olumsuz bir düzenleme olarak görülebilir.

5393 sayılı Kanunun 41. maddesinde ise belediye başkanının, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek kalkınma plânı ve programı, bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını belediye meclisine sunacağı, stratejik planın konuyla ilgili üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Ancak nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu kılınmamıştır.

5393 sayılı Kanun'un 44. maddesinde "Belediye başkanlığının sona ermesine" ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Anılan maddenin ilk fıkrasında belediye başkanlığının ölüm ve istifa halinde kendiliğinden sona ereceği düzenlenmiş, 2. fıkrasında ise, mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin varlığı halinde İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona ereceği ifade edilmiştir. Belediye başkanının görevinin sona ermesinin yargı yoluna bağlanmış olması, belediye başkanlarının siyasi iktidar baskısına maruz kalmasının da önüne geçmektedir¹³³.

Belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler ise, 5393 sayılı Kanunun 45. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre anılan maddenin 1. fıkrasıyla, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak; belediye başkanlığının boşalma sebebine göre başkan ya da başkan vekili seçer. Belediye başkanlığının boşalması halinde belediye meclisin vali tarafından toplanması, merkezi idarenin etkinliği göstermektedir. Vali, il idaresinin başı olarak devletin,

¹³³ Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s.283.

hükümetin ve her bakanlığın temsilcisi konumundadır¹³⁴. Dolayısıyla anılan durumda valiye görev yüklenmesi yerel yönetimlerin özerkliğini sorgulatabilir. Bununla birlikte söz konusu maddenin 6. fıkrasındaki düzenlemeye göre belediye başkanlığı görevi, belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. Bu düzenlemede de meclisin varlığı nedeniyle halkın yönetimde etkinliğinin her aşamada vurgulandığı söylenebilecek ise de, meclis birinci başkan vekili ya da ikinci başkan vekili bulunmaması durumunda vali tarafından bir kamu görevlisinin görevlendirilmesi yine yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin bulunduğunu ve gerekli olduğu durumlarda son sözün merkezi idare tarafından söyleneceği anlamına gelmektedir.

Hizmette yerellik ilkesi bakımından irdelenmeye değer diğer bir madde ise 5393 sayılı Kanunun “Belediye başkanı görevlendirilmesine” ilişkin 46. maddesidir. Bu maddeye göre; *“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”* Söz konusu maddede belediye başkanlığının boşalması halinde belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılması merkezi idarenin vesayetini göstermektedir.

5393 sayılı Kanunun 47. maddesinde de, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyelerini, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırmanın İçişleri Bakanı tarafından yapılabileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemede de İçişleri Bakanına tanınan yetkiyle merkezi İdarenin Belediyeler üzerindeki baskı mekanizması ortaya çıkmaktadır.

Belediye teşkilatına ilişkin düzenlemeler 5393 sayılı Kanunun 48. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Belediye teşkilatının ihtiyaca binaen

¹³⁴ Turgut Tan, a.g.e., s.140

oluşturacağı birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin, Belediye Meclisi kararıyla gerçekleştirilecek olması, Belediyenin organizasyon şeması hazırlanırken yine halkın etkinliğinin bulunduğu şeklinde yorumlanabilir. Ancak belediyelerin norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği anılan Kanununun 49. maddesiyle düzenlenmiş olup, belediyenin bağlı kuruluşlarının norm kadroları her ne kadar belediye meclisi kararıyla belirlense de norm kadro ve ilkelerinin Belediye tarafından belirlenemiyor oluşu belediyeler bakımından olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilemez.

2.4.1.6.3. Belediye Encümeni

Belediye Encümeni, 5393 sayılı Kanununun 33. maddesinde düzenlenmekle birlikte, Belediye Encümenine ilişkin bir tanımlama yapılmamış, sadece belediye başkanlığının başkanlığında il 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, diğer belediyelerde ise, 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 oluşacağı ifade edilmiştir. Ancak kısaca, “*belediyenin günlük işlerini ve meclisçe alınan kararları yürütmekle görevli organ*” olarak tanımlanabilir¹³⁵. Belediye Encümenine ilişkin anılan Kanun'daki düzenlemelerden, Belediye Encümeninin, Belediye Başkanına bağlı ve Belediye Başkanı tarafından hazırlanacak gündemlerle sınırlı olmak üzere görüşmeler yapmak suretiyle kararlar alan bir organ olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi ise E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararıyla belediye encümenini yürütme organı olarak kabul etmiştir¹³⁶.

¹³⁵ Murat Aydın, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, İstanbul: Yedirenk, İz Yayıncılık, 2008, s.91.

¹³⁶ Ramazan Yıldırım, **a.g.e.**, s.106.

Belediye Encümeninin görev ve yetkileri ise anılan Kanunun 34. Maddesinde, “stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek., yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek ve diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek” olarak sayılmıştır.

Kanunla değil, Anayasayla kurulan yerel yönetimlerin faaliyette bulunacağı alanların da sadece zorunlu olanlarının Kanunda belirtilmesi, geri kalanların ise Belediyenin karar organları olan Meclis ve Encümen tarafından belirlenmesi gerekir ki, bu durum “kamu hizmeti demokrasisi” anlayışının egemen kılınmasına sebep olabilsin¹³⁷.

Bununla birlikte, Belediye Encümenine *yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulama yetkisi tanınmış olduğu* 5216 sayılı Kanunun 34. maddesinde ifade edilmiştir. Ancak, 4.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 6. maddesiyle, kamulaştırmada kamu yararı kararını verecek olan belediye encümeni kararının illerde valinin, ilçe belediyelerinde kaymakamın onamasına tabi tutulması, onama yetkisiyle vesayete örnek teşkil etmektedir¹³⁸. Söz konusu vesayet denetiminin, hizmette yerellik ilkesinin unsurları arasında yer alan halkın katılımıyla kararların alınması sürecini zedelediği düşünülmektedir.

Bununla birlikte, Belediye Meclisi kararlarının halka duyurulması ve belli bir bedel karşılığında verilebilmesi Kanunda düzenlenmişken, Encümen kararlarının

¹³⁷ İl Han ÖZAY, **a.g.e.**, s.185.

¹³⁸ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **a.g.e.**, s.120.

halka duyurulmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır¹³⁹. Bu yönüyle hizmette yerellik ilkesi bakımından bir eksikliğin bulunduğu söylenebilir.

2.4.1.7. Belediyelerin Gelirleri, Giderleri ve Bütçesi

Belediyenin gelirleri, 5393 sayılı Kanunun 59. maddesinde, “*Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler*” olarak sayılmaktadır.

5393 sayılı Kanun ile belediyelerin sunduğu hizmetler arttırılmak suretiyle güçlendirilmiş, ancak gelirleri bakımından baktığımızda ise hizmetlerle paralel bir gelişim göstermemiştir¹⁴⁰. Dolayısıyla hizmette yerellik ilkesinin gereği gibi uygulanabilmesi açısından gereken mali kaynak desteğinin yeterli ölçüde bulunmadığı gözükmektedir.

Belediyenin giderleri ise, 5393 sayılı Kanunun 60. maddesinde; “*Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,*

¹³⁹ M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, “Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri”, Ed. Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1.b., 2009, s.227.

¹⁴⁰ Cengiz Derdiman, **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel, 2. b., 2007, s.282.

mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile “engellilere” yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri., avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri, sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler, Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar, imar düzenleme giderleri ve her türlü proje giderleri” olarak sayılmıştır.

Belediyelerin görev ve yetkileri bağlamında belediyenin gelir ve giderleri kıyaslanacak olduğunda, sorumluluk alanı içerisinde bulunan yerleşim yeri sakinlerinin tamamına yönelik sunulacak hizmetlerin ve bunların giderlerinin ne denli fazla olduğu karşımıza çıkmaktadır. Yerinden yönetim idarelerinin yaşadıkları mali kaynak sıkıntıları, merkezi idarelerin etkisini arttırıcı bir özellik taşımakta ve yerinden yönetim idarelerini faaliyetleri bakımından merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.¹⁴¹

Belediyenin bütçesi ise 5393 sayılı Kanununun 61. maddesiyle düzenleme altına alınmıştır. Buna göre; “Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.”

Bütçenin hazırlanması ve kabulü ise 5393 sayılı Kanununun 62. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir.

¹⁴¹ Turan Yıldırım vd., a.g.e., s.47.

İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.” Bütçe üzerindeki vesayet denetiminin, 1580 sayılı eski Belediye Kanuna kıyasla büyük oranda azaltıldığı düşünülmektedir¹⁴².

5393 sayılı Kanununun 68. maddesi ise belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak üzere borçlanmayı hangi usul ve esaslara göre yapabileceğini düzenleme altına almıştır. Söz konusu düzenleme bakımından anılan maddenin 1. fıkrasının (e) ve (f) bentleri dikkat çekmektedir. Buna göre; *“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.”* ve *“Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”* Söz konusu düzenlemelerin ilkinde meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararının yanında idari vesayetın uygulanma türlerinden biri olan İçişleri Bakanlığının onayı aranmakta iken, diğer düzenlemede bahsi geçen yatırımlar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifini, Bakanlar Kurulunun kabulünü ve Hazine Müsteşarlığının görüşünü aramaktadır. Bahse konu düzenlemeler her ne kadar belediyelerin olumsuz neticelere ulaşabilecek borçlanmalarından kaynaklanan mali sıkıntıların önüne geçme amacı taşımakta ise de aksi durumda yerel yönetimlerin faaliyetlerinin kesintisiz sürdürülebilmesi için gereken kaynak

¹⁴² Ramazan Yıldırım, a.g.e., s.111.

ihtiyacının merkezi idarenin kontrolündeki çeşitli bürokratik aşamalardan geçerek karşılanamaması sonucunu doğurabilecektir.

Anılan maddenin 3. fıkrası ise, belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisini açıkça ortaya koymaktadır. Bu fıkra göre belediyelerin varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına göndermesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanunun 69. maddesiyle belediyelere arsa ve konut üretimi yetkisi tanınmış olup, bu yetkinin sınırlarının mümkün olduğunca geniş tutulmaya çalışılmış olması hizmette yerellik ilkesi bakımından olumlu bir niteliktedir. Belediyelerin halkın konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılayarak düzenli kentleşmeyi sağlaması halka en yakın birimler olma özelliğini pekiştirmektedir. Anılan Kanunun 3. fıkrasında ise arsa tahsisi yapılabilecek kişiler sayılmıştır. Bunlar; *“belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecekleri, üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere”* ve yoksul veya dar gelirli, kendisinin veya eşinin veya ergin olmanın çocuğunun herhangi bir belediye sınırı içinde ev yapmaya müsait arsaya veya herhangi bir yerde bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine karşılık olan payı bulunmayan ve gecekondularının ıslahı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalacaklara, diğer bu özellikteki konutsuz vatandaşlara olarak sayılmıştır.

Hizmette yerellik ilkesinin belki de en önemli işlevi, yerel yönetimlerin halkı yakından tanınması ve en alt birim olarak halka en yakın teması kurabilecek olmasından doğmaktadır. Yukarıdaki maddede sayılan dar gelirli ve ihtiyaç sahibi kişilerin belediyeler tarafından korunması ve kendilerine bir ölçüde ayrıcalık tanınması, hizmette yerellik ilkesinin yerel yönetimlerle halkı buluşturan ve yerel yönetimlerin güçlenmesinin gerekliliğini ortaya koyan önemli bir düzenlemedir.

5393 sayılı Kanunun 70. maddesiyle belediyelere kendi görev ve hizmet alanlarıyla sınırlı olmak üzere şirket kurabileceği ifade edilmiştir. Belediyelerin bir takım hizmetleri şirketler aracılığıyla yürütebilmesi hem Belediye kaynaklarının

dođru kullanımı sađlamakta hem de daha fazla halka daha fazla ve daha dűzgűn hizmet sunabilmesini kolaylařtırmaktadır.

5393 sayılı Kanununun 71. maddesiyle ise, belediyelere İçişleri Bakanlığının izniyle işletme kurma imkanı verilmiştir. Ancak merkezi idarenin iznine bağlı bir hak verilmesi, idari vesayetin uygulandığını gűstermektedir¹⁴³.

2.4.1.8. Belediyenin Denetimi

Belediyeler 5393 sayılı Kanununun 54. maddesi kapsamında faaliyet ve işlemlerde hataların nlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, gűvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla çeşitli denetimlere tabi tutulmaktadır. Söz konusu denetimler, halka her zaman bir öncekinden daha iyi hizmet sunma gayesini taşıması gereken belediyeler bakımından kendilerini geliştirici bir özellik taşımaktadır. Ancak bu denetin hangi alanlarda, kim tarafından ve ne şekilde gerçekleştirileceği sorularının karşılığı denetimin idarenin vesayet yetkisini de ařan merkeziyetçi bir sistemin tezahűrű olup olmadığını gűsterecektir.

5393 sayılı Kanununun 55. maddesinde, 5018 sayılı Kamu Malű Yönetimi ve Kontrol Kanunu hűkűmlerine göre hukuka uygunluk, malű ve performans denetimi olmak űzere belediyelerde i ve dıř denetiminin yapılacađı hűkűm altına alınmıřtır. Ancak belediyenin malű iřlemler dıřında kalan diđer bűtűn idarű iřlemlerinin, belediyelere bađlı kuruluř ve iřletmelerin İçişleri Bakanlıđı tarafından da denetlenmesi, belediyelerin denetimi noktasında merkezi idarenin ana mekanizma olduđunu ve bunun bir nevi merkezi idareyle belediyeler arasında hiyerarřiye kaçan lűde idarenin bűtűnlűđű ilkesinin ortaya koyulmaya çalıřıldıđını gűstermektedir. Ancak genel olarak, iç denetim ve Sayıřtay denetimine ađırlık verilmek suretiyle merkezi idarenin idari vesayet denetiminin azaltıldıđı grűlmektedir¹⁴⁴. Söz konusu maddenin son fıkrası ise denetime iliřkin sonuçların kamuoyuna açıklanacađını ve

¹⁴³ Kemal Gözler ve Gűrsel Kaplan, **a.g.e.**,s.197.

¹⁴⁴ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Umuttepe Yayınları, 6.b., 2013, s. 195.

meclise sunulacağını ifade etmek suretiyle bir nebze de olsa belediyelerin denetimi konusunda hizmette yerellik ilkesinin izlerinin bulunduğunu göstermektedir.

Belediye başkanları bakımından da denetim, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporları ile gerçekleştirilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 56. maddesinin 2. fıkrasında her ne kadar belediye başkanlarının faaliyetleri İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir şeklinde bir ifade bulunmasa da, faaliyet raporları meclise sunulacağı gibi bir örneğinin de İçişleri Bakanlığına gönderileceği ve kamuoyuna açıklanacağı düzenlenmiştir.

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksaması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilemesi halinde ise 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesi gereği İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından söz konusu durumun belirlenmesi yoluna gidilecektir. Bahsi geçen durumda idarenin vesayetinin belediyelere direkt müdahale şeklinde gerçekleşmeyip hukuki denetime tabi olması hizmette yerellik ilkesi bakımından olumlu bir gelişmedir. Aynı zamanda İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edebilme hakkı tanınmıştır. Bu da yerel yönetimlerin hukuki denetime tabi olması noktasında ayrıca önemlidir.

Ancak hizmetlerin ciddi bir biçimde aksadığının sulh hukuk hakimi tarafından tespiti sonrasındaki süreç, merkezi idarenin etkinliğini ortaya koyar niteliktedir. Söz konusu aksaklığın yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda *"...İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay*

genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.” Hizmetlerin terör ve şiddet olayları kapsamında ortaya çıkması halinde ise, “...terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılır.”

Söz konusu düzenleme, merkezi yönetimin belediye üzerindeki vesayet denetimi yetkisinin “yerine geçme” (ikame) şeklinde kullanılması anlamına gelmekte olup, bu kullanım idari vesayetinin en ağır şekli olarak ifade edilmiştir¹⁴⁵.

2.4.1.9. Kent Konseyi

Hizmette yerellik ilkesi bakımından önemli bir düzenleme olarak 5393 sayılı Kanununun 76. maddesi karşımıza çıkmaktadır. Bu maddeye göre:

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

¹⁴⁵ Halil Kalabalık, **a.g.e.**, s.56.

Kent konseylerinin varlığı, “*demokratik yönetimden yönetimde demokrasi aşamasına geçiş*” olarak kabul edilmiştir¹⁴⁶. Ancak kent konseylerinin görüşlerinin belediye meclisince değerlendirileceği ifadesi, kent konseylerinde alınan kararların herhangi bir bağlayıcı yönünün bulunmadığını ve hatta belediye meclisinin görevleri arasında da kent konseylerinin görüşlerinin değerlendirileceği yönünde herhangi bir ifade bulunmaması sebebiyle, bu görüşlerin değerlendirmeye alınması noktasında bile tereddüt oluştuğunu göstermektedir¹⁴⁷.

2.4.1.10. Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım

Hizmette yerellik ilkesi kapsamında önemli düzenlemelerden biri ise, 5393 sayılı Kanunun 77. maddesinde düzenlenen belediye hizmetlerine gönüllü katılıma ilişkin düzenlemedir. Söz konusu madde halkın dayanışma, beraberlik ve aidiyet duygusunu güçlendirecek bir özellik barındırmaktadır. Anılan düzenleme neticesinde sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanır. Bu programların diğer bir amacı ise belediyenin sunmuş olduğu hizmetlerdeki etkinlik, tasarruf ve verimliliğin artırılması olup, yine bu da hizmette yerellik ilkesi açısından halka en uygun hizmeti sunması noktasında olumlu bir husustur.

2.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi

2.4.2.1. Büyükşehir Belediyesinin Tanımı

Anayasa bağlamında büyükşehir belediyelerinin mahalli idari birimi olarak nitelendirilmesi söz konusu değilse de, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasındaki,

¹⁴⁶ Ramazan Yıldırım, **a.g.e.**, s.105.

¹⁴⁷ Kemal Görmez ve Harika Uçar Altınışık, “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, der. Enes Battal Keskin, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1, (Mayıs 2013), s.45-46.

“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” ifadesiyle büyükşehir belediye örgütlenmesi vurgulanmıştır¹⁴⁸.

5216 sayılı Kanunun 3. maddesinde ise, *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmıştır.

2.4.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları

Büyükşehir Belediyesinin kuruluşu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesi mümkündür. Büyükşehir Belediyesinin sınırları ise il mülki sınırları, İlçe Belediyelerin sınırları ise ilçe mülki sınır olarak Kanunun 5. maddesinde ifade edilmiştir.

Anılan Kanunun geçici 2. maddesinde ise, *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.”* denilmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin yetki alanının genişletilmesi, hizmetlerin etkin bir biçimde sunuma mani olacaktır¹⁴⁹. Söz konusu yasal değişiklik, hizmette yerellik ilkesini arka plana atarak il ve ilçe boyutunda merkeziyetçiliği baskın tuttuğu şekilde yorumlanmaktadır¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Cengiz Derdiman, **a.g.e.**, s.287.

¹⁴⁹ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **a.g.m.**, s.42-43.

¹⁵⁰ Erbay Arıkoğa, “Türkiye’de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset”, der. Pınar Uyan Semerci, **Yerel Demokrasi Sorunsalı**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.59.

Büyükşehir belediyesine katılma konusunda ise, öncelikle 5216 sayılı Kanunun 6. maddesinin 2., 3. ve 4. fıkrası, 6.3.2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunun 3. maddesi hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmış, daha sonra ise 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 13. maddesi hükmü gereğince ilk mahalli idareler genel seçiminde tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

2.4.2.3. Büyükşehir Belediyelerinde Görev ve Yetkinin Kapsamı

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları ise anılan Kanunun 7. maddesinde düzenlemiştir. Madde de görev, yetki ve sorumluluklar belirli konulara ayrılmak üzere 13 bent halinde şunlar olarak sıralanmaktadır:

“ a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol,

cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

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

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

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

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren

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

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

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

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

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

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

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

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

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.”

Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin

gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapma ve ruhsatlandırma ile 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanırken ilgili belediyeye bildirim zorunlu tutulmuştur.

Bunun yanında, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptırma, işletme, işlettirme veya ruhsat verme, mezarlık alanlarını tespit etme, mezarlıklar tesis etme, işletme, işlettirme, defin ile ilgili hizmetleri yürütme, her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapma, yaptırma, işletme veya işlettirme, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırma ve denetlemek, temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırma görevlerinin belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredilmesi ya da bu işleri birlikte yapabilmeleri mümkün kılınmıştır.

Büyükşehir belediyelerine bazı yetkileri bakımından ilgili belediyeye bildirim zorunluluğu getirilmesi ya da bazı görevlerin ilçe belediyesine devredebilme veya birlikte yerine getirebilme imkanının tanınması, hizmette yerellik ilkesi açısından olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Halka yakın olma unsuru bakımından yeri geldiğinde ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine nazaran halkı daha yakından tanınması ve ilçe belediyeleri aracılığıyla hizmetlerin daha doğrudan yürütülebilmesi mümkündür.

İlçe belediyelerinin doğrudan sorumlu olduğu görev ve yetkileri ise aynı maddenin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu görev ve yetkiler şunlardır:

“a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

c) Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler

ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.”

Bununla birlikte, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 7. maddesiyle söz konusu maddenin son fıkrasına, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmesi imkanı eklenmiştir. Tarım ve hayvancılık konusundaki desteğin halkı yakından ilgilendirdiği göz önüne alındığında, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının yanında büyükşehir ve ilçe belediyelerine de bu yetkinin verilmesi hizmette yerellik ilkesi bakımından yerinde bir gelişme olmuştur.

Anılan Kanunun 11. maddesinde büyükşehir belediyesine imar denetim yetkisi de tanınmış olup, bu yetkisini ilçe belediyelerinin imar uygulamaları bakımından kullanması söz konusudur.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetkileri kanunda sayılmakla birlikte, görevli oldukları konulara ilişkin bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip oldukları anılan Kanunun 10 maddesinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki alanının 5216 sayılı Kanunla sınırlı olmayan daha geniş yetkilere sahip olduğu ifade edilmiştir. İster büyükşehir isterse ilçe belediyesi olsun belediyelerin yetki alanlarının genişlemesi hizmette yerellik ilkesi bakımından önemlidir.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkileri söz konusu 7. maddede düzenlenmiş olmakla birlikte, altyapı hizmetleri ayrı bir başlık altında 8. maddede, aynı şekilde ulaşım hizmetleri ise 9. maddede ayrıca düzenlenmiştir.

2.4.2.3.1. Altyapı Hizmetleri

5216 sayılı Kanunun “Altyapı Hizmetleri” başlıklı 8. maddesinin 1. fıkrasında altyapı hizmetlerinin yürütümünün büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında kurulacak Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) tarafından gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Ancak AYKOME’ye yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin de katılımı zorunlu kılınmıştır. Ancak bu kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerini belirleyecek Yönetmeliğe söz konusu maddenin 6. Fıkrasında işaret edilmektedir. Buna göre; AYKOME’nin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ve bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alacağı düzenlenmiştir. Madde de ifade edildiği üzere, AYKOME’nin çalışma usul ve esasları, İçişler Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 15.06.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerine, Kanunda belirtilen hizmetleri yürütmek amacıyla AYKOME kurma yetkisi tanınmışken, bu merkezin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı’nın Yönetmeliği altında düzenlenmesi hizmette yerellik ilkesiyle çelişmektedir. Altyapı hizmetleri, ihtiyacın ortaya çıktığı alanı en iyi tanıyan ve gerekli koordineyi etkin bir şekilde sağlayarak o hizmeti en iyi sunabilecek olan belediyeler tarafından yürütülebilir. Dolayısıyla, bir yandan Kanunla büyükşehir belediyelerine altyapı hizmetlerinin sunumuna ilişkin özel bir yetki alanı açarken, diğer bir yandan bu yetkinin kullanımına ilişkin düzenlemelerin İçişleri Bakanlığı’na bırakılmış olması merkezi idarenin bu alandaki fazlasıyla olan ağırlığını göstermektedir.

Anılan maddenin 1. fıkrasında ayrıca AYKOME toplantılarına, büyükşehir ilçe belediye başkanlarının kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde üye olarak katılabileceği ve ayrıca toplantı gündemindeki konularla ilgili kamu

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcilerinin de davet edilerek görüşlerinin alınacağı düzenlenmiştir. Hizmetlerin etkin ve verimli sunulabilmesi açısından o hizmetlerle ya da o hizmetin sunulacağı alanla doğrudan temas halinde olan tüm kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması önemli bir husustur.

Bu anlamda, 8. maddenin 2. ve 3. fıkralarındaki düzenlemelerde de, Altyapı Koordinasyon Merkezinin alt yapı yatırımları hakkında kamu kurum ve kuruluşları ve özel kuruluşlarının katkılarıyla bir nevi işbirliği içinde hizmetleri yürütülmesini sağladığı ortaya çıkmaktadır.

2.4.2.3.2. Ulaşım Hizmetleri

5216 sayılı Kanunun “Ulaşım Hizmetleri” başlıklı 9. maddesinin 1. fıkrasında büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin yürütümünün büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında kurulacak Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Ancak UKOME’ye yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin de katılımı zorunlu kılınmıştır. Bu maddedeki “yönetmelik” ifadesiyle, söz konusu maddenin 5. fıkrasına işaret edilmekte olup, UKOME’nin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Altyapı hizmetlerine ilişkin konuda ayrıntılı olarak açıkladığımız üzere, UKOME’nin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı’nın Yönetmeliği altında düzenlenmesi yani UKOME’nin sanki İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir birim gibi değerlendirilmesi hizmette yerellik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Bununla birlikte söz konusu 9. maddenin 2. fıkrası UKOME’nin yetkilerini, büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri

ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri olarak ifade etmiştir.

2.4.2.4. Büyükşehir Belediyesinin Organları

2.4.2.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Kanunun 12. maddesinde, büyükşehir belediyesinin karar organı olarak ifade edilmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin karar organı olması ve meclis üyelerinin ilgili Kanunda gösterilen usullere göre seçilmesi, halkın büyükşehir belediyelerinde alınacak kararlara doğrudan katılımının sağlanmış olması anlamına gelmektedir.

Bunun yanında, Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olarak tanınmıştır. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları ise, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olarak kabul edilmekte olup, bu durum büyükşehir belediyesinin halkı temsilini güçlendirmektedir.

Belediye Kanununda belediye meclisinin çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılması sebebiyle, Büyükşehir Belediye Kanununda ayrıca düzenlenmemiş ve Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Ancak Meclis kararlarının kesinleşmesi konusunda Belediye Kanunundan farklı bir düzenleme daha bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanunun 14. maddesinin 5. fıkrasında, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderileceği ve üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararların onaylanmış sayılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu düzenleme, ilçe belediye meclislerinin imara ilişkin kararları üzerinde bir nevi büyükşehir belediye meclisinin vesayeti söz konusudur.

5216 sayılı Kanununun 15. maddesinde ise Büyükşehir Belediye Meclisine, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle meclis üyeleri arasından en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurma yetkisi verilmiştir. İhtisas komisyonları arasında kurulması zorunlu olanlar faaliyet konularına göre, İmar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plân ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor ile ulaşım olarak belirtilmiştir. Söz konusu alanların halkı en yakından ilgilendiren konular olması sebebiyle bu alanlarda ihtisas komisyonlarının kurulması hizmetlerin etkinliği ve verimliliğini de arttıracaktır.

2.4.2.4.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, 5216 sayılı Kanununun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşacak ve belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık edecektir.

Büyükşehir belediye encümeni üyeleri seçiminin halk ya da halkın seçtiği büyükşehir belediye meclisi tarafından gerçekleştirilmeyerek, atama ile göreve getirilmesinin Anayasaya aykırı olduğu düşünülmektedir¹⁵¹. Ancak belediye encümeninin karar değil, yürütme organı olduğundan bahisle, hizmet alanına göre atanmış uzman kişilerden oluşmasının hizmetlerin etkin ve verimli olarak yürütülmesini sağlayacağı şeklinde aksi yönde düşünenler de bulunmaktadır¹⁵².

¹⁵¹ Cengiz Derdiman, **a.g.e.**, s.293.

¹⁵² Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara: Yetkin Basımevi, 2012, s.240.

2.4.2.4.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı ise 5216 sayılı Kanununun 17. maddesinde, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediye başkanının seçimi ise, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan olacaktır. Dolayısıyla başkanın halk tarafından seçilmiş olması, hizmette yerellik ilkesi bakımından halkın katılımı unsurunun da karşılığı olmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri ise 5216 sayılı Kanununun 18. maddesinde liste şeklinde sayılmıştır. Bu görev yetkileri; belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarımlarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak, mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek, belediye personelinin atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek, gerektiğinde bizzat nikâh kıymak, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak ve engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak olarak sayılmıştır.

Belediye başkanlığının sona ermesi konusuna ise anılan Kanunun 19. maddesinde yer verilmiş olmakla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunun hükümlerinin uygulanacağına atıf yapılmıştır. 5393 sayılı Kanundaki belediye başkanlığının sona ermesine ilişkin hükümlerin haricinde ise, büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verileceği ifade edilmiştir.

2.4.2.4.4. Büyükşehir Belediyesi Teşkilâtı ve Personeli

Büyükşehir belediyesinin teşkilâtı, 5216 sayılı Kanunun 21. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin 1. ve 2. fıkrası, "*Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.*" düzenlemelerini içermektedir.

Ancak belediyelerden farklı olarak, büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı yerine, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi açısından, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabileceği düzenlenmiştir.

Ancak anılan Kanunun 22. maddesinin 2. fıkrasında, genel sekreterin belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanacağı düzenlenmiştir. Hizmette yerellik ilkesi bakımından hizmetlere halkın katılımı hususunda, belediye başkanı ve belediye meclisinin halk tarafından seçilmesi söz konusu iken, büyükşehir belediyelerinin hizmetlere ilişkin kararların alınmasında en etkin faaliyet gösteren genel sekreterin merkezi idare tarafından atanması çok yerinde bir düzenleme olarak düşünülemeyecektir.

Bunun yanında, 5216 sayılı Kanunun 20. maddesiyle, büyükşehir belediye başkanlarına danışman görevlendirebilme imkanı tanınmıştır. Bu açıdan, belediye başkanının görev süresiyle sınırlı olmak üzere, nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir

belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebileceği ifade edilmiştir. Büyükşehirlerin nüfusuyla orantılı olarak sunulacak hizmetlerin de artışı söz konusu olduğundan, bu hizmetlerin etkin ve verimli karşılanabilmesi noktasında önemli bir düzenlemedir.

2.4.2.5. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri, Giderleri ve Bütçesi

Büyükşehir belediyesinin gelirleri, 5216 sayılı Kanununun 23. maddesinde; *“2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50’si, Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri, 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50’sinden sonra kalacak %50’si, hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler, Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safî hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler, Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar, diğer gelirler”* olarak sayılmıştır.

Büyükşehir belediyesinin giderleri ise 5216 sayılı Kanununun 24. maddesinde; *“Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan*

giderler, Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler, ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri, mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri, bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri ve Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler” olarak sayılmıştır.

Büyükşehir belediye bütçesi ise 5216 sayılı Kanununun 25. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin 1. ve 2. fıkralarında; *“Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.”* şeklindeki düzenlemeyle, büyükşehir bütçeleri bakımından büyükşehir belediye meclisi etkin bir görev üstlenmektedir.

Büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken sahip olduğu yetkileri ise, anılan maddenin 3. fıkrasında, *“bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde*

veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye” olarak sayılmış ve arkasından gelen fıkra, belediye bütçesinde yapılan bu değişikliklere karşı Danıştaya itiraz yolu tanınmıştır.

5216 sayılı Kanunun 26. maddesi ise büyükşehir belediyelerinin şirket kurabilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Büyükşehir belediyesinin işletebileceği yerler, kendi mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisleri, büfe, otopark ve çay bahçeleri olarak sayılmıştır. Söz konusu alanlarının bir kısmının halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendiren alanlar olması sebebiyle hizmette yerellik ilkesi açısından önemi göz ardı edilemez.

3. TÜRK BELEDİYE MEVZUATINA ETKİSİ BAKIMINDAN AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA HİZMETTE YERELLİK İLKESİ

3.1. Avrupa Birliği Hukukunda Hizmette Yerellik İlkesi

Avrupa Birliği'nin tarihsel süreç içinde geçirdiği tüm siyasi ve ekonomik birleşme ve bütünleşme politikaları, topluluk hukukunun uluslararası nitelik kazanmasına sebep olmuştur. Özellikle Maastricht Antlaşması'nın üye devletlerin ulusal egemenlik yetkilerine sınırlamalar getiren, ortak dış politika ve savunma, ekonomik ve parasal birlik ya da Avrupa vatandaşlığı gibi konularda getirdiği hükümler, Topluluğun uluslararası niteliğini daha da güçlendirmiştir¹⁵³.

Bu bakımdan, topluluk hukukunun, üye devletlerin hukukunda nasıl ve hangi sınırlar dahilinde uygulanabileceği sorunu karşımıza çıkmaktadır. Topluluk hukukunu üye devletlerin hukukunun tamamen üzerinde gören bir anlayışla incelersek, hizmette yerellik ilkesi, üye devletler bakımından kaçınılmaz önemdedir.

Bununla birlikte, bir ülkenin federal ya da üniter, merkeziyetçi ya da adem-i merkeziyetçi olup olmamasına göre merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişki farklılaşmakta iken, Avrupa Birliği, kendisini kuran ve bağlayıcı nitelikteki anlaşmaları ve ortak geçmişleri sebebiyle bu çeşitliliği çoğu zaman ortak uygulamalarla tek bir paydada birleştirebilmiştir¹⁵⁴.

Avrupa Birliği hukukunda hizmette yerellik ilkesinin önem kazanmasında başta, Almanya'nın federe devletlerini koruma içgüdüsünün de etkisi bulunmaktadır. Alman federe devletleri, sahip oldukları egemenlik haklarından doğan bir takım

¹⁵³ Haluk GÜNUĞUR, a.g.e., s.27.

¹⁵⁴ Bekir PARLAK, a.g.m.,s.23.

yetkileri Avrupa Birliği içinde kaybetme endişesiyle yerellik ilkesini kendilerine güvence olarak kabul etmişlerdir¹⁵⁵.

Bu nedenle, hizmette yerellik ilkesi, federalizmin tipik bir karşılığı olarak görülmektedir¹⁵⁶. Avrupa Birliği'nde federal unsurların bulunduğu görüşüne dayanak teşkil eden ve federalizmle benzeşen ana unsurlar, Avrupa Topluluğu Antlaşması ile Avrupa Birliği Antlaşması'nda yer alan "ikincillik ilkesi" ve "Topluluk hukukunun üstünlüğu doktrini" olarak sayılmaktadır¹⁵⁷.

Avrupa Birliği'nin ekonomik, sosyal ve siyasal politikaları doğrultusunda yürüttüğu uyum politikaları üye ülkelerin hem yönetim sistemlerini hem de yönetim sistemlerinin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetim sistemlerini doğrudan etki altında bırakmakta ve bunun neticesi olarak yerel yönetimlere önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir¹⁵⁸.

Bunun sonucunda, Avrupa Birliği'nin, başta ekonomik yönden birleştirici bir topluluk iken hem bölgesel hem de uluslararası bir siyasal aktör olarak evrilmesi, kamu yönetimi sistemine ilişkin köklü reformları da beraberinde getirmiştir.

Avrupa Birliği'nin kamu yönetimine ilişkin yaptığı reformlar arasında yer alan hizmette yerellik ilkesinin esin kaynağı Almanya Federalizmi olmakla birlikte, Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimi bazında kurucu antlaşmalarında ilkeye hangi boyutlarda yer verildiğinin ortaya koyulması ilkenin kapsamını da açıklamış olacaktır.

Bu anlamda, Avrupa Birliği'ni kurucu antlaşmalarında yer verilen kamu yönetimi ilkelerine ilişkin ortaya koydukları politikaların incelenmesi gerekmektedir. Hizmette yerellik ilkesinin dönüm noktasının ise Maastricht Antlaşması olması

¹⁵⁵ Jacques Delors Colloquium, Subsidiarity: The Challenge Of Change, EIPA, March 21-22,1991, s.32 Aktaran: Ruşen Keleş, **Hizmette...**, s. 6

¹⁵⁶ Ergun Özsunay, **a.g.e.**, s.82.

¹⁵⁷ Bertil Emrah Oder, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul:Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1. b., 2004, s.458-459.

¹⁵⁸ Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, İstanbul:Alfa Kitabevi, 1. b., 2002, s. 2.

sebebiyle, Avrupa Birliği'nin tarihsel süreci bağlamında hizmette yerellik ilkesinin, Maastricht Antlaşması öncesi, sonrası ve diğer antlaşmalar olarak üç farklı bölümde incelenmesi daha doğru olacaktır.

3.1.1. Maastricht Antlaşması Öncesi Hizmette Yerellik İlkesi

Hizmette Yerellik İlkesinin Avrupa Birliği Hukuku bakımından tarihsel sürecini incelerken ilkenin dönüm noktası olarak Maastricht Antlaşması kabul edilmesine rağmen Maastricht Antlaşması öncesinde imzalanan çeşitli antlaşmalar bakımından da ilkenin varlığından söz edebilmemiz mümkündür.

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalarının başında yer alan Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşmasında ve daha sonra yürürlüğe giren Avrupa Atom Topluluğu (AAT) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Antlaşmalarında da yetkilerin ulus üstü örgüt ile üye devletler arasında paylaşımı konusundan söz edilmektedir¹⁵⁹.

Bu nedenle, Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları olarak sayılan, Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşması, Avrupa Atom Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmalarını ve Birleşme Antlaşmasını, hizmette yerellik ilkesinin tarihsel sürecini ortaya koyabilmek amacıyla kısaca ele alacağız.

3.1.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma

Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşması (European Coal and Steel Community, Mountanunion), 18 Nisan 1951 tarihinde Paris'te imzalanmış olup, Avrupa Topluluğu'nun ilk antlaşmasıdır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması da olmak üzere Birliğin bütün temel antlaşmalarında yerel yönetimler bağlamında yerellik ilkesine vurgu yapılmıştır.

¹⁵⁹ Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998, s. 25.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran antlaşmanın 5. maddesiyle, topluluk hukukunun uygulanması konusunda üye devletlerin yükümlülüğünün bulunduğu öngörülmüştür.¹⁶⁰

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşmanın 5. maddesi şu şekildedir¹⁶¹:

“Topluluk, görevlerini işbu Antlaşmaya uygun olarak sınırlı müdahaleler ile yürütür.

Bu amaçla Topluluk,

- bilgi toplayarak, istişarelerde bulunarak ve genel hedefler belirleyerek ilgililere yardım eder ve rehberlik yapar,

- teşebbüslere, yatırımları için finansman kaynakları sağlar ve yeniden uyarlanma maliyetlerinin bir kısmını karşılar,

- normal rekabet şartlarının oluşturulmasını, sürdürülmesini ve gözetilmesini sağlar ve sadece şartlar gerektirdiğinde, üretim veya pazar üzerinde doğrudan müdahalede bulunur,

- faaliyetlerinin gerekçelerini kamuoyuna açıklar ve işbu Antlaşmada öngörülen kurallara uyulmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.

Topluluk kurumları bu faaliyetleri, sınırlı bir idari mekanizma ile ve ilgililerle yakın işbirliği içinde yürütür.”

Bu maddeyi incelediğimizde, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun görevlerini yürütürken sınırlı müdahalelerde bulunacağı ve yürütmüş olduğu faaliyetleri işbirliği esasına dayandıracağını benimsendiği görülmektedir. Ancak yine de tam manasıyla hizmette yerellik ilkesinin varlığından söz etmemiz mümkün gözükmemektedir.

3.1.1.2. Avrupa Atom Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmaları

Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Treaty on European Economic Community), Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu oluşturan altı devlet

¹⁶⁰Haluk Günöğür, a.g.e., s.116.

¹⁶¹T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar**, C. 1, 1993, s.8-9.

tarafından 25 Mart 1957 tarihli Roma’da imzalanmıştır. AET Antlaşması olarak anılan antlaşma, 1 Temmuz 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma (Euratom, European Atomic Energy Community) ise, yine aynı tarihte Roma’da imzalanmıştır.

Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 2. maddesinde, topluluğun kuruluş amacı, şu şekilde ifade edilmiştir:

“Topluluğun görevi, ortak bir pazarın kurulması ve üye Devletlerin ekonomik politikalarının giderek yaklaştırılması yoluyla Topluluğun bütününde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde geliştirilmesini, sürekli ve dengeli bir büyümeyi, daha fazla istikrarı, yaşam standardının hızla yükselmesini ve Topluluğun bir araya getirdiği Devletler arasında daha sıkı ilişkilerin kurulmasını sağlamaktır.”

Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma 5. maddesi şu şekildedir¹⁶²:

“Üye devletler, işbu Antlaşmadan kaynaklanan veya Topluluk kurumlarının kararlarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere gerekli bütün genel veya özel tedbirleri alırlar ve Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar.

Üye devletler, işbu Antlaşmanın hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye sokabilecek her türlü tedbirden kaçınırlar.”

Hizmette yerellik ilkesinin kavramının özü ve hukuksal çerçevesi, Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 4. maddesinin 1. fıkrası ile ortaya koyulmuştur¹⁶³.

Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma 4. maddesinin 1. fıkrası şu şekildedir¹⁶⁴:

“1. Topluluğa verilen görevler;

¹⁶² T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar**, C. 1, 1993, s.101.

¹⁶³ Delors J., “Europe; les Embarras de la Souverainite”, Rev. Pol. Int., No:42, Bruxells, a988, s.289 Aktaran: Haluk Günügür, **a.g.e.**, s.119.

¹⁶⁴ T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar**, C. 1, 1993, s.100.

*Bir AVRUPA PARLAMENTOSU,
Bir KONSEY,
Bir KOMİSYON,
Bir ADALET DİVANI
Aracılığıyla yerine getirilir.
Her kurum işbu Antlaşma ile kendisine verilen yetki sınırları içinde hareket eder.”*

Anılan madde ile sadece Topluluk kurumları arasındaki görev bölüşümü ifade edilmemekte, aynı zamanda bu kurumlara verilen yetkilerin de sınırlandırılmış olduğu ve bu sınırların dışına taşmamalarının gerektiği vurgulanmıştır¹⁶⁵.

3.1.1.3. Birleşme Antlaşması ve Avrupa Toplulukları

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu olarak yukarıda adı geçen bu üç topluluk, 8 Nisan 1965 tarihinde imzalanan Birleşme Anlaşması (Merger Treaty; Fusionsvertrag) olarak anılan “Avrupa Toplulukları için Müşterek bir Konsey ile Komisyon Oluşturulması Antlaşması” ile tek bir çatı altında toplanmış ve “Avrupa Toplulukları” adını almıştır.

Birleşme Antlaşmasıyla Konsey, Avrupa Komisyonu, Avrupa Adalet Divanı ve Parlamento (AP), üç Topluluğun da organı haline gelmiştir. Tüm topluluklar için organların teke indirilmiş olmasıyla, Avrupa Topluluklarının organları arasında tam bir birleşme ve bütünleşme amacına ulaşılmıştır¹⁶⁶.

Avrupa Parlamentosu tarafından 1984 yılında hazırlanan “Avrupa Birliği Taslak Antlaşması”nın giriş kısmında “subsidiarity” kavramı ilk defa şu şekilde kullanılmıştır¹⁶⁷:

¹⁶⁵ Haluk Günuğur, **a.g.e.**, s.119-120.

¹⁶⁶ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2. b., 2000, s. 9

¹⁶⁷ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **a.g.m.**, s. 9.

“...subsidiarite ilkesine uygun bir şekilde, sadece üye devletlerin bağımsız olarak hareket etmeleri yerine, birlikte hareket etmeleri halinde daha fazla başarı sağlanması durumunda gerekli olan yetkilere sahip ortak kurumların kurulması amaçlanır.”

Maastricht'te, Kasım 1991 tarihinde Avrupa Topluluğu (AT) Siyasal Birlik Taslağı içerisinde ise şu metin önerilmiştir¹⁶⁸:

“Topluluk bu Anlaşma ve içindeki amaçlar uyarınca kendisine tevdi edilen yetki sınırları içerisinde hareket edecektir. Kendi yetki sahasına girmeyen konularda Topluluk sadece hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edecek, yalnızca önerilen eylemlerin büyüklüğü veya etkilerine göre bu amaçların Topluluk tarafından tek başına hareket eden ülkelere göre daha iyi gerçekleştirebileceği durumlarda karışacaktır.

Topluluk eylemleri Anlaşma amaçlarını yerine getirmek için gerekli olandan öteye gitmeyecektir.”

Düşünsel çerçeve olarak bakıldığında ortak Pazar antlaşmasının birçok maddesi, hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda hazırlanmış olup, ilkenin en belirgin uygulama alanını “yönerge” şeklinde alınan kararlar oluşturmaktadır¹⁶⁹. Ortak Pazar antlaşmasında “yönerge” şeklinde alınan kararlar, genel bir çerçeve çizmekle birlikte, her ülkenin kendi hukukunu göz önüne alarak kararları uygulaması anlamına gelmektedir.

3.1.1.4. Avrupa Tek Senedi

Avrupa Tek Senedi (Single European Act, SEA), 17-28 Şubat 1986 tarihinde Lüksemburg ve La Haye'de imzalanmış olup, 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Tek Senedi ile ortak Pazar politikalarının hızlanmasının sağlanmasının yanında, üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin katılımı artırılarak bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanmasına ivme kazandırılması hedeflenmiştir¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Ahmet Apan, **AB...**, s. 31.

¹⁶⁹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **a.g.m.**, s. 8.

¹⁷⁰ Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, **a.g.e.**, s. 3.

Birlik antlaşmalarında kavrama yer verilmesi ise ilk kez Avrupa Tek Senedinin 130. Maddesiyle olmuştur. Söz konusu maddede, çevre politikası konusunda ulaşılmak istenen hedefe, üye devlet düzeyinde Topluluk düzeyinden daha iyi bir şekilde ulaşılabiliyorsa, yarar prensibinden hareketle söz konusu hedefin üye devlet düzeyinde gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir¹⁷¹.

3.1.2. Maastricht Antlaşmasında Hizmette Yerellik İlkesi

Avrupa Birliği Antlaşması (ABA, Treaty on European Union) olarak tanınan Maastricht Antlaşması 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış olup, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. “Avrupa Ekonomik Topluluğu” ismi, Maastricht Antlaşmasıyla birlikte “Avrupa Topluluğu” olarak değişmiştir. İlke, ilk defa Avrupa Kömür ve Çelik Anlaşmasında yer almak suretiyle resmiyet kazanmış olup, Maastricht Antlaşması ile de özellikle vurgulanmıştır¹⁷².

Avrupa Birliği'nin ana karar mekanizmasının Brüksel olması karşısında ulusal, bölgesel ve yerel siyasi aktörlerin sayısal artışı, yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama kabiliyetinin yeniden sorgulanmasına sebep olmuştur¹⁷³.

Söz konusu ilke, Avrupa Birliği Komisyonu öncülüğünde hükümetler arası konferanslarda tartışılmış ve gündemde tutulmuştur¹⁷⁴. Avrupa Birliği Antlaşması doğrultusunda benimsenen yeni düzenlemeler şunlar olarak sıralanabilir¹⁷⁵:

- “ - *Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası,*
- *Bölgeler Komitesi,*
- *Ombudsman kurulması,*

¹⁷¹ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **a.g.e.**, s. 94

¹⁷² Ahmet Apan, **AB...**, s. 31.

¹⁷³ Mustafa Ökmen ve Kadri Canan , **a.g.m.**, s. 152

¹⁷⁴ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara:Asil Yayınevi, 5. b., 2011, s. 32

¹⁷⁵ Meral Tecer, **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar**, TODAİE Yayını, 1. b., 2007, s. 19.

- “Ortak Karar Alma” usulünün benimsenmesi ile Avrupa Parlamentosuna tanınan yeni yetkiler,
- AB vatandaşlarına yaşadıkları ülkenin yerel yönetimlerinde seçme ve seçilme hakkı veren bir Avrupa vatandaşlığı kavramı,
- Yalnızca boyut ve niteliği itibarıyla önemli sorunların çözümü için AB düzeyinde müdahalenin üye devletlerinkinden daha etkin olacağı durumlarda AB’nin yetki kullanması, diğer durumlarda yetkinin üye devletlere bırakılması anlamındaki “yetki ikamesi ya da ikincillik” (subsidiarite) ilkesi,
- Tek paranın kullanımına dayanan ekonomik ve parasal birlik,
- Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası
- Adalet ve İçişlerinde İşbirliği
- Eğitim, kültür, kamu sağlığı, tüketicinin korunması, ulaştırma, vize işlemleri, sanayi, Trans-Avrupa ağları konularında oluşturulacak yeni politikalar.”

Avrupa Birliği Antlaşması ile getirilen yeni düzenlemelerden iki husus yerellik ilkesi bakımından dikkatimizi çekmektedir. Bunlardan biri, Bölgeler Komitesinin kurulması, diğeri ise açıkça hizmette yerellik ilkesi anlamına gelen “yetki ikamesi ya da ikincillik” ilkesi kavramının öne çıkarılmasıdır.

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği’nin politikalarının uygulamaya koyulması açısından yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi temsil edilmesini sağlama amacıyla kurulmuştur. Tarihsel olarak baktığımızda yerellik ilkesinin Avrupa Birliği’nde hukuksal olarak kavramsallaşması ile Birliğin felsefesi haline gelmesinin, Bölgeler Komitesinin Birliğin danışma organı olarak belirlenmesi ile örtüşmesi, Bölgeler Komitesi aracılığıyla yerel yönetimlerin Avrupa bakımından üstleneceği rolün önemini göstermektedir¹⁷⁶.

1994’de oluşturulan Bölgeler Komitesi, “subsidiarity” kavramıyla yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlenmesini hedeflemiştir. Bölgeler Komitesinin kurulmasının amacı, Avrupa Birliği politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması konusunda bölgesel ve yerel yönetimlerin etkin katılımını sağlamak olarak

¹⁷⁶Dilek Özkök Çubukçu, “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63-1, s. 84.

nitelendirilir. Bir nevi üye devletlerin bölgesel sorunları hakkında Konsey ve Komisyona danışmanlık hizmeti sunduğu da söylenebilir¹⁷⁷.

Komite, Avrupa Birliği müktesebatının doğru uygulanması, Avrupa halkına daha yakın kararların alınması ve yerel düzenleme ve çıkarların korunması amacıyla Birlik hukuku ve kurumlarının daha etkin olduğu durumlarda bölgesel ve yerel yönetimlerin karar mekanizması olarak tanınmasını sağlamaktadır¹⁷⁸.

Bölgeler Komitesi aracılığıyla Avrupa Birliği'nin karar verme süreçlerinde bölgesel ve yerel yönetimlerin temsili güçlendirilmekle birlikte, Avrupa Birliği Antlaşmasıyla getirilen kamu hizmetlerinin demokratik ve etkin olarak sunumunun halka en yakın yerel düzeyde gerçekleştirilmesi gerektiği anlamını taşıyan hizmette yerellik, halka yakınlık ilkesi getirilmiştir¹⁷⁹.

Avrupa Birliği'nin, Maastricht Antlaşmasında vatandaşa en yakın karar almaya çalışan birlik olarak tanımlanması sebebiyle Birliğin kurumları ile vatandaş arasında yakın bağları kuran ve uyum politikalarının başarısını sağlayan temel kurumlar yerel ve bölgesel yönetimlerdir¹⁸⁰.

Maastricht Antlaşmasının 3. maddesinin (b) fıkrasında “subsidiarity” kavramına yer verilmiş olup, bahsi geçen madde Amsterdam değişikliklerinde de korunmaya devam etmiştir. Şu şekildedir:

“Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Topluluk (Birlik) yalnız hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsam ve etkisi açısından bu konular, Topluluk (Birlik) düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Toplulukça yapılacak işlem, Antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz.”

¹⁷⁷ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **a.g.e.**, s. 179

¹⁷⁸ Meral Tecer, **a.g.e.**, s. 44.

¹⁷⁹ Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, **a.g.e.**, s. 10.

¹⁸⁰ Mustafa Ökmen ve Kadri Canan, **a.g.m.**, s. 147

Söz konusu Antlaşma metnindeki, “yeter ki” ve “daha iyi” gibi ölçüt olarak kullanılan ifadelerin hukuksal olarak içi boş olduğu düşünülmektedir¹⁸¹. Her ne kadar metinde ulaşılmak istenen hedefler bakımından Topluluğun üye devletlere nazaran daha iyi ulaşmasına ilişkin ölçüt ucu açık bir ifadeyi içerse de, söz konusu madde hizmette yerellik ilkesine ilişkin gerçek bir düzenleme niteliğindedir.

Antlaşmanın 3/b maddesinde yer alan bu ilke, yerel ve bölgesel demokrasiyi teminat altına alan bir genel hukuk prensibi olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁸². Söz konusu ilkenin ana işlevi, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkinin sınırlarını çizmek olarak nitelendirilse de, ilkeyle birlikte merkezîyetçi devlet anlayışının ağır basan yönünün gitgide azalmakta olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır¹⁸³.

Maastricht Antlaşmasında hizmette yerellik ilkesi bakımından her ne kadar Antlaşmanın 3/b maddesi dikkat çekmekte ise de, başkaca maddelerinde de hizmette yerellik ilkesi yönünde çeşitli düzenlemeler getirilmiştir.

Maastricht Antlaşmasının A maddesinin ikinci paragrafında; “Kararların, halka olabildiği ölçüde yakın düzeylerde alınması gerektiği” ifade edilmektedir. Dolayısıyla, kararların halka en yakın düzeylerde alınması hizmette yerellik ilkesinin başlıca prensibi arasında saydığımız hizmetlerin halka yakın olması unsurunu açıkça düzenleme altına almıştır.

Antlaşmanın 128. maddesinin 1. fıkrasında ise hizmette yerellik ilkesinin farklı bir boyutuna yer verilmiştir. Buna göre; “*Topluluk, üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğini koruyarak kültürel gelişmelerine katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültür kalıtının korunmasına da önem verecektir.*” denilmektedir. Hizmette yerellik ilkesi bakımından da hedeflenen amaçların içerisinde yerel toplulukların kendilerine has tarih ve kültür mirasına sahip olmaları sebebiyle kendi yönetimlerinde en doğru kararı verebilmeleri yer almaktadır.

¹⁸¹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **a.g.m.**, s. 10.

¹⁸² Ali AKYILDIZ, “Subsidiarity İlkesi ve Türkiye’nin İdari Yapısına Etkileri”, **Türk Hukuk Dünyası Dergisi** (Ekim-2000), s.86.

¹⁸³ Emin Barlas ve Berkan Karagöz, **a.g.m.**, s.156

Hizmette yerellik ilkesi içinde barındırdığı farklı boyutlarıyla, hem ulusal, bölgesel ve yerel yönetimleri gibi alt birimleri koruma görevini üstlenmekte hem de üst birim olarak Avrupa Birliği'nin merkez idaresinin faaliyetlerini meşru zemine oturtmaktadır¹⁸⁴.

Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi tarafından hazırlanan çeşitli raporlarla ilkenin kullanımına yönelik hususlara yer verilmiştir. Fransa eski cumhurbaşkanı ve AP üyesi Valery Giscard d'Estaing başkanlığında kurulan komisyonun 1990 Nisan ayında Avrupa Parlamentosuna sunduğu Giscard Raporu'nda Subsidiarite ilkesi hususunda şu ifadeler yer vermiştir¹⁸⁵:

“Siyasal birliğin amaçlarına ulaşmak bakımından gerekli olan yetkiler Topluluk düzeyine, bu amaçlara ulaşmak için gerekli olmayan yetkiler ulusal düzeye bırakılmalıdır.”

Bu noktada siyasal birliğin amaçlarına ulaşma kistası bakımından takdir yetkisinin nasıl kullanılacağı konusundaki belirsizlik olumsuz olarak değerlendirilmekte ise de, Rapor'un topluluk düzeyi ve ulusal düzey olmak üzere iki ayrıma gitmiş olması ve bu iki düzeyin politikalarını tek tek saymış olması yerinde bir çözüm olarak değerlendirilmiştir¹⁸⁶.

Hizmette yerellik ilkesinin uygulanmasına dair ayrıntılı prosedürlere ise Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Avrupa Komisyonu arasında 25 Ekim 1993'te yapılan Kurumlararası Anlaşma, Yerellik İlkesinin Uygulanması Hakkında Protokol ve 1997 tarihli Amsterdam Anlaşmasına yapılan ek içinde yer verilmiştir¹⁸⁷.

¹⁸⁴Yüksel Metin ve Yakup Altan, “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.16, S.3 (2011) , s.133.

¹⁸⁵ Haluk Günuğur, **a.g.e.**, s.122.

¹⁸⁶ **a.g.e.**

¹⁸⁷ Ahmet Apan, AB... **a.g.m.**, s. 31-32.

3.1.3. Diğer Kurucu Antlaşmalarda Hizmette Yerellik İlkesi

3.1.3.1. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması (Treaty of Amsterdam, ToA), 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanmış olup, 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma, Avrupa'nın siyasal bütünleşmesi bakımından "kilometre taşı" olarak kabul edilmektedir¹⁸⁸. Aynı zamanda, hizmette yerellik ilkesine ilişkin düzenlemeler Amsterdam Antlaşması'nda da bulunmaktadır.

İlkenin Maastricht Antlaşması'nda yer aldığı madde numarası, Amsterdam Antlaşması sonrası değişmiş olup, 5. madde de ilkeye yer verilmiştir.

Antlaşma'nın 5. maddesinde¹⁸⁹, "*Topluluğun bu kendisine tanınan yetki ve hedeflerin sınırları içinde faaliyet göstereceği, kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise Topluluk, yetki ikamesi ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri üye Devletler tarafından tatminkar bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunacağı, Topluluk faaliyetinin, bu Antlaşma hedeflerine erişmek için gerekli olan sınırı aşamayacağı*" düzenlenmiştir.

Söz konusu 5. maddenin ilk fıkrasıyla topluluk yetkilerine ilişkin temel ilke olarak ifade edilen "sınırlı yetkiler ilkesi", Topluluk'un, kendi organları tarafından tanınan yetkilerle sınırlı olmak üzere işlem yapma yetkisine sahip olduğu öngörülmektedir¹⁹⁰.

Anılan maddenin 2. fıkrasındaki belirsiz ifade ise, Topluluk lehine yorumlanmak suretiyle merkeziyetçi yönetimlerin güçlenmesini, üye ülkelerin ve bireyin özgürlüğü lehine yorumlanması halinde ise yerel yönetimlerin güçlenmesini

¹⁸⁸ Ergun Özsunay, **a.g.e.**, s.8.

¹⁸⁹ Kamuran Reçber, **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Alfa Aktüel, 2. Baskı, İstanbul:2005, s. 55.

¹⁹⁰ Bertil Emrah Oder, **a.g.e.**, s.460.

savunmak suretiyle yetkilerin kullanımı konusunda yerellik ilkesine dayanmaktadır¹⁹¹.

Aynı zamanda Antlaşma'nın 7. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “*Bütün kurumlar bu Antlaşma ile kendilerine tanınan yetkilerin sınırları dahilinde faaliyet gösterir.*” şeklindeki ifade de topluluk organlarının kendilerine tanınan yetkiler dahilinde işlem yapmasına izin verildiğini göstermektedir.

Antlaşmanın 265. maddesi ise hizmette yerellik ilkesi bakımından ayrıca bir önemi bulunan Bölgeler Komitesine ilişkin çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Bölgeler Komitesine ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin Antlaşma metninde yer alması, hizmette yerellik ilkesine verilen önemi de bir ölçüde göstermesi anlamını taşımaktadır.

Söz konusu maddedeki düzenlemeler şu şekildedir¹⁹²:

“Konsey veya Komisyon, bu Antlaşma’da öngörülen hallerde ve özellikle sınır ötesi işbirliğine ilişkin bu iki kurumdan birinin uygun gördüğü diğer her durumda, Bölgeler Komitesi’ne danışırlar.

Konsey veya Komisyon, gerekli gördüğü takdirde Komite’ye, görüşünü bildirmesi için bu amaçla Başkan’a tebligatın yapıldığı tarihten itibaren bir aydan az olmayacak bir süre tanır. Tanınan sürenin bitimine kadar görüşün bildirilmemesi, müteakip faaliyetlere engel olmaz.

262. madde çerçevesinde Ekonomik ve Sosyal Komite’ye danışıldığında, Konsey veya Komisyon tarafından bu görüş talebi hakkında Bölgeler Komitesi’ne bilgi verilir. Bölgeler Komitesi, özel bölgesel çıkarların söz konusu olduğu düşüncesindeyse, bu konuda bir görüş bildirebilir.

Avrupa Parlamentosu, Bölgeler Komitesi’ne danışabilir.

Bölgeler Komitesi uygun gördüğü durumlarda kendi inisiyatifiyle görüş bildirebilir.

Komite’nin görüşleri ve bununla ilgili tutanaklar Konsey’e ve Komisyon’a gönderilir.”

Yerel yönetim birimlerinin daha iyi temsil edilebilmesi amacını gündemine alan ve Avrupa Konseyi’nin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi olarak adını

¹⁹¹ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **a.g.e.**, s. 94

¹⁹² Kamuran Reçber, **a.g.e.**, s. 212.

verdiği Kongre'nin görevleri maddeler halinde sayılmak suretiyle şu şekilde özetlenmiştir¹⁹³:

- *“Yerel birimlerin, Konsey'in yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarına daha etkin katılımının sağlanması,*
- *Avrupa ülkelerinde, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapılarının oluşturulması ve*
- *Bütün Avrupa'da belediyeler ve bölge yönetimleri arasında işbirliğini özendirme ve desteklemek.”*

Amsterdam Antlaşması'nın hizmette yerellik ilkesi bakımından öne çıkan bir diğer özelliği ise Antlaşma'nın 311. maddesi uyarınca Antlaşma ile eş değer kabul edilen “Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol”ün eklenmesidir. Protokolde, ilkenin uygulanması sürecinde Topluluk müktesabatına bağlı kalınması ve üye devletlerin ATAD'ın geliştirdiği ilkelerin dokunulmaz olduğu, Avrupa Birliği Antlaşmaları'nın Topluluk'a verdiği yetkileri engelleyemeyeceği, Antlaşma'da belirtilen amaçlar doğrultusunda uygulama yapılacağı ve Topluluk gerektiğinde kendisine verilen yetkiler dahilinde faaliyetlerine genişletme, sınırlandırma ya da ortadan kaldırma şeklinde hareket edebileceği ifade edilmiştir¹⁹⁴.

3.1.3.2. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı

Avrupa Birliği Anayasası, Avrupa Birliğine üye ve aday ülkelerin liderleri tarafından 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanmış olup, geçmişten günümüze Avrupa Birliğinin kurucu ve ek tüm antlaşmalarını tek bir metin üzerinde birleştirmiştir. Ancak, Avrupa Birliği Anayasa Taslağı'nın bazı üye devletlerde yapılan referandumlardan sonra 18 üye devlet tarafından onaylanmasına rağmen, Fransa ve Hollanda'da yapılan halkoylamasıyla reddedilmesi neticesinde yürürlüğe koyulamamıştır. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı, hizmette yerellik ilkesine ilişkin önemli düzenlemeler içermesi nedeniyle önem arz etmektedir.

¹⁹³ Ruşen Keleş, **Hizmette...**, s. 6.

¹⁹⁴ Yüksel Metin ve Yakup Altan, **a.g.m.**, s.136.

Avrupa Birliği Anayasa Taslağı'nda, Avrupa Birliği'nin tek başına yetkili olduğu alanlar, üye ülkelerle birlikte yetkili olduğu alanlar ve üye devletleri sadece desteklemek veya tamamlamak için yetkili olduğu alanlar olmak üzere üç farklı biçimde yetkiler sayılmıştır. Yetkilerin kullanım alanlarının özel olarak sayılması, hizmette yerellik ilkesinin uygulanması bakımından yerinde bir tercih olmuştur.

Avrupa Birliği Anayasa Taslağı madde 13 şu şekildedir¹⁹⁵:

“Münhasır yetkiler

1. Birlik, aşağıdaki konularda münhasır yetkiye sahiptir:

(a) Gümrük Birliği,

(b) İç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması,

(c) Euro para birimini benimseyen Üye Devletler için para politikası,

(d) Ortak balıkçılık politikası kapsamında denizlerdeki biyolojik kaynakların korunması,

(e) Ortak ticaret politikası

2. Birlik, akdedilmesi Birlik'in yasalarınca öngörülen, Birlik'in dahili yetkisini kullanmasını sağlamak için gerekli olan ya da Birlik'in iç rekabet ortak kurallarını etkileyen veya bunların alanını değiştiren durumlarda, uluslararası bir anlaşmanın akdi konusunda münhasır yetkiye sahiptir.”

Avrupa Birliği Anayasa Taslağı madde I-18. maddesinin 3. fıkrası ile Birlik organlarının, 9. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında ise üye devletlerin yetki alanlarına ilişkin “sınırlı yetkiler ilkesi”nin varlığından söz edilebilir¹⁹⁶. Bu açıdan, Avrupa Birliği Anayasasının “Birliğin Yetkileri” başlıklı 11. maddesi ve ekinde yer alan “Subsidiarity (İkincillik) ve Oransallık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol” bahsi geçen düzenlemeleri içermektedir.

Hizmette yerellik ilkesine ilişkin daha açık ve kapsamlı düzenlemeler içermekle birlikte Avrupa Birliği Anayasa Taslağı'nın yürürlüğe girmemesi

¹⁹⁵ **Avrupa Birliği Anayasası**, İstanbul: İlkbiz Yayınevi, 1.b., 2005, s.20-21.

¹⁹⁶ Bertil Emrah Oder, **a.g.e.**, s.460.

sebebiyle ilkenin tarihsel gelişim sürecine kattığı iz ancak Lizbon Antlaşması'nda sınırlı olarak ortaya koyulmuştur.

3.1.3.3. Lizbon Antlaşması

Avrupa Birliği'nin anayasa konusunda belirsiz bir süreç içerisinde kalması sonrasında, yeni bir uzlaşma ve reform arayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlamda, 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon Antlaşması (Treaty of Lisbon) imzalanmış olup, Antlaşma, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma (Treaty on European Union) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union) olarak iki antlaşmadan oluşmaktadır. “Avrupa Topluluğu” (European Community) ismi, Lizbon Antlaşmasıyla birlikte “Avrupa Birliği” (European Union) olarak değişmiştir.

Lizbon Antlaşmalarının amacı, Avrupa'nın “*daha demokratik ve saydam*”, “*daha etkili*”, “*dayanışma ve güvelik temellerine dayalı*” ve “*küresel sahnede rol alan daha etkin*” bir sistem konumuna getirilmesi olarak ifade edilebilir¹⁹⁷.

Lizbon Antlaşmasının madde 3 (a) bendiyle, bir önceki Antlaşmanın 3. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Lizbon Antlaşmasının madde 3 (a) bendiyle getirilen yeni madde metni ise Avrupa Birliği Antlaşmasının 4. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir¹⁹⁸:

“1. Madde 3b uyarınca, Antlaşmalar ile Birliğe tanınmayan yetkiler üye devletlere tanınır.

2. Birlik, Üye Devletlerin Antlaşmalar önündeki eşitliğine, temel yapılarına ilişkin, siyasal ve anayasal, bölgesel ve yerel özerk yönetimler dahil, ulusal kimliklerine saygı gösterir. Devlet'in toprak bütünlüğünün sağlanması, hukukun uygulanması ve ulusal güvenliğin sağlanması ile korunması dahil, Devlet'in temel işlevlerine saygı gösterir. Özel olarak, ulusal güvenlik her üye Devlet'in kendi sorumluluğundadır.

¹⁹⁷ Ergun Özsunay, a.g.e., s.12-13.

¹⁹⁸ İktisadi Kalkınma Vakfı, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşmayı Tadil Eden Lizbon Antlaşması**, İstanbul, Nisan 2008, s. 17.

3. *Birlik ve Üye Devletler, gerçek işbirliği ilkesine uygun olarak, tam karşılıklı saygı içinde, birbirlerine, Antlaşmalar'dan doğan görevlerin yerine getirilmesi konusunda yardımcı olurlar.*

Birlik, Antlaşmalar'dan veya Birlik kurumlarının faaliyetlerinden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi konusunda, genel veya özel, tüm uygun önlemleri alır.

Üye devletler, Birliğin görevlerini yerine getirmesini kolaylaştırır ve Birliğin hedeflerine ulaşmasına tehdit oluşturacak tüm eylemlerden kaçınır.”

Anılan madde 3 (a) bendinin 2. fıkrası yerinden yönetim ilkesinin benimsendiğini göstermektedir¹⁹⁹. Antlaşmalardan doğan görevlerin yerine getirilmesi konusunda birbirlerine yardımcı olmaları gerektiği ifadesine yer verilen madde 3 (a) bendi ise hizmet yerellik ilkesinin İngilizce karşılığı olan “subsidiarity” kelimesinin kökenindeki anlamıyla yardımcılık yani birinin diğerinin yardımcısı olarak ikincil durumda olmasını çağrıştırmaktadır. Madde metinlerinin keskin ifadelerinin bulunmaması sebebiyle yoruma açık kısımlarının bulunduğu da yapılan açıklamalar bakımından göz ardı edilmemelidir. Söz konusu durum yeri geldiğinde Birlik lehine yeri geldiğinde ise üye devletler lehine düzenlemelerin yorumlanabileceği anlamına gelmektedir. Kanımızca daha ziyade Birliğin müdahale kabiliyetinin sınırlarını esnek tutmak amacıyla maddeler yoruma açık bırakılmıştır.

Bununla birlikte, Avrupa Topluluğu’nu kuran Antlaşmanın, Birliğin yetkilerini sınırlandırıcı nitelikteki 5. maddesi, Lizbon Antlaşması’nın 3 (b) bendi ile yeniden düzenlenmiştir.

Lizbon Antlaşması’nın madde 3 (b) bendi²⁰⁰:

“1. Birliğin yetkilerinin sınırları yetki devir ilkesine göre belirlenir. Birliğin yetkilerinin sınırları ikincillik ve orantısallık ilkelerine göre belirlenir.

2. Yetki devri ilkesine göre Birlik yalnızca, Antlaşmalar’da belirlenen hedeflere ulaşmak için kendisine Üye Devletler tarafından Antlaşmalar doğrultusunda tanınan yetkiler sınırında faaliyet gösterir.

¹⁹⁹ Uysal Kerman, “Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.14, S.1 (2009), s.279.

²⁰⁰ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Asil Yayınevi, 2. b., 2008, s. 25

3. İkincillik ilkesine göre münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Birlik yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından, merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkar olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarabilirlerse harekete geçer.

Birlik kurumları ikincillik ilkesini, ikincillik ve orantısallık ilkelerinin uygulanması hakkında Protokol'de belirlendiği şekilde uygularlar. Ulusal Parlamentolar söz konusu Protokol'de belirlenen usul uyarınca ikincillik ilkesine uygun faaliyet gösterirler...

Lizbon Antlaşmasının madde 3 (b) bendinin ilk fıkrasında ifade edilen ikincillik ve orantısallık ilkesi ifadeleri, Birliğin yetkilerini “yetki ikamesi” ve “amaca uygunluk” ilkelerine göre kullanması gerektiğini ifade etmektedir.²⁰¹ Antlaşmanın ikinci fıkrasında ise, yine Birliğin yetkilerinin sınırları çizilmek suretiyle, çeşitli kaynaklarda “yetki ikamesi” başlığı altında ifade edilen, “sınırlandırılmış yetki” bahsine değinilmektedir. Antlaşmanın üçüncü fıkrasında ise, “yetki ikamesi” uyarınca Birliğin uygulama alanı oluşturmasının şartları ifade edilmiştir. Bu şartlar; Birliğin münhasır yetkisine girmeyen bir alanda olması, alınması gereken önlemin amacının merkezi, bölgesel yada yerel düzeyi aşacak nitelikte olması ve söz konusu önlemin Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceğine ilişkin ciddi bir kanaatin varlığının bulunması olarak sayılmıştır.

Lizbon Antlaşmasıyla hizmette yerellik ilkesine ilişkin getirilen en önemli değişiklik, “Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol” bakımından ortaya çıkmıştır. Protokol'de yapılan değişikliklerle hizmette yerellik ilkesinin zayıf kalan yönlerinin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Bunlardan biri erken uyarı sistemi olarak isimlendirilen önleyici bir denetim mekanizması, diğeri ise Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda ilkeye ilişkin özel bir dava yolunun açılması anlamındaki düzeltici denetim mekanizmasının kurulmasıdır²⁰². Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda dava açılması yolu genel bir dava yolu iken, Protokol'de gerçekleştirilen değişiklikle birlikte ilkeye aykırılık halinde iptal davası açılabilmesinin yolu açılmıştır. Ancak söz konusu yenilikle bile Antlaşma metninin ilkeye ilişkin belirsiz ifadelerinin somut bir zemine oturmadığı ve hatta eski

²⁰¹ Ergun Özsunay, **a.g.e.**, s.81.

²⁰² Uysal Kerman, **a.g.m.**, s.280.

Amsterdam Antlaşması ekinde yer alan Protokol'e nazaran ilkeye uyulup uyulmadığını denetlemeye ilişkin bağlayıcı kuralların ortadan kalktığı gözlemlenmektedir²⁰³.

3.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

3.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Ortaya Çıkış Süreci

Hizmette yerellik kavramını hukuksal boyuta taşıyarak ilke haline dönüştüren baş kaynaklardan biri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Ülkemiz de dahil olmak üzere pek çok ülke tarafından benimsenen Şart'ın Avrupa'daki oluşum sürecinde ise tarihsel bir takım hadiseler tetikleyici nitelikte olmuştur. Bu bakımdan, öncelikle 1789 Fransız Devrimi yerinden yönetim ilkesinin yönetim sistemi içerisine alınması etkili olmuş, sonrasında 1808 Prusya Kentler Şartı'nda kent meclisine tanınan hak ve yetkilerle yerel yönetimlerin gelişmesine kaynak teşkil edecek adımlar atılmış ve en son olarak II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da yerel özerklik konusu gündem oluşturmuştur²⁰⁴.

Avrupa'da yerel özerklik konusunun gündem haline gelmesinin sebepleri ise, II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal değişimlerin yerel yönetimleri önemli bir aktör haline getirmesi, ancak yerel yönetimler üzerindeki vesayete dayalı anlayışın yerel yönetimlerin faaliyet alanını daraltarak, halk tarafından seçilmiş ve halk en yakın yönetim birimi olma özelliğiyle yerel yönetimlerin demokrasi ilkelerini yaşatmasının önündeki engellerden kaynaklanmaktadır. Avrupa'da gelişen süreçteki bütün gelişmeler, aslında hizmette yerellik ilkesinden bağımsız olarak ortaya konulamayacak yerel özerklik kavramının kurumsallaşmasına yönelik olmuştur.

Bu gelişmeler ışığında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na doğru atılan ilk adım, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin 1953 yılında kabul ettiği

²⁰³ Yüksel Metin ve Yakup Altan, **a.g.m.**, s.140.

²⁰⁴ Uğur Sadioğlu, **a.g.m.**, s.203.

Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı'dır²⁰⁵. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, günümüzde halen yerel konularda Avrupa Birliği'ne danışmanlık hizmeti şeklinde faaliyet göstermekte olup, Avrupa Komisyonu Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nden farklı bir kuruluştur.

Avrupa Konseyi'nin danışma organı olarak kabul edilen ve 1994 yılında Avrupa Komisyonu Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi olarak adlandırılan, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı ise 1957 yılında kurulmuş olup, Avrupa Komisyonu'nu oluşturan üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerini Avrupa Konseyi'nde temsil etmektedir.

Avrupa Konseyi'nin amacı, “demokrasinin çalıştırıldığı ilk basamak olan yerel yönetimleri, Avrupa bütününde, kasaba ve köylerinde, merkez ve yerel bölgeler ile sınırlarda oluşturmak” olarak açıklanmakta ve “bu özellikleriyle Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin demokrasi okulu” olarak tanımlanmaktadır²⁰⁶.

Avrupa Konseyi, 1967 yılında Yerel ve Bölgesel Yönetimler Özerklik Konferansı'nın 67 sayılı kararı ile Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi'ni benimsemiş olup; bu karar, Parlamenter Meclisinin 615 sayılı önerisi ile desteklenmiş, 1981 yılında ise Yerel ve Bölgesel Yönetimler Özerklik Konferansı İlkeleri Bildirgesi kabul edilmiştir. 1982 yılında ise Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin 1953 yılında kabul ettiği Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı'ndan büyük ölçüde etkilenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı hazırlanmıştır²⁰⁷.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın taslağı ise 126 sayılı Karar ile 1982 yılında sunulmuş, 1984 yılında Roma'da gerçekleştirilen konferansta imzaya açılmıştır. 1981-1984 yılları arasında ise yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin ilkeler tartışılmış, Şart'ın taslağı, “Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin

²⁰⁵ Tahir Muratoğlu, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İÜHFİM**, C. LXIX, S.1 -2, 2011, s.738.

²⁰⁶ Zerrin Toprak, “Giriş Yerine: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Felsefesinde Yerel Yönetimler”, (der.) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, İzmir: Birleşik Yayınları, 2004, s.2.

²⁰⁷ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.** ,s.740.

savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur.” Görüşü üzerine temellendirilmiştir²⁰⁸.

Sonuç olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (ETS 122) 1985 yılında Avrupa Konseyi yetkili organları tarafından benimsenmiş olup, 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin de bulunduğu 21 üye devlet Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve onaylamıştır. Ancak Belçika ve Fransa Şartı imzalamalarına rağmen onaylamamış, İsviçre, İngiltere, Romanya, San Marino, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti ve İrlanda olmak üzere 8 üye ülke ise Şartı imzalamamıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması sonrasında yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin konular tartışılmaya devam etmiştir. Bu açıdan Şart'ın uygulanmasının değerlendirilmesi hakkında yapılan uluslararası konferanslardan biri olan 23-25 Ocak 1992 tarihli Barcelona Konferansı'nda, demokrasi ve insan hakları bakımından demokratik yerel yönetim sistemlerinin önemi vurgulanmış olup, yerel yönetimlerin kendi yetki alanlarındaki hukuki ve siyasi konulardaki etkinliğinin artırılması ifade edilmiştir.

Barcelona Konferansı'nda, Şart'ın 3.2. ve 4.3 maddelerinde bahsedilen ilkelere istinaden yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olarak en geniş yetkilere sahip olmaları ve organlarının seçimle meydana getirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır²⁰⁹. Bu Konferansta yapılan değerlendirmeler doğrultusundaki önerilerin büyük çoğunluğu, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın (Kongre) 17-19 Mart 1992 tarihindeki 27. Toplantısında gündeme alınmış olup, toplantıda alınan 233 sayılı Kararının önem taşıyan 13. maddesi şu şekildedir²¹⁰: *“Sürekli Konferans (Kongre), Avrupa Topluluğu'ndan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Şart'ın temeli olan yerellik ilkesini de benimsemiş olan Avrupa Birliği Antlaşması çerçevesinde imzaya açılarak daha çok sayıda devletin Şart'ı benimsemesine yardımcı olmasını ve kendi etkinlikleri ve düzenleyici işlemleri sırasında Şart'ın ilkelerine saygı gösterilmesinin sağlanmasını rica eder.”*

²⁰⁸ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **a.g.m.**, s.38.

²⁰⁹ Ruşen Keleş, **Yerel...**, s. 9

²¹⁰ **a.g.m.**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya koyduğu ilkeler Şart'a taraf olan tüm ülkeler bakımından halen geçerliliğini korumakta olup, söz konusu durum, hizmette yerellik ilkesinin günümüzde de tartışılmaya devam edeceğinin göstergesidir.

3.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kapsamı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, üç ana bölüm ve on sekiz maddeden meydana gelmektedir. Şartın giriş bölümünde, Avrupa Konseyi'nin üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlama amacı doğrultusunda Şartı imzalayan ülkelerin taahhüt edeceği hususlar sayılmıştır. Bunlar; *“idari alanda anlaşmalar yapmak, yerel makamları her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olarak kabul etmek, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu kabul etmek, bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna inanmak, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına inanmak, değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünmek, bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini inanmak”* olarak sayılmıştır.

Şart'ın birinci bölümde; yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin temel ilkelere, yerel yönetim kavramının tanımına, özerk yerel yönetimlerin anayasal ve yasal zemine kavuşturulmasının gerekliliğine, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarının belirlenmesinde kullanılacak ölçütlere ve yerel yönetim üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları dağılımının sağlanması hususlarına yer verilmektedir. İkinci bölümde ise, şarta onay veren devletlerin yükümlülükleri ve sorumluluklarını içeren ve ayrıca şartın çekince

koyulması mümkün kılınan maddeleri düzenlenmektedir. Üçüncü bölümde, uygulama ve yürürlük şartlarına yer verilmektedir²¹¹.

3.2.2.1. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde Özerk Yerel Yönetim Kavramı, “*yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı*” olarak tanımlanmaktadır. Özerk yerel yönetim hakkının nasıl kullanılacağı ise anılan maddenin 2. fıkrasında “*doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantılarıyla*” olarak belirtilmiştir. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise bu hükmün, “*mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyeceği*” ifade edilmiştir.

Şart'ın 3. maddesinin ifade ettiği hususlar irdelenecek olursak, ortaya çıkan ilkeleri şu maddeler halinde sıralayabiliriz:

- Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının sınırları kanunla belirlenmelidir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yetki ve sorumluluk büyük ölçüde Yerel yönetimlere aittir.
- Meclislerin seçimle oluşması gerekmektedir.
- Meclislerin, kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip olması hakkı bulunmaktadır.
- Yerel yönetimler, mevzuatın olanak verdiği durumlarda halkoylamasına başvurabilir.

²¹¹ Ruşen Keleş, **Yerel...**, s. 4

Bu üçüncü maddenin ikinci fıkrasında ifade edilen düzenleme, bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi karar organları olarak meclis yada kurulların serbest seçimle gelmesi, yürütme organı olarak belediye başkanın ise atamayla gelebileceği şeklinde yorumlanmıştır²¹². “Meclislerin, kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip olması hakkı” bakımından ise “sorumlu yürütme organı” ifadesinin neyi kastettiği konusunda belirsizlikler bulunmakta olup; bunlar, yürütme organının seçimi, bütçe yoluyla onu meclisle işbirliğine zorlama, görevine son verebilme ya da hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğundaki gibi bir sorumluluk olup olmadığı konusunda ortaya çıkmaktadır²¹³.

3.2.2.2. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

Şartın “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlıklı 4. maddesi ise özerk yerel yönetimlerin, anayasa ve kanunla belirlenen sınırlar çerçevesince yetki ve sorumlulukları alanlarına ilişkin kendilerine tanınan hakları tamamen ve özgürce kullanabilmelerini ifade etmektedir²¹⁴. Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirleneceği Şart’ın 4. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde belirtilmekle birlikte, ikinci cümlesinde kanunlara uygun olarak bazı yetkilerin ve görevlerin, merkezi ya da bölgesel yönetimler tarafından yerel yönetimlere devredilebilmesini düzenlemektedir²¹⁵. Şart’ın 4. maddesinin 5. fıkrasında ise, merkezi ya da bölgesel yönetimler tarafından yerel yönetimlere bırakılan yetkilerin yerel koşullara uygun olarak kullanılmasına ilişkin yerel yönetimlere takdir hakkı tanımaktadır.

Şart’ın 4. maddesinin 3. fıkrası ise hizmette yerellik ilkesine vurgu yapmaktadır²¹⁶. Bu düzenlemeye göre: “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka*

²¹² Enis Yeter, **a.g.m.**, s.5.

²¹³ Ruşen Keleş, **Yerel...**, s. 11.

²¹⁴ Bilal Alodalı, Lütfi Özcan, Fikret Çelik ve Sefa Usta, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı (Mayıs 2007), s.4.

²¹⁵ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**, s.753

²¹⁶ Ahmet Apan, “Avrupa Birliği’nin Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, S.481, 2015, s.313.

makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Madde metninden anlaşıldığı üzere, Avrupa hukukunda hizmette yerellik ilkesi, kimi zaman Roma Antlaşması’nın 235. maddesindeki şekliyle Birlik karşısında üye ülkeler boyutunu kimi zaman ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 3. fıkrasındaki şekliyle ulusal düzlemdeki yerel boyutu ifade etmek amacını taşımıştır²¹⁷.

Söz konusu 3. fıkranın ikinci cümlesi hizmette yerellik ilkesinin iki yönünü vurgulamıştır. Bunların ilki, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yürütülmesini, diğeri ise halka en yakın birimin hizmeti gereği gibi etkin bir biçimde yerine getiremeyecek olması halinde bu görevi bir üst birime bırakmasıdır²¹⁸. Bu anlamda hizmette yerellik ilkesi, yetkilerin nasıl ve kim tarafından kullanılacağını belirleme noktasında yerel özerklik ilkesine uygulama kolaylığı sağlamaktadır²¹⁹.

Hizmette yerellik ilkesine atıfta bulunan diğeri bir düzenleme ise Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin henüz yürürlüğe sokamadığı Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı’nın 7/2. maddesindeki *“Bölgeler, yerel yönetimlerle ilişkilerinde hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edeceklerdir”* düzenlemesidir²²⁰.

3.2.2.3. Yerel Yönetimin Sınırlarının Korunması

Şart’ın 5. maddesinde ise yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması için sınırlarının korunması gerektiği öngörülmüştür²²¹. Buna göre: *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”*

Söz konusu düzenleme yerel halkın görüşü alınmaksızın yerel yönetimlerin sınırlarına müdahalede bulunulamayacağını düzenlemektedir. Bu düzenlemenin

²¹⁷ Mustafa Ökmen ve Kadri Canan, **a.g.m.**, s. 153.

²¹⁸ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **a.g.m.**, s.38.

²¹⁹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **a.g.m.**, s.11.

²²⁰ Ahmet Apan, **Avrupa...**, s. 313.

²²¹ Mehmet Zahid Sobacı, **Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumuna**, Seta, S.120 (Nisan 2015), s.13.

amacı, yerel halkın kendisine hizmetleri sunan yerel yönetimlere en yakın olma özelliğini kaybetmemesi yani halkın yönetimden uzaklaşmaması olarak ifade edilebilir²²².

3.2.2.4. Yerel Yönetimlerin İdari Örgütlenmesi ve Kaynakları

Şart'ın 6. maddesinin ilk fıkrası, yerel yönetimlerin hizmetlerin sunumunda etkinliğini sağlamak ve yerel ihtiyaçlara cevap vermek amacıyla, yerel yönetimlere kendi iç idari örgütlenmelerini serbestçe belirleme hakkı vermekte iken; 2. fıkrası, yerel yönetimlerde çalışan görevlilerin çalışma koşulları bakımından hükümler içermektedir²²³.

İki fıkradan oluşan maddenin ikinci fıkrası, getirmiş olduğu hükmün her ülkeye göre farklılık arz edebilecek olması sebebiyle kabulü zorunlu olan hükümler arasında bulunmamaktadır.

3.2.2.5. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

Şart'ın 7. maddesinin ilk fıkrasındaki, *“Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.”* şeklindeki ifade, yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı özerkliği anlamını taşıyan takdir hakkını elinde bulundurduğunu yani yerel yönetimlerin sahip olduğu araç, gereç, personel vs. gibi her türlü imkanlarını serbestçe kullanabileceği anlamına gelmektedir²²⁴. İkinci fıkrası ise yerel yönetim çalışanlarının sosyal güvencesine ilişkin görev esnasında yapacağı masrafların karşılanmasını içeren hükümleri düzenlemiştir. Anılan maddenin son fıkrası ise, *“yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelerine göre belirleneceğini”* öngörmektedir.

²²² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998, s.380.

²²³ Mehmet Zahid Sobacı, **a.g.m.**, s.13.

²²⁴ Rafet Çevikbaş, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, S.475 (Aralık 2012), s.39.

3.2.2.6. Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerinin İdari Denetimi

Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi konusunda ise bu denetimlerin ancak anayasa ya da kanunda belirlendiği şekilde yapılabileceği Şart'ın 8. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan maddenin 2. fıkrasında ise, “*Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.*” denilmek suretiyle yerel yönetimlere yapılacak denetimlerin bir üst yönetimin devrettiği görevler haricinde yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı, hukuka uygunluk denetiminin söz konusu olabileceği hüküm altına alınmıştır²²⁵. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise idari denetimle korunması amaçlanan menfaatle orantılı olarak merkezi yönetimin idari denetiminin söz konusu olabileceği hüküm altına alınmıştır.

3.2.2.7. Yerel Makamların Mali Özerkliği

Şart'ın 9. maddesi yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin hükümleri içermektedir. Bu hükümlerin, en dikkat çekenini Şart'ın 9. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen, “*Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.*” hükmüdür. Söz konusu hükmün sonundaki “*sağlanacaktır*” ifadesi bunun isteğe bağlı bir durum olmadığını yani bir zorunluluk içerdiğini göstermekte, “*serbestçe*” ifadesi ise mali kaynakların kullanılmasında sınırlamanın olmayacağını ve “*ulusal ekonomik politika çerçevesinde*” ifadesi ise tek sınırlamanın ülkenin genel ekonomik durumu sebebiyle olabileceğini ifade etmektedir²²⁶.

²²⁵ Mehmet Sinan Cebe, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Belediyesi Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2007, s.132.

²²⁶ İbrahim Güray Yontar ve Mehmet Dağ, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, C. 10, S. 21, 2014, s.153.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının sınırı şu iki örnekle güvence altına alınmıştır²²⁷:

“ a) Yerel Yönetimlerin kendi sorumluluk alanları içinde kullanabilecekleri takdir yetkisinin azaltılmaması (Madde 9/5)

b) Yapılan yardımların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin takdir haklarının kullanılmasındaki özgürlüklerini ortadan kaldırmaması (Madde 9/7)”

3.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Hizmette Yerellik İlkesi Bakımından Türkiye'ye Etkileri

3.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Türkiye Tarafından Kabulü

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 yılında bir takım çekinceler koyarak imzalamış, 21 Mayıs 1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile iç hukukta kabul edilmiştir. 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 06.08.1992 tarih ve 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı iç hukukumuzda yürürlüğe konulmuştur.

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye'nin yerel yönetim sistemine ilişkin almış olduğu 1997 tarihli bir “Tavsiye Kararı”na istinaden 2001 ve 2005 yılındaki heyetlerle Anayasa'nın 127. maddesinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun hale getirilmesini talep etmiştir²²⁸.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 3 Haziran 1997'de 50 no.lu karar ile kabul ettiği “Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında 29 no.lu Tavsiye Kararında; “*Türk Anayasasının 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olsa da*

²²⁷ Ruşen Keleş, **Hizmette...**, s. 7-8.

²²⁸ Birgül Ayman Güler, “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu”, **Genel İş-Emek Araştırma Dergisi**, 2005-1, s. 40.

eğer mümkünse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na gönderme yaparak yerel yönetimin ilkeleri ile hizmetlerin yerelleşmesi (subsidiarity) ilkesine açık bir gönderme yapılabilir. Bu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2. maddesi ile uyuşabilir.” demektedir²²⁹. Bunun birlikte anılan Tavsiye Kararında; “... merkezi hükümetin "vesayet" olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın "idarenin bütünlüğü" ilkesine dayanan 127. maddede değişiklik önerilmesi gerekebilir. Bu ilke, Özerklik Şartı'nda altı çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karşıttır.” şeklinde değişikliğin nasıl olabileceği ifade edilmiştir²³⁰. Bahsi geçen tavsiye Kararı ile yerellik ilkesinin Türk Anayasasında açıkça yer alması istenmiştir.²³¹

Anayasamızda hizmette yerellik ilkesine ilişkin açık bir ifade bulunmamaktadır. Her ne kadar, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere her iki yönetim biçimi arasındaki dengeyi gösterir şekilde yönetimin kuruluş ve görev esasları belirtilmekte ise de, ilgili mevzuat ve uygulama merkezden yönetimin ağır bastığını ortaya koymaktadır²³².

Hatta, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği yerellik ilkesinin, idarenin bütünlüğü ilkesi bakımından gerek yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimini, gerekse yetki genişliği ilkesini yürürlükten kaldırdığı ve tüm yerel yönetim sistemini değiştirmeye yönelik bir hareket olduğu iddia edilmektedir.²³³ Ancak Şart'ın onayladığımız maddelerini incelediğimizde söz konusu durumun bu iddiaları haksız çıkaracak ölçüde mevzuatımızla uyum olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte, Şart'ın kabulüyle birlikte yeni yasal düzenlemelere olan ihtiyaçlar da gün yüzüne çıkmıştır. Ancak Şart'ın muhtevası doğrultusunda merkezi idare ile yerel idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımının

²²⁹ Ahmet Apan, **Avrupa...**, s. 220

²³⁰ Birgül Ayman Güler, **Avrupa...**, s. 41.

²³¹ Ahmet Apan, **AB...**, s. 39.

²³² Ruşen Keleş, **Hizmette...**, s. 13.

²³³ Birgül Ayman, Güler, **Avrupa...**, s. 42.

gerçekleştirilmesi yeni yasal düzenlemelerle gerçekleştirilecek ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlenmesi sağlanacaktır²³⁴.

3.3.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanan Hükümlerinin Türk Hukukundaki Yeri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Anayasanın 90. Maddesi doğrultusunda iç hukukumuz bakımından sonuçlar doğurmaktadır. Anayasanın 90. Maddesinin 5. fıkrasında; “ Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” denilmektedir.

Anayasa hükmü gereği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın iç hukukumuz bakımından kaçınılmaz neticeler doğuracak olması sebebiyle, Türkiye, Şartı imzalamadan önce Anayasa başta olmak üzere diğer tüm yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuatı incelemek suretiyle iç hukukumuz ile Şart arasındaki farklılıkları ortaya koyan çalışmalar yürütmüştür. Ancak iç hukukumuz ile Şart arasındaki farklılıkların ciddi bir noktada olmadığı düşüncesiyle Şart'ın imzalanmasına karar verilmiştir²³⁵. Her ne kadar Şart'ın hükümleri ile mevzuatımız hükümlerinin büyük bir çelişki taşımadığı düşülse de, Şart'ın bazı hükümlerine çekince koyularak bu hükümlerin iç hukukumuz bakımından netice doğurmasından geri durulmuştur. Fakat Şart'ın zorunlu olarak kabul edilmesi gereken hükümlerinin de bulunması nedeniyle, bu zorunlu hükümler incelendiğinde, Anayasa ve ilgili mevzuat hükümlerimizle yüzde yüz bir uyum içinde olduğunu söylememiz mümkün değildir.

Türkiye, Sart'ın 12. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, 2. Maddesini, 3. maddenin 1. ve 2.fikralarını, 4. maddenin 1., 2., 3., 4. ve 5. fıkralarını, 5. madde, 6.

²³⁴ Turgut Tan, **a.g.e.**, s.147.

²³⁵ Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 16 (Aralık 2007), s.

maddenin 2. fıkralarını, 7. maddenin 1. ve 2. fıkralarını, 8. maddenin 1. ve 2. fıkralarını, 9. maddenin 1., 2. ve 3. fıkralarını ile 10. maddenin 1. fıkrasını kabul etmiştir. Türkiye tarafından kabul edilen hükümlerin bir kısmı zorunlu olarak kabul edilmesi gereken hükümler arasında yer almakta ise de, bir kısmı zorunlu olmamasına rağmen kabul edilmiştir.

Öncelikle, isteğe bağlı olarak ülkemiz tarafından kabul edilen hükümleri inceleyeceğiz. Bu hükümler, Şart'ın 4. maddesinin 3. ve 5. fıkrası, 6. maddesinin 2. fıkrası, 7. maddesinin 2. fıkrası ve 8. maddesinin 1. fıkrasıdır.

Şart'ın 4. maddenin 3. fıkrasında yer alan, *“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”* hükmü ülkemiz tarafından zorunlu olmadığı halde kabul edilmiştir. Söz konusu paragrafın hizmette yerellik ilkesini doğrudan vurgulaması sebebiyle aslında ülkemiz bakımından ilkenin kendi tercihimizle ortaya çıktığı gözükmemektedir.

Aynı şekilde Şart'ın 4. maddesinin 5. fıkrasında yer alan *“Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.”* hükmü de isteğimize bağlı olarak kabul edilmiştir. Anılan paragraf ile merkezi ya da bölgesel yönetimler tarafından yerel yönetimlere bırakılan yetkilerin yerel koşullara uygun olarak kullanılmasına ilişkin yerel yönetimlere takdir hakkı tanınmaktadır. Ancak yerel makamlara *“olanaklar ölçüsünde”* takdir hakkı tanınacağı ifadesi, ülkelere hükmü uygulama alanı bakımından açık kapı bırakmaktadır. Dolayısıyla söz konusu hükmün içerisinde keskin ifadeler bulunmaması nedeniyle ülkemiz bakımından ciddi sonuçlar doğuracak bir hüküm değildir. Fakat yerel yönetimlerin *“yerel koşullarla uyumlu olarak”* yetkilerini kullanabilmesinin altının çizilmesi, hizmette yerellik ilkesi bakımından ön plana çıkan *“hizmetlerin halka yakın yürütülmesi”* temel unsurunun ülkemiz bakımından da dikkate alınmasına imkan tanıyacaktır.

Yine, Şart'ın 6. maddesinin 2. fıkrasındaki, “*Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikte eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.*” hükmü isteğe bağlı olarak onaylanmıştır. Aslında yerel yönetimlerde çalışan görevlilerin çalışma koşullarına ilişkin söz konusu hükmün her ülkeye göre farklılık arz edebilecek olması sebebiyle kabulü zorunlu değilse de, ülkemiz tarafından uygulamaya alınması tercih edilmiştir.

Ülkemizin bir diğer isteğe bağlı olarak kabul ettiği madde, Şart'ın 7. maddesinin 2. bendinde yer alan ve yerel yönetim çalışanlarının sosyal güvencesine ilişkin görev esnasında yapacağı masrafların karşılanmasını içeren hükümdür.

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetimine ilişkin 8. maddenin 1. fıkrasında yer alan, “*Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda veya yöntemlerle gerçekleştirilebilir.*” hükmü de isteğimize bağlı olarak kabul edilmiştir.

Şart'ı imzalayarak zorunlu olarak kabul ettiğimiz maddeleri ise; 2. Maddesi, 3. maddenin 1. ve 2. fıkraları, 4. maddenin 1., 2. ve 4. fıkraları, 5. maddesi, 7. maddenin 1. fıkrası, 8. maddenin 2. fıkrası, 9. maddenin 1., 2. ve 3. fıkraları ile 10. Maddenin 1. fıkrasıdır.

Zorunlu olarak kabul ettiğimiz maddelerin başında yer alan Şart'ın 2. maddesinde, “*Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve mümkün olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.*” hükmü yer almaktadır. Ancak maddedeki “*mümkün olduğu durumlarda*” ifadesi yine hükmün keskinliğini zayıflatmıştır. Yani Şart'ın ülkemiz bakımından imzalanarak yürürlüğe girmesi, Anayasası'nda “*özerk yerel yönetim ilkesi*” bulunmayan ülkemiz bakımından herhangi bir zorunlu Anayasa maddesi değişikliği yapılması sonucunu doğurmamıştır. Dolayısıyla söz konusu maddenin zorunlu olarak kabul edilmiş olması yasalarımız bakımından etki doğurmakla birlikte, Anayasa'da yer almasının zorunlu olmaması nedeniyle yönetim sistemimizi değiştirecek ölçüde bağlayıcı bir özelliği bulunmamaktadır.

Şart'ın 3. maddesinin 1. fıkrasında ise, Özerk Yerel Yönetim Kavramı, “*yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı*” olarak tanımlanmış olup, yine 2. fıkrasında “*doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantılarıyla*” şeklinde özerk yerel yönetim hakkının nasıl kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yine Şart'ın 4. maddesinin 1. fıkrasında, “*Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.*” hükmü yer almaktadır. Anılan hükme uygun olarak ülkemizde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları; Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Köy Kanununda olmak üzere yasalarda ve “*mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen*” ifadesiyle Anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiştir²³⁶. 4. maddenin 1. fıkrasının 2. cümlesinde ise, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin bazı görev ve yetkilerini kanuna uygun olarak yerel yönetimlere devredebileceği düzenleme altına alınmıştır. Yetki devri hususu ülkemizde merkezi yönetimin taşrada güçlü bir teşkilatlanmasının olması sebebiyle pek söz konusu değil ise de, iç hukukumuzda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin 2. fıkrası ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun 36. maddesinde yetki devrine işaret eden düzenlemelerin bulunduğu ifade edilmektedir²³⁷.

Aynı şekilde 4. maddenin 2. fıkrasında, “*Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.*” hükmü düzenlenmiştir. Ancak bu hükmün uygulanabilmesi için ne Anayasamızda ne de yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Öncelikle Anayasa'nın 127. maddesine göre yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla

²³⁶ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**,s.752

²³⁷ **a.g.m.**, s.753.

ve kanunda düzenlenen görev ve yetkilerle sınırlı olmak üzere mahalli kamu hizmetlerinin sunabilmesi dışında herhangi bir faaliyette bulunmalarına izin verilmemiştir. Yerel mevzuat açısından incelediğimizde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin 2. fıkrasında, "*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.*" şeklinde Şart'ın 4. maddesinin 2. fıkrasına uyumlu nitelikte bir hüküm koyulmuştur. Ancak, bu hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından, görev ve yetkilerin kanunla belirlenmesi zorunluluğu karşısında, Belediyelerin kanunla belirlenmemiş her türlü görev ve yetkileri yerine getirebilecek olmasının, Anayasa'nın 127. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu gerekçesiyle 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir²³⁸.

Şart'ın 4. maddesinin 4. fıkrası ise, "*Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.*" düzenlemesini içermektedir. Söz konusu düzenleme Anayasanın çeşitli maddeleriyle benzer özellikler taşımaktadır. Anayasanın 6. maddesinin son fıkrasındaki, "*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.*" hükmü, Anayasanın 8. maddesinin 1. fıkrasındaki, "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*" hükmü, Anayasanın 113. maddesinin 1. fıkrasındaki, "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.*" hükmü ve Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasındaki "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" hükmü Şart'ın yetkilerin merkezi veya bölgesel makamlar tarafından sınırlandırılmayacağı hükmünü destekler niteliktedir. Ancak bu hükmün istisnasını 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesi ile İl Özel İdaresi Kanununun 40. maddesi oluşturmaktadır²³⁹. Söz konusu maddelerde, hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanının, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini Belediye Başkanından isteyeceği, ancak

²³⁸ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**, s.754.

²³⁹ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**, s.754.

aksama giderilmezse ise söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyeceği düzenlenmiştir.

Şart'ın 5. maddesiyle ise, *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”* hükmü zorunlu olarak kabul edilmiştir. Bu maddenin karşılığı iç hukukumuzda gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu, gerekse 5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun kuruluş ve sınırların tespiti başlıkları altındaki düzenlemelerde bulunmaktadır.

Yine, Şart'ın 7. maddenin 1. fıkrası ile *“Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.”* şeklinde getirilen hüküm, Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasının birinci cümlesinde karşılık bulmaktadır. Anayasanın bu hükmüne göre, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin serbestçe hareket edebilmesi noktasında yargı yoluyla gerçekleştirilen denetim haricinde herhangi bir makamın kısıtlamasının olamayacağı düzenleme altına alınmıştır.

Şart'ın 8. maddesinin 2. fıkrası ise, *“Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.”* Düzenlemesini içermektedir. Söz konusu hükmün birinci cümlesinde ifade edilen hükmün gereği Anayasa'nın 123. maddesi ile 127. maddesinin 5. fıkrasında yerine getirilmektedir. Bu hükümlerle, kanunda açık bir hüküm olması halinde devletin ya da devletin görevlendirdiği bir kamu tüzel kişinin yerel yönetimleri denetleyebileceği, ancak bu denetimin de yine ilgili kanunun öngördüğü şekilde gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte anılan hükmün ikinci cümlesinde yerel yönetimlerin, merkezi idare tarafından yetkili kılındığı faaliyetleri bakımından yerindelik denetine tabi tutulabileceği ifade edilmiştir²⁴⁰. Bunun örnekleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. Maddesinin 3. Fıkrasında,

²⁴⁰ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**, s.762.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının maddede sayılan bazı hizmetleri kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu hizmetler yerine getirilirken hizmeti yapmaya asıl yetkilinin merkezi idare olması sebebiyle yerindelik denetimine tabi tutulabilecektir. Aynı şekilde 442 sayılı Köy Kanunu'nun 36. maddesiyle muhtarın devlet görevlerini yerine getirmekle görevlendirildiği hükmünün yanında, yine aynı Kanun'un 40. maddesiyle köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakamın bozabileceğinin düzenlenmesi Şart'ın anılan hükmüne uygunluk arz etmektedir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesiyle kaymakama tanınan vesayet yetkisinin yerindelik denetimini de içerdiği anlaşılmaktadır²⁴¹. Ancak Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasına baktığımızda, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla” merkezi idarelerin mahalli idareler üzerinde kanunla belirlenen çerçevede idari vesayet yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla merkezi idarelerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin sınırı, maddede gösterilen amaçlar dahilinde genişletilerek yerindelik denetiminin sadece merkezi idarelerin yerel yönetimleri yetkilendirdiği görevler bakımından söz konusu olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Şart'ın 8. maddesinin 2. fıkrasının ikinci cümlesinde ifade edilen yerindelik denetimiyle Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki yerindelik denetiminin sınırları birbirinden tamamen farklıdır. Her ne kadar yukarıda ifade ettiğimiz üzere, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 442 sayılı Köy Kanunu'nun ilgili maddeleri, Şart'ın söz konusu hükmünü taşıyan bir anlamı içerse de; genel olarak Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrası hükmünün merkezi idarelere geniş bir yerindelik denetimi hakkı tanınması sebebiyle Şart'ın bu hükmüyle çelişki arz etmektedir.

Şart'ın 9. maddenin 1. fıkrası, “Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.” ve 2. fıkrası, “Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.” şeklinde düzenlemeleri içermektedir. Söz konusu hükümlerin Anayasa'nın 127. maddesinin 6. fıkrasındaki “Bu idarelere,

²⁴¹ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, a.g.e., 2016, s.124.

görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” Hükmüyle uyum içinde olduğu söylenebilir. Ancak gerek Şart’ta ifade edilen “yeterli” ve “orantılı” ifadeleri gerekse Anayasa hükmündeki “orantılı” ifadesinin ölçülebilir, somut ifadeler olmaması sebebiyle yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı mali kaynaklarının bulunup bulunmadığı hususu uygulamada belirsizdir. Şart’ın 9. maddesinin 3. fıkrasında ise *“Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”* Denilmektedir. Ancak bu hükmün Anayasamız ile uyum içinde olduğu söylenemez²⁴². Anayasa’nın 73. maddesinin 4. fıkrasında, *“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”* şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu haricinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin oranları belirleme yetkisi yerel yönetimler de dahil hiçbir kuruluşa verilmemiştir.

Ülkemiz tarafından kabul edilen Şart’ın son hükmü ise 10. maddenin 1. fıkrasıdır. Bu hükümde, *“Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.”* şeklinde bir düzenleme söz konusudur. Bu düzenlemenin karşılığı ise Anayasa’nın 127. maddesinin 6. fıkrasında *“Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.”* olarak bulunmaktadır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da mahalli idare birliklerine ilişkin çeşitli düzenlemeleri hüküm altına almıştır.

3.3.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Koyulan Çekincelerin Hukuksal Boyutları

Avrupa Konseyi’ne üye devletlerden bir kısmı Şart’ın bazı maddelerine çekince koymuşlardır. Hollanda, Avusturya, Macaristan, İspanya, Liechtenstein,

²⁴² Tahir Muratoğlu,, a.g.m., s.764.

Yunanistan, Malta ve Kıbrıs, Şart'ın 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 ve 11. maddelerinin bazı fıkralarına çekince koymuşlardır.

Türkiye ise Şart'ın 4. maddesinin 6. fıkrasına, 6. maddesinin 1. fıkrasına, 7. maddesinin 3. fıkrasına, 8. maddesinin 3. fıkrasına, 9. maddesinin 4, 6 ve 7. fıkrasına, 10. maddesinin 2. ve 3. fıkrası ile 11. maddesine çekince koymak suretiyle Şartı onaylamıştır.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın pek çok ilkesini benimsemiş olmakla birlikte, yerel demokrasinin gelişmesi yönünden eksiklik sayılabilecek önemli maddelerine çekinceler koymuştur.²⁴³ Her ne kadar Anayasa ve yasalarımızda yerel demokrasinin sağlanması bakımından gereken temel ilkeler zaten varolmakta ise de, Şart'ın çekince koyulan bu maddelerinin de ayrı bir önem ihtiva ettiği söylenebilir. Çekince koyulan maddelerin bir kısmı mevzuatımızda bulunmakta idiye de, bir kısmı da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte idari ve mali özerklik bakımından getirilen düzenlemelerle çekince koyulmasını anlamsız hale getirmiştir²⁴⁴. 5393 sayılı Belediye Kanunu haricinde ise, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu'nun ilgili maddeleriyle de çekince koyulan maddelerin içerdiği bazı düzenlemeler mevzuatımızda mevcut bulunmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" başlıklı 4. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenen "*Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.*" hükmüne çekince koyulmuştur. Anayasa ve Kanunlarda yerel yönetimleri ilgilendiren konulara ilişkin danışma zorunluluğu içeren bağlayıcı bir hüküm bulunmamakta ve hatta yasama bakımından da yerel yönetimleri ilgilendiren konularda görüşleri alınmaksızın kanun çıkarılması mümkün olmakta ise de, bazı Kanunlardaki farklı konularda yerel yönetimlere danışma zorunluluğu getirilmiş, bazılarında ise istişari nitelikte görüş

²⁴³Ruşen Keleş, **Yerel...**, s. 18.

²⁴⁴Firdevs Koç ve Ahmet Yatkın, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Yerel Özerklik Tartışmaları**, Aralık 2012, s.1295

alınması gerektiği düzenlenmiştir²⁴⁵. Türkiye, söz konusu fıkraya çekince koymak suretiyle kendisini bağlayıcı özelliğini bertaraf etmekte ise de, Şart'ın seçme ve seçilme, yönetime katılma gibi pek çok temel hak ve özgürlükleri içinde barındırması, çekince koyulan bu hükmün ülkemiz açısından dikkate alınması gerektiğini ortaya koymaktadır²⁴⁶.

Şart'ın “Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar” başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen, “*Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.*” hükmüne çekince koyulmuş olmakla birlikte, 5393 sayılı Kanun'un 48. maddesi, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21. maddesinin 2. fıkrasında ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesinde, çekince koyulan bu maddeye karşılık gelen düzenlemeler bulunmaktadır²⁴⁷. Özellikle 5393 sayılı Kanun'un 48. maddesinin 2. fıkrasında belediye teşkilatı oluşturulurken beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyelinin dikkate alınacağı ve norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak ihtiyaca binaen birimler oluşturulacağı düzenlenmek suretiyle çekince koyulan maddenin muhtevasının mevcut olduğu gözükmektedir. Her ne kadar söz konusu hükümlerle çekince koyulan maddelere karşılık geldiği ifade edilse de, yerel yönetimlerin teşkilat yapısının madde metninde ifade edildiği üzere norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde oluşturulması gereği Norm Kadro Yönetmeliği'nde gösterilen sayıda ve unvanlar ile personel istihdam edebilecek olmaları nedeniyle gerçek manada bir özerklik olarak nitelendirilmemektedir²⁴⁸.

Çekince koyulan bir başka düzenleme ise, Şart'ın “Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları” başlıklı 7. maddesinin 3. fıkrasındaki “*Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.*” şeklindeki düzenlemesi olup, bu düzenlemenin karşılığı da mevzuatımızda 5393 sayılı Kanununun 28., 37/2., 43. maddeleri, 5216

²⁴⁵ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**, s.755.

²⁴⁶ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 10.b., 2016, s.256-257.

²⁴⁷ Selçuk Sertesin, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Değerlendirme Notu, Kasım 2013, s.5.

²⁴⁸ Tahir Muratoğlu, **a.g.m.**, s.757.

sayılı Kanunun 17/3 maddesi ile 5302 sayılı Kanun 20. maddesinde bulunmaktadır. Dolayısıyla devletlere özel bir yükümlülük yüklemeyen aksine 1984 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 17. maddesinde dahi düzenlenmiş olan bir hususa çekince koyulmuş olmasına anlam verilememiştir²⁴⁹.

Şart’ın “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlıklı 8. maddesinin 3. fıkrası ise, “*Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.*” hükmünü içermekte olup, söz konusu hükme de çekince koyulmuştur. Bu anlamda, Anayasa’nın vesayet denetimine ilişkin düzenlemeleri yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetimi konusunda esas kabul edilmektedir.

Şart’ın “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlıklı 9. maddesinin 4., 6.ve 7. fıkralarına da ülkemiz tarafından çekince koyulmuştur. Anılan maddenin 4. fıkrası, “*Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.*” hükmünü içermektedir. Söz konusu maddenin 6. fıkrası ise “*Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.*” hükmünü içermekte ise de bu hükmün karşılığı 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu madde 20’de bulunmaktadır. Maddenin çekince koyulan diğer bir fıkrası ise, “*Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.*” hükmüyle 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un ilgili maddelerinde karşılık bulmaktadır.

Şart’ın “Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı” başlıklı 10. maddesinin 2. fıkrasındaki, “*Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının*

²⁴⁹ Tahir Muratoğlu,, a.g.m., s.760.

korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.” düzenlemesi ve 3. fıkrasındaki “Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.” düzenlemesi bakımından öncelikle 1.2.2000 tarihli ve 4517 sayılı “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” ile karşılık bulmuş, sonrasında ise 5393 sayılı Kanun madde 74 ile 5302 sayılı Kanun madde 62’de bahsi geçen düzenlemenin yerini tutan düzenlemeler getirilmiştir.

Şart’ın çekince koyulan son maddesi ise, “Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması” başlıklı 11. maddesi olup, bu madde de, “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.” denilmektedir. Ancak söz konusu maddeye çekince koyulmuş olmasına rağmen yerel yönetimler kanunların Anayasa’ya uygunluğu bakımından ya da yerel yönetimlerle ilgili başkaca konularda yargı yoluna başvurabilme hakkına sahip olmak suretiyle bu maddeyi zaten uygulamaktadır²⁵⁰. Söz konusu maddenin en açık karşılığı ise Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasındaki, İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ifadesinde kendini göstermektedir.

3.4. Türkiye’nin Avrupa Birliğine Adaylığı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesinin Değerlendirilmesi

Türkiye, II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’nın bütünleşme çabalarını yakından takip etmiş, Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kurulmasından hemen sonra ise 31 Temmuz 1959 tarihinde üyelik için başvurmuştur. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye’nin yapmış olduğu bu başvuruyu kabul etmiş, 1963 yılında yapılan uzun müzakerelerin neticesinde Türkiye ile AET arasında bir ortaklık antlaşması olarak “Ankara Antlaşması” imzalanmıştır. Ancak Ankara Antlaşması, üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık rejiminden ibarettir²⁵¹. 14 Nisan

²⁵⁰ Firdevs Koç ve Ahmet Yatkın, **a.g.m.**, s.1295.

²⁵¹ Mustafa Ökmen ve Kadir Canan, **a.g.m.**, s.141.

1987 tarihinde ise tam üyelik başvurusunda bulunulmuş, yaklaşık sekiz senelik bir bekleyişten sonra 1995 yılında AB ile Türkiye arasında gümrük birliği kurulmuştur.

Ülkemizin Avrupa Birliği'nde aday ülke statüsü kazanması ise 1999 yılında gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği'nin, Aralık 1999 tarihli Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye'yi aday ülke ilan etmesiyle birlikte Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri yeni bir boyut kazanmış ve bu adaylık süreci, Türkiye bakımından pek çok yeniliği beraberinde getirmiştir.

Türkiye'nin adaylık sürecine ivme kazandıran asıl nokta ise, 8 Mart 2001'de Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kabul edilmesi olmuştur. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlaması için yapması gerekenler ve insan hakları alanında kısa ve orta vadeli hedefler belirtilmiştir. Türkiye ise 19 Mart 2001 tarihinde Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program) kabul etmiştir. Ulusal Program doğrultusunda, gerek siyasi reformlar gerekse insan hakları ve temel özgürlükler bakımından hukuki ve idari reformlar gerçekleştirilmiştir²⁵². Tüm bu reformlar gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, Avrupa Birliği Zirvesi'nin Aralık 2002 tarihli Kopenhag toplantısında, Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin başlangıcı için yerine getirmesi gereken Kopenhag Kriterleri bakımından söz konusu eksikliklerin 2004 yılına kadar giderilmesi hedefe koyulmuştur. 17 Aralık 2004'te Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde ise yapılan reformlar olumlu yönde değerlendirilerek müzakerelerin başlayacağı kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla, ülkemizin halen tam üyelik kazanma yönünde devam eden müzakereleri 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday olma sürecinde Kopenhag Kriterlerindeki siyasi ve ekonomik kriterlerin daha fazla ön planda tutulması, bu kriterleri tamamlayıcı nitelikteki "topluluk mevzuatının benimsenmesi" yada "AB müktesabatına uyum" olarak adlandırılan idari kriterlerin devletin yönetim sistemi bakımından doğuracağı ciddi sonuçların teknik bir husustan ibaret sayılmasına neden

²⁵² a.g.m., s.142.

olmaktadır²⁵³. Ancak Avrupa Birliği'ne adaylığın siyasi ve ekonomik boyutundan öte, hukuksal boyutuyla önemli kamu yönetimi reformlarının yapılması sonucu ortaya çıkacaktır.

Avrupa Birliği'nin müzakerelerine 29 Haziran 2005 tarihinde hazırlanan Müzakere Çerçeve Belgesi yön çizmiş olup, Türkiye'nin tüm yasal mevzuatını etkileyecek nitelikte maddeleri içermektedir. Ancak bu belgenin incelemesini konumuz bakımından sınırlayarak, kamu yönetimi bakımından sonuç doğuracak maddeleri üzerinde durmakla yetineceğiz. Katılımın gerçekleşmesi halinde, Birlik müktesebatı olarak bilinen, Birlik sistemine ve Birliğin kurumsal çerçevesine bağlanan hak ve yükümlülüklerin kabulünün zorunlu kılınmıştır. Aynı şekilde uygulama bakımından da müktesebatın katılım tarihindeki halinin dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Türkiye bu müktesebatı, katılım tarihindeki haliyle uygulamak zorundadır. Bununla birlikte katılımın getirdiği bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi için mevzuat uyumu sağlanarak müktesebatın zamanında ve etkili biçimde uygulanması gerektiği de vurgulanmıştır. Hatta, Türkiye'nin müktesebatı doğru biçimde iç hukuka aktarması ve uygulaması müzakerelerin ilerleme hızında ölçü olarak kabul edilmiştir.

Katılımın mevzuat uyumunu gerektirmesinin yanında ülkemizin kurumlarını, yönetim kapasitesini, idari ve yargısal sistemlerini, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde, Birlik standartlarına yükseltmesi gerektiği ifade edilmiştir. Burada konumuz açısından dikkat çeken husus, bu yükseltmenin, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti üzerine kurulmuş iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimin ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemini gerektirdiği ifadesinde karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetim sistemimizi ve ilgili mevzuatımızı çok yönlü bir değerlendirmeye tabi tutacak hedefler belirtilmiştir. Her ne kadar müktesebatla uyumlu mevzuat değişiklikleri söz konusu olabilecekse de "iyi işleyen" ya da "istikrarlı" bir kamu yönetiminin sağlanması somut ifadeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

²⁵³ Birgül Ayman Güler, **Yerel...**, s.8.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde attığı her adım gerek yasal düzenlemeler gerekse yönetim sistemleri üzerinde çeşitli değişikliklere sebep olmaktadır. Bir ülkenin ulusal yönetim sisteminde kamu hizmetlerini sağlayan ve vatandaşa en yakın kurum olan yerel yönetimler, tek başına siyasi ve idari potansiyele sahip olmayan Avrupa Birliği'nin uyum politikalarının uygulayıcısı olarak en uygun aktörlerdir²⁵⁴. Dolayısıyla, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin seyri, uluslararası düzeyde olduğu kadar yerel yönetimler düzeyinde de ciddi neticeler doğurmaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama noktasında ise yerel yönetimler bakımından hizmette yerellik ilkesi karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması'nın dilbacesinde, 1. maddesinin ikinci paragrafında ve 5. maddesinde açıkça hizmette yerellik ilkesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Dolayısıyla Avrupa Birliği'ne adaylığımız Birlik müktesebatına uyumu zorunlu kılmak suretiyle hizmette yerellik ilkesine ilişkin anılan düzenlemelerle uyumlu mevzuat değişikliklerini de zorunlu kılmaktadır.

Ancak Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmaları'ndaki hizmette yerellik ilkesi kavramı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki halinden biraz daha farklı tezahür etmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, doğrudan doğruya ulusal düzeyde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkide ilkeyi gündeme getirmekte iken, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları'nda daha ziyade uluslararası düzeyde Birlik ile üye devletler arasındaki ilişkide kendini göstermektedir.

Avrupa Birliği Antlaşmasının dilbacesinde ve 1. maddesinin 2. paragrafında, Birlik tarafından alınan “kararların katmanlı yetki ilkesine uygun olarak vatandaşa mümkün olan en yakın şekilde” alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Aynı şekilde, AB Antlaşması'nın 5. maddesinin 3. fıkrasında, “Katmanlı yetki ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda

²⁵⁴ Mustafa Ökmen ve Kadri Canan, **a.g.m.**, s. 146

harekete geçer.” Denilmek suretiyle ilkenin yine Birlik ile üye devletler arasında uygulama alanı bulunduğu ifade edilmiştir. Yani, hizmet yerellik ilkesinin, eylemin amaçlarının üye devletlerin bölgesel ve yerel düzeyinde yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyeceği durumlarda merkezi düzeyde, merkezi düzeyde gerçekleştirilemeyeceği durumlarda ise Birlik düzeyinde gerçekleştirileceği şeklinde madde metninde bir ifade bulunmamaktadır.

Ancak burada AB Komisyonu’nun ilkeye olan farklı yaklaşımı Antlaşma metnindeki hizmette yerellik ilkesine ilişkin çerçeveyi biraz daha genişletmiştir. Hizmette yerellik ilkesi, AB Komisyonu’nun 24.11.1993 tarihli raporunda, *“topluluğun işlevlerinin ulusal, bölgesel ya da yerel düzeylerden hangisinde görülmesinin gerekliliğinin sistematik olarak test edilerek kararların halka en yakın birimde alınmasını sağlamak”* olarak tanımlanmış olup, bu tanım Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ile uyumu da sağlamıştır²⁵⁵.

Bunun yanında, AB Komisyonu tarafından hazırlanan “White Paper” (Avrupa Yönetişimi İçin Beyaz Kitap), üye devletlerde demokratik yönetişimin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yönetişimin genel ilkelerini; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik, bütünlük, hizmette yerellik olarak belirlemiştir²⁵⁶. Avrupa Birliği’nin üye devletlerle birlikte onun altındaki bölgesel ve yerel yönetimlerle de ilişki kurması anlamına gelen çok katmanlı yönetişim modelinin uygulanmasında, Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen hizmette yerellik ilkesi bir kurtarıcı konumunda kabul edilmektedir²⁵⁷.

Dolayısıyla, Avrupa Birliği’nde hizmette yerellik ilkesi, ister ulusal düzeyde isterse uluslararası düzeydeki etkisiyle yadsınmayacak ölçüde önem taşımaktadır. Avrupa Birliği’nin günümüz şartlarında kurumsallaşmış kavram ve kurallar bütünüyle en iyi bölgesel yönetim örneği gösterdiği de düşünüldüğünde, adaylık sürecinde olan ülkemizin bu ilkeye ilişkin gerekli düzenlemeleri yasal mevzuatına taşıması demokratik gelişimine ciddi bir katkı sağlayacaktır.

²⁵⁵ Mustafa Ökmen ve Kadir Canan, **a.g.m.**, s.140

²⁵⁶ a.g.m., s.150.

²⁵⁷ Ahmet Apan, **Avrupa...**, s.312

SONUÇ

Küreselleşmenin getirdiği bölgeselleşme ve onun da beraberinde getirdiği yerelleşme olgusu hizmette yerellik ilkesini günümüzde önemli bir boyuta taşımıştır. Kavramsal olarak kökü Avrupa'ya dayanan bu ilke, tarihsel süreç içerisinde yerel yönetim kavramı üzerinden gelişim göstermiştir. Bunun sebebi merkezi yönetim ile yerel yönetim kavramlarının bir nevi zıt kutupların birbirini çekmesi gibi Avrupa'nın tarihinde de merkezi yönetimin baskı unsuru haline geldiği dönemde yerel yönetimlere ağırlık verilerek denge unsurunun aranmasından kaynaklanmaktadır. Bu anlamda II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan bütünleşme hareketleri de yerelleşme eğilimlerini arttırıcı bir unsur olmuştur. İnsan hakları ve özgürlüğü, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi kavramların savunucusu konumundaki Avrupa'nın merkezi yönetimlerin baskıcı unsurlarını hafifletmeye yönelik bir politikaya girişmesi gerekmiştir. Tüm bu yaşananlar Avrupa'da hizmette yerellik kavramının ilkeselleşmesi için gerekli ortamı hazırlamıştır.

Hizmette yerellik ilkesinin birçok ülkenin mevzuatına eklenmesine ise Avrupa Konseyinin 1985 yılında üye devletlerin imzasına açtığı ve 01.09.1988 tarihinde yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önayak olmuştur. Özellikle yerel yönetimlerin idari ve mali yönden özerkleşmesi yönündeki hükümleriyle ciddi yankı uyandırmıştır. Günümüzde de halen yerel özerk yönetim konusunun net bir zemine oturtulduğu söylenememektedir. Bu anlamda Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21.11.1988 tarihinde bir takım çekinceler koyarak imzalamış, 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 06.08.1992 tarih ve 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla iç hukukumuzda yürürlüğe koymuştur. Böylelikle, Şartın beraberinde getirdiği yerel özerklik kavramı ve hizmette yerellik ilkesi ülkemizin gündemine de hızlı bir giriş yapmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, pek çok çalışmada yerel özerklik kavramı üzerinde incelenmiş ve bunun Türkiye'de uygulanabilirliği üzerinden tartışmalar sürdürülerek tespitler yapılmıştır. Ancak bu tartışmaların çoğunluğu

kavramın siyasi yönü üzerinde durmak suretiyle hukuksal zemine oturtulmasında yaşanacak sorunlar üzerinden cereyan etmiştir. Oysa ki, konunun siyasi boyutundan öte kavramın ülkemize neler kazandıracığı üzerinde durulmalıdır. Hizmette yerellik ilkesi, yerel özerklik kavramına ilişkin bütün tartışmaları yumuşatabilecek nitelikte çeşitli özellikleri içinde barındırmaktadır. Dolayısıyla bugüne kadarki süreçte yerel özerklik kavramı üzerinde durmak yerine yerel özerklik kavramıyla doğrudan ilişkili ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı içerisinde de yer alan hizmette yerellik ilkesi üzerinde durulmalıdır. Söz konusu çalışma bir yönüyle hizmette yerellik ilkesinin yerel özerklik kavramından bağımsız olmadığını, birbirlerini kapsayıcı nitelikte özellikler içerdiğini de göstermektedir.

Hizmette yerellik ilkesinin ülkemizin demokratik gelişimine sağlayacağı katkıların yanında hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi özelliğini içinde barındırması, ülkemizin ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel olmak üzere pek çok alanda başarıya ulaşmasının kaynağını oluşturacaktır. Hizmetlerin halka yakın yürütülmesi neticesinde sorunların kaynağında çözümlenmesi, zaman ve kaynak israfının önüne geçilerek en hızlı ve doğru çözümün yerine getirilmesini sağlayacaktır.

Merkeziyetçi yapının ağır bastığı ülkemizde yerel yönetimlerin bağımsızlığından ziyade güçlenmesi ve sorunların çözümünün ötelenmeyerek gerçekçi bir şekilde ortaya koyulabilmesi hizmette yerellik ilkesinin uygulanmasıyla olabilecektir. Hizmette yerellik ilkesinin yerel özerklik kavramıyla olan yakın ilişkisi sebebiyle ortaya çıkacak tartışmaların hafifletilmesi ise Avrupa Birliği örneği üzerinden giderek ilkeye yeni bir boyut katan bakış açısıyla mümkün olabilecektir.

Avrupa Birliği Antlaşmasının 5. Maddesinin 3. Fıkrasında yer verilen hizmette yerellik ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında ortaya koyulan ilkedeki bazı hususlarda farklılık göstermektedir. Bu maddeye göre: “...Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer.”

Görüldüğü üzere Avrupa Birliği, kendi yetkisini zayıflatmaksızın, Birliğin baskı unsurunun oluşturacağı sorunların ve yerel düzeyde oluşacak sorunların önüne geçilmesi amacıyla ilkeye kurucu antlaşmalarında yer vermiştir.

Ülkemiz açısından ilke anılan maddedeki haliyle değerlendirildiğinde, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim lehine sonuçlanabilecek bir ilke ortaya çıkacaktır. Başka bir ifadeyle, merkezi idarenin münhasır yetki alanı kesin bir şekilde çizilmiş olacak ve yerel düzeydekine nazaran daha iyi ölçüde gerçekleştirilebilecek olan hizmetlerin merkezi idare tarafından gerçekleştirilmesi hakkı verilmek suretiyle merkezi idarenin eli güçlendirilecektir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin merkezi idarenin yetki alanına girmeyen ve hizmetleri daha iyi yerine getirebileceği konularda yetkilendirilmesi suretiyle yerel yönetimlerin de güçlendirilmesi sağlanacaktır. Aslında bu yönüyle ilke, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki güçlü bir işbirliği anlamına gelmektedir.

Ancak çalışmamızda hizmette yerellik ilkesinin Türk Hukukundaki yeri Belediye mevzuatı bakımından incelenmiş olup, ilkenin gerçek manada benimsendiği söylenememektedir. Her ne kadar, 5393 sayılı Kanununun 14. Maddesinin 5. Fıkrasında “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.*” denilmek suretiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyum sağlanmışsa da, ilke işleyen bir mekanizma haline getirilmemiştir. Şöyle ki, belediye mevzuatının bütününde bu yaklaşımın benimsenmesi suretiyle ilke kendisine uygulama alanı bulamamıştır. Aynı şekilde Avrupa Birliği hukukundaki hizmette yerellik ilkesi kavramının belediye mevzuatımızda benimsendiği de söylenememektedir. Belediyelerin yetki alanına giren ve o hizmetlerin en iyi belediyeler tarafından gerçekleştirilebileceği gerçeği karşısında merkezi idarenin çoğu zaman belediyelerin yetki alanına girdiği gözlemlenmektedir.

Söz konusu durum, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girdikten sonra 01.07.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007-2013) da şu şekilde ifade edilmiştir: “*Son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere*

rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam etmektedir.” ve “Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır.”. Ancak 9. Kalkınma Planındaki bu ifadeler doğrultusunda sorunları gidermeye yönelik herhangi bir mevzuat değişikliği söz konusu olmamıştır.

02.07.2013 karar tarihli 10. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018) ise, “Şehir ve mekân kalitesinin birincil sorumluları olan mahalli idarelerin yönetim ilkesi etrafında yeniden yapılandırılması, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve yerindenlik ilkesi gereğince geliştirilmesi önemini korumaktadır. Bu kapsamda, sayısı 16’dan 30’a çıkan ve kırsal alanlar da dâhil bütün il sınırlarını kapsayacak şekilde hizmet sunma yükümlülüğü verilen büyükşehirlerin planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modelinin geliştirilmesi gerekmektedir.” ve “Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ölçek ekonomilerinden faydalanılarak hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayıları azaltılmıştır.” denilmiştir.

Türk belediye mevzuatına giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundan sonra ortaya konulan bu kalkınma planlarında hizmette yerellik ilkesinin önemi vurgulanmakla birlikte ciddi bir girişim söz konusu olmamıştır. Aksine 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımından doğan sıkıntıların çözümüne gidilmesi gerektiği üzerinde durulmuşken, 10. Beş Yıllık Kalkınma Planında mahalli idarelere ilişkin durum analizinde anılan sorunun çözümüne gidecek herhangi bir değişimden bahsedilmemiş aksine belediyelerin etkin ve verimliliğinin sağlanması için sayılarının azaltılması yoluna gidildiği ifade edilmiştir. Ancak belediye sayılarının azaltılması hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını sağlamaktan öte hizmette yerellik ilkesine köstek olan bir özellik taşımaktadır. Aynı şekilde 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan değişikliklerle büyükşehir belediye sayısının arttırılması da merkezi yönetime ağırlık veren bir politikaya doğru gidildiğini göstermektedir.

Tüm bu tespitler neticesinde, öncelikle hizmette yerellik ilkesinin Anayasal boyuta taşınması gerekliliği doğmaktadır. 5393 sayılı Kanun'da hizmette yerellik ilkesinin adı konulmaksızın genel geçer ifadelerle ilkeye yer verilmesi ilkenin önemini gereği gibi vurgulamamaktadır. İlkenin bağlayıcı bir özelliğe sahip olmasının yegane şartı ise Anayasa'da ilkeye yer verilmesidir. Böylelikle, Belediye mevzuatında yapılacak değişikliklerin dayanağı Anayasa haline gelerek, köklü bir değişimin gerçekleştirilebilmesinin yolu açılacaktır.

Belediye mevzuatındaki değişiklikler bakımından ise belediye meclisinin karar alma süreçlerindeki merkezi idarenin vesayet yetkisinin büyük ölçüde azaltılması ya da kimi zaman ortadan kaldırılması, halkı temsil noktasındaki belediye meclislerinin yerel ihtiyaçlara uygun politikalar yürütmesinin önünü açacaktır. Bununla birlikte, yerel halkın belediyenin karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından faydalanma haklarının bulunduğu ifadesinin ötesine geçerek bu hakları nasıl ve hangi koşullarda kullanabileceklerine ilişkin düzenlemeler getirilmesi gerekmektedir. Bu bakımından 5393 sayılı Kanunla getirilen kent konseyleri işlevsel bir konuma getirilerek bu konseylerde yapılan görüşmelerin belediye meclisini bağlayıcı bir özelliğe kavuşması sağlanmalıdır. Belediyelerin halka hesap verebilir, katılıma ve denetime açık şeffaf bir özelliğe kavuşmasını sağlayacak şekilde halkın istek ve şikayetleriyle yönlendirilen bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

Belediyenin görevleri bakımından ise anayasal bir ilke haline dönüştürülecek hizmette yerellik ilkesiyle, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen "*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.*" Hükümünün tekrar kanunlaşması sağlanarak belediyelerin, halkın zaman içerisinde gelişen ve değişen bütün ihtiyaçlarının karşılanmasının önü açılmalıdır. Yine aynı şekilde benzer nitelikteki iptal edilen kanun maddelerinin tekrar yürürlüğe girmesiyle halka sunulan hizmetlerin çeşitliliği arttırılmalıdır. Bunun yanında belediyenin gelir ve giderleri arasındaki denge sağlanarak mali kaynaklarının arttırılması suretiyle hizmetlerin ivedi olarak etkin bir biçimde yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, son dönemde ülkemizde yaşanan bütün gelişim ve değişimlerden halkı en iyi temsil eden belediyelerin en büyük payı alması gerekmektedir. Belediyelerin, halkı temsilden şehri temsile, şehri temsilden ülkeyi temsile götüren kaçınılmaz bir önemi olduğu göz ardı edilmemelidir. Başka bir ifadeyle, belediyeler güçlendikçe yerel halk güçlenecek ve büyük bir tarihi mirasa sahip ülkemizin güçlü ruhu yeniden dirilecektir.



KAYNAKÇA

- AKYILDIZ, Ali. “Subsidiarity İlkesi ve Türkiye’nin İdari Yapısına Etkileri”. **Türk Hukuk Dünyası Dergisi**. Ekim 2000.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat ve KAYA, Cemil. **Türk İdare Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayınevi. 5.b. 2014.
- ALDANMAZ, Orhan. “İnsan Onuru Işığında Kişisel Özerklik ve Yerellik İlkesi”. **EÜHFD**. C. XIV. S.1–2. 2010.
- ALODALI, Bilal, ÖZCAN, Lütfi, ÇELİK, Fikret ve USTA, Sefa. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”. **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F Dergisi**. Yerel Ekonomiler Özel Sayısı. Mayıs 2007.
- APAN, Ahmet. “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”. **Türk İdare Dergisi**. t.y.
- APAN, Ahmet. “Avrupa Birliği’nin Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri”. **Türk İdare Dergisi**. S. 481. 2015.
- APAN, Ahmet. “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz, Hukuk ve Adalet”. **Eleştirel Hukuk Dergisi**. Yıl 1. S. 2. Nisan--Haziran 2004.
- ARIKBOĞA, Erbay. “Türkiye’de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset”. UYAN SEMERCİ, Pınar (der.), **Yerel Demokrasi Sorunsalı**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. 2015.
- Avrupa Birliği Anayasası**, İstanbul: İlkbiz yayınevi, 1.b., 2005.
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Terimler Sözlüğü (İngilizce-Türkçe)**, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/abts.pdf>
- AYDIN, Murat. **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**. İstanbul: Yedirenk, İz Yayıncılık. 2008.
- BARLAS, Emin ve KARAGÖZ, Berkan. “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”. **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**. 1. 2007.
- BEZCİ, Bünyamin ve COŞKUN, Bayram. “Avrupa Birliği Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. C. 16. S. 3. Temmuz 2007.

- BOZKURT, Enver ve ÖZCAN, Mehmet. “Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”. **Süleyman Demirel Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi**. C.6. S.1. 2001.
- BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif. **Avrupa Birliği Hukuku**. Ankara:Asil Yayınevi. 5. b. 2011.
- BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif. **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**. Asil yayın. 2. b. 2008.
- BOZKURT, Ömer, ERGUN, Turgay ve SEZEN, Seriyeye. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. 1.b. Ankara. 1998.
- CANATAN, Bilal. “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı “Subsidiarity” ”. **Liberal Düşünce**. Bahar-Yaz 2005.
- CANATAN, Bilal. **Yerellik İlkesi**. Ankara: Galeri Kültür Yayınları. 2001.
- CEBE, Mehmet Sinan. **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Belediyesi Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası**. Ankara: Adalet Yayınevi. 2007.
- CEYLAN, Ayhan. “Meclis-i Vala-yı Ahkamı Adliye’de Yargı”. **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.VIII. S.1-2. 2004.
- ÇAPAR, Selim. “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü”. **İller ve Belediyeler Dergisi**. S.757. Mayıs 2011.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. **Türk İdare Dergisi**. S.475. Aralık 2012.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve EROĞLU, H. Tuğba. “Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri”. GÖRMEZ, Kemal ve ÖKMEN, Mustafa (ed.). **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**. İstanbul: Beta Yayıncılık. 1.b. 2009.
- DEDEOĞLU, Beril. **Adım Adım Avrupa Birliği**. İstanbul: Çınar Yayınları. 1996.
- DEMİR, Konur Alp ve YAVAŞ, Hikmet. “Kent Yönetiminin Yerelleşmesi: Yerellik İlkesi Kapsamında Yönetimsel Federalizm”. **Yerel Politikalar**. Ocak Haziran 2014.
- DERDİMAN, Cengiz. **İdare Hukuku**. Alfa Aktüel. 2. b. 2007.
- ERYILMAZ, Bilal. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Umuttepe Yayınları. 6.b. 2013.

- ERYILMAZ, Bilal. “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C. 11. S.3. Temmuz 2002.
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun ve BERK, Kahraman. **İdare Hukuku**. İstanbul: Der Yayınları. 6. b. 2013.
- GÖRMEZ, Kemal ve UÇAR ALTINIŞIK, Harika. “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”. der. Enes Battal Keskin, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı**. Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1. (Mayıs 2013). s.45-46.
- GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel. **İdare Hukuku Dersleri**. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım. 2016.
- GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku**. C.1. 2.b. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım. 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut. **İdare Hukuku**. C. 1. Ankara: Turhan Kitabevi. 10.b. 2014.
- GÜLAN, Aydın. “Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Hakkında Düşünceler”. **Sosyoloji Dergisi**. D.3. S.22. 2011.
- GÜLER, Birgül Ayman. “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu”. **Genel İş-Emek Araştırma Dergisi**. 2005-1.
- GÜLER, Birgül Ayman. “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C. 10. S. 3. Temmuz 2001.
- GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku**. Ankara: İmaj Yayınevi. 9.b. 2004.
- GÜNÜĞÜR, Haluk. **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni**. Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını. Bilim Serisi-3. 2007.
- İŞİKÇI, Yasemin Mamur. “Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”. **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. C.5. S.1. 2017.
- İktisadi Kalkınma Vakfı. **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu’nu Kuran Antlaşmayı Tadil Eden Lizbon Antlaşması**. İstanbul. Nisan 2008.
- İNAÇ, Hüsamettin ve ÜNAL, Feyzullah. “Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”. **DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi**. S. 16. Aralık 2007.
- KALABALIK, Halil. **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**. Konya: Sayram Yayınları. 4.b. 2011.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu. Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. no: 238 Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası. 1991.

KAZICI, Ziya. **Osmanlı'da Yerel Yönetim.** İstanbul: Kayihan Yayınları. 2014.

KELEŞ, Ruşen. "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler". **Çağdaş Yerel Yönetimler.** C. 4. S.1. Ocak 1995.

KELEŞ, Ruşen. "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye". **Çağdaş Yerel Yönetimler.** C. 4. S. 6. Kasım 1995.

KELEŞ, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset.** İstanbul: Cem Yayınevi. 10.b. 2016.

KERMAN, Uysal. "Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler". **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.** C.14. S.1. 2009.

KIRIŞIK, Fatih. "Demokratik Kalkınma Açısından Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi". **IV. Arap-Türk Sosyal Bilimler Kongresi.** Petra Üniversitesi, Amman. 26-27 Ekim 2014.

KIRIŞIK, Fatih. "Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". **Namık Kemal Üniversitesi. Sosyal Bilimleri Metinleri.** 2013.

KOÇAOĞLU, Mustafa. **Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür.** Konya: Çizgi Kitabevi. 2015.

KOÇ, Firdevs ve YATKIN, Ahmet. **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Yerel Özerklik Tartışmaları.** Aralık 2012.

KOÇDEMİR, Kadir. "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler". **Türk İdare Dergisi.** S. 434 (Mart 2002). Ankara.

KOYUNCU, Başak. "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.** Güz. C.1 S.1. 2000.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı.** Ankara. 1995.

MENGİ, Ayşegül. **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler.** Ankara: İmaj Yayıncılık. 1998.

METİN, Yüksel ve ALTAN, Yakup. "Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiyarite İlkesi". **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.** C.16. S.3. 2011.

- MURATOĞLU, Tahir. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”. **İÜHFİM**. C. LXIX. S.1 -2. 2011 .
- NADAROĞLU, Halil. **Mahalli İdareler**. İstanbul: Beta Yayınevi. 5. b. 1994.
- NALCI ARIBAŞ, Nazlı. “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”. **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**. C.6. S.1. İlkbahar 2015.
- ODER, Bertil Emrah. **Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık**. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi. 1. b. 2004.
- OĞURLU, Yücel. **İdare Hukukunda E-devlet Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. 2010.
- OĞURLU, Yücel. **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**. Ankara: Seçkin Yayınevi. 2002.
- ONAR, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. C. II. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası. 3.b. 1966.
- ORTAYLI, İlber. **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları. 2000.
- ÖKMEN, Mustafa ve CANAN, Kadri. “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”. **Celal Bayar Üniversitesi. Yönetim ve Ekonomi**. C. 16. S.1. 2009.
- ÖNCEL, Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi. 1997.
- ÖZAY, İl Han. **Günışığında Yönetim**. İstanbul: Alfa Yayınları. 2002.
- ÖZEL, Mehmet. “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.9. S.4. Temmuz 2000.
- ÖZİPEK, Bekir Berat vd. (der.). “Vesayetsiz ve Tam Demokratik Bir Türkiye İçin İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa”. **Stratejik Düşünce Enstitüsü Raporu**. Ankara. 2011.
- ÖZKÖK ÇUBUKÇU, Dilek. “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”. Ankara Üniversitesi. **SBF Dergisi**. 63-1.
- ÖZSUNAY, Ergun. **Avrupa Birliği Hukuku ve Türkiye-AB İlişkileri**. İstanbul: Vedat Kitapçılık. 2015.
- PARLAK, Bekir ve ÖZGÜR, Hüseyin. **Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**. İstanbul: Alfa Kitabevi. 1. b. 2002.

PARLAK, Bekir. “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”. **Tesam Akademi Dergisi**.

REÇBER, Kamuran. **Avrupa Birliği Mevzuatı**. İstanbul: Alfa Aktüel. 2. b. 2005.

SADIOĞLU, Uğur ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur. “Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği” ”. **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. No:50. Mart 2014. ss. 197-224.

SAKAL, Mustafa. **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme**. Süleyman Demirel Üniversitesi. Y.2000. C.5. S.1.

SERTESEN, Selçuk. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?”. **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. Değerlendirme Notu**. Kasım 2013.

SEZER, Özcan. “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”. **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**. C. 4. S. 8. 2008.

SİVEREKLİ DEMİRCAN, Esra. “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”. **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. S. 30. Ocak-Haziran 2008.

SOBACI, Mehmet Zahid. “Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumu”. Seta. S.120. Nisan 2015.

T.C. AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ. **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**. Ankara. 2011.

T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT). **Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğu, Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar**. C. 1. 1993.

T.C. ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI. Türkiye Habitat III Ulusal Raporu. http://www.csb.gov.tr/db/mpgm/editordosya/file/HABITAT/HABITAT%20III%20ULUSAL%20RAPOR_TURKCE.pdf (E.T: 18.04.2017)

TAN Mehmet ve BELLİ Aziz. Yerel Kalkınma. “Yerel Demokrasi ve Katılım: Kahramanmaraş Örneği”. **Yerel ve Bölgesel Kalkınma**. ÖKMEN, Mustafa, ÇAĞTAY Uluç ve GÖRMEZ Ayça Berna (der.). Ankara: Orion Kitabevi.

TAN, Turgut. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi. 2011.

- TECER, Meral. **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar**. TODAİE Yayını. 1. b.. 2007.
- TEKELİ, İlhan ve ORTAYLI, İlber. **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Belediyecilik Araştırma Projesi. Türk İdareciler Derneği. Bilimsel Araştırma Dizisi-2. Ankara. 1978.
- TEKELİ, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”. **Amme İdaresi Dergisi**. C.16. S.2. 1983.
- TEKİNALP, Gülören ve TEKİNALP, Ünal. **Avrupa Birliği Hukuku**. İstanbul: Beta Yayıncılık. 2. b. 2000.
- TOPRAK, Zerrin, YAVAŞ, Hikmet ve GÖRÜN, Mustafa. **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**. İzmir: Birleşik Yayınları. 2004.
- TORTOP, Nuri. **Mahalli İdareler**. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. 4.b. 1991.
- TORTOP, Nuri. “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”. **Amme İdaresi Dergisi**. C.25. S.3. Eylül 1992.
- UÇAR, Ahmet. “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir İnceleme”, **Celal Bayar Üniversitesi**, Y. 1, C.2, S.1 2004.
- YASİN, Melikşah. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler”. YASİN, Melikşah ve ŞAHİN, Cenk. **Kentsel Dönüşüm Hukuku**. İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları. 2013.
- YAYLA, Yıldızhan. **İdare Hukuku**. İstanbul: Beta Yayıncılık. 1.b. 2009.
- YETER, Enis. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C. 5. S.1. 1996.
- YILDIRIM, Arzu. “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”. **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**. Y.2. S.5. Eylül 2014.
- YILDIRIM, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri**. Konya: Mimoza Yayınları. 3.b. 2009.
- YILDIRIM, Turan, YASİN, Melikşah, KAMAN, Nur, ÖZDEMİR, H. Eyüp, ÜSTÜN, Gül ve TEKİNSOY, Özge Okay. **İdare Hukuku**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. 6.b. 2005.

- YILDIRIM, Turan. **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**. İstanbul: Alkım Yayınevi. 2.b. 1999.
- YILDIRIM, Uğur, GÜL, Zehra, AKIN, Soner ve ÇİFTÇİOĞLU, Hüseyin. “AB Yerel Yönetim Anlayışı: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği”. **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**. C.9. S.43. Nisan 2016.
- YILMAZ, Gülsen. “Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”. **G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi**. 2005.
- YONTAR, İbrahim Güray ve DAĞ, Mehmet. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”. **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**. C. 10. S. 21. 2014.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım. **İdare Hukuku**. C. 1. Ankara: Yetkin Basımevi. 2012.
- ZENGİN, Ozan. “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”. **Ankara Barosu Dergisi**. S.2. 2014.
- ZEYREKLİ, Sedef ve EKİZCELEROĞLU, Rengül. “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.16. S.3. Temmuz 2007.