

T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİMLER BİLİM DALI

**YEREL ÖZERKLİK VE YEREL YÖNETİMLER
ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET**

Doktora Tezi

Barış ŞENSOY

İstanbul, 2010

T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİMLER BİLİM DALI

**YEREL ÖZERKLİK VE YEREL YÖNETİMLER
ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET**

Doktora Tezi

Barış ŞENSOY

Danışman: Prof.Dr. Turan YILDIRIM

İstanbul, 2010

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD.YÖNT.
Bilim Dalı Doktora öğrencisi BARIŞ ŞENSOY nın tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 25.01.2010 tarih ve 2010-1/27 sayılı kararıyla
oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 16.16.2010

1) Tez Danışmanı : PROF. DR. TURAN YILDIRIM

2) Jüri Üyesi : PROF. DR. AYŞE GÜNER

3) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. N.İLKER ÇOLAK

4) Jüri Üyesi : PROF. DR. BİHTERİN DİNÇKOL

5) Jüri Üyesi : PROF. DR. YÜCEL OĞURLU



ÖNSÖZ

Bu tezin hazırlanmasında bana desteğini esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Turan Yıldırım'a teşekkürlerimi borç bilirim. Kıymetli vaktini ayırarak, tezin tamamını en ince ayrıntısına kadar okuyarak yapılan hataları düzelter ve teze yeni baştan şekil vermemi sağlayan değerli hocam Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi dekan yardımcısı Prof. Dr. Yücel Oğurlu'ya ve Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim bilim dalına beni kabul ederek gelecek için bana yeni ufuklar açan Marmara Üniversitesi, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilimdalı Başkanı Prof. Dr. Ayşe Güner'e teşekkürlerimi sunarım.

Uzun yıllar alan doktora eğitiminin her aşamasında bana olan desteğini esirgemeyen ve her zaman yanımda hissettiğim sevgili eşim ve değerli aileme de sonsuz teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Haziran, 2010

Barış ŞENSOY

GENEL BİLGİLER

İsim-Soyadı : Barış ŞENSOY
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Programı : Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Turan Yıldırım
Tez Türü ve Tarihi : Doktora- Haziran 2010
Anahtar Kelimeler : Yerel Özerklik, Yerel Yönetimler, İdari Vesayet

ÖZET

YEREL ÖZERKLİK VE YEREL YÖNETİMLER

ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET

Yaşadığımız yüzyıl içinde dünyada meydana gelen değişim ve dönüşümler yerel yönetimler alanına da yansımış ve var olan yapıları değiştirmiştir. Demokrasinin yaygınlaştırılması ve toplumsal gelişmenin dengeli ve hızlı bir şekilde gerçekleşebilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Dünyada yaşanan bu gelişmelere Türkiye’de kayıtsız kalmamış ve gerek küreselleşme gerekse Avrupa Birliği süreçleri sebebiyle yerel yönetimler mevzuatında ve uygulamada önemli değişiklikler yaşanmıştır.

Türkiye’de yakın zamanda yasalaşarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yerel yönetimler reformunun gerçekleşmesinde imzalanmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı etkili olmuştur. Yeni yasal düzenlemeler kapsamında, yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ile denetimleri konularından daha önceki hukuki düzenlemelere göre yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirici nitelikte hükümler getirilmiştir.

Bu çalışmada öncelikle yerel özerklik ve idari vesayet kavramları açıklanmaya çalışılmış ve yerel yönetim mevzuatında yapılan değişiklikler bu anlamda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları ışığında değerlendirilmiştir. Sonuçta, yeni yerel yönetimler

mevzuatı, daha önceki yerel yönetimler mevzuatına oranla idari, mali ve hukuki açıdan özerklik anlamında daha cesurdur. Yapılan reformlarla idari vesayet denetiminin, sadece hukukilik denetimi ve idari yargıyı harekete geçirme yetkisiyle sınırlı kalması sağlanması istenmiş, ancak diğer yandan da yerel yönetimler üzerinde, kendilerine verilen yetkileri kötüye kullanmamaları için rasyonel bir denetim kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, tüm eksik ve aksaklıklarına rağmen, merkezin idari vesayet yetkisini mümkün olduğunca az seviyelere indirmeye çalışıp, yerel özerkliğı ön plana çıkaran yeni düzenlemelerin başarılı olduğunu söyleyebiliriz.

GENERAL INFORMATION

Name and Surname : Barış Şensoy
Field : Public Administration
Programme : Local Authorities and Decentralization
Thesis Advisor : Prof. Dr. Turan Yıldırım
Thesis Type and Date : Doctorate – June 2010
Keywords : Local Autonomy, Administrative Tutelage, Decentralization

ABSTRACT

LOCAL AUTONOMY AND ADMINISTRATIVE TUTELAGE OVER LOCAL GOVERNMENTS

We can see that the changes and transformations the world has gone through in the past decade we've been living in are also reflected in local governments and has changed the current settings. In order for democracy to spread and for a stable and fast social development, it is necessary to strengthen and improve local governments. Turkey has matched these developments as well, and there has been serious changes in laws of local governments and implementations due to both globalization and European Union processes.

The European Charter of Local Self-Government that has been signed, has been effective in the local administration reform in Turkey by recently passed laws such as Law No:5393 Municipal Law, Law No: 5216 Metropolitan Municipality Law and Law No:5302 Special Provincial Administration Law. In the context of new legal regulations, when it comes to establishing and reorganizing local governments, their duties and authority as well as auditing, the autonomy of local governments have been strengthened.

In this study, first of all, the concepts of local autonomy and administrative tutelage are examined and the changes that have been made in the local administration laws and regulations are evaluated in the light of the decisions made by the Constitutional Court as well as the State Council. Finally, the new local administration laws and regulations are much bold administratively, legally and financially in terms of autonomy as opposed to the previous local administration laws and regulations. With these reforms the intention was to make the

auditing of the administrative tutelage a legal audit and limit the authority of these audits by putting administrative judgement in action. However, on the other hand, a rational auditing system has been tried to be formed over local administrations so that they do not abuse the authority given to them. In this context, despite all the shortcomings and deficiencies, we can say that the new regulations which limit the administrative tutelage of the central government to a minimum and raises the importance of local autonomy, is successful.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM TEMELİNDE YEREL YÖNETİM VE YEREL ÖZERKLİK

I. YERİNDEN YÖNETİM.....	5
II. MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİMİN FAYDALI VE SAKİNCALI YÖNLERİ.....	7
III. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ.....	9
A. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM.....	10
B. İDARİ YERİNDEN YÖNETİM.....	11
1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	12
2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	13
IV. YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	14
V. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLMA NEDENLERİ.....	20
A. SİYASAL NEDENLER.....	20
B. İDARİ NEDENLER.....	23
C. EKONOMİK NEDENLER.....	24

VI. ÖZERKLİK KAVRAMI, GEREKÇELERİ VE KOŞULLARI.....	25
A. ÖZERKLİĞİN TANIMI.....	25
B. ÖZERKLİĞİN GEREKÇELERİ.....	27
C. ÖZERKLİĞİN GEREKLERİ.....	30
1. Kesin Karar Alma Yetkisi.....	32
2. Karar Organlarının Bağımsızlığı.....	35
3. Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olunması.....	36
VII. YEREL ÖZERKLİĞİN KAPSAMI.....	38
A. SİYASİ ÖZERKLİK.....	38
B. İDARİ ÖZERKLİK.....	39
C. MALİ ÖZERKLİK.....	42
VIII. YEREL ÖZERKLİĞİN YASAL DAYANAKLARI.....	46
A. TÜRKİYE'DEKİ ÖZERKLİĞİN YASAL DAYANAKLARI.....	46
1. 1982 Anayasası'nda Yerel Özerklik.....	46
2. Yasal Düzenlemelerde Yerel Özerklik.....	48
a) 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	48
b) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	55
c) 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	57

d) Türkiye’deki Yasalar Çerçevesinde Yerel Özerkliğin Değerlendirilmesi.....	58
B. ULUSLARARASI DÜZENLEMELER.....	61
1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	61
a) Özerklik Şartı’nın Oluşumunun Tarihi Gelişimi.....	61
b) Özerklik Şartı’nın Amacı.....	63
c) Özerklik Şartı’nın Kapsamı.....	64
d) Özerklik Şartı’nın İçeriği.....	66
e) Özerklik Şartı’nın Değerlendirilmesi.....	72
f) Özerklik Şartı ve Türkiye.....	73
C. YARGI KARARLARINDA YEREL ÖZERKLİK.....	75
1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Yerel Özerklik.....	75
2. Danıştay Kararlarında Yerel Özerklik.....	77
IX. ÖZERKLİK ANLAYIŞLARINA GÖRE BAZI ÜLKELERDEKİ YEREL YÖNETİM MODELLERİ.....	78
A. FRANSA.....	78
B. JAPONYA.....	88
C. İNGİLTERE.....	93
D. RUSYA FEDERASYONU.....	103

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET DENETİMİ VE ÖZERKLİK

I.	İDARİ VESAYET DENETİMİNİN GENEL ESASLARI.....	110
A.	İDARİ VESAYET KAVRAMI.....	110
B.	İDARİ VESAYETİN ÖZELLİKLERİ VE UNSURLARI.....	114
C.	İDARİ VESAYETİN TARİHİ GELİŞİMİ VE YASAL DAYANAKLARI.....	115
1.	Tarihi Gelişim.....	116
2.	Yasal Dayanak.....	118
II.	İDARİ VESAYET DENETİMİNİN TÜRLERİ.....	119
A.	İŞLEMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET YETKİSİ.....	119
1.	Onama Yetkisi.....	120
2.	Önceden İzin Yetkisi.....	123
3.	Yerine Geçme Yetkisi.....	124
4.	İptal Etme Yetkisi.....	125
5.	Erteleme Yetkisi.....	125
6.	Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi.....	126
7.	Yargıya Başvurma Yetkisi.....	127
B.	ORGANLAR ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİSİ.....	128
C.	İŞLEMLER VE ORGANLAR ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİSİNİN ÖZERKLİK BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ....	130

III.	AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE’DEKİ MEVZUATTAKİ YEREL ÖZERKLİK DAYANAKLARI BAKIMINDAN İDARİ VESAYET UYGULAMASININ YORUMLANMASI.....	132
------	---	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

I.	İŞLEMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	140
A.	İL ÖZEL İDARESİNİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET....	140
1.	İL Genel Meclisinin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet.....	140
2.	İL Encümeninin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet	147
B.	BELEDİYE İŞLEMLERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ....	151
1.	Belediye Meclisi İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet.....	151
2.	Belediye Encümeni İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet.....	156
C.	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İŞLEMLERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	157
D.	KÖY İHTİYAR MECLİSİ VE KÖY MUHTARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	161
II.	ORGANLAR ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	168
A.	İL ÖZEL İDARESİ ORGANLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	172
1.	İL Genel Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	172
2.	İL Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	178

B. BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ORGANLARI	
ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	178
1. Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Meclisi Üzerinde İdari	
Vesayet.....	179
2. Belediye ve Büyükşehir Belediye Başkanı Üzerinde İdari	
Vesayet.....	185
C. KÖY İDARİ ORGANLARI ÜZERİNDE İDARİ	
VESAYET.....	194
1. Köy İhtiyar Meclisi Üzerinde İdari Vesayet.....	194
2. Köy Muhtarı Üzerinde İdari Vesayet.....	196
3. Köy Derneği Üzerinde İdari Vesayet.....	200
III. PERSONEL ATAMASI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	201
A. İL ÖZEL İDARELERİ PERSONELİ ÜZERİNDE İDARİ	
VESAYET.....	202
B. BELEDİYE PERSONELİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	204
C. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PERSONELİ ÜZERİNDE İDARİ	
VESAYET.....	205
IV. MALİ KAYNAKLAR ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	205
A. İL ÖZEL İDARELERİ MALİ KAYNAKLARI ÜZERİNDE	
İDARİ VESAYET.....	209
B. BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MALİ	
KAYNAKLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET.....	213

C. KÖY İDARELERİ MALİ KAYNAKLARI ÜZERİNDE İDARİ

VESAYET.....	218
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	220
KAYNAKÇA.....	232

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜ	: Ankara Üniversitesi
C	: Cilt
CPLRE	: The Congress of the Local and Regional Authorities of Europe
Çev	: Çeviri
Drl	: Derleyen
E	: Esas
Ed	: Editör
HABITAT	: The United Nations Human Settlements Programme
IULA	: International Union of Local Authorities
K	: Karar
KK	: Köy Kanunu
KAV	: Konrad Adenauer Vakfı
m	: Madde
RG	: Resmi Gazete

s	: Sayfa
S	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TİD	: Türk İdare Dergisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAIE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
UK	: United Kingdom
Vb	: Ve benzeri
Vs	: Vesaire
WACLAC	: World Association Of Cities And Local Authorities Coordination
Yy	: Yüzyıl
Y	: Yıl

GİRİŞ

20. yy.'ın son çeyreğinde, dünya üzerinde yaşanan gelişmeler ve buna bağlı olarak ortaya çıkan değişimlerin karşılığı olarak ve toplum, kent, çevre, siyaset ve yönetim bilimleri alanında en çok kullanılan kavram küreselleşmedir. Küreselleşmeyle beraber teknoloji, bilişim, ulaşım ve iletişim alanında kaydedilen hızlı değişim, ülkeler arasında da yeni siyasal, sosyal, kültürel ilişkiler kurulmasına sebep olmuştur. Bunun sonucunda da ulus devlet anlayışı ve uluslararası düzenin işleyişi konusunda değişik fikirler ortaya çıkmıştır. Bu fikirlerle beraber demokrasi anlayışı da değişmiş ve yeni demokrasi anlayışı, yerel yönetimleri demokrasinin kilit noktalarından biri haline getirmiştir.

Günümüzde ise, demokrasinin yaygınlaştırılması ve toplumsal gelişmenin dengeli ve hızlı bir şekilde gerçekleşebilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi ortak fıkırinde birleşilmiştir. Dünya'da kamu hizmetleri merkezle yerel yönetimler arasında paylaştırılarak yürütölmektedir. Yönetimler arası hizmet, kaynak ve yetki bölüşümünde ölkelerin sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel yapıları etkili olmaktadır. Ölkeden ölkeye değışen bu paylaşımda, yetkilerin büyük çoğunluğunun merkezde toplanması merkeziyetçi bir yaklaşımın egemen olduğunu göstermekte olup, bu yetkilerin büyük çoğunluğunun yerel yönetimlerde toplanması adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımın egemen olduğunu ifade etmektedir.

Bu konuda ünlü siyaset bilimci Alexis de Tocqueville, adem-i merkeziyetle iktidar paylaşımını özellikle büyük uluslar için yararlı görmüş ve bu yolla çoğunluk iktidarının önlenerek özgürlüklerin korunduğunu belirtmiştir. Tocqueville'ye göre; “ Çoğunluğu temsil eden merkezi hükümet bir kararname çıkarttığında onun uygulanmasını kendi denetleyemediğı ve yönlendiremediğı

için bunu görevlilere bırakır. İlçe ve beldeler çoğunluğun baskısını yavaşlatan bir tür dalgakıran görevini üstlenirler. Baskıcı bir yasa çıkarılsa bile özgürlük uygulama işlemleriyle bu baskıdan korunmuş olur.”¹

Tocqueville, merkezi iktidarın çoğunluk iktidarına karşı bireyin özgürlüklerinin korunmasının ancak adem-i merkezietten geçeceğini söylemiş ve bu yolla da demokrasinin gereği olan çoğunluk- azınlık dengesinin de sağlanacağını belirtmiştir.²

Türkiye açısından yerel yönetimlerin geçmişinin nereye dayandığını inceleyecek olursak, Osmanlı İmparatorluğunda Batılı anlamda belediyeler kuruluncaya kadar belediye işlerinin vakıflarca yerine getirildiğini, hatta belediyelerin kurulduktan sonra, ikinci belediye demek olan Evkaf Nezareti’nin varlığına 2. Meşrutiyet’in ilanına kadar izin verildiğini görmekteyiz.³ Türkiye Cumhuriyetinde ise yerel yönetimlerin gelişmesi 1960’lardan sonra ivme kazanarak, kamuoyunun dikkatini çekmiş ve hızla gelişmiştir. Böylelikle başlangıçtan günümüze kadar Türkiye önemli bir yerel yönetim geleneğine sahip olmuştur.

Bugün ülkemizde üç farklı yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlardan belediyeler, kentsel alanlara; köyler kırsal topluluklara; il özel idareleri de il sınırları içerisindeki yerel topluluğa hizmet vermektedir. Bazı kentlerimiz için 1984 yılında “Büyükşehir Belediyeleri” modeli getirilmiştir.

Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme sonucunda nüfusun %75’i kentlerde, % 25 ‘i ise kırsal kesimde yaşamaktadır.⁴ Fakat yerel yönetimlerin bu orana rağmen genel bütçeden aldıkları transfer tutarının gayri safi yıllık hasıla’ya oranı

¹ Alexis de Tocqueville, **Amerika’da Demokrasi**, çev. İhsan Sezai, Fatoş Dilber, Ankara:Yetkin, 1994, s.73

² Bihterin Dinçkol, **Çoğunluk Tiranisine Karşı Bir Çözüm Yolu: Tocqueville’in Siyasal Kuramı**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi, Yıl 5, sayı 10, s. 157

³ Osman Nuri Ergin, **Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikaneler**, İstanbul: Türkiye Basımevi, 1944, s.44.

⁴ TÜİK 2008 adrese dayalı nüfus sistemi, 2008 nüfus sayımı sonuçları. (Toplam nüfus 71,5 milyon, 53,6 milyon kentsel nüfus, 17,9 milyon kırsal nüfus mevcuttur.)

%1,97'dir.⁵ Yerel yönetimlerin gelirlerindeki artış, ne yazık ki nüfus artış oranının çok altında kalmıştır. Böylelikle merkezi yönetim hem görev hem de teşkilat ve mali kaynak kullanımı bakımından aşırı büyümüş ve hemen her türlü yerel hizmeti görür hale gelmiştir.

Yerel yönetimlerce daha verimli bir şekilde yürütülebilecek yerel nitelikli hizmetlerin merkeze verilmesi, yönetim sistemimizi esneklikten yoksun, hızlı karar alamayan, verimli kaynak kullanamayan, kolay ulaşılabilir hizmet götüremeyen ve demokratik katılımdan yoksun bir hale getirmiştir. Oysa, Türkiye gibi demokrasiyi bir yaşam biçimi olarak benimsemiş, Avrupa Birliği'ne üye olmaya hazırlanan bir ülke için yerel yönetimler çok büyük önem arz etmektedir.

İşte bu noktada, merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin özerkliği kavramları iyi anlaşılmalı ve aralarındaki denge iyi kurulmalıdır. Yerel yönetim sistemimizdeki esas sorun da, bu dengenin merkezi yönetimin lehine olarak bozulmuş olmasıdır.

Bu tezin temel varsayımı olan bu tespiti açıklamak için, öncelikle yerel özerklik ve idari vesayet kavramları açıklanmaya çalışılacak, daha sonra Türkiye'deki mevcut yerel yönetim yasaları son değişiklikleriyle beraber incelenecek ve özerklik ve vesayet kavramları açısından değerlendirileceklerdir. Pek tabi ki mer'î yasalar yanında bu konuda verilmiş olan yüksek yargı kararları da aktarılacak ve yargı organlarının bu konudaki görüşleri tespit edilecektir. Bu bağlamda, bu çalışma, üç bölümden oluşmuştur.

Birinci bölümde, kavram temelinde yerel yönetim ve yerel özerklik başlığı altında yerinden yönetimin tanımı, merkezden ve yerinden yönetimin faydalı ve sakıncalı yönleri, yerinden yönetim türleri ve yerel yönetimlerin var olma sebepleri açıklanacaktır. Ayrıca, yerel özerkliğin tanımı, gerekçeleri,

⁵ TÜİK 2008 mali verileri.

koşulları, kapsamı Türkiye’deki yasal dayanakları, yerel özerkliğin uluslararası düzenlemelerdeki yeri ve içeriği anlatılacaktır. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın yerel özerkliği nasıl anladığı ve açıkladığına ilişkin mahkeme kararlarından örnekler verilmiştir. Yine bu bölümde, özerklik anlayışları bakımından Fransa, Japonya, İngiltere ve Rusya Federasyonu’nun yerel yönetim modelleri incelenecektir.

İkinci bölümde, idari vesayet ve özerklik kavramı irdelenecektir. Bu kapsamda, idari vesayet’in tanımı, özellikleri, unsurları, anayasal ve yasal dayanakları aktarılacaktır. Ayrıca, idari vesayet denetiminin ne şekilde olabileceği anlatılmıştır. Bölümün sonunda ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’deki mevzuatta özerklik dayanakları bakımından idari vesayet uygulaması yorumlanmış ve elde edilen tespitler aktarılmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’deki yerel yönetim idareleri olan il özel idaresi, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler üzerindeki vesayet uygulamaları, işlemler, organlar, görevliler ve mali kaynaklar olarak ayrılarak incelenecektir.

Nihayet sonuç bölümünde de, bu çalışmanın temel tezi etrafında ülkemizdeki vesayet uygulamaları bir kez daha kritik edilerek idari vesayet/özerklik dengesi ile ilgili önerilerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM TEMELİNDE YEREL YÖNETİM VE YEREL ÖZERKLİK

I. YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim kavramı için literatürde pek çok tanımlama bulunmaktadır. “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karar almak ve uygulamak yetkisinin, merkezi idare teşkilatı dışında, merkezden bağımsız tüzelkişiliği olan idarelere verilmesine yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) denilmektedir.”⁶

Onar’a göre “Yerinden yönetim, icra-i karar alma yetkisinin, merkez teşkilatına ve hiyerarşisine tabi bulunmayan bir takım organlar tarafından alınmasını içeren bir sistem”dir.⁷ Eroğlu da yerinden yönetimi “mahalli mahiyetteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilere verilmesi”⁸ biçiminde tanımlamaktadır.

Yerinden yönetim sisteminde “yönetsel işler, doğrudan devlet adına ve başkentteki yöneticilerce değil, farklı yörelerde oturan insan topluluklarının kendi aralarından çıkan veya çıkardıkları kimselerce onlar adına” yürütülür.⁹

Bu sistemde, bazı kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin başka bir otoriteye verilmek üzere merkezden alındığı gözlemlenmektedir. Yerinden yönetim, kanunla ya da kanun tarafından verilen yetkiyle kurulur. Anayasalar bu konuda hukuki dayanaklardır. T.C. Anayasasının 127. maddesinin 1. fıkrası bu konuda hem hukuki dayanak oluşturmuş hem de

⁶ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 4. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2005, s.38.

⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 2, 2. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.610.

⁸ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1985, s.135.

⁹ Lütfi Duran, **İdare Hukuku**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982, s.52.

düzenleyici olmuştur. Buna göre, “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Yerinden yönetimin merkezi yönetimin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. İlgili maddeye göre, mahalli idareler il, belediye ve köy halkının ortak ve yerel ihtiyaçlarını gidermek üzere kurulmuşlardır. Kuruluş esasları kanunla belirtilmiştir. Ayrıca, mahalli idarelerin karar organları seçimle işbaşına gelmiştir.

“Kamu tüzel kişilerinin, çizilen sınırlar içindeki serbestilerine de özerklik denmektedir.”¹⁰ “Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, yerinden yönetim kurumlarının yönetim ve mali alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme olanağını gösterir. Özerklik bağımsızlık anlamına gelmez. Yerinden yönetim kurumları, yönetimde birliği sağlama yönünden, yasaların öngördüğü ölçüde, genel yönetimin denetimi ve gözetimi altındadır.”¹¹ Bir başka deyişle, “yerinden yönetim özerkliği, yasama kuvvetinden ve devlet teşkilatından ayrı bir kurum olma niteliğini ve tüzel kişiliği gerekli kılması nedeniyle kanunla belirlenen ölçüde kural koyabilme yetkisini de ifade eder. Bundan dolayı, özerklik bağımsızlık ve dokunulmazlığı değil, kanunla verilen ölçüde kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik anlamına gelir.”¹²

Bu tanımlamalar ve ifadelerden de anlaşılacağı üzere, özerklikle beraber yerel yönetimler ayrı bir kurum olma niteliğine haiz, kanunla belirlenen ölçüde kural koyma ve uygulama yeteneğine sahiptirler. Yine bunu yaparken, yönetimde birliği sağlama adına da yasaların öngördüğü ölçüde merkezin gözetimi ve denetimi altındadırlar. Kendine yeterlik ve serbestliği destekleyici biçimde, yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Bu bütçenin oluşumundaki gelir-gider kalemleri ve uygulamaları açısından da kanunlar çerçevesinde merkezin denetimi ve gözetimi altındadırlar.

¹⁰ R. Cengiz Derdiman, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, İstanbul: Aktüel Yayınları, 2005, s.5.

¹¹ Şeref Gözübüyük ve Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, 17. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002, s.38.

¹² Eroğlu, s.139.

Bu bağlamda yerinden yönetimin belli başlı özelliklerini; özerklik, tüzel kişilik, kendilerine ait bütçe, merkezden farklı bir karar ve yürütme organına sahiplik ve genel yönetimin vesayet denetimi altında olma kavramları oluşturmaktadır.

II. MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİMİN FAYDALI VE SAKINCALI YÖNLERİ

Tüm kamu hizmetleri salt merkezden yönetim veya salt yerinden yönetim tarafından yerine getirilmez. Hem merkezden yönetimin hem de yerinden yönetimin yararlı yönleri olduğu gibi sakıncalı yönleri de vardır.

Merkezden yönetimin yararları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:¹³

- a) Merkezin güçlü olmasıyla, ülke bütünlüğünde ve devlet yönetiminde birlik sağlanmaktadır.
- b) Kamu hizmetleri için gerekli sermaye ve uzman iş gücü daha kolay elde edilir.
- c) Kaynak israfı önlenmiş olur. Hizmetlerin maliyeti azalır.
- d) Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin tüm ülkede eşit ve dengeli dağıtımını sağlar ve bölgesel farklılıklar önlenir.
- e) Bütçe ve muhasebe sistemi merkezden kontrol edildiği için yolsuzluklar engellenebilir.

Bütün bu yararlarının yanında merkezi yönetimin bazı sakıncaları da vardır. Bunlar;¹⁴

- a) Merkezi yönetimde halkın yönetime katılması kısıtlandığı için demokrasi anlayışı zayıftır.
- b) Tüm kararlar merkezden alındığı için bazen bürokrasi yüzünden kararların geç alınması uygulamasının uzaması hizmetleri aksatabilir.

¹³ Yıldırım, s.40.

¹⁴ Yıldırım, s.42.

- c) Merkeze bağılı kamu görevlilerinin sorumluluklarının da merkeze karşı olması yerel halkın ihtiyaçlarına ve taleplerine olan duyarlılıklarını azaltabilir. Yerel ihtiyaçların belirlenmesi zorlaşabilir.

“Merkezden yönetimin doğurduğu birçok sakıncalar, bunlar yerinden yönetimle giderilmektedir.”¹⁵ Bu bağlamda yerinden yönetimin faydalarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:¹⁶

- a) Hizmetin kendi yerinde sunulması kırtasiyeciliği azaltmaktadır, daha hızlı yerine getirilmesini ve daha adil, rasyonel ve demokratik olmasını sağlamaktadır.
- b) Yerinden yönetim, yurttaşların devlete karşı olan saygısını sağladığından hükümetin sorumluluğu azalır.

“Yerinden yönetim demokrasi esaslarına daha uygundur. Çünkü bu sayede yurttaşlar kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren yerel işlerin yönetimine geniş surette iştirak ettirilmiş olur. Personel sayısının lüzumundan çok artmasına ve kişisel teşebbüsün önlenmesine meydan vermez, bilâkis bu girişimleri kuvvetlendirir. Yerel çıkarları ilgilendiren hizmetler o bölge tarafından ve kendi aralarından seçilmiş organlar yolu ile yönetileceğinden ihtiyaçlar daha yakından ve iyi değerlendirilir.”¹⁷

Yerel yönetimlerin başlıca sakıncaları ise;¹⁸

- a) Mali kaynaklarının yetersiz olması.
- b) Teknik eleman sıkıntısının olması.
- c) Yerel yönetime bırakılan kamu hizmetlerinin, mali olanakların farklı düzeylerde olmasından dolayı, farklı seviyelerde sunulması ve eşit biçimde yürütülememesi.
- d) Aşırı bir yerinden yönetimin ülkedeki siyasal birliğin bozulmasına yol açabilme ihtimali olarak sıralanabilir. “Özellikle yerel yönetimler için söz konusu edilen en önemli sakınca, ülke bütünlüğünün bozulması endişesidir. Ama unutmamak gerekir ki, günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, geliştirilmesi ülke bütünlüğünü sağlayacak, koruyacak yöntemlerden biri olarak önerilmektedir. Toplumun

¹⁵ Gözübüyük ve Akıllıoğlu, s.39.

¹⁶ Yıldırım, s.43.

¹⁷ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, İstanbul: Der Yayınları, 1990, s.87.

¹⁸ Yıldırım, s.43.

hizmetlerinin aksamasından merkezi idare yerine kendi seçtikleri yöneticileri sorumlu tutacakları, yönetime daha etkin katıldıkları için kendilerini ülkenin bir parçası olarak görecekları esasına dayanan bu görüş üzerinde de durulmalıdır.”¹⁹

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerel halkın daha iyi ve hızlı hizmet almasını sağlayacaktır. Burada önemli olan merkezin yerel yönetimlere sahip çıktığının ve desteklediğinin yerel halka iyi anlatılması ve gösterilmesidir. Bu da ülke bütünlüğünü koruyacak ve yerel halkın merkeze olan bağlılığını ve sadakatini arttıracaktır. Aksi taktirde, ülke bütünlüğünü bozma endişesi ile tüm yetkileri ve sorumlulukları elinde bulunduran bir merkezi yönetimin bu sorunları gidermekle uğraşması içinden çıkılmaz bir durum yaratacak ve yerel halkı merkezi yönetimden daha da uzaklaştıracaktır.

Tüm bu fayda ve sakıncaların açıklanması sonucunda, yerel yönetimlerin var olmadığı bir sistem öngörülemez. Dolayısıyla burada yapılması gereken yerel yönetimlerin varolmasıyla ortaya çıkan faydalardan en üst seviye’de yararlanmaktır. Sakıncalarını ise, merkezi yönetime kanunla tanınan gözetim ve denetim yetkisiyle gidermek gerekmektedir.

III. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ

Siyaset Bilimi ve İdare Hukuku literatüründe yerinden yönetim ikiye ayrılmaktadır. Bunların ilki siyasal yerinden yönetimdir. Siyasal yerinden yönetim daha çok federal sistemlerde karşılaşılan bir devlet yapılanmasıdır. İkincisi ise, yönetsel yerinden yönetimdir. Yönetsel yerinden yönetimde yasama ve yargı merkezde toplanmıştır. Yerel kuruluşlara yalnız yürütmeye dair kimi yetkiler bırakılmıştır.

¹⁹ Yıldırım, s.45.

A. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim, genellikle federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan eyalet, federe devlet, kanton, land ve cumhuriyet gibi yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir.²⁰ ABD, Almanya, İsviçre gibi devletlerde durum böyledir.

Üniter devletlerde ise, yerel yönetimler birer kamu tüzel kişisidirler ve siyasi yerinden yönetim söz konusu değildir. Bu kapsamda, Anayasa Mahkemesi aşağıdaki kararında üniter devlet yapısına değinmiş ve anayasamıza göre yorumlamıştır. önemlidir. Anayasa Mahkemesine göre²¹; “Devlet "TEK"dir, ülke " TÜM"dür, ulus "BİR"dir. Ulusal birlik; devleti kuran, ulusu oluşturan toplulukların ya da bireylerin, etnik kökeni ne olursa olsun, yurttaşlık kurumu içinde ayrımsız birliktelikleriyle gerçekleşir. Anayasa'da ve yasalarda yurttaşlar arasında ayrımı öngören hiçbir kural bulunmadığı gibi, kimsenin soy kökeninin yadsınması ya da kabul edilebilecek yeni bir savı da yoktur. Ulusal ve tekil devlet etnik ayrılıklarla tartışılmaz. Herkesin, her zaman karşılaşılabileceği ve giderek hukuk devletinde giderilip karşılığı istenebilecek aykırılık, çelişki, haksızlık ve yanlışlıklar, insan hakları alanında sömürü nedeni yapılarak, gerçekler saptırılıp çarpıtılarak, üstü kapalı biçimde, ayrı ulus yoluyla ayrı devlet amaçlanamaz. Tartışılmaz kavramlar ve değerlerle, ödün verilmesi olanaksız ilke ve niteliklerin kaynağı Türkiye Cumhuriyeti'dir. Çağımızda da farklı etnik grupların birlikte uluslaşması ve devletleşmesi uluslararası düzeyde hukuksallığını korumaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti için farklı düşünmenin haklı bir nedeni yoktur. Ulus birliğini bölmek; belli toprak parçasını bir ırktan gelenlere maletmek, etnik arındırma yapmak anlamına gelir ki, bunun çağdaş, insancıl değerlerle bağdaştırılması olanaksızdır. Vatandaşlık, bölge özelliklerini ve etnik farklılığı aşan, bütünleştirici çağdaş üst bir olgudur. Bu konuda bir kimsenin diğerinden farklı olmasına; din, kültür ve etnik kökene ilişkin ayrıcalıklara yer yoktur. İnsan haklarının sadece bir kişiye, sınıfa ve zümreye değil ayrımsız olarak bütün vatandaşlara eşit olarak uygulanması esastır. Siyasal açıdan önemli olan, soy değil,

²⁰ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Ankara: Cem Yayınevi, 2000, s.20-21

²¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, 30.11.1993, E. 1993/2, K. 1993/3.

ulusal topluluktan olmaktır. Eğer bir soy, vatandaşlık bağlamındaki insan hakları dışında özel haklara sahip olmak isterse bu, onun ulus bütünlüğü içinde yalnız bir köken değil, aynı zamanda ayrı ulusal bir topluluk olması anlamına gelir. Bu ise, ulus bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz.”

Mahkemeye göre, ulus bütünlüğü ilkesi, tek egemenlikli devlet ilkesini ifade eder ve federatif sistemi de dışlamaktadır. Üniter devlet esası, özerklik ya da özyönetim ya da özerk bölge tipi uygulamalarına kapalıdır. Yüksek mahkeme, kararında vatandaşlık olgusu üzerinde durmuştur. Buna göre, vatandaşlık, bölge özelliklerinden ve etnik farklılıklardan uzak bütünleştirici bir unsurdur. İnsan hakları belli bir zümreye, ırka veya kişiye göre farklılık arz etmez. Herkese eşit uygulanmalıdır. Siyasal açıdan da mahkemeye göre önemli olan farklı bir ırktan olma değil, aynı ulusal topluluktan olmadır. Ulus bütünlüğü ilkesinde herkes vatandaşlık bağlamındaki insan haklarına sahiptir. Bunun dışında bir ayrıcalık isteyemez.

Federal devlet sistemlerinde, yerel yönetimler geniş ölçüde, federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdırlar. Eyaletlerin yasama ve yargılama konularında bağımsızlıkları varken yerel yönetimler bu haktan yararlanamazlar.²² Üniter devlet yapılarında yerel yönetimlerin yasama ve yargılama konularında herhangi bir yetkileri olmayıp, bu konularda merkezi yönetime tabidirler. Fakat, federal devlet sisteminde eyaletlerin kendi yasalarını oluşturan meclisleri ve kendi mahkemeleri mevcuttur. Üniter devlet yönetimi, siyasal yönden merkeziyetçiliği gösterir. Bir ülkede siyasal merkeziyetin varolması, mutlaka idari merkeziyetin de varolmasını gerektirmez.²³

B. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetimde, yerel kuruluşlara sadece yürütmeye dair bazı yetkiler bırakılmıştır. Merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi

²² Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara: Turhan Kitapevi, 1991, s. 83.

²³ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 7. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001, s.23

koruyamaması sonucu, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmayı, halkın yönetime katılmasını sağlamayı ve yerel ihtiyaçlarla hizmetler arasında denge kurarak kamu hizmetlerinde verimliliği arttırmayı amaçlayan bu sistem, dünya ölçeğinde kabul görmüştür.²⁴

İdari yerinden yönetim, uygulama alanı bakımından ikiye ayrılır: Hizmet yönünden yerel yönetim ve yer yönünden yerel yönetim.

1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet bakımından yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlenmesi sonucu ortaya çıkmıştır. “Bir kamu hizmeti, taşıdığı özellikleri, teknik yapı ve gereksinimleri bakımından merkez tarafından gereği gibi yerine getirilemeyebilir. İşte bu tür hizmetlere bağımsız bir varlık tanınması yoluna gidilmiştir. Bu bağımsız varlığın ayrı bir iradesi ve bu iradeyi belirtecek organları mevcut olacaktır. Şu halde, belirli bir hizmetin merkez teşkilatından ayrı, kamu tüzel kişileri tarafından idare edilmesine ‘hizmet yerinden yönetimi’ adı verilmektedir.”²⁵

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına, merkezi idareden ayrılabilir şekilde, çoğunlukla ‘kamu kurumları’ denmektedir. Kamu kurumu deyimi, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını kamu idarelerinden ayırmak için kullanılmaktadır.²⁶

Kamu kurumları ile, belli hizmetler tüzel kişiliğe kavuşturulmaktadır. Çeşitli alanlarda faaliyet gösterebilirler. İdari, ekonomik, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel alanlarda hizmet sunan kamu kurumları mevcuttur.

²⁴ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkan Matbaası, 2006, s.71.

²⁵ Yıldırım, s.40.

²⁶ Derdiman, s.7.

Kamu kurumları genel ve yerel yönetim kuruluşlarından farklıdır. Bu kurumların özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

Kamu kurumlarının tüzel kişilikleri vardır. Yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak yönetsel kararlar kururlar. Bu konuda T.C. Anayasasının 123. maddesi çok açık bir biçimde bunu vurgulamıştır. Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrası “Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” şeklindedir. Ayrıca, özerklikleri vardır, bu özerklik görülen hizmetin niteliğine göre değişmektedir. Belli görev ve yetkilerle donatılmıştır, hizmet alanları değişik niteliktedir. Kendilerine özgü mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Üzerlerinde idari vesayet denetimi vardır. İdari vesayet denetimi ile özerklikleri ters orantılıdır. Personelleri, memur ve diğer kamu personeli statüsündedir. Ancak bazılarında personel rejimi açısından değişik düzenlemelere de gidilebilmektedir.²⁷

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak, üniversiteler, TRT, kamu iktisadi teşebbüsleri gösterilebilir.

2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Anayasanın 127. maddesinde belirtildiği üzere, “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Bu bağlamda, “belli bir yerde oturan halkın lokal ve ortak gereksinimlerini karşılamak için yerel yönetimler vasıtasıyla hizmet sunumu söz konusudur.”²⁸ Burada, hizmet yönünden yerel yönetimde olduğu gibi ‘hizmet’ değil, ‘yer’ önem taşımaktadır.²⁹

²⁷ Gözübüyük ve Akıllıoğlu, s.45-46.

²⁸ Yıldırım, s.39.

²⁹ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s. 11.

Yerel yönetimlerin başlıca özelliklerinden biri, yukarıda da belirtildiği üzere kamu tüzel kişiliğine haiz olmasıdır. Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Karar organları seçimle iş başına gelir. Görevleri yasa ile belirtilir. Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi vardır. Yerel yönetimlerin devlet bütçesi dışında, özerk bütçeleri ve bağımsız gelir kaynakları vardır. Yerel hizmetleri sunmak için harcamalar yapmak ve bu harcamaları finanse etmek için yeterli ölçüde gelirleri tarh ve tahsil etmek yetkisi de, o yerel yönetimin sınırları içinde ikamet edenlerce seçilen yerel organlar tarafından gerçekleştirilir.³⁰

Yer bakımından yerinden yönetimin bir sonucu olarak yerel yönetimler, ülkemizde il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

IV. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Yerel yönetim kavramı, Anayasanın 127. maddesinde “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Uluslararası alanda ise, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)’nin 23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro’da düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi’nde kabul ettiği Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi’nde, yerel yönetim kavramı ve kapsamı şu şekilde tanımlanmıştır: “Yerel yönetim, yerel yönetim birimlerinin kamuyla ilgili yerel işleri, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkını ve ödevini dile getirir. Bu hak, eşit ve genel oyla, dönemsel olarak serbestçe seçilen bireyler ve temsili organlar tarafından kullanılmalı ve bunların temel yöneticileri bu esaslara göre seçilmeli veya seçilmiş organın katılımıyla atanmalıdır. Kamusal sorumluluklar, yerel yönetimin yurttaş en yakın birimlerince kullanılmalıdır. Bunlar, her ülkedeki uygulama uyarınca, ara veya bölgesel düzeydeki birimler tarafından da kullanılabilir. Yerel yönetim birimleri, bir başka makamın tekeline bırakılmamış

³⁰ Nadaroğlu, s.32.

veya yerel yönetimin yetki alanının özellikle dışında tutulmamış bulunan her alanda inisiyatif kullanma konusunda genel bir hakka sahiptir. Yerel yönetimlerin temel sorumlulukları ve bu sorumlulukları değiştirmeye ilişkin usul işlemleri, anayasada veya yasa da öngör÷lmelidir. Yerel yönetim birimlerine verilen yetkiler kural olarak tam ve yerel yönetim birimlerine özgü olmalıdır. Merkezi veya bölgesel bir yönetim birimine, anayasa veya yasaca, sorumluluğu yerel yönetim birimleriyle paylaşılan sorunlara müdahale yetkisi verilmesi halinde, yerel yönetim birimlerinin, inisiyatif kullanma ve karar alma hakları korunmalıdır. Merkezi veya bölgesel bir makamca kendilerine yetki ve görev aktarımı yapılması durumunda, yerel yönetim birimlerine, mevzuatın uygulanışını yerel koşullara uyarlama konusunda takdir yetkisi tanınmalıdır. Yerel yönetim birimleri, öbür yönetim kademeleri tarafından yerel düzeyde etkiye sahip kararlar alınmasına makul ve etkin bir biçimde katılmalıdır.”³¹ Bu tanımlama, uluslararası pek çok belgede yer almakta ve evrensel olarak nitelendirilmektedir. Güler’e göre, “yapılan bu tanımlama aslında bir kavramın değil, kurumun açıklanmasıdır. Bu tanımlamaya temel olan gelişmeler ise 19. yüzyılda Batı Avrupa’da yaşanmıştır. Bu nedenle yapılan tanımlama, evrensel geçerliliği olan bir kavramın tanımı değil, batı tipi yerel yönetim kurumunu betimleyen bir tanımdır.”³²

Batı tipi yerel yönetimler de kendi içinde farklılıklar göstermektedir. Fransız, Anglosakson ve Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinde birbirinden farklı yerel yönetim yapılanmaları gözlenmektedir. Fransız tipi yerel yönetim modelinde, yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış, belli bir statüsü vardır. Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinin sunulması açısından, merkezi yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine gereksinimleri vardır. Burada, yerel yönetimlerde halkın kendi kendini yönetmesinden daha çok, o yöre ile kimliğini özdeşleştirmiş olmak önem taşır. Anayasalar yerel yönetimlerden hepsine eşit bir statü tanımıştır. Ve hepsi de vali adı verilen ve merkezi yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve denetimi (vesayet) altındadır. Vali, yerel yönetimler üzerindeki bu

³¹ *Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi*, <http://www.yerelnet.org.tr/yyeb.php> (27 Kasım 2007).

³² Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992, s.10.

yetkisini merkezi yönetim adına kullanır. Bu sistemin özelliklerinden biri de, yerel yönetimlerin; belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle milletvekilliğinin bir kişide birleşmesine olanak tanıyarak, merkezi yönetim üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunmalarındır.³³

Anglo-Sakson modelinde genel olarak, yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildir. Yasayla kurulurlar. Bu modelin en belirgin özelliklerine İngiltere, İrlanda, Kanada ve Avusturalya’da rastlanır. ABD ve Yeni Zelanda’da ise bir ölçüde rastlanmakta olup, klasik Anglo-Sakson modelinden bazı farklılıklar vardır. Merkezi yönetim, üzerlerinde bir denetim uyguladığı gibi, merkezi yönetimin taşra birimleriyle yerel yönetimler arasında bir iç içe geçmişlik göze çarpmaz. Tersine, merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde federal devlet ya da eyalet (federe devlet), yerel yönetimlerden tümüyle ayrı bir kişilik olarak kalmaya özen gösterir. Yerel yönetimler uygulamalarında oldukça geniş bir özerkliğe sahiptir.

Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri modelinde yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasındaki ilişkiler, özellikle, yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglosakson modelini andırır. Ama, ondan farklı olarak, yerel demokrasiye de giderek artan bir önem verilmektedir. Yerel yönetimler, genel olarak yasa ile kendilerine verilmiş yetkilerin dışında daha fazla hareket kabiliyetine sahiptir. Bu kümede bulunan ülkeler yerinden yönetim geleneğine daha bağlıdır. Bu sistemde, çeşitli yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı, yöntemsel kurallar vardır. Yerel yönetimler, hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanırlar.

Ülkemize baktığımızda, Batı’da Feodalizmden Kapitalizme geçiş aşamasında ortaya çıkmış olan yerel yönetimlerin, Osmanlı Devletinin toplumsal yapısı içerisinde hele Tanzimat öncesi dönemde hiç var olmadığını söyleyebiliriz.³⁴ Tanzimat öncesi dönemde yerel örgütler oluşturulmadığından Arap-İslam

³³ Sabrina Kayıkcı, “1983 Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, (2003), s.16.

³⁴ Ülkü Azrak, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, **Hukuk ve Adalet , Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl 1, Sayı. 2, (Nisan- Haziran 2004), s.224-225.

geleneğine uygun olarak; belediye, hükümet ve yargı işlerini kadı yerine getirmekteydi. Yine kadıyla beraber vakıf ve örgütler de bu hizmetleri yerine getirmekteydi. Tanzimat öncesi Osmanlı İmparatorluğunda mahalli idare kurumları oluşturulmadığı gibi merkez tarafından atanmış herhangi bir kurulundan varlığından söz edilemez. Bunun istisnası olarak, lonca temsilcileri, ruhani liderler ya da eşrafin önde gelenlerinin görüşlerinin alınması amacıyla merkezi idarenin atadığı memurlarla zaman zaman toplanması sayılabilir.³⁵ Yerel yönetim kavramının Osmanlı Devletinde Tanzimat Dönemi'nde gelişim gösterdiğini gözlemlemekteyiz. Ama Tanzimat Dönemi'ndeki bu yapılanma, bugünkü yerel yönetim algılayışının dışında bir amaç gütmektedir. Yani, bu yapılanmanın başlıca amacı, halkın yönetime katılımı ya da yerinden yönetim ilkesini yerleştirmek değil, Batı biçimi düzenli kentlere sahip olmak, eyalet idaresini ıslah ederek merkezi idarenin gelirlerini arttırmak ve merkezi idarenin taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir kontrol kurabilmesini sağlamaktır.³⁶ Tanzimatçılar bu düşüncelerden yola çıkarak 1855 yılında şehremaneti kurmuş, 1864 yılında da “vilayet nizamnamesi” ile de bugünkü il özel idarelerinin temelini atmışlardır. Vilayet nizamnamesinde yerel halkın katılımıyla her vilayette kurulacak “meclisi umumi” kurulacağı belirtilmiştir. 1870 yılında çıkarılan İdareyi Umumiyei Vilayet Nizamnamesi ile de bu meclisin görevleri genişletilmiş, fakat merkezi idarenin kontrolünde görevini sürdürmeye devam etmiştir. 6 Ekim 1968'de yürürlüğe giren “Dersaadet İdareyi Belediye Nizamnamesi” ile şehremanet yeniden düzenlenmiştir ve buna göre hükümet tarafından atanmakta fakat günümüz belediye başkanı gibi görev yapmaktadır.³⁷ 1876 tarihli Kanun-i Esası ile tefriki vezaif ilkesi adem-i merkeziyet veya yerinden yönetim olarak belirlenmiş ve uygulanmıştır.³⁸ Kanuni Esasi, belediye idaresini bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına almıştır.³⁹ 1876 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile de her şehir ve kasabada birer belediye kurulması, belediye başkanı, belediye meclisi ve cemiyeti olmak üzere de üç organı olması hükme bağlanmıştır.⁴⁰

³⁵ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, (1840-1880)**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2000, s.12-13.

³⁶ Yıldırım, s.145.

³⁷ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1976, s.61.

³⁸ Duran, s.144.

³⁹ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif**, İstanbul: İÜSBF Yayınları, 1982, s.42.

⁴⁰ Gözübüyük, s. 63

II. Meşrutiyet'in 1908 tarihinde ilanıyla belediye seçimleri yapılmış ve özerk bir belediye kurulmaya çalışılmıştır. Fakat, iktidardaki İttihat ve Terakki Partisinin merkeziyetçi ve devletçi düşüncesiyle özerk bir belediye düşüncesi pek değer görmemiştir. 13 Mart 1913 tarihinde “İdareyi Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı” adıyla kanun çıkarılmış bununla, vilayetlerin tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi ve ayrı bir malvarlığına sahip olması şeklinde yerel yönetimlere ilişkin temel ilkeler kabul edilmiştir.⁴¹

Osmanlı Devletinde, Tanzimat sonrası başlayan yerel yönetim çalışmaları bazı teşkilatların kurulması ve kanunların yapılmasından ibarettir. Yerel yönetimler tamamen merkezin içerisinde düşünülmüş ve yerel-merkez ayrımı yapılmamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar belediyeler merkez yönetiminin uzantısı olarak varlıklarını sürdürmüş, özerk Batılı bir kurum olamamışlardır.

Cumhuriyet Türkiye'sinde, yerel yönetim anlayışının gelişmeye başladığını söyleyebiliriz. 1921 Anayasası yerinden yönetimi hayat geçirmeye çalışmıştır. 1921 anayasasının merkezi bir yapı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok daha ileri bir yapı kurmaya çalıştığı açıktır. 1921 Anayasasına göre, yerel yönetimler seçime dayalı organlardan oluşan, tüzel kişiliğe haiz, icra-i karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi olan, özerkliğe sahip olarak tasarlanmıştır.⁴² Cumhuriyetin ilanından sonra, modern bir devlete uygun olarak yeni bir anayasanın var olması gerektiği görüşü hasıl olmuş ve 1924 Anayasası yapılmıştır. 1924 Anayasasını yerel yönetimler açısından incelediğimizde, 1921 Anayasasındaki yerel yönetimlerin özerklik esasının aksine, yerel yönetimlerin tüzel kişi ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceğinin Anayasada belirtilmesini yeterli görmüştür.⁴³ 1924 Anayasasında adem-i merkeziyet kavramına bilinmesine rağmen yer verilmemesi, bunun yerine bu ilkeyi çağrıştıran tefriki vezaif ilkesinin getirilmesi bunun bilerek tercih edildiği görüşünü hakim kılmaktadır.⁴⁴

⁴¹ Onar, s.710.

⁴² Yayla, s.129-130.

⁴³ Gözübüyük, s.8.

⁴⁴ Yayla, s.150.

1961 Anayasası yerinden yönetim terimiyle adem-i merkeziyeti kabul etmiş ve yerinden yönetim ilkesini anayasal güvenceye kavuşturmuştur.⁴⁵ Anayasa, yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak ayırmış, 116. maddesiyle de genel karar organlarının halk tarafından seçileceğini, organların organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerinin yargı yoluyla olacağını hükme bağlamıştır. 1961 Anayasasının 1924 Anayasasına göre daha güçlü bir özerk yerel yönetim hedeflediğini ve bunu tüm ayrıntılarıyla düzenlediğini görmekteyiz.

1982 Anayasası devleti güçlendirmek ve ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü korumak için merkeziyetçi bir yapı oluşturmuştur. İdareyi bir bütün olarak ele alan 1982 Anayasasının 127. maddesinde, il, belediye ve köylerin mahalli idare kuruluşları olduğunu belirtmek sureti ile bunlara anayasal nitelik kazandırmıştır. Büyük yerleşim merkezlerine kanunla özel yönetim biçimi getirmiştir. Büyükşehir belediyeleri gibi teşkilatlanarak, özel yönetim biçimi oluşturulabilmektedir. Yerel yönetimler aralarında birlikler kurabilecekleri gibi, belli bir hizmeti anlaşıma yoluyla işbirliği içinde halledebilirler.

Yerel yönetimlere yaptıkları ya da yapacakları işlerle orantılı olarak gelir kaynakları sağlanmaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesinin 3. fıkrası mahalli idarelerin seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağını belirtir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadırlar. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Buna karşılık, yerel yönetimler, yürütülmesi için kendilerine bırakılan kamu hizmetlerine ilişkin kararlar almak, uygulamak, tercihleri yapmak, bunlara ilişkin finansmanı bulmak, bunları hizmette kullanmak, hizmeti yürütmek için teşkilat kurmak gibi konularda idari özerklikten yararlanırlar. 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da Türkiye tarafından imzalanması bu açıdan önemlidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere serbest karar alma ve uygulama için gerekli imkânların sağlanmasını, mahalli hizmetlerin o yer halkının katılımı ile yapılmasını önermektedir.⁴⁶

⁴⁵ Onar, s.819.

⁴⁶ Derdiman, s.10-14.

Sonuç olarak, 1982 Anayasası yerel yönetimleri 1961 Anayasası paralelinde düzenlemiş, yoğun bir vesayet yetkisi tanınması nedeniyle de merkeziyetçi bir yapıyı hakim kılmıştır.

V. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLMA NEDENLERİ

Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde, gittikçe önem kazanmış, görev ve yetkileri de buna paralel olarak artmıştır. Merkezi yönetimin, kamunun ihtiyaçlarını tek başına gidermesi mümkün değildir. Böyle bir çaba harcamak, kaynakların israfı, aşırı bürokratikleşme, verimli ve etkin hizmet sunulamaması ve bununla beraber toplumsal yararın sağlanamamasını beraberinde getirecektir.⁴⁷ Bu nedenle, bütün ülkelerde, yönetim görev ve sorumluluğunun, farklı biçimlerde de olsa, merkez yönetim ve yerel yönetimlerce paylaşıldığını gözlemlemekteyiz.

Kamu hizmetinin daha etkin bir şekilde sunulmasını sağlayabilme ihtiyacı ile ortaya çıkan yerel yönetimlerin pek çok varlık nedeni bulunmakla beraber, bunları siyasal, yönetsel ve ekonomik nedenler olarak üç başlıkta toplayabiliriz.

A. Siyasal Nedenler

Halkın yönetime katılmasını sağlamak ve ulusal birliği oluşturmak yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin başında gelmektedir. Ulusal birliğin sorunsuz bir biçimde sağlandığı ülkelerde, yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiş ve bu yapılar güçlendirilmiştir. Tersine durumlarda, yani ulusal birliğin tartışmalı olduğu ülkelerde, yerel yönetimler zayıf bırakılmış, yönetsel ya da mali anlamda özerklik kazanmalarına izin verilmemiştir. Yerel yönetimlerin güçlü olduğu pek çok ülkede de, ulusal birlik sağlandıktan ve güçlü bir merkezi yapıya kavuşulduktan sonra, yerel yönetimlere geniş yetkiler verildiği gözlemlenmektedir.

⁴⁷ Coşkun Can Aktan, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s.142.

Yerel yönetimlerin var olma sebeplerinden siyasi nedenleri açıklarken aslında devletlerin seçmiş oldukları idari sistemlere göre bunun açıklanmasında fayda vardır. Bu kapsamda, federal devletler, üniter devletler ve bölgeselleşmiş devletler açısından yerel yönetimlerin neden ve nasıl var olduklarını sorgulamak gerekmektedir.

Federal devlet sistemleri, halklar ve ulusal topluluklar adına, farklı basamaklardaki; eyalet, federe devlet, land, kanton, cumhuriyet ya da özerk bölge gibi değişik adlar taşıyan idari merkezlerle devlet arasında egemenliğin paylaşılmasını öngören ve anayasayla güvence altına alınmış sistemlerdir.⁴⁸ Federal devletlerde amaç siyasal birliktir. Siyasi topluluklar kendi ayrı kimliklerini ve özerkliklerini de korumak suretiyle bir araya gelmişlerdir.⁴⁹ Federal devlette egemenlik anlayışı üniter devletten farklı olarak mutlak, sınırsız ve bölünmez değildir. Egemenlik birçok federe devlet arasında bölünmüştür. Çok merkezlilik vardır. Federal devletin federe devletler üzerinde denetim yetkisi yoktur. Federal sistemlerde, yerel yönetimler federe devletlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılmış idari birimlerdir. Bu nedenle yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, mali ve idari özerklikleri eyaletten eyalete değişebilmektedir.⁵⁰

Üniter devlet, tek ülke, tek millet ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin olduğu devlet biçimidir. Hukuki birliğin mevcut olduğu ülkeler siyasi bakımdan merkezi sistem olarak görülmektedir.⁵¹ Tekçi- Üniter devletlerde yerel yönetimler üniter devletin bütüncül yapısı içinde sınırlı bir özerklikten yararlandıklarından yasama yetkileri yoktur.⁵² Üniter devlet sisteminin en önemli sorunu, faaliyetlerini yürütürken çok sayıda ve çeşitlilik arz eden yerel yönetimlerle idari yönden meşgul olmak zorunda olmalarıdır.⁵³

⁴⁸ Ruşen Keleş, “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı**, Ankara, 13-14 Temmuz 1995, s.17.

⁴⁹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003, s.31.

⁵⁰ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s.477.

⁵¹ Onar, s.589.

⁵² Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Ankara: TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yay., 1994, s.83.

⁵³ Kalabalık, s.477.

Bölgeselleşmiş devletler, idari yerinden yönetim ve siyasi yerinden yönetim yapılarının birlikte uygulamasından doğar. Buna örnek olarak İspanya, İtalya, Belçika ve Portekiz örnek olarak gösterilebilir. Bölgeselleşmiş devletlerde kısmi yasama yetkileri bölgelere devredilebilir. Fakat, yargılama yetkisi merkezi hükümetin inhisarındadır. Bu da federal devletler ile bölgeselleşmiş devletler arasındaki en önemli farkı oluşturur. Bu yapılanma ile özerk topluluklar adı altında oluşturulan bölgesel yönetimlerle etnik, sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklardan kaynaklanan huzursuzluklar giderilmeye çalışılmaktadır.⁵⁴

Bölgesel devletin siyasal boyutu olduğu bu nedenle federal devletten pek bir farkı olmadığı gibi doktrinde düşünceler mevcuttur.⁵⁵ Fakat, bunlara katılmak mümkün değildir, çünkü federe devletlerin yargısal yetkileri olmasına karşın, bölgeselleşmiş devletin yargısal yetkisi yoktur. Bölgesel devletin ilk amacı siyasal özerkliktir, ikincisi ise ulusal birliktir. Avrupa birliği, bölgesel gelişmeleri özendirmek ve yapılandırmak için bu konuda periyodik olarak raporlar yayınlarak bu konuyu desteklemektedir.⁵⁶ Bölgeselleşme, merkezi yönetim karşısında bölgesel ve yerel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini ifade etmektedir.⁵⁷

Bölgesel devlet, üniter devlet dokusunu bozmadan ve bunu federal yapıya kadar da vardırımadan, alt kimliklerin talepleriyle kamusal yetki ve görevlerin bazılarının yerelleşmeyle bölgesel idari birimlere devredilmesi ve özerk bir yapı içerisinde bu faaliyetlerin sürdürülmesidir. Bölgesel yönetim üzerindeki idari vesayeti, merkezi yönetim idari ve yargısal yolla yapabilir. İdari denetim, vali, hükümet temsilcisi gibi birimlerce, yargısal denetim de yargı organları vasıtasıyla sağlanmaktadır. Bölgesel yönetimlerin anayasası olmadığından eylem ve işlemleri merkezi yönetimin anayasasına uygun olmalıdır. Fakat, bazen özel statülü bölgeler kurulmuş olabilir.

⁵⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997, s.41.

⁵⁵ Nalbant, s.226.

⁵⁶ Heinrich Hoffschulte, “Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Ankara, 1-2 Aralık 1994, s.143-144.

⁵⁷ Berkan Demiral, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (115-152), İstanbul: Alfa Yayını, 2006, s.133.

Bunlar, çoğu zaman merkezi yönetimle yapılan anlaşmalarla kurulmuşlardır. Fakat, bu anlaşmalar da anayasal statüde değildir. Bölgesel devlet ile federal devlet arasındaki temel ayırım, bölgesel devletin kendi anayasasının olmayışıdır.⁵⁸

Bölgesel devletler, etnik ve kültürel farklılıkları nedeniyle, ekonomik farklılıkları gidermek, ekonomik gelişmişlik farklılıklarını gidermek, egemenlik ve siyasal katılımı yaygınlaştırmak, ayrılıkçı taleplerin önüne geçmek, bölünme tehlikesini ortadan kaldırmak için kurulmuş olabilir. Böylelikle bölünmenin önüne geçilerek merkezi hükümet güçlendirilecektir. Burada, önemli olan her ülkenin kendi durumunu değerlendirerek yukarıda belirtilen sakıncaları gidermek için bulacağı çözümlerle bu sistemi seçmesidir.

Ülkelerde gözlenen bu genel eğilimin aksine, halkın istekleri doğrultusunda yerel yönetim yapıları oluşturan ve bu yapılara geniş yetkiler veren ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin, Pakistan'daki yerel yönetim anlayışı ulusal bütünleşmeyi sağlamaya yöneliktir. Bu anlayışta, bu sayede halkın sisteme katılımı ve bu şekilde devlete bağlılığın ve güvenin artacağı düşünülmüştür.⁵⁹

Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin, ulusal birlik oluşturma ve bu birliğin devamını sağlama anlamında bir araç olarak kullanılabileceği görülmektedir. Gerçekten de, yerel yönetimler aracılığıyla halkın sisteme dahil olması kolaylaşmakta, ihtiyaçlar daha etkin bir biçimde dile getirilebilmekte ve hizmetler daha verimli bir biçimde alınabilmektedir. Bu anlamda tatmin olan bireylerin, devletlerine bağlılığı perçinleşmekte ve ulusal birlik sorunsuz bir biçimde kurulabilmektedir.

B. İdari Nedenler

Kamu hizmetlerinin tümünün merkez yönetim tarafından yerine getirilmesi mümkün değildir. Tüm hizmetlerin merkezden sunulması, hukuki, sosyal, siyasal ve

⁵⁸ Ascension Elvira, İspanya, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, 13-14 Temmuz 1995, Ankara, s.26.

⁵⁹ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s.45.

ekonomik bazı kaidelere ve realiteye aykırıdır. Yerel hizmetin mahallinde sunulmasının en gerçekçi yaklaşım olması sebebiyle, merkezi yönetim ve yerel yönetim birbirinin eksiklerini tamamlayarak en etkin hizmet sunumunu gerçekleştirirler.⁶⁰

Kamu hizmetinin merkez tarafından sunulmasında eşitlik ve ortak standart, yerel yönetimlerce sunulmasında ise hız ve kolaylık gibi olumlu taraflar bulunmaktadır. Bu anlamda merkez ile çevre arasında merkezin yükünü hafifletecek bir denge sağlanmalıdır. Bu şekilde daha etkin hizmet sunumu sağlanacaktır.

Hangi hizmetin merkez, hangi hizmetin yerel yönetimce yerine getirileceği, ülkelere göre ve her ülkede farklı zamanlara göre değişiklik gösterebilir. Ayrıca, bu durum ihtiyaçlara, kentlerin veya bölgelerin ekonomik özelliklerine ve hizmetlerin teknik konumlarına göre farklılık gösterebilmektedir.

C. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri içinde yer alan ekonomik neden, kaynakların en etkin şekilde kullanılması anlamında önem taşımaktadır. Kaynakları azami yarar sağlayacak biçimde kullanmak esastır. Bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sunulması, bu azami yararın sağlanması açısından gereklidir. Çünkü bu hizmetlerin merkezi yönetimce sağlanmaya çalışılması kaynakların israfına neden olabilmektedir. Devletin elindeki sınırlı kaynaklarla, en etkin biçimde hizmet sunabilmesi için en akılcı çözüm bu hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesini sağlamaktır.

Yerel yönetimler, bölgesel kamusal malların üretimi konusunda toplum üyelerinin tercihlerini saptayıp üretimin buna göre düzenlenmesini merkezi idareye oranla daha etkin bir biçimde gerçekleştirebilmektedir.⁶¹

⁶⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.19.

⁶¹ Nadaroğlu, s.34

Daha önce de belirtildiği üzere, kamu hizmeti, kamu hizmetinin sunulacağı kesimin belirlenmesiyle ve bu anlamda faaliyetin sınırının daralmasıyla daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilecektir. Yerel yönetimler, ellerindeki sınırlı kaynakların kullanılması konusunda, hizmeti sunacağı bireylerle daha kolay iletişime geçebilmekte, bu anlamda uzlaşının sağlanarak tercihlerin belirlenmesinde daha başarılı olabilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerde o yörenin halkı, denetim anlamında da daha etkili olabilmektedir. Bu biçimde, yerel yönetimlerin merkez yönetime göre fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmesi daha olası görünmektedir.⁶²

VI. ÖZERKLİK KAVRAMI, GEREKÇELERİ VE KOŞULLARI

A. Özerkliğin Tanımı

Yerel özerklik kavramının neden gerektiğine, koşullarına ve kapsamına girmeden önce, özerkliğin tanımını yapmak yerinde ve doğru olacaktır. Bu bağlamda, birçok bilim adamı özerkliğin tanımına farklı yorumlar getirse de, aslında hepsinin özerklik tanımı belli bir noktada kesişmektedir.

“Özerk” kelimesi, “öz” ve “erk” kelimelerinin bir araya gelmesinden oluşan ve gücü kendinde bulunan; muhtar; belli bir konuda belli bir çerçeve dahilinde kendi kendini idare eden anlamına gelmektedir.⁶³

Hukuki bir kelime olarak özerklik, bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir.⁶⁴ Teknik idare hukuku anlamında özerklik, kendi başına yürütülebilir, karar alıp bunu uygulama yani yürütme gücüne malik, tüzel kişiliğe sahip olan her “kuruluş” veya daha doğru bir terimle “hukuksal varlık” için kullanılır.⁶⁵ İdare hukuku alanında özerklik, bir kanun ile herhangi bir teşkilata kendi kendini yönetme hakkının

⁶² S. Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992, s.19.

⁶³ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, s.649.

⁶⁴ Fethi Aytaç, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayını, 1994, s.6.

⁶⁵ İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1994, s.196.

tanınması, diğ er bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarının, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin yapabilmesidir.

Kamu yönetimi alanında kullanılan özerklik ise kurumların sorumlulukları altında ve ülke yararı doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarının tanınması anlamını ifade etmektedir.⁶⁶

Özerklik, “kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır.”⁶⁷ Bu kapsamda, özerklik için, yerel yönetimlerin sorumluluk alanı yerlerindeki ihtiyaçlarını gidermek için organlarıyla karar almaları ve bu kararları uygulamaları gerekmektedir. Böylece yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebiliriz.

Yerel yönetimlerin özerk olması; merkezi ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevlerinin bulunması, yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlü olması ve merkezin yerel yönetimleri denetleme yetkisinin sınırlı olmasıdır.

İdari yerinden yönetim sistemlerinde yerel yönetimlerin özerkliği, siyasi iktidarın çok merkezli olmasını sağlaması nedeniyle hürriyetleri koruyucu bir işlev görmektedir.⁶⁸ çünkü, “devlet iktidarının bölüşülmesi ve paylaşılması ilkesinin başka bir uygulama alanı da, yürütme ve idarenin görev alanı içinde yer almakla beraber, özerk statüye sahip olan kamu kuruluşlarının vücuda getirilmiş olmasıdır.”⁶⁹ özerk statü, tüzel kişiliği haiz kamu kurum ve kuruluşlarına kendi kendilerini yönetme yetkisinin verilmesi, söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak gibi bir düşünceden değil, onların özellik gösteren fonksiyonlarını çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statü ile gereğince yerine getirebilecekleri inancından kaynaklanmıştır.⁷⁰ Gerçekten de özerk bir statüye sahip olan kurum ve kuruluşları, ayrıcalıklı ve dokunulmaz

⁶⁶ şerif  ner, “Uluslararası Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım”, **Yerel Gündem**, Yıl 2, Sayı 7, (Temmuz 2000), s.8-17.

⁶⁷ Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996, s.12.

⁶⁸ Giovanni Sartori, **Karşılaştırma Anayasa Mühendisliği**, Ergun  zbudun ( ev.), Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s.345.

⁶⁹ Ergun  zbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1993, s.19.

⁷⁰  zbudun, s.19.

olmaktan ziyade, özerk statü ile kendilerine tevdi edilen görevleri daha iyi sunabilmektedirler.

Özerklik merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını azaltmak veya ortadan kaldırmak için düşünülmüş bir idare tarzıdır. Yerel yönetimlerin en önemli unsurlarından biri, yerinden yönetimin tabi ve zorunlu sonucu, onun “özerk” niteliğidir.⁷¹ Böylelikle özerk yerel yönetimler merkezi yönetimin bürokrasisinden arınarak halka daha hızlı ve kaliteli hizmet sunabileceklerdir.

Sonuç olarak, tüm görüş ve tanımların ortak felsefesinde halkın kendi kendisini yönetmesi vardır. Özerklik sayesinde insan, kendini daha gerçekçi bir biçimde ortaya koyabilir ve nasıl yönetilebileceğine karar verebilir.⁷² Özerklik sayesinde yeni düşünceler üretilecek ve hızlı hareket kabiliyeti sayesinde de uygulamaya çabucak geçecektir. Halkın kendi kendini yönetimi de ancak, merkezi yönetimin etkisinden uzak olması, kendine has organları seçmesi, bu organlar vasıtasıyla karar verebilmesi, kararı uygulayabilmesi, kendine has gelir kaynaklarının bulunması, ayrı bir bütçesinin olması ve bu kaynakları gerekli yerlere harcayabilmesiyle mümkün olur.⁷³ Özerklik yukarıda sayılan tüm bu kavramların hepsinin birlikte varlığı halinde bir şey ifade edecektir. Bunlardan unsurlardan birinin eksik olması özerkliğin tam anlamıyla uygulandığı anlamına gelmeyecektir. Örnek vermek gerekirse, merkezi yönetimin etkisinden uzak, kendine has organlarını seçen, karar alan ve uygulayan bir yerel yönetimde kendine has gelir kaynakları yaratılamıyorsa ya da gelir kaynakları yetersizse ya da bu kaynakları ihtiyacı olan yere özgürce harcayamıyorsa orada özerkliğin diğer öğelerinin olması yetmeyecektir.

B. Özerkliğin Gerekçeleri

Demokrasinin gelişmesinde ve insan hak ve özgürlüklerinin korunmasında “özerklik” ilkesi temel bir unsur olarak sayılmakta ve bazı hizmetlerin bu tür özerk kurumlar tarafından yürütülmesinde ülke çıkarları açısından yarar görülmektedir.

⁷¹ Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, İstanbul: IULA-EMME, 1993, s.238.

⁷² Desmond Roche, **Local Government In Ireland**, Dublin: Institute of Public Administration, 1992, s.2.

⁷³ Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar** içinde 13. Bölüm, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.276.

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik işleyişin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde, merkez organları tarafından alınması, yürütmenin gecikmesine neden olmakta ve hizmetleri aksatmaktadır. En azından hizmetler yavaşlamakta, gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yönetime yansması ve isabetli kararların alınması güçleşmektedir. Oysa özerk yönetim idarecilerinin yönetimde yetki veya söz sahibi olmaları sayesinde, ülke çıkarları açısından yararlı nitelikte çözüm yolları bulma olanağı doğmaktadır.⁷⁴ Zira yurttaş daha yakın, yurttaş daha fazla sorumluluk ve yetki yükleyen yeni örgütlenmeler, ruhsuzlaşan ve katılaştan bürokratik-merkezci örgüt anlayışını giderek arka plana itmektedir.⁷⁵

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde⁷⁶, kamusal mal ve hizmetlerin genel olarak ve tercihen ilgili halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir.⁷⁷ Burada, hizmetin tüketiciye yakınlığı, hizmet talebinin yakından izlenmesi ve hizmetin halka en yakın birimce üretilmesi amaçlanmaktadır.⁷⁸ Avrupa Birliği “yerindenlik” ilkesini benimseyerek, kamu hizmetlerinin, mümkün olduğu kadar alt kademe yönetim tarafından yerine getirilmesini öngörmüştür.⁷⁹

Yerel özerklik kavramının, kimi zaman siyasal anlamda “bağımsızlık” ve “egemenlik” gibi kavramlarla karıştırıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin hak ve yetkileri, bir federal devlet yapısı içinde federe devletlerin yani eyaletlerin sahip oldukları hak ve yetkilerden ayrılmaktadır. Federe devletler, egemenliğin belli ölçülerde kendilerine verildiği, iç işlerinde tümüyle özerk, dış ilişkilerinde ise federal devletin dış politikasına bağımlı yarı egemen kurumlardır. Oysa yerel

⁷⁴ Nuri Tortop, “Özerk, Üreten ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, (Aralık 1991), s.3.

⁷⁵ Cemil Oktay, “Çağdaşlık Sikkisinin Yazı Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, 1995, s. 76-79.

⁷⁶ **Resmî Gazete**, 3 Ekim 1992, Sayı 21364.

⁷⁷ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Avrupa Birliği, Türkiye, Yerellik**, İstanbul: IULA-EMME Yayınları, 2003, s.69.

⁷⁸ Ülkü Arıkoğlu, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004, s.24-25.

⁷⁹ Paul Bernd Spahn, “Local Taxation: Principles and Scope”, Jayanta Roy (Ed.), **Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization** içinde 221-232, Washington: World Bank Publications, 1996, s.220.

yönetimler, devletin egemenlik hakkına ortak değildirler. Yasama ve yargı gücüne sahip olmamaları, bunun başta gelen kanıtlarındandır.⁸⁰

Yerel özerklik, kesinlikle yerel yönetimlerle merkezin çatışması sonucunu doğuran bir süreç olarak algılanmamalıdır. Merkezi yönetimin toplumda düzen, barış ve güvenin sağlanması gibi kendine özgü temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise yine kendilerine özgü planlama, kültür, konut ve eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Gerçekte devletin varlık nedeni güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında, vatandaşları için insanca yaşanabilecek ortamı hazırlamaktır.⁸¹ Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle anayasalar tarafından güvence altına alınmaktadır.

Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahip bulunmaktadırlar. Karar alacak makamlar, hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organlarını oluşturabilmektedirler. Karar alma özgürlüğünün sağlanması, karar organlarının serbestçe oluşumuna bağlıdır. Ancak, özerklik için sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliği, yani merkezi yönetimin etkisi olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları da gerekmektedir.⁸²

Yerel özerkliğin artması, adem-i merkeziyetçiliğin artması anlamına gelecektir. Özerkliğin azalması da, merkezileşmenin çoğalmasına neden olacaktır. Bu açıdan konuyu ele alırsak yerel özerklik, iktidarın tek elde toplanmasına karşı güvensizliğin bir sonucudur, bu nedenle de merkezi devletten talep edilen özgürlüğün bir ifadesidir.

Yetkilerin tek elde toplandığı, kararların merkez organları tarafından alınarak uygulandığı durumlarda, kamu hizmetlerinin halka sunumunda gecikmeler yaşanmakta veya sunulan hizmetlerin yetersizliği ortaya çıkabilmektedir. İşte yerel

⁸⁰ Ruşen Keleş, **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay**, Seha L. Meray'a Armağan, Cilt 2, Ankara: AÜ SBF Yayınları, 1982, s.412.

⁸¹ Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996, s.11.

⁸² Tortop, *Özerk, Üreten ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı*, s.3.

özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek veya azaltmak için uygulanmalıdır. Fakat, burada şunu da unutmamak gerekir, merkezi yönetimle hiçbir alanda ilişkisi olmayan, merkezi yönetimden tamamıyla kopuk bir yerel yönetim anlayışı yerel özerkliğin amacı değildir.

Gerçekten de yerel yönetimler bağımsız siyasi kurumlar değildir.⁸³ Dünyanın bütün demokratik veya antidemokratik ülke ve sistemlerinde, merkezle yerel yönetimler arasında belirgin bir ilişkiler manzumesi ve ağı vardır ve olması da doğaldır.⁸⁴

Yerel özerklik ilkesi genel olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel etkinlik ve kontrolün artırılmasını içeren düzenlemeler getirirken, bazı sınırlamalara da bağlı tutulmaktadır:⁸⁵

- Belli durumlarda, yerel yetkililerinin girişimleri için merkez onayının alınması,
- Yerel toplumu aşan bazı düzenlemelerin, salt yerel yönetimlerce yapılmaması.

Özerk yerel yönetimlerin, toplumsal ve ekonomik gelişmeye küçümsenemez katkıları vardır. Bu katkı, halkın emek, kaynak ve düşünce gücünü, yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıtmakla mümkün olur.⁸⁶ Kamu hizmetlerinin karşılanmasında önemli bir kaynak oluşturan yerel halkın yaratıcılık ve maddi gücünden katılım yoluyla faydalanma, yerel özerkliğin en önemli gereklilik nedenlerindendir. Sonuç olarak, “yerel özerklik, üretkenliği ve üretimi artıran bir araçtır.”⁸⁷

C. Özerkliğin Gerekleri

Yerel yönetimlerin yeterlilik ya da başarı düzeyleri; onların özgürlükleri, etkinlikleri ve demokrasiyi ya da katılımı gerçekleştirme dereceleri ile ilişkilidir.

⁸³ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimlerde Deneyim”, **Sayıştay Dergisi**, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, (Nisan-Haziran 1997), s.11.

⁸⁴ Halil Kalabalık, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (1)”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 636, (Ekim 1998), s.614.

⁸⁵ S. Ruhi Aydemir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”, **Yerel Gündem Dergisi**, Yıl 2, Sayı 8, (Ağustos 2000), s.44.

⁸⁶ Murray Bookchin, **The Limits of the City**, New York: Harper, 1974, s.52.

⁸⁷ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 5, (1996), s.4.

Yerel yönetimlerin özgürlüğünün sağlanmasına, demokratik toplumun oluşmasının temel araçlarından biri olarak bakılmaktadır. Avrupa Konseyi de, 1957 yılında yapılan Yerel Yönetimler Konferansı'nda bu duruma önem vererek, yerel yönetimlerin özerkliğinin beş koşulunu şu şekilde belirlemiştir:⁸⁸

- Merkezi yönetim yerel yönetimlerin özerkliklerine saygı göstermelidir;
- Yerel yaşamın kendine özgü ve partiler üstü niteliği korunmalıdır;
- Merkezi yönetimle, yerel yönetim arasındaki denetim ilişkileri, bağımsız yargı organlarınca kurulmalıdır;
- Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır;
- Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.

Özerklik, özerklik tanınan yönetimlerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha uygun hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmaktadır. Özerklik hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır ve etkinlik ve verimliliğin sağlanması için girişilecek tüm reform niteliğindeki düzenlemeler özerklikle bağdaşmaktadır.⁸⁹

Özerkliğin tanınmasında bazı makam ve kişilere otorite ve nüfuz temin etmek değil; hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha kaliteli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amaçlanmaktadır. Gerçekten de özerklik, hizmetlerde basitliği, etkinliği ve ekonomikliği sağlayıcı, gecikmeleri önleyici bir fonksiyona sahiptir. Bu yolla kurumlar zarar yerine kâr edebilmekte, politik baskı ve müdahaleler önlenilmekte ve gereksiz personel ve malzeme alımına engel olunabilmektedir.⁹⁰

Özerkliğin koşullarını tespit ederken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'na göre hareket etmek gerekmektedir.

1953 tarihinde Versailles'da toplanan Birinci Avrupa Komünleri Meclisi'nde, özerklikle ilgili ilkeler ve tanımlar benimsenmiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar

⁸⁸ İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, (Haziran 1983), s.3-4.

⁸⁹ Yüksel, s.275.

⁹⁰ Yüksel, s.275.

Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne bir protokol ile yerel özerklik kavramının eklenmesine ilişkin bir hüküm koyma ya da bu konuda ayrı bir sözleşme hazırlama önerisini reddetmiştir. Ancak, konsey organlarının yerel özerklik konusundaki tavrı daha sonra değişmiştir.⁹¹ 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de yapılan yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkeleri belirlenmiştir.⁹²

Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ise, şu an bir taslak niteliğindedir. Bu taslak, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (Habitat) ile Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Koordinasyon Birliği (WACLAC) tarafından, tüm dünya ülkelerine yönelik olarak hazırlanmıştır. Taslak, Birleşmiş Milletler'in yetkili organlarınca tamamlandığında, yalnızca Avrupa'da değil, diğer kıtalardaki çok sayıdaki ülkede de yerel demokrasinin güçlendirilmesine olanak sağlayacaktır.⁹³

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için bazı koşulların var olması gerekmektedir. Bunlara aşağıda detaylarıyla yer verilmiştir.

1. Kesin Karar Alma Yetkisi

Öncelikle, yerel özerklik ilkesi anayasa ve yasalarda teminat altına alınmış olmalıdır. Bu konu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 2. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Şartın 2. maddesi, “özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatta ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanımlanacaktır.” şeklindedir. Bu madde, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanması konusunda temel koşul olarak ileri sürülmüştür. Şart, burada mutlaka özerklik ilkesini yazılı olarak ya anayasa ya da yasalarda belirtilmesini isteyerek güvence altına almak istemiştir.

Özerk bir yerel yönetim, kesin kararlar alabilmeli, alınan kararlar ise üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerin sorumlu yöneticileri, merkezi yönetim karşısında bağımsız ve onların gereksiz

⁹¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.44.

⁹² Yüksel, s.277.

⁹³ Yüksel, s.277.

etkilerinden uzak olmalıdırlar. Eğer merkezi yönetim, yerel yönetimlerin personellerini azletmek veya istediği gibi atamak yetkisine sahip bulunursa, bu durumda yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir tür yetki genişliğine sahip, yürütme organları durumuna düşebilirler.

Özerk bir yerel yönetimin kesin karar alabilmesi de yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kanuni güvence altına alınmasıyla mümkündür. Bu konuda ülkeler arasında anlayış farklılıkları ortaya çıkabilmekte ve uygulamada da farklılıklar görülebilmektedir.⁹⁴

Şartın 4. maddesi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun başka bir makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” şeklindedir. Bu maddeye göre, yerel yönetimlere verilen yetkilerin yerel koşullara uyarlanmasında, yerel yönetimlerin takdir yetkisi bulunacaktır.⁹⁵ Buna göre, kamu sorumlulukları bir başka makama verilirken yapılacak görevin önemi, niteliği ve uygulamasının nasıl olacağına bakılacak ve ekonomik gereklerde göz önüne alınıp değerlendirilerek halka en yakın makamlarca kullanılması sağlanacaktır.⁹⁶

Tüm bu yasal düzenlemeler ışığında, kesin karar alabilme yetkisi kamu hukukuna özgü bir hukuki işlemdir. İdare hukukunda, ilgililerin talepleri ve istekleri sorulmaksızın, tek yanlı irade açıklamasıyla hukuki durumlarda değişiklikler yapılabilir. Buna karşılık, özel hukukta kişiler ve kurumlar eşittir; hukuki durumda değişiklikler yapılabilmesi için tarafların karşılıklı anlaşmaları gerekir.⁹⁷

Kesin kararlar alabilme yetkisi, yüklediği borçlar ve sağladığı haklar ile mevcut hukuki durumu değiştirmek amacıyla, yönetim tarafından yapılan tek yanlı işlemler olarak tanımlanabilir. Yönetimin tek yanlı iradesiyle gerçekleştirmeleri, kesin olmaları ve zorla uygulanabilmeleri, bu tip kararları yönetimin diğer işlem ve kurallarından

⁹⁴ Yüksel, s.278.

⁹⁵ Yüksel, s.278.

⁹⁶ Yüksel, s.278.

⁹⁷ Kalabalık, s. 260.

ayırان en büyük özellikleridir.⁹⁸ Fakat, şunu da belirtmek gerekir ki, yönetimin aldığı kararların tümü, kesin karar niteliğinde değildir. Alınan tek yanlı kararların bir bölümü, açıklayıcı veya bilgi verici niteliktedir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi organlarına kesin karar verebilme yetkisinin tanınması, yerinden yönetim alanında etkinliği artırır.⁹⁹ Kesin karar alma yetkisi, özerk yönetimin temel göstergelerindendir. Özerk bir kuruluş olarak idareler, etkili kararlar alabilmelidir ve bu kararları, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır.¹⁰⁰ Yerel yönetim kuruluşlarının kararları tekrar bir üst makamın onayına veya iznine bağlı olursa, burada etkili ve bağımsız bir karardan bahsedilemez. Böyle bir durumda onay ya da izin veren makam kararları onaylamama veya uygulamama yetkisini de sahip olur ki bu durumda özerklikten bahsedilemez.

Yerel yönetimlerin kesin kararlar alabilme yetkisi, yerel yönetimlerin mahalli nitelikli hizmetlere yönelik serbestçe temel tercihlerini yapmak ve yürütme ile ilgili özgürce uygulanabilir kararlar verebilmek, bu kararları da içerecek şekilde bireysel ve düzenleyici kurallar koymak, iç örgüt yapısını özgürce kurabilmek ve gerekli personel kadrolarını ve personel atamalarını özgürce yapabilmektir.¹⁰¹ Özerk kararlar verebilmek için yerel yönetimler, öncelikle bu kararları verecek ve uygulayabilecek iç örgüt yapısını özgürce kurmak ve gerekli personeli özgürce oluşturmak zorundadır. Personel kadrolarını bağımsız bir şekilde atamak özerk yapının birinci önceliği olmalıdır. Böylelikle bu özerk kadroların, özerk karar alması veya alınan kararları pratik hayata geçirmesi söz konusu olacaktır.

Yerel karar verebilme özerkliği, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, yerel yönetimlerin karar verebilme kabiliyetlerini gösterir. Yerel yönetimlerin kesin kararlar alabilmesi, hiçbir makamdan önceden izin alınmaması ve karar alındıktan sonra da yine hiçbir makamın onayına gerek duyulmadan uygulanabilmesini

⁹⁸ Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1988, s.60.

⁹⁹ İsmet Giritli, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, 8. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1991, s.31.

¹⁰⁰ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, s.22.

¹⁰¹ Selçuk Yalçındağ, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 3, (Eylül 1991), s.127.

gerektirir. Yerel özerkliğe sahip yönetimler, kesin kararlar alabilirler ve bu kararları kendi organları vasıtasıyla yürütebilirler.

2. Karar Organlarının Bağımsızlığı

Yerel yönetimlerin kendi iç örgüt yapılarını kendilerinin belirleyebilmesi, yerel özerkliğin önemli koşullarından biridir. Bu kapsamda Avrupa Özerklik Şartının 6. maddesine göre;

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

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

Özerk yerel yönetimlerin organları seçimle iş başına gelir. Merkezi idareye karşı yerel özerkliği sağlayacak olgu, organların seçimle iş başına gelmesi ve bağımsız olmasıdır. Bu seçimler sembolik değil, demokratik olmalıdır. Seçimler yönetimdeki asıl karar alıcıların, geniş bir yönetimi eleştirme, eleştirilerini yayınlama ve alternatifler sunma özgürlüğünden yararlanan yurttaşlar tarafından seçildiği yarışmacı, dönemsel, kapsayıcı, belirleyici seçimlerdir.¹⁰²

Özerk yerel yönetimlerin organlarının bağımsızlığı seçimle iş başına gelmeleriyle başlar. İşte, bu noktada Anayasa Mahkemesi bir kararında, yerel yönetimlerin bu özelliğini aşağıdaki şekilde vurgulamıştır;¹⁰³

“Anayasa’nın 127. maddesinin, yerel yönetimleri, yasada gösterilen karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzelkişiler olarak

¹⁰² USIA, **Demokrasi Nedir?**, Levent Köker (çev.), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1992, s.65.

¹⁰³ Anayasa Mahkemesi Kararı, 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, (**Resmî Gazete**, 15.07.1988/19873).

tanımlarken kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun biçimde yasayla düzenleneceğini, seçimlerinin de Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre yapılacağını öngörmüştür. Yerinden yönetimin doğal sonucu olarak özerklik taşıyacaklar, karar organları serbestçe oluşacak, karar alma özgürlükleri bulunacaktır. Merkezî yönetim ve onun hiyerarşisi dışında, seçimle oluşturulan kendi organlarının aldığı kararları uygulama yetkisine de sahip olan bu kuruluşlar demokratik yapının temelidir. Öğretide, uygulama alanı bakımından “yer yönünden yerinden yönetim” nitelemesiyle sözü edilen yönetim türünde, yöresel gereksinimler için örgütlenme temel alınmakla, organlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsenmektedir. Demokratik katılıma ilk aşamada etkinlik anlam kazandıran bu örgütlerin tanımına, yapısına, işlevine, amacına uygun oluşum yöntemleri getirilmesi zorunludur.”

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin personelini azletmek veya atamak yetkisine sahip olması, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organlarını merkezden ataması durumunda, yerel idareler merkezi idarenin bir çeşit yetki genişliğine sahip yürütme organı konumuna düşer. Merkezi otoritenin yerel yönetim kuruluşlarının organlarının oluşumuna katılması veya onları tayin etmesi ve bu organların merkeze hiyerarşik olarak bağlı olması durumunda, bağımsız ve özerk yerel yönetimlerden bahsedilemez.¹⁰⁴

3. Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olunması

Yerel özerkliğin sağlanmasının en önemli şartlarından birisi, bağımsız bir bütçeye ve bütçe özerkliğine sahip olmasıdır. Gelirlerini ve giderlerini tayin etme yetkisine sahip olmalıdır. Yerel yönetimler, kendilerine kanunla yüklenen görevlerini yerine getirebilmek için yeterli mali olanaklara sahip olmalıdır. Yeterli olarak mali olanakları olmayan yerel yönetimlerin, görevlerini yerine getirmesi ve

¹⁰⁴ Giritli, s.30.

özerkliğini koruması mümkün değildir. Yerel yönetimler, kendilerine yeterli mali kaynaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar.¹⁰⁵

Bu kapsamda Avrupa Özerklik Şartının 9. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanacaktır. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel ve vergi ve harçlardan sağlanacaktır. 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. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. 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. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.”

Şartın 9. maddesi çok açık olarak, yerel yönetimlere mali kaynakların sağlanacağını, bu kaynakların yerel yönetimlerin sorumluluklarıyla orantılı olmasını, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının bazı bölümlerini kendilerinin

¹⁰⁵ Orhan Pirler, Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Ankara: TBD, KAV ve MİEAGM Yayını, 1995, s.35.

belirleyebileceklerini, bu kaynakların çeşitlilik arz etmesini ve esnekliğe sahip olmasını açıkça belirtmiştir.

Bu kapsamda yerel yönetimlerin özerk ve güçlü bir yapıya kavuşması için yeterli mali kaynakla donatılmaları, bunlara öz kaynak yaratma imkânının verilmesi ve yasaların sınırları içerisinde vergi toplama yetkisinin tanınması gereklidir.

VII. YEREL ÖZERKLİĞİN KAPSAMI

Yerel özerklik kavramı üçlü bir kapsam içermektedir. Buna göre siyasal özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere sınıflandırılabilir. Genellikle merkezci ve üniter yapıda olan devletlerde özerkliğin idari ve mali olmak üzere iki kapsamından bahsedebiliriz. Çok uluslu, federal yapıda olan ülkelerde ise idari ve mali özerkliğin yanında özerkliğin siyasal boyutundan da söz edilebilir. Fakat, günümüzde İspanya gibi bazı merkezci ve üniter yapıda olan devletlerde de özerkliğin siyasal alanda bazı kapsamlara haiz olduğu görülmektedir.

A. Siyasi Özerklik

Yukarıda da belirtildiği üzere, genellikle çok uluslu devletlerde görülen, federasyon çatısı altında yarı bağımsız bir siyasal statü de, farklı bir yönetsel düzenleme ve eğitim, kültür gibi alanlarda da bağımsız hareket edilebilen bir yapıda siyasal özerklikten bahsedilebilir. Bu kapsam haricinde siyasal özerklik, federal bir statü taşımayan ama içişlerinde belli bir serbestlikten yararlanan bir yönetim biçimi olarak da karşımıza çıkabilir. Buna örnek olarak Çin’de Sinkiang gösterilebilir.

Siyasal özerklik, bir devlet sınırları içinde belli bir ülke, bölge ya da yöreye içişlerinde serbestlik tanımaktır.¹⁰⁶ Siyasal özerklik, daha çok federal devletlerde, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma ve bağımsız davranmasına olanak vardır. Bu tam bir bağımsızlık demek değildir. Bu yönetimler sadece kendi bölgelerinde

¹⁰⁶ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, Siyasal Özerklik, Gelişim Yayınları, İstanbul: 1986, s. 9075-9076.

önemli ölçüde karar ve hareket serbestisine sahiptirler ancak, uluslararası alanda merkezi idarenin hakimiyeti söz konusudur.

Siyasal özerklik, otoritenin merkezi idare ile eyalet ya da bölgesel idareler arasında bölüşülmesi anlamına da gelir. Federal devletlerdeki bu görev ve yetki ayırımı anayasada belirlenmiştir. Federalizm, eyalet veya bölge idarelerinin rızaları olmaksızın, özerkliklerinin federal devlet veya merkezi idareler tarafından geri alınmamasını içerir.¹⁰⁷ Bu kapsamdaki federatif özerklik ise, bir birliğin kuruluşunda bütün devletlerin kendi varlığından almış olduğu özerkliğin korunmasıdır. Bu özerklik, idari ve siyasi özerklikten daha geniştir.¹⁰⁸

Siyasal yerinden yönetim ilkesini benimseyen ülkelerde, bölge veya özerk topluluk yerinden yönetim kuruluşlarına siyasal yetkiler aktarılmıştır. Bu nedenle, bu kurumlar sadece idari alanda yetki kullanan bir kurum olmaktan çıkmışlar ve siyasal alanda da yetki sahibi kamu otoritelerine dönüşmüşlerdir.

B. İdari Özerklik

Yerel nitelikli kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilebilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesi gerekmektedir. Aktarılan güçler sadece yürütmeye ilgili ise idari özerklikten; aynı zamanda yasamayı da kapsıyorsa siyasi özerklikten bahsedilir.¹⁰⁹

İşte yerinden yönetim ilkesinden hareketle oluşan yerel yönetimler devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe yani idari özerkliğe sahiptirler. İdari özerkliğe sahip olan yerel yönetimler, kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Bu kapsamda idari özerkliğin iki önemli özelliği ortaya çıkmış olmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, diğeri ise bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir.

¹⁰⁷ Halil Kalabalık, “Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi SBE, 1996), s.12.

¹⁰⁸ Nalbant, s.49.

¹⁰⁹ Nadaroğlu, s.26.

Yerel yönetim organlarının merkezi yönetim tarafından atanarak mı yoksa seçimler yoluyla mı iş başına geldiği, idari özerkliğin önemli göstergesidir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin atamasıyla iş başına gelmesi ve görevden alınmasıyla, seçimle iş başına gelip gitmesi arasında idari özerklik açısından büyük farklar vardır. Yerel yönetim organlarının merkezi yönetimler tarafından atanması ya da görevinden alınması, onları merkezi yönetime bağlı bir hale getirir ve onların güdümüne sokar. Bu durumda yerel yönetimler halkın isteklerini değil, merkezi yönetimin isteklerini öncelik olarak alırlar ve onlara hoş görünmeye çalışırlar.

İdari özerkliğin ikinci özelliği ise, serbestçe karar alabilme ve bu kararları uygulayabilmedir. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmesi ve görevden ayrılması tek başına özerklik için yetmez. Seçimle iş başına gelen yerel yönetim organları, kimsenin etkisinde kalmadan, serbestçe karar alabilmeli ve uygulayabilmelidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi arttıkça serbestçe karar alma özgürlüğü daralır. Oysa ki özerklik, yerel yönetimlerin kendi inisiyatifleri ile karar verip hareket etmesini gerektirir.¹¹⁰

Yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetmelerinin içerisinde sadece serbestçe karar alıp uygulamanın yanında, halkın yönetime katılımı da olmalıdır. Buradaki düşünce halkın ve seçilmiş organların, kararların oluşumunda ve uygulamasında tek söz sahibi olabilmesinden geçer. Halkın düşüncelerinin yönetime yansımaları için halk tarafından seçilmiş temsilcilerinin bu kararları alıp uygulaması yerinde olacaktır. Temsilciler aracılığıyla bu kararların alınıp uygulanması, halkın dolaylı katılımıdır.

Yerel yönetimlerin idari özerkliği konusu denetimle yakından alakalıdır. Yerel yönetimler üzerinde aşırı derecede bir denetim uygulanması idari özerkliğe darbe vurur. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti, hukuka uygunluk ve hizmeti ülke çapına eşit bir şekilde yaymayı sağlamak olmalıdır. Bunu aşan

¹¹⁰ İter Turan, “Sivil Toplum Kurumları ve Özerklik”, **Sivil Toplum**, Yurdakul Fincancı (drl.), İstanbul: TÜSES Yayını, 1991, s.29.

denetim, özerkliği yok eder. Bu sebeple, merkezi denetim arttıkça ve merkezi siyasetin uygulanması istendikçe mahalli teşebbüs azalır.¹¹¹

İdari özerklik açısından, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında çeşitli ilişki modelleri vardır.¹¹² Bunlardan birincisi nispi özerklik modelidir. Burada, yerel yönetimlere özerklik tanınmakla birlikte, merkezi yönetim de dikkate alınır. Yerel yönetimlere belli bir çerçevede hareket etme kabiliyeti verilir. Yerel yönetimler merkezi yönetimle aynı politikaları takip edebileceği gibi farklı politikalar da izleyebilirler. Yerel yönetimlerin gelirlerinin çoğunu öz gelirleri oluşturur.

İkinci model ise ajans modelidir. Burada, nispi özerklik modelinden ziyade yerel yönetimler merkezin politikalarını uygularlar. Gelirlerinin çoğunu ise merkezi yönetim yardımları oluşturur.

Üçüncü model ise etkileşim modelidir. Burada karmaşık bir yapıdan bahsedebiliriz. Merkezi yönetim ve yerel yönetimin görev alanları birbirinin içine girmiştir. Yerel yönetim gelirlerini hem merkezi yardımlar hem de öz gelirleri oluşturur. Uygulamada bu modellerin hiçbiri tek başına uygulanamamaktadır. Tüm modeller karma olarak uygulanır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında sahip oldukları yetkiler, yetki ilkesi bazında üç çeşittir. Bunlar, genel yetki ilkesi, özel yetki ilkesi (ultra vires) ve ‘tadid’ (sayma)’dır. Ülke benimsediği yetki ilkesine göre bunları kullanır.¹¹³

Genel Yetki İlkesi: Yerel yönetimlerin yetkileri tek tek sayılmamıştır. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, yerel yönetimler genel olarak sorumlu ve yetkilidir. Hizmet şekillerini de kendileri belli eder.

Özel Yetki İlkesi: Yerel yönetimler parlamento tarafından verilen görev ve yetkileri, verildiği şekliyle yerine getirirler, bunun dışına çıkamazlar.

¹¹¹ Michael P. Barber, **Local Government**, London: Mcdonald&Evans, 1969, s.89.

¹¹² Gerry Stoker, “Introduction: Trends in European Local Government”, Richard Batley ve Gerry Stoker (Ed.), **Local Government in Europe: Trends and Developments** içinde 1-21, Hong Kong: Macmillan, 1991, s.6-7.

¹¹³ Philip Blair, “Trends In Local Autonomy and Democracy: Reflections From A European Perspective”, Richard Batley ve Gerry Stoker (Ed.), **Local Government In Europe: Trends and Developments** içinde 41-58, Hong Kong: Macmillan, 1991, s.50-51.

Tadadi Belirleme İlkesi: Yerel yönetimlerin görevleri kanunda tek tek sayılır. Görevleri olmayan konulara giremezler.

Tüm bu modeller kıyaslandığında, genel yetki ilkesinin idari özerklik bakımından daha yararlı olduğu söylenebilir. Bunun nedeni ise yerel yönetimlerin bu ilkede kendi konusuna giren her konuda görev alabilecek ve hizmet şeklini de özerk olarak belirleyebilecek olmasındandır. Burada inisiyatif alma yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak, yerel yönetimlerin neleri yapması ya da yapmaması gerektiği belirlenmediği için, merkezi yönetim görevleriyle karışıklığa neden olacağını gözden uzak tutmamak gerekir.¹¹⁴

Sonuç olarak, idari anlamda özerk yerel yönetimler, ayrı tüzel kişiliği bulunan, karar organları seçimle iş başına gelen, hukuki denetimi dışında karar alma serbestliğine sahip olan yönetimlerdir. Fakat, idari özerklik mali özerlikle desteklenmedikçe, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedilemez.

C. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin mali özerkliği demek, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirebilmek için serbestçe harcanabilecek gelir kaynaklarına sahip olmaları demektir. Yerel yönetimlerin bunu yapabilmesi için serbestçe gelirlerini belirleyebilmesi ve bu gelirleri harcayabilmesi gerekir.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliğin sınırlanmasına ve merkezi yönetimin yerel yönetime daha fazla müdahale etmesine neden olur. Böylelikle, yerel yönetimlerin bazı girişimleri yapamaması bunları merkezi yönetimin yapmasına ve bu görevleri ona devretmesine neden olur. Özellikle sağlık ve kolluk alanlarında bu eğilim gözlenmektedir.¹¹⁵

Giritli'ye göre mali özerklik, yerel yönetimlerin bir mal varlığına ve kısmi bir bütçe özerkliğine sahip olması demek değildir. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarını, harcamalarını tayin etmek yetkisine ve bütçe özerkliğine sahip olması mali özerkliği

¹¹⁴ Blair, s.50-51.

¹¹⁵ Tortop, *Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik*, s.7.

ifade eder.¹¹⁶ Esasen mali açıdan öz kaynaklara sahip olma yetkisi, belediye kurumu ile birlikte ortaya çıkmıştır.¹¹⁷

Bu bağlamda, mali özerklik yerel yönetimlere harcamalarında temel bir hak verirken, aynı zamanda bu harcamalara uygun bir gelir sağlamak ve bu gelirleri de yerel yönetimlerin belirlemesini zorunlu kılmaktadır. Harcamalar, gelirlerin belirlenmesini de beraberinde getirmektedir.

Mali özerklik daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmakta, seçilmişleri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hale getirmekte, bireyleri ise ödenen bedeller karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılmaktadır.¹¹⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesindeki mali özerklikle ilgili düzenlemelerde bulunmuştur. Bu madde çalışmanın "Özerkliğin Koşulları" bölümünde "Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olunması" alt başlığında yer almıştır.

İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere, öz mali kaynakların mali özerklik için önemi vurgulanmıştır.

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü sistemidir. Bu gelir bölüşümü makul ve adil olmalıdır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali kaynakların bölüşümünde, uygulamada şu yöntemlerden bahsedilir: "yerel yönetimlere sınırsız yetki verilmesi", "munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlama" ve "merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden bazılarının yerel yönetimlere devredilmesi". Bu yöntemlerden bazıları mali özerkliği desteklerken, bir kısmı ise mali özerkliği tehdit eder.¹¹⁹

¹¹⁶ Giritli, s.31.

¹¹⁷ Karl Cristian Zahn, "Almanya'daki Mahalli Otoritelerin Mali Yönetimi, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Ankara, 1-2 Aralık 1994, s.169-170.

¹¹⁸ Ayşe Güner, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar", **Mali Yerelleşme**, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.63.

¹¹⁹ Nadaroğlu, s.82-89.

Yerel yönetimlerde tam bir mali özerklikten bahsedebilmek için mali kaynakların büyük bir çoğunun öz gelirlerden oluşması, merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi, öz gelirlerin oranlarını belirleyebilmek ve gelirlerini serbestçe harcayabilmek gerekmektedir. Gelirlerin kaynağının büyük bir bölümünün öz gelirlerden oluşması, yerel yöneticilerin merkezden fazla yardım alamadıklarından dolayı sorumluluklarını yerine getiremedikleri argümanını da yok edecektir. Böylece yerel yönetimler merkezin isteklerine değil, halkın isteklerine kulak verirler. Öz gelirlere örnek olarak; yerel vergi gelirleri, şerefîyeler, harcamalara katılma payları ve harçlar verilebilir.¹²⁰

Yerel yönetimler, gelirlerinin büyük bir çoğunluğunu öz gelirlerinden elde ederlerken, merkezi yönetimin bu aşamada görevi de bu gelirlerin yerel topluluklar arasında dengeli dağılımını sağlamak için bu gelir ve giderleri denetlemesidir.¹²¹

Mali özerkliğin en önemli koşullarından biri de, yukarıda belirtilen öz gelirlerin oranlarının yerel yönetimlerce belirlenmesidir. Yerel yönetimlerin artan harcamalarının karşılanması, dönem içerisinde söz konusu öz gelirlerin artmasıyla mümkün olacaktır. Eğer, öz gelirlerin oranlarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi söz konusu olursa, o zaman bu gelirlerin giderlere oranla aynı ölçüde artmasında sıkıntılar yaşanacaktır. İhtiyaçların artış hızına paralel bir şekilde gelirlerin de artması için bu oranların yerel yönetimler tarafından belirlenmesi şarttır. Böylece yerel yönetimlerin öz gelir oranlarını belirleyebilmesi mali özerliğe katkı yapacak ve etkin bir hizmet üretimi sağlanacaktır.

Mali özerkliğin bir diğer koşulu da, ulusal gelirlerden şartsız olarak pay verilmesi ve yardım yapılmasıdır. Tabii ki bu yardım, yerel yönetimler arasında eşitliği sağlamak amacına hizmet etmelidir. Bu kapsamda, merkezi yönetimce yerel yönetimlere mali transfer sisteminin oluşturulmasında başlıca üç amaç vardır.

¹²⁰ Rinaldo Locatelli, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, **Uluslararası Konferans Tebliğinden**, Ankara: TBD ve Adenaur Vakfı Yayını, 1996, s.69.

¹²¹ George Johnes ve John Steward, **The Case For Local Government**, London: Georgen Allen Unwin, 1983, s.108.

Bunlardan ilki dikey eşitliğin sağlanması (gelir yeterliliğinin sağlanması); ikincisi yatay eşitliğin sağlanması (yönetim birimleri arasındaki yeniden dağılımın sağlanması); üçüncüsü de bölgeler arasındaki dışsallığın azaltılmasıdır.¹²²

Merkezin katkısının harcama yeri belirtilerek verilmesi yani koşullu olması, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin isteklerine uymak zorunda kalmasına neden olacaktır ki bu da mali özerkliği yok edecektir. Bu sebeple, merkezden yapılacak katkıların koşullu değil, blok şeklinde yapılması, harcama yerinin tespitinin yerel yönetimlere bırakılması mali özerkliği güçlendirecektir. Bu çerçevede, transfer sisteminin yatay ve dikey eşitleme, hizmet kalitesi ve öz kaynaklarının kullanılmasının teşviki gibi amaçları gözeten yeni bir yapıya dönüştürülmesi gerekmektedir.¹²³

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması için, mali kaynaklarının yeterli olması, özellikle mali kaynaklarını kendi öz gelirlerinden elde etmesi, bu öz gelirlerin oranlarını belirlemede söz sahibi olması ve merkezi yönetim yardımlarının koşulsuz olmasının yanında, bu gelirleri ihtiyaca göre harcayabilme yetkisine de sahip olmasına bağlıdır. Burada önemle karşımıza çıkan sorun, merkezi yönetimin aşırı bir denetim yetkisine sahip olmasıdır. Yerel yönetimler, elde ettikleri kaynaklarını kendi organlarının verdiği kararlar doğrultusunda harcayabilmelidirler.

Sonuç olarak, özerk yerel yönetimin en önemli unsuru mali özerkliktir. Mali anlamda özerkliği olmayan bir yerel yönetim aslında sözde özerktir. Bu çerçevede özerk yerel yönetimlerin, yeterli mali kaynaklarla donatılmış, mahalli vergilendirme yetkisine sahip, birçok hizmet ve yükümlülüklerini kendi sorumluluğu altında yerine getirebilen bir yönetim olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin kendi kendisini yönetmesi olarak özetlenebilen özerk yerel yönetim, gelirlerini belirleyen, mali anlamda da özerk bir yönetimdir.

¹²² Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, **Mali Yeterlilik**, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.98.

¹²³ Yılmaz ve Beriş, s.117.

VIII. YEREL ÖZERKLİĞİN YASAL DAYANAKLARI

A. Türkiye’deki Özerkliğin Yasal Dayanakları

1. 1982 Anayasası’nda Yerel Özerklik

1982 Anayasası devletin ülkesiyle bölünmez bütünlüğünü pekiştiren ve devleti güçlendiren merkeziyetçi bir yapı oluşturmaya çalışmıştır. Bu sebeple merkezi yapıyı oldukça güçlendirmiştir.

1982 Anayasası 126. maddesinde merkez idareyi, 127. maddesinde de yerel yönetimleri düzenlemiştir. 126. maddeye göre merkez idare coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır. 126. maddeye göre iller, yetki genişliği sistemi içinde merkezden yönetimin bir kademesi olarak, 127. maddeye göre de kamu tüzel kişiliğine ve yerel özerkliğe sahip bir yerel yönetim kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Fakat, yerel yönetimleri düzenleyen bu 127. madde de “yerel özerklik” deyimini yer almamıştır.

Yerel Özerklik 1982 Anayasası’nda tanımlanmamış olsa bile, Anayasa Mahkemesi kararlarında çok net olarak ifade edilmiş ve tanımlanmıştır. Bu kararlardan birinde Anayasa Mahkemesine göre;¹²⁴

“Genel anlamdaki tanımıyla özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir. Yerel yönetimler açısından özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.

Anayasa’nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen “yerinden yönetim ilkesi”, aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır. Öğretide de işaret olunduğu üzere, bu ilke; yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip

¹²⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı, 22.06.1988, E. 1987/18, K.1988/23, (Resmi Gazete, 26.11.1988/20001).

olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur.”

Anayasa Mahkemesi yukarıdaki kararında, bir topluluğun veya tüzel kişiliğin uyduğu kuralların tamamını ya da belli bir bölümünü bizzat kendisinin belirlemesi olarak tanımlamış, bunu yaparken de anayasa ya da yasaların çizdiği sınırlar içerisinde bir hareket kabiliyeti ile sınırlamıştır. Yerel yönetimler bakımından da anayasa mahkemesi kamu hizmetlerin bir bölümünün halkın yararına olarak yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmesinin yerel özerklik olarak tanımlanabileceğini vurgulamıştır. Bu ifade, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararda yönetimlerarası hizmet bölüşümüne verdiği önemi göstermektedir. Böylece, yerel yönetimlerin bazı hizmetleri yerine getirme görevini uhdesine alması, yerel özerkliğin gereklerindedir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi yerel özerkliğin üç unsurdan oluştuğunu da belirtmiş, bu unsurları, tüzel kişiliğe sahip olmak, görevli organlarını seçmek ve bu organlara karar verme yetkisinin tanımak olarak belirlemiştir.

Danıştay’da vermiş olduğu bir mahkeme kararında¹²⁵ yerel yönetimleri “Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamış, özerkliği ise; “Özerklik; merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir.” şeklinde ifade etmiştir.

Danıştay’ın bu kararına göre; yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden bir tanesi özerkliktir. Bu özerklikte, Danıştay’a göre yerel yönetimlerin yerel gereksinimlere cevap vermesi, karar verme yetkisine sahip olması ve yönetim organlarının bir kısmını seçimle oluşturmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, özerkliğin aslında merkez ve yerel yönetim ilişkilerinde bir denge unsuru olduğunu,

¹²⁵ Danıştay 10. Dairesi, 25.11.1998, E. 1996/5391, K. 1998/6116.

bu dengenin biri lehine veya aleyhine bozulmaması için özerkliğin bir güvence oluşturduğunu ifade etmiştir.

2. Yasal Düzenlemelerde Yerel Özerklik

a) 5393 Sayılı Belediye Kanunu

1982 Anayasasının 127. maddesinin ikinci fıkrası, “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklindedir. Buradaki “yerinden yönetim ilkesi” yerel özerklik olarak yorumlanabilirse de, açık bir şekilde yerel özerkliğı kast ettiğini ileri sürmek güçtür. Oysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin özerkliğı kuralının her ülkede yasalarda mutlaka ve mümkün olduğu durumlarda da anayasalarda yer alması gerektiğini belirtmektedir.

Ancak, yerel yönetimlerimize ilişkin olarak yapılan son düzenlemelerde bu konudaki eksikliğin yasal düzeyde giderildiğı görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Yasası, belediyeyi tanımlarken özerklik kelimesini kullanmakta, idari ve mali özerkliğı vurgu yapmaktadır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 3 a. maddesine göre belediye; “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğı sahip kamu tüzel kişisi”dir.

Yukarıdaki genel prensipler çerçevesinde yasalarda yerel özerklik uygulamaları aşağıdaki şekilde tek tek incelenecektir. Bu kapsamda yerel özerklikten bahsetmek için öncelikle belediyelerdeki başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda nasıl bir prosedür izleneceğı özerkliğin devamının sağlanması açısından önemlidir.

Eski Belediye Kanunu’nun 94. maddesinde, Bakanlar Kurulunca gerek görülmesi durumunda bazı il merkezlerine İçişleri Bakanlığı tarafından, il merkezi olmayan yerlere ise vali tarafından belediye başkanlarının atanabilmesine imkân tanınmaktaydı. Aynı yasa, bu gibi belediyelerde vali ve kaymakamların da belediye başkanlığı görevini yerine getirmelerine imkân vermektedir. Söz konusu yasanın bu

hükmü, seçimle iş başına gelmiş olmayı sınırlandıran bir anlam taşımakta, açık bir biçimde Şart hükümleri ile çelişmekteydi ve yerel özerkliğe müdahaleye kapı aralamaktaydı.

Yeni Belediye Kanunu, 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 yapılacağını ve görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması gerektiğini hükme bağlamıştır. 5393 sayılı Yasa öncelikle, belediye başkanının seçimle gelmesini istemekte ve bunu 45. madde ile düzenlemektedir. Mecbur kalındığı takdirde atama yoluna başvurulabileceğini kabul etmekle birlikte, Yasa bunun için “görevlendirme” ifadesini tercih etmektedir.

Gönülsüz bir kabul söz konusu olsa bile, belediye başkanının atama ile gelebileceğini kabul etmek yerel özerklik açısından olumsuz bir tavrıdır. Böyle bir durumda dahi, belediye başkanı olarak atanacak kişinin belediye meclisi üyeleri içerisinde atanması uygun olabilecektir.

Yerel özerklik açısından ele alınabilecek bir konu da, belediyelerin karar organlarından biri olan belediye encümeninin oluşumudur. Encümene verilen görevler bakıldığında bir karar organı olduğu açıkça görülmektedir. Karar organının seçimle oluşmuş olması anayasada belirtilmiş olmasına rağmen, Encümen karma bir yapıya sahiptir ve atanmışlarla seçilmişlerden oluşmaktadır. Benzer durumun yeni kanunda da devam ettiği görülmektedir. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri ile çelişmektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olması bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır.

Buradaki çelişki iki şekilde aşabilir. Birinci formül, belediye encümenlerinin bu karma yapısının değiştirilerek, sadece seçilmiş üyelerden oluşmasının sağlanması şeklindedir. İkincisi ise, zaten belediye başkanları seçimle iş başına geldikleri için arkalarında siyasi irade vardır. İşlerin aksamasından toplum önünde sorumludurlar.

Bu nedenle encümen oluşturmak yerine başkana doğrudan yetki vermek yerinde olacaktır. Bu uygulama hem anayasaya daha uyumlu olacak hem de meclis artık sürekli toplandığı için encümen adında ikinci bir kurul oluşturmaya gerek kalmayacaktır.

Belediyenin görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde, yeni Belediye Kanunu yetki ve genel yetki ilkelerini birlikte benimsemiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu, belediyenin görev ve sorumluluklarını tadadi usulle teker teker saymaktaydı. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, genel yetki ilkesini kabul etmiştir. Genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin, başka yönetimlere bırakılmamış ancak, kendilerine de yasalarla herhangi bir yasaklama getirilmemiş olan yerel nitelikteki her türlü faaliyeti yapabilme yetkisidir. Şart, genellik ilkesi ile yasalarla aksi belirtilmedikçe olabildiğince fazla yetki alanının yerel yönetimlere bırakılması gerektiğini kabul etmektedir. Yeni Belediye Kanunu her iki ilkeyi benimseyerek orta yolu bulma gayretindedir.

5393 sayılı kanunun 23. maddesinde, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü kararları, gerekçesini yazarak yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Ancak, meclis kararında salt çoğunlukla ısrar ederse, karar kesinleşir. Bu durumda belediye başkanı, meclisin ısrarı üzerine kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen kararların yürürlüğe girebilmesi için en geç yedi gün içinde mülki amire gönderilmesi gerekir. Benzer şekilde, mülki amir de hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhinde 10 gün içinde idari yargıya gidebilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye başkanının meclis kararını onaylamaması, bir nevi, Cumhurbaşkanının 1982 anayasasındaki geciktirici veto yetkisine benzemektedir. Önceki yasaya göre, belediye meclisi kesin kararlarına karşı, duyuru tarihinden itibaren 10 gün içinde, il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığı'na, il merkezi olmayan yerlerde ise valiliğe itirazda bulunulabilmekteydi. Bu itiraz il merkezi olmayan yerlerde İl İdare

Kurulunca 15 gün içinde, il merkezi olan yerlerde valilik görüşü alınarak Danıştay’ca bir ay içinde karara bağlanmaktaydı. Yine vali kararı ile meclis kararının uygulanması ertelenebiliyordu. Meclis kararları üzerinde gerek belediye başkanının gerekse de merkezi yönetimin temsilcisinin etkisinin sınırlandırıldığı ve yasaya aykırılığın idari yargıda sonuçlanabileceğinin hükme bağlandığı görülmektedir.

Yerel özerkliğin önemli bir ayağı da mali özerkliktir. Şart’ın 9. maddesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri içerisinde serbestçe kullanabilecekleri kaynakların sağlanması gereğinden söz edilmektedir. Bu gelir kaynaklarının hiç değilse belli bir bölümünün, oranlarını yerel yönetimlerin kendilerinin belirleyebilecekleri vergiler ve harçlardan oluşması gerektiği karara bağlanmaktadır. Türkiye açısından önem taşıyan bir konudur, ancak bugün ülkemizde böyle bir durum yoktur.

Ülkemizde her zaman, belediyelerin öz gelirleri devlet vergilerinden aldıkları paylardan daha az olmuştur. Yerel yönetimleri güçlü olan ülkelerde, öz gelirlerin belediye gelirleri içindeki oranının artmakta olduğu görülür.¹²⁶ Ülkemizde belediye gelirleri, 2464 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlama konusunda önemli bir çaba olarak değerlendirilen İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasası’nda da, kaynakların öz gelirlerden daha çok belediye ve il özel idarelerinin önceden sahip oldukları kaynakların artırılması, merkezden gelen kaynaklara dayandırılması ve merkezin sıcak bakmakta tereddüt etmeyeceği gelirlerinin yerel yönetimlere transferi şeklinde olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yeterli düzeyde artırılmayıp, merkezden gelen kaynaklarla desteklenmesi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin istenilen biçimde güvence altına alınmasını engellemektedir.¹²⁷ Yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları ve vergi tahsisi yapıldığı zaman görüşlerine başvurulmamaktadır. Yetki ve gelir devri ülkemizde tamamen merkezi yönetimin ve yasama organının inisiyatifindedir.

¹²⁶ Ruşen Keleş, “Belediye Gelirleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 4, (Aralık 1987), s.42.

¹²⁷ Uğur Yıldırım ve Diğerleri, “İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 3, (Temmuz 2006), s.57.

Belediyeler, yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye İçişleri Bakanlığı'nın izniyle karar verebilmektedirler. Bu tür ilişkilerin İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olması yerel özerkliği zedelemektedir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere gerektiğinde yargı yoluna başvurmalarına imkân tanımaktadır. Şartı'n kendilerine tanımış olduğu özgürlük ve haklardan yararlanmaları yargısal koruma altında olacaktır. Bu konuda herhangi bir engelleme ile karşılaştıklarında, yerel yönetimler yargı yerlerine başvurabileceklerdir. Bilindiği gibi bu yargı yerleri İdare Mahkemeleri ve Danıştay'dır. Yerel yönetimler, anayasa ile veya diğer yasalarla kendilerine tanınan hak ve yetkilerin serbestçe uygulanmasını sağlayıcı önlemlerin alınması için yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptirler.

Meclisin, faaliyet raporundaki yetersizlikten dolayı belediye başkanını başkanlıktan düşürmesi mümkündür. 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 mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararının, Danıştay'ca uygun görülmesi durumunda belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Eski yasada bu oran üçte iki çoğunluk şeklindeydi. Yeni yasanın, başkanın meclis karşısındaki konumunu biraz daha güçlendirdiği söylenebilir.

Meclis, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratar ve görevleriyle ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Eski kanunda, belediye meclisinin görevini yapmaktan çekinmesi ibaresi mevcut olup, meclisin yasal yükümlülüklerini kasıtlı olarak yapmaması şartı aranmaktaydı. Oysa, yeni düzenlemeyle görevi yapmayı

ihmal etmekte fesih sebebidir. Fakat, burada meclisin sadece görevi ihmal etmesi yeterli olmamaktadır. Bununla birlikte, görevi süresi içinde yapmamak ve belediyeye ait işleri aksatmak veya geciktirmek şartları da aranmaktadır. Bu noktada tartışılması gereken bir başka konuda, meclisin kararlarını beğenmeyerek ya da kararların yanlışlığını ileri sürerek feshini istemek mümkün değildir. Meclis, önüne gelen her konuda gerekli araştırmayı yapacak ve özgürce kararını verecektir. Fakat, uygulamada meclisin belediye başkanını çalıştırmamaya yönelik kararlar alması fesih nedeni olarak sayılmıştır. Burada meclis siyasi bazı niyetlerle sadece belediye başkanını çalıştırmazsa, feshi gerekir. Fakat, burada da meclisin tamamı fesh edileceğinden bu davranışlara katılmayan meclis üyeleri de fesihten dolayı mağdur olacaklardır. Bu kapsamda, bu uygulamanın adil olmadığı anlaşılmaktadır. En azından meclisin feshini gerektirecek uygulamalara katılmayan meclis üyelerinin haklarının burada korunması gerekmektedir.

Eski Kanunda, kanunen belirtilen yer ve zaman dışında toplanma da meclisin fesih sebebi sayılmaktaydı. Yeni kanunda fesih şartlarının daraltıldığı görülmektedir. Böylelikle, meclisin daha serbest hareket edebilmesine imkân verilmiştir. Bu değişiklik özerklik açısından olumlu olarak değerlendirilmelidir.

Belediye meclisinin feshi sürecini kanundaki son değişiklikle İç İşleri Bakanlığı başlatacaktır. Bu süreçte belediye başkanı veya meclisi seçen halkın herhangi bir yetkisi yoktur. Kanaatimizce, meclisin feshini talep etme hakkının bu kapsamda onu seçen halkın çoğunluğuna da verilmesi daha yararlı olacaktır.

Belediye encümeni, 1580 sayılı Kanunda olduğu gibi atanmış ve seçilmişlerden oluşmaktadır. Encümenin seçilmiş kişilerden oluşması yerel özerkliğin sıhhati açısından gereklidir. Önceki kanunda yer alan encümenin belediye başkanının harcamalarını denetleme yetkisine, 5393 sayılı Yasada yer verilmediği görülmektedir. Bunun sebebinin belediye meclisinin ayda bir kez olmak üzere daha sık toplanması ve bu görevi bizzat ifa etme imkânına sahip olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Belediye bütçe tasarısı, belediye saymanlığı tarafından hazırlanır, encümende incelenir, meclis tarafından karara bağlanır. Bütçe bir meclis kararıdır. Meclis kararı olması yerel özerkliğin gereğidir. Daha önce özel bütçe olarak adlandırılan mahalli idareler bütçeleri, “mahalli idareler bütçesi” olarak adlandırılmıştır.¹²⁸ Bu nedenle, belediye bütçeleri mahalli idareler bütçeleri niteliğindedir. Eski kanunda bütçenin onayı mülki amirlerin vesayet yetkisi içinde iken bu kanunla kaldırılmıştır. Ancak, mülki amirin meclis kararlarının kesinleşmesinden sonra bir hafta içerisinde haberdar edilmesi ve gerekli gördüğünde 10 gün içinde idari yargıya başvurulabilme yetkisi aynen burada da devam etmektedir.

Belediyelerin bu kanun hükmüne uyumlu olarak çeşitli gelirleri henüz yeniden düzenlenmemiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmiş yerel yönetim sistemine uygun bir mali desteklemeden halen yoksun oldukları ifade edilebilir. Kanun koyucu, yerel yönetimleri güçlendirdiği halde, artan hizmetlere paralel bir şekilde mali destekte henüz bulunmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yerel özerklik bakımından önemli bir diğer konu da kent konseyleridir. Kanunun 76. maddesinde kent konseyi’nin tanımı, görevleri ve oluşumuyla ilgili olarak düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimlerin güçlerini aldıkları konseyler, yerel halkla iç içe olmalarına ve yerel katılıma imkân vermektedir. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi 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.

Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılması, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesi, yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılık, demokrasi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek ve kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap

¹²⁸ Derdiman, s.82.

verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak konseyin görevleri arasındadır. Kent konseyinin çalışma ilkeleri arasında da, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler kararları ile diğer uluslararası sözleşmelerde, kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirme; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutma ve katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas alma vardır.

Kent konseyi, görevleri ve çalışma ilkeleri ile yerel otoritelerin yanında yer almak, onlara yardımcı olmak ve özerklik alanını onlarla beraber savunmak yeteneğine sahip bir kuruldur. Bununla beraber, yerel yönetimlerin sahip oldukları özerkliği yerel ihtiyaçların giderilmesi noktasında kullanmak ve bunun amacı dışında kullanılmasına engel olabilmek özelliğine sahip olması yönü ile önemli bir kurum olarak değerlendirilebilir. Özellikle muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımı demokrasi ve katılımcılık açısından önemli gelişmeler olarak değerlendirilmelidir.¹²⁹ Kanunda kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarının İç İşleri bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle tespit edileceği belirtilmiş olmasına rağmen, halen kent konseylerinin nasıl oluşacağı ve çalışma usul ve esaslarının neler olacağı belirlenememiştir. Dolayısıyla bunun uygulamaya geçirilmesi sonucunda toplumun yönetime nasıl katılacağı belli olacak ve yararları o zaman ortaya çıkacaktır.

b) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin a fıkrası, büyükşehir belediyesini, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak

¹²⁹Mustafa Ökmen, “Uyum sürecinde İdari-Politiki: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2006, s.89.

tanımlamaktadır. Tanımda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun bir şekilde ve 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan farklı olarak, idari ve mali özerkliğe vurgu yapılmakta ve yasal hükme bağlanmaktadır. Burada önemli olan “ idari ve mali özerkliğe sahip olma” cümlesidir. Böylece, özerklik kayıt altına alınmaktadır.

Burada, Büyükşehir Belediyeleri açısından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun yerel özerkliğe yaklaşımını ele alırken, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki denetleme ya da bazı tasarruflarda bulunma hallerinden de bahsetmek ve açıklamak gerekmektedir.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde birden fazla ilçe veya ilk kademe belediyesinin olması bu belediyeler arasında koordinasyonun sağlanması gereğini beraberinde getirir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 27. maddesi belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon başlığı altında bunu düzenlemiştir. Buna göre, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki koordinasyon büyükşehir belediyesince sağlanır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyesi arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, Büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

Kanun ayrıca, büyükşehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi tanımıştır. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteme, inceleme ve gerektiğinde bunlardan örnek almayı içerir. Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi, adeta hiyerarşik bir yetkiye dönüşmüştür. Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyelerinin, kurulma amaçlarına uygun olarak, yörenin ortak ve yerel ihtiyaçlarını gidermek için bazı görevleri doğrudan üstlendiği; ilk kademe ve ilçe belediyelerinin yürüttüğü görevlerle ilgili olarak da koordinasyonu sağlamak

amacıyla birtakım tasarruflarda bulunduğu görülmektedir. Ancak ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde kurulan böylesi bir vesayet ilişkisi, ilçe belediyelerinin kamu tüzel kişisi olarak özerklik sınırlarını ciddi bir biçimde daraltmaktadır.¹³⁰ Öyle ki, aralarındaki ilişki vesayetten öte hiyerarşik ilişkiyi çağrıştırmaktadır. Bu da 5216 sayılı yasanın önemli eksiklerinden birini oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında, kendi üyeleri arasından, bir yıl için, gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının katılamadığı toplantılara genel sekreter başkanlık etmektedir (m.16). 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre, encümenin tüm üyeleri atanmışlardan oluşmaktaydı. Encümene seçimle işbaşına gelen kimse yoktu. Yeni yasa encümen üyelerinin yarısının meclis üyeleri arasından seçilmelerini hükme bağlamıştır. En azından encümen üyelerinin yarısının, halk tarafından seçilmiş olan encümen üyelerinden oluşması özerk ve demokratik bir yapı için olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

c) 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idaresini 3. maddenin a fıkrasında, “il halkının mahalli, müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır. Böylelikle yasada, il özel idarelerinin idari ve mali özerklikleri hüküm altına alınmaktadır.

Halkın il düzeyindeki mahalli ve müşterek olan ihtiyaçları kastedilmektedir. İl özel idaresinin hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunacağı hükme bağlanmıştır. Bu durum sübsidiarite ilkesini çağrıştırmaktadır.

5302 sayılı kanunun 35. maddesinde, il özel idarelerinin tüm faaliyetlerini yürütmek için sekreteryâ hizmetleri de dahil, organların kararlarının uygulanması

¹³⁰ Derdiman, s.72.

için gerekli takipleri yapmak üzere il genel idaresinden ayrı bir il özel idare teşkilatı kurulmuştur. İl özel idaresi teşkilatının; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağını ve ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin il genel meclisinin kararıyla olacağını hükme bağlamıştır. Bu madde ile il özel idarelerinin faaliyetlerini yürütmesi için ayrı bir teşkilat kurulması idari özerklik anlamında kayda değer bir gelişmedir.

İl özel idaresinin bir kamu tüzel kişisi olarak mali anlamda özerk olması gerekmektedir. Bu kapsamda kanunun 42. maddesinde il özel idaresinin gelirlerinin hangi kalemlerden oluşacağı açıkça yer almıştır. Ayrıca, bu bağlamda kanunun 45. maddesi bütçenin hazırlanması ve kabulü usulünü de belirlemiştir. Buna göre, vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. İl özel idarelerinin güçlendirilmesi meylane paralel şekilde henüz bir gelir artırımına gidilmediği dikkat çekmektedir.

d) Türkiye'deki Yasalar Çerçevesinde Yerel Özerkliğin Değerlendirilmesi

Yeni yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ile bunlar üzerindeki denetim konularında önceki düzenlemelere göre çok farklı ve değişik nitelikte hükümler getirmiştir.¹³¹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 2. maddesinde özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatta ya da uygun olduğu durumlarda anayasada tanınması istenmektedir. Bilindiği gibi, 1982 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliklerini açık bir biçimde hüküm altına almamaktadır. Fakat, yeni yasal düzenlemelerle bu eksikliğin giderildiği

¹³¹ Ali Ulusoy, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s.180.

görülmektedir. Buna örnek olarak, il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin “idari ve mali özerkliğe” sahip kamu tüzel kişileri oldukları, söz konusu yasalarda açık bir şekilde ifade edilmekte ve hüküm altına alınmaktadır.

Yeni yerel yönetim yasalarında karar organı olarak meclisin konumunun güçlendirilmesi, meclisin aldığı kararlarda salt çoğunlukla direnebilmesi, bu kararların herhangi bir onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilmesi, meclisin feshine sebep olan konuların sınırlandırılması ve yerel yönetim bütçelerinin meclis kararı olarak düzenlenmesi yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirilebilecek hususlardır. Yasada kent konseyine yer verilmesi, kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesinin hükme bağlanması da yerel katılıma zemin hazırlaması yönünden, yerel özerkliğin sağlıklı işlemesi açısından önemlidir. Büyükşehir belediye encümeninin yarısının seçimle işbaşına getirilmesi gerektiğinin yasal hükme bağlanması da bu önemli hususlar arasında sayılabilir.

Yeni yasal değişikliklerin, yerel özerklik açısından olumsuz olarak değerlendirilebilecek yönleri de vardır. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 25. maddesinin 1. fıkrasında, İl Encümeni içerisinde daha önce atanmış kimse bulunmazken, yeni düzenlemeyle encümen üyelerinin yarısının atanmış kişilerden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Bu maddeye ilişkin olarak açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, il özel idarelerinin Anayasa'nın 127. maddesinde, il halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlandığını vurgulamış ve 5302 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde, il encümeninin karar organı değil, yürütme organı olmasının öngörüldüğünü belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi, 25. maddenin gerekçesinde de, bu düzenleme ile il encümeninin, idari bir organ olarak düzenlendiği belirtmiştir. Bu nedenlerle, encümeninin karar organı değil, il genel meclisince alınan kararların uygulayıcısı olduğu gözetildiğinde, il encümeninin oluşum ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin olarak, maddenin birinci ve

üçüncü fıkralarında yer alan düzenlemelerin, Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır.¹³²

Bu kararla Anayasa Mahkemesi il encümenini bir karar organı olarak değerlendirmemiş, idari bir organ olarak yani yürütme organı olarak nitelendirmiştir. Bu sebeple de il encümeninin üyesi olarak atanmış kişilerin bulunmasını oy çokluğuyla Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

Kanaatimizce, ikinci derecede karar organı olarak değerlendirilebilecek encümende seçilmişlerin yanında atanmış üyelerin varlığı, yerel özerklik açısından olumsuz bir durum olarak değerlendirilmelidir. Encümen üyesi atanmış kişilerin görevleri itibarıyla konulara daha vakıf olması ve bunun da hizmet gereklerini olumlu yönde etkilemesi bir an için düşünüldüğünde olumlu gibi gözükse de, karar verme pozisyonunda atanmış kişilerin olması özerklik açısından olumlu değildir. Seçilmiş kişiler zaten belli konularda görevlendirilmiş atanmış profesyonellerle istedikleri zaman görüşmekte, bilgi alabilmekte ve konulara vakıf olabilmektedirler. Yani hizmet gereklerinin yerine getirilmesinde herhangi bir aksaklık söz konusu olmayacaktır. Fakat, karar mekanizması içerisinde atanmış profesyonellerin olması, özerkliği zedeleyici bir unsurdur.

Mali açıdan yerel özerkliğin yeterli ölçüde sağlanmaması, yerel yönetim organları üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın vesayetinin devam etmesi, il genel meclisinin vali ile ilgili yetersizlik kararında takdir yetkisinin İçişleri Bakanlığı'nda olması, yerel özerkliğe zarar veren konular olarak sayılabilir.

Özerkliği zedeleyici bir başka konu da büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerinde genel sekreterin belediye başkanı ve valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmasıdır. Burada dikkat çeken bir başka konu da büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisidir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye verilen sürenin sonunda bu eksiklik ve aykırılıkları giderebilmektedir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde kurulan

¹³² Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.01.2007, E. 2005/032, K. 2007/003.

böyle bir vesayet ilişkisi, ilçe belediyelerinin kamu tüzel kişisi olarak özerklik sınırlarını daraltmaktadır.

Genel olarak yeni yerel yönetim yasalarında, birtakım eksiklikler olmakla birlikte, özerk yerel yönetimler için önemli çabalar gözlendiği ifade edilebilir. Yeni yerel yönetim yasalarında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda vurgulanan özerkliğe ilişkin düzenlemelerin dikkate alınarak, yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturma çabaları görülmektedir.

B. Uluslararası Düzenlemeler

Yerel yönetimlerin özerkliğinin, iktidarın tek elde toplanmasına karşı duyulan güvensizliğin bir sonucu olduğu ve bu nedenle merkezileşmiş devletten talep edilen özgürlüğün bir ifadesi olduğu söylenebilir. Yerel özerklik ilkesi genel olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel etkinlik ve kontrolün arttırılmasını içeren düzenlemeler getirirken, bazı sınırlamalara da bağlı tutulmaktadır.¹³³ Bu sınırlamalara örnek olarak;

- Belli durumlarda yerel yetkililerin girişimleri için merkez onayının alınması,
- Anayasa ve yasalara aykırı kuralların yerel yönetimlerce yerine getirilmemesi,
- Yerel toplumu aşan bazı düzenlemelerin salt yerel yönetimlerce yapılamaması sayılabilir.

Özerklik, kendi kendine ortaya çıkan bir olgu değildir. Gücünü bazı yasalardan alır. Bu kapsamda, yerel özerkliğin de dayandığı uluslararası ve ulusal düzenlemeler mevcuttur. Özerkliği tanımlayan ve sınırlarını çizen yasal düzenlemenin temelini uluslararası düzenlemeler oluşturur. İşte bunlardan en önemlisi “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”dır.¹³⁴

1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

a) Özerklik Şartı'nın Oluşumunun Tarihi Gelişimi

¹³³ Aydemir, s.44.

¹³⁴ Aydemir, s.45.

Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk hale getirmek, sanayileşmiş batı ülkelerinin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları, demokratik ve çağdaş değerlerin başında yer almaktadır. Yerinden yönetim ve dayandığı ilkeler, Avrupa halkının günlük yaşamına ve kamu bilincine mal olmuş durumdadır. Avrupa ülkeleri, Avrupa Konseyi'nin kurulduğu 1949 yılından itibaren, yerel yönetimlerin özerkliğine büyük önem vermişlerdir. Yerel özgürlükler, Avrupa'da yurttaşların hak ve özgürlüklerinin mantıksal ve zorunlu bir ögesi oluşturmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde, özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir. Özerk yerel yönetim ilkesinin korunması ve sürekli bir şekilde geliştirilmesinde bir zorunluluk olduğu savunulmaktadır.¹³⁵

Avrupa Konseyi, 1967'de yukarıda belirtilen nedenlere dayanarak benimsediği 67 sayılı kararla “Yerel Özerklik Bildirgesi”ni Avrupa kamuoyuna sunmuştur. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın (CPLRE) bu kararı ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden bir girişimde bulunması istenerek, karar Parlamenterler Meclisi'nin 615 sayılı önerisi ile desteklenmiştir.¹³⁶

CPLRE, 1981 yılında da, genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir “İlkeler Bildirgesi”ni benimsemiştir. Avrupa ülkelerinin tarihsel gelişmeleri ve yönetim yapılarından kaynaklanan farklılıkların hesaba katılması gereği olarak, daha esnek kurallar içeren bir Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağı, 1982 yılında 126 sayılı kararla Bakanlar Komitesi'ne sunulmuştur.¹³⁷

İleriki dönemlerde daha da geliştirilen metin, yerel yönetimlerden sorumlu bakanların 6-8 Kasım 1984'de Roma'da yapılan altıncı konferanslarında uygun bulunmuş ve Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek, 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır.¹³⁸

¹³⁵ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, (Kasım 1995), s.3-4.

¹³⁶ Keleş, s.4.

¹³⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.75.

¹³⁸ Keleş, s.76.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının kabul edilmesi yönünde, Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmektedir. Ancak bunların uygulanması genelde, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin kendi iç mevzuatına bırakılmıştır.¹³⁹ Demokrasinin gelişmesinde, yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında temel bir konuma sahip bulunan yerel yönetimler için bu Şart, haklarının korunabilmesi açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır.

b) Özerklik Şartı'nın Amacı

15 Ekim 1985'te devletlerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın amacı Şart'ın birinci paragrafında aşağıdaki şekilde yer almıştır:

“İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler,

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

Bu amacın gerçekleşmesinin yollarından birisinin idarî alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel Makamların her türlü demokratik rejimin ana temellerinden biri olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin timinin paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,

Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

¹³⁹ Ali Pıtırılı, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt 61, Sayı 383, (Haziran 1989), s.61-62.

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyit ederek, aşağıdaki maddelere bağlı kalacaklarını taahhüt ederler.”

Yukarıdaki metinden de anlaşılacağı üzere Şart, yerel yönetimlerin demokrasinin temel taşları olduğu düşüncesine dayanan ve yerel özerkliğin ilkelerini tanımlayan ve koruyan ilk çok taraflı bir tüzel araçtır.¹⁴⁰

c) Özerklik Şartı’nın Kapsamı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yukarıda açıkça belirtildiği üzere, bir önsöz ile başlamaktadır. Önsöz, Özerklik Şartı’nın genel gerekçesi niteliğinde olup, Şart’ın amacını ve bu amaca hangi fikri temeller inşa edilerek ulaşılabileceğini belirtir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden meydana gelmektedir. Toplam 10 maddeden oluşan birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı temel ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği önemle vurgulanmaktadır. Bu bölümde özerk yerel yönetim kavramının tanımı şöyle yapılmaktadır: “Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.”¹⁴¹

Birinci bölümde özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anasal ve yasal zeminden bahsedilerek, böyle bir zemin için devlet rolünün azaltılması ve bu

¹⁴⁰ Aydemir, s.43.

¹⁴¹ Resmi Gazete, 3 Ekim 1992.

bağlamda devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en az seviyeye indirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir.

Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilerek, verilen görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği belirtilmektedir.¹⁴²

Toplam üç maddenin yer aldığı Şart'ın ikinci bölümünde, bu Şart'ı onaylayan devletlerin yükümlülükleri ve sorumlulukları ile ilgili kurallar yer almaktadır. Bu bölümde, devletlerin çekince koymakta özgür oldukları maddeler ayrı ayrı gösterilmektedir. Özerklik Şartı'nda, devletlerin Şart'ın maddelerini uygulamaya geçirdiklerini zaman zaman Konsey'e bildirmelerinin dışında, imzalanılan ilkelerin nasıl uygulandığını, uygulanıp uygulanmadığını denetlemeye ilişkin herhangi bir mekanizma kurulmamıştır.

Bununla birlikte, Bakanlar Komitesi adı verilen organ aracılığıyla, üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulamaya her zaman olanak vardır.¹⁴³ Devletler bu Şart'ı onaylamakla, yerel yönetim kuruluşlarının merkezi yönetimle olan ilişkilerini bu Şart'a bağlı bir şekilde yürütmeyi kabul etmektedirler. Bu kapsamda, kendi mevzuatlarında değişiklik yapma ve Şart'ın ilkelerinden sapmaksızın tasarrufta bulunma yükümlülükleri vardır.

Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerle ilgili önemli organlarından biri olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, son yıllarda etkin bir izleme sistemi oluşturmaya çalışmaktadır. 1992'de alınan 233 sayılı karar ile Şart'ın uygulamasını izleme görevi Kongre'nin çalışma gruplarından birine bırakılmıştır. Bu izleme görevi, sayıları 25'i bulan ve üye devletlerden doğrudan doğruya konseyce çağrılan yönetim hukuku, siyaset bilimi ve yerel yönetim uzmanlarınca yerine getirilmektedir. Bu uzmanlar, konseye kendi ülkelerinin yerel yönetim sistemini çözümleyen ve yasalarının Şart'ın ilkelerine uygunluğu konusunda değerlendirmeler içeren raporlar sunmaktadır.¹⁴⁴

¹⁴² Aydemir, s.37.

¹⁴³ Keleş, *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*, s. 5.

¹⁴⁴ Keleş, *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*, s.6-7.

Şart'ın son bölümü ise uygulama ve yürürlük koşullarına ait kuralları içeren dört maddeden oluşmaktadır.

Üç ana bölümden oluşan Özerklik Şartında dört ana tema vardır.: Şart'ta özerk yerel yönetimin tanımı yapılmakta, ikinci olarak yerel yönetimlerinin farklı unsurlarının hayata geçirilmesinden söz edilmektedir. Şart'ın üçüncü ana teması yönetim serbestisini sağlaması iken; son ana teması ise yönetim kaynaklarından bahsedilmesidir.¹⁴⁵

Sonuç olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en önemli eksikliği Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde uygulanıp uygulanmadığının gözetimi konusunda bir hüküm getirmemiş olmasıdır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CPLRE) önceleri Şart'a ek bir protokol getirerek devamlı komite oluşturulması düzenlenmesini düşündüyse de daha sonra uygulanma zorluğu nedeniyle bundan vazgeçilmiştir. Daha sonra “ex-officio” denilen resmi nitelik taşımayan bir denetim yöntemi uygulamaya konulmuştur. Günümüzde halen böyle bir izleme komitesi, Şart'ı imzalayan ülkelerdeki uygulamaları izlemekte ve hazırladığı raporları Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ne sunmaktadır.¹⁴⁶

d) Özerklik Şartı'nın İçeriği

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde amaç ve hedefler belirlenmiştir. Buna göre, ‘yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin temel kurumlarından biri olduğu’; ‘güçlü, sorumluluklarla donatılmış yerel yönetimlerin varlığının, etkili ve yurttaşlara yakın bir yönetimi’ sağlayabileceği, ‘çeşitli Avrupa ülkelerinde yerel özerkliğin korunmasının ve güçlendirilmesinin, demokrasi ve yetkilerin yerelleşmesi üzerine kurulu bir Avrupa'nın oluşturulmasına önemli katkıda bulunacağı’ ve bunun ‘karar organları demokratik bir biçimde oluşturulmuş, sorumlulukları ve bunları yerine getireceği yöntem, araçlar ve mali kaynaklar açısından geniş bir özerklikten yararlanan yerel yönetimlerin varlığı’ ile olanaklı

¹⁴⁵ Türkiye Belediyeler Birliği ve Hollanda Belediyeler Birliği, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler**, (Uluslararası Seminer), Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, 2003, s.51.

¹⁴⁶ Enis Yeter, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye, Anayasa İle İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, (Ocak 1996), s.12.

kılınabileceği belirtilmektedir. Şart'ın temel hükümleri, yerel demokrasi ve özerklik ideallerine ulaşılmasına ilişkindir.¹⁴⁷

Şart'ın 2. maddesine göre, yerel özerklik ilkesi, ulusal yasal düzenlemelerde ve olanaklıysa, anayasada tanınacaktır. Burada adı geçen 'olanaklıysa' kelimesi aslında yumuşatılma gayesi ile kabul edilmiştir. Anayasaya, 'özerk yerel yönetim' ilkesi dahilinde konulacaktır. Ancak yasalarda yer alması zorunludur.¹⁴⁸

Şart'ın 3. maddesine göre, yerel özerk yönetimlerin, yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü düzenleyip yönetmeye hak ve yetkileri bulunmaktadır. Bu hak, doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip meclis ve kurullar eliyle kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda vatandaşlardan oluşan meclislere, referanduma, vatandaşın doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulmasını hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Yerel yönetim özerkliği, tanımdan da anlaşılacağı gibi, Özerklik Şartı'nda hak statüsünde değerlendirilmiştir. Bu hak, yerel yönetimlere, dolayısıyla yerel topluluklara tanınan bir yönetme ve düzenleme hakkıdır.¹⁴⁹

Bu maddede, yerel yönetimin organlarının seçiminde doğrudan demokrasi yönetiminin uygulanabileceği üzerinde durulmakta ve temsili demokrasi yönetimlerinde ortaya çıkan sorunların doğrudan demokrasi yöntemiyle giderilebileceği düşünülmektedir.¹⁵⁰ Diğer taraftan, özerk yerel yönetim kuruluşlarının nitelikleri belirlenirken, sadece karar organlarının serbest seçimle göreve gelmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Bu ifadeden, yürütme görevini yüklenen organların, atamayla göreve gelebilecekleri anlaşılmaktadır.

¹⁴⁷ Chris Himsworth, "Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkeler Uyumun İzlenmesi", Ayşegül Mengi (Ed.), **Yerellik ve Politika** içinde 275-285, İstanbul: İmge Kitapevi, 2007, s.276.

¹⁴⁸ Yeter, s.4.

¹⁴⁹ Erdoğan Günel, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özerkliği Sorunu", (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 18 Mart Üniversitesi SBE, 1997), s.41.

¹⁵⁰ Erol Rüstemoğlu, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2000), s.18.

Şart'ın 4. maddesine göre, genel olarak kamusal görevler yurttaşın en yakın olan bu yönetimlerce yerine getirilecektir ve yerel yönetimlerin yetkileri geniş ve özeldir.

Özerklik Şartı'nın 4. maddesi, genel yetki ilkesini kabul etmiştir. Bu ilkeye göre, olabildiğince fazla yetki alanının yerel yönetimlere, aksi kararlaştırılmamış ise, bırakılması gerekir.¹⁵¹

Tersi belirtilmedikçe veya başka yönetimlere bırakılmadıkça, yerel nitelikte olan her kamu hizmetini yerel yönetimlerin görmesi, yerel özerkliğin bir gereğidir. Bu ilkeye, genellik ya da yerellik adı verilir.¹⁵²

Batı literatüründe 'sübsidiarite' kavramı ile ifade edilen 'yerellik', yerel yönetimlerin temel özelliklerinden biri olan özerkliğin tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmektedir.¹⁵³

Bu ilkeye ilk olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. paragrafında, adı anılmaksızın yer verilmiş¹⁵⁴ ve kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Sübsidiarite ilkesi, parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililer tarafından alınacak kararların yurttaşlara olabildiğince yakın olarak alınacağı, başka bir deyişle, mümkün olan en alt düzeyde alınacağı anlamına gelmektedir; ancak iyi bir neden varsa kararlar daha yüksek düzeylerde alınacaktır.¹⁵⁵

Yukarıda belirtilen genel ifadeler yanında sübsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği açısından işlevine de değinmek yararlı olacaktır. Birlik çerçevesinde bu ilkeden beklenen temel amaç, birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımı belirlemektir.¹⁵⁶ Nitekim, Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesine göre, 'topluluk, belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise sübsidiarite ilkesi gereğince hareket

¹⁵¹ Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler**, (Uluslararası Konferans), Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara, 1995, s.102.

¹⁵² Ruşen Keleş, "Çağdaş Belediyeciliğin İlkeleri", **Yerel Dergi**, Sayı 14, (Ağustos 2001), s.46.

¹⁵³ Osman Pehlivan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 6, Sayı 6, (Haziran 2001), s.33.

¹⁵⁴ TOBB, **Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması)**, Ankara, 1996, s.25.

¹⁵⁵ TOBB, s.26.

¹⁵⁶ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 4. Baskı, İstanbul: Erkan Matbacılık, 1998, s.80.

eder. Üye devletler düzeyinde yeterli derecede yerine getirilmeyen ve belirlenen amaçlara topluluk düzeyince daha iyi ulaşılabileceği belirlenen amaçlara, topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabileceği belirlenen etkinlikler sübsidiarite ilkesi gereğince yerine getirilir’ biçimindeki düzenleme bu durumu açıkça belirtmektedir. Ancak burada dikkat edilecek husus, sübsidiarite ilkesinin açıkça birliğin yetki alanına dahil edilmeyen konular için kullanılacağıdır.¹⁵⁷

Ayrıca sübsidiarite ilkesi, ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmaktadır. Birlik anlaşmasının önsözünde ‘halka yakın’ bir yönetsel yapıyı amaç edinen AB’nin ulus-altı yönetsel birimleri koruyacağı öngörülebilir.

Bu ilkenin bir diğer özelliği de, yerel özerkliğin garantisi sayılmasıdır. Sübsidiarite ilkesi yerel özerklik ilkesine, yetkilerin nasıl ve kim tarafından kullanılacağını belirleyerek uygulama kolaylığı sağlamaktadır. Diğer taraftan sübsidiarite ilkesi, üst toplumsal yapıların, alt yapıları koruma görevi olarak da anlamlandırılabilir.¹⁵⁸

Ayrıca, sübsidiarite ilkesi, ekonomiye devlet tarafından yapılan aşırı müdahalelere karşı çıkılması için zemin oluşturur.¹⁵⁹

Avrupa Özerklik Şartı’nın 5. maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarının çizilmesinde ve belirlenmesinde, mümkünse halk oylamasına başvurulması ve yerel halka danışmadan yerel sınırların değiştirilmemesini ifade etmektedir.

Özerklik Şartı’nın 6.maddesinin ilk paragrafında, kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere aykırı olmamak koşuluyla, yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabilecekleri belirtilmektedir.

Aynı maddenin 2. paragrafında ise “yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre, yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân

¹⁵⁷ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, “Avrupa Birliği ve Sübsidiarite İlkesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3, (Temmuz 2007), s.11.

¹⁵⁸ Bezci ve Coşkun, s.12.

¹⁵⁹ Bezci ve Coşkun, s.12.

verecek ölçüde olmalıdır, bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır” denilerek; yerel yönetim kuruluşlarında istihdam edilecek personelin niteliğine ve yetiştirilmesine verilen önem gösterilmiştir.

Şart’ın 7. maddesinin ilk paragrafında, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşullarının, bu görevlerin serbestçe yerine getirilmesine olanak sağlayabilecek tarzda olması gerektiği ifade edilmektedir.

Anılan maddenin 2. paragrafında; “görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte; uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır”, hükmü getirilmiştir.

Aynı maddenin 3. paragrafıyla, yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işler ve faaliyetlerin kanuna veya temel hukuk ilkelerine göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Özerklik Şartı’nın 8. maddesinin 1. paragrafında, yerel yönetimlerin idari denetiminin kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği; 2. paragrafında, yerel yönetimlerin idari denetiminin normal olarak sadece kanunla ve anayasa ile belirlenen ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağı, bununla beraber, üst makamların yerel yönetimleri yetkili kıldıkları işlerle ilgili olarak, işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı hususunda idari denetime tabi tutulabilecekleri; 3. paragrafında, yerel yönetimlerin idari denetiminin, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde olacağı hüküm altına alınmıştır. Burada hukuka uygunluk denetiminin kural, yerindelik denetiminin istisna olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü, yerindelik denetimi yukarıdan devredilen görevlerle sınırlı bir denetimdir. Özerklik Şartı’nın metninde, yönetsel denetimin önceden mi, yoksa sonradan mı yapılacağına ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır.

Şart'ın 9. maddesi, genel itibarıyla yerel yönetimlerin serbestçe kullanacakları mali kaynakların sağlanması ve bunun kanunlarla verilen sorumluluklarla orantılı olmasını öngörür. 1. paragrafta, ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı; 2. paragrafta, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı; 3. paragrafta, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar dahilinde, belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağı ifade edilmiştir. 4. paragrafta, yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesi ve esneklik taşıması gerektiği; 5. paragrafta, mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasının gerektiği; 6. paragrafta, yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin 7. paragrafında, mümkün olduğu ölçüde, yerel yönetimlere yapılan hibelerin, belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacağı; hibe verilmesi yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde, kendi politikalarına ilişkin olarak, takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyeceği hüküm altına alınmıştır. 8. paragraf, yerel yönetimlere kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde borç alma imkânı tanımaktadır.

Özerklik Şartı'nın 10. maddesinin ilk paragrafında, yerel yönetimlerin yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekleri ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabilecekleri belirtilmektedir. 2. paragrafında ise, her devletin yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması, geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetimler birliklerine katılma hakkını tanıyacağı; 3. paragrafında, yerel yönetimlerin, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Özerklik Şartı'nın birinci bölümünün son maddesi olan 11. maddesi, yerel yönetimlerin, yargı güvencesinden yararlanabilmesiyle ilgilidir. Bu maddede, yerel yönetimlerin kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacakları hüküm altına alınmıştır.

e) Özerklik Şartı'nın Değerlendirilmesi

Yerel Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Çünkü, bu şart, ona taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve akçal yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir.¹⁶⁰

Özerklik Şartı, teknik ve siyasi açıdan iki role sahiptir: “ Teknik açıdan bakıldığında uluslararası bir anlaşmadır ve imzalamış olan üye devletleri ile onaylanmış olan devletleri bağlar. Uygulaması zorunludur. Siyasi açıdan bakıldığında ise giderek güç kazanmıştır. Temsilciler, özerkliğe giderek daha çok önem vermişlerdir. Bu bir güçtür. Şartın gücünün artışı daha çok imza ve onay almasından kaynaklanır.”¹⁶¹

Şart'ın birinci bölümünde yer alan ve yukarıda detaylı bir şekilde açıklanan 11 hüküm, yerel yönetim özerkliğine ulaşmak için gerekli olan temel hakları, açık ve güçlü bir biçimde sunmaktadır. Öte yandan, Özerklik Şartı'nda yer alan bu temel ilkelerin uygulanması bakımından Avrupa ülkeleri üç bölümde değerlendirilebilir.

Birinci bölümü oluşturan devletler Şart'ın ilkelerinin kendi yasa ve hatta anayasalarında fazlasıyla yer aldığı kanısındadırlar. Belçika, Fransa, Almanya, Finlandiya, Norveç, İsveç bu bölüme giren ülkelerdendir. Şart'ın kuralları onlar için bir yenilik getirmez. Onlar için Şart'a taraf olmak, var olan durumun açıklığa kavuşturulmasından başka bir şey değildir. Dolayısıyla, anayasa ve yasalarında bir değişiklik yapma zorunlulukları da yoktur.

¹⁶⁰ Keleş, *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*, s.4.

¹⁶¹ Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, s.25.

İkinci bölümü oluşturan devletler ise, Şart'a taraf olmanın anlamına inanırlar. Yaptıkları, Avrupa'nın ortak tüzel istemi içerisinde yer almaktır. Bunlara örnek olarak Eski Doğu dünyasından Batı dünyasına geçen Macaristan ve Polonya'yı örnek olarak gösterebiliriz.

Üçüncü bölümü oluşturan devletlerde, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onaylanması, bu ülkelerde yerinden yönetim kurallarının yeniden düzenlenmesi esnasında olmuştur. Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in demokrasiye dönmelerinin ardında gerçekleştirmeye çalıştıkları yerinden yönetim kuralları arasında Şart'ın ilkelerinden büyük bir bölüm de yer almaktadır.

Sonuç olarak, özerklik yerel yönetimlerin doğasında olan ve yerel yönetimleri geliştiren bir faktördür. Ancak, özerkliği amacının dışında kullanarak bağımsızlık olarak değerlendirmek yanlışlıklara neden olabilir. Özerklik, amacının dışında kullanılırsa zararlara sebep olabilir. Bu nedenle özerk kurumlarda denetim; bu tehlikenin önüne geçmek, kamu hizmetlerinde birliği, bütünlüğü sağlamak ve hizmetleri sürekli kılmak için, önemli bir temel şarttır. Buna göre, özerklikle denetim dengesinin bir arada yürümesi temel prensiptir. Özerklik ile denetimin dengesinin mutlaka kurulması gerekmektedir. Bu kapsamda, dengenin oluşacağı yer genel anlamda, özerkliği tehdit etmeyecek noktaya kadar denetim ve kamu menfaati, yasalar dışına çıkmayacak noktaya kadar özerklik şeklinde formüle edilmelidir.

f. Özerklik Şartı ve Türkiye

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21 Kasım 1988 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır. Daha sonra da bu Şart, 3723 sayılı yasa ile Parlamento tarafından ve 6 Ağustos 1992 tarihli ve 3398 sayılı kararla Bakanlar Kurulu tarafından imzalanmış, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak uygun bulunmuştur.¹⁶²

¹⁶² Resmi Gazete, 3 Ekim 1992.

Özerklik Şartı'nın 12. maddesi uyarınca, bu sözleşmeye taraf olan her devlet, Şart'ta yer alan en az 20 paragraf hükmüyle kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir. Bu 20 paragrafın ise; en az 10 tanesini, Özerklik Şartı'nın 12. maddesinde sayılan ve Şart'ın birinci bölümünde yer alan paragraflardan seçmek zorundadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan yerel yönetimlere ilişkin ilkelerin birçoğu bu Şart'ta da bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye, 1982 Anayasası'nda yer alan bu ilkelerden bir bölümünü onaylamakta duraksamış ve onlara çekince koymayı yeğlemiştir.¹⁶³

Şart'a ait olarak Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler şunlardır;

4. madde 6. paragraf, 6. madde 1. paragraf, 7. madde 3. paragraf, 8. madde 3. paragraf, 9. madde 4. paragraf, 9. madde 6. paragraf, 9. madde 7. paragraf, 10. madde 2. paragraf, 10. madde 3. paragraf, 11. madde.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok ilkesini benimsemiş olmasına karşın, Türkiye'nin bu önemli konulara çekinceler koyması, yerel demokrasinin gelişmesi yönünden bir eksiklik olarak kabul edilmektedir. Şart'ın temel ilkelerinden bir bölümünün anayasa ve yasalarla zaten benimsenmiş olduğu söylenebilir.

Ülke bütünlüğünü zedeleyici nitelikte olmayan ya da ülke yönetiminden ayrılmış bir yerel yönetim amacını taşımayan yönetsel ve mali özerkliğin neden endişe verici bulunduğunu anlamak pek mümkün görünmemektedir.¹⁶⁴ Bu konuda halkın yerel yönetimlere sahip çıkmakta göstereceği duyarlılık da son derece önemlidir. Avrupa Birliği'ne sadece yasal anlamda değil, gerçekte de saygı duyulan bir devlet olarak katılmak isteniyorsa, yerel özerklik ilkesinin yerel yönetimlerimizde egemen kılınması zorunluluğu bulunmaktadır.¹⁶⁵

¹⁶³ Ruşen Keleş, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, (Mart 1992), s.14.

¹⁶⁴ Zerrin Toprak Karaman, "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 4, (Mayıs - Haziran 1995), s.545.

¹⁶⁵ Keleş, *Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik*, s.14.

C. Yargı Kararlarında Yerel Özerklik

1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Yerel Özerklik

Yukarıdaki bölümlerde teoride ve yasalarda yerel özerklik hakkındaki görüşler, yaklaşımlar ve yasa maddeleri açıklanmıştır. Anayasa mahkemesi de çeşitli kararlarında, idari özerklik ve yerel yönetim özerkliği hakkında görüşlerini açıklamıştır. Bu bölümde Anayasa Mahkemesi kararlarında yerel özerkliğin nasıl tanımlandığı ve bu konudaki temel görüşünün ne olduğu ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

Anayasa Mahkemesi bir kararında,¹⁶⁶ “özerklik belli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir. Özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi hareketlerine hakim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlemesi gerekir.” Demektedir. Buna göre, özerklik verilen kurumlara sınırları çizilmeli ve o sınırlar içerisinde özerk yönetimler serbestçe hareket etmelidirler.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında,¹⁶⁷ “anayasanın 127. maddesi yerel yönetimleri, yasada gösterilen karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişiler olarak tanımlarken kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun bir biçimde yasayla düzenleneceğini, seçimlerinin de Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre yapılacağını öngörmüştür. Yerinden yönetimin doğal sonucu olarak özerklik taşıyacaklar, karar organları serbestçe oluşacak, karar alma özgürlükleri bulunacaktır. Merkezi yönetim ve onun hiyerarşisi dışında seçimle oluşturulan kendi organlarının aldığı kararları uygulama yetkisine de sahip olan bu kuruluşlar demokratik yapının temelidir. Öğretide uygulama alanı bakımından “yer yönünden yerinden yönetim” nitelemesiyle sözü edilen yönetim türünde, yöresel gereksinimler için örgütlenme temel alınmakla, organlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsenmektedir.” Anayasa Mahkemesi bu kararında yerel yönetimlerin idari anlamda özerklik açısından nasıl olması gerektiğini

¹⁶⁶Anayasa Mahkemesi Kararı, 04.02.1966, E.1965/32, K.1966/3 (Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, 2008).

¹⁶⁷Anayasa Mahkemesi Kararı, 13.06.1988, E.1987/22, K.1988/19 (Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, 2008).

vurgulamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin karar organlarının serbestçe oluşması yerel yönetimlerin özerk yapısının başlangıcını teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında ise¹⁶⁸, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olduklarını vurgulanmaktadır. Gerçekten, yerel yönetimlerin, merkezi idareden ayrı görevlere sahip olmaları, yerel yönetim özerkliğinin en önemli anlamını ve yönünü ifade etmektedir. Hatta, yerel yönetimlerin kimi görevlerinin merkezi idarelere devrini doğurucu gelişmeler, özerkliğin en önemli tehdidini oluşturmaktadır. Aynı zamanda bu kararda, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir sağlanması zorunluluğu da ifade edilerek, yerel yönetimlerin mali özerkliğe de sahip olmaları gerektiği hususu belirtilmektedir. Zira özerkliğin en önemli olanı mali özerklidir.¹⁶⁹

Hukuki olduğu kadar, gerekçesi nedeniyle siyasi bir nitelik taşıyan bu kararı ile Anayasa Mahkemesi, bir yandan yerel görevlere geniş bir tanımlama getirirken, diğer taraftan, merkezi idarenin yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlaması gerektiği hükmü ile merkezi idarenin üstünlüğünü ve sorumluluğunu kabullenerek, sınırlı bir özerklik anlayışını benimsemiş olduğu belirtilmektedir.¹⁷⁰

Yine, yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi daha yeni tarihli sayılabilecek kararında¹⁷¹ “Anayasanın 127. maddesinde, mahalli ortak ihtiyaçların karşılanabilmesi için kurulan mahalli idarelerin, kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ve bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı öngörülmüştür.” denmektedir.

¹⁶⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, 10.05.1977, E.1976/57, K.1977/71 (**Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, 2008).

¹⁶⁹ Osman Meriç, “Belediyelerimizin Gelişme Süreci”, **İBD**, Sayı 543-554, (1991), s.57-61.

¹⁷⁰ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **AİD**, Cilt 18, Sayı 4, (Aralık 1985), s. 41-62.

¹⁷¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.07.2003, E.2003/62, K.2003/77, (**Resmi Gazete**, 13.5.2004/25461).

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında yerel yönetim özerkliği ile ilgili görüş ve tanımlamalarını aşağıdaki şekilde vermiştir.¹⁷² Özerklik genel anlamıyla, “Sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir.” Şeklinde tanımlamıştır. Bunun akabinde de “Yerel yönetimler açısından özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.” Olarak tanımlamıştır. Bu kararda Anayasa Mahkemesi’nin genel olarak özerkliği, “serbest hareket edebilme hürriyet ve yetkisi” olarak tanımladığı görülmektedir. Hemen şunu da burada belirtmek gerekir ki bu serbestlik ve yetki sınırsız değildir.

2. Danıştay Kararlarında Yerel Özerklik

Anayasa mahkemesi kararları haricinde Danıştay’da vermiş olduğu bazı mahkeme kararlarında yerel özerkliği tanımlamış ve nasıl anlaşılması gerektiğini ifade etmiştir. Buna göre;¹⁷³

“Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Özerklik; merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir. Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır. Ancak, bu ilke tümüyle kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceği sonucunu doğurmaz. Zira, Anayasa’nın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu belirtildikten sonra merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı vurgulanmıştır. Yani, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin sırf yerinden yönetim ilkesine dayandığı söylenemez. Öte yandan, Yasa koyucu, Anayasa’ya dayalı olarak düzenleme yaparken, idari faaliyetin etkin biçimde yürütülmesini

¹⁷² Anayasa Mahkemesi Kararı, 22.06.1988, E.1987/18, K.1988/23 (**Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, 2008).

¹⁷³ Danıştay 10. Dairesi, 25.11.1998, E. 1996/5391, K. 1998/6116.

sağlamayı amaçlayacaktır.” Danıştay yukarıdaki kararda öncelikle yerel yönetimleri tanımlamış, nelere sahip olması gerektiğini saymış ve bunların başında da özerkliği belirlemiştir. Özerkliği, merkez ve yerel yönetimler arasındaki bir denge unsuru olarak vurgulamıştır. Bu dengeyi belirtirken, tüm kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmeyeceğini, yasa koyucunun bunun ayırımını yaparken idari faaliyetin etkin bir biçimde nasıl sağlanacağını dikkate alması gerektiğini vurgulamıştır.

Bir başka Danıştay Kararında “yerel özerklik” aşağıdaki şekilde yer almıştır.¹⁷⁴ “Bilindiği üzere, mahalli idareler, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır; buna "mahalli idare özerkliği" denildiği de malumdur. Özerklik, genel idarenin mahalli idareler üzerinde haiz olabileceği vesayet denetimine engel oluşturamaz; ancak ilgili ya da bağlı olma anlamını da içermez. İlgili veya bağlı olma keyfiyeti, özerkliğin özüne dokunacağından yasa koyucu, mahalli idariler için bu irtibatı özellikle kurmamıştır. Bu hususun bir takım genellemelerden gidilerek bağlanabilmesi de olanaklı değildir.” Bu kararda Danıştay, özerkliğin vesayet denetimiyle sınırlanacağını fakat, bu denetimle özüne dokunulup, tamamen ortadan kaybolmayacağını, özerkliği zedeleyici birtakım yasaklayıcı genellemelerde de bulunulamayacağını vurgulamıştır.

IV. ÖZERKLİK ANLAYIŞLARINA GÖRE BAZI ÜLKELERDEKİ YEREL YÖNETİM MODELLERİ

A. Fransa

Merkeziyetçi yönetim sistemi Fransa’nın şahsında somutlaşmıştır.¹⁷⁵ Merkeziyetçi bir yapı oluşturulmasının en önemli nedeni olarak feodal dönemlerdeki parçalanmışlık ve yerel güçlerin etkinliğini azaltmak gösterilmektedir.¹⁷⁶ 1982 yılına kadar Fransa’daki yerel yönetim birimlerinin temel

¹⁷⁴ Danıştay 1. Dairesi, 05.04.1995, E. 1995/62, K. 1995/60.

¹⁷⁵ Keleş, *Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim*, s.83.

¹⁷⁶ Jean Rivero ve Jean Waline, *Droit Administratif*, 20. Baskı, Paris: Dalloz, 2004, s.85.

yapısının, I. Napolyon dönemindeki merkeziyetçi özelliklerini koruduğu görülmektedir. Buna göre yerel yönetim ünitelerinin tümünde bir meclis, bir yürütme organı bulunmaktadır ve merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde etkin bir vesayeti vardır.¹⁷⁷ Sistemin genel özellikleri, 1789 tarihli parlamento kararı ile şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

“Devlet tektir. İller, aynı bütünün parçalarından başka bir şey değildirler. Eğer bağımsız ve görevlerinin yerine getirilmesinde herhangi bir biçimde egemen olan yönetsel makamlar, yönetim ilkelerini diledikleri biçimde değiştirmek hakkını elde ederlerse, bunların parça parça hareketlerinin birbirine ters düşmesi, ülke çapında hareket etmedeki birliği bozar ve en kötü anarşiyi yaratır.”

Bu cümleler ve Napolyoncu yerel yönetim anlayışının ilkeleri, 1982 tarihli yerel yönetim reformlarına kadar Fransa’da uygulanan yönetim anlayışını ortaya koymaktadır.¹⁷⁸

1982 yılında Fransa, adem-i merkezileşme sürecine girmiş, yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güçlü kılınmıştır. Bu reformlardan sonra Fransa’da üç tip yerel ve bölgesel kuruluşun bulunduğundan söz etmek mümkündür:

1. Bölgeler (les régions)¹⁷⁹,
2. İl Özel İdareleri (les départements),
3. Belediyeler (les communes).

Bunların dışında kalan Paris kenti de, idari açıdan ayrı ve özel bir statüsü bulunduğu için dördüncü ve ayrı tip bir yerel idare örneği olarak kabul edilebilir.¹⁸⁰

2003’te yapılan anayasa değişikliği ile Fransa’da yerel yönetim terimi kaldırılmış, yerine “ülkesel yönetim” terimi getirilmiştir.¹⁸¹

¹⁷⁷ Kayıkçı, s.102.

¹⁷⁸ Keleş, *Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim*, s.15.

¹⁷⁹ Kurulmasına ilişkin yasal işlemleri (seçimler) 1986 yılı Mart ayında tamamlanmıştır.

¹⁸⁰ Nadaroğlu, s.153.

1. Bölgeler (les régions): Başlangıçta bir kamu müessesesi¹⁸² olarak kurulmuş olan bölgelerin, bölge adı altında kurulmaları 5 Temmuz 1972 tarihli kanunda öngörülmüştür. Bölgeler, 1981 yılının sonlarına kadar, tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip 22 kadar kamu kuruluşu olarak görevlerine devam etmişlerdir. 1990 tarihinden itibaren, 22'si Fransa anavatan topraklarında 4'ü de deniz aşırı topraklarda olmak üzere 26 Bölge Yönetimi bulunmaktadır.¹⁸³

1982 reformu sürecinde bölgelerin yerel yönetim birimi olarak yerel yönetim sistemi içerisinde yer alması kararlaştırılmıştır. Bu tarihten önce her bölgenin iki meclisi bulunmaktadır. Birincisi bölgesel konsey, ikincisi ise, ekonomik ve sosyal komitedir. İlki karar organı iken ikincisi istişari bir organdır. Reform sonrasında karar organı seçimle iş başına gelen meclisler olmuştur. Meclis seçimleri 6 yılda bir, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılmaktadır. Bölge meclisleri bölge mallarının yönetilmesi, ulaşım, turizm ve tarım gibi alanların yönetilmesinde tam yetkilidir.¹⁸⁴ Bölge hizmetleri için gerekenlerin merkezi idare veya yerel yönetimlerle birlikte finanse edilmesi, bölgenin gelişmesi ve yeni iş alanları yaratılması için yapılan yatırımlara devlet hesabına ödenek verme, bölgesel kalkınma hedefi taşıyan şirketlere katılma ve karma girişimler oluşturma gibi bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınması ile ilgili konular tarafından belirlenen yetkilere sahiptir.¹⁸⁵

Bölge başkanı bölgenin yürütme organıdır. Bölge encümeni başkana yardımcı olmak amacıyla oluşturulmuştur. “Ancak uygulamada başkan ve yardımcısının gölgesinde kalan bir kuruldur. En temel görevi meclis toplantıda olmadığı dönemlerde başkanın faaliyetlerini denetlemek, uygunluk bildiriminde bulunmak, yıllık bütçe programının hazırlanmasında başkana yardımcı olmaktır.”¹⁸⁶

¹⁸¹ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, içinde 39-169, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.106.

¹⁸² 2 Haziran 1960 tarihli kararname ile kurulmuşlardır.

¹⁸³ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1999, s.263.

¹⁸⁴ <http://www.lessites.service-public.fr>

¹⁸⁵ Karahanoğulları, s.111.

¹⁸⁶ Bekir Parlak ve Cantürk Caner, **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2005, s.73.

2. İl Özel İdareleri (les départements): Devrimin yapay bir ürünü olarak kabul edilen İl Özel İdareleri, 22 Aralık 1789 tarihli kanuna dayanılarak kurulmuştur. İl düzeyindeki ihtiyaçların il bazında karşılanabilmesini amaçlayan il özel idareleri 10 Mayıs 1838 tarihli Kanun ile tüzel kişiliğe kavuşmuş ve tam bir yerel yönetim kuruluşuna dönüşmüşlerdir. Günümüzde de Fransız idaresinde önemli bir yere sahiptirler.¹⁸⁷ “İl özel idaresi, Fransız sisteminde, ülkemizde olduğu gibi hem bir merkezi idare birimi hem de yerel yönetim birimidir.”¹⁸⁸

İl Özel Yönetimleri’nin karar alma organı İl Genel Meclisleri’dir. İl genel meclisi üyeleri altı yıllık bir süre için seçilirler. Bu meclisler il ile ilgili işler konusunda genel yetkiye sahiptirler. Daha önce valinin yürüttüğü görevi 1982 yılında yapılan değişiklikten sonra il genel meclisi başkanı almıştır. İlin yürütme organı olarak başkan il özel idaresinin ita amiridir. “Özellikle, valinin ve belediye başkanının yetkileri dışında kalan trafik düzeni konusunda, kolluk yetkileri vardır.”¹⁸⁹

İl özel idareleri, sağlık, ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı, kırsal hizmetler için araç gereçler, konut ve yol bakımı konularında yetkilidirler.

3. Belediyeler (les communes): Tarihi süreç içinde, kiliselerin etkinlik alanları olan “paroisses”lar ya da köy topluluklarının yerini almış olan komünlerin 14 Aralık 1789’dan beri var oldukları bilinmektedir. Aslında Fransız belediyeçilik geleneğinin kökenlerini Roma İmparatorluğu’na kadar uzatmak da mümkündür.¹⁹⁰ Köyleri kapsayan şekilde oluşturulan bu yapılanmalar, Fransız yerel idare sisteminin hücreleri olarak da nitelendirilmektedir.¹⁹¹

¹⁸⁷ Jean-Michel De Forges, **Droit Administratif**, 6. Edition, Paris: PUF, 2002, s.129.

¹⁸⁸ Karahanoğulları, s.108.

¹⁸⁹ Karahanoğulları, s.109.

¹⁹⁰ Rivero ve Waline, s.99.

¹⁹¹ Nadaroğlu, s.154.

Komün terimi dilimizde tam bir karşılığa sahip değildir, ancak Türk idari sisteminde en uygun düşen yönetim birimi, tam örtüşmese de belediyedir. “2004 yılı itibarıyla Fransa, 36.779 belediye ile Avrupa Birliği’ndeki belediye sayısının yarısına sahip durumdadır.”¹⁹²

Komün, altı yıllık bir süre için, seçimle göreve gelmiş belediye meclisi ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi karar, meclis üyelerinin kendi içlerinden seçtiği belediye başkanı ise yürütme organıdır. Meclis bütçeye karar verilmesi, yıllık kesin hesapların onaylanması, yerel hizmetlerin oluşturulması, belediye mallarının yönetilmesi gibi işleri üstlenmiştir. Aynı zamanda ilkokullar, temizlik, sağlık ve imar alanlarında merkez yetkileri belediyelere devredilmiştir.¹⁹³

Belediye başkanının durumu Fransa’da biraz farklıdır. Belediye başkanları sadece yerel yönetim temsilcisi değildirler, aynı zamanda devletin de temsilcisidirler. Devletin temsilcisi olarak yerine getirdiği işler dolayısıyla idari denetime tabi değildirler.¹⁹⁴ Belediye başkanı hem devlet temsilci olmak sıfatıyla hem de yerel yönetim temsilcisi olarak farklı görevler ifa etmektedir. Devletin görevlisi olarak, “nüfus işlemlerinin yapılması, kriminal polis memurluğu, seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organizasyonu, devlet tarafından verilecek nüfus cüzdanı, pasaport, inşaat izinleri, çeşitli tezkereler gibi belgelerin hazırlanması ile tutulması, askerlik yoklamalarının yapılması, zorunlu eğitim çağındaki çocuklara dair gereken istatistiklerin tutulması”¹⁹⁵ gibi görevleri bulunmaktadır. Yerel yönetim temsilcisi olarak da “meclis kararlarının uygulanması, belediye mallarının yönetimi, meclis tarafından yetki verildiği zaman mahkemelerde belediyenin temsil edilmesi, belediye adına alım satım, ihale, ortaklık sözleşmelerinin yapılması ve diğer sözleşmelerin imzalanması”¹⁹⁶ görevlerini yerine getirmektedir.

¹⁹² Karahanoğulları, s.106.

¹⁹³ Karahanoğulları, s.108.

¹⁹⁴ Rivero ve Waline, s.154.

¹⁹⁵ Parlak ve Caner, s.48.

¹⁹⁶ Parlak ve Caner, s.49.

Komünlerin, coğrafi, ekonomik tarihsel birtakım gerçekleri iyi bir şekilde yansıtmaya kabiliyetleri nedeniyle, Fransa idari sistemi içinde eskiden beri çok önemli bir role sahip olduklarını söylemek mümkündür.

Paris'in, idari anlamda ayrı ve özel bir statüye sahip olması nedeniyle, üstü kapalı bir biçimde dördüncü yerel yönetim birimi olarak adlandırılabilir. Paris'in bu durumunun nedenleri arasında, çok çeşitli özellikleri nedeniyle bu kentin ulusal çıkarlarla ilgili olması, Fransa'nın başkenti olması, devrimlerin başladığı şehir olması ve banliyölerinde yüz binlerce işçinin yaşıyor olması sayılabilir. 1975 reformu ile Paris komünü ve Paris departmanı olmak üzere, Paris'te iki ayrı yerel yönetim birimi kurulmuştur.¹⁹⁷

Paris meclisi belediye meclisi ve il genel meclisi olmak üzere iki işlevi yerine getirmektedir. Bu tür bir ikilik bulunsaydı, yerel hizmetlerin aynı statü altında ve tek elden verildiği gözlenmektedir. Paris belediye başkanı yürütme organıdır ve altı yıllığına seçilmektedir. Belediyeye ve il özel yönetimine ait kolluk yetkileri dışında kalan tüm yürütme yetkileri Paris belediye başkanı tarafından kullanılmaktadır. Paris'in 20 kadar, tüzel kişiliğe sahip olmayan ilçesi vardır. Her birinde de seçimle iş başına gelmiş ilçe meclisleri bulunmaktadır. “Yerel demokrasiyi güçlendirmek amacıyla, 27 Şubat 2002 tarihli yasa, ilçe meclislerini ve belediye başkanlarını güçlendirmiş ve ilçelere, danışsal nitelikli semt meclisleri kurulmasını öngörmüştür.”¹⁹⁸

Fransız yerel yönetimleri hizmet verecekleri alanların kapsamalarını belirleme yetkisine sahip değillerdir, bununla birlikte kanunlarda yerel yönetim birimlerinin hizmetleri ile ilgili genel tanımlamalar yapılmakta, departmanların ya da komünlerin müdahale edecekleri konuları belirleyen ayrıntılı bir liste bulunmamaktadır.¹⁹⁹ Bununla birlikte, komünlerin, güvenlik, polis, itfaiye, okul öncesi eğitim ve ilköğretim altyapıları, koruyucu sağlık hizmetleri, kreşler ve bakımevleri, şehir

¹⁹⁷ Nadaroğlu, s.156.

¹⁹⁸ Karahanoğulları, s.113.

¹⁹⁹ Nadaroğlu, s.157.

planlama, bölgesel planlama, atık toplama ve arıtma, mezarlıklar, çevre koruma, tiyatro, müze ve kütüphaneler, parklar ve açık alanlar, ulaşım, şehir içi ulaşım, limanlar, gaz, merkezi ısıtma, elektrik ve turizm hizmetlerini; bölgelerin ortaöğretim ve mesleki teknik eğitim altyapı hizmetleri, yetişkin eğitimi, şehir içi demiryolu ulaşım hizmetlerini yerine getirdikleri söylenebilir.²⁰⁰ Departmanlar ve komünler tarafından gerçekleştirilecek hizmetler de zorunlu ve ihtiyari yapılmıştır. Kanunlar zorunlu hizmetleri kanunla hükme bağlamışlardır. İhtiyari hizmetler yerel yönetimlerin karar organları tarafından oluşturulmakta, kanunlara aykırı olmaması ve mali kaynakların sağlanması koşuluyla yine bu birimler tarafından yerine getirilmektedir.²⁰¹

Fransız yerel yönetim birimlerinin zorunlu harcamaları kanunlarla belirlenmiştir. Komünlerin ve departmanların bütçeleri olağan ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Komünlerin olağan bütçelerinde belediye hizmetlerinin yönetsel giderleri, belediyenin sahip olduğu taşınır ve taşınmazların bakım masrafları, yol vb. kamusal hizmetlerin harcamaları ve olağanüstü niteliği olmayan sübvansiyonlar yer almaktadır. Departmanların olağan bütçeleri de, her yıl düzenli bir biçimde tekrarlanan hizmetlere ilişkin giderlere belli kaynaklardan düzenli olarak sağlanan gelirleri içermektedir. Yerel yönetimler vergi koymak yetkisine sahip değillerdir. Fransız yerel yönetimleri zorunlu harcamalarını karşılayacak gelirleri, yerel vergiler, merkezi yönetimin transferleri yani bağışlar, hizmet karşılığı olarak alınan ücretler gibi diğer gelir kaynakları ve borçlanmalardan sağlamaktadır.²⁰²

Vergi gelirleri dolaylı ve dolaysız olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler vergi gelirlerinin büyük bölümünü dolaysız vergilerden elde etmektedirler. Bunlar arasında bina ve arazi vergileri, ikamet vergisi sayılabilir. Dolaylı vergiler ise, yerel yönetim sınırları içinde lokalize edilmesi zor olduğu için, yerel yönetimlerin gelirleri içinde daha az bir orana sahiptirler.

²⁰⁰ Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, s.300.

²⁰¹ Nadaroğlu, s.156.

²⁰² Kayıkçı, s.105.

Fransız yerel yönetimlerinin bir başka gelir kaynağı olan bağışlar yani merkezi yönetimin transferleri söz konusu olduğunda, komünlerin gelirlerinin yaklaşık %40-%50'sinin, departmanların da %55-%60'ının bu tür gelirlerden sağlandığı görülmektedir.²⁰³ Merkezi yönetimin iki tür sübvansiyonu vardır: işletme sübvansiyonları ve teçhizat sübvansiyonları.

Ayrıca Fransız yerel yönetimleri, bir üst yönetimden izin almaya gerek kalmaksızın borçlanabilmektedirler. Borç alınacağı zaman valiye bilgi verilir. Vali, yasal prosedürün tamamlanmadığını düşünürse meseleyi idari mahkemeye götürür. “Fransa’da devlet, hiçbir şekilde yerel yönetimlerin borçlarını ödemediği için yerel yönetimlerin rasyonel olmayan borçların altına girmeleri oldukça zordur”²⁰⁴.

Fransa’nın son derece merkezi olan yapısı, 1982 tarihli reform yasası ile önemli bir değişim yaşamıştır. Ülkenin 1980’lere kadar, Paris’ten atanan vali aracılığıyla geniş bir kontrol altında tutulan 2 kademeli yerel yönetimlerle birlikte merkezi devlet tarafından yönetildiğini görmekteyiz. 1982’de gerçekleştirilen büyük reform serisinden sonra bu 2 kademe üzerindeki merkezi yönetsel kontrol kaldırılmıştır. Görevlerin bir kısmı, maliyetleri de kapsayan gelirleriyle birlikte merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiştir. Anayasa’daki ifade ile yerel yönetim birimleri arasında hiyerarşi yoktur.²⁰⁵ Reformdan önce, yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından yapılmaktadır. Reform sonrasında yerindelik denetimi kaldırılmış, vesayet, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca daha önce devletin ilgili yerel yönetimdeki temsilcisi, bir kararın ertelenmesi ya da iptaline karar verebilirken, yeni düzenlemeyle bu durum ortadan kaldırılmış, kararın ancak yönetim mahkemesi tarafından verilebilmesi sağlanmıştır.²⁰⁶

²⁰³ Remmy Prud’Homme, “Impacts of economic changes on a local business tax base: The case of the French Tax Professionell”, Giancarlo Pola ve George Erance (Ed.) **Developments in Local Government Finance: Theory and Policy**, Cheltenham: Hartnolls Limited, 1996, s.81.

²⁰⁴ Yusuf Erbay, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, (Nisan 1999), s.67.

²⁰⁵ Office for Official Publications of the European Communities, **Regional and Local Government in the European Union**, Luxembourg, CdR-Studies E-1/2001, s.102.

²⁰⁶ Keleş, *Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim*, s.45.

Neticede, Fransa’da 2 Mart 1982 tarihli kanunla idari vesayet kavramı resmi literatürden çıkarılmıştır. Yine, 7 Ocak 1983 tarihli kanunla, bir yerel yönetim kuruluşunun bir başka yerel yönetim kuruluşu üzerinde denetim yapma ya da emir verme yetkisi de olamayacağı sağlanmıştır.²⁰⁷ Vesayet denetimi kaldırılmakla birlikte merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari bir denetimi vardır. 22 Temmuz 1982 tarihli kanunda bu kontrolün yalnızca a posteriori olarak ve işlemin yasallığı ile sınırlı bir şekilde gerçekleştirilebileceğini belirterek vesayet denetimini esaslı bir değişime uğratmıştır.²⁰⁸ Bu denetimi merkezi hükümetin temsilcisi yapmamakta sadece kontrolün yapılabilmesi için idari yargıyı ya da çok sınırlı olarak mali Sayıştaylarını harekete geçirmek suretiyle denetimin bunlar tarafından yapılması sağlanmaktadır.

Fransa’da kural olarak yerel yönetim birimlerince usulüne uygun bir biçimde alınan kararlar usulüne uygun bir biçimde ilan ve tebliğ edilerek kendiliğinden yürürlüğe girer.²⁰⁹ Ancak, bazı işlemlerin yürürlüğe girebilmesi için merkezi idarenin temsilcisi olan valiye bildirilmesi gerekmektedir. Buradaki bildirimden amaç, bu tür işlemlerin merkezi idareye duyurulmasıdır. Burada, bu bildirimin yapılmasının sağlanarak hukuka aykırı işlemlerle oldu bittilerin önlenmeye çalışılmasıdır. Merkezin temsilcisi olan valiye bildirilen işlemlerin sayısı oldukça fazladır.²¹⁰ Valiye işlemin bildirilmesine ilişkin bir süre sınırı yoktur. Ancak, vali işlemin eğer hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa kendisine işlemin bildirildiğinden itibaren 2 ay içerisinde idari yargıya dava açmak suretiyle hukuka uygunluk denetiminden geçirilmesini sağlamaktadır.²¹¹ Ayrıca, vali işlemi yapan yerel yönetim kuruluşunu da tespit ettiği aykırılıkları bildirerek haberdar eder.²¹²

²⁰⁷ Michael Frémont, “Fransa’da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 386, (Mart 1990), s.271.

²⁰⁸ Rivero ve Waline, s.153.

²⁰⁹ Gürsel Kaplan, “Belediye Meclis Kararları Üzerinde Denetim”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Yıl 3, Sayı 6, (Eylül 2005), s.237.

²¹⁰ Martine Lombard ve Gilles Dumont, **Droit Administratif**, Paris: Dalloz, 2003, s.149.

²¹¹ Kaplan, s.238.

²¹² Rivero ve Waline, s.156.

Fransa’da valiye bildirilmek suretiyle yürürlüğe giren önemli konulardan bazıları; imar, şehircilik, kamu ihaleleri, yerel kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi, düzenleyici işlemler, personelle ilgili bireysel kararlardır.²¹³

Vali tarafından idari yargıda dava açılmakla birlikte bu kararın yürütülmesi 30 gün süreyle otomatik olarak durmakta ve bu süre içerisinde idari yargı bu konuda tedbir veya nihai kararı vermektedir.²¹⁴

Fransa’da bütçe kontrolünün kuralları da, 2 Mart 1982 değişikliğinde yer almış ve sonrasında çeşitli yasalarla tamamlanmıştır. Bütçe kontrolü, ilk bütçenin oylanma ve kabul edilme tarihleri, bütçenin denklığı, hesapların onaylanması, zorunlu harcamaların konulması ve ödenmesi noktalarını içermektedir. Görüldüğü gibi 2 Mart 1982 tarihli yasa ile, yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet denetimi, sonsal bir hukuka uygunluk denetimine indirgenmiştir.²¹⁵ Ayrıca, Fransa’da yerel yönetimler reformu ile yerel yönetim kuruluşları ve organları üzerindeki denetim yeknesak hale getirilmiştir.

Sonuç olarak Fransız modelinde yerel yönetimlerin statüleri ve özerklikleri anayasal güvence altındadır.²¹⁶ Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda yerel yönetimlere geniş yetki verilmiştir. Yerel yönetimlerin idare organları bir kanun ile yasaklanmamış veya başka bir organa verilmemiş her konuda karar alabilmeye yetkilidirler. Fransız modelinde anayasalar, yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanımaktadırlar. Yerel yönetimler taşrada devleti temsil eden vali’nin gözetimi ve denetimi altındadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin; belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle milletvekilliğinin birleşmesine imkan tanıyarak, merkezi idare üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konumda

²¹³ Alain Delcamp, “Fransa’da Yerinden Yönetim, Ademi Merkeziyet, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, 1-2 Aralık 1994, s.103.

²¹⁴ Ali Ulusoy, “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme, Hukuk ve Adalet”, **Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl 1, Sayı 2, (Nisan- Haziran 2004), s.139

²¹⁵ Kayıkçı, s.107.

²¹⁶ Catherine Gremion, “Local Government Development in France: Comparison with Japan”, **Japanese Journal of Political Science**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s.71-89.

bulunmalarındır.²¹⁷ Fransız modeli Avrupa'daki birçok ülke ile beraber Türkiye'de de uygulama alanı bulmuştur.

B. Japonya

Japonya'daki yerel özerklik anlayışının anlaşılması bakımından önce, Japon yerel yönetim sistemine kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır. Japonya üniter bir yapıya sahiptir. Yerel yönetimler sisteminin kökeni 1888'e kadar uzanmaktadır. 1603-1868 yılları arasında 'Han' denilen feodal beylikler bulunmaktaydı. Bunlar vilayetlerden daha küçük bölümlere ya da önemli boyutta bir bağımsızlığa sahiptiler. Bu feodal beylikler, Meiji hükümetinin modernleşme programı çerçevesinde 1871 yılında kaldırıldı ve merkeziyetçi bir idare şekli oluşturularak, yöneticileri merkezi idarece atanan 'Vilayet'ler, kasaba ve köylerin yerine de en küçük idari birim olarak hizmet verecek 'Ku' lar kuruldu. 1946 yılının Kasım ayında kabul edilen yeni Japon Anayasası, yerel yönetimleri demokrasinin ayrılmaz bir parçası kabul edip, özel bir bölüm ayırarak yerel yönetimlerin yapılanmalarını garanti altına aldı.²¹⁸

Japonya'da iki kademeli bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. Birinci kademede belediyeler, ikinci kademede de valilikler bulunmaktadır. Belediyeler çok çeşitli hizmet sunmaktadırlar. Valilikler de belediyeler arası işbirliği ve koordinasyonu gerektiren hizmetlerden sorumludurlar.²¹⁹ Japonya'da günümüz itibarı ile 47 valilik ve 1804 belediye bulunmaktadır. 1950-1955 yılları arasında 10.000 dolayında olan belediye sayısı, belediyeler arası birleşmelerle bugünkü seviyesine gerilemiştir.²²⁰ Günümüzde de merkezi yönetim, yerinden yönetim ilkesinin daha da gelişmesi amacıyla, daha fazla birleşmenin gerçekleştirilmesi için

²¹⁷ Michael Keating ve Paul Hainsworth, **Decentralisation and Change in Contemporary France**, Avenbury, 1986, s.68

²¹⁸ Ahmet Ulusoy ve Tarık Vural, "Japonya'da Yerel Yönetimler", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 2001, http://www.geocities.com/ceteris_tr2/ulusoy_vural.doc, (27 Kasım 2007), s.57.

²¹⁹ Hasan Canpolat ve M. İlker Haktankaçmaz, "Japonya'da Yerel Yönetimler Maliyesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, (Nisan 2007), s.67.

²²⁰ Local Government in Japan, 2006, <http://www.jlgec.org/japan/local.htm>, (27 Kasım 2007), s.16.

bir takım girişimler içindedir. Bu çabalar sonucu 1999 Mart ayında 3232 olan belediye sayısı bugün 1804'e düşmüştür.

Japon yerel yönetim sisteminde valilikler ve belediyeler (Chiji) genel nitelikli yerel yönetim birimleridir. Bunların dışında, özel nitelikli yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. En önemli özel nitelikli yönetim birimleri, özel semtler (special wards-tokubetsuku) olarak adlandırılabilirler.²²¹

Japonya'da belediyeler temel yerel yönetimler olarak adlandırılırlar. Çünkü, ülkenin geneline yayılmış ve genel amaçlı birinci basamak yönetimlerdir ve bu durumlarından ötürü yerel halka çok geniş yelpazeye yayılmış çeşitlikte hizmet sunmaktadırlar.

Belediye başkanı (Cho) belediyenin en üst seviyedeki yöneticisidir. Belediye başkanı hem belediyenin başı hem de merkez yönetimin görevlisidir. Günlük belediye faaliyetlerinin yönetilmesi, malların idaresi, meclis toplantılarına başkanlık edilmesi, personel atanması ve özlük işlerin yerine getirilmesi başkanın temel işlevleri arasında yer almaktadır.²²² Başkana yardımcı olan organlar Başkan Yardımcısı ve Defterdar'dır. Bunların yanında örgütlenme modelinde Genel İşler Bölümü, Vergilendirme Dairesi, Tarım Dairesi, Orman Dairesi, Ticaret ve Turizm Dairesi, Vatandaş İşleri Dairesi, Sağlık ve Temizlik Dairesi, İnşaat Dairesi ve Muhasebe Dairesi bulunmaktadır.

Diğer karar organları ise, üyeleri yerel halkın oyuyla belirlenmiş meclis ve belirli konularda uzmanlaşmış yarı bağımsız komite ve komisyonlardır. Belediye meclisi, 4 yıllık bir süre için seçilen, beldenin nüfusuna bağlı olarak en az 6 kişiden oluşan en yüksek karar alma organıdır. Belediye başkanını başta gensoru olmak üzere çeşitli yollarla denetlemek, bütçeye onay vermek, vali ve belediye başkan yardımcılarını ile defterdarı atamak ve yasaca kendilerine tanınmış diğer görevler

²²¹ Local Government in Japan, s.17.

¹²⁷ M. İlker Haktançmaz, "Japon Personel Değişim Sistemi Mülki İdare İçin Yeni Bir Açılım Olabilir Mi?", http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkiDareDergisi/UpLoadedFiles/449_169_186.doc, (27 Kasım 2007).

²²² Parlak ve Caner, s.205.

temel görevleri arasında sayılabilir.²²³ Belediye meclisi yılda en az 4 kez toplanmakla yükümlüdür. Bu toplantılar halka açıktır. Meclis ve başkan arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar öncelikle komisyonlar tarafından daha sonra da Yüksek Mahkeme tarafından çözüme kavuşturulur.

Belediyelerin dışında özel alt birimler (Fu), bölgesel hizmet birlikleri (Shicho), bölgesel birlikler (Machi) ve köyler (Son-Mora) diğer yerel yönetim birimleridir.

Özel alt birimler, belediye hizmet birimlerinin aralarında kurulurlar. Kuruluş amaçları, belediyenin tek başına yerine getirmeyeceği hizmetlerin sağlanması ya da ekonomik alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi olabilmektedir.²²⁴ Japonya’da 23 adet birim bulunmaktadır.

Bölgesel hizmet birlikleri, adlarında da anlaşılacağı üzere bölgesel düzeyde örgütlenmişlerdir ve çoğunlukla belediyelerin ortak katılımları ile oluşturulmuşlardır. Bölgesel yerel hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak üzere kurulmuşlardır. Belediyelerden sonra sayı ve işlev bakımından, Japon yerel yönetim sisteminde en üst sırada yer almaktadırlar. Japonya’da 2380 civarında bölgesel hizmet birimi bulunmaktadır.²²⁵

Bölgesel birlikler, bölgesel hizmet birimlerinden farklı olarak coğrafi anlamda özel statüsü olan bölgelerde yerel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuşlardır. Bu tür özel statülü bölgelerde belediye tipi bir örgütlenmeye gidilmemiş, bölgesel birliklerde birlik başkanı halk tarafından seçilmektedir. Başkan da, görev ve yetkileri belediye meclislerine benzeyen birlik meclisine karşı sorumludur.²²⁶

²²³ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 672-674.

²²⁴ Toshiya Kitamaya, **Local Government Policy Initiatives In Japan**, The World Bank Institute, 2001, s.8.

²²⁵ İçişleri Bakanlığı, s.671.

²²⁶ Parlak ve Caner, s.208.

Köyler, Japon yerel yönetiminde en alt kademeyi oluşturmaktadır. Sayıları 576 civarı olan köylerde muhtar ve köyde ikamet eden seçmenlerden meydana gelen köy meclisi köy yönetimini oluşturmaktadır.

Valiliklerin en üst amiri validir. Örgüt yapılanması belediyelerinkine aynıdır. Valiliklerin yönetim alanları belediyelerden daha geniştir. Bu nedenle belediyeler arasında iş birliği ve koordinasyonu gerektiren ve belediyelerce yürütülmesi uygun olmayan hizmetlerden sorumludurlar. Bu özellikleri taşıyan hizmetlerin dışındakilerin belediyelerce görülmesi temel ilkedir.²²⁷

“Japon yerel yönetimler sistemi, başkanlık sistemi esasına göre yapılandırılmıştır. ABD’nin başkanlık sistemine benzeyen bu sistemde, seçmenler tarafından doğrudan seçilen yürütmenin başı (vali ve belediye başkanı) meclisle eşit bir statüye sahiptir. Hem meclis, hem de başkan seçmene karşı sorumludur. Başbakan ise Milli Parlamento (Diet) tarafından seçildiği için, parlamentoya karşı sorumludur.”²²⁸

Japon yerel yönetimlerinin görevlerini 5 ana başlıkta belirtmek mümkündür:

- a) Bölge altyapısının hazırlanması,
- b) Sağlık ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesi,
- c) Ekonomik faaliyetlerin iyileştirilmesi,
- d) Eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi,
- e) Kamu güvenliğinin sağlanması.

Japonya’da yerel yönetimlerin harcamaları toplam kamu harcamalarının yaklaşık üçte ikisini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini mahalli vergiler, tahsis vergisi, borçlanmalar, hazine yardımları, diğer (ücret, kira vb.) oluşturmaktadır. Gider kalemleri ise eğitim, borç ödemeleri, altyapı giderleri, sosyal amaçlı harcamalar, polis(valilikler için), itfaiye (Belediyeler için)’dir.

²²⁷ Canpolat ve Haktankaçmaz, s.68.

²²⁸ Ulusoy ve Vural, s.60.

Yerel yönetimlerin iki tür vergi toplama hakları vardır: Genel amaçlı vergiler ve özel amaçlı vergiler. Genel amaçlı vergiler, emlak vergileri, işletme gelir vergileri gibi herkesin ödemekle yükümlü olduğu vergiler olabildiği gibi, bazen de, çevre vergileri ve su kullanma bedeli vergileri gibi, yerel yönetimlerin gerekli gördükleri zaman, yasayla belirlenmiş limitler dahilinde toplanan vergi çeşitleridir. Özel amaçlı vergiler, belirli bir hizmet karşılığında alınan vergi türüdür. Örneğin, iş yeri ve sulama vergileri bu vergi türüne örnek teşkil etmektedir.²²⁹

Japon yerel yönetimleri, hükümete bağlı olarak 1984 yılında kurulan Yönetim ve Eşgüdüm Kuruluşu tarafından denetlenmektedir. Bu kuruluş, yerel yönetimlerin çalışmalarını soruşturmak ve bu soruşturmalar sonunda ortaya çıkan bulgu ve bilgileri değerlendirerek yerel yönetimlere önerilerde bulunmakla yükümlüdür. Tüm yerel yönetim birimleri, Yönetim ve Eşgüdüm Kuruluşu'nun talep ettiği bilgi ve belgeleri vermek ve gerekli açıklamaları yapmak zorundadır. Kuruluş, yerel yönetimlerin faaliyetlerini sadece hukuka uygunluk açısından değil, yerel yönetimleri etkinlik ve etkililik açısından da denetlemektedir.²³⁰

Japonya'da devlet, yerel yönetimleri kendine bağımlı kılmaya değil, aksine, daha da özerkleştirmeye özen gösterir. Japonya, yerel özerklik kavramına anayasasında yer veren ve yerel özerkliği yasa ile düzenleyen nadir ülkelerdendir.²³¹ Japon anayasasının 8. bölümü yerel özerklik başlığını taşımaktadır ve 4 madde ile yerel özerkliği düzenlemiştir. Buna göre; 92. madde, yerel yönetimlerin yerel özerkliğin temel ilkelerine göre yönetimini; 93. madde, yerel yönetimlerin meclis üyelerinin ve yöneticilerinin doğrudan seçilmesini; 94. madde, yerel yönetimlerin kendi işlerini yürütmek için kurallar koymasını ve bunları uygulamasını düzenler. 95. madde ise seçmenin çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça ulusal parlamentonun belli bir yerel yönetim birimi ile ilgili özel yasalar çıkarmasını yasaklamaktadır. Ulusal parlamento (Diet), yukarıda anılan anayasa maddeleri

²²⁹ Parlak ve Caner, s.209.

²³⁰ A. Argun Akdoğan, "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:6, Sayı:2, (Nisan 1997), s.94.

²³¹ Ruşen Keleş, "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, (Eylül 1984), s.3.

çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili yasalar çıkartabilir. Bu çerçevede 1947 yılında çıkarılan ‘Mahalli Özerklik Kanunu’ ile yerel yönetimler sistemine son şekli verilmiştir.

İşbirliği, yardımlaşma ve halk katılımı gibi, Japon toplumunun önem verdiği bu çoğulcu ve demokratik yaşam ilkeleri nedeniyle, yasal ve anayasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin devletle olan ilişkilerinde zorlama, buyurma ve çatışma yerine, işbirliği, yardımlaşma ve uzlaşmayı gerektirmektedir.²³²

Bu açıdan bakıldığında, geleneksel algılamaların yasaların oluşmasında etkili olduğu bu yapı içerisinde Japonya’da yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olduğundan söz edebiliriz. Merkezle yerel yönetimlerin ilişkisi incelendiğinde iki esas karşımıza çıkmaktadır: Yakın işbirliği ve devletin yerel yönetim işlerine minimum ölçüde karışması ve denetimde bulunması. Yakın işbirliğinden kasıt, devletin yerel yönetimlere teknik ve mali yardım sağlamasıdır. İkinci esasa göre de merkezi yönetim, yerel yönetimlerin daha etkin çalışmalarını sağlamak amacıyla önerilerde bulunabilir, denetim yapabilir. Valilikler ve belediyeler de, yasalar çerçevesinde vergi koyabilir, yönetmelikler çıkarabilir, idari ve mali işlerini özgürce yürütebilirler.²³³ Yerel Özerklik Yasası’nın 216. maddesince düzenlenmiş olan yerel yönetimlerin vergi koyma ve vergi toplama hakkı, Japon yerel yönetimlerinin özerkliklerinin mali boyutunu göstermesi açısından önemlidir.

C. İngiltere

Birleşik Krallık esasen üniter bir devlet yapısına sahiptir. Ancak, 1997’de İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’da yürürlüğe sokulan ademi merkeziyetçilik programı ile federal devlet özelliklerine sahip bir üniter devlettir.²³⁴

İngiliz yerel yönetim anlayışını tarihsel olarak 1066 Norman işgali öncesi Anglo-Saxon dönemine kadar uzatmak mümkündür.²³⁵ 1835 yılında Belediye

²³² Keleş, *Japonya’da Yerel Yönetimler*, s.3.

²³³ Keleş, *Japonya’da Yerel Yönetimler*, s.3.

²³⁴ *Les autorités locales et régionales au Royaume Uni*, <http://www.ccre.org/royaume-uni.htm>, (13 Mayıs 2009).

Kanunu'nu kabul edilene kadar, belediyeler soylu sınıfın yönetiminde olan kuruluşlardır.²³⁶ 1835 tarihinden itibaren başlayan süreç, İngiliz yerel yönetimlerine demokratik ve temsili nitelik kazandırması bakımından önemlidir.²³⁷ 1888'de il meclisleri ve belediye meclislerinin oluşturulmuş, 1894'te bu meclislerin karar organı haline dönüştürülmesi ve halk tarafından belirlenmesi sağlanmıştır. Bu durum yerel demokrasi adına bir dönüm noktası teşkil etmektedir.²³⁸ "1899 yılında Londra'da ilk Büyükşehir uygulamasına geçilmiş, 1963'te bu uygulama Büyük Londra Konseyi ile megapol yönetimi haline dönüşmüş ve 1970'lerden itibaren genişletilmiştir."²³⁹ 1972 yılında çıkarılan ve 1974 yılında yürürlüğe konan Yerel Yönetimler Yasası ile yapılan yeniden düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimlerin örgüt yapısında çok düzeylilik kaldırılarak köklü bir değişikliğe gidilmiş ve alt ve üst kademelerden oluşan iki aşamalı bir yerel yönetim modeli ortaya konmuştur. 1985'te, Thatcherizm etkisiyle yeni birtakım reform hareketlerine gidilmiş, bunların sonucunda Londra Büyükşehir Belediyesi kaldırılmış, yerel yönetim birimleri sayıca arttırılmış, görev ve sorumlulukları özel amaçlı yerel kamu kurumları ile yarı özerk örgütler arasında paylaştırılmıştır.²⁴⁰ 2000 yılında Londra Büyükşehir Belediyesi yeniden kurulmuş, yerel yönetimlerin iç örgütlenmeleri türdeş hale getirilmiştir.

İngiliz modelinde, yerel yönetimler, anayasal bir statüye sahip değildirler. Kurulmaları, değiştirilmeleri ve ortadan kalkmaları parlamentonun yetkisindedir. Anglo-sakson modeli olarak da adlandırabileceğimiz bu modelde, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde bir denetim uygulamaz. Sistemin belirgin özelliği, yerel yönetimler günlük faaliyetlerinde geniş bir özerklikten yararlanmalarıdır.²⁴¹

²³⁵ Veysel Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1998, s.410.

²³⁶ Hasan Canpolat, **İngiltere'de (Britanya) Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1999, s.321-322.

²³⁷ Douglas E. Ashford, **Policy and Politics in Britain**, Philadelphia: Temple University Press, 1981, 79.

²³⁸ Ashford, 80.

²³⁹ Parlak ve Caner, s.130.

²⁴⁰ Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde 169-313, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.112.

²⁴¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.62.

Merkezi yönetimin, diğer ülkelerdekine benzer bir taşra örgütlenmesinin olmaması, merkezi yönetim tarafından sunulan bazı hizmetlerin de yerel yönetimler tarafından sunulmasına yol açmıştır. 2007 yılı rakamlarına göre toplam kamu harcamalarının %27'si yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir.²⁴² Diğer yandan yaklaşık 3 milyon kişinin istihdam edildiği yerel yönetimler büyük birer işletme olarak nitelenebilirler.²⁴³

İngiltere'de yerel yönetimler, 3 kademeli bir sistem üzerine inşa edilmişlerdir. İlk kademede county, region veya area boards olarak adlandırılan ve demografik, ekonomik ve kentsel yapılanma anlamında belli bir büyüklüğü aşmış bölge yönetimleri bulunmaktadır. İkinci kademede, ilk kademeye oranla daha az nüfusa sahip borough, district ya da council olarak anılan kent yönetimleri yer alır. Üçüncü kademeyi, en az nüfusa sahip parish ya da island olarak da adlandırılan köy ya da kasaba yönetimleri oluşturmaktadır. Bu birimlerin belirlenmesinde görüldüğü üzere nüfus temel kriterdir. County için ortalama nüfus yarım milyonun üzerindeyken, district için bu rakam ortalama yüz bindir. Her iki yerel yönetim birimi, karar organı olan ve seçimle iş başına gelmiş bir meclise sahiptir.²⁴⁴

İlk kademe yönetimleri: Yukarıda da değinildiği üzere, ilk kademe yönetimleri ya da county'ler (il) doğrudan halk tarafından, 4 yıllık bir süre için seçilmiş meclislere sahiptir. Bu meclisler tüzel ve özerk kurum olma sıfatı ile yürütme ve yasama görevlerini ifa eden karar alma organlarıdır.²⁴⁵ County'nin tüzel kişiliğini temsil eden başkan meclis üyeleri içinden seçilmektedir.²⁴⁶ Başkanın görevleri arasında yerel yönetim birimleri arasında eşgüdümü sağlamak ve meclis çalışmalarına başkanlık etmek de bulunmaktadır ve bu görevleri yerine getirirken tam anlamıyla tarafsız olması esastır. Meclis üyelerinin önemli bir bölümü maaş almamaktadırlar, bir kısmı ise asgari ücretten de az bir maaş almaktadır. Meclisler

²⁴² Department of Communities and Local Government (DCLG), **Local Government Financial Statistics England**, London, 2008, s.15.

²⁴³ John Greenwood, Robert Pyper and David Wilson, **New Public Administration in Britain**, London: Routledge, 2002, s.94.

²⁴⁴ *Structure of Local Government in Great Britain*, <http://www.alliance.napawash.org>, (13 Mayıs 2009).

²⁴⁵ J. Adler, **Constitutional and Administrative Law**, London: Macmillian, 1994, s.266.

²⁴⁶ Neil Naughton, **Local and Regional Government in Britain**, London: Hodder&Stoughton Pres, 1998, s.32-45.

yerel hizmetleri, hizmetin alanına göre oluşturulan alt komite ve ortak kurullar aracılığıyla yerine getirmektedirler.²⁴⁷

1974 yılında Manchester ve Liverpool gibi büyükşehirlerde özel bir statüye, sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur. Bu düzenleme ile oluşturulan 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına metropoliten ve metropoliten olmayan yerel yönetim anlayışı getirilmiştir. Böylece İngiltere ve Galler’de bu altı metropoliten ve metropoliten olmayan toplam il sayısı 53 olmuş, 1986 düzenlemesi ile bu altı metropoliten il meclisi feshedilerek toplam il meclisi sayısı 53’den yine 47’ye düşürülmüştür. İngiltere’de bugün itibarıyla il, birinci kademe yerel yönetim birimleri olarak, sadece metropoliten olmayan alanlarda mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra’da eski yapılarda ikinci kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler mevcuttur ve bunlar artık tek kademeli bir yapı sergilemektedir.²⁴⁸

İngiltere’de yerel yönetimlerin iç örgütlenmesi türdeş bir yapı gösterse de Londra Büyükşehir Belediye Başkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi bu anlamda istisna teşkil etmektedir.²⁴⁹

İkinci kademe yönetimleri: County’den sonra en önemli yerel yönetim birimi olan District’lerin toplam sayısı 369’dur. District’ler şeklen County’lere bağlı olsalar da işleyiş olarak özerk ve tüzel bir yapılanmaya haizdirler. District meclisleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir, meclis de kendi içinden başkanı seçer. Yasama ve yürütme işlevleri ile malların idaresi meclis tarafından yerine getirilmektedir.

Üçüncü kademe yönetimleri: Yaklaşık olarak 8900 kadar olan köy ve kasaba ya da parish olarak adlandırılan birimler, İngiliz yerel yönetim sisteminin üçüncü ve son ayağını oluşturmaktadır. Köy ve kasaba meclisleri birbirinden farklı özellikler

²⁴⁷ Mark.Garnett and Philip Lynch, *Exploring British Politics*, London: Pearson, 2007, s.218.

²⁴⁸ Hikmet Kavruk, *Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 2002, s.112.

²⁴⁹ Garnett ve Lynch, s.215.

göstermektedir. Bazıları etkin bir biçimde yerel kalkınma işlevi üstlenmişken, bazıları da standart görevleri yürütmektedir. Nüfusu 200'den az olan Parish'lerde meclis bulunmamaktadır. Kararlar, doğrudan seçmenlerin tümüne açık olarak yapılan toplantılarda alınmaktadır.

İskoçya ve Galler'de, tek kademeli meclis sistemi kurulmuştur.²⁵⁰ 1996 yılında gerçekleştirilen düzenlemeyle oluşturulan Region'ların yapısı ve işleyişleri County'lerle benzerlik göstermektedir. Ancak meclislerin yanında, 8 bölgede polis, 3 bölgede su ve kanalizasyon, 4 bölgede itfaiye ve acil durum ve 4 bölgede turizm departmanları gibi stratejik hizmet bölgelerini kapsayan ve bölgesel nitelikli ortak departmanlar oluşturulmuştur. Galler'de 1992 Yerel Yönetim Yasası ile il ve ilçe meclislerinden oluşan iki kademeli sistem kaldırılarak yerlerine 22 adet ilk kademe yönetimi getirilmiştir.

Kuzey İrlanda'da, 1972 yılında yapılan düzenlemeler ile 26 ilçe meclisi ve "Kuzey İrlanda Ofisi" kurulmuştur. Bölgede 2 kademeli yapılanmadan söz edilebilir. Area Board'lar County'lere benzemekle birlikte, meclisin yarısı seçimle iş başına gelmekte, diğer yarısı ise ofis tarafından belirlenmektedir. İkinci kademe ise sayıları 26 olan District'lerdir. Kuzey İrlanda'da meclislere eğitim, konut, sağlık, güvenlik ya da ulaştırma gibi alanlarda yetki verilmemiştir. Bu alanlar, atanmış özel kurullar tarafından idare edilmektedir.

Pek çok Avrupa ülkesinden farklı olarak, İngiliz yerel yönetimleri "genel yetki"ye sahip değildirler. Genel yetki diğer Avrupa ülkelerinde kanunen sınırlandırılmadıkça bir yerel yönetimin herhangi bir yerel sorunla ilgili harekete geçme hakkını ifade etmektedir. Bu bağlamda, İngiltere'de yerel yönetimler ancak kanunların izin verdiği görevleri yerine getirebilirler.²⁵¹ Buna karşılık, merkezi idare de mahalli idarelerin sorumluluk alanına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan bir harcama ve ihale yapamaz.²⁵²

²⁵⁰ Canpolat, s.326.

²⁵¹ Bill Jones, Dennis Kavanaagh, Michael Moran, Philip Norton, **Politics UK**, Essex: Pearson, 2007, s.572.

²⁵² Nusret İlker Çolak, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de İdari Reformlar**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005, s. 418

İngiliz yerel yönetimlerinin görevlerine bakıldığında yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin sunulmasında planlayıcı ve düzenleyici bir işleve sahip olduğu gözlenmektedir.²⁵³ Alt kademe ve üst kademe birimlerine göre değişiklik gösterse de temel görevler şunlardır: Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler, planlama, kütüphaneler, katı atık toplama ve diğer hizmetler. Daha detaylandırmak gerekirse, London Borough ve diğer Metropolitan alanların görevleri, eğitim, kişisel, sosyal hizmetler, halk sağlığı, itfaiye, yollar, konut, kütüphaneler, eğlence hizmetleri (parklar, havuzlar), ekonomik gelişme, çöp toplama, katı atık yönetimi, mahkemeler, mezarlıklar, müzeler, şehir planlama, çevre ve kamu sağlığıdır. County'lerin görev alanı içinde , eğitim, kişisel, sosyal hizmetler, halk sağlığı, itfaiye, yollar, kütüphaneler, eğlence hizmetleri (parklar, havuzlar), ekonomik gelişme, katı atık yönetimi ve müzeler yer almaktadır. Metropolitan olmayan alanların görevleri de şunlardır: konut, kütüphaneler, eğlence hizmetleri (parklar, havuzlar), ekonomik gelişme, çöp toplama, katı atık yönetimi, mezarlıklar, şehir planlama, çevre ve kamu sağlığı.²⁵⁴ Büyükşehir alanlarında hizmetler büyük ölçüde ilçe meclislerince yerine getirilmektedir. Bu alanların dışında ise yerel hizmetlerin sunulmasından büyük ölçüde sorumlu yerel yönetim birimleri il meclisleridir.²⁵⁵ Aralarında hiyerarşik bir sistem olmamasına rağmen, görev ve sorumluluk anlamında yerel birimler birbirlerini tamamlayıcı ve destekleyici niteliktedirler.

Yerel yönetimlerin meclisleri, komiteler aracılığı ile işlevlerini yerine getirmektedirler. Yerel yönetimlerin işleyişinde büyük öneme sahip bu komitelerin kuruluşu ve işleyişi ile ilgili bir kanun bulunmamaktadır. Güvenlik ile ilgili komitelerde merkezi yönetime bağlı yargıçların bulunması zorunluluğu dışında diğer komite örgütlenmelerinde herhangi bir kısıtlama konmamıştır. Komiteler, belirli ve sürekli hizmetler için “sürekli komiteler”, eğitim, sosyal güvenlik ve polis hizmetleri için “zorunlu komiteler”, yerel yönetimlerin özelliklerine göre isteğe

²⁵³ Şentürk Uzun, “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”, Koraltay Nitas (Ed.), **21. Yüzyılda Yönetim**, Ankara: Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları, 2003, s.613-614.

²⁵⁴ *What is the structure of UK Local Government?*, <http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm> (13.05.2009).

²⁵⁵ Karasu, s.227.

bağlı olan “isteğe bağlı komiteler” ve tören, kutlama gibi geçici amaca sahip “geçici komiteler” olmak üzere 4 gruba ayrılmaktadır.²⁵⁶

“İngiliz yerel yönetimleri oldukça geniş görev, sorumluluk ve yetkiyle donatılmış kapsamlı bir özerkliğe sahiptirler. 1940’lardan günümüze kadar İngiliz yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerinde azalma olmamış, özerklikleri devamlı bir şekilde arttırılmıştır. 1990’lı yıllarda mahalli idarelerin görev alanlarındaki bir kısım hizmetler merkezi idareye, bölgesel özerk kuruluşlara, “quango”lara²⁵⁷ ve gönüllü kuruluşlara devredilmiştir. Yine bir kısım hizmetler alt kademelere verilmiş, bir kısmı da tamamen özelleştirilmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerde ikinci kademe yerel yönetimlerin yani il meclislerinin rolü daha da arttırılmıştır. Okulların yönetiminde velilerin ağırlıkta olduğu okul kurulları ön plana çıkartılmış ve söz hakkı tanınmıştır. Ayrıca temizlik, taşımacılık gibi bazı hizmetlerin ihale yoluyla özel sektöre yaptırılması mecburiyeti getirilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda mahalli idareler doğrudan iş yapan değil, işi veren ve sınırları dahilinde işi yapan kamusal otoriteleri izleyen, denetleyen, bunlarla işbirliği yapan kuruluşlar haline getirilmişlerdir.”²⁵⁸

Doğrudan doğruya kişilere ulaşan tarım, eğitim, kültür, spor, bayındırlık gibi yerel hizmetlerin tamamının büyük bir kısmı, merkezi idare yerine yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir.²⁵⁹

Oldukça fazla görev tanımı bulunan yerel yönetimlerin, bu görevleri yerine getirirken yaptıkları harcamalar da doğal olarak fazla olmaktadır. İngiliz yerel yönetimlerinin harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı yaklaşık %30’dur. Bu oldukça yüksek bir rakamdır. Bu kadar harcama yapabilmek için İngiliz yerel

²⁵⁶ Karasu, s.115.

²⁵⁷ Bağımsız idari otoriteler.

²⁵⁸ Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 2002, http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_vural2.doc, (16 Mayıs 2009).

²⁵⁹ Birleşmiş Milletler, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay (çev.), Ankara: TODAİE, 1967, s.14.

yönetim birimlerinin gelirlerinin de yüksek olması gerekmektedir. Bu gelir kaynakları merkezi hükümetin yardımları, öz gelirler ve borçlanmalardır.

Merkezden gelen yardımlar özel amaçlı, genel amaçlı ve proje karşılığı yardımlardır. Özel amaçlı yardımlar, yerel yönetimlerin yerine getirdiği eğitim vb. hizmetler için verilir ve bunlar dışında kullanılamaz. Genel amaçlı yardımlar ise adından da anlaşılacağı üzere, harcanması yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmış olan yardım türüdür. Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin %30'unu oluşturan bu yardım türü belirleyici bir etkiye sahip değildir.²⁶⁰ Proje karşılığı yardımlar da çevre bakanlığı tarafından yerel yönetimler tarafından geliştirilen projelere verilen yardımlardır.

Öz gelirlerin birinci ayağını hizmet karşılığı alınan ücretler oluşturmaktadır. Bu ücretler, Gayrimenkul kiralari, toplu taşımacılık, müze, yüzme havuzu gibi yarı ticari nitelik taşıyan hizmetlerden elde edilmektedir.

Öz gelirlerin ikinci ayağını oluşturan yerel vergiler, emlak vergilerine benzetilmektedirler. Yerel yönetimlerin verdikleri hizmet karşılığı mülk sahibi ve kiracılardan alınan bir vergi türüdür. Bu vergiyi toplama yetkisi bölge meclislerine aittir. Bu vergi türünün en önemli özellikleri ise dört başlık altında belirtmek mümkündür: Yerel vergiler basit bir vergi türüdür. Tüm gayrimenkul sahipleri vergi bandlarının içinde yer almaktadırlar. Vergide çeşitli muaflık ve istisnalar mevcuttur. Bu vergi düşük gelirli kişileri koruyucu düzenlemeler içermektedir.²⁶¹

Öz gelirlerin sonuncu ayağı da tek tip iş vergisidir. Bu vergi ticari ve sanayi gayrimenkullerden yerel yönetimlerce toplanmaktadır. Bununla birlikte, bu gelir üzerindeki tasarruf yetkisi vergiyi toplayan yerel yönetimlere değil, merkezi

²⁶⁰ Canpolat, s.332.

²⁶¹ Frances Plimmer, W. J. McCluskey ve Owen Connellan, "Reform of UK Local Government Domestic Property Taxes", **Property Management**, Cilt 17, Sayı 4, (1999), s.337.

yönetime aittir. Toplanan vergi yerel yönetimler arasında yetişkin nüfus oranına göre paylaştırılmaktadır.²⁶²

Borçlanma yetkisi, yerel yönetimlere 1972 yılında verilmiştir. İngiliz yerel yönetimleri borçlanma için üç kaynağı kullanmaktadırlar: Özel bankalar, tahvil arzı ve Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu. Sonuncusu merkezi yönetimin kontrolü altındadır. Ancak yerel yönetimlere tanınmış borçlanma yetkisi sınırsız bir yetki değildir. Borçlanma için merkezi yönetimin yetki vermesi gerekmektedir.

Borçlanma gibi merkezin sıkı takibi altında bulunan bir diğer gelir türü satış gelirleridir. Konut satışlarında %25, diğer emlak satışlarında ise %50'lik bir bölüm genel harcamalar için kullanılabilmektedir, geri kalan borç ödemelerine aktarılmak zorundadır.²⁶³

Tüm bunların dışında, yerel yönetimlerin gelirleri arasında son olarak kullanım ücretlerini saymak mümkündür. Bunlar köprüler, tüneller, eğlence alanları vb.'den alınan ücretlerdir. Bu ücretlerden elde edilen gelirin, İngiliz yerel yönetimlerinin toplam gelirleri içinde %10'luk bir bölümü kapsadığı belirtmekte yarar vardır.²⁶⁴

Tek tip iş vergisi de bir çeşit yardım olarak kabul edilirse merkezden gelen yardımların yerel yönetim gelirleri içindeki payı %60'ları bulmaktadır. Bu anlamda İngiltere'de yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmını hükümet yardımları oluşturmaktadır.

Her üniter devlette olduğu gibi İngiltere'de de yerel yönetimler merkezi otoritenin denetimi altındadır. Yerel yönetimler üzerinde merkez tarafından kullanılan en etkin denetim yetkisi yasama yoluyla kullandığı yetkidir. Mali konularda da denetim yetkisine sahip olan merkez, yardımların harcanmasındaki

²⁶² Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, s.97.

²⁶³ Public Trends Finance, 1996-1997, s.28

²⁶⁴ Public Trends Finance, 1996-1997, s.28

yerindeliği denetlemektedir. Yerel yönetimler harcamalarını merkezi yönetimin tam vesayet denetimi altında yapmaktadırlar. Yine gelir ve gider hesaplarının kontrolü merkezi yönetimin denetimine tabidir. Harcama yöntemleri cari ve yatırım harcamaları olmak üzere, önceden belirlenen kurallar çerçevesinde yürütülmektedir. Cari harcamalar, bina okul ve yolların bakımı gibi alanlar için yapılmaktadır. Eğitim binaları, sosyal hizmetler, ulaşım, konut ve çevresel nitelikli yatırımlar için de yatırım harcamaları yapılmaktadır. Yerel yönetimler, yetkileri dışında kalan ya da yasalara aykırı işleri yapma durumunda adli denetime tabidirler.

Anglo-Sakson modelinin özellikleri, İngiltere haricinde, İrlanda, Kanada, Avusturalya ve bir ölçüde ABD’de görülmektedir. İngiltere’de yerel yönetimler özerktir. Merkezi idarenin bir parçası olmamalarına rağmen hukuken özel bir imtiyaz ve dokunulmazlıkları da yoktur.²⁶⁵

Yerel yönetimler üzerinde tarih boyunca sıkça düzenleme yapılmıştır. Muhafazakar Parti döneminde parlamentoda yerel yönetimleri doğrudan etkileyen 200 kadar yasa çıkarılmıştır.²⁶⁶ Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, statülerinin değiştirilmesi, hizmet alanlarının belirlenmesi ve bütçeleri gibi alanlarda denetim yetkisine sahiptir.

Yerel yönetimler üzerinde merkezin kontrolünün en önemli özelliği, yerel hizmetlerin hiç veya merkezi idarece belirlenen asgari standartlarda yerine getirilmemesi halinde bu hizmetin merkezi idare tarafından yerine getirilmesidir.²⁶⁷

İngiltere’de yerel yönetim sistemi karmaşık bir yapı arz etmesine ve politik çekişmelerin yaşandığı bir arena olmasına rağmen, yürütülen hizmet ve özellikleri açısından bakıldığında pek çok ülke için önemli bir örnek teşkil etmektedir. Yerel halkı ilgilendiren yerel nitelikteki kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin hemen tümü yerel otoriteler tarafından gerçekleştirilmektedir.

²⁶⁵ H.W.R. Wade, **Administrative Law**, 6. Baskı, Oxford: Oxford University Press, 1988, s.102.

²⁶⁶ Greenwood, s.139.

²⁶⁷ Antony Birch, **British System of Local Government**, 7. Baskı, London: Allen&Unwin, 1986, s.204.

İngiltere için merkezin yaptığı vesayet denetiminin idari özerkliği tehdit ettiği yönünde iddialar ortaya atılmıştır. Ancak, bu denetim ülkenin farklı bölgelerindeki farklı uygulamalara engel olmak, belirlenmiş asgari hizmet standartlarına uyulup uyulmadığını ve yapılan yardımların yerinde kullanılıp kullanılmadığının tespiti amacıyla yapılmaktadır. Sonuçta, bu denetim, İngiltere’de yerel hizmetlerin kent gelişmesinin sağlanmasında yerel yönetimlerin sürdürdükleri rolü üstlenmesine engel olmamaktadır.²⁶⁸

D. Rusya Federasyonu

Sovyet yönetimi döneminde, devletin ekonomi ve politika üzerindeki etkin kontrol ve planlama stratejisi sadece sayısal olarak değil, işlevsel anlamda da çok güçlü bir merkezi ve bölgesel yönetim oluşturulmasına yol açmıştır. Sovyetler Birliği’nin çöküşü ile birlikte politik ve ekonomik anlamda büyük değişiklikler ve açılımlar yaşayan Rusya’da, Sovyet döneminden miras kalan yönetim anlayışının yer yer devam ettiği söylenebilir.

1993 anayasası yerel yönetimler anlamında ilk adımı oluşturmaktadır. Anayasa, yerel yönetimleri anayasal sistemin temel unsurları içinde saymaktadır. Böylelikle, bu tarih Rusya’da yerel demokrasi ve yerel otoritelerinin kurulmasının başlangıcı kabul edilmektedir.²⁶⁹ 1999’da Rusya parlamentosu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı onaylamıştır. Rusya Federasyonu’nda yerel yönetimlerin oluşturulması, federal ve bölgesel yasaların, topraksal temellerin, yerel yönetim birimlerinin ve bu birimlere sağlanacak ekonomik ve finansal temellerin oluşturulması gibi belirli etapları izlemiştir.

1994 yılından başlayarak, Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetim Organizasyonu’nun Genel Prensipleri, Rusya Federasyonu’nda Belediyelerin

²⁶⁸ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, London: Edward Elgart Ltd., 1994, s.372.

²⁶⁹ **Report on The State of Local Self-Government and Federalism in Russia**, 4th Session of the Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg, 1997, s.4.

Kurulması, Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetimlerin Finansal Temelleri gibi pek çok federal yasa hazırlanmış ve uygulamaya sokulmuştur.

“Anayasa ve federal yasalar dışında, yerel yönetimler konusunda federe birimler ile yerel yönetimlerin kendi organlarına da yasal düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak bu yetki, anayasa ve federal yasalara uygun olarak kullanılmak zorundadır. Federal yürütme organlarının yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi, Rusya Federasyonu Anayasası, federal yasalar ve yerel yönetimleri düzenleyen federal yasa hükümleri çerçevesinde belirlenmektedir.”²⁷⁰

Rusya Federasyonu’nda 89 federe birim bulunmaktadır. Rusya Federasyonu Anayasası’na göre, bütün federe birimler arasında eşit haklara ve statüye sahiptirler.²⁷¹ Federe birimler 21 Cumhuriyet, 6 Kray, 49 Oblast, 1 Özerk Oblast, 10 Özerk Okrug, 2 Federal Kent’ten oluşmaktadır.²⁷²

Federal devlet yapısı ve federe birimler arasında düzenlene yetki dağılımı sebebiyle Rusya genelinde birbirinden farklı yerel yönetim örgütlemeleri görülmektedir. Varolan yasalar, toplaksal olarak yerel yönetim birimleri oluşturulmasında, o yöre halkına oldukça geniş bir özgürlük tanımaktadır. Buna göre, yerel halk, yerel politik, kültürel, etnik, coğrafi, tarihsel ve diğer özellikleri göz önünde bulundurarak istedikleri yerel yönetim yapısını seçebilmektedirler.²⁷³ Bunun sonucu olarak, kırsal ve kentsel yerleşmeler, kırsal District’ler, Rayon’lar ve çift katmanlı yerel yönetim birimlerine rastlanması mümkündür. Federal yönetim yasası, kırsal-kentsel yerleşmeler, belediyeler ve okrug kentler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi tanımlamaktadır.²⁷⁴ Yerel yönetimler, federal devlet ve federe birimlerden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler.

²⁷⁰ Erel Tellal ve Nuray Keskin, “Rusya Federasyonu’nda Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde 469-545, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.513.

²⁷¹ Rusya Federasyonu Anayasası, md. 131.

²⁷² Peter Kırkov, “Local Self Government In Russia; Awakening or Slumber?”, **Europe-Asia Studies**, Vol: 49, No:1, 1997, s.43-58.

²⁷³ Armen Danielian, “Local Government In Russia, Reinforcing Fiscal Autonomy”, Kenneth Davey (Ed.) in **Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union** (89-112), Budapest: Local Government and Public Service Initiative, Open Society Institute, 2002, s.91.

²⁷⁴ Tellal ve Keskin, s.513.

Yasalar, yerel halka yerel yönetim yapılanmasının oluşturulmasında geniş bir karar yetkisi vermektedir. Bununla birlikte sadece bir tek kısıtlama getirildiğinden söz etmek mümkündür. Bu kısıtlama, yerel yönetim yapısının mutlaka seçilmiş bir organının daha doğru bir deyişle temsil meclisinin bulunmasıdır. Rusya yerel yönetim yapılanması, çok çeşitliliğe rağmen 5 tür altında toplanabilmektedir:

- a. Bir meclis ve seçimle başa gelen başkandan oluşan yapılanmalar. Bu tip örgütlenme biçiminde başkan meclisin de başıdır.
- b. Bir meclis ve meclisin seçtiği başkandan oluşan yapılanmalar.
- c. Başkanı karar alma yetkisine sahip olmayan bir meclis ve yürütmenin başı olarak işe alınmış bir yetkiliden oluşan yapılanmalar.
- d. Bir meclis ve bu meclis üyelerinden oluşmuş yürütme kurulundan oluşan yapılanmalar. Bu tip örgütlenmede temsil ve yürütme aynı kurumlarca yapılmaktadır ve meclisin başı yürütmenin de başıdır.
- e. Yerel halktan oluşan kurullar.²⁷⁵

Görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişleri üzerinde herhangi bir standart bulunmamaktadır. Ancak genel olarak değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin ya da diğer bir deyişle belediyelerin, meclis ve başkanlık sistemine göre yapılandığını görmek mümkündür.²⁷⁶

Belediye meclislerini genel olarak halk, 4-6 yıllık süre için seçmektedir. Yasalarca kendilerine tanınan konular doğrultusunda karar alma özgürlüğüne sahiptirler. Meclis üye sayısı, bulunulan yerin nüfusuna göre belirlenmektedir. Belediyelerin genellikle, yerel hizmetlerin yürütülmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma faaliyetleri doğrultusunda şekillenmiş kendi iç tüzükleri bulunmaktadır.²⁷⁷

²⁷⁵ Danielian, s.91.

²⁷⁶ Kırkov, s.48-50.

²⁷⁷ Parlak ve Caner, s.242.

Daha önce de söz edildiği üzere, yerel yönetimler konusunda, yerel halk oldukça geniş bir hareket serbestisine sahiptir. Yerel yönetim organları, belediyenin mallarının yönetimi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması, yerel vergi ve harçların düzenlenmesi, toplumsal düzenin korunması ve yerel önem taşıyan diğer konuların çözümlenmesi gibi görevleri yerine getirirler.

Yerel yönetimlerin genel prensiplerini belirleyen federal yasada yerel yönetimlerin görevleri başlıklar halinde sıralanmıştır. Yasaya göre yerel yönetimlerin görevleri şunlardır:

- Su ve katı atık yönetimi,
- Elektrik-gaz dağıtımı,
- Yerel sınırlar içindeki yol ve köprülerin bakımı ve inşası,
- Sosyal yardım faaliyetleri,
- İtfaiye hizmetleri,
- Kütüphane hizmetleri,
- İletişim-ticaret vb. günlük yaşama ilişkin konuların düzenlenmesi,
- Kültür faaliyetleri,
- Kültür varlıkları ile tarihi eserlerin korunması,
- Spor faaliyetlerine yönelik uygun koşulların yaratılması,
- Yerel arşivlerin oluşturulması,
- Yerleşme planlarının yapılması,
- Toprağın korunması,
- Cenaze hizmetleri,
- Okul öncesi eğitim hizmetleri,
- İlköğretim-ortaöğretim hizmetlerinin genel müfredat kapsamında düzenlenmesi,
- Çevrenin korunması,
- Acil tıbbi hizmetler.

Bu görevleri yerine getirmek için yerel yönetimlere verilen yetkiler de şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yerel yönetim yasalarını yayınlamak,
- Belediye işletmeleri kurmak,
- Belediye kurumlarını finanse etmek,
- Bir belediye düzeni kurmak ve yerleştirmek,
- Belediye tarafından verilen hizmetler için fiyat belirlemek,
- Belediye seçimleri ve referandum sürecinde örgütsel ve lojistik destek sağlamak,
- Belediyelerin sosyo-ekonomik kalkınmasına yönelik plan ve programlar hazırlamak,
- Federal yasalara uygun olarak uluslar arası ve dış ekonomik ilişkileri sürdürmek vb.²⁷⁸

Kırsal alanlarda Rusya Federasyonu'nda da köy tipi yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Bu model Sovyet geleneğinden kalma bir yapılanmadır. Stanitzas (Cossack Köyleri), Uyezds ve Volosts (Sovyet Köyleri) olmak üzere üçlü bir yapı sergilemektedirler.²⁷⁹

Rusya Federasyonu'nda büyük kentlerde 579, küçük kentlerde 773, Stanitzas'larda 14, Uyezds'lerde 1559, Volosts'larda 9988 olmak üzere, toplam 12913 belediye ve alt yerel yönetim birimi bulunmaktadır.²⁸⁰

Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirmek için gerek duydukları finansmanı iki biçimde sağlamaktadırlar. Bunlar, belediye mülklerinden, belediye işletmelerinden elde edilen gelirler, para cezaları ve bağışlar yoluyla elde edilen belediyelere has kaynaklar ile federe birim tarafından aktarılan kaynaklardır.²⁸¹ “Federal yönetim Baiken Moskova dışında diğer yerel yönetimlere doğrudan kaynak aktarımı yapmaz. Yerel yönetimler mali kaynaklarını büyük oranda federe birimlerden sağlamaktadır. Buna karşın federe birimler ise büyük ölçüde merkezi

²⁷⁸ Tellal ve Keskin, s.514.

²⁷⁹ Parlak ve Caner, s.243.

²⁸⁰ Tellal ve Keskin, s.515.

²⁸¹ Geoffrey Gooch, “The EU, Russia Accession States”, **Diffuse Polution Conferance**, Dublin, 2003, s.44-46.

yönetim tarafından sağlanan kaynaklara gereksinim duymaktadır. Merkezi yönetim federe devletler üzerinde doğrudan mali yaptırım ve denetim uygulayabilir.”²⁸²

Yerel yönetimler, kendi bütçelerini oluşturma, onaylama ve uygulamada hareket serbestisine sahip olsalar da, vergi koyma özgürlükleri bulunsa da, bu gelirler toplam gelirleri içinde %30’dan az bir yeri kaplamaktadır.²⁸³ Gelirlerin bölüşümünde daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin daha fazla pay aldıkları söylenebilir. Var olan bu model sonucunda, merkez yönetim ve federe birimlerin yerel yönetimlere kendi alt birimleri gibi davrandıkları ve yerel bütçeleri denetim altında tuttukları gözlenmektedir.²⁸⁴

Anayasa ve yerel yönetimlerin genel ilkelerini düzenleyen yasada yerel yönetimlere oldukça geniş hareket serbestisi tanınmış olsa da, uygulamada, yukarıda da açıklandığı üzere bu modelin dışına çıkıldığı gözlenmektedir. Federal yönetim, mali, siyasi ve idari anlamda yerel yönetimler üzerinde belirleyici etkiye sahiptir. Federe yönetimlerin federal yönetim tarafından yapılan mali katkıya önemli ölçüde bağlı olması buna örnek teşkil etmektedir.²⁸⁵

Vergilerin toplanması ve doğal kaynakların kullanımı gibi işlevler federal yönetime aittir. Federe birimler, topladıkları vergileri merkez yönetime aktarmaktadırlar. Merkez yönetimin bu kadar geniş mali güce sahip olması, doğal olarak federe birimler ve yerel yönetimler üzerinde baskı unsuru olması sonucunu yaratmaktadır.²⁸⁶

Daha önce de, Rusya’da Sovyet devlet geleneğinin bir şekilde devam ettiği belirtilmişti. Bu durum en belirgin biçimde siyasi alanda kendini göstermektedir. Siyasi kararlar hala merkez tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimler siyasi anlamda da, merkezin kontrolü altındadırlar.

²⁸² Parlak ve Caner, s.243.

²⁸³ Danielian, s.95.

²⁸⁴ Leonid Vardomsky, Vladimir Matveev, “Russian Decentralization”, **Policy Papers**, No: 3, s.4.

²⁸⁵ Ekatarina Zuhuravskaya, “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style”, **Stockholm Institute For Transition Economics**, Stockholm, 2002, s.2.

²⁸⁶ Gooch, s.48.

Merkezin idari anlamda da yerel yönetimler üzerinde etkin bir denetim yöntemine sahip olduğunu söylemek mümkündür. Ülke genelindeki tüm kamu görevlilerinin özlük hakları ve kamu hizmetlerinin genel düzeni federal yönetime bağlı kurumlar düzenlemektedir. Bu kurumlar, federasyonun kamu politikalarının oluşumunda ve yönlendirilmesinde oldukça etkin bir güce sahiptirler.²⁸⁷

²⁸⁷ Tellal ve Keskin, s.516.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET DENETİMİ VE ÖZERKLİK

I. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN GENEL ESASLARI

Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır ve yönetimin bütünlüğü gereği idari vesayet denetimi altındadırlar. Anayasamızın 127. maddesi de buna işaret etmektedir. 127. maddenin beşinci fıkrası, “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.” Şeklindeir. Bu denetim, toplum yararı, kamu görevlerinde birlik ve kaynakların akılcı kullanımı gibi amaçlara hizmet etmektedir. Bu anlamda, konum itibarıyla yerel yönetimlerin üzerinde olan merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisini kullanmaktadır.²⁸⁸ Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasından da açıkça anlaşılacağı üzere, merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde kanunda var olan yetkilerine dayanarak, kamu görevlerinde birliğin sağlanıp sağlanmadığını, toplumun yararının korunup korunmadığını, mahalli ihtiyaçların yerel yönetimlerce gerektiği gibi karşılanıp karşılanmadığını kontrol etmektedir.

A. İdari Vesayet Kavramı

Özel hukukta, haklarını kullanabilme ve görevlerini yerine getirebilme yeteneğinden yoksunların adına bu hakları kullanabileceklere yetki verilmesi anlamında kullanılan “idari vesayet” kavramı²⁸⁹, “vesayet” kavramından farklı anlamlar taşımaktadır.

²⁸⁸ Eryılmaz, s.181-182.

²⁸⁹ Bayram Coşkun, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, (Mayıs 1996), s.36.

İdare hukukçuları idari vesayet'i çeşitli şekillerde tanımlamışlardır. Bunlardan bazıları aşağıdaki şekildedir. İdari vesayet kavramı, Onar'a göre, merkezi yönetimin, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve gerektiğinde bozabilme yetkisi'dir.²⁹⁰ Tortop'a göre, "idari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip olduğu yetki"dir.²⁹¹ Gözübüyük'e göre, idari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi'dir.²⁹² Aktan'a göre, idari vesayet, yerinden yönetim idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetim'dir.²⁹³ Günday'a göre, idari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde, uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.²⁹⁴ Son olarak Giritli de idari vesayet'i, kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi biçiminde tanımlamaktadır.²⁹⁵

Yerel yönetim organlarının, kendilerine verilmiş kamu yetkisini, kişisel ya da politik nedenlerle kötüye kullanmalarını engellemek ve kamu yararını korumak amacıyla merkezi yönetim, yukarıda tanımlanan idari vesayet denetimini uygulamaktadır.²⁹⁶ Bununla birlikte, "idari vesayet yetkisi, aslında merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe ve özerk iradeye sahip olan, yani merkezi idareden ya da merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır. Bu nedenle, idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim

²⁹⁰ Onar, s.622.

²⁹¹ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.15.

²⁹² Gözübüyük, s.310.

²⁹³ Tahir Aktan, **Kamu İdaresi**, 2. Baskı, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s.3.

²⁹⁴ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2004, s.74.

²⁹⁵ Turan Yıldırım, s.30.

²⁹⁶ Sabri Coşkun, **İdarenin İdari Denetiminde İdari Vesayet**, Ankara, 1976, s.16.

kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir. Başka bir deyişle, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır.”²⁹⁷

İdari vesayet yüksek yargı organlarının vermiş olduğu çeşitli kararlarda uygulama açısından tanımlanmış ve sınırları çizilmiştir. Bu kapsamda, Danıştay’ın vermiş olduğu bir kararda idari vesayet “kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi” olarak tanımlanmıştır.²⁹⁸

Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararda anayasanın 127. maddesinin beşinci paragrafında yer alan idari vesayeti aşağıdaki şekilde yorumlamıştır:

“Anayasa uyarınca merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa bunun ancak idarî vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir. İdarî vesayet, merkezî yönetimin, yerci yönetimlerin icra-i kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür. Bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz.

Anayasa, idarî vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasa ile belli edilmesi koşulunu aramıştır. İdarî vesayetin ayırık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.”²⁹⁹

²⁹⁷ Günday, s.75.

²⁹⁸ Danıştay 8. Dairesi, 25.11.1996, E. 1995/860, (**Danıştay Dergisi**, Sayı 93), s.409.

²⁹⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı, 26.09.1991, E. 1990/38, (**Resmî Gazete**, 28.11.1991/ 21065).

Anayasa mahkemesi yukarıdaki kararında, anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasının merkezi idarenin neleri denetleyip neleri denetleyemeyeceğini tek tek sayarak büyük bir titizlik gösterdiğini ve bunu da merkezi-yerel yönetim arasındaki dengeyi kontrol etmeyi amaçlayarak yaptığını tespit etmiştir. Merkezi idarenin bu denetimi yapmasının ancak idari vesayet yoluyla olabileceği kararda belirtilmiş ve bunun da ancak yerel yönetimlerin icra-i kararlarını onama, geri çevirme veya değiştirerek onama şeklinde olacağını vurgulamıştır. Fakat, hiçbir zaman merkezi idare bu yetkisini yerel yönetimlerin yetkilerini ortadan kaldırmak için kullanamayacaktır. Anayasa mahkemesi bu kararında, aslında istisnai bir durum olan merkezi idarenin yerel yönetimlerin yerine geçerek tasarrufta bulunma yolunun da hangi şartlarda ve nasıl kullanılacağını açıkça belirlemiştir. Ayrıca bu kapsam ve sınırlarında mutlaka yasada belirlenmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında ise idari vesayet yetkisini şu şekilde açıklamaktadır;

“Vesayet denetimi kanunda belirtilen hallerde ve yine kanunun öngördüğü usullere göre yapılır. Bu denetim ekseriya hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir. Kural olarak vesayet makamı doğrudan doğruya yerinden yönetim idaresi yerine geçecek bir işlem yapamaz. Ancak; idare hukuku öğretisinde çok sıkı kayıt ve temerrüt ve ihmali gidermek için vesayet makamının resen işlem yapma yetkisiyle donatılabileceği kabul edilmektedir:

Vesayet makamlarının yetkileri genellikle öğretilde : 1 - İşlemlere karşı iptal davası açmak, 2 - Aynı türden işlemlerin iptali için idari bir kurula başvurmak, 3 - Yürürlüğe giren işlemin uygulanmasını geçici olarak durdurmak, 4 - İşlemin yürürlüğü hususunda onay vermek; onayı red etmek; bazen değiştirerek onaylamak, 5 - Yetkili organ ve ajanların ihmal veya temerrüdü halinde bunların yerlerine geçerek işlem yapmak, şeklinde belirtilmektedir. Ne var ki; 1961 Anayasası döneminde söz konusu denetimin yerinden yönetim idarelerinin organ ve ajanları hakkında yürütülmesi ve vesayet makamlarının bu idareler yerine geçerek işlem

yapmaları eleştirilmiş ayrık ve olağan dışı birer denetim biçimi olarak görülmüşlerdir.”³⁰⁰

Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki kararında, yerinden yönetim idarelerinin organ ve ajanları üzerinde idari vesayet denetiminin öğretide ayrık ve olağandışı olarak nitelendirildiğini belirtmektedir. Sonuç olarak, idari vesayet denetimi, genel bir yetki değildir, yasalarda belirlenen durumlarda ve yasanın çizdiği sınırlarda kullanılması gereken bir denetim sistemidir.³⁰¹

B. İdari Vesayetin Özellikleri ve Unsurları

İdari vesayetin özellikleri ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir:

- a) İdari vesayet, sadece yönetsel makamlar ve idare mahkemeleri tarafından kullanılabilen yönetsel bir denetimdir. “İdari makamların adli makamlardan ayrılığı prensibi” nedeniyle, adli makamların yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi söz konusu olamaz.³⁰² Burada, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinde ciddi bir biçimde aksama görülmesi üzerine, İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından bu hizmetlerin aksatılmasının halkın huzur, sağlık ve esenliğini ciddi derecede etkilediği belirlenebilir. Bir adli makam olan sulh hukuk mahkemesinin bu işlemi sadece bir tespit niteliğinde olup, bir idari vesayet denetimi değildir.
- b) İdari vesayet denetiminde genel amaç devletin çıkarlarını korumak, kamu hizmetinde uyum ve idarenin bütünlüğüdür. Aynı zamanda, yerel otoritelerin keyfi uygulamalarına karşı yerel halkı korumak amacı da güdülmektedir.³⁰³
- c) İdari vesayet bir istisnadır. Yerel yönetimlerin özerkliği esas olduğu için, idari vesayet, bu özerkliği güvence altına alacak şekilde yasaya dayanmakta

³⁰⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, 01.03.1985, E.1984/12, (AMKD, Sayı 21), s.113-114.

³⁰¹ Turan Yıldırım, s.35.

³⁰² İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979, s.28.

³⁰³ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi**, Ankara: A.İ. T.İ.A. Yayını, 1978, s.60.

ve yasaca sınırlandırılmaktadır.³⁰⁴ Yani merkezi yönetimin bu yetkisi, kanunun açıkça belirlediği alanlarda ve yine kanunun belirlediği derece ve genişlikte kullanılır.³⁰⁵

- d) İdari vesayet denetimi, kanunla merkezi bir organ, makam ya da merkezi organa bağlı bir memura tanınan bir yetkidir. Bu nedenle hiyerarşi dereceleri içinde kullanılamaz.³⁰⁶ Bu yetki doğrudan, yetkinin verildiği kişi ya da makam tarafından kullanılmalıdır, başka bir kişi ya da makama devredilemez, aynı şekilde bu yetkiye haiz olmayan kişi ya da makamlarca kullanılamaz.
- e) İdari vesayet, merkezi idare makamlarınca kişiler ve işlemler üzerinde uygulanır.³⁰⁷
- f) İdari vesayet yetkisi, bozma, onama, erteleme ve değiştirerek onama gibi sınırlı yetkileri içerir.³⁰⁸
- g) İdari vesayet merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bulunmaktadır. Yani iki ayrı tüzel kişi vardır.³⁰⁹ Aynı yerel yönetimin çeşitli kademelerinin birbirini denetlemesi hiyerarşik denetimdir.
- h) İdari vesayet anayasal bir kurumdur, dayanağını anayasada bulmaktadır. 127. maddede belirtildiği üzere, “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.”

C. İdari Vesayet Tarihi Gelişimi ve Yasal Dayanakları

İdari vesayet anayasal bir kavramdır. Bu denetim, anayasa ya da yasadaki kaynaklanan, bazen de yasadaki kaynaklanmayan yetkilerle yapılır. İdari vesayet, Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasalarında aşağıdaki şekillerde ele alınmıştır.

³⁰⁴ Mehmet Aldan, “İdari Vesayet Denetimi”, **İller ve Belediyeler**, 1985, s.230.

³⁰⁵ Turan Yıldırım, s.36.

³⁰⁶ Arslan, s.61.

³⁰⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş**, 9. Baskı, Bursa: Ekin Kitapevi, 2008, s.45.

³⁰⁸ Gözler, s.46.

³⁰⁹ Turan Yıldırım, s.34.

1. Tarihi Gelişim

1876 Anayasası, anayasal anlamda ilk olarak idari vesayeti ele almış metindir. Osmanlı Devlet yapısı sıkı bir merkeziyetçilik anlayışında olduğu için, bu yaklaşım 1876 Anayasası'na da yansımış, anayasa kapsamına aldığı yerel yönetim birimlerinin görevlerini sınırlandırmış, üzerlerinde bir idari vesayet denetimi öngörmüştür.³¹⁰

1921 Anayasası, yerel yönetimlere daha geniş bir özerklik yaratma amacı gütmüş ve idari vesayet denetiminin azaltılmasını öngörmüştür.³¹¹ Bu anayasada ilke olarak, seçilmiş organlar yetkili olarak kabul edilmiş ve merkezi yönetimin yetkisi istisnai durumlara indirgenmiştir.³¹² 6. maddede “Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir” denmektedir.³¹³ Ortaylı bu durumun, vesayetçi anlayıştan uzak, özerk bir yerel yönetim düşüncesinin benimsenmesi olarak algılanması gerektiğini söylemektedir.³¹⁴ 23 maddelik meclis hükümeti anayasasının “özerklik” kavramına vurgu yaptığını görmekteyiz.

1921 Anayasası'nda vurgu yapılan özerklik kavramı, 1924 Anayasası ile sınırlandırılmıştır. Dönemin koşulları düşünüldüğünde, yerel özerkliğin ulusal bütünlük ve üniter yapıya zarar vereceği endişesinin taşındığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla, 1924 Anayasası yerel yönetimlere tanınan geniş özerkliği sınırlandırmış, merkeze bağıllığı ve idari vesayet denetimini güçlendirmiştir.

1961 Anayasası'nda idari vesayet denetimine örtülü biçimde yer verilmiştir. 116. maddede “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur” denmektedir. Anayasada açık olarak idari vesayet kavramı kullanılmamıştır.

³¹⁰ Gözübüyük, s.6.

³¹¹ Gözübüyük, s.5-7.

³¹² TOBB, s.99.

³¹³ Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze*, 2. Baskı, Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları, 1982, s.94.

³¹⁴ İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s.207.

1982 Anayasası idari vesayet kavramını anayasal bir kurum haline getirmiştir. 127. maddede yerel yönetimler tanımlanmış, bu maddenin 5. fıkrasında da idari vesayet düzenlenmiştir: “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.”

1982 Anayasası’nda, 1961 Anayasası’nda yer alan “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmü korunmuştur. Anayasada ayrıca, idari vesayet yetkisinin yasalarda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde kullanılacağı ve yerel yönetimlerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi için kendi aralarında Bakanlar Kurulu kararı ile birlik kurmaları yasayla düzenlenir hükümleri yer almaktadır.

127. maddenin 4. fıkrası, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılmalarını hükme bağlamıştır. Bu yetki, idari vesayetin ağır bir biçimini oluşturmaktadır.

1982 Anayasası, idari vesayeti düzenlerken, toplum yararı, kamu görevlerinde birliğin sağlanması gibi çok genel esasları ele aldığı için, bu esaslara dayanarak, her türlü sınırlama, kısıtlama getirme ya da her şeyi izin veya onaya bağlama ihtimali oluşturmaktadır. Böylesi bir sınırlama ya da kısıtlama, amacın tam tersine, hizmetin etkinliğini engelleyecek, bu nedenle de toplumun yararının sağlanamaması ya da yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanamamasına yol açacaktır.³¹⁵

³¹⁵ Ziya Çoker, **Anayasa ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Reform**, Ankara: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayınları, 1993, s.14-15.

Soysal, 1982 Anayasası'nı idari vesayet denetimini ağırlaştırıcı hükümlere yer vermesi nedeniyle eleştirmektedir. Soysal'a göre "kamu hukukunun temel kurallarından olan bu ilkenin anayasal bir niteliğe büründürülmeden zaten uygulanabilecekken, değiştirilmeden veya en azından yepyeni bir yaklaşımla yorumlanmadan korunması geriye doğru bir adım"³¹⁶ olarak algılanmalıdır.

2. Yasal Dayanak

İdari vesayetin kanun ile düzenleneceği, 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. Bu denetim yetkisinin yasa ile verilmesi ve yasaya dayanması esastır. İdari vesayet denetiminin sınırları yasa ile çizilir. Türk idari sisteminde, idari vesayet denetimi yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde değişik kademelerce ve değişik biçimlerde kullanılır.³¹⁷

Türkiye'de yerel yönetimleri ilgilendiren pek çok kanunda idari vesayet denetimi ile ilgili hükümler de bulunmaktadır. Bu bağlamda, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ilk sırayı almaktadır. 1. maddede, İçişleri Bakanlığının amaçları arasında yerel yönetimlerin yönlendirilmesi de sayılmıştır. 2. maddede, yerel yönetimlerin ve bunların merkezi yönetim ile olan ilgi ve ilişkilerini düzenlemek, bakanlığın görevleri arasında tanımlanmıştır. Bunların dışında, bakanlığın yerel yönetimlerin hesaplarını incelemek ve seçim ya da atamayla gelen organlarla ilgili iddiaları araştırmak gibi denetleme yetkileri bulunmaktadır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 9/b'de "Vali, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu idarelerin amiri ve memurlarıyla da yaptırabilir" denmektedir.

³¹⁶ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul: Gerçek Yay., 1992, s.354.

³¹⁷ Halil Ünlü, **Yönetimler Arası İlişkiler**, İstanbul: IULA-EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1993, s.66.

Yukarıda sayılanlar dışında yürürlükte olan diğer önemli yasalar, 442 sayılı Köy Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 Belediye Gelirleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'dur.

Bu bölümde ayrıca yasadan doğmayan denetim yetkisinden de söz etmek gerekmektedir. Yasada yer almasa da, idare hukukunun genel ilkeleri ile idari denetim kurumlarının yapısından kaynaklanan nedenlerle uygulamada var olan bir denetim yetkisi de vardır.³¹⁸ Bir yasa ya da düzenleyici işlemin uygulanmasına yönelik açıklama, sirküler, genelge ve benzeri metinlerle merkezi yönetim bu yazılı metinlere uyulmasını emreder. Bunun yanında, bir yerel yönetim birimi, merkeze görüş sorabilir. Soruyu soran birim, merkezin görüşüyle bağlı olmasa da, merkezi yönetimle ters düşmemek ve tepki çekmemek için bildirilen görüşe uymaktadır. Ayrıca merkezi yönetim, yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunarak yine yasadan doğmayan bir denetim yetkisi kullanabilmektedir.

II. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN TÜRLERİ

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi farklı biçimlerde kullanılabilir. Merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu başlıca vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerindedir.

A. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi

İdari vesayet denetiminin en geniş biçimde uygulandığı alan, yerel yönetim birimlerinin işlemleridir. İdari işlem tanımı içinde yer alan yerel yönetim birimlerinin işlemlerinden, “yerel yönetim birimlerince alınmış ya da alınacak kararlar”ı anlamak mümkündür. Bu durumda, yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi, “yerinden yönetim kurumunun temsilcisi

³¹⁸ Arslan, s.31.

tarafından alınmış ve alınacak karara karşı vesayet makamlarının hareketine imkân tanıyan tedbirlerin tümü”dür.³¹⁹

İdari vesayet denetimi, işlemlerin yapılmasından önce (a priori) veya sonra (a posteriori) kullanılabilir.³²⁰ İşlemlerin yapılmasından önce uygulanan denetim, vesayet makamlarının bir takım düzenlemeler ile yerel yönetim kuruluşlarının işlemlerini yapmalarına yardımcı olmak biçiminde anlaşılmalıdır. Ancak bu düzenlemeler emredici nitelikte olmamaları, yerinden yönetim kuruluşlarını belli yönde işlem yapmaya zorlamamaları ve sadece bu düzenlemelere uyulmadı diye işlemlerin iptali veya onanmaması yoluna başvurmamaları gerekir. Bu durumun aksinde bir durumda ise merkezi idarenin yerel yönetimlerin iradesinin yerine geçmesi sonucu ile karşı karşıya kalınabilir.

Vesayet makamları işlemler üzerindeki denetim yetkisini asıl işlem yapıldıktan sonra kullanır. İşlemlerin yapılmasından sonra kullanılan vesayet yetkisi aşağıdaki şekillerde sonuç doğurur.

1. Onama Yetkisi

İşlemler üzerinde temel denetim olan onama, yerel yönetim birimlerinin bazı işlemlerinin merkezi yönetimin onayı olmadan yürürlüğe girememesini ifade etmektedir. Onama, “idari vesayet makamlarının incelemeye yetkili bulundukları belirli işlemlere ait yerel yönetim kararlarını, kanuna veya hal ile maslahatın gereklerine aykırılık görülmemesi sebebiyle onaylaması”dır.³²¹

Burada onamanın hukuki niteliği üzerinde durmak gerekmektedir. Onama yetkisinde söz edilmesi gereken diğer husus, onama yetkisinin asli bir unsur olmamasıdır. Diğer bir deyişle, tüzel kişiliği bulunan ve özerk olan yerel yönetim biriminin kararı asıl hukuki işlemi oluşturmaktadır, merkezin onama yetkisi ise,

³¹⁹ İsmail Hakkı Görelî, **İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi**, Ankara: 1944, s.9.

³²⁰ Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Kocaeli: Umuttepe Kitapevi, 2010, s.149.

³²¹ Görelî, s.14.

“asıl işlemin dışında kalan, onun bünyesine değil, sonucuna etki eden bir koşul” olarak nitelenmektedir.³²²

İşlemi yerine getiren yerinden yönetim kuruluşu, merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve ayrı bir bağımsız iradeye sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşunun işlemi ile merkezi idarenin işlemi birbirini tamamlayan işlemler değildir. İşlem, yerinden yönetim kuruluşunun iradesi ile doğmuş ve tamamlanmıştır. Ancak, henüz yürürlüğe girmemiştir. İşte, onama işlemi, asıl işlemin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan tamamen bağımsız bir işlemdir.³²³

Vesayet makamı işlemi onama veya onamama veya uygulanmasını erteleme yetkisine sahiptir. Ama, işlemi değiştirme yetkisine sahip değildir. Eğer, vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşunun işlemi değiştirmesi söz konusu olursa kendi iradesini yerinden yönetim kuruluşunun iradesi yerine ikamesi söz konusu olur ki, bu da ikame anlamına gelir. İdari vesayette ikame kural olarak mümkün değildir. Bunun bir istisnası 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 40. maddesinde yer alan “hizmetlerde aksama” maddesidir.³²⁴ Buna göre, “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip

³²² Onar, s.502.

³²³ Günday, s.79.

³²⁴ Günday, s.80.

ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.” Şeklindedir.

Benzer bir hüküm, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesinde yine “ hizmetlerde aksama” başlığıyla yer almıştır. Buna göre, “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından 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.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” Şeklindedir.³²⁵

Görüldüğü üzere yukarıda belirtilen iki durum merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşlarının yerine geçerek onun adına işlem yapmama kuralının bir istisnasını oluşturur. Hem İl Özel İdaresi kanununda, hem de Belediye Kanununda yer alan bu uygulamada, yetkili sulh hukuk hakimi tarafından, hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini tehdit ettiğinin tespit edilmesi ve mahkemenin buna karar vermesi gerekir. Burada söz konusu aksama talebini mahkemeden talep eden makam İçişleri Bakanlığıdır. Fakat, Bakanlığın sadece mahkemeye başvurma yetkisi söz konusudur. Neticede aksamanın olup

³²⁵ Gözler, s.46.

olmadığını kararını verecek olan sulh hukuk mahkemesidir. İşte bu nedenle bu uygulamaya aslında bir idari vesayet değil, bir yargı kararının yerine getirilmesidir.

Burada son olarak, vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olabileceği onama yetkisine haiz bazı örnekler vermekte yarar vardır. Bunlardan ilki, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 51. maddesi, il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisinin belli bir miktarı (bütçe gelirinin %10’u) aşan borçlanma kararlarını İç işleri bakanlığının onayına tabi tutmasıdır.³²⁶

İkincisi ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9. maddesi, belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi veya bölünmesi yolundaki belediye meclisi kararlarının valinin onayına tabi tutmasıdır.³²⁷

2. Önceden İzin Yetkisi

Yerel yönetim birimleri, bazı kararlarını almadan önce, yasanın gösterdiği vesayet makamından izin almakla yükümlü kılınmıştır. Önceden izin “yerinden yönetim tüzel kişiliklerince yapılması lazım gelen işlerde, yasalar çerçevesinde karar alınmasından önce, idari vesayet makamından sorularak onay alınmasıdır.”³²⁸

Yukarıda sözü edilen onama yetkisinden farklı olarak, önceden izin alma yönteminde yerel yönetim birimi, ilgili kararı alabilmek için vesayet makamına başvurmak zorundadır. Oysa onama yetkisinde yerel yönetim birimince karar alınmakta, karar alındıktan sonra vesayet makamı, bu kararı onama ya da onamama biçiminde kullanmaktadır.

³²⁶ Gözler, s. 45.

³²⁷ Gözler, s.45.

³²⁸ Göreli, s.14.

3. Yerine Geçme Yetkisi

Yerine geçme yetkisi, adından da anlaşılacağı üzere, vesayet makamının, yerel yönetim biriminin yerine geçerek karar vermesi ya da yerel yönetim birimi tarafından alınmış karar üzerinde değişiklik ya da düzeltme yapmasıdır. Bu yetki ağır bir vesayet denetimi türüdür ve bu yönüyle istisnai bir yetkidir. Arslan'a göre, bu yetkinin genelleştirilmesi, yerel özerkliğin büyük ölçüde zedelenmesine yol açar.³²⁹ Görelî'ye göre de, "Teşebbüs kuvvetinin daima yerinden yönetim hükmi şahsına ait olması, özerkliğin mantıki sonucudur. Bu sebeple vesayet makamının yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirmek yetkisine sahip olması durumunda, hükmi şahsın özerkliği, teşebbüsün elinde bulunması hakkı manasız bir noktadan ibaret kalır."³³⁰

Yerine geçme yetkisinin şartsız ve istisnasız olarak merkezi idarede bulunmasının söz konusu olduğu durumda, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedilemez. Bu durumda merkezi idare kayıtsız ve şartsız istediği anda yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarına müdahale edebilecek ve onları istediği gibi değiştirerek uygulayabilecektir. Bu yetki ancak, yerel yönetim birimlerinin yasalarda öngörülen yükümlülükleri yerine getirmemesi ya da benzer durumlarda hareketsiz kalmaları halinde bu yetki uygulanmaktadır. Ancak, bu anlamda kullanılan vesayet yetkisi mutlak değildir ve de tümüyle vesayet makamının takdirine bırakılamaz. Yasalarca sınırlandırılmalı ve titizlikle düzenlenmelidir.³³¹ Tekeli'ye göre, merkez bu tür bir yetki kullanmak yerine, yasal bir değişiklik yapıp, bu görevi kendi üzerine almalıdır.³³² Gerçekten de, yerine geçme yetkisini kullanmak yerine, buna sebep olabilecek durumlarda merkezi idarenin yerel yönetimlere verilen bu görevi üzerine alması yerel yönetimlerin özerkliği açısından daha doğru bir davranıştır.

³²⁹ Arslan, s.67.

³³⁰ Görelî, s.12.

³³¹ Arslan, s.68.

³³² İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları**, İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1992, s.36.

4. İptal Etme Yetkisi

İdari vesayet makamınca, genel veya yerel çıkarlara ya da mevzuata aykırılık gösteren yerel yönetim birimlerinin kararlarının, tüm hukuki sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırılmasıdır.³³³

Bu yöntem, üçüncü kişilerin, idari vesayet denetimine tabi yerel yönetim birimlerinin kararlarına karşı ilgili merciye başvurusu biçiminde kullanılabileceği gibi, vesayet makamı doğrudan inceleme yapabilmektedir.

İptal etme yetkisindeki en önemli nokta, hukuka aykırılık denetimin yapılmasıdır. Bu yerel yönetimler için güvence oluşturmaktadır. Aksi halde, bu yetkinin basit elverişsizlik durumlarına kadar genişletilmesi ve vesayet makamının yerel yönetimin yerine geçerek onun takdir hakkını denetlemesi, yerel yönetimlerin özerkliğini kaçınılmaz olarak zedeler.³³⁴

Vesayet makamının iptal yetkisine sahip olabilmesi için bu yetkinin kendisine kanunla açıkça verilmiş olması gerekir. Türk hukukunda bunun bir örneği vardır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesine göre, “köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.” İşte, Köy Kanunu'nun kaymakama verdiği bu “bozma yetkisi” bir vesayet yetkisi niteliğindedir.

5. Erteleme Yetkisi

Yerel yönetim birimlerince alınmış bir kararın uygulanmasının geçici olarak durdurulmasıdır. Söz konusu yetkinin kullanıldığı durumlarda, ilgili karar ortadan kaldırılmamakta, sadece yürürlüğe girmesi geçici olarak ertelenmektedir.

³³³ Sedat Erdoğan, **Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri**, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, 1972, s.204.

³³⁴ Arslan, s.68.

1580 Sayılı Eski Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde olduğu gibi, yürütmeyi durdurma yetkisi, yerel yönetimin kararına itiraz edilmesi durumunda, bu itirazın üst vesayet makamlarınca incelenip karara bağlanmasına kadar olan sürede, kararın uygulanmasından doğabilecek sakıncaları önlemek amacıyla kullanılmaktadır.³³⁵

Bu yetkiye bir örnek olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrası gösterilebilir. Buna göre ilgili madde, “Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.” Şeklindedir.

6. Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi

Vesayet makamının sahip olabileceği bir diğer yetki de yerinden yönetim kuruluşunun işleminin yeniden görüşülmesini isteme yetkisidir. Buna geciktirici veto veya zorlaştırmacı veto yetkisi de denilebilir.

Buna örnek olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinde yer alan “meclis kararlarının kesinleşmesi” maddesini gösterebiliriz. 15. madde, “il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

³³⁵ Arslan, s.67.

Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.” Şeklindeir. Bu örnekte valinin kararının yeniden görüşülmesini isteme yetkisi anayasa hukukundaki Cumhurbaşkanlarının kanunlar üzerinde sahip olduğu geciktirici veya zorlaştııcı veto yetkisine benzemektedir.³³⁶ Valinin, burada hukuka aykırı gördüğü kararları il genel meclisine geri göndermesi onun merkezi yönetim adına vesayet denetimi yapma yetkisini kullanması olarak değerlendirilmelidir. Bu düzenlemeyle il genel meclisi kararları üzerinde yapılan denetim posterior denetime dönüştürülmüştür.

7. Yargıya Başvurma Yetkisi

Vesayet makamının kendisinin vesayetine tabi işlemler hakkında idari yargıya başvurusu da vesayet yetkisi niteliğinde bir yetkidir. Buna örnek olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin 5. fıkrasına göre; “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.” Yani illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar belediye meclisinin hukuka aykırı gördüğü kararları aleyhine idari yargıya gidebileceklerdir.

Doktrinde vesayet makamının yerel yönetimlerce alınan kararları yargıya taşıması çoğunlukla bir vesayet yetkisi niteliğinde görülse de, kanatımızca bu yetki bir vesayet yetkisi niteliğinde değildir. Çünkü, vesayet yetkisinin kullanılması neticesinde yerel yönetimlerin icra-i kararlarını onama, geri çevirme ve kimi durumlarda da değiştirerek onama sonuçları ortaya çıkmakta ve bu sonucu belirleme yetkisi de merkezi idareye verilmektedir. Fakat burada belirtilen yargıya başvurma yetkisi neticesinde nihai karar mahkemece verilecektir. Yani ortaya çıkan ve yerine getirilmesi istenen sonucu yargı tayin edecektir. Bu nedenle, yargıya başvurma yetkisi kanaatimizce bir vesayet yetkisi değildir.

³³⁶ Gözler, s.45.

B. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi

Yerel yönetim birimlerinin organları üzerinde uygulanan idari vesayet, bu organların ya da görevlilerinin seçimi, atanması, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi ve görevlerine son verilmesi biçiminde uygulanmaktadır.³³⁷ Bir başka deyişle, vesayet denetimi, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde, onların faaliyete geçebilmeleri, faaliyetlerine son verilmesi, ivedi durumlarda toplantıya davet edilmelerini ifade etmektedir.³³⁸

Anayasamız bazı yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının işbaşına getirilmesinde ve görevlerine son verilmesinde merkezi idarenin hiçbir yetkisinin bulunmadığını belirtmektedir. Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrası “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organlar, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Şeklinde dir. Buna göre yerel yönetimlerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur.

Yine Anayasamızın 135. maddesinin 1. fıkrası da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarını tanımlamıştır. Buna göre, “Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir.” İlgili maddeye göre, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organları, karar ve yürütme organı biçiminde bir ayırım yapılmaksızın, o kuruluşların üyeleri tarafından gizli oyla seçilir. Böylelikle, merkezi idareye kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarını seçme ve atama yetkisi tanınmamıştır.

³³⁷ Günday, s.77.

³³⁸ Sedat Erdoğan, s.204.

Yerel yönetimlerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, seçilmiş organlarının organlık sıfatı kazanmalarında veya kaybetmelerinde de merkezi idareye herhangi bir yetki tanınmamıştır.

Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasına göre, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” Burada görüldüğü üzere karar verme yetkisi yargıdadır.

Yine anayasamızın 135. maddesinin 4121 sayılı kanun ile değişik 6. fıkrasında, amaçları dışında faaliyet gösteren kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının görevine kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine mahkeme kararı ile son verileceği düzenlenmiştir. Böylece, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının görevlerine son verilmesi hususunda, merkezi idareye yalnızca yargı organlarını harekete geçirme ve organların görevine son verilmesini isteme yetkisi tanınmıştır.

Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasının 2. cümlesi “Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İç işleri bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” şeklindedir. Buna göre, İç İşleri Bakanına ilgili hallerde sadece geçici bir tedbir olarak mahalli idare organları veya bunların üyelerini görevden uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır.

Aynı şekilde, Anayasa’nın 135. maddesinin 4121 sayılı kanun ile değişik 7. fıkrasına göre, milli güvenliğin kamu düzeninin, suç işlenmesini ya da suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektiği hallerde sakınca varsa, kanunla yetkili kılınmış bulunan bir idari merci meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten geçici olarak men edebilir. Yetkili kılınmış idari merciin bu kararı yirmidört saat içinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim, kararı kırksekiz saat içinde açıklar, aksi taktirde bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

C. İşlemler ve Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi

Yönetimin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında bir hukuki bağ kurmak gerekmektedir. Merkezi yönetim kendi birimleri ve taşra teşkilatı arasında hiyerarşik bir denetim düzeni kurarken, bu tür bir denetimin farklı tüzel kişilikleri bulunan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kurulması imkansızdır. Bu kapsamda merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bazı hukuki araçlar kullanarak bu denetim ve gözetim yetkisini kullanır. Buna da doktrinde “idari vesayet” denir. Yukarıdaki bölümde de açıkça belirtildiği gibi yerel yönetimler tarafından yapılan iş ve faaliyetlerin daha önceden belirlenmiş hukuki bir çerçevede incelenmesi gerekmektedir. Bu denetim ve gözetimin en geniş olarak uygulandığı alan yerel yönetim birimlerinin işlemleridir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denetimin niteliği kanunlarla düzenlenmelidir. Denetimin nasıl olacağı kanunda belirtilmelidir. Kanunun öngördüğünü aşan bir vesayet yetkisi olamaz, olmamalıdır. Bu nedenle vesayet denetimi hukukilikle sınırlandırılmalıdır. Fakat, bazı hukuki düzenlemeler merkezi yönetime hukukilik denetimi dışında yerindelik denetimini de sağlayan bazı yetkiler tanımışlardır.

İşte bu noktada, vesayet denetimi ile özerklik arasındaki yakın ilişki ortaya çıkmaktadır. Vesayet denetiminin artmasıyla özerkliğin zayıfladığı, vesayet denetiminin azalmasıyla özerkliğin güçlendiği bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatı vesayet denetiminin kapsam ve niteliğine ilişkin maddeler içermektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37. maddesi, “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden

belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Şeklindedir.

Buna paralel olarak bir madde de 5393 sayılı Belediye Kanununun 54. maddesinde “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Şeklinde yer almıştır.

Bu maddelerden de anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlerin faaliyetleri ve işlemlerinin ne sebeplerle denetlendiği ve ne sonuçlara ulaşılacak istendiği açıkça yer almıştır. Amaç, yerel yönetimlerin denetlenmesiyle onları istenilen seviyeye getirecek sonuç ve raporlara ulaşmaktır.

Sonuç olarak, vesayet denetimi en fazla yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde görülmektedir. Kanaatimizce, vesayet denetiminin hukukilik denetimi dışına çıkmaması gerekmektedir. Vesayet denetimi içerisinde yerindelik denetiminin yoğun ve sistematik bir yapıda uygulanması yerel özerkliği zayıflatmaktadır. Hukukilik denetiminde vesayet makamı kendi görüşlerini değil, hukuk kurallarının geçerli kılınmasını amaçlamalıdır. Yani, yerel yönetimlerin aldıkları kararların yürürlükteki kurala uygun olup olmadığını denetlemesi gerekmektedir. Bundan fazlası yerel yönetimlerin özerkliğini tehlikeye sokacaktır.

III. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE’DEKİ MEVZUATTAKİ YEREL ÖZERKLİK DAYANAKLARI BAKIMINDAN İDARİ VESAYET UYGULAMASININ YORUMLANMASI

1982 Anayasası 123. maddesinin 1. fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği yer almıştır. Bu hüküm idarenin bütünlüğü ilkesinin anayasaya yansımasıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesi, ülke içinde idari işlev gören değişik kuruluşların ayrı hukuki rejimleri olsa bile birlikte, bir bütün oluşturduklarını ifade eder.³³⁹ Bu kuruluşlara, merkezi idare ve taşra örgütü, yerel yönetimler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumları örnek olarak gösterilebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle beraber, idare içerisindeki tüm birimler uyum ve birliktelik içerisinde çalışacaklardır.

Merkezi yönetim, vesayet ve hiyerarşi gibi elindeki çeşitli hukuksal araçlarla idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmeye çalışmaktadır.³⁴⁰ Türkiye’de bir görüş, yerel yönetimlere verilen idari ve mali özerkliklerin idarenin bütünlüğü ilkesini bozduğu ve anayasaya aykırı olduğunu savunmuştur. Fakat, gerek kanun gerekçelerinde gerekse uygulamalarda idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı bir durum mevcut değildir. Bunu ileri süren görüşlerin idarenin bütünlüğü ilkesinden ziyade yerel özerkliğin varlığıyla ülkenin bütünlüğünü bozabileceği endişelerinden kaynaklanmaktadır. Bu endişe ve tereddütlere, idarenin vesayet yetkisinin kısıtlanması veya kaldırılmasının idarenin bütünlüğünü bozabileceğini fakat, yasama yetkisinin devredilmediği sürece devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün zarar görmeyeceği ve buna bir tehdit oluşturmayacağı belirtilmiştir.³⁴¹ Ayrıca, şunu da unutmamak gerekir ki idari vesayet yetkisi idarenin bütünlüğünü sağlama araçlarından sadece birisi olup, bunun yanında yargı yoluna başvurma, aksama durumunda doğrudan müdahale, müfettişlerce denetlemeler yapma ve Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulunca denetlenme gibi merkezi idarenin elinde

³³⁹ Nalbant, s.91.

³⁴⁰ Günday, s.70.

³⁴¹ Metin Günday, “Kamu Yönetimi Reformu”, **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s.169.

birçok araç vardır.³⁴² Ayrıca, yönetsel yerel yönetim ilkesi geçerli olan üniter yapıli bir devletlerde, yerel yönetimlerin yasa yapma ve devletin varlığını sorgulama gibi yetkileri bulunmamaktadır.³⁴³ Yerel yönetimler, üniter devlet mevzuatına göre varolmuş ve merkezin doğrudan denetimine tabi ve yine onun takdiri ile ortadan kaldırılabilen kuruluşlardır.³⁴⁴

Anayasanın 127. maddesi, idari vesayet yetkisinin amacını, şartlarını ortaya koymuş ve bunun ancak kanunla olabileceğini belirtmiştir. Bu kapsamda, merkezi idare, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir. Yani merkezi idare, idari vesayet yetkisini kullanırken mutlaka yukarıdaki amaçları hedeflemelidir. İdari vesayetnin amacı yerel yönetimlerin çıkarlarını korumaktan ziyade kamu yararını korumaktır. Anayasa Mahkemesi de, vesayet yetkisini; merkezi yönetimin yerel yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünü olarak tanımlamıştır. Anayasa mahkemesine göre; idari vesayet yetkisi merkezi idarenin yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayrık durumlarda da değiştirerek onama yetkisi olarak belirtmiştir. İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin yetkilerini ortadan kaldıracak ya da etkisiz hale getirecek biçimde kullanılamaz.³⁴⁵ Karardan da anlaşılacağı üzere, anayasa mahkemesi verdiği kararda önce idari vesayet yetkisini tanımlamış ve merkezi idarenin bu yetkiyi kamu yararı amacıyla kullanabileceğini belirtmiştir. Ayrıca merkezi idare bunu yaparken yerel yönetimlerin kararlarının merkezi idarece ne şekilde değerlendirileceğini de açıklamıştır. Bu kararlar merkezi idarece onaylama, geri çevirme ve değiştirerek onaylama şekillerinde değerlendirilebilir. Burada üzerinde durulması gereken en önemli konu, bu yetki merkezi idarece her ne şekilde kullanılırsa kullanılsın yerel yönetimlerin yetkileri merkezi idarece ortadan kaldıramayacak ya da yerel yönetimler bu kapsamda etkisiz hale getirilmeyecektir.

³⁴² Günday, *Kamu Yönetimi Reformu*, s.170.

³⁴³ İbrahim Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 1. Baskı, Ankara: Vedat Kitapçılık, 2005, s.138.

³⁴⁴ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s.477

³⁴⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32.

Yerel yönetimlerin özerkliği için, idari, mali ve fonksiyonel olarak özerkliğin sağlanmış olması gerekir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının başlangıç bölümünde yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin belirlenmesi ve bu belirlemedeki ölçütler yer almıştır. Bu bölümde ayrıca, merkezin denetiminin azaltılması ve yerel yönetimlerin bu görev ve sorumluluklarıyla bağlantılı mali kaynaklara da kavuşturulması gerektiği belirtilmiştir. Türkiye’de de 1982 Anayasasının 123. ve 127. maddelerinde yerel yönetimlerin anayasal temelleri belirtilmiş ve genel olarak yerel özerkliğin anayasal sınırları da çizilmiştir.

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin, kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır.³⁴⁶ Üç temel amaca hizmet ettiğini söylemek mümkündür: a) Giderek artmakta olan yerel hizmet taleplerine cevap verebilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlanması, b) Yerel yönetimin, kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetimi belirlemesine olanak tanınması, c) Yerel yönetimin, merkezi yönetimin müdahalelerine karşı korunması, bunun yanında, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılınmaması.³⁴⁷

İdari vesayet, bu noktada, kendisine özerklik tanınmış yerel yönetimlerin, devletin amaçlarına uygun eylemlerde bulunmalarını ve görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini ve yönetimin bir bütün içinde çalışmasını sağlayan bir araçtır.³⁴⁸ Bu nedenle, idari vesayet ve özerklik ilişkisi içinde irdelenmesi gereken, yerel yönetimlerin üzerindeki denetimin varlığından çok, gözetim ve denetimin amaç, kapsam ve biçimidir.³⁴⁹ “Vesayet ve özerklik birbirine ters orantılıdır. Özerklik arttıkça vesayet azalır, vesayet arttıkça özerklik azalır.”³⁵⁰ Türkiye Anayasaları

³⁴⁶ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.18.

³⁴⁷ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, İstanbul: IULA EMME-TOKİ Yayını, 1993, s.149.

³⁴⁸ A. Vahap Coşkun, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 422, (Mart 1999), s.103.

³⁴⁹ Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetim ve Türkiye**, (Uluslararası Konferans), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, 1996, s.26.

³⁵⁰ Ahmet Özer, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 57, Sayı 368, (Eylül 1985), s.30.

baştan beri yerel yönetimlerin özerkliği sistemini ve bunlar üzerinde idarenin vesayet yetkisini benimsemiştir.³⁵¹

Yerel yönetimlere tanınan kendi organlarını oluşturma ve kendi kararlarını alabilme yetkisinin sebebi, merkezi yönetimin sakıncalarını önlemek, devletin verimliliğini arttırmak ve devletin görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmaktır. Fakat, buna karşın merkezi otorite kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla yerel yönetimleri vesayet yoluyla denetlemeyi kendinde tutmuştur. Bu yetki Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında merkezi idareye verilmiştir. İdari vesayet yetkisi, kanunla belirtilmiş önemli konularda istisnai olarak kullanılabilen bir yetkidir. Bu yetkiyle devletin genel menfaatleri, devletin birliği, kamu hizmetlerinin dengeli ve birlik içerisinde yürütülmesi amaçtır.³⁵² Vesayet yetkisi devredilemez.³⁵³

İdari vesayet denetimi uygulanırken dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, özerkliği etkisiz hale getirecek tasarruflardan kaçınılmasıdır. Çok geniş ve katı bir idari vesayet uygulamasında yerel yönetimlerin özerkliği ortadan kalkar ve yerel demokrasiden söz etmek mümkün olmaz. Bu nedenle idari vesayet, özerklik ve demokrasi arasında çok iyi bir dengenin kurulması şarttır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde yerel özerkliğin sınırları şu şekilde belirlenmiştir: "Yerel yönetimlerin her türlü denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerde gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi, normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar, yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı konusunda idari denetime tabi tutabileceklerdir. Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılacak biçimde yapılmalıdır."

³⁵¹ Özey, s.177.

³⁵² Günday, *İdare Hukuku*, s.74.

³⁵³ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, C.1, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2001, s.933.

Günümüzde pek çok ülke idari vesayet denetimini, hukuka uygunluk açısından yapmaktadır. Ancak, yerinden yönetim, güçlü merkeziyetçi bir yapı barındıran devletlerde, ikincil bir öge olarak, bir merkezin var olması koşulu ile birlikte var olabilen bir uygulama biçimi³⁵⁴ olarak algılandığından, bu devletlerde idari vesayet denetimi daha geniş olmakta, hukuka uygunluk yanında yerindelik denetimi de yapılmaktadır.

Türkiye’de, bu anlamda idari vesayetin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi olarak uygulandığını belirtmek gerekir. Anayasanın 127. maddesi, vesayet denetiminin amaçlarını sayarken, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”ndan söz ederek, hukuka uygunluk denetiminden öte bir denetimin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, dünyada idari vesayet konusundaki genel eğilim, bu denetimin hukuka uygunluk açısından yapılmasıdır. İdari yapılanmamızda örnek aldığımız ve merkeziyetçi yapısıyla bilinen Fransa da, 1982 yılından beri gerçekleştirdiği idari reformlarla merkeziyetçiliği terk etmiştir. Fransa’da idari denetim hukuksal denetim olarak yapılmaktadır.

Fransa’nın da yapmaya çalıştığı yeni kamu yönetimi anlayışında devletin küçülmesi, devletin asli görevine geri dönmesi, özelleştirme ve devletin yeniden yapılanması gibi kavramlar sadece Türkiye’de değil, birçok devletin gündemindedir. Bu söylemlerin Türkiye’yi de etkilediği bu kapsamda kamu yönetimi reformu adı altında bazı yapısal ve yönetsel dönüşümlerin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda da Türkiye’de yasalararak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu önemli birer adım olarak kabul edilmelidir. Yerel yönetimler mevzuatında yapılan bu reformun gerçekleşmesinde Türkiye’nin de imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının da önemli bir belge olduğunu söylemek gerekir. Bu kapsamda, yerel yönetimler konusunda yeni yasal

³⁵⁴ Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, (Nisan 2000), s.23.

düzenlemelere gidilmiş ve yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ile denetimleri konularında daha önceki hukuki düzenlemelere göre çok farklı ve başkalaştırıcı nitelikte hükümler getirmiştir.³⁵⁵

Sonuç olarak, yeni yerel yönetimler mevzuatı, daha önceki yerel yönetimler mevzuatına oranla idari, mali ve hukuki özerklik anlamında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da dikkate alarak daha cesur ve atılgan bir görüntü oluşturmuştur. Yapılan reformlarla idari vesayet denetiminin, sadece hukukilik denetimi ve idari yargıyı harekete geçirme yetkisiyle sınırlı kalması sağlanması istenmiş, ancak diğer yandan da yerel yönetimler üzerinde, kendilerine verilen yetkileri kötüye kullanmamaları için rasyonel bir denetim kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, tüm eksik ve aksaklıklarına rağmen, merkezin idari vesayet yetkisini mümkün olduğunca az seviyelere indirmeye çalışıp, yerel özerkliğı ön plana çıkaran yeni düzenlemelerin başarı olduğunu söyleyebiliriz.

³⁵⁵ Ali Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*, s.180.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

Yerel yönetimlerin ne şekilde bir özerkliğe sahip olmaları gerektiği bir önceki bölümde açıklanmıştır. Savunulan bu özerklik kavramı mutlak ve sınırsız değildir. Yerel yönetimler kendileri ve kendileri dışındaki organlarca da denetlenebilirler.

Anayasamızın 123. maddesine göre, “idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ve “idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı” belirtilmektedir. Yani buna göre, idare bir bütündür ve hizmetlerin ülkenin tümünde birlik ve bir bütün içerisinde yürütüleceği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, merkezi idare yerel yönetimlerin hem genel hem de yerel yararlarına uymayan eylem ve kararlarına engel olabilmelidir.³⁵⁶ Özellikle son yerel yönetimler reformuyla kendilerine aktarılan yetki ve mali kaynağın kötüye kullanılmasını önlemek için, merkezi idareye denetim imkanı tanınmanın zorunlu olduğu ifade edilmektedir.³⁵⁷

Bu denetimin nasıl olacağı ve boyutlarının ne olacağı yerel özerklik açısından çok önemlidir. Yerel yönetimler; özerk idareler olmasına rağmen hukuki denetime tabii olmaları gerekmektedir. İdare bu denetimi yargıyı kullanarak yapabileceği gibi idari vesayet yoluyla da yapabilir. Ayrıca, bu denetim boyutlarının anayasa ve yasalarla da belirlenmesi ve sınırlarının daha önceden çizilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken gerçekleştirdikleri tüm işlem ve eylemlerde hukukun üstünlüğü ilkesine uymalıdır. Burada tartışma konusu denetimin sadece hukuka uygunluk mu olacağı yoksa yerindeliği kapsayıp

³⁵⁶ Nadaroğlu, s.26

³⁵⁷ Ali Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*, s.138.

kapsamayacaktır. Çünkü, yerindelik denetimi yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlamaktadır.³⁵⁸

Ülkemizde son yerel yönetimler reformuyla merkezin idari vesayet yetkisi büyük oranda dönüşüme uğramış, yerindelik denetimini de kapsayan onaylama, yürürlüğünü durdurma ve değiştirme gibi yetkiler yerine netice olarak hukuka uygunluk denetimini sağlayan yargı denetimini harekete geçirmeye dönüştürülmüştür.³⁵⁹ Yani, yerindelik denetimini sağlayan vesayet denetimi kural olarak kaldırılmış bunun yerine hukuka uygunluk denetimini sağlamak için yargıyı harekete geçirme yetkisi getirilmiştir.

Yerel yönetimlerle ilgili hukuka uygunluk denetimi; ulusal hedeflerin, ilkelerin ve standartların yasal düzenlemeler ve ulusal planlama süreci içinde, hukuk kuralı olarak tanımlanması ve bunlara tüm yönetim kuruluşları ile birlikte yerel yönetimlerin de kesinlikle uymalarının titiz bir hukuka uygunluk denetimi aracılığıyla sağlanması sonucu gerçekleştirilir.³⁶⁰

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesi ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim hakkını düzenlemiştir. 8. maddenin 1. fıkrası “Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.” şeklindedir. Buna göre; idari denetim ve bunun şekli anayasa ve yasalarla belirlenmiş yöntemlerle yapılabilir. Şunu da eklemek gerekir ki; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesinin 2. fıkrası, bu denetimin salt hukuka uygunluk denetimi değil aynı zamanda yerindelik denetimi de olabileceğine izin vermiştir.³⁶¹

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin sahip olduğu kamusal kaynakların ve yetkilerin amacının dışında kullanılmasını engellemek için bazı denetim şekilleri

³⁵⁸ Mehmet Karaarslan, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008, s.185.

³⁵⁹ Ali Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*, s.186-187.

³⁶⁰ Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1, (Mart 1993), s.65.

³⁶¹ Ruşen Keleş, **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara: TBD ve KAV, 1999, s.14-15.

geliştirilmiştir. Denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini yürütürken hukuk düzenine uygun ve ona bağlı olarak işlemlerini sağlamaya yarayan bir araçtır.³⁶²

I. İŞLEMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET

A. İl Özel İdaresinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idareleri bugünkü durumu ile görevleri bakımından bir bakıma belediye ve köyler arasındaki ortak hizmetleri yürütmekle yükümlü “ara düzey” niteliğine sahip yönetim birimleridir.³⁶³

İdari vesayet denetiminin büyük bir kısmı, esas itibarıyla il özel idarelerinin işlemleri üzerinde söz konusu olmaktadır. İşlem kavramı geniş bir kavramdır ve il özel idarelerinin eylemleri ve maddi olayları dışındaki bütün muameleleri kapsar. Bu muameleler il özel idaresinin kararlarını, plan, proje ve programlarını, düzenleyici işlemlerini ve il özel idarelerinin yetkili organları tarafından alınan ya da alınacak tüm kararlarını kapsamaktadır.³⁶⁴

İl özel idarelerinin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi, alınan kararların onaylanması, ertelenmesi, geciktirilmesi, bozulması, değiştirilmesi şeklinde veya organların yerine geçme ya da ön izin şekliyle gerçekleştirilmektedir.

1. İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet

Ülkemizde özerk bir yerinden yönetim kuruluşu olarak il özel idaresi, 13 Mart 1913 tarihinde kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat ile ortaya çıkmıştır. Söz konusu kanun zaman içerisinde çeşitli değişikliklere uğramış ise de, yürürlükten kaldırıldığı tarihe kadar temel çatısını koruya gelmiştir. Oysa diğer yerinden yönetim kuruluşları olan belediyeler ile köyler hakkında

³⁶² Eroğlu, s.333.

³⁶³ Eryılmaz, s.135.

³⁶⁴ Karaarslan, s.206.

cumhuriyetin daha ilk yıllarında temel yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.³⁶⁵ 1913 tarihli kanunun, ülkemizin değişen sosyal ve siyasi koşullarına artık cevap vermediği yönünde ortak bir kanaat bulunduğu halde, kanun koyucu yakın bir zamana kadar bu meseleyi ele alma ihtiyacı duymamıştır. Kuşkusuz, bu durum il özel idarelerine gereken önemin verilmediğini göstermektedir. Fakat, yeni yasal düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesiyle, il özel idarelerinin anayasada belirtilen görevleri yerine getirebilmesi için bir fırsat ortaya çıkmıştır. Günümüzün gerisinde kalmış, dili anlaşılamayan 1913 tarihli eski Kanunun kaldırılarak yerine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun getirilmesi bu anlamda önemli bir aşamadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını sıralarken “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” ibaresini getirmiştir. Bu ibareyle, il özel idaresinin görevleri mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlandırılmıştır. Aslında, bu ibarenin yer almasına gerek olmamasına rağmen, bunun belirtilmesindeki sebep, il özel idarelerine tanınan yetkilerin ülke bütünlüğünü tehlikeye düşeceği endişesidir.³⁶⁶ Bu kapsamda, aslında il özel idarelerinin özellikle mali yapısı ve görevleri incelendiğinde gerçekten de merkeze ne kadar bağımlı oldukları görüleceğinden ülke bütünlüğünü tehlikeye sokacak herhangi bir yapılanma ve sıkıntının söz konusu olmayacağı açıktır.

Günümüzde il özel idaresi kararlarını iki organ aracılığıyla alır. Bu karar organları il genel meclisi ve il encümenidir. İl özel idaresinin her iki karar organı da idari vesayet denetimine tabidir.

Ülkemizde reform öncesi yerel yönetimler arasındaki en çok vesayet denetimine muhatap olanı ise, il özel idareleri idi. Merkezi idare, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi üzerinde meclisin feshi, meclis toplantılarının ertelenmesi, meclisin dağılması ve meclis kararlarının onaylanması yetkilerine sahipti.³⁶⁷

³⁶⁵ Eski 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu.

³⁶⁶ Turan Yıldırım ve Nur Karan, **İdare Hukuku I**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009, s.143

³⁶⁷ Gözübüyük, s.16-17.

Eski düzenlemede il daimi encümeni ve il genel meclisi kararları üzerinde valinin ağır bir vesayet yetkisi vardı. Eski il özel idaresi kanunun 135. maddesine göre; il genel meclisince alınan tüm kararların valinin onayı ile kesinleşeceği düzenlenmişti. Ancak, vali onaylamama yetkisine sahip değildi. Fakat, vali tutanak tarihinden itibaren 20 gün içerisinde Danıştay’a itiraz edebilmekteydi. Danıştay iki ay içerisinde itirazı inceleyerek kararını vermek zorundaydı. Valinin itirazı hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından olabilirdi.

Ayrıca, eski düzenlemeye göre vali, il genel meclisinin başkanı sıfatıyla meclis gündemini tek başına belirleme ve kendi istediği konuları müzakere edilmesini ve ancak bu konularda kara alınmasını sağlayabildiğinden il genel meclisinin gündemi ve kararları üzerinde mutlak egemenliğine sahipti.³⁶⁸

Eski düzenlemede il genel meclisi kararları üzerindeki a priori olarak yapılan denetim yeni düzenlemelerle posterior denetime dönüşmüştür.³⁶⁹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun konuya ilişkin hüküm sevk eden “meclis kararlarının kesinleşmesi” başlıklı 15. maddesinin birinci paragrafı, “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.” şeklindedir.

Kanunun 15. maddesinin 2. ve 3. fıkrası “Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrara edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara aleyhine idari yargıya başvurabilir.” şeklindeydi. Anayasa Mahkemesi aşağıdaki kararıyla,³⁷⁰ 15. maddenin 1. fıkrasının iptal istemini “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metninin, en geç beş gün içinde valiye

³⁶⁸ Günday, *Kamu Yönetimi Reformu*, s.166.

³⁶⁹ Karaarslan, s.208.

³⁷⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, 18 Ocak 2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (**Resmi Gazete**, 29.12.2007/26741).

gönderileceği, valinin, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebileceği, valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe girmeyeceği belirtilmektedir.

Yapılan düzenleme, idari vesayet kurumuna ilişkin Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki kurallarla uyum halindedir. Zira merkezi yönetim adına vali tarafından, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin kararları üzerinde bir vesayet yetkisi kullanılmasını öngörmektedir ve yasa koyucunun takdir alanına girmektedir. Fıkra hükmünde Anayasa'nın başlangıcı ile 2., 5., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırılık bulunmamaktadır.” Gereçesiyle red etmiştir.

Anayasa Mahkemesi aynı kararında 15. maddenin 2. fıkrasındaki, “ ... *yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.*” biçimindeki kuralı, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna vardığından iptal etmiştir. Yine, 15. maddenin 3. fıkrasındaki “*Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*” İbaresini de, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırılığından dolayı iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi 15. maddenin 4. fıkrasında yer alan, “*kesinleşen il genel meclisi karar özetlerinin, toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulacağı*” ibaresinin iptal istemini de, kuralda kamu yararı bulunmakta olup, Anayasa'nın başlangıcı ile 2., 5., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırılık bulunmadığından red etmiştir.

Anayasa mahkemesinin yukarıda görüşleriyle birlikte 15. maddenin yukarıda belirtilen ilgili bölümleri kararın Resmi Gazete’de yayınlandığı tarih olan 29 Aralık 2007 tarihinden 1 yıl sonra yürürlüğe girmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı; 127. maddesinin 5. fıkrasında da, merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde

yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü yer almıştır. Buna dayanarak, Anayasa Mahkemesi 15. maddenin 1. fıkrasının iptali talebini red etmiş ve merkezi yönetim adına valinin idari vesayet yetkisini kullanmasının yasa koyucunun takdir alanına girmesi olarak değerlendirmiştir.

Anayasa Mahkemesi 2. ve 3. fıkradaki iptal istemlerini kabulündeki kararına da neden olarak, Anayasanın 127. maddesinde çizilen ve yukarıda belirtilen vesayet yetkisinin zaafa uğratmasını göstermiştir. İl genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla yeniden görüşülmesini istenilen kararları tekrar ısrar ederek kesinleştirmesi, merkezi idarenin vesayet yetkisini zayıflatacağı gerekçesiyle iptaline karar vermesi merkeziyetçi tutumunu göstermektedir. 15. maddenin 2. fıkrasındaki meclisin ısrar yetkisine ilişkin düzenlemeyi iptal etmesiyle, vali tarafından onaylanmayan hiçbir karar artık yürürlüğe girmeyecektir.

Kanunun 15. maddesinin ilk halinde meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı vali sadece idari yargıya başvurabilmekteydi. Fakat, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararından sonra vali tarafından hukuka uygun bulunmayan kararların kesinleşmesi söz konusu değildir. Çünkü, valinin yeniden görüşülmesini istediği kararlar kesinleşmemektedir. Böylelikle, il genel meclisi kararları üzerinde yeniden valinin onayı aranmaktadır denilebilir. Oysa bu denetim yargı yoluyla olması gereken bir denetim olmalıdır.

Anayasa mahkemesinin vermiş olduğu bu kararlar halk tarafından seçilen il genel meclisinin kamu hizmeti görmek için yetersiz olduğu ve halk tarafından seçilmiş insanların vermiş olduğu kararların aslında merkezi idarenin denetimine tabi olması gerektiği gibi bir düşünce ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce, demokratik toplumlarda halk bu görevleri yürütebilecek ve gerekli kararları alabilecek kişileri seçme yeteneğine sahiptir. Halk zaten seçtiği bu insanları belli periyotlarda yapılan seçimlerde de denetlemekte ve gerekli değişiklikleri de yapmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesi açısından merkezi idareye yargı yoluyla denetim tanınmalı,

onun haricinde halk iradesini vesayet altına alıcı uygulamalardan ve denetimlerden kaçınılmalıdır. Bunun aksi milli iradenin vesayet altına alınması demektir. Dolayısıyla anayasa mahkemesinin bu kararıyla ortaya çıkan bu uygulama amacını aşan ve yerel özerkliği vesayet altına alan bir sonuç oluşturmuştur.

Anayasa Mahkemesinin 15. maddenin 4. fıkrasındaki, kesinleşen il genel meclisi kararlarının özetlerinin kararı izleyen yedi gün içinde halka duyurulması kuralında kamu yararı bulunduğu gerekçesiyle iptali istemini red etmesi ise bu kararların halk tarafından duyulması ve değerlendirilmesi açısından olumlu olarak nitelendirilmelidir. Elbetteki halk kendisi hakkındaki verilen kararlara en hızlı ve en güvenilir biçimde ulaşma ve öğrenme hakkına sahip olmalıdır. Bu kapsamda daha önceki kanunda yer almayan bu çok önemli konunun atlanmadan yeni kanunda yer alması son derece yerinde ve yararlı bir değişiklik olmuştur. Anayasa mahkemesinin de bu konuda vermiş olduğu karar isabetlidir.

İl özel idaresi üzerindeki bir başka çeşit vesayet uygulaması da, İl Özel idaresi Kanunu'nun 51. maddesinin e fıkrasında yer almaktadır. İlgili maddeye göre, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin en son kesinleşen bütçe gelirlerinin %10'u geçen miktarı için, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İç İşleri Bakanlığının onayı gerekmektedir. Burada da vesayet makamın onama yetkisi açıkça kendini göstermektedir.

İl genel meclisinin bütün kararları yukarıda yer verilen 15. ve 51. maddelerde benimsenen kurallarla aynı hukuki rejime tabi tutulmamıştır. Örneğin, 45. maddedeki “bütçenin hazırlanması ve kabulü” ve 47. maddedeki “kesin hesap” hakkındaki meclis kararları bu esaslardan hiç birine tabi değildir. Nitekim bütçe hakkındaki düzenlemeye bakıldığında, “Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz” şeklinde bir kuralın; kesin hesap ile ilgili düzenlemeye bakıldığında ise,

“Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır” biçiminde kurallar getirildiği görülmektedir.

Aktarılan kurallardan açıkça anlaşıldığı üzere, bütçe ve kesin hesabın kabulü ile ilgili meclis kararları kesin olup, bunlar üzerindeki denetim bütünüyle son bulmuştur. Dolayısıyla, yeni yasal düzenlemelerin en çarpıcı ve etkili değişikliği il özel idaresi bütçesinin hazırlanması ve kabulü ile ilgili meclis kararları hakkında getirdiği söylenebilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresinin özerkliği bağlamında oldukça cesur bir adım atmıştır. Yine bu bağlamda, valinin, il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son verilmesi de son derece olumlu bir adımdır. Zira, il özel idaresinin karar organı olan ve seçimle işbaşına gelen üyelerden oluşan meclisin başkanının atanmış bir kişi olması, il özel idarelerinin özerkliğini zedelemekteydi. Bu değişikliği de, il genel meclisi kararları üzerindeki idari vesayet denetimini, dolaylı olarak da olsa, yumuşatan bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

Daha önce de belirttiğimiz üzere, vesayet makamının kural olarak bir işlemi düzeltme yetkisi yoktur. Yani, vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapma yetkisi kural olarak yoktur. Bunun bir istisnası 5302 sayılı kanunun 40. maddesindeki “Hizmetlerde Aksama” başlıklı maddesidir.

Buna göre; “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı;

- a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.”

Burada görüldüğü üzere, vesayet’in kural olarak olmayan, fakat istisna olarak yer alan “ikame” yani “yerine geçme, onun adına işlem yapma yetkisi” vesayet makamı olan “vali” tarafından kullanılır.

Burada tartışılması gereken bir diğer konuda halkın sağlık, huzur ve esenliğini etkileyebilecek bir aksaklığın bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından tespit edilmesi hususudur. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, bu uygulama tedbir alınmasını geciktirecektir. Ayrıca, sulh hukuk hakiminin bu konuda ehil olup olmadığı tartışma konusudur. Hakim, burada bakanlığın talebini değerlendirirken tabi ki kendi görüş, düşünce ve yorumlarını da kullanacaktır. Dolayısıyla her sulh hukuk hakiminin bu konuda yeterli bir bilgi ve birikime sahip olması imkansızdır. Diğer yandan ise, sulh hukuk hakiminin onayının aranması kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Sulh hukuk hakimi vereceği kararla yargı organı sıfatından ziyade bir yürütme organıymışçasına aksaklığı onaylamaktadır. Kanaatimizce burada, merkezi idare kendine tanınan denetim yetkisini kullanarak ilgili Bakanlık vasıtasıyla aksaklığın düzeltilmesini önce İl Özel İdaresinden sonra da İç İşleri Bakanlığından talep edebilmelidir. Sulh hukuk hakiminin bu anlamda olaya müdahil olması yerinde değildir.

2. İl Encümeninin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet

İl encümeninin aldığı kararların uygulanmasını durdurma, yerindelik denetimi yapma ve ağır bir veto yetkisi reform öncesindeki 1913 tarihli eski İl Özel İdaresi Kanununda vali’ye verilmişti.

Eski il özel idaresi kanununun 141. maddesinin 2. fıkrasına göre; vali il daimi encümeninin aldığı kararları kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilirdi. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre encümen 2/3 çoğunlukla kararında ısrar edince, almış olduğu karar kesinleşmekteydi. Ancak vali, son fıkraya göre uygun bulmadığı ya da beğenmediği, kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilirdi. İlgili idari yargı merciince verilen karara göre vali tarafından uygulama yapılırdı.³⁷¹

5302 sayılı yeni kanun, il encümeni kararları üzerindeki denetimi “encümen toplantısı” başlıklı 27. maddesinin 6. fıkrasında düzenlemiş bulunmaktadır. Buna göre, “Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır”. Bu maddeden de açıkça anlaşılacağı üzere, valinin vesayet yetkisi bir “erteleme” niteliğindedir.

Burada, tartışılması gereken konu Danıştay’ın yapacağı bu incelemenin bir yargı incelemesi mi, yoksa bir idari vesayet denetimi mi olup olmadığı hususudur. Bu konuda Danıştay’ın vermiş olduğu karara göre, bu bir yargı incelemesi değil, bir idari vesayet denetimidir.³⁷² Danıştay bu kararı verirken, yasal düzenlemeler ve doktrinde, bir kararın yargı kararı niteliğini kazanabilmesi için kararın alt derece mahkemesince verilmesi ve üst mahkemeye başvuru hakkının bulunması koşulunu aramaktadır. Danıştay Yasasının 1. maddesinde, "Danıştay Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir." demek suretiyle Danıştay’ın yargısal ve danışma ve inceleme mercii olarak görev yapmak üzere kurulduğu açıkça ifade edilmiştir. Nitekim Danıştay 1.

³⁷¹ Karaarslan, s.207.

³⁷² Danıştay 6. Dairesi, 21.09.1994, E. 1992/1437, K. 1994/3095.

Dairesi de danışma ve inceleme mercii olarak kurulmuş ve mahkeme niteliği bulunmayan bu Dairenin verdiği kararları da yargısal nitelik taşımamaktadır. Bu durumda, mahkeme niteliğinde olmayan ve yargısal karar vermeyen bu Dairenin kararlarının yargısal olduğu ve kesin karar niteliği taşıdığı sonucuna ulaşmak suretiyle anılan kararları yargısal denetim dışında bırakmanın Anayasanın 125. maddesinde öngörülen "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüne ve idari yargı ilkelerine aykırı olacaktır. Dolayısıyla, Danıştay 1. Dairesince verilen kararları İdare Hukukunun temel ilkelerine göre "idari işlem" olarak değerlendirmek gerekir.

Yine bu konuda Anayasa Mahkemesi verdiği kararda³⁷³; belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da Danıştayca yapılması öngörülen denetimin bir idari vesayet olduğunu, Danıştay'ın burada Anayasa ve 2575 sayılı Yasayla kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte ve bir yönetim organıymışçasına yönetsel bir karar almakta olduğunu vurgulamıştır. Anayasa mahkemesine göre bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dava olmayıp, yönetsel bir başvurudur. Çünkü ilgili maddede kullanılan "tasdik" ya da "iptal" sözcükleri de, öngörülen işlemin bir idari vesayet olduğunu göstermektedir ve bu maddede sözü edilen "tasdik" ve "iptal" sözcükleri idari vesayet kavramlarıdır.

Yeni düzenlemede, valinin tekrar görüşülmesini istediği kararların encümence hangi çoğunlukla kabul edilmesi halinde kesinleşmiş sayılacağı açıkça belirtilmemiştir. Bu durumda, encümen kararlarının hangi çoğunlukla alınacağına dair tek hüküm olan, 27. maddenin 2. fıkrasında yer alan kurala göre hareket edilmesi gerekmektedir. Buna göre, "Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz." Şu halde, vali tarafından tekrar görüşülmesi istenilen kararlar da, öteki tüm kararlar gibi, salt çoğunlukla tekrar kabul edildiği takdirde kesinleşmiş olacaktır.

³⁷³ Anayasa Mahkemesi Kararı, 21.12.1993, K. 1993/57, (Resmi Gazete, 10.05.1994/21930).

5302 sayılı yasadaki değişiklikler, yukarıda belirtilen olumsuz yönü bir yana bırakılırsa, encümen kararları üzerindeki denetimi bir hayli hafifletmiş olmakla, olumlu özellikler içermektedir. Şöyle ki, her ne kadar eski yasal düzenlemede olduğu gibi, vali encümen kararlarını tekrar görüşölmek üzere geri gönderme yetkisine yine sahip ise de, bunu ancak kararları kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı bulması kaydıyla kullanabilecek; buna karşılık, “kamu yararına aykırılık” şeklindeki bir gerekçeyle kullanamayacaktır.

Kanun koyucu, yerel yönetimlerle ilgili bütün yeni düzenlemelerinde, yalnızca vesayet denetimi yetkisinin kullanımını merkezi idare kuruluşundan yargı yerlerine aktarmakla yetinmek istememiş ve fakat bununla birlikte denetimin kapsamını daraltmak ve yoğunluğunu hafifletmeyi de istemiştir.

Kanunun, encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. maddesine bakıldığında, “vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek” şeklindeki danışma görevi çerçevesinde tesis edilebilecek işlemleri bir yana bırakılırsa, encümenin diğer bütün işlemleri idari nitelikte olduğundan, tabi olacakları denetim bakımından da aynı usule tabi kılınmaları normaldir.

Yeni düzenlemelere göre, valinin il genel meclisi ve il encümeni kararları üzerindeki denetim yetkisini mukayese ettiğimizde il encümeni üzerindeki denetim yetkisinin daha geniş olduğu görölmektedir.

Sonuç itibariyle, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il genel meclisi ve encümeni kararları üzerindeki idari vesayet denetimini hafifleterek, il özel idarelerini daha özerk bir yapıya kavuşturmak amacını taşıdığı ve bunu gerçekleştirebilmek için de ciddi adımlar attığı için olumlu bir özellik taşımaktadır. Kanunun amacı ve temel yönelimi, daha özerk ve dolayısıyla daha güçlü bir il özel idaresi yaratmak olduğundan, bu alanda dünyada yaşanan gelişmeler ile de paralellik taşımaktadır.

B. Belediye İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Vesayet denetimine tabi bir yerel yönetim birimi de belediyelerdir. Merkezi idare belediyeler üzerinde bu denetimi yaparken, özellikle belediyenin organları olan belediye meclisi ve belediye encümeni işlemlerini denetlemek ve bazı hallerde de bozabilmek yetkisine haizdir.

İdari vesayet yetkisi, merkezle yerel yönetimler arasında bir bağ kurmak ve yerel yönetimlerin eylem ve işlemleriyle devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin düzgün bir şekilde devamını ihlal etmelerine mani olmak için kabul edilmiş bir hukuki müessesedir.³⁷⁴ İdari vesayetın amacı, yerel yönetimlerin çıkarlarını korumaktan ziyade kamu yararını korumaktır.³⁷⁵

1. Belediye Meclisi İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet

1580 sayılı eski Belediye Kanununa göre uygulamakta olan denetim şekli a priori'dir. Kanunun 71. maddesinde sayılan işler; bütçe, kesin hesap, çalışma programı, ek tahsisat veya bütçede değişiklik ya da fasıldan fasıla aktarma, ikraz-istikrazlar, kanunlarda öngörülen belediye vergi ve resimlerinin taalluk ettiği hususlar dışında belediye tarafından yürütölen hizmetler karşılığında alınacak ücret tarifeler, beldenin müstakbel şekli, umumi imar programları, havagazı, su ve aydınlatma işleri ve dava konusu bin liradan fazla olan davaların sulh yolu ile çözümü ile belediye zabıtalara ilişkin düzenleyici işlemlerin incelenmesi ve kabulü hakkındaki belediye meclisi kararları ancak mahallin en büyük mülki amiri olan kaymakam veya valinin onayıyla kesinlik kazanıyor ve uygulanabiliyor hale geliyordu.³⁷⁶

Kanunda, kaymakam ve valiye bir haftalık onama süresi verilmişti. Onaylanmayan kararlar, belediye meclisi talebi ile bir ay içerisinde, Danıştay'a gönderilebiliyordu. Danıştay tarafından onaylanan kararlar yürürlüğe girmekteydi,

³⁷⁴ Onar, s.622.

³⁷⁵ Rene Chapus, *Droit Administratif Général*, Cilt 1, 11. Baskı, Paris: Montchrestien, 1997, s.366.

³⁷⁶ Bahtiyar Akyılmaz, *İdare Hukuku*, Konya: Sayram Yayınları, 2004, s.206.

onaylanmayanlar ise kesinleşmeden yürürlüğe girmiyordu. Bu sistemde belediye meclis kararının İl İdare Kurulu veya Danıştay tarafından yerinde görülmemesi, yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Halkın seçtiği bir yerel yönetim organının işleminin yerinde olup olmadığının denetiminin merkez organlarına bırakılmasının doğru olmadığı ve yerindelik denetiminin halkın siyasi denetiminden zaten geçilerek yapıldığı haklı olarak ifade edilmekteydi.³⁷⁷

Yeni yerel yönetimler yasalarında ağırlıklı olarak a posteriori denetim öngörülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu genel olarak belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisinin bazı istisnalar dışında öncül vesayet denetiminden arındırmıştır.³⁷⁸

Vesayet denetimi denince ilk anda incelenmesi gereken konu, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesinin ve uygulanmasının nasıl olduğudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesi "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi" başlığıyla bu konuyu düzenlemiştir. Buna göre, "Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur."

Bu düzenlemeye göre, mülki idare amirinin önceden denetim yetkisine son verilmiştir. Buna göre, meclis kararının kesinlik kazanabilmesi için, hiçbir halde, mülki idare amirinin onayı zorunlu değildir. Yalnızca, yürürlüğe girebilmeleri, mülki idare amirine gönderilmesi koşuluna tabi kılınmıştır.

³⁷⁷ Turan Yıldırım, s.167.

³⁷⁸ Günday, *Kamu Yönetimi Reformu*, s.167.

Ayrıca, kesinleşen meclis kararlarına karşı dava açma yetkisi de açık bir şekilde belediye başkanına tanınmış bulunmaktadır. Bu değişiklikte hem dava açma hakkına açıklık ve kesinlik kazandırılmış olması ve hem de dava açma süresinin 10 günle sınırlı tutularak, meclis kararının hukuki akıbetinin bir an önce kesinlik kazanması sağlanmak istenmiştir.

Yukarıda belirtilen ana vesayet yetkisinden ayrı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda açıkça sayılan bazı belediye meclisinin işlemleri vesayet makamı tarafından öncül denetimle onamaya tabidir. Bunlar aşağıda sıralanmıştır:

Vesayet makamının onayına tabi olan işlemlerden ilki 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9. maddesindeki “Mahalle ve Yönetimi” başlıklı maddede yer almaktadır. Buna göre, “Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur” şeklindedir.

Bu maddede belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü alındıktan sonra valinin onayı aranmıştır. Vali, karar vermeden önce meclisin kararını ve kaymakamın görüşünü değerlendirecektir. Valinin onaylamadığı karar yürürlüğe girmeyecektir. Mahalle kurulması, kaldırılması, adının belirlenmesi, sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi gibi önemli konularda merkezin görevlisi olan valinin onayının alınması kanaatimizce yerinde bir düzenlemedir.

Yine kanunun 10. maddesindeki “Belde Adının Değiştirilmesi” işlemi onamaya tabidir. Buna göre, “Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile değiştirilir.”

Belde adının değiştirilmesinde kanun koyucu 9. maddedeki şekli, yani valinin onayını yeterli bulmamış burada İç İşleri Bakanlığının onayını da şart koşmuştur. Kanaatimizce buradaki düzenleme 9. maddede yer aldığı gibi İç İşleri Bakanlığına

gerek kalmaksızın valinin onayıyla yürürlüğe girebilirdi. Zaten vali, burada merkezin görevlisi olarak İç İşleri Bakanlığına bağlı bir kurum olarak görev ifa etmektedir.

Kanunun 7. maddesinde yer alan “Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü” maddesinde de son söz idari vesayet yetkisi kapsamında valiye verilmiştir. Buna göre; “Bir il dahilindeki beldeler ve köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karar bağlar.”

7. maddede yer alan sınır uyuşmazlıklarında valinin onama yetkisini bir hakem olarak değerlendirerek tarafları dinleyip görüşlerini alarak sonunda da karar veren bir mercii olarak değerlendirmek gerekmektedir. Bu kapsamda kanaatimizce kanun koyucunun bu konudaki düzenlemesi olumlu ve yerindedir.

Kanunun 6. maddesine göre, sınırların kesinleşmesi de valinin onayına tabidir. Buna göre, “Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; belediyesine, yerel tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderilir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemez.”

Yine, Belediye Kanunun 81. maddesi “Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.” Şeklinde dir. Bu madde ile bu kararlar üzerindeki klasik idari vesayet yetkisinin devam edeceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 6, 7, 9, 10 ve 81. maddelerinde yer alan hükümlerin hepsinde son söz olan onama yetkisi tamamıyla idari vesayet makamlarına tanınmıştır.

Son olarak burada, vesayet makamının kural olarak yetkisi olmayan fakat, bir istisna olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’na girmiş olan vesayet makamının “ikame” yani “yerine geçerek karar verme” yetkisinden bahsetmek gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesinde “Hizmetlerde Aksama “ başlığı altında vali, yerel yönetim idaresinin yerine geçerek, onun adına eylem ve işlemlerde bulunabilir. 57. madde bu yetkiyi “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından 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.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” Şeklinde düzenlemiştir.

Burada, daha önceki Belediye Kanunu merkezi idareye belediye hizmetlerini önleyecek kadar sıkı bir denetim yetkisi tanımaktaydı. Bu nedenle, yeni düzenlemeyle bu denetimin merkezi idarece yerel yönetimlere baskı aracı olmasını engellemek amacıyla değiştirilerek sulh hukuk hakiminin kararının aranmış olması öngörülmüştür. Fakat, sulh hukuk hakiminin onayının aranması bazı sakıncaları da

beraberinde getirecektir. Bunlardan ilki, bu yargı onayının aranması zaman alabileceğinden ileride telafisi güç bir takım sonuçlar yaratabilir. Ayrıca, hakimın bu kararı verirken yeterli bilgi birikimi ve tecrübeye sahip olup olmadığı hususu göz ardı edilmemelidir. Daha öncede belirtildiği gibi, belediyeler açısından da merkezi idare kendine tanınan denetim yetkisini kullanarak ilgili Bakanlık vasıtasıyla aksaklığın düzeltilmesini önce İl Özel İdaresinden sonra da İç İşleri Bakanlığından talep edebilmelidir. Sulh hukuk hakimının bu anlamda olaya müdahil olması yerinde değildir.

2. Belediye Encümeni İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet

Belediye encümeni işlemleri üzerinde vesayet makamlarının yetkisi bakımından en belirginini, 4 Kasım 1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 5 ve 6. maddelerinde düzenlenen “kamu yararı kararı verecek merciler” ve “onay mercii” başlıklı düzenlemelerdir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 5/a/3. maddesine göre, belediye yararına yapılacak kamulaştırmalarda kamu yararı kararını vermeye belediye encümeni yetkilidir. 6. maddenin a fıkrasında ise, “Kamu yararı kararı; Köy ihtiyar kurulları ve belediye encümenleri kararları, ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin onayıyla tamamlanır.” İbaresı vardır. Söz konusu düzenlemeye göre, belediye encümeni tarafından alınacak kamu yararı kararlarında il belediyelerinde valinin, ilçe belediyelerinde ise kaymakamın onayı gerekmektedir. Vesayet makamı olarak duruma göre vali ya da kaymakam tarafından onaylanmayan kamu yararı kararı hukuken geçerli olmadığından kamulaştırma işlemi de yapılamamaktadır.³⁷⁹

Burada kanun koyucunun onay mercii olarak kaymakam ve valinin onaylarını araması kanaatimizce son derece doğru ve olumlu bir uygulamadır. Neticede belediye meclisleri tarafından verilen kamu yararı kararlarında bir takım siyasi çıkar veya taraf olmalar olmuş olabilir. Bu kapsamda merkezin görevlisi olan kaymakam ve valinin burada konuyu tekrar gözden geçirerek onama makamı olması belediye

³⁷⁹ Halil Kalabalık, **İdare Hukuku**, İstanbul: Değişim Yayınları, 2004, s.357.

encümeni kararlarında bu gibi şaibeleri ortadan kaldırmaya yönelik olumlu uygulamalardır.

Belediye encümeni işlemlerinden olan bir diğeri ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî 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 denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.”

Söz konusu madde de encümen tarafından incelenen ve görüş verilen bütçe tasarısında son söz belediye meclisindedir.

Yine, Belediye Kanunu'nun 18/s maddesine göre, belediye başkanı ile encümeni arasında çıkacak anlaşmazlıklarda, belediye meclisi durumu inceleyerek bir karar verir. Yani başkan ile encümen arasındaki anlaşmazlıkta, meclis hakem olur. Burada da son sözü söyleme yetkisi belediye meclisindedir.

C. Büyükşehir Belediyesi İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

İşlemler üzerinde vesayet denetimi 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanununda yoğun bir şekilde ilçe belediyeleri üzerinde mevcuttur.

Kanunun 14. maddesinin 2. ve 3. fıkrası, “ Büyükşehir belediye başkanı, belediye başkanına verilen kanuni görevler yanında, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir.

Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlar büyük şehir belediye başkanına gönderilir.

Büyükşehir belediye başkanı konunun meclislerde tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunluklar ısrar edebilirler ve bu hallerde meclis kararı kesinleşmiş olur.” Şeklinde dir.

Buna göre, ilçe belediye meclisinin tüm kararları Büyükşehir belediye başkanının onayına tabidir. A priori olarak yapılan bu denetim ilçe belediyeleri üzerinde ciddi bir vesayet uygulaması yaratmaktaydı.

İlçe belediye meclisi 2/3 çoğunlukla kararında ısrar ederse Büyükşehir belediye başkanı bu kararı onaylamak zorundaydı. Doktrinde Büyükşehir Belediye Başkanınca kullanılan bu yetkiye iç idari vesayet veya dış idari denetim denilmektedir.³⁸⁰ Özey, dış idari denetimi, iki ayrı tüzel kişilikten merkez konumundakinin diğerini dıştan denetlemesi olarak ifade etmiştir.³⁸¹

5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 14. maddesine göre,

“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrar kararı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla

³⁸⁰ Özey, s.175.

³⁸¹ Özey, s.173.

ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilir.

Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra Büyükşehir belediye başkanına gönderilir.”

Bu düzenlemeyle ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçe ve kesin hesap işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi bütünüyle son bulmuş olup³⁸², bu işlemlerin kesinleşmesi bakımından, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 62. ve 64. maddelerinde, eski yasal düzenlemelerden tamamen farklı bir usul benimsenmiştir.

Ayrıca, imar konusunda vesayet yetkisi devam etmekle birlikte, bu yetkinin kullanımı büyükşehir belediye meclisi ile büyükşehir belediye başkanı arasında paylaştırılmıştır. Şunu da eklemek gerekir ki, büyükşehir belediye meclisine, imar planını değiştirerek onaylama yetkisi de tanındığı için, bir bakıma kendisine hiyerarşik yetki tanınmış olmaktadır. Çünkü vesayet yetkisinde, vesayet denetimine tabi makamın işlemini, kural olarak değiştirerek onaylama yetkisine yer yoktur. Nitekim bu husus 5216 sayılı kanunun 14. maddesinin son fıkrasında şu şekilde bir düzenleme getirilerek, vesayet yetkisine yabancı olan bir kurala yer verilmiştir. Buna göre, “Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde, büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden

³⁸² Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, s.596.

incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra Büyükşehir belediye başkanına gönderilir.”

Ayrıca, aynı kanunun 11. maddesi ile de büyükşehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre,

“Büyükşehir belediyesi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü belge ve bilgi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, niversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlardan yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içerisinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı kanunun 42. maddesi kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.”

Bu durumda, büyükşehir belediyesinin, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imarla ilgili plan, karar ve uygulamaları üzerindeki denetim yetkisi iki ayrı maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. İlk bakışta, bu şekildeki bir düzenlemenin yersiz ve gereksiz bir tekrara yol açtığı düşünülse de; 14. maddenin son fıkrasında yer alan denetimin, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince yapılan imar planı ve değişikliklerin büyükşehir belediye meclisince nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenmesini kapsadığı; buna karşılık, kanunun 11. maddesinde

öngörülen denetim yetkisinin ise, ilçe ve ilk kademe belediyelerin imarla ilgili her türlü uygulamalarının denetimini kapsadığı söylenebilir.

İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin yukarıdaki kararları dışında kalan kararları ise, büyükşehir belediye başkanınca tekrar görüşülmek üzere gönderilmek istendiğinde, 7 gün içinde geri gönderilmesi gerekir.

Ayrıca, geri gönderme kararlarının da gerekçeli olması gerekmektedir. Gerekçe gösterme mecburiyeti daha önceki kanunda yoktur. Yine önceki düzenlemeden farklı olarak, geri gönderme gerekçesinin hukuka uygunlukla sınırlı olması gerektiği ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenen kararların kesinlik kazanabilmesi için, salt çoğunlukla ısrar edilmesi yeterli sayılmış ve böylece daha az bir çoğunlukla, meclisin kararını kesinleştirebilmesi olanağı getirilmiş olmaktadır.

D. Köy İhtiyar Meclisi ve Köy Muhtarının İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

Muhtarların yerel halkın oylarıyla seçilen, yerel yönetimin yürütme organı olması sebebiyle, köylerin ikili görev yoluyla denetlendiğini söylemek güçtür. Gerçek anlamda ikili görev yoluyla denetimden söz edebilmek için, muhtarın merkezi yönetimce atanmış olması gerekir ki, zaman zaman merkez adına hareket etse de, muhtar, il özel idaresinin başı olan valinin aksine, seçimle iş başına gelen yerel bir organdır.³⁸³ Öte yandan, son derece zayıf mali yapısı nedeniyle köylerin mali yardımlar yoluyla denetlenmesi de pek mümkün olmamaktadır. Sonuçta, köyler üzerindeki tek ciddi denetim, vesayet denetimidir. Gerçekten de, merkezi yönetime köyler üzerinde tanınan vesayet, il özel idareleri ve belediyelere oranla sınırlı gözükse bile, uygulamada köylerdeki idari vesayetin diğer yerel yönetim birimlerine oranla daha ağır olduğu göze çarpmaktadır.³⁸⁴ Köy idaresinin eylem ve

³⁸³ Arslan, s.228.

³⁸⁴ Arslan, s.253.

işlemleri üzerindeki vesayet denetimi, genel olarak mülki amirlerin genel denetimi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Köy ihtiyar meclisi ve muhtar, köy hizmetlerini, etkili ve verimli olması açısından bir düzen içinde yürütürler. Bu hizmetler yürütülürken, işler önem ve aciliyet durumlarına göre bir sıraya konur. Köy Kanunu'nun 43. maddesi bu konuyu düzenlemektedir. Buna göre köy ihtiyar meclisi, yol, okul, sağlık gibi hizmetleri önce ele almak durumundadır. Eğer bu konuda bir problem olduğu herhangi bir şekilde haber alınır, kaymakam ve vali nasıl hareket edilmesi gerektiği konusunda muhtar ve ihtiyar meclisini uyarır; bu konuda onlara yol gösterir.

Köy hizmetlerinin etkili, verimli ve güvenli yürütülmesini sağlamak amacıyla yol gösterici vesayetinin yanında, vesayet makamının cezalandırıcı vesayet yetkisi bulunmaktadır. Köy Kanunu'nun 46. maddesine göre köy ihtiyar meclisi, köyün zorunlu işlerini gördürmek ve toplanması isteğe bağlı gelirlerini toplatmak ile görevlidirler. Bu görevlerini ihmal eden muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerine yetkili idare kurullarınca para cezası verilir. Bu ceza, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Kanunu'na dayanılarak, maliye tarafında tahsil edilir ve köy sandığına konur. Bu para cezası, nitelik olarak cezalandırıcı bir idari işlemdir.

Bu görev, idare kurullarına, işlerin düzenli, bir çabukluk ve güven içerisinde yürütülmesi amacıyla verilmiştir. Yargısal yollar çok zaman aldığından ve karmaşık olduğundan bu tür idari uygulamaların olması gerekmektedir. Çünkü bir müeyyidenin etkili olabilmesi onun çabuk uygulanmasını gerektirir. Burada idare, her ne kadar yargısal bir görev yapıyor olsa da, aslında idari bir kuruldur.³⁸⁵

442 sayılı Köy Kanunu'nun 47. maddesine göre, köyler kendi aralarında anlaşmak suretiyle mülki amirin onayıyla birlik kurabilirler. Kanunun 48. maddesi ise bu birliğin kurulmasında anlaşmazlık çıkması durumunu düzenlemektedir. Buna göre, iki veya daha fazla köyün ortaklaşa işleri için ihtiyar kurulları kendi aralarında

³⁸⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı, **İç Düzen Genel Rapor Kitap 7: Köyler**, Ankara, 1972, s.549.

anlaşamazlarsa, bunlardan birinin istemesi üzerine köyün bağlı olduğu vali veya kaymakamın işe karışacağı ve o köylerin ihtiyar kurullarını toplayarak işi bitireceği belirtilmiştir. Yasa, kamu hizmetlerinin görülmesi konusunda vesayet makamına işe karışarak, işlemin yapılmasına katılma, yön verme yetkisi vermiştir.

Köy Kanunu'nun 5. maddesine göre aynı bucağa bağlı köyler arasında sınır anlaşmazlığı çıkması durumunda, vali veya kaymakamın emri ile aralarında sınır anlaşmazlığı olan köylerin ihtiyar meclisleri birlikte toplanıp anlaşmazlığı çözmeye çalışırlar. Çözemezlerse, durumu yazılı olarak bağlı oldukları vali veya kaymakama bildirirler. Bu başvuru üzerine, sorun ilgili idare kurulu tarafından en geç 6 ay içinde gerekli incelemeler yapıldıktan sonra çözülür, sınırlar çizilir. Görüldüğü gibi, idare kurulu burada kararın oluşmasına katılarak vesayet yetkisini kullanmaktadır.

Aynı bucağa bağlı olmayan köyler arasında sınır anlaşmazlığı çıkması durumunda ise, bu kez vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı'nı ortaya çıkmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2. maddesine göre bu tür anlaşmazlıklarda, duruma göre vali veya kaymakamca incelenen dosya il genel meclisi ve il idare kurulunun da görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Bakanlık sınırın nasıl çizileceğine karar verir.

Bazı işlem ve kararların geçerlilik kazanabilmesi için vesayet yönetiminin onayı gereklidir. Vesayet yönetiminin onayının olmayışı, o işlem ve kararı geçersiz kılar. Köy Kanunu'nun 12. maddesine göre, köye ait işler, mecburi işler ve köylünün isteğine bağlı olan işler olarak ikiye ayrılır; köy derneğini oluşturanların çoğunluğu bir işin isteğe bağlı iş olmaktan çıkarılıp, zorunlu iş olmasına karar verebilir, fakat bu kararı il'e bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakam onaylarsa kesinleşmektedir.³⁸⁶

47. maddeye göre, iki veya daha fazla köylerin ortaklaşa işleri için muhtar ve köye ihtiyar heyetlerinin bir araya gelerek almış oldukları kararları

³⁸⁶ Fethi Aytaç, **Açıklamalı Köy Kanunu**, 5. Baskı, Ankara:Seçkin Yayınları, 2009,s.116.

uygulayabilmeleri için yine mülki amirin onayına ihtiyaç vardır. Maddede açıklandığı gibi, köyler, ihtiyar kurullarının verdiği kararı vesayet makamına bildirecekler ve ancak izin alırlarsa işe başlayabileceklerdir. Bu izinler de gene kamu hizmetlerinde verimliliği sağlamaya yöneliktir. Aynı yasanın 88. maddesinde, yabancı uyruklu bir kimsenin, köylerde oturabilmesi için İçişleri Bakanlığı'ndan izin almaları gerektiği, izin verilip verilmemesi ve oturma süresinin azaltılıp, çoğaltılmasının İçişleri Bakanlığı'na ait olduğu belirtilmiştir. Maddede ulusal güvenlik ve kamu düzeni yönünden getirilen vesayet denetiminde İçişleri Bakanlığı'na geniş takdir yetkisi tanınmış ve konunun önemine binaen vesayet makamı olarak bakanlık öngörülmüştür. Mali kaynakların kullanımında da yine geniş bir şekilde vesayet makamının denetimini görüyoruz. Köy bütçelerini kaymakam veya vali onaylamakta, köy bütçelerindeki fasıldan fasıla aktarmalarda da yine aynı yöntem geçerli olmaktadır.

Vesayet makamı kimi zaman da köy idaresinin almış olduğu kararı iptal ederek vesayet denetimi yetkisini kullanır. Köy Kanunu'nun 40. maddesi gereğince muhtarın, köylünün yararına olmayan kararlarının kaymakam tarafından bozulabileceği, fakat kaymakamın muhtarın yerine geçerek karar veremeyeceği, kararın tekrar köylü tarafından verileceği açıklanmıştır. Vesayet makamının kamu yararı gereği, muhtarın onaya bağlı olmaksızın kesinlik kazanan, yürütülmesi zorunlu kararlarını doğrudan veya şikayet üzerine iptal edebildiği görülmektedir. Köy Kanununun kaymakama verdiği bu bozma yetkisi bir vesayet yetkisi niteliğindedir.³⁸⁷

Özerklik gereği, mülki amir iptal ettiği kararın yerine kendisi yeni bir karar almamakta, iptalden doğan boşluk köylünün alacağı yeni bir kararla doldurulmaktadır.³⁸⁸

Burada şunu da belirtmekte fayda vardır. Mülki amirin iptal kararı idari açıdan kesin bir karar olmakla birlikte, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 62.maddesi

³⁸⁷ Gözler, s.45

³⁸⁸ Sabri Çoşkun, s.50.

gereğince il idare kuruluna dava açılacaktır. 62. maddeye göre, “İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun ve tüzüğe muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar.

Bu davalar, kararların hak veya menfaati haleldar olanlara tebliğ veya kararı öğrenme tarihinden itibaren 91 gün içinde açılmalıdır.

Bu davalar Danıştay Muhakeme Usulüne tabidir. Bu kabil iptal davaları birinci derecede Danıştayda açılmaz. Merci tecavüzü ile Danıştay’a dava açıldığı takdirde dava evrakı vasifesizlik kararı ile ilgili il idare kuruluna tevdi olunur.”

İlgili madde de belirtildiği üzere bu dava Danıştay’da açılmaz, ama davaya bakmaya yetkili mercii olan İl İdare Kurulu davada Danıştay muhakeme usulünü uygulamakla yükümlüdür.

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararında, İl ve İlçe İdare Kurullarının bu tip iptal davalarına bakmasının Anayasanın 127. maddesinin 4. paragrafına aykırı olmadığına karar vermiş ve bu konuda Anayasamıza bir aykırılık görmemiştir. Anayasa Mahkemesine göre,³⁸⁹ “Anayasa gereğince, İl İdaresi Kanunu’na ve Köy Kanunu’nun değişik 41. maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yapılan, yargısal usul ve kararlarla, muhtarlıktan çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanunla veya diğer bir kanun hükmüyle idare mahkemelerine verilmemiş, bu işler idare mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve il ve ilçe idare kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir.

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

³⁸⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.09.1987, E. 1987/5, K. 1987/21, (Resmi Gazete, 23.12.1987/19673).

Onun için evvelce olduğu gibi bundan sonra da il idare kurullarının gerek birinci gerek ikinci derecede verdikleri bu yargısal kararlarına karşı temyiz istemlerini; 6/1/1982 günlü, 2575 sayılı Danıştay Kanununun, 23. maddesindeki hükümlerine de dayanarak, doğrudan Danıştay'ın inceleyip karara bağlaması gerekmektedir. Bu nedenlerle Köy Kanunu'nun 18/7/1963 günlü, 286 sayılı Kanunla değişik 41. maddesinde bulunan “yetkili idare kurulu kararıyla” ibaresinde Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.” Anayasa Mahkemesi yukarıdaki kararında, il ve ilçe idare kurullarının bu kapsamda vermiş olduğu kararları yargısal olarak nitelendirmiş ve bu konuda anayasaya bir aykırılık teşkil etmediği kanaatine varmıştır.

Köyün önemli gelirlerinden olan “salma” konusunda da idari vesayet makamının iptal yetkisini görüyoruz. Köy Kanunu ek madde 3’e göre: “Salınan salmalarda kanun hükümlerinde uygunsuzluk veya nispetsizlik olduğunu iddia edenler ilan ve tebliğ süresinin bitiminden itibaren on gün içinde itirazlarını köy muhtarına söylerler veya yazı ile bildirirler ve müracaatlarını tutulacak deftere yazdırarak bir ilmühaber alırlar. Köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeye ve itiraz edenlere bildirmeye mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden sonra on beş gün içinde merkez ilçesinde valiye, diğer ilçelerde kaymakamlara müracaat edilebilir.” Salmalara yapılacak itirazlar üzerine vali veya kaymakamın kararı kesindir. Bu da köy idaresinin kararları üzerindeki idari vesayet uygulamasının tipik bir örneğidir.³⁹⁰

442 sayılı Köy Kanunu’nun 5. maddesinde, uyuşmazlık konusu sınırın çizilmesi için iki köy ihtiyar kurulunun, hükümetin (kanunda geçen hükümet teriminden anlaşılması gereken merkezi idarenin taşradaki temsilcileri vali ve kaymakamlardır) emri ile bir araya gelerek işin düzeltilmesine çalışacakları, yine uzlaşamazlarsa ilgili idare kurulunun araştırma ve inceleme yaparak 6 ay içinde doğrudan doğruya sınırı çizeceği ve bu sınırın kesin olup 5 yıl değişmeyeceği, 5 yıl sonra günün koşullarına göre sınırın tekrar çizilmesi istenirse köy ihtiyar meclisine başvurabileceği, sınır değiştirilmesi başka bir köye dokunmuyorsa il veya ilçe idare kurullarının kararı ile sınırın düzeltilebileceği ve onaylı deftere yazılacağı belirtilmiştir.

³⁹⁰ Aytaç, *Açıklamalı Köy Kanunu*, s.116.

Görüldüğü gibi vesayet makamının köy idaresi üzerinde burada uygulamış olduğu vesayet denetimi, özerk bir birim olan köy biriminin yerine geçerek karar vermesidir. Vesayet makamı, özerk birim olan köy idaresinin yerine geçerek karar verirken bunu kamu düzeni gibi kavramlara dayanarak yapmaktadır. Seçilmiş organlar olan köy idarelerinin de kamu düzeni bilgi kavramları gözetebilecek durumda olduklarını, kamu düzenini sağlamanın zaten bu organların görevlerinden olduğunu, dolayısıyla köy idaresinin yerine geçerek karar almanın “özerkliği” sınırlandırdığı söylenebilir. Merkezi idarenin böylesi durumlarda karar almayı köy idarelerine bırakıp yol gösterici, düzenleyici davranışlar göstermesi daha uygun olabilir.

Köy Kanunu’nun 89. maddesinde, kanunun tümünün uygulanması zorunluluğu bulunmayan nüfusu 150’den az köylerin, bu yasanın hangi maddelerinin kendilerine uygulanacağı veya çevredeki uzaklığı en çok bir saat uzaklıkta olan köylerden birine bağlanmaları konusunda köylünün yarısından fazlasının isteği ile karar verileceği veya köyün bağlı olduğu yerin il veya ilçe olmasına göre ya kaymakam ya da valinin hangi maddelerin bu köy için uygulanacağını saptayarak emredeceği belirtilmektedir.

Burada da vesayet makamı olarak kaymakam veya valinin takdir hakkı görülmektedir. Vesayet makamı, gereğine göre dilerse uygulanacak işlemi köy halkının kararlaştırmasına bırakacak, isterse re’sen saptayarak uygulanacak işlem konusunda talimat verecektir. Uygulanacak maddeleri kendiliğinden saptayarak talimat vermek de gene köy idaresi yerine geçerek karar verme yöntemidir.³⁹¹

Köy idaresinin kendi ihtiyacını en iyi kendisinin belirleyeceği açıktır. Mülki amirin, köylü için neyin daha iyi olduğuna karar vermesi çok anlamlı görülmemektedir. Kaldı ki, günümüzdeki köyler geçmişteki köylerden çok daha

³⁹¹ Sabri Coşkun, s.51.

bilinçli, eğitimli ve kültürlüdürler. Bu bakımdan, bu tür kararların da köy idaresi tarafından alınması daha faydalı olabilir.

II. ORGANLAR ÜZERİNDE İDARİ VESAYET

Daha önce de belirtildiği üzere, vesayet denetimi, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde, onların faaliyete geçebilmeleri, faaliyetlerine son verilmesi, ivedi durumlarda toplantıya davet edilmelerini ifade etmektedir.³⁹² Görevliler üzerindeki denetim, maaşlarını yerel yönetim bütçesinden alan memurlara kadro alınması, memur atamalarının yapılması veya onayı, terfi, izin, işten el çekirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlerine ait konularda merkezi yönetime tanınan yetkileri kapsar.³⁹³

Anayasanın 127. maddesine göre, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” Görüldüğü üzere, organlar üzerindeki vesayet denetiminin yargı yoluyla yapılması genel kural olmakla birlikte, İçişleri Bakanı’nın yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarını belli durumlarda geçici olarak görevden alabilmesi söz konusudur.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak yeniden düzenlenerek yürürlüğe giren temel yasalardan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanununda yerel seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmeleri hususunun Anayasamızın 127. maddesine uygun olarak yeniden düzenlemiş olduğu fakat, büyük bir farklılık getirmediği görülmektedir.³⁹⁴

³⁹² Sedat Erdoğan, s.204.

³⁹³ Aldan, s.475-476.

³⁹⁴ Bahtiyar Akyılmaz, “Seçilmiş Organların Organlık Sıfatını Kaybı”, **Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s.197.

Organları seçimle iş başına gelmiş yerel idarelerin bağımsız olarak karar alabilme ve uygulayabilme imkanına sahip olmaları gerekmektedir. Fakat, ülkemizde vesayet yetkisi başta olmak üzere araştırma, denetleme, görevden alma gibi çeşitli yetkilere sahip merkezi idarenin bunları rahatça kullanabilmesi özerklik ile bağdaşmamaktadır. Merkezi idarenin bu yetkilerinin kanunilik ve özerk yerel yönetim ilkelerine bağlı olarak sınırlandırılması yerinde olacaktır.

Bu kapsamda özellikle yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerinde soruşturma açma yetkisine sahip olan İç İşleri Bakanının bu soruşturmalarla ilgili karar alamaması ve bu yetkisini yargı organlarına devretmesi yerinde olacaktır.³⁹⁵

2575 Sayılı Danıştay Kanununun 24/2 maddesi, yerel yönetimlerin seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmeleri hususundaki davaların Danıştay’da görüleceğini düzenlemiştir. Buna göre; “Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.” Ayrıca, aynı kanunun 32. maddesinin b fıkrası “Sekizinci Daire: Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna” bakmaya yetkili olduğunu belirlemiştir.

Danıştay’ın vermiş olduğu, seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin kararlar, gerek organik, gerekse maddi bakımdan yargısal nitelikli kararlardır.³⁹⁶ Fakat, Danıştay vermiş olduğu aşağıdaki kararda belediye başkanlığından düşürme istemlerinin karar bağlanmasının Danıştay’a verilmiş bir idari görev olduğu vurgulamıştır. Karara göre;³⁹⁷

“2575 sayılı Danıştay Yasasının 24. maddesinde Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak 1. fıkrasında sayılan konulara ilişkin iptal ve tam yargı davaları ile imtiyaz sözleşmelerinden doğan idari davaları çözümleyeceği, 2. fıkrasında ise

³⁹⁵ Ziya Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, **Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Diyarbakır, 26-27 Ekim 1994, s.95.

³⁹⁶ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, İstanbul: Alkım Kitapevi, 2000, s.32.

³⁹⁷ Danıştay 8. Dairesi, 18.06.1997, E. 1997/2117, K. 1197/2169.

belediyeler ile özel idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceleyeceği ve karara bağlayacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 2. maddesinde idari dava türleri sayılmış, belediye başkanlığından düşürme istemlerini bir idari dava türü olarak belirtilmemiştir. 2577 sayılı Yasaya 3622 sayılı Yasayla eklenen ek madde 2 de "Belediyeler İle İl Özel İdarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar, karar dosya üzerinden verilir.

Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen karar kesindir" hükmünü amirdir. Yukarıda belirtilen maddelerin incelenmesinden belediye başkanlığından düşürme istemlerinin bir idari dava türü olmayıp Danıştay'a verilmiş bir idari görev olduğu anlaşılmaktadır."

Fakat, bu kararın isabetli olmadığı belirtilmesi gerekmektedir. Çünkü, Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasına göre, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarını kaybetmelerinin ancak yargı yolu ile olacağı vurgulanmaktadır. Dolayısıyla alınacak kararda bir yargı kararı olacaktır. Ayrıca, Danıştay 8. Dairesi de bir idari daire değil bir dava dairesidir.³⁹⁸

³⁹⁸ Gözler, s.355-393.

Danıştay, belediye başkanlarının düşürülmesi istemi için belediye başkanının, belediye meclisi veya il genel meclisinin düşülmesi istemi için ise meclis başkan vekillerinin savunmasını on beş gün içinde alır. Sonra dosya üzerinden karar verir. Bu karara karşı tebliğden itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz üzerine bir ay içinde kara verilir ve verilen kararlar kesindir. Karar düzeltme yoluna gidilemez. Bu konuyla ilgili olarak Danıştay Daireleri Genel Kurulu tarafından verilen mahkeme kararı aşağıdaki şekildedir;³⁹⁹

Anayasanın 127. maddesinde yer alan "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur." hükmü uyarınca, belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar üzerindeki yargı denetimi konusunda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa 3622 sayılı Kanunla eklenen ek 2 nci madde hükmü ile özel bir yargılama usulü kabul edilmiş bulunmaktadır.

Sözü edilen ek madde 2'de "Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde süresinin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir.

Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir." hükmü yer almaktadır.

³⁹⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 06.11.2003, E. 2003/794, K. 2003/761.

Bu hükümle hem belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemlerin karara bağlanması, hem de yargı yerince verilen karara karşı yapılacak başvuru üzerine izlenecek yol belirlenmiş ve özel bir yargılama usulü öngörülmüştür.

İdari yargı yerlerinin idari davalar nedeniyle verdiği kararlara yönelik olarak düzenlenen kanun yollarının ise, özel bir yargısal denetim yolu olan ve bu nedenle de özel bir yargılama usulü benimsenen bakılan uyuşmazlıkta uygulanma olanağı bulunmamaktadır.

Böylelikle söz konusu davaların genel olarak idari yargılama usulünden farklı bir usulle görüldüğü ortadadır. Bu usul, gerçek ve tam bir yargı yolu olmaması ve yargıya inanç ve güveni sağlamaktan uzak olması noktasında eleştirilmektedir.⁴⁰⁰

A. İl Özel İdaresi Organları Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idaresinin organları, vali, il genel meclisi ve il encümenidir. İl özel idarelerinin organları üzerindeki vesayet denetimi, yürütme ve karar organları üzerinde, onların faaliyete geçmeleri, ivedi durumlarda toplantıya çağrılmaları ve faaliyetlerine son verilmesini kapsamaktadır.

İl özel idarelerinde vesayet denetimi, karar mekanizmasındaki organlar olmaları itibarıyla, il genel meclisi ve il encümeni üzerinde yapılmaktadır. Vali, merkezi idarenin bir memuru olarak atandığı için, onun üzerinde hiyerarşik denetim uygulanmaktadır.

1. İl Genel Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre, ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Kanunda değişiklik yapılmadan önce, il genel meclisinin başkanı vali idi. Bu yönüyle ve valinin il genel meclisinin kararlarının kesinleşmesinde nihai makam

⁴⁰⁰ Duran, s.166.

olması dolayısıyla vali, vesayet denetiminin büyük çoğunluğunu yerine getirmekteydi. Ancak, 5302 sayılı kanunun 11. maddesiyle başkanlık konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve il genel meclisi başkanının, meclis üyeleri içinden seçilmesi öngörülmüştür.

İl Genel Meclisi üzerindeki idari vesayet 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde "Meclisin Feshi" başlığıyla yer almaktadır. Bu maddede İl Genel Meclis'in hangi şartlarda ve kimin tarafından fesh edileceği açıkça yer almaktadır. Buna göre; "İl genel meclisi,

- a. Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,
- b. İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içerisinde karara bağlar. Bu şekilde seçilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar." Şeklinde dir.

Yeni İl Özel İdaresi kanunu il genel meclisinin feshini gerektiren nedenleri azaltmıştır. Daha önceden fesih koşullarının içinde bulunan "kanunen belli olan, olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanması" ve "kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması" hükümleri yeni kanunda bulunmamaktadır. Bunun sebebi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile il genel meclislerinin gerçek bir karar organı olma niteliğine uygun bir toplantı periyoduna kavuşturulması ve böylece kanunda öngörülen zaman dışında toplanma ihtimalinin bir hayli azalması; mutad uygulamalarla kanunen belirli olan yer kavramının büyük oranda açıklığa kavuşmuş olmasıdır.⁴⁰¹ Eski il özel idaresi kanununda valinin gerekçeli görüşü de aranmaktaydı, oysa yeni düzenleme bunu öngörmemiştir.

⁴⁰¹ Akyılmaz, *Seçilmiş Organların Organlık Sifatını Kaybı*, s.198-199.

22. maddenin a bendinde yer alan il genel meclisinin kendisine kanunla verilen işleri süresinde yapmayıp aksatmasıyla ilgili olarak il genel meclisinin feshedilebilmesi için bir takım şartlar aranır. Bunlar,

- İl genel meclisine kanunla verilmiş bir görev bulunması,
- Görevin süresi içinde yerine getirilmemiş olması,
- Görevi yerine getirmemenin ihmalden kaynaklanmış olması,
- İl özel idaresine ait işlerin sekteye veya gecikmeye uğramış olmasıdır.

Burada “kanunla” ibaresi, “mevzuatla “şeklinde anlaşılmalıdır.⁴⁰² 5302 sayılı kanunun 10. maddesinde de zaten il genel meclisinin görevleri maddeler halinde sayılmıştır.

22. maddede il genel meclisinin kendisine verilen görevi ihmal etmesinin feshe sebebiyet vereceği belirtilmiştir. Kanunla verilen görevin kasıtlı bir şekilde il genel meclisi tarafından yapılmaması zaten öncelikle fesih sebebi sayılacaktır. Bu nedenle görevi ihmal söz konusu olduğunda ihmal kavramının niteliği ve derecelendirmesi tam olarak ortaya konulmadığından, görevi ihmal kavramının “görevi bilerek ve isteyerek yerine getirmemek” şeklinde anlaşılması, hükmün amacına da uygun olacaktır.⁴⁰³

Ayrıca, maddede il özel idaresine ait işlerin aksaması da gerekmektedir. Burada aksamadan öngörülen il özel idaresinin kanun gereği yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde, kendisine “hizmet kusuru” atfedilebilecek bir eksiklik, aksaklık, bozukluk ya da düzensizliğin ortaya çıkmasıdır.⁴⁰⁴ Aksama, sadece il genel meclisine ait işlerin aksatılması değil, il özel idaresine ve dolayısıyla bu idarenin

⁴⁰² Cemil Kaya, **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2007, s.33.

⁴⁰³ Akyılmaz, *Seçilmiş Organların Organlık Sıfatını Kaybı*, s.200.

⁴⁰⁴ Akyılmaz, *Seçilmiş Organların Organlık Sıfatını Kaybı*, s.200.

ayrı ayrı her bir organına ait işleri aksatması yeterlidir. Çünkü, maddede ihmal fiili sonunda “il özel idaresine” ait işlemlerin aksamasından bahsedilmektedir.⁴⁰⁵

Uygulamada il genel meclisinin feshine neden olabilecek durumların tespitini yapacak olan yetkili vali'dir. Çünkü, vali meclisin işlemlerinden doğrudan haberdardır. Bu sebepleri öğrenen vali durumu İçişleri Bakanlığına bildirecektir. Fesih yetkisi, Danıştay'a ait olmasına rağmen, İçişleri Bakanlığı başvurmadıkça bu yetki kullanılamaz. Burada, İç İşleri Bakanlığının meclislerin feshi için gerekli olan bildirimi konusunda takdir yetkisinin olması özerklik ilkesine aykırıdır. Bunun bir baskı aracı olarak kullanılmaması veya siyasal amaçlarla eşitlik ilkesine aykırı olarak kullanılmaması için merkezin takdir yetkisi olmamalıdır.⁴⁰⁶

Yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin ancak kendi görev alanlarıyla ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda İç İşleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay tarafından feshi istenebilmektedir. Eski düzenlemede ise, il özel idaresi ile ilgili olsun olmasın siyasi nitelikli her türlü kararı fesih sebebi saymıştır. Böylelikle yeni yerel yönetim yasasında durum kısmen olumlu yönde düzeltilmiş bulunmaktadır. 5302 sayılı İl özel idaresi kanunu il özel idaresine verilen görevlerle ilgili olsun ya da olmasın siyasi konuların müzakere edilmesi, tartışılmasını ve görüşülmesini yasaklamamıştır. Buna göre,⁴⁰⁷

- İl genel meclisleri il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olan siyasi konularda karar alabilir.
- İl genel meclisleri il özel idaresine verilen görevlerle ilgili olsun ya da olmasın siyasi konuları müzakere edebilir, tartışabilir ve görüşebilir.

Toprak'a göre, “... önceki düzenlemede siyasi nitelikte karar almanın meclisin feshi nedeni olmasının çok genel bir anlatıma dayandırılmasıdır. Oysa yeni düzenlemede, görevleriyle ilgisi olmayan siyasi konu anlatımı öne çıkarılmıştır. Başka bir ifadeyle, yalnızca anayasal olarak tanımlanan ‘Devletin Sürdürülebilirliğini’ ortadan kaldırmaya yönelik bir konu fesih nedeni sayılırken,

⁴⁰⁵ Kaya, s.36.

⁴⁰⁶ Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri*, s.34-35.

⁴⁰⁷ Kaya, s.37.

madde genişletilmiş ve görevleriyle ilgisinin bulunmaması da eklenerek, meclislerin, sadece yerel ve görevli olma yönüyle işlevselliği öne çıkarılmıştır.⁴⁰⁸

Bu maddenin kanunda bu şekilde yer almasının nedeni olarak, kanunkoyucu il genel meclisi üyelerinin objektif ve tarafsız bir şekilde hizmet vermelerini arzu ettiği için siyasetle ilgilenmelerini istememiştir. Yüksel'e göre de "il genel meclisi üyelerinin, ülkenin iç ve dış siyasetine ters, kamu yararı vehizmet gerekleriyle bağdaşmayan, Anayasamızın demokratik, laik, hukuk devleti ilkelerine, üniter yapı ve toprak bütünlüğümüze aykırı söz ve davranışlardan uzak durmaları gerekir. Aksi halde, il genel meclisi feshedilir."⁴⁰⁹

İl genel meclisinin feshinin istenmesi üzerine Danıştay'ın uygulaması gereken usul İdari Yargılama Kanununun ek 2. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre,

"Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir.

Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir."

Burada değişen 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'na göre artık meclis başkanı vali olmadığından, valinin değil mevcut meclis başkanının savunması alınır. Ayrıca, kanunda fesih kararını verme süresi yoktur. Danıştay, ya kendi iş yüküne

⁴⁰⁸ Zerrin Toprak, "Yerel Yönetimler" 6. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s.45-46.

⁴⁰⁹ Celalettin Yüksel, **Mahalli İdare Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, Ankara: Betik Yayıncılık, 2001, s.224.

göre makul bir sürede ya da önceki kanunda bulunan iki aylık süreyi kıyasen uygulayarak karar verir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundaki, İl Genel Meclisiyle ilgili başka vesayet uygulamalarından bahsetmekte yarar vardır. Kanunun 12. maddesine göre, “Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda, üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır”. Burada da meclisin nispeten daha fazla serbest hareket edebilmesine olanak verilmiştir.

Yine daha önce kanunda, devletin veya vilayetin gerekli görmesi halinde il genel meclisinin olağanüstü toplantıya çağırılması hükmü yer alırken, yeni kanunun 22. maddesinin son fıkrasında bu durum şöyle düzenlenmiştir: “İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.”

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 34. maddesinin 1. ve 2. fıkrası;

“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.” Şeklinde. Burada, uzaklaştırma kararının devamı kamu yararı gibi çok soyut ve belirsiz bir şekilde yer alarak idareye geniş bir takdir yetkisi vermiştir.

Sonuç olarak, meclisin feshi konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Demokrasi açısından, seçilmiş bir meclisin feshi çok ağır bir yaptırımdır. “Görevin ısrarla ve uyarılara rağmen yapılmaması gibi çok sınırlı ve tanımları iyi yapılmış

belirgin durumlarda fesih düşünölmelidir. Kanunlara aykırı durumlarda alınan kararların yargı yoluyla iptali yeterli bir yaptırım olabilir.”⁴¹⁰

2. İl Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

İl encümeni, il özel idaresinin “karar”, “danışma” ve “yürütme” organıdır.⁴¹¹ Valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

İl encümeni üzerindeki idari vesayet denetiminde en önemli rol valiye aittir. Encümenin başkanı olmasının yanı sıra, acil durumlarda, vali yani başkan encümeni toplantıya çağırabilir. İl encümeni toplantılarının gündemini vali belirler.

İl özel idaresinin organları olan vali, il genel meclisi ve il encümeni dışında, il özel idarelerinin görevlerini yerine getirmelerinde onlara yardımcı olan, etki eden ya da alınan kararların uygulanmasında yardımcı olan kamu personeli bulunmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda İl Encümeninin organlık sıfatının kaybına ilişkin herhangi özel bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat, il genel meclisinin organlık sıfatını sona erdiren bazı hallerde de il encümeninin organlık sıfatını kaybedeceği düşünölmelidir. Örneğin, ilin kaldırılması halinde il encümeni organlık sıfatını kaybedecektir.

B. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Organları Üzerinde İdari Vesayet

Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı belediyenin, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı da büyükşehir belediyesinin organlarıdır.

⁴¹⁰ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu)*, Ankara, 1992, s.132.

⁴¹¹ Eryılmaz, s.139.

Belediyelerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması konusunda İç İşleri Bakanına tanınan bu yetki de merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin bir türüdür.⁴¹²

1. Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Meclisi Üzerinde İdari Vesayet

Belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi, belediye ve büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Belediye Kanunu'nun 30. maddesinde sayılan koşullardan birinin gerçekleşmesi halinde belediye meclisi fesholunabilmektedir. 30. madde;

“ Belediye meclisi;

- a. Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,
- b. Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclisin toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay bu hususu en geç bir ay içerisinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.”

Yeni kanunda fesih şartlarının daraltıldığı görülmektedir. Meclisin daha serbest hareket edebilmesine imkân verilmiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu döneminde 30. maddede yer alan şartlara ilaveten “belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması” ve “belediye meclisinin kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması” nedenlerinden dolayı feshedilebileceği öngörülmüştür. Buradaki maddelerin fesih nedeni olmaktan çıkarılmasının sebebi olarak, meclislerin toplantı periyodunun düzenlenmesi ve

⁴¹² Selçuk Hondu, “Belediyelerin Seçilmiş Organları ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 64, Sayı 395, (Haziran 1992), s.20.

böylelikle kanunda öngörülen zaman dışında toplanma ihtimalinin azalması gösterilebilir.

Belediye meclislerinin feshedilmesi hususu 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde şu şekilde düzenlenmişti. "Mahalli idarelerin organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusunda denetim, ancak yargı yoluyla olur." hükmü getirilince, Anayasa Mahkemesi 3.7.1963 tarihli ve E. 1973/73, 1963/1977 sayılı kararıyla Bakanlar Kuruluna verilmiş olan belediye meclislerini feshetme yetkisini iptal etmiştir. Bunun üzerine 1963 tarih ve 307 sayılı yasa, fesih yetkisini Danıştay'a vermiştir.

30. maddenin son paragrafında yer alan Danıştay'ın meclis toplantılarını erteleme kararını da en geç bir ay içerisinde karara bağlaması ise, konunun yargıya bırakılması açısından olumlu olmuştur.

30 maddenin a fıkrasında yer alan, belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratmasına ilişkin olarak Danıştay'ın vermiş olduğu karar,

"Belediyeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ile yükümlü olan kuruluşlardır. Yönetim organları halk tarafından seçilen bu kuruluşların, yerel gereksinimleri gereği gibi karşılayabilmeleri için gerekli olan koşullardan birisi de, organlarının birbirleriyle uyum içinde çalışmalarındır.

Belediye organları, farklı siyasi görüşleri ve grupları temsil eden kişi ya da kişilerden oluşabilirler. Ancak bu organları oluşturan kişi ya da kişilerin, yasalarla üstlendikleri görevlerini yerine getirirken, belli grup, siyasi görüş ve hiziplerin değil, tüm yöre halkının temsilcisi olarak hizmet vermeleri, yöre halkının çıkarları bakımından ve kamu hizmetinin etkili ve hızlı yürütülebilmesi için, ortak tutum ve eylemlere yönelmeleri, uzlaşma sağlamaları zorunludur."

Şeklindedir.⁴¹³ Bu karardan da anlaşılacağı üzere Danıştay, sadece belediyelerin değil, belediyelerin bütün organlarının uyum içinde çalışmasını ve bu yolla kamu hizmetlerini yerine getirmesini istemiştir.

Belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihlal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması bir fesih sebebidir.⁴¹⁴ Atay'a göre bu fesih sebebi, mevzuatta süre belirtilmeyen işler açısından mutlak uygulamalar ve bu konudaki talep, ihtar ve ikazlara rağmen görevlerin yerine getirilmemesi şeklinde anlaşılmalıdır.⁴¹⁵

Belediye meclisinin, 30. maddenin a fıkrasında yer alan nedenden feshedilmesi için bazı şartlar aranmaktadır. Bunlar,⁴¹⁶

- Belediye meclisine kanunla verilmiş bir görev bulunması,
- Görevin süresi içinde yerine getirilmemiş olması,
- Görevi yerine getirmemenin ihmalden kaynaklanmış olması,
- Belediyeye ait işlerin sekteye veya gecikmeye uğramış olmasıdır.

Gerçekten de belediye meclisine verilen görevler 5393 sayılı belediye Kanununun 18. maddesinde sayılmıştır. Bu madde dışında da kanunda verilen belediye meclisinin görevleri de vardır. Bunlara örnek olarak, kanunun 6/1, 7/1, 8/2, 14/1-b, 29/2. maddelerinde belirtilen görevler sayılabilir.

Diğer bir şart ise, görevin süresi içinde yerine getirilmemiş olmasıdır. Kanunda o iş için özel bir süre öngörülmüşse bu süre içinde, herhangi bir süre öngörülmemişse işin niteliğinin getirdiği makul süre içinde bu görev yerine getirilmelidir.

⁴¹³ Danıştay 8. Dairesi, 01.10.1996, E. 1996/2937, K. 1996/2375.

⁴¹⁴ Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri*, s.63.

⁴¹⁵ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s.265.

⁴¹⁶ Kaya, s.49.

Belediye meclisinin görevini yerine getirmemesi ihmalden kaynaklanmalıdır. Bu durumda kanunla verilen görevlerin “kasıtlı” olarak yerine getirilmemesi öncelikle fesih sebebidir. Burada gerçekleşen ihmalin mutlaka belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratmış olması gerekmektedir.

Özellikle burada ezelden beri tartışılan konu 5393 sayılı kanunun 30. maddesinde de var olan belediye meclislerinin siyasi konularda karar alması hususudur. Cumhuriyetimiz ilk yıllarından beri kanun koyucu belediye meclislerinin siyasetle ilgilenmesini arzu etmemiştir. Bu nedenle, 1930 tarih ve 1580 sayılı belediye Kanunu’nda belediye meclislerinin siyasi meseleler üzerinde müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması fesih nedeni olarak sayılmış ve bu eylem ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da başkanlık sıfatının sona erdirilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu fesih nedeninin konulmasının amacı siyasi çekişmelerle esas görevini unutup, hizmeti aksatmalarının önlenmesidir.⁴¹⁷

Konuyla ilgili olarak Danıştay vermiş olduğu kararda⁴¹⁸, toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi gibi hareketleri, siyasi faaliyet olarak kabul etmenin mümkün olamayacağını, bu kapsamda belediye meclisinde yapılan görüşmenin; Anayasanın kişilere tanıdığı tek veya toplu olarak düşüncelerini açıklama hürriyetlerinin doğal bir uygulaması ve hukuka aykırı düşmeyen bir düşüncenin açıklığa kavuşması ve demokratik düzenin temel olan düşünce hürriyetlerinin bir görüntüsü ve anayasal bir hak olduğu görüşüne varmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu 1580 sayılı belediye Kanunundaki katı siyaset yasağını biraz yumuşatmıştır. Bu yumuşatmayı 2 şekilde açıklayabiliriz. Birinci olarak, Belediye meclisleri belediyeye verilen görevlerle ilgisi olan siyasi konularda karar alabilir. İkinci olarak da, belediye meclisleri belediyeye verilen görevlerle ilgili olsun ya da olmasın siyasi konuları müzakere edebilir, tartışabilir ve görüşebilir. Fakat, şu unutulmamalıdır ki belediye meclisinin asıl amacı, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamaktır. Dolayısıyla kanunun izin vermediği halde belediye meclisinin belediyeye verilen görevler

⁴¹⁷ Mustafa Dönmez, “Belediye Meclisinin Feshedilme Halleri”, **İVBD**, Sayı 699, (Ağustos, 2001), s.393.

⁴¹⁸ Danıştay 11. Dairesi, 8.6.1976, E. 1976/1026, K. 1976/2831.

dışında siyasi konularda karar almasının fesih nedeni sayılması son derece isabetli olmuştur.

Bu konuda, 5393 sayılı belediye Kanununa istinaden Danıştay, belediye hizmetlerinin sunumunda “çok dilli belediyecilik” yolunda karar alan Diyarbakır, Sur Belediyesinin belediye meclisini feshetmiş ve bu karara katılan belediye başkanını başkanlıktan düşürmüştür. Karar aşağıdaki şekildedir;

“Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde, kamu ve özel radyo ve televizyon kuruluşlarında yayın yapılmasına, bu dil ve lehçelerin öğretilmesi için özel kurslar açılmasına olanak sağlayan yasal kuralların (2923 ve 3984 sayılı yasalar) keyfi bir biçimde genişletilerek resmi kurumlarca Türkçe yerine bilgilendirme dili adı altında veya “çok dilli belediyecilik” gerekçesiyle resmileştirilmesi Anayasal ve yasal kurallara açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Bu doğrultuda istem konusu belediye meclis kararının içeriğine bakıldığında, söz konusu belediye meclis kararı ve bu kararın uygulama şekli dikkate alındığında, yukarıda anılan 2923 ve 3984 sayılı yasalarda kullanıma olanak sağlanan hakların kapsamı ve amacı dışına çıkılarak belediyenin faaliyet raporu ve belediyeye ait bilgisayarların yazılım programının da bu kapsama alınması ile resmi nitelikte iş ve işlemlerde Devletin resmi dilinde başka bir dilin kullanılmasına olanak sağlandığı anlaşılmaktadır. Bir başka anlatımla söz konusu belediye meclis kararında belirlenen çok dilli belediyecilik yaklaşımının Anayasal ve yasal kurallarla bağdaşmadığı açıktır. Böylece, anayasada ve uluslar arası sözleşmelerde belirlenen ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin kullanımını aşan, bu kuralların amacına ve öngörüsüne aykırı bir niteliğin oluştuğu sonuç ve kanaatine ulaşılmaktadır.

Bu hali ile belediye meclisi tarafından alınan kararın siyasi içerik taşıdığı; Diyarbakır, Sur Belediye Başkanlığının da söz konusu belediye meclis kararını imzalamakla bu karara katıldığı ve 5393 sayılı yasanın 30. ve 44. maddelerinde öngörülen koşulların oluşmuş olduğu açıktır.”

Karardan da anlaşılacağı üzere, Danıştay kararında 5393 sayılı Belediye Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Şartının 3. ,4. ve 8. maddeleri ve ilgili kanun maddelerine dayanarak belediye meclisinin almış olduğu bu kararı siyasi olarak nitelendirmiş ve amacına aykırı bularak belediye meclisini feshetmiş ve bu karara katılan belediye başkanının da görevine son vermiştir.

Sonuç olarak; aslında belediyelerimiz her şeyden önce siyasal birer kurumdurlar. Karar organlarında siyasal konuların tartışılması yasaklamak gerçekte örtüşmez. Aslında burada yasanın bu maddesi, partizanca davranışlara engel olmak ve bunun önüne geçmektir. Yoksa, siyasi konuların belediye meclislerinde konuşulması ve tartışılması uygulamayla bağdaşmamaktadır.

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırılan günde toplanır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 20 maddesinin 3. fıkrasına göre, ancak mutlak toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Kanunun değişiklik yapılmadan önceki halinde “Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanılması” durumu fesih koşulu sayılırken, toplantı hükmünde yapılan değişiklik neticesinde bu koşul fesih koşullarından çıkarılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 13. maddesinde, yukarıdakilere benzer hükümler bulunmaktadır. Bu madde ile büyükşehir belediye meclisinin her ayın ikinci haftası toplanması öngörülmüş, büyükşehir belediye başkanına da, meclisin toplanması ile ilgili belediye başkanlarına tanınan yetkiler tanınmıştır.

Yine Belediye Kanununda yapılan değişiklikle, 5393 sayılı Belediye Kanununun 20. maddesinin son fıkrasına göre, belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Önceden illerde vali, ilçelerde kaymakam belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırabilme yetkisine haizdi.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 28. maddesi “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre

büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır.” Şeklindedir.

Buna göre; belediyelerin belediye meclisinin organlık sıfatını kaybetmesine ilişkin olarak yukarıda yapılan açıklamalar kural olarak, Büyükşehir belediye meclislerini de kapsamaktadır. Fakat, birtakım farklılıklar da vardır. Örneğin, normal belediyelerde belediye meclisi her ayın ilk haftası olağan olarak toplanacağından, olağan toplantılarda gensoru önergesinin bu toplantı süreleri içinde verilmesi gerekmektedir. Buna karşılık, Büyükşehir belediyesi her ayın ikinci haftası olağan olarak toplanacağından, olağan toplantılarda gensoru önergesinin bu toplantı süreleri içinde verilmesi gerekmektedir.⁴¹⁹

Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanununda açık hüküm olmamasına rağmen Büyükşehir belediye meclisinin feshi halinde Büyükşehir belediye meclis üyesi bulunan ilçe ve ilk kademe belediye meclis üyelerinin de her iki belediye meclis üyeliği sona ermelidir.

2. Belediye ve Büyükşehir Belediye Başkanı Üzerinde İdari Vesayet

Belediye başkanı, belediye idaresinin; büyükşehir belediye başkanı da büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona ermektedir. Bununla birlikte bazı koşulların gerçekleşmesi halinde de belediye başkanlığı sona erer. Bu koşullar 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 44. maddesinde yer almaktadır:

“Belediye başkanının;

- a. Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,

⁴¹⁹ Kaya, s.221.

- b. Seçilme yeterliğini kaybetmesi,
- c. Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,
- d. Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.”

Büyükşehir belediye başkanlığının sona ermesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 19. maddesinde, “Belediye Kanunu'ndaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir” biçiminde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 44. maddesinde sayılan haller dışında; belediye başkanlığı göreviyle bağdaşmazlık, belediye başkanının faaliyetlerinin yeterli bulunmaması, istifa, ölüm ve gaiplik, belediye seçimleri ve belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması nedenlerinden dolayı da belediye başkanlığı sıfatı sona ermektedir. Fakat, burada konumuz gereği 44. maddedeki haller incelenecektir. Bu kapsamda, 44. maddenin a fıkrasında yer alan mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevi terk etme belediye başkanlığını kaybetme sebebidir. Belediye başkanları kamu hizmetlerinin devamı ve iyi yürütülebilmesi için görevlerine devam etmelidir.

Görevini terk eden belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülebilmesi için aşağıdaki şartlar gerekmektedir;⁴²⁰

- görevin mazeretsiz ve kesintisiz olarak terk edilmesi,
- görevin yirmi günden fazla süre ile terk edilmesi,
- terk fiilinin mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,

⁴²⁰ Kaya, s.203.

- doğrudan seçimle işbaşına gelinmiş olması,
- halihazırda görev yapıyor olması.

Belediye başkanlarının gözaltına alınma, tutuklanma, görevden uzaklaştırma, izin ve kaçırılma gibi halleri mazeret olarak kabul edilmelidir.

44. maddenin b fıkrasında belediye başkanlığı sıfatını kaybetme nedenlerinden biri olarak da “seçilme yeterliliğini kaybetme” yer almaktadır. Mahalli idarelerde seçimle işbaşına gelecek kamu görevlilerin bu görevlere gelebilmeleri için bazı şartlar aranır. Bu şartlara da “seçilme yeterliliği” denir. Bu koşulların aranması kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması, kamu yararı ve kamu düzeninin gereğidir.⁴²¹

Ülkemizde kanunlarda yer alan şartları taşıyan herkes bağımsız veya bir siyasi parti listesinde aday olarak belediye başkanı seçilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye başkanının ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilebileceği yer almaktadır. İşte, buradaki ilgili kanun 2972 sayılı kanundur. 2972 sayılı kanunun 9. maddesine göre, belediye başkanı seçilebilmek için arana şartlar, aşağıdaki gibidir;

“2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir.”

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 11. maddesinde, yukarıda belirtilen 2 şarta ek olarak belediye başkanı seçilebilmek için aranan şartlar ise;

- en az ilkokul mezunu olmak,
- kısıtlı olmamak,
- askerlik hizmetini yapmış olmak,

⁴²¹ Rüstem Karabatak, “Belediyelerin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınması (I)”, **Belediye Dergisi**, Cilt 5, Sayı 4, (Ekim 1998), s.9.

- kamu hizmetlerinde yasaklı olmamak,
- maddede yazılı suçlardan mahkum olmamaktır.

Belediye başkanı seçilebilmek için yukarıda belirtilen şartlar dışında herhangi bir şart aranmamaktadır.

44. maddenin c fıkrası, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesinin belediye başkanının görevini sona erdireceği şeklindedir. Buradaki önemli husus, bu durumun sağlık kuruluşu raporuyla belgelendirilmiş olmasıdır. Ayrıca, görevi sürdürmeye engel hastalık veya sakatlık durumunun belediye başkanı seçildikten önce mi yoksa sonra mı olduğunun önemi yoktur. Yine, bu durumun görevi sürdürmeye engel nitelikte olması veya görevi yapmama sonucu doğurması gerekmektedir. Görevi sürdürmeye engel hastalık ya da sakatlığın mutlaka sürekli olması ise aranmamalıdır.⁴²² Ağır ve uzun süreli ya da sürekli hastalık veya sakatlıklar görevi sürdürmeye engel kabul edilmeli, basit ve geçici hastalık ve sakatlıklar ise görevi sürdürmeye engel kabul edilmemelidir.

44. maddenin d fıkrası, belediye başkanının, belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılmasını belediye başkanlığı sıfatının düşme nedeni olarak saymıştır. Belediye meclisinin fesih sebepleri 5393 sayılı Belediye Kanununun 30. maddesinde yer almış ve bunlar bir önceki bölümde detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

Burada, kanun koyucu, yasaya aykırı tutum ve davranışları sebebiyle feshedilen belediye meclisinin bu durumuna, meclisin fiil ve işlemlerine katılmış olan belediye başkanının sebebiyet verdiği, hiç değilse bu durumun meydana gelmesini önleyecek önlemleri almadığı düşüncesinden hareketle, böyle bir belediye başkanının iş başında kalması sakıncalı görülerek onun da görevine son verilmesini arzu etmiştir.⁴²³ Belediye meclisinin feshine neden olan sebeplerin ortaya çıkmasına,⁴²⁴

⁴²² Gazi Sert, “5393 Sayılı Kanun’a Göre Belediyelerin Seçilmiş Organları ve Üyelerinin Sıfatlarının Sona Ermesi”, **Yerel Yönetimlere İdari ve Mali Mevzuat**, Cilt 5, Sayı 12, (Eylül 2005), s.31.

⁴²³ Gündüz Haştemoğlu, **Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme**, Ankara: Doğan Basımevi, 1978, s.41.

- belediye başkanı ve belediye meclisinin müşterek tutumu yol açmış olabilir,
- belediye meclisinin tutumu yol açmış olabilir ve buna belediye başkanı iştirak etmiş olabilir,
- belediye başkanının tutumu yol açmış olabilir ve buna belediye meclisi iştirak etmiş olabilir.

Meclisin feshine neden olan sebeplerin ortaya çıkmasına yol açan belediye başkanının görevine son verilirken, bu sebeplerin ortaya çıkmasına katkısı ya da iştiraki somut bilgi ve belgelerle ortaya konmalıdır.⁴²⁵ Burada unutulmamalıdır ki, belediye başkanı, belediye meclisinin feshine neden olan sebeplerin ortaya çıkmasına yol açmamışsa ya da iştirak etmemişse sadece belediye meclisi feshedilmesi gerekir, belediye başkanının görevine son verilmesine gerek yoktur.

Bu bölümde tartışılması gereken bir diğer konuda, belediyelerin seçilmiş organ ve bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırılmalarıdır. Bu, anayasa ve kanunlarla mümkün kılınmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında bu yönde bir düzenleme bulunmaktadır. Buna göre, "...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".

Benzer bir hükme, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesinde rastlanmaktadır. Bu maddeye göre "Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir". Doğaldır ki, belediyelerin seçilmiş organ veya bu organlarının üyelerinin görevlerinden uzaklaştırılmaları onların organlık veya üyelik sıfatlarını kaybetmelerine yol açmaz.

⁴²⁴ Kaya, s.87.

⁴²⁵ Kemal Vehbi Gül, **Belediye İdaresi Şehir Mevzuatı**, Cilt 2, Ankara: Nüve Matbaası, 1979, s.3286.

Dolayısıyla, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma nihai bir işlem veya karar sayılmaz.⁴²⁶

Görevden uzaklaştırmanın amacı, görevden uzaklaştırılan organların veya bu organların üyelerinin, suça ilişkin delilleri yok etme, tanıklık yapacak kişilerin etki altına alınması ve suç işlemeye devam edilmesi gibi nedenlerle gerçek durumun ortaya çıkmasını engelleyecek eylemlere karşı alınmış bir önlemdir. Böylece, soruşturma veya kovuşturmanın sağlıklı ve düzgün bir biçimde gerçekleştirilerek, seçilmiş organ ve üyelerin her tür kuşkudan uzak bir biçimde görev yapması sağlanmaya çalışılmıştır.⁴²⁷

Bununla birlikte, görevden uzaklaştırma ancak bazı koşullar gerçekleşirse mümkün olacaktır. İlk olarak görevle ilgili bir suç bulunmalıdır. Görevle ilgili olmayan bir suç nedeniyle uzaklaştırma işlemi gerçekleştirilemez. İkinci olarak, görevden uzaklaştırılacak kişi hakkında, görevi ile ilgili bir suçtan dolayı soruşturma veya kovuşturma açılmış olması gerekir. Üçüncü olarak da, görevden uzaklaştırma işleminin, kanunda belirtilen idari vesayet yetkisine haiz makam yani İçişleri Bakanlığı'nca yerine getirilmesi gerekmektedir.

Belediye başkanının görevden alınması hususu kimi zaman nesnel ölçütlere dayandırılrsa da kimi zaman özel ve partizanca tavırlarla görevden almalar olmuş ve yasalarda belirtilen durumların dışına çıkmıştır.

Bakanlığın görevden alma kararını uygun bulmayarak bozan Danıştay'ın kararı⁴²⁸;

“a. Ortada görevle ilgili bir suçun olması gerekir. Suçun varlığını yargı belirleyeceğine göre, takipsizlik, aklama ve men-i muhakeme kararlarının verilmiş olması durumunda, bunun gereği yerine getirilmez, yani başkan görevine

⁴²⁶ Mehmet Bulut, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 59, Sayı 376, (Eylül 1987), s.36.

⁴²⁷ Hondu, s.22-23.

⁴²⁸ Danıştay 8. Dairesi, 01.04. 1991, E. 1991/398, K. 1991/1931.

döndürülmez ise, suçun varlığı yargı değil, yürütme belirlemiş olur. Bu ise, yerel yönetim düşüncesinin yok olması demektir.

b.127. maddenin ilgili fıkrası, seçilmiş organların iş başından mutlaka uzaklaştırılmasını gerektirmemektedir. Ancak, işin başında kalmasından ciddi sakıncalar doğacak olanların görevden alınması gerekir. Çok ciddi ve önemli olaylar olmadıkça bu yetkinin iç işleri Bakanınca kullanılmaması uygun olur. Aksi taktirde, 1. Seçmenin ve beldenin beklentilerine 2. demokrasi geleneklerine 3. hukuk devleti ilkesine ters ve aykırı davranılmış olur.” şeklindedir.

Karardan da açıkça anlaşıldığı üzere, İç İşleri Bakanlığınca kullanılacak belediye başkanının görevden alınması yetkisi yukarıda izah edilen çok ciddi ve önemli olaylar olmadıkça kullanılmamalıdır.

Yine, Danıştay vermiş olduğu bir diğer kararda, “Belediye Başkanlarının geçici tedbir olarak haklarındaki soruşturmaların sonuçlandırılmasına kadar görevden uzaklaştırılmaları için üzerlerine atılan suçların ciddi ve önemli boyutlarda olması gerektiğine” karar vermiştir.⁴²⁹

47. maddenin 4. fıkrası ise “ Görevden uzaklaştırılan Belediye Başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.” Şeklindedir. Bu konuda Danıştay vermiş olduğu bir kararda, İç İşleri Bakanlığı tarafından haksız olarak görevden uzaklaştırılan ve daha sonra göreve iade edilen bir belediye başkanının açıkta kaldığı dönem için yoksun kaldığı maaşının verilmesi amacıyla açmış olduğu davada, bu dönemde fiilen çalışmadığı için maaşının tamamının verilemeyeceği hükmüne varmıştır. Buna göre;⁴³⁰

“Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrası ile bu hükme paralel düzenleme içeren 1580 sayılı Belediye Yasasının 93. maddesinin üçüncü fıkrasında, İçişleri Bakanının, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini geçici bir

⁴²⁹ Danıştay 8. Dairesi, 02.03.1994, E. 1993/1647, K. 1994/701.

⁴³⁰ Danıştay 8. Dairesi, 07.12.2004, E. 2004/1522, K. 2004/4771.

tedbir olarak kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılabileceği hükme bağlanmıştır.

1580 sayılı Belediye Yasasının 93. maddesinin ikinci fıkrasında, belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanının görevden uzaklaştırıldığı hallerde vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanmasının sağlanacağı, bu toplantıda meclisin katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla ve kendi üyeleri arasında bir başkan vekili seçeceği, başkan vekilinin, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapacağı, 117. maddesinin 2. bendinde, belediye heyetleri, memur ve müstahdemlerine ilişkin ödeneklerin, maaşların, ücretlerin belediye giderlerinden olduğu kurala bağlanmıştır.

Belediye başkanları mahalli halkın seçtiği kamu görevlileri olduklarından bunlara gördükleri hizmet karşılığı verilen para da maaş veya ücret değil, ödenektir. Olayda, davacının hakkında soruşturma izni verilmesine ilişkin kararın Danıştay İkinci Dairesinin kararı ile kaldırılması üzerine 2.3.2001 tarihli Bakanlık onayı ile görevine iade edildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, belediye başkanları, memur ve müstahdem sınıfına dahil olmayıp, aldıkları paranın tahsisat niteliğinde olduğu ve belediye başkanları için hizmet karşılığı olarak bütçeye konulan ödenekten başkanlık görevini fiilen yerine getirenlerin yararlanması gerekeceğinden, görevden uzaklaştırılması nedeniyle fiilen belediye başkanı olarak görev yapamayan davacıya çalışmadığı dönem için başkan ödeneği ödenmesinin mümkün olmaması karşısında, dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”

Yukarıdaki karardan anlaşılabileceği üzere haksız bir görevden uzaklaştırmaya rağmen mali haklarını alamayan seçimle gelmiş bir başkana karşı merkezin yetkisini kötüye kullanması muhtemel dahilindedir. Bu kapsamda, görevden uzaklaştırma gibi kararlarında yargı organları tarafından alınması yerinde olacaktır.⁴³¹

⁴³¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.243.

Belediye Kanunu, 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 yapılacağını ve görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması gerektiğini hükme bağlamıştır. 5393 sayılı Yasa öncelikle belediye başkanının seçimle gelmesini istemekte ve bunu 45. madde ile düzenlemektedir. Mecbur kalındığı takdirde atama yoluna başvurulabileceğini kabul etmekle birlikte yasa bunun için “görevlendirme” ifadesini tercih etmektedir.

Belediyelerin seçilmiş organları ve bu organların üyeleri dışında var olan personeli üzerinde de idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. Belediyelerde ve belediyelerin kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde memur kadrosu ihdası için 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 5. ve Kadro İhdası, Serbest Bırakılma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 11. maddesi uyarınca, önce belediye meclisince kararın çıkarılması gerekmektedir. Daha sonra belediyeler, kadro isteklerini her yıl haziran ayının son gününe kadar İçişleri Bakanlığı’na göndermektedirler. İçişleri Bakanlığı’na uygun bulunan talepler, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın da görüşleri alınarak Başbakanlık’a sunulur. Uygun görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından ihdas olunur.⁴³²

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediye personeli belediye başkanı tarafından atanır. Büyükşehir belediyelerinde de personel büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır ancak, büyükşehir belediyelerinin genel sekreterleri, büyükşehir belediye başkanlarının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanırlar.

⁴³² Pirler ve Diğerleri, s.107.

C. Köy İdari Organları Üzerinde İdari Vesayet

Köy üzerinde de, il özel idaresi ve belediyelerde olduğu gibi merkezi yönetim idari vesayet denetimi uygulamaktadır. Köy üzerindeki idari vesayet denetiminin, diğer yerel yönetimler üzerinde uygulananadan daha ağır olduğunu söylemek de mümkündür.

1. Köy İhtiyar Meclisi Üzerinde İdari Vesayet

Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı ve bir ihtiyar meclisi bulunmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar heyeti doğrudan doğruya köy derneği tarafından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır (K.K. m.20). Köy ihtiyar meclisinde seçilmiş üyelerin yanında, kanunun 23. maddesinde de belirtildiği üzere doğal üyeler de bulunmaktadır. “Köyün imamı ile muallimi veya baş muallimi ihtiyar meclisinin her zaman azasıdır”. Öğretmenin ve imamın devlet memurları olmaları ve meclisin her zaman üyesi olmaları, bu anlamda bir merkezin köy ihtiyar meclisi üzerinde idari vesayet denetiminin bir çeşidi olarak yorumlanabilmektedir.

Kanunun 45. maddesine göre, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarı köyün parasının harcanmasından sorumludurlar. Bu anlamda bir fenalık ya da yolsuzluk tespit edildiğinde, ilgili idare kurulu hükmü ve Tahsili Emval Kanunu’na göre muhtar ve meclis üyelerinin mallarının satılarak köylünün parası ödenecektir.

Merkezin köy ihtiyar meclisi üzerindeki vesayet denetimine bir başka örnek de, kanunun 86. maddesinde kendini göstermektedir. Bu maddeye göre, bir köyde birden fazla imamın bulunması halinde, ihtiyar meclisi üyesi olacak imam kaymakamca seçilmektedir.

İhtiyar heyetinde belirlenen sınırların il veya ilçe idare kurullarınca onaylanması (m.3), köy sınırlarının değiştirilmesi için ihtiyar meclisi tarafından yapılan başvuru üzerine yine il veya ilçe idare kurulunun karar alması (m.5), iki veya daha fazla köyün bir araya gelerek ortak işler yapabilmesi için muhtarlar ve köy ihtiyar

meclislerinin mülki amire başvurmalarının ve bunun mülki amir tarafından kabul edilmesinin gerekmesi (m.47) de yine köy ihtiyar meclisi üzerinde uygulanan idari vesayet denetimine örnek teşkil etmektedir.

Köy ihtiyar meclisinin fesih sebeplerine ilişkin olarak kanunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.⁴³³ Bu nedenle köy ihtiyar heyetinin toplantı ve karar yeter sayılarını değerlendirmek gerekmektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 33. maddesinin 3. ve 4. fıkraları;

“Seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar meclisi veya heyeti üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının köylerde tabii üyeler hariç, yarısına düşmesi halinde, muhtar, durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmeye mecburdur.

Bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durum 48 saat içinde ilan edilir. İlan tarihinden sonra gelen 60 ncı günü takip eden ilk Pazar günü oy verilir.” Şeklindedir.

Bu maddeye göre; yedek üyelerinde getirilmesinden sonra üye tam sayısının, doğal üyeler hariç, yarısına düşmesi halinde köy ihtiyar meclisinin toplanarak karar alamayacağı kabul edilmelidir. Yıldırım’a göre; böyle bir durumda yetkili seçim kurulu tarafından durumun ilanı köy ihtiyar meclisinin organlık sıfatının kaybı kararı niteliğindedir.⁴³⁴

Bunun haricinde mahalli idare seçimleri ve köy tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması hallerinde de köy ihtiyar meclisi organlık sıfatını kaybedecektir.

⁴³³ Selahattin Hatipoğlu, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 64, Sayı 397, (Aralık 1992), s.56.

⁴³⁴ Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık sıfatını Kaybetmeleri*, s.119.

2. Köy Muhtarı Üzerinde İdari Vesayet

Köy Kanunu'nun 10. maddesine göre “Muhtar, köyün başıdır. İşbu kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar, Devletin memurudur.”

Köy muhtarı kararları üzerinde, vali ve kaymakamların geniş bir vesayet yetkisi bulunmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesine göre, “Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez”. Mülki amirler, muhtarın verdiği ancak köylü yararına olmadığını düşündükleri kararları bozarken, bozma gerekçelerini muhtarın anlayabileceği şekilde açıklamalıdır.⁴³⁵ Köy yararına olmayan bu bozma kararları verilirken en büyük mülki amir muhtar yerine yeni bir karar veremeyecektir. Bu nedenle, bozma kararını veren kaymakam veya vali bozma gerekçelerini de yazmak zorundadır. Böylece, bu kararların neden köy yararına olmadığı veya yasalara aykırı olduğu belirtilmiş olacaktır. Fakat, bu sadece görüş belirtme şeklinde olacak olup, zorla kabul ettirme değildir. Hem yerel özerklik açısından hem de uygulamada yaşanacak sıkıntıları önlemek bakımından bu uygulamanın yararlı ve yerinde olduğunu belirtmek gerekir.

Köy ihtiyar meclisi üzerinde idari vesayeti incelerken gördüğümüz üzere, kanunun 45. maddesine göre, köyün parasının harcanması konusunda bir fenalık ve yolsuzluk olduğu tespit edilirse, yetkili idare kurulu vesayet yetkisini kullanır. Yine daha önce de belirtildiği üzere, 46. maddeye göre, köyün mecburi işlerini gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan veya toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri bağlı bulundukları idare kurulunca para cezasına çarptırılırlar.

Kanunun 41. maddesinde de, muhtarın köy işlerini ve kendisine kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmemesi durumunda, mülki amir muhtara yazılı uyarıda

⁴³⁵ Arslan, s.245.

bulunur. Buna rağmen iş görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararınca görevinden uzaklaştırılır. Bu madde ile kanun koyucunun tembelliği, beceriksizliği ve her şeyden önemlisi de emre itaatsizliği cezalandırmak istediği ileri sürülmüştür.⁴³⁶

Daha önce valiler ve kaymakamlar idare kurulu kararı alınmadan muhtarın görevine son verebilmekteydi fakat, bu durum 2576 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Bunun anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle dava açılmış olsa bile, Anayasa Mahkemesi aşağıdaki kararıyla bu konuda anayasaya bir aykırılık görmemiştir.⁴³⁷ Buna göre,

“Anayasa gereğince, İl İdaresi Kanunu’na ve Köy Kanunu’nun değişik 41.maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yapılan, yargısal usul ve kararlarla, muhtarlıktan çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanunla veya diğer bir kanun hükmüyle idare mahkemelerine verilmemiş, bu işler idare mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve il ve ilçe idare kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir.

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

Onun için evvelce olduğu gibi bundan sonra da il idare kurullarının gerek birinci gerek ikinci derecede verdikleri bu yargısal kararlarına karşı temyiz istemlerini; 6.1.1982 günlü, 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun, 23. maddesindeki “Danıştay... bu kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar” kuralı ile 32. maddesindeki “Sekizinci Daire: a) Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına, b) Mahalli İdarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna... ilişkin davaları çözümler” hükümlerine da dayanarak, doğrudan Danıştay’ın inceleyip karara bağlaması gerekmektedir.

⁴³⁶ Mehmet Bulut, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 59, Sayı 376, (Eylül 1987), s.50.

⁴³⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.09. 1987, E. 1987/8, K. 1987/23, (**Resmi Gazete**, 23.12.1987/19673).

Bu nedenlerle Köy Kanunu’nun 18.7.1963 günlü, 286 sayılı Kanunla değişik 41. maddesinde Anayasaya aykırılık görülmemiştir.” Şeklindedir.

Kimi yorumculara göre, anayasanın haklarında soruşturma açılan mahalli idare organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisini İçişleri Bakanı’na veren 127. maddesi hükmü ile mahalli idare organlarının görevlerine son verme yetkisini idari yargı merciine veren gelişmeler karşısında, bu maddenin uygulanması mümkün değildir. Yeni bir düzenlemede bu tereddüdün giderilmesi zorunlu görülmektedir.⁴³⁸

Bu açıklamalardan sonra 41. maddeye dayanılarak köy muhtarının görevine son verilebilmesi için aşağıdaki şartların gerektiğini belirtmek gerekir:⁴³⁹

- Muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmaması,
- Muhtara mülki idare amiri tarafından yapmadığı köy işlerini açıkça belirten yazılı bir ihtarda bulunulması,
- Muhtarın yapılan yazılı ihtarla rağmen görevini yapmamakta ısrar etmesi,
- Yetkili idare kurulunun görevden uzaklaştırma yönünde karar vermesi.

Muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma koşulları belirten ve bu yetkiyi il ve ilçe idare kurullarına veren bir diğer madde de Köy Kanunu’nun 33. maddesidir. Buna göre,

“a) Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra:

1. Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
2. İzinsiz olarak yabancı Devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
3. Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
4. Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler, (1) 29/8/1977 tarih ve 2108 sayılı Kanunun 1 inci maddesine bakınız.

⁴³⁸ Aytaç, *Açıklamalı Köy Kanunu*, s.91.

⁴³⁹ Kaya, s.265.

5. Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
 6. Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
 7. Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
 8. Köy içlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilî veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar.
- b) Köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri bu davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edemezler. Yetkili temsilciyi köy derneği seçer.”

İl ve ilçe idare kurulunun 33. maddeye göre köy muhtarını görevden çıkarabilmesi için maddede sayılan hallerden birinin varlığı ve bu halin seçimden sonra gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Böylece, il veya ilçe idare kurulunun köy muhtarını görevden çıkarabilme yetkisi, hem konu bakımından hem de zaman bakımından sınırlandırılmıştır.⁴⁴⁰ Ayrıca, 33. maddeye göre köy muhtarını görevden çıkarabilmek için köy muhtarının görevi başında bulunuyor olması gerekir.

Köy Kanununun 33. ve 41. maddesi dışında, göreviyle bağdaşmazlık, seçilme yeterliliğini kaybetme, istifa, ölüm ve gaiplik, mahalli idare seçimleri, köyde oturmama, köyü terk etme, görev yerini terk etme ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılması nedenlerinden dolayı da köy muhtarı sıfatı sona ermektedir.

⁴⁴⁰ Selçuk Hondu, “Köy Muhtarlığından Çıkarma”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 389, (Aralık 1990), s.31.

3. Köy Derneği Üzerinde İdari Vesayet

Köy derneğinin görevleri sınırlıdır. Bu anlamda, idari vesayet denetimi köy derneği üzerinde diğer organların üzerinde olduğundan da azdır.

Bu açıdan bakıldığında, köy derneği üzerinde, köyün kurulması ve isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi konularında idari vesayet denetimi uygulandığını görmekteyiz. Kanunda belirtilen şekillerde köy kurulabilmesi için köy derneğinin en büyük mülki amire başvurması gerekmektedir. Bu başvurular, il genel meclisi ve il idare kuruluna gönderilip görüş alınmakta, sonra İçişleri Bakanlığı tarafından Sağlık ve Bayındırlık Bakanlıkları'na gönderilmekte ve yine görüş alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı köy kurulup kurulmayacağına karar vermektedir. Bu anlamda zincirleme bir vesayet yetkisi kullanımından söz etmek mümkün görünmektedir.

Köy Kanunu'nun 12. maddesine göre, köy derneği isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi için mülki amirin rızasını almak durumundadır. Bu anlamda, köyün ihtiyaçları ile ilgili karar yetkisi idari vesayet makamına tanınmıştır.⁴⁴¹

İdari vesayet yetkisi, köyün az sayıda olan personeli üzerinde de uygulanmaktadır. Köy personelini oluşturan, köy imamı, köy katibi ve köy korucusu üzerinde, kadro, tayin, terfi, izin ve görevden uzaklaştırma gibi özlük işler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. Köy imamının tarafsız kalmasının sağlanması gerekçesiyle, köy imamı ilgili müftünün inhası üzerine ilgili mülki amir tarafından atanmaktadır. Köy kâtipleri ihtiyar meclisince atanmaktadır, ancak bu atamanın mülki amirce onanması gerekmektedir. Köy Kanunu'nun 70. maddesine göre, köy korucuları ihtiyar meclisi tarafından belirlenir. Bu durum bir tutanak ile mahallin en büyük mülki amirine bildirilir ve korucu amirin emri ile göreve başlar.

⁴⁴¹ Arslan, s.246.

III. PERSONEL ATAMASI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin personeli üzerinde de idari vesayet denetimi uygulamaktadır. Bu vesayet denetimi, önceden izin ya da onay şeklinde uygulanmaktadır.

Yerel yönetimler reformu öncesi, yerel yönetimlere personel alımında merkezin etkili bir denetimi mevcuttu. Bu denetim ve prosedür 13.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmişti. Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesi “Mahalli İdarelerin Kadroları” başlığı altında aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

“İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı; uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alır.

Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu Kararı ile ihdas edilir.”

Bu düzenlemeye göre memurların kadro talepleri her yılın Haziran ayı sonuna kadar İç İşleri Bakanlığına gönderilmekte ve İç İşleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından kurulan kadro komisyonunda değerlendirilmekte ve yerindelik ve hukuka uygunluk bakımından incelendikten sonra uygun görülenler Bakanlar Kurulu kararıyla ihdas edilmektedir. Fakat, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu yetkiler, belediye meclisi ve il genel meclisine verilmiştir. Ama, norm kadroya geçilinceye kadar bu yetkiler merkezi idare tarafından kullanılmaya devam edilecektir.

2006/9809 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esasların yürürlüğe konulmasına dair Bakanlar Kurulu Kararı 22.04.2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kararın amacı, kararın 1. maddesinde, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağıtımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olarak belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerde çalışacak personel için getirilen norm kadro zorunluluğunun, yerel yönetimlere inisiyatif tanımadığı ve zorlayıcı şablonlar getirdiği görülmektedir.⁴⁴² Kara Avrupası ülkelerinde de merkezi yönetimin yerel yönetimlerin personel politikasını belirlediği ve yön verdiği durumlar vardır. Örneğin, Fransa’da yerel yönetimler kendi çalışanlarının statüsünü tek başlarına belirleme yetkisine sahip değildirlir.⁴⁴³

Yerel Yönetimlerin fonksiyonel özerkliğinin sonucu olarak, yerel hizmetleri yürütecek personeli, sayısını, niteliğini belirleme ve göreve almada yerel özerkliğe uygun serbestiyetin tanınmış olması gerekir.⁴⁴⁴

A. İl Özel İdareleri Personeli Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idaresinde çalışan personelle ilgili olarak norm kadro ilke ve standartlar İç İşleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir.

İl Özel İdaresi Kanununun 36. maddesine göre,

⁴⁴² Serap Fırat, “Norm Kadro İlke ve Standartları Belirlendi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 11, Sayı 5, (Mayıs 2006), s.37.

⁴⁴³ Rivero ve Waline, s.91.

⁴⁴⁴ Karaarslan, s.230.

“ Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır.

İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.”

Ayrıca, İl Özel İdarelerinde görev yapacak genel sekreterde büyük şehir belediyesindeki genel sekreter gibi İç İşleri Bakanlığının onayı ile atanmaktadır. Buna ilişkin düzenlemede 36. maddenin 4. paragrafında aşağıdaki şekildedir.

“Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır.”

5393 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 03/07/2005 tarih 85.maddesiyle değişik 36. maddesinin ek 3. fıkrasına göre sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı personel çalıştırmasının önü açılmıştır. Buna ilişkin düzenleme aşağıdaki gibidir.

“İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda Belediye Kanununun 49 uncu maddesi hükümleri uygulanır.”

Kanunun geçici 2. maddesine göre, norm kadro uygulanmasına geçilinceye kadar memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve İç İşleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Yine, sürekli işçi kadroları ile geçici iş pozisyonları, bu dönem içerisinde İç İşleri Bakanlığının vizesine tabidir.

B. Belediye Personeli Üzerinde İdari Vesayet

Yerel yönetimler reformu öncesi, belediyelerde çalışan memur ve işçilerle ilgili temel belirleyici norm 13.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararname ile belirlenmişti. Buna göre, belediyelerde çalışacak memurlar konusundaki kadrolar merkez tarafından belirlenmekteydi. Daimi işçilerde Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığının vizesi ile ihdas edilmekte, başka unvanlı kadrolarla değiştirilmekte ve iptal edilmekteydi. Yeni kurulan birim ya da satın alınan araç gereçle için ihtiyaç duyulunun dışında sürekli işçi kadrosu isteyememektedirler.⁴⁴⁵ Yeni Belediye Kanunu bu sınırlamaları kaldırmış ve bu yetkiyi belediye meclisine vermiştir.

Belediye Kanunu'ndaki değişiklikler sonucu, belediyelerde çalışan personelle ilgili norm kadro ve istihdamına yönelik düzenleme Belediye Kanununun 49. maddesinde yer almıştır. Buna göre;

“Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.”

İlgili madde ile belediye organlarına verilen bu yetkiye rağmen, gerek temel yasalardan gerekse değişik kanunlardan kaynaklanan sınırlamalarla kısmi denetim varlığını sürdürmektedir. Bu kapsamda başkan ve personelin yurt dışına çıkış onayından, memur ve işçilerin %30'luk limiti aşmaları durumundaki bakanlık

⁴⁴⁵ Hamza Güneş, “5272 Sayılı Belediye Kanunu ve Belediye Personel Rejimi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 5, (Mayıs 2005), s.28.

onayına veya çalışanlarla ilgili olarak belirlenecek unvanların tespitine kadar merkezi idarenin vesayet denetimi varlığını sürdürmektedir.⁴⁴⁶

Bir diğer konuda, sözleşmeli personel istihdamıdır. Yeni Belediye Kanunun sözleşmeli personel istihdamına imkan vermektedir. Kanunun 49. maddesinin 5. fıkrasındaki düzenlemeye göre, kanunda öngörülen şartlara uyulmak kaydıyla herhangi bir izne ya da vizeye gerek olmaksızın belediyeler sözleşmeli personel istihdam edebilirler. Fakat, personel istihdamına ilişkin sözleşme örneklerini sözleşmenin imzasına müteakip 30 gün içinde İç İşleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına bildirme şartı getirilmiştir. Bu durum a posteriori denetim olarak değerlendirilebilir.

C. Büyükşehir Belediyesi Personeli Üzerinde İdari Vesayet

Büyükşehir Belediyelerinin personeli üzerinde, belediye personeline merkezi idare tarafından uygulanan vesayet uygulanmaktadır. Burada da belediyelerdeki gibi norm kadro esasları merkezi idare tarafından belirlenmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı olmadığından onun görevlerini genel sekreter yürütmektedir.

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İç İşleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter yardımcıları nüfusu üç milyonun üzerinde olan büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğer belediyeler için ise üç tanedir. Bunlar, belediye başkanı tarafından atanır.ancak, müdür ve üstü ünvanlılar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

IV. MALİ KAYNAKLAR ÜZERİNDE İDARİ VESAYET

Merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullandığı ana konulardan birisi de yerel yönetimlerin mali kaynaklarıdır. Mali kaynaklar üzerindeki idari vesayet, vesayetin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Yerel

⁴⁴⁶ Karaarslan, s.232.

yönetimlerin mali özerkliğini ise yeterli mali kaynaklara sahip olabilmesi ve bu mali kaynakları merkezin izin ya da icazetine tabi olmadan yerel tercihlere göre harcayabilmesi oluşturur. Mahalli idarelere sağlanacak gelirler bu idarelerin görmek zorunda olduğu görev ve sorumlulukların gerektirdiği harcamaları karşılayacak seviyede olmalıdır.⁴⁴⁷ Etkin bir hizmet sunabilmeleri için yerel yönetimler yeterli derecede bir mali kaynağa sahip olmalıdırlar.

Mali özerklik daha fazla hesap verilebilirliğe sebep olarak, seçilmişlere, ödenen vergiler dolayısıyla daha fazla sorumluluk yüklemekte, onları harcamalar yaparken daha dikkati olmaya sevk etmekte ve halkı da bir bedel ödedikleri için hizmetleri daha dikkatli takip edip, yerel yönetimleri sorgular hale getirmektedir.⁴⁴⁸

Anayasamızın 73. maddesi “Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” Şeklinde dir. Ayrıca Anayasa’nın 73. maddesinin son 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” denmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu dışındaki hiçbir idare veya yerel yönetime kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar dışında değişiklik yapmak yetkisi verilmeyecektir. Başka bir deyişle, mevcut anayasal sınırlar çerçevesinde, yerel yönetimlere vergi toplama yetkisi verilse bile, vergi salma veya mevcut vergilere yerel yönetim payı eklemek gibi vergi yükü getirecek yeni düzenlemeler yapma yetkisi verilemeyecektir.

Merkez tarafından toplanıp yerel yönetimlere dağıtılan payların mali açıdan özerk ve güçlü bir yerel yönetime katkı sağlamayacağı açıktır. Fakat, diğer taraftan da bir takım vergilerin yerel yönetimlere devredilmesi durumunda yerel

⁴⁴⁷ Çoker, *Anayasa ve Yerel Yönetimler, Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, s.97.

⁴⁴⁸ Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Yıl 3, Sayı 31, (Temmuz 2007), s.1542.

yönetimlerin merkezi idareyle rekabet ederek hazinenin gelirlerini yönlendireceği, sınırlamalar getirebileceği ve böylece merkezin otoritesini zayıflatacağı endişesiyle bu konuda tutucu davranıldığı söylenebilir.⁴⁴⁹

Bazı dönemlerde yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynaklar merkezi yönetimlerce azaltılmıştır. Örneğin, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna 31.07.2003 tarih ve 4969 sayılı Kanunun 6. maddesiyle ek, geçici 4. maddeyle 2003 yılı sonuna kadar belediyelere genel bütçeden verilen pay %6'dan, %5'e düşürülmüştür. Bu konuda Anayasa Mahkemesine açılan iptal davasında bu uygulamanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ve Anayasanın 2, 11 ve 127. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür. Bu davada Anayasa Mahkemesi⁴⁵⁰, bu kararın 5 ay için verildiğini ve bunun da belediyelerin aldıkları gelirlerin bir aylık kısmına tekabül ettiğini, ayrıca, diğer gelir kaybını telafi edici uygulamaların yasa koyucu tarafından getirilerek telafi edildiğini belirterek davayı red etmiştir. Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesinin bu gerekçelerine katılmak mümkün değildir. Ayrıca, kararda Anayasa Mahkemesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ilişkin itirazlara cevap vermemiştir. Bu kararın gerekçesi ne olursa olsun yerel yönetimlerin mali özerkliğine bir darbe vurduğu söylenebilir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli geliri genel bütçeyi oluşturan ve Anayasanın 73. maddesinde söz edilen vergilerden aldıkları paylardan oluşur. Ancak, yerel yönetimlere üstlendikleri görevlerle kıyaslandığında genel bütçeden az bir pay ayrıldığı söylenebilir. Bu pay 1999-2002 yılları arasında tüm belediye gelirleri içerisinde ortalama %49,6 gibi bir orana tekabül etmektedir.⁴⁵¹

Yerel yönetimlerin değişik şekilde elde etmiş olduğu gelirlerin yerel tercihlere göre ve rasyonel bir şekilde kullanabilmesi ve ancak bu harcama ve bütçenin de

⁴⁴⁹ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, s.480.

⁴⁵⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, 28.01.2004, E. 2003/86, K. 2004/6, (**Resmî Gazete**, 06.11.2004/25635).

⁴⁵¹ Veriler, DIE Kesin hesaplar Belediye ve İl Özel İdareleri verilerinden elde edilmiştir.

saydam olması gerekir.⁴⁵² Bütçesi saydam olmayan bir yönetimin demokratik olması da mümkün değildir.⁴⁵³

Yerel yönetimlerin mali kaynakları tespit edilirken bölgeler ve iller arasındaki gelişmişlik ve gelir farkları da dikkate alınmalı ve sorun makul, adil ve rasyonel esaslara göre çözülmelidir.⁴⁵⁴ Bu konuda dünya ülkeleri arasında kabul görmüş belli standart bir sistem olmasa da uluslar arası metin ve sözleşmelerde yeterli kriter ve ölçüler konulmuştur. Fakat, bu sözleşmelerin uygulanmaması durumunda caydırıcı yaptırımlar olmadığından bu konu ülkelerin insafına kalmış durumdadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali paylaşım ilişkisi en önemli unsur vergileme yetkisidir. Vergileme yetkisi, kamu hizmetlerinin görülmesi için idarenin gereksinim duyduğu mali kaynakları karşılamak için kullanılan yetkidir.⁴⁵⁵ Bu yetki merkezi idare tarafından kullanılabilirdiği gibi bazen yerel yönetimlere, federal yapılı devletlerde de federe devletlere belli ölçülerde bırakılabilir. Yerel yönetimlere gelir yaratma konusunda tanınacak yetkiler hususunda değişik sistemlerden söz edilebilir. Fakat, hemen hemen hiçbir ülkede yerel yönetimlere sınırsız bir vergileme yetkisi tanınmamıştır. Bunun iki sebebi vardır. Birincisi, vergi ve benzer mali yükümlülükler devletin hükümlanlık yetkisine dayandığından bu yetki siyasal özerkliği olmayan yerel yönetimlerle paylaşılamaz düşüncesidir.⁴⁵⁶ İkincisi ise, vergileme bir ülkenin genel bir sisteminin parçası olduğundan, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere kendi vergi türünü belirlemede ancak sınırlı bir özgürlük alanı bırakılmalıdır.⁴⁵⁷

Sonuç olarak yerel yönetimler açısından, tarifelerin onaylanması, bütçenin incelenmesi ve onaylanması, giderler yönünden yatırımlar ve planların kamu yararı

⁴⁵² Çoker, *Anayasa ve Yerel Yönetimler*, s.97.

⁴⁵³ M. Akif Çukurçayır, “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 3, (Temmuz 2003), s.11.

⁴⁵⁴ Nadaroğlu, s.78.

⁴⁵⁵ Nagehan Talat Arslan, “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 33, (Ekim 2005), s.197.

⁴⁵⁶ Baki Kerimoğlu, “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirler Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt 10, Sayı 7, (Temmuz 2005), s.24.

⁴⁵⁷ Bilgiç, s.447.

ve genel plana uygunluğunun denetlenmesi ve yasaların yetki tanıdığı konularda izin verilmesi, merkezi yönetimin vesayet denetiminin kapsamındadır.

A. İl Özel İdareleri Mali Kaynakları Üzerinde İdari Vesayet

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Beşinci Kısmı mali hükümler ve cezalara ayrılmış, birinci bölümde, il özel idaresinin gelir ve giderleri sayılmış, ikinci bölümde de il özel idaresinin bütçesine dair hükümlere yer verilmiştir.

Kanunda değişiklik yapılmadan önce, bütçenin yürürlüğe girmesi sürecindeki onay makamı İçişleri Bakanı idi. İçişleri Bakanı aynı zamanda, tahsile yetkili olmadığı halde bütçeye konmamış gelirleri bütçeye eklemeye, konmuş gelirleri bütçeden çıkarmaya da yetkili kılınmıştı.

Eski İl Özel İdaresi Kanununun 86. maddesine göre il genel meclisince görüşülüp kabul edilmiş olan bütçe vali tarafından 15 gün içerisinde İç İşleri Bakanlığına gönderilmekteydi. İç İşleri Bakanlığı hazırlanan bütçeyi 30 gün içinde aynen ya da değiştirerek onaylar veya 30 gün içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılırdı. Yukarıda da belirtildiği gibi İç İşleri Bakanlığının çok geniş olarak adlandırılabilcek ve yerel yönetimlerin mali özerkliğiyle bağdaşmayacak nitelikte değişiklik yapma yetkisi vardı.

Kanunda yapılan değişiklikten sonra bütçenin hazırlanması ve kabulü ile ilgili hükümlerin yer aldığı 45. maddeye baktığımızda, bütçe üzerinde idari vesayetin kaldırılmış olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Çünkü ilgili maddeye göre, “Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz”. Görüldüğü üzere, bütçenin onay makamı İçişleri Bakanı değil, il genel meclisidir. Ancak, 48. madde de belirtildiği üzere, “İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve

usuller Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir”.

İl özel idarelerinin gelirleri, il özel idaresi kanununun 42. maddesinde 9 bent olarak sayılmıştır. Bunlardan en önemlisi, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydır. Bu pay, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine genel vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanunun 21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı 3. değişik 1. maddesine göre, belediyeler için % 6, il özel idareleri için % 1,12'dir. Bu paylar nüfus oranına göre belediyeler ve il özel idareleri arasında pay edilir. Bu oran daha önce belediyeler için % 9,25, il özel idareleri için % 1,7 iken yapılan değişiklikle yukarıdaki seviyelere indirilmiştir. Buradan çıkan sonuca göre, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi yerine zayıflatılması yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir.⁴⁵⁸ Ayrıca, Belediye Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanununun genel gerekçelerinde görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin gayri safi milli hasıladan aldıkları pay % 4,4 oranındadır. Bunun % 4'ünü belediyeler kullanırken, % 0,4'lük kısmını ise il özel idareleri kullanmaktadır.

İl özel idarelerinin gelir kaynağı olan bu transfer sisteminde merkezi yönetim tarafından aktarılan payların kullanımı konusunda bir koşul öne sürülmemektedir. Fakat, bu koşulsuz transferlerin yanında bazı koşullu transferlerde gerçekleşebilmektedir. İl özel idareleri bütçesi içerisinde önemli bir yere sahip olan bu transferlerin büyük bir çoğunluğu belli konu başlıklarına dayanarak, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet Su İşleri bütçesi, Kara Yolları Genel Müdürlüğü bütçesi ve Milli Eğitim Bakanlığı bütçelerinden aktarılmaktadır.⁴⁵⁹

İl Özel İdaresi Kanununun 52. maddesine göre, il özel idarelerinin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuattaki usullere göre sermaye şirketi kurma yetkisi verilmiştir. 53. madde de ise, il özel idaresinin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İç İşleri bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak

⁴⁵⁸ Gözler, s.320-344.

⁴⁵⁹ Güner ve Yılmaz, *Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme*, s.1555.

yapabileceği belirtilmektedir. Buradan da açıkça anlaşılacağı üzere merkezin izin vererek vesayet yetkisini kullandığı görülmektedir. Burada, devletin bu izinle yeni iktisadi teşebbüsler kurulmasına müsaade etmesi tartışılması gereken bir konudur. Bir taraftan günümüzde merkezi idare mevcut kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirip ortaya çıkan ekonomik zararları kapatmaya çalışırken, bir taraftan da il özel idareleri eliyle yeni kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmasına izin vermesi çelişkili iki davranışı oluşturmaktadır.

İl özel idaresinin mali kaynakları üzerindeki idari vesayetle ilgili bir başka örnek il özel idarelerinin borçlanmaları ile ilgilidir. Kanunun 51. maddesinde öngörüldüğü üzere il özel idaresi belirli usul ve esaslara göre, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla, borçlanma yapabilir.

51. maddenin a, b ve c fıkraları dış borçlanma, İller Bankasından kredi kullanma ve tahvil ihracı şeklinde il özel idarelerinin ne şekilde borçlanabileceğine yer vermiştir. Buna göre,

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

51. maddenin e bendine göre ise, “İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10’unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10’u geçen miktarlar için ise meclis üye tam sayısının salt

çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılır". Görüldüğü üzere, burada, il özel idarelerinin belli bir tutar üzerindeki borçlanmaları için merkezi idarenin onayı gerekmektedir.

Yukarıda da açıklandığı üzere yerel yönetimler dış ve iç borçlanmalarda kanunda yazan belli şartlar kapsamında mutlaka merkezi yönetimin onay veya iznini almak durumundadırlar. Gerçekten de dünyanın hiçbir ülkesinde kısıtlamasız olarak yerel yönetimlerin borçlanması söz konusu değildir. Bununla beraber merkezi yönetimler mutlaka borçlanma ile elde edilen gelirin ne için kullanılacağını açıklamak durumundadırlar. Teoride, yerel yönetimlerin denk bütçeye sahip olması ve nesiller arası adaleti sağlamak maksadıyla borç alınan tutarın yatırımla için kullanılması altın kural olarak kabul edilmektedir.⁴⁶⁰

Yerel yönetimlerin borçlanmasının merkezi yönetimlerce sınırlandırılmasının sebeplerinden biri de yerel düzeyde olan borçlanmaların makroekonomik politikalar üzerinde yaratacağı olumsuz etkilerdir. Merkezi yönetimler bütçe açıkları nedeniyle oluşabilecek olan ekonomik istikrarsızlıkları önlemek için enflasyonu ve bütçe açıklarını azaltmaya yönelik politikalar izlerler.⁴⁶¹ Bu nedenle, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin onayı ya da izni olmadan yapılabilecek olan borçlanmalar, merkezi yönetimlerin politikalarını bozmakta ve bu borçların ödenmemesi neticesinde de borçların merkezi yönetimlerin üstüne kalması söz konusu olabilmektedir. Tüm bu sorunlara daha başında bulunacak çözüm ise, yerel yönetimlerin borçlanma işleminin merkezi yönetimin vesayet denetimine tabii olmasıyla çözülebilecektir.

⁴⁶⁰ Sergio Rossi, Dafflon Bernard, "The Teory of Subnational Balanced Budget and Debt Control", Dafflon Bernard (Ed.), **Local Public Finance in Europe** içinde 15-44, Cheltenham: Edward Elgar, 2002, s.28.

⁴⁶¹ Güner ve Yılmaz, *Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme*, s.1559.

B. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Mali Kaynakları Üzerinde İdari Vesayet

Yerel yönetimlerin özerkliği söz konusu olduğunda, bunun en önemli ayaklarından birini de mali özerklik oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sürekli olarak vermeleri ve yüksek kalitede sunmaları, gelir kaynakları planlaması yapabilmelerine doğrudan bağlıdır. Bu nedenle, gerek merkezden transferler gerekse öz gelirlerinin açık ilkeler doğrultusunda ve sıcak siyasal etkilerden korunmuş bir süreklilikte belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Hemen şunu da ilave etmek gerekir ki, çağdaş yerel yönetim anlayışı; bir yanda yerel yönetimlere geniş yetki ve görevlerle birlikte önemli ölçüde toplumsal kaynaklarda emanet etmekte, öte yandan bu yetkilerin kamu yararı dışında, yanlış ve hukuka aykırı kullanımını önleyecek önlemler almaktadır.⁴⁶² Mali özerklik, bu çerçevede güvence altına alınmalıdır.

Eski Belediye Kanununun 122. maddesi belediye tarafından hazırlanan bütçenin, mahalli en büyük mülkiye memuru tarafından onaylanmakla kesinleşeceğini öngörüyordu. 123. maddede ise imzalamaya yetkili makam olan vali ya da kaymakamın kendilerine sunulan bütçeyi bir hafta içinde inceleyerek aynen ya da değiştirilerek onaylama yetkisine sahip olduğunu belirtmekteydi. Değiştirilerek onaylama yetkisi de ancak 123. madde de sayılan nedenlerle yapılabiliyordu. Ancak, bu nedenler çok fazlaydı. Aynen ya da tadilen onaylanmış bütçeler doğrudan kesinleşmiş sayılıyordu. Vali ve kaymakamlarca yapılan değişikliğe belediye meclisi tarafından Danıştay’a itiraz edilebilmekteydi. Bu konuda Danıştay’ın vermiş olduğu kararda bir idari karardı.

Yine, eski 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 20 maddesine göre, büyükşehir belediye bütçeleri doğrudan, ilçe belediye bütçeleri ise büyükşehir belediye meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde veya tadilen kabul edildikten sonra vali tarafından onaylanmaktaydı. Bu düzenleme ilçe belediyelerini ikili bir idari vesayet denetimine tabii tutmuş ve ilçe belediyelerine

⁴⁶² Yalçındağ, *Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu*, s.245.

itiraz hakkı dahi vermemiştir. Fakat, Büyükşehir Belediyesi valinin yaptığı değişikliklere karşı 20 gün içinde idari yargı mercilerine itiraz edebiliyordu. Danıştay'da vermiş olduğu kararda⁴⁶³, “ilçe belediye bütçesini tadilen tasdik eden valiliğin yaptığı değişikliğe itiraz eden ilçe belediye meclisinin, itiraz hakkı olmadığı ve bu itirazın ancak 20 gün içinde büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılması gerektiğine” hükmetmiştir. Ancak, hem 5393 sayılı Belediye Kanununda hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, bu anlamda önemli adımlar atılmış ve merkezi idarenin temsilcilerine tanınan onama ve değiştirerek onama yetkileri tamamen kaldırılmıştır.

Kanunda yapılan değişiklikle beraber, yerel yönetimlerin mali özerkliğini azaltıcı bir etkiye sahip olan, bütçenin merkezi idare tarafından onaylanması uygulaması son bulmuştur. Örnek vermek gerekirse, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. maddesine göre, “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. 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 Bakanlığı'na 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 denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer”.

Burada tartışılması gereken konu, belediye meclisinin hazırlanan bütçeyi kabul etmeme yetkisinin olup olmadığı hususudur. Bu konuda Danıştay⁴⁶⁴ vermiş olduğu kararda, mevcut yasalara göre, belediye meclislerinin belediye bütçelerini incelemek ve bu konuda bir karar vermekle görevlendirilmiş oldukları açıktır ve belediye meclislerinin belirtilen görevi yerine getirirken bu konuda yaptığı veya yaptıracığı incelemeye göre karar vereceğini belirtmiştir. Ancak Meclislerin bütçe üzerindeki

⁴⁶³ Danıştay 5. Dairesi, 16.09.2003, E. 2003/ 107, K. 2003/117.

⁴⁶⁴ Danıştay 8. Dairesi, 15.01.2002, E. 2001/4108, K. 2002/134.

karar verme yetkisi, bütçeyi aynen veya bölümlerini ve maddelerini değiştirerek kabul etmekle sınırlandırılmış, yasa ile belediye meclislerine bütçeyi kabul etmemek biçiminde bir karar verme yetkisi ve görevi verilmediğini vurgulamıştır. Danıştay, bu durumda, belediye meclisinin bütçesinin tümünü hiçbir gerekçe göstermeden reddetmesi nedeniyle, Meclise ait bir görevin gereği gibi yerine getirilmediği ve belediye bütçesinin olmamasının, meclise ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratması sonucunu doğurduğunu söylemiştir.

Bu nedenle de mahkeme, belediye meclisinin belediye bütçesini tamamıyla kabul etmeme gibi bir yetkisinin olmadığı, belediye bütçesinin tümünü kabul etmeyen belediye meclisinin feshi gerektiğine karar vermiştir.

Yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25. maddesine göre, "Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve Büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir". Görüldüğü üzere, her iki kanunda da, bütçenin vali ya da mahallin en büyük mülki amiri tarafından onaylanması hükmü kaldırılmıştır.

Buna karşılık, yukarıda belirtilen Büyükşehir Belediye Kanunuyla ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerindeki büyükşehir belediye meclisinin denetimi aynen devam etmektedir. Bu denetim idari vesayet denetiminin en ağırlı olan ikame ve tadilen tasdik yetkisi şeklinde olmaktadır. 25. maddenin 3. paragrafı,

"Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

- a) Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
- b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,

c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, Yetkilidir.” şeklindedir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve alt kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay’a itiraz edilebilir ve bu itiraz otuz gün içerisinde karara bağlayacaktır. Bu itiraz bir yargısal başvuru değildir. Danıştay tarafından yapılan denetim bir idari vesayet denetimidir.

Bu maddede vesayet makamı olan büyükşehir belediye meclisinin değiştirerek kabul, ikame gibi yetkileri her ne kadar seçilmiş organ olan büyükşehir belediye meclisi tarafından kullanılsa da ayrı yerel yönetim birimleri itibarıyla özerklik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.⁴⁶⁵ Uygulamada bazen ilçe veya alt kademe belediyeleri ile Büyükşehir belediyeleri farklı siyasal partilerden olabilmektedir. Bu sebeple partizanca tutum ve davranışlar hizmetlerin etkinliğinde ve uyumluluğunda bazı sorunlar yaratabilmektedir. Burada, aslında yapılması gereken her iki yerel yönetim biriminin de yasaların çizdiği çerçeve içerisinde kalarak görevlerini yapmalarıdır. Partizanca tutum izleyerek görevini ve yetkisini aşan uygulamalarda bulunan veya ahengi bozan kararlarla uyumsuzluk yaratan kurum görevlileri hakkında yasalarda yer alan hukuki ve cezai yaptırımlar zaten uygulanacaktır.

Belediye Kanununun 70. maddesine göre, belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuattaki usullere göre şirket kurabilirler. 71. madde de ise, belediyeler özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İç işleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabileceği belirtilmektedir. Bu konuda da merkezin, il özel idarelerinde olduğu gibi, belediyeler üzerinde de izin vererek vesayet yetkisini kullandığı görülmektedir.

⁴⁶⁵ Karaarslan, s.248.

Burada ayrıca, belediyelerin borçlanmaları ile ilgili hükümleri de irdelemek gerekmektedir. Belediye Kanunu’ndaki değişiklikten önce, 25 yıldan az süreli borç alma ve verme kararları belediye meclisi tarafından alınmakta ve o yerin en büyük mülki amiri tarafından onaylandıktan sonra uygulamaya konulmaktaydı. 25 yıldan fazla süreli borç alma ve verme kararları ise il idare kurulunun görüşü üzerine valinin tasvibi ve Danıştay’ın kararıyla yürürlük kazanmaktaydı.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Borçlanma” başlıklı 68. maddesinin e bendine göre, “Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl 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 Bakanlığı’nın onayı ile yapabilir”. Anlaşılacağı üzere, daha önceden borçlanma sürecinin tamamı üzerinde bir idari vesayet denetimi varken, yapılan değişiklikte birlikte, bu denetimin sadece belli bir miktarın üzerindeki borçlanma için geçerli olacağı öngörülmüştür.

Yine 5393 sayılı belediye kanununun 68. maddesinin b fıkrası, “İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.” Şeklinde. Burada da kanun koyucu belediyelerin İller Bankasından alacakları kredilerde belediyelerin bazı şartları yerine getirmesini istemiştir.

68. maddenin f fıkrası ise, “Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama 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.” Şeklinde. Burada da hazine müsteşarlığının görüşü doğrultusunda hareket edilmektedir.

68. maddenin son paragrafı ise “Belediye, varlık ve yükümlölüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.” Şeklindeyir. Bu madde ile merkezi idarenin, belediyelerin mali durumları üzerindeki vesayet yetkisinin ne derece yoğun olduğunun tespiti açıkça görölmektedir.

C. Köy İdareleri Mali Kaynakları Üzerinde İdari Vesayet

Köy bütçesi ile ilgili düzenleme, 1942 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan “Köy İdareleri Hesap Talimatı” adlı yönetmeliktir. Bu yönetmeliğin 11. maddesine göre, “Köy ihtiyar meclisince tanzim olunan bütçenin kanunlara uygunluğu ikinci teşrin sonuna kadar tetkik edilmek üzere Nahiye Müdürleri vasıtasıyla Kaymakam veya Valilere gönderilir. Bu makamlar tarafından 1 inci kanunun 8 inci günü akşamına kadar tetkikatı sual edilecek olan bütçeler derhal tasdik edilerek köylere iade edilir. Bunlardan noksan görölenlerin bir hafta içinde tamamlanması lazımdır”. Köylerin bütçeleri merkezi idarenin onayına tabi tutulmuştur.

Köy Kanunu’nun 17. maddesine baktığımızda, köyün gelirleri üzerindeki vesayet denetimine örnek teşkil edecek bir hüküm görmekteyiz. İlgili maddede 9. sırada sayılan hükümde muhtar tarafından mühürlenecek belgeler karşılığında alınacak paradan söz edilmektedir. Bu bir çeşit işlem harcıdır. Bu paranın belirlenmesinde, idari vesayet makamının onayı koşulu söz konudur. Çeşitli işlemlerin onayından alınacak para miktarı köy ihtiyar kurulunca bir cetvel halinde hazırlanacak ve vali veya kaymakam tarafından onaylanarak uygulanabilecektir.

Köy Kanunu’nda salmaya ilişkin hükümlerde, salınan salmalarda kanuna uyulmadığı veya oransızlık olduğu iddiasında bulunanlar, salmaların ilan ve tebliğ süresinden itibaren 10 gün içinde köy muhtarına sözlü veya yazılı olarak itiraz edebilirler. Bu itirazlar muhtar tarafından ilgili deftere kaydedilir. Köy meclisi, itirazları inceleyip bir hafta içinde karar bağlamakla yükümlüdür. Bu kararlar

aleyhine, tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde, il merkezinde vali, ilçelerde ise kaymakama başvurulabilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, öncelikle yerel özerklik ve idari vesayet kavramları açıklanmaya çalışılmış, daha sonra Türkiye’deki mevcut yerel yönetim yasaları son değişiklikleriyle beraber incelenmiş ve özerklik ve vesayet kavramları açısından değerlendirilmiştir. Mevcut yasalar yanında bu konuda verilmiş olan yüksek yargı kararları da aktarılmış ve yargı organlarının bu konudaki görüşleri de açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümde, kavram temelinde yerel yönetim ve yerel özerklik başlığı altında yerinden yönetimin tanımı, merkezden ve yerinden yönetimin faydalı ve sakıncalı yönleri, yerinden yönetim türleri ve yerel yönetimlerin var olma sebepleri açıklanmıştır. Ayrıca, yerel özerkliğin tanımı, gerekçeleri, koşulları, kapsamı Türkiye’deki yasal dayanakları, yerel özerkliğin uluslar arası düzenlemelerdeki yeri ve içeriği anlatılmıştır. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın yerel özerkliği nasıl anladığı ve açıkladığına ilişkin mahkeme kararlarından örnekler verilmiştir. Yine bu bölümde, özerklik anlayışları bakımından Fransa, Japonya, İngiltere ve Rusya’nın yerel yönetim modelleri incelenmiştir.

İkinci bölümde, idari vesayet ve özerklik kavramı irdelenmiştir. Bu kapsamda, idari vesayet’in tanımı, özellikleri, unsurları, anayasal ve yasal dayanakları aktarılmıştır. Ayrıca, idari vesayet denetiminin ne şekilde olabileceği anlatılmıştır. Bölümün sonunda ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’deki mevzuatta özerklik dayanakları bakımından idari vesayet uygulaması yorumlanmış ve elde edilen tespitler aktarılmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’deki yerel yönetim idareleri olan il özel idaresi, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler üzerindeki vesayet uygulamaları, işlemler, organlar, görevliler ve mali kaynaklar olarak ayrılarak incelenmiştir.

Bu çalışmanın hipotezi, Türkiye’deki yerel yönetimlerin yeteri kadar özerk olmaması ve merkezi idarenin vesayeti altında kalarak, görevlerini istenildiği şekilde yerine getirememesiydi. Bu önermenin geçerliliğini test etmek amacıyla yerel yönetimler üzerindeki merkezin vesayet yetkisinin ne boyutlarda olduğu aslında ne boyutlarda olması gerektiği, yerel yönetimler mevzuatındaki yeni düzenlemelerin merkezi yönetimin vesayet yetkisini ve yerel yönetimlerin özerkliğini ne şekilde değiştirdiği esas alınarak araştırılmıştır.

Yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, kültürel zenginlik ve refaha ilişkin yerel hizmetleri götürmek üzere kurulan, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk ve demokratik yönetimlerdir.

Yerel yönetimler halka en yakın birimlerdir. Son zamanlarda sıklıkla bahsedilen “yerelleşme” kavramı, küreselleşmeden sonra dünyayı saracak yeni bir akımdır. Bu sebeple yerel yönetim reformları sadece yerel yönetimler alanında değil, bütün devlet teşkilatlanmasında ve bununla beraber toplumsal hayatta var olan ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir anlam ifade etmektedir.

Yerinden yönetimin merkezi yönetimin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının ortak ve yerel ihtiyaçlarını gidermek üzere kurulmuşlardır. Kuruluş esasları kanunla belirtilmiştir. Ayrıca, mahalli idarelerin karar organları seçimle işbaşına gelmiştir. Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, yerel yönetimler ayrı bir kurum olma niteliğine haiz, kanunla belirlenen ölçüde kural koyma ve uygulama yeteneğine sahiptirler. Yine bunu yaparken, yönetimde birliği sağlama adına da yasaların öngördüğü ölçüde merkezin gözetimi ve denetimi altındadırlar. Kendine yeterlik ve serbestliği destekleyici biçimde, yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Bu bütçenin oluşumundaki gelir-gider kalemleri ve uygulamaları açısından da kanunlar çerçevesinde merkezin denetimi ve gözetimi altındadırlar.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerel halkın daha iyi ve hızlı hizmet almasını sağlayacaktır. Burada önemli olan merkezin yerel yönetimlere sahip çıktığının ve desteklediğinin yerel halka iyi anlatılması ve gösterilmesidir. Bu da ülke bütünlüğünü koruyacak ve yerel halkın merkeze olan bağlılığını ve sadakatini arttıracaktır. Aksi taktirde, ülke bütünlüğünü bozma endişesi ile tüm yetkileri ve sorumlulukları elinde bulunduran bir merkezi yönetimin bu sorunları gidermekle uğraşması içinden çıkılmaz bir durum yaratacak ve yerel halkı merkezi yönetimden daha da uzaklaştıracaktır. Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin, ulusal birlik oluşturma ve bu birliğin devamını sağlama anlamında bir araç olarak kullanılabileceği görülmektedir. Gerçekten de, yerel yönetimler aracılığıyla halkın sisteme dahil olması kolaylaşmakta, ihtiyaçlar daha etkin bir biçimde dile getirilebilmekte ve hizmetler daha verimli bir biçimde alınabilmektedir. Bu anlamda tatmin olan bireylerin, devletlerine bağlılığı perçinleşmekte ve ulusal birlik sorunsuz bir biçimde kurulabilmektedir.

Kamu hizmeti, kamu hizmetinin sunulacağı kesimin belirlenmesiyle ve bu anlamda faaliyetin sınırının daralmasıyla daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilecektir. Yerel yönetimler, ellerindeki sınırlı kaynakların kullanılması konusunda, hizmeti sunacağı bireylerle daha kolay iletişime geçebilmekte, bu anlamda uzlaşa sağlanarak tercihlerin belirlenmesinde daha başarılı olabilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerde o yörenin halkı, denetim anlamında da daha etkili olabilmektedir.

Bununla birlikte yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları daha da anlam kazanmıştır. Bu kavramların yeşerip gelişmesiyle beraber yerel yönetimlerin yavaş yavaş kendi sınırlarını ve hareket alanını çizdiğini görmekteyiz. Yerel yönetimler bir yanda kendi karar organlarını seçerek serbestçe karar almaları yanında diğer yandan da merkezin ve bürokrasinin keyfi uygulamalarına maruz kalmaktadırlar. İşte bu noktada yerel yönetimlerin idari özerkliği ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin idari özerkliği olmadığı taktirde yerel yönetimlere halka en yakın birim dememizin de anlamı kalmaz. İdari

özerkliğin yanı sıra yerel yönetimler mali anlamda da merkezin boyunduruğu altında olmamalıdır. Mali anlamda herhangi bir serbestisi ve gücü olmayan bir yerel yönetim yapısının demokratik ve sosyal adalet ilkesine göre hareket etmesi mümkün değildir. Yerel yönetimlerin doğasında ise yerel demokrasi vardır. Demokrasinin en temel başlangıç birimi olarak işlemeye başladığı yer yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler içerikleri, yapılanmaları ve görevleri gereği demokrasiye uygun hareket etmek zorundadırlar.

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, demokrasi, insan hakları, hukuk devleti kavramlarını ön plana çıkarmaktadır. Yerel demokrasiden bahsetmek için hem yerel yöneticilerin hem de bu yönetimde olan halkın demokratik olması gerekir. Sadece kurum ve idarenin demokratik olması yetmez. Önce toplumda bilinçlenmiş bir halk yaratmak sonra da bu halkın elde ettiği hakları kullanma alanı ve bu hakları savunabilecekleri ortamları yaratmak gerekmektedir.

Demokratik ülkelerde son yıllarda yaşanan gelişmeler yerel yönetimlerin yetki ve görev yönünden daha fazla güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Artan nüfus ve kaliteye daha fazla önem verilmesi sonucunda görevleri sürekli artan merkezi idare bunlarla artık başa çıkmaz hale gelmiştir.

Özerklik kavramı ile üniter yapı uygulamaları düşünüldüğünde aslında birbiriyle çelişen veya örtüşmeyen kavramlar olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, yerel özerkliği üniter yapıdaki bir devlet yapılanması ile çatışır bir halde görmek son derece yanlıştır. Bu durumda özerkliği üniter yapı ile çatışan veya çelişen bir sistem olarak görmekten ziyade yönetimlerin etkin karar alabilmeleri alınan kararları ülke ve halkın çıkarlarına uygun hizmetler yapılabilmesi olarak görmek gerekmektedir.

Şunu çok iyi bilmek gerekir; merkez ve yerel yönetimler birbirine rakip değil birbirinin tamamlayıcısı olmalıdır. Yerinden yönetim ve katılımın etkili olması tüm toplumsal kurumların demokratikleşmesi ve olgunlaşması ile mümkündür. Bu da yerinden yönetimin yaygınlaşması ile mümkün olacaktır.

Tüm görüş ve tanımların ortak felsefesinde halkın kendi kendisini yönetmesi vardır. Bununla birlikte yeni düşünceler üretilecek ve hızlı hareket kabiliyeti sayesinde de uygulamaya çabucak geçecektir. Halkın kendi kendini yönetimi de ancak, merkezi yönetimin etkisinden uzak olması, kendine has organları seçmesi, bu organlar vasıtasıyla karar verebilmesi, kararı uygulayabilmesi, kendine has gelir kaynaklarının bulunması, ayrı bir bütçesinin olması ve bu kaynakları gerekli yerlere harcayabilmesiyle mümkün olur. Özerklik yukarıda sayılan tüm bu kavramların hepsinin birlikte varlığı halinde bir şey ifade edecektir. Bu unsurlardan birinin eksik olması özerkliğin tam anlamıyla uygulandığı anlamına gelmeyecektir. Örnek vermek gerekirse, merkezi yönetimin etkisinden uzak, kendine has organlarını seçen, karar alan ve uygulayan bir yerel yönetimde kendine has gelir kaynakları yaratılamıyorsa ya da gelir kaynakları yetersizse ya da bu kaynakları ihtiyacı olan yere özgürce harcayamıyorsa orada özerkliğin diğer öğelerinin olması yetmeyecektir.

Yerel yönetimlerin özgürlüğünün sağlanmasına, demokratik toplumun oluşmasının temel araçlarından biri olarak bakılmaktadır. Avrupa Konseyi de, 1957 yılında yapılan Yerel Yönetimler Konferansı'nda bu duruma önem vererek, yerel yönetimlerin özerkliğinin beş koşulunu şu şekilde belirlemiştir:

- Merkezi yönetim yerel yönetimlerin özerkliklerine saygı göstermelidir;
- Yerel yaşamın kendine özgü ve partiler üstü niteliği korunmalıdır;
- Merkezi yönetimle, yerel yönetim arasındaki denetim ilişkileri, bağımsız yargı organlarınca kurulmalıdır;
- Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır;
- Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının kabul edilmesi

yönünde, Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmektedir. Ancak bunların uygulanması genelde, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin kendi iç mevzuatına bırakılmıştır. Demokrasinin gelişmesinde, yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında temel bir konuma sahip bulunan yerel yönetimler için bu Şart, haklarının korunabilmesi açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır.

Özerklik yerel yönetimlerin doğasında olan ve yerel yönetimleri geliştiren bir faktördür. Ancak, özerkliği amacının dışında kullanarak bağımsızlık olarak değerlendirmek yanlışlıklara neden olabilir. Özerklik, amacının dışında kullanılırsa zararlara sebep olabilir. Bu nedenle özerk kurumlarda denetim; bu tehlikenin önüne geçmek, kamu hizmetlerinde birliği, bütünlüğü sağlamak ve hizmetleri sürekli kılmak için, önemli bir temel şarttır. Buna göre, özerklikle denetim dengesinin bir arada yürümesi temel prensiptir. Özerklik ile denetimin dengesinin mutlaka kurulması gerekmektedir. Bu kapsamda, dengenin oluşacağı yer genel anlamda, özerkliği tehdit etmeyecek noktaya kadar denetim ve kamu menfaati, yasalar dışına çıkmayacak noktaya kadar özerklik şeklinde formüle edilmelidir.

Bu noktada idari vesayet, bir araç olarak yerel yönetimlerin, devletin amaçlarına uygun eylemlerde bulunarak görevlerini layıkıyla yerine getirmesini sağlamaktadır. Bu nedenle, idari vesayet ve özerklik ilişkisi içinde incelenmesi gereken, yerel yönetimlerin üzerindeki denetimin varlığından çok, gözetim ve denetimin amaç, kapsam ve biçimidir.

Yerel yönetimlere tanınan kendi organlarını oluşturma ve kendi kararlarını alabilme yetkisinin sebebi, merkezi yönetimin sakıncalarını önlemek, devletin verimliliğini arttırmak ve devletin görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmaktır. Fakat, buna karşın merkezi otorite kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla yerel yönetimleri vesayet yoluyla denetlemeyi kendinde tutmuştur. Bu yetki Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında merkezi idareye verilmiştir. İdari vesayet yetkisi, kanunla belirtilmiş önemli konularda istisnai

olarak kullanılabilen bir yetkidir. Bu yetkiyle devletin genel menfaatleri ve birliği ve kamu hizmetlerinin dengeli bir şekilde yürütülmesi amaçlanmaktadır.

İdari vesayet denetimi uygulanırken dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, özerkliği etkisiz hale getirecek tasarruflardan kaçınılmasıdır. Çok geniş ve katı bir idari vesayet uygulamasında yerel yönetimlerin özerkliği ortadan kalkar ve yerel demokrasiden söz etmek mümkün olmaz. Bu nedenle idari vesayet, özerklik ve demokrasi arasında çok iyi bir dengenin kurulması şarttır.

Türkiye’de, bu anlamda idari vesayetın hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi olarak uygulandığını belirtmek gerekir. Anayasanın 127. maddesi, vesayet denetiminin amaçlarını sayarken, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”ndan söz ederek, hukuka uygunluk denetiminden öte bir denetimin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, dünyada idari vesayet konusundaki genel eğilim, bu denetimin hukuka uygunluk açısından yapılmasıdır. İdari yapılanmamızda örnek aldığımız ve merkeziyetçi yapısıyla bilinen Fransa da, 1982 yılından beri gerçekleştirdiği idari reformlarla merkeziyetçiliği terk etmiştir. Fransa’da idari denetim hukuksal denetim olarak yapılmaktadır.

Fransa’nın da yapmaya çalıştığı yeni kamu yönetimi anlayışında devletin küçülmesi, devletin asli görevine geri dönmesi, zelleştirme ve devletin yeniden yapılanması gibi kavramlar sadece Türkiye’de değil, birçok devletin gündemindedir. Bu söylemlerin Türkiye’yi de etkilediği bu kapsamda kamu yönetimi reformu adı altında bazı yapısal ve yönetsel dönüşümlerin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda da Türkiye’de yasalaşarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu önemli birer adım olarak kabul edilmelidir. Yerel yönetimler mevzuatında yapılan bu reformun gerçekleşmesinde Türkiye’nin de imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartının da önemli bir belge olduğunu söylemek gerekir.

Bu kapsamda, yerel yönetimler konusunda yerel yönetimlerin kuruluş ve teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ile denetimleri konularında daha önceki hukuki düzenlemelere göre yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirici nitelikte hükümler getirmiştir.

Yeni yerel yönetim yasalarında karar organı olarak meclisin konumunun güçlendirilmesi, meclisin aldığı kararlarda salt çoğunlukla direnebilmesi, bu kararların herhangi bir onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilmesi, meclisin feshine sebep olan konuların sınırlandırılması ve yerel yönetim bütçelerinin meclis kararı olarak düzenlenmesi yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirilebilecek hususlardır. Yasada kent konseyine yer verilmesi, kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesinin hükme bağlanması da yerel katılıma zemin hazırlaması yönünden, yerel özerkliğin sağlıklı işlemesi açısından önemlidir. Büyükşehir belediye encümeninin yarısının seçimle işbaşına getirilmesi gerektiğinin yasal hükme bağlanması da bu önemli hususlar arasında sayılabilir.

Yeni yerel yönetimler mevzuatı, daha önceki yerel yönetimler mevzuatına oranla idari, mali ve hukuki özerklik anlamında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da dikkate alarak daha cesur ve atılgan bir görüntü oluşturmuştur. Yapılan reformlarla idari vesayet denetiminin, sadece hukukilik denetimi ve idari yargıyı harekete geçirme yetkisiyle sınırlı kalması sağlanması istenmiş, ancak diğer yandan da yerel yönetimler üzerinde, kendilerine verilen yetkileri kötüye kullanmamaları için rasyonel bir denetim kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, tüm eksik ve aksaklıklarına rağmen, merkezin idari vesayet yetkisini mümkün olduğunca az seviyelere indirmeye çalışıp, yerel özerkliği ön plana çıkaran yeni düzenlemelerin başarı olduğunu söyleyebiliriz.

Yeni yerel yönetimler reformuyla merkezin idari vesayet yetkisi büyük oranda değişerek, yerindelik denetimini de kapsayan onaylama, yürürlüğünü durdurma ve değiştirme gibi yetkiler yerine hukuka uygunluk denetimi olan yargı denetimi harekete geçirilmiştir. Yani, yerindelik denetimini sağlayan

vesayet denetimi kural olarak kaldırılmış bunun yerine hukuka uygunluk denetimini sağlamak için yargıyı harekete geçirme yetkisi getirilmiştir.

Genel olarak yeni yerel yönetim yasalarında, birtakım eksiklikler olmakla birlikte, özerk yerel yönetimler için önemli çabalar gözlemlendiği ifade edilebilir. Yeni yerel yönetim yasalarında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda vurgulanan özerkliğe ilişkin düzenlemelerin dikkate alınarak, yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturma çabaları görülmektedir. Şu unutulmamalıdır ki; güçlü bir devlet yapısı, merkez ile uyumlu, güçlü yerel yönetimlerin varlığına, güçlü yerel yönetimlerin varlığı da özerk bir yönetim yapısına sahip yerel yönetimlere bağlıdır.

Bu kapsamda ülkemizdeki yerel yönetimlerin durumlarını da tüm çalışma boyunca anlatılanlar ışığında değerlendirerek bazı sonuçlara ulaşmak ve yapılması gerekenleri bir kez daha öneri olarak vermek gerekmektedir.

Eskiden beri Türkiye'de görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı açısından merkez ve yerel yönetimlerde karmaşık bir yapı mevcuttur. Her sorun merkezden çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu da merkeziyetçiliği artırmakta ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği azaltmaktadır. Merkezi idareler kimi zaman partizanca taraf tutarak müdahale edebilmektedirler. Kentler, beldeler büyümüş, sorunları artmış, belediyeler bugünkü yapıları itibarıyla sorunları çözmede yetersiz kalmışlardır. İl özel idareleri ve köyler hiç gelişmediği için zaman içerisinde etkisiz hale gelmişlerdir. Hizmet sağlanmasında merkezin tercihi etkilidir. Köylerde muhtar devletin memuru gibidir. Bu durumda yerel hizmetlerin gerçekleşmesine olanak yoktur.

Yerel yönetimler mali kaynaklar açısından da merkeze bağımlıdırlar. Serbestçe toplayabilecekleri yerel nitelikte kaynaktan yoksun bırakılmışlardır. Merkezi idare, kaynakların bölüşümünde kendi lehine olan ağırlığını halen korumaktadır. Belediyelerimizin görevleri, yürütmek zorunda oldukları hizmetleri sürekli bir şekilde artarken, bunları karşılayacak gelirleri aynı oranda

artmamaktadır. Belediyeler hizmet maliyetlerini karşılamak için vergi koyma, gelir kaynakları oluşturma yetkisine sahip bulunmamaktadırlar. Gerek 1961 gerekse 1982 anayasasında “Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır.” Hükmü yer almasına rağmen bugüne dek alınan mesafe yeterli değildir.

Demokrasinin vazgeçilmez ögesi olan yerel yönetimler geleceğin dünyasının temel taşlarıdır. Ülkemizdeki demokratik sürecin gelişmesi için yönetim yapımızın aşırı merkezîyetçilikten kurtarılması, çağdaş, özerk ve demokratik bir yerel yönetim anlayışının oluşturulmasına bağlıdır. Bu kapsamda yerel hizmetlere ilişkin yürütme yetkisi yerel halka, onların temsilcilerine verilmeli ve tek yetkili ve sorumlu konuma getirilmelidir. Merkezle yerel yönetimler arasındaki ilişki yerel birimleri güçlendirecek yapıya kavuşturulmalı, yerel hizmetler yerel topluluğun sorumluluğu altında kalmalıdır.

Son yıllarda değiştirilen 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’undan yerel yöneticilerin ve toplumun beklentileri çok büyüktür. Yine Türkiye’nin bazı maddelerine çekince koyarak dahi olsa imza koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ülkemiz için umut vericidir. Avrupa Birliği bu kapsamda Türkiye’den Şartı onaylayan bir taraf olarak, taahhütlerini yerine getirmek üzere çekince koymadığı maddeleri iç hukuka yansıtmasını beklemektedir. Bu maddelerin birçoğu ülkemiz tarafından yerel yönetimler mevzuatında yapılan değişikliklerle kanunlara yansıtılmıştır. Fakat, şimdi sırada mevzuatta yer alan bu düzenlemelerin uygulamada koşulsuz hayata geçirilmesi vardır. Ayrıca, Avrupa Birliği yine Türkiye’nin Şartta çekince koyduğu hükümleri de tekrar gözden geçirmesini beklemektedir.

Çalışmanın tümünün ışığında, Türkiye’de yerel yönetimlerin daha etkin bir konuma sahip olabilmeleri için geliştirilen öneriler şunlardır;

1. Yerel yönetimler, gelişmeler karşısında halkın ihtiyaçlarına, beklentilerine olumlu yanıtlar verebilecek bir yapıya kavuşturulmalı, özerkliğe sahip kuruluşlar olarak yeniden yapılandırılmalıdır.
2. Yerel yönetimlere sağlanan mali kaynakların yetersiz olması nedeniyle kendi öz kaynaklarını ve vergilerini yaratma hakkı tanınmalıdır.
3. Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında çekince koymadığı maddelerin iç hukuka yansıtılması ve uygulanmada koşulsuz olarak hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Türkiye'nin şarta çekince koyduğu hükümleri tekrar gözden geçirerek ve uygulama alanı yaratması sağlanmalıdır.
4. Demokratikleşme, toplumun tüm birimlerinin katılımının sağlanması ile gerçekleşecektir. Bu nedenle, seçilmişler atanmışların altında kalmamalıdır. Atama yerine seçimle işbaşına gelme yaygınlaştırılmalıdır.
5. Yerinden yönetim anlayışı içerisinde yetki paylaşımı ve görevlerin devri gerçekleşmelidir. Bu da yerelleşme ile mümkündür. Bu nedenle yerel birimlere ait olup, yerel nitelik taşıyan ve merkezce yürütülen görevlerin yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir.
6. Yerel yönetim birimlerinin sınırları makul ölçüde ihtiyaç tutulan düzeyde olmalıdır. Hizmetler rasyonel biçimde üretilmelidir.
7. Yerel yönetimlere halkın katılımı sağlanarak yerel demokrasi geliştirilmelidir.
8. Yerelleşmenin üniter devlet yapısını bozacağı düşünülerek daha fazla yetki vermekten kaçınan bir tutum terk edilmelidir. Yerel yönetimler kendilerine ait görevlerde tam bir söz hakkına sahip olmalıdırlar.
9. İdari vesayet denetimi uygulanırken yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz hale getirecek tasarruflardan kaçınılmalıdır.
10. Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında denge kurulmalıdır.
11. İdari vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk açısından yapılmalıdır. Bu kapsamda yerindelik denetimini sağlayan vesayet denetimi kaldırılmalı, yerine hukuka uygunluk denetimini sağlamak için yargıyı harekete geçirme yetkisi kullanılmalıdır.

12. Yerel yönetimlere özerkliğin sağlanması, özerklik sağlanan birimlerin de bu yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmeleri için gerekli ortam sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Adler, Mortimer J. **Constitutional and Administrative Law**, London: Macmillian, 1994.
- Aktan, Coşkun Can. **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- Aktan, Tahir. **Kamu İdaresi**. 2. Basım. Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989.
- Akyılmaz, Bahtiyar. **İdare Hukuku**. Konya: Sayram Yayınları, 2004.
- Arıkboğa, Ülkü. **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**. İstanbul:Yaylacık Matbaası, 2004.
- Arslan, Süleyman. **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi**. Ankara: A.İ.T.İ.A. Yayını, 1978.
- Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitapevi, 2006.
- Aytaç, Fethi. **Açıklamalı Köy Kanunu**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2000.
- Aytaç, Fethi. **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, 1994.
- Barber, Michael P. **Local Government**. London: Mcdonald&Evans, 1969.
- Bilgiç Veysel, **Yerel Yönetimler**. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1998.
- Birch, Antony. **British System of Local Government**. 7. Baskı, London: Allen&Unwin, 1986.
- Birleşmiş Milletler. **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay (çev.), Ankara: TODAİE, 1967.
- Bookchin, Murray. **The Limits of the City**. New York: Harper, 1974.
- Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi**. İstanbul: Siyasal Özerklik, Gelişim Yayınları, 1986.
- Canpolat, Hasan. **İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler**. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları,1999.
- Chapus, René. **Droit Administratif Général**. Cilt 1. 11. Baskı. Paris: Montchrestien, 1997.
- Çoker, Ziya. **Anayasa ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Reform**. Ankara: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayınları, 1993.

- Çolak, Nusret İlker. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de İdari Reformlar**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005
- Coşkun, Sabri. **İdarenin İdari Denetiminde Yönetmelik Vesayet**. Ankara, 1976.
- De Forges, Jean Michels. **Droit Administratif**. 6. Baskı. Paris: PUF, 2002.
- Derdiman, R. Cengiz. **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**. İstanbul: Aktüel Yayınları, 2005.
- Duran, Lütfi. **İdare Hukuku**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Erdoğan, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003.
- Erdoğan, Sedat. **Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri**. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, 1972.
- Ergin, Osman Nuri. **Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikaneler**. İstanbul: Türkiye Basımevi, 1944.
- Eroğlu, Hamza. **İdare Hukuku**. 5. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 1985.
- Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkan Matbaası, 2006.
- Garnett, Mark ve Philip Lynch. **Exploring British Politics**. London: Pearson, 2007.
- Giritli, İsmet. **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979.
- Giritli, İsmet. **Türkiye’nin İdari Yapısı**. 8. Baskı. İstanbul: Filiz Kitapevi, 1991.
- Görel, İsmail Hakkı. **İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi**. Ankara: 1944.
- Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**. 2. Baskı. Ankara: Vadi Yayınları, 1997.
- Gözler, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**. 9. Baskı. Bursa: Ekin Kitapevi, 2008.
- Gözübüyük, Şeref ve Suna Kili. **Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze**. 2. Baskı. Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları, 1982.
- Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu. **Yönetim Hukuku**. 17. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Gözübüyük Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Genel Esaslar**. C.1, Güncelleştirilmiş 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2001.
- Gözübüyük, Şeref. **Türkiye’de Mahalli İdareler**. Ankara: TODAİE Yayınları, 1976.

- Greenwood, John, Robert Pyper and David Wilson. **New Public Administration in Britain**. London: Routledge, 2002.
- Gül, Kemal Vehbi. **Belediye İdaresi Şehir Mevzuatı**. Cilt 2. Ankara: Nüve Matbaası, 1979.
- Güler, Birgül Ayman. **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**. Ankara: TODAİE Yayınları, 1992.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.
- Haştemoğlu, Gündüz. **Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme**. Ankara: Doğan Basımevi, 1978.
- Himsworth, Chris, “Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkeler Uyumun İzlenmesi”, Ayşegül Mengü (Ed.). **Yerellik ve Politika** içinde. İstanbul: İmge Kitapevi, 2007, ss.275-285.
- Johnes, George ve John Steward. **The Case for Local Government**. London: Georgen Allen Unwin, 1983.
- Jones, Bill, Dennis Kavanaagh, Michael Moran, Philip Norton. **Politics UK**, Essex: Pearson, 2007.
- İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1999.
- Kaboğlu, İbrahim. **Anayasa Hukuku Dersleri**. 1. Baskı. Ankara: Vedat Kitapçılık, 2005.
- Kalabalık, Halil. **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Kalabalık, Halil. **İdare Hukuku**. İstanbul: Değişim Yayınları, 2004.
- Karaarslan, Mehmet. **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**. Ankara: Turhan Kitapevi, 2008.
- Karaman, Toprak Zerrin. **Yerel Yönetimler**. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996.
- Karatepe, Şükrü. **İdare Hukuku**. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1988.
- Kavruk, Hikmet. **Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**. Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 2002.

- Kaya, Cemil. **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2007.
- Keating, Michael ve Paul Hainsworth. **Decentralisation and Change in Contemporary France**. Avenbury, 1986.
- Keleş Ruşen. **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**. İstanbul: IULA-EMME, 1993.
- Keleş, Ruşen. **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**. Ankara: TBD ve KAV, 1999.
- Keleş, Ruşen. **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**. Ankara: TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yay., 1994.
- Keleş, Ruşen, Yavuz, Fehmi. **Yerel Yönetimler**. Ankara: Turhan Kitapevi, 1991.
- Keleş, Ruşen. **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay**. Seha L. Meray’a Armağan. Cilt: 2. Ankara: AÜ SBF Yayınları, 1982.
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 2. Baskı. Ankara: Özyurt Matbaası, 1994.
- Locatelli, Rinaldo. “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, **Uluslararası Konferans Tebliğinden**. Ankara: TDB ve Adenaur Vakfı Yayını, 1996.
- Lombard, Martine ve Gilles Dumont. **Droit Administratif**. Paris: Dalloz, 2003.
- Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**. 7. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001.
- Nalbant, Atilla. **Üniter Devlet**. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997.
- Naughton, Neil. **Local and Regional Government in Britain**. London: Hodder&Stoughton Press, 1998.
- Norton, Alan. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. London: Edward Elgart Ltd., 1994.
- Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. Cilt 2, 2. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Ortaylı, İlber. **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği**. İstanbul: Hil Yayınları, 1985.
- Ortaylı, İlber. **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, (1840-1880)**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2000.
- Öncel, S. Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitapevi, 1992.

- Özay, İlhan. **Günışığında Yönetim**. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1994.
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**. 3. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1993.
- Parlak, Bekir ve Cantürk Caner, **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2005.
- Pirler, Orhan, Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy. **Belediyeler ve İdari Vesayet**. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1995.
- Rivero, Jean ve Jean Waline. **Droit Administratif**. 20. Baskıç Paris: Dalloz, 2004.
- Roche, Desmond. **Local Government In Ireland**. Dublin: Institute of Public Administration, 1992.
- Sartori, Giovanni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**. Ergun Özbudun (çev.). Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.
- Soysal, Mümtaz. **100 Soruda Anayasanın Anlamı**. İstanbul: Gerçek Yay., 1992.
- Şengül, Ramazan. **Yerel Yönetimler**. Kocaeli: Umuttepe Kitapevi, 2010.
- Tekeli, İlhan ve Selim İlkin. **Avrupa Birliği, Türkiye, Yerellik**. İstanbul: IULA-EMME Yayınları, 2003.
- Tekeli, İlhan. **Belediyecilik Yazıları**. İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1992.
- Tocqueville de Alexis, **Amerika'da Demokrasi**, (çev.) İhsan Sezai, Fatoş Dilber, Ankara: Yetkin, 1994
- Toprak, Zerrin. **Yerel Yönetimler**. 6. Baskı. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2006.
- Tortop, Nuri. **Mahalli İdareler**. 6. Baskı. Ankara: Yargı Yayınları, 1999
- Tortop, Nuri. **Yerel Yönetimler Maliyesi**. 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996.
- USIA, **Demokrasi Nedir?**. Levent Köker (çev.). Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1992.
- Ünlü, Halil. **Yönetimler Arası İlişkiler**. İstanbul: IULA-EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1993.
- Versan, Vakur. **Kamu Yönetimi. Siyasi ve İdari Teşkilat**. İstanbul: Der Yayınları, 1990.
- Wade, H.W.R. **Administrative Law**. 6. Baskı, Oxford: Oxford University Press, 1988.
- Yayla, Yıldızhan. **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezâif**. İstanbul:İÜSBF Yayınları, 1982.
- Yıldırım, Selahattin. **Yerel Yönetim ve Demokrasi**. İstanbul: IULA EMME-TOKİ Yayını, 1993.

- Yıldırım, Turan ve Karan Nur. **İdare Hukuku I**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009.
- Yıldırım, Turan. **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**. 4. Baskı. İstanbul: Alkım Yayınevi, 2005.
- Yıldırım, Turan. **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**. İstanbul: Alkım Kitapevi, 2000.
- Yılmaz, Ejder. **Hukuk Sözlüğü**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.
- Yüksel, Celalettin. **Mahalli İdare Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatlarını Kaybetmeleri**. Ankara: Betik Yayıncılık, 2001.

Makaleler, Raporlar, Seminerler

- Akdoğan, A. Argun. "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt:6, Sayı:2, 1997, s.83-98.
- Akyılmaz, Bahtiyar. "Seçilmiş Organların Organlık Sifatını Kaybı", **Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu**. Ankara, 11 Mayıs 2005, s.192-199.
- Aldan, Mehmet. "İdari Vesayet Denetimi". **İller ve Belediyeler**. 1985, s.228-237.
- Arslan, Nagehan Talat. "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri". **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. Sayı:33, 2005, s.185-207.
- Aydemir, S. Ruhi. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri". **Yerel Gündem Dergisi**. Yıl 2, Sayı 8, 2000, s.17-25.
- Azrak, Ülkü. "Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi". **Hukuk ve Adalet. Eleştirel Hukuk Dergisi**. Yıl 1, Sayı 2, 2004, s.220-232.
- Bezci, Bünyamin ve Bayram Çoşkun. "Avrupa Birliği ve Sübsidiarite İlkesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 16, Sayı 3, 2007, s.35-41.
- Blair, Philip. "Trends In Local Autonomy and Democracy: Reflections From A European Perspective", Richard Batley ve Gerry Stoker (Ed.). **Local Government In Europe: Trends and Developments** içinde. Hong Kong: Macmillan, 1991, s.41-58.
- Bulut, Mehmet. "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organları". **Türk İdareler Dergisi**. Yıl 59, Sayı 376, 1987, s.8-23.

- Bulut, Mehmet. “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl 59, Sayı 376, 1987, s.31-45.
- Canpolat Hasan ve M. İlker Haktankaçmaz. “Japonya’da Yerel Yönetimler Maliyesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 16, Sayı 2, 2007, s.67-94.
- Coşkun, A. Vahap. “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”. **Türk İdare Dergisi**. Sayı 422, 1999, s.32-38.
- Coşkun, Bayram. “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 5, Sayı 3, 1996, s.23-28.
- Çoker, Ziya. “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, **Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**. Diyarbakır, 26-27 Ekim 1994, s.91-97.
- Çukurçayır, M. Akif. “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt 12, Sayı 3, 2003, s.5-21.
- Danielian, Armen. “Local Government In Russia, Reinforcing Fiscal Autonomy”, Kenneth Davey (Ed.) in **Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union**. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, Open Society Institute, 2002, s.89-112.
- Delcamp, Alain. “Fransa’da Yerinden Yönetim, Ademi Merkeziyet, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**. Ankara, 1-2 Aralık 1994, s.103-107.
- Demiral, Berkan. “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.) **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde. İstanbul: Alfa Yayını, 2006, s.115-152.
- Department of Communities and Local Government (DCLG). **Local Government Financial Statistics England**. London, 2008, s.12-24.
- Dinçkol, Bihterin. **Çoğunluk Tiranisine Karşı Bir Çözüm Yolu: Tocqueville’i Siyasal Kuramı**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi, Yıl 5, sayı 10, s. 149-163
- Dönmez, Mustafa. “Belediye Meclisinin Feshedilme Halleri”. **İVBD**. Sayı 699, 2001, s.392-393.
- Eke, Ali Erkan. “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”. **AİD**. Cilt 18, Sayı 4, 1985, s.57-62.

- Elvira, Ascension. İspanya, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler. Ankara, 13-14 Temmuz 1995, s.23-31.
- Erbay, Yusuf. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 8, Sayı 2, 1999, s.14-19.
- Fırat, Serap. “Norm Kadro İlke ve Standartları Belirlendi”. **Yerel Yönetim ve Denetim**. Cilt 11, Sayı 5, 2006, s.34-37.
- Frémont, Michael. “Fransa’da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü”. **Türk İdare Dergisi**. Sayı 386, 1990, s.55-79.
- Gremion, Catherine, “Local Government Development in France: Comparison with Japan”. **Japanesse Journal of Political Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s.71-89.
- Gooch, Geoffrey. “The EU, Russia Accession States”. **Diffuse Polution Conference**. Dublin, 2003, s.44-46.
- Güler, Birgül Ayman. “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 9, Sayı 2, 2000, s.40-46.
- Günday, Metin. “Kamu Yönetimi Reformu”. **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**. Ankara, 11 Mayıs 2005, s.161-167.
- Güner, Ayşe. “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”. **Mali Yerelleşme**. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.57-72.
- Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz. “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”. **Legal Mali Hukuk Dergisi**. Yıl 3, Sayı 31, 2007, s.1539-1581..
- Güneş, Hamza. “5272 Sayılı Belediye Kanunu ve Belediye Personel Rejimi”. **Yerel Yönetim ve Denetim**. Cilt 10, Sayı 5, 2005, s.24-30.
- Hatipoğlu, Selahattin. “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl 64, Sayı 397, 1992, s.48-59.
- Hoffschulte, Heinrich. “Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı”. **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**. Ankara, 1-2 Aralık 1994, s.143-144.

- Hondu, Selçuk. “Belediyelerin Seçilmiş Organları ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması”. **Türk İdareler Dergisi**. Yıl 64, Sayı 395, 1992, s. 38-43.
- Hondu, Selçuk. “Köy Muhtarlığından Çıkarma”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl 62, Sayı 389, 1990, s.27-38.
- Kalabalık, Halil. “Yerel Yönetimlerim Mali Özerkliği(1)”. **İller ve Belediyeler Dergisi**. Sayı 636, 1998, s.47-51.
- Kaplan, Gürsel. “Belediye Meclis Kararları Üzerinde Denetim”. **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**. Yıl 3, Sayı 6, 2005, s.127-610.
- Karabatak, Rüstem. “Belediyelerin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınması (I)”. **Belediye Dergisi**. Cilt 5, Sayı 4, 1998, s.5-12.
- Karahanogulları, Onur. “Fransa’da Kamu Yönetimi”. **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**. Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.39-169.
- Karaman, Zerrin Toprak. “Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi”. **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı 4, 1995, s.17-21.
- Karasu, Koray. “İngiltere’de Kamu Yönetimi”. **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**. Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.169-313.
- Kerimoğlu, Baki. “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirler Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi”. **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 7, 2005, s.23-29.
- Kirkov, Peter. “Local Self Government In Russia; Awakening or Slumber?”. **Europe-Asia Studies**. Vol: 49, No:1, 1997, s.43-58.
- Kayıkçı, Sabrina. “1983 Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 12, Sayı 3, 2003, s.30-36.
- Keleş, Ruşen. “Belediye Gelirleri”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 20, Sayı 4, 1987, s.15-21.
- Keleş, Ruşen. “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 1, Sayı 2, 1992, s.32-38.
- Keleş, Ruşen. “Çağdaş Belediyeciliğin İlkeleri”. **Yerel Dergi**. Sayı 14, 2001, s. 54-62.
- Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 4, Sayı 6, 1995, s.28-33.

- Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimlerde Deneyim”. **Sayıştay Dergisi**. 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, 1997, s.13-20.
- Keleş, Ruşen. “Japonya’da Yerel Yönetimler”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 17, 1984, s.101-122.
- Keleş, Ruşen. “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”. **Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı**. Ankara, 13-14 Temmuz 1995, s.11-23.
- Kitamaya, Toshiya. **Local Government Policy Initiatives In Japan**, The World Bank Institute, 2001, s.5-17.
- Meriç Osman. “Belediyelerimizin Gelişme Süreci”. **İBD**. Sayı 543-554, 1991, s.34-39.
- Office for Official Publications of the European Communities. **Regional and Local Government in the European Union**. Luxembourg, CdR-Studies E-1/2001, s.99-116.
- Oktay, Cemil. “Çağdaşlık Sikkesinin Yazı Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi”. **Yeni Türkiye**. Yıl 1, Sayı 4, 1995, s.76-79.
- Ökmen, Mustafa. “Uyum sürecinde İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.). **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**. İstanbul: Alfa Yayını, 2006, s.99-120.
- Öner, Şerif. “Uluslararası Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım”. **Yerel Gündem**. Yıl 2, Sayı 7, 2000, s.8-17.
- Özer, Ahmet. “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl 57, Sayı 368, 1985, s.45-51.
- Pehlivan, Osman. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”. **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**. Cilt 6, Sayı 6, 2001, s.28-34.
- Report on The State of Local Self-Government and Federalism in Russia, 4th Session of the Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg, 1997.
- Pıtırılı, Ali. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”. **Türk İdare Dergisi**. Cilt 61, Sayı 383, 1989, s.62-73.
- Plimmer, Frances, W. J. McCluskey ve Owen Connellan. “Reform of UK Local Government Domestic Property Taxes”, **Property Management**. Cilt 17, Sayı 4, 1999, s.43-50.

Prud'Homme, Remmy. "Impacts of economic change on a local business tax base: The case of the French Tax Profession", Giancarlo Pola ve George Erance (Ed.) **Developments in Local Government Finance: Theory and Policy**. Cheltenham: Hartnolls Limited, 1996, s.79-92.

Resmi Gazete, 3 Ekim 1992..

Rossi, Sergio ve Dafflon Bernard. "The Teory of Subnational Balanced Budget and Debt Control, Dafflon Bernard (Ed.) **Local Public Finance in Europe**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002, s:15-44.

Sert, Gazi. "5393 Sayılı Kanun'a Göre Belediyelerin Seçilmiş Organları ve Üyelerinin Sıfatlarının Sona Ermesi". **Yerel Yönetimlere İdari ve Mali Mevzuat**. Cilt 5, Sayı 12, 2005, s.29-35.

Spahn, Paul Bernd. "Local Taxion: Principles and Scope", Jayanta Roy (Ed.). **Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization** içinde. Washington: World Bank Publications, 1996, s.221-232

Stoker, Gerry. "Introduction: Trends in European Local Government", Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.). **Local Government in Europe: Trends and Developments** içinde. Hong Kong: Macmillan, 1991, s.1-21.

T.C. İç İşleri Bakanlığı. **İç Düzen Genel Rapor Kitap: 7 Köyler**. Ankara, 1972.

Tekeli, İlhan. "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi". **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 16, Sayı 2, 1983, s.23-29.

Tellal, Eren ve Nuray Keskin. "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi". **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde. Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.469-545.

TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu)**. Ankara, 1996.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu)**. Ankara, 1992.

Tortop, Nuri. "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik". **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 5, Sayı 5, 1996, s.67-72.

Tortop, Nuri. "Özerk, Üreten ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı". **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 24, Sayı 4, 1991, s.22-28.

Turan, İlter. "Sivil Toplum Kurumları ve Özerklik", **Sivil Toplum**. Yurdakul Fincancı (drl.). İstanbul: TÜSES Yayını, 1991, s.45-52.

- Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetim ve Türkiye.** (Uluslararası Konferans). Ankara, 1996.
- Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı. **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler.** (Uluslararası Konferans). Ankara, 1995.
- Türkiye Belediyeler Birliği ve Hollanda Belediyeler Birliği. **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler.** (Uluslararası Seminer). Ankara, 2003.
- Ulusoy, Ali. “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu.** Ankara, 11 Mayıs 2005, s.186- 187.
- Ulusoy, Ali. “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”. **Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi.** Yıl 1, Sayı 2, 2004, s.138-149.
- Uzun, Şentürk. “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”. Koraltay Nitas (Ed.) **21. Yüzyılda Yönetim.** Ankara: Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları, 2003, s.613-614.
- Vardomsky, Leonid ve Vladimir Matveev. “Russian Decentralization”. **Policy Papers,** No: 3, s.3-28.
- Yalçındağ, Selçuk. “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”. **Amme İdaresi Dergisi.** Cilt 24, Sayı 3, 1991, s.56-62.
- Yalçındağ, Selçuk. “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”. **Amme İdaresi Dergisi.** Cilt 26, Sayı1, 1993, s.43-69.
- Yeter, Enis. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa İle İlgili Yasalarda Durum”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.** Cilt 5, Sayı 1, 1996, s.42-48.
- Yıldırım, Uğur, Şerif Öner, Yücel Ayriçay ve Ethem Taş. “İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.** Cilt 15, Sayfa 3, 2006, s.13-20.
- Yılmaz, Serdar ve Yakup Beriş. “Yönetimler Arası Mali Transferler, Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”. **Mali Yerelleşme.** Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (drl.). İstanbul: Güncel Akademi, 2006, s.95-119.

- Yüksel, Fatih. “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar** içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, 13. Bölüm.
- Zahn, Karl Cristian. “Almanya’daki Mahalli Otoritelerin Mali Yönetimi, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**. Ankara, 1-2 Aralık 1994, s. 43-51.
- Zuhuravskaya, Ekatarina. “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style”. **Stockholm Institute For Transition Economics**. Stockholm, 2002, s.1-18.

İnternet kaynakları

- Haktankaçmaz, M. İlker. “Japon Personel Değişim Sistemi Mülki İdare İçin Yeni Bir Açılım Olabilir Mi?”, http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/449_169_186.doc, (27 Kasım 2007).
- Les autorités locales et régionales au Royaume Uni.* (t.y.) <http://www.ccre.org/royaume-uni.htm> (13 Mayıs 2009).
- Local Government Structure.* (t.y.) http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073310 (16 Mayıs 2009).
- Local Government in Japan, 2006*, <http://www.jlgc.org/japan/local.htm>, (27 Kasım 2007).
- Structure of Local Government in Great Britain.* (t.y.) <http://www.alliance.napawash.org> (13 Mayıs 2009)
- Ulusoy, Ahmet ve Tarık Vural. “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”, *İller ve Belediyeler Dergisi*. 2002. http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_vural2.doc (16 Mayıs 2009).
- Ulusoy Ahmet ve Tarık Vural, “Japonya’da Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 2001, http://www.geocities.com/ceteris_tr2/ulusoy_vural.doc, (27 Kasım 2007).

What is the structure of UK Local Government? (t.y.)
<http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm> (13.05.2009).

Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi. (t.y.) <http://www.yerelnet.org.tr/yyeb.php>
(27 Kasım 2007).

Anayasalar

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. Kanun Numarası: 85, Kabul Tarihi: 20/01/1921.

T.C. 1924 Anayasası. Kanun Numarası: 4695, Kabul Tarihi: 10/1/1945, Yayımlandığı
Resmi Gazete Tarihi: 15/1/1945, Sayı: 5905.

T.C. 1961 Anayasası. Kanun Numarası: 334, Kabul Tarihi: 09/07/1961, Yayımlandığı
Resmi Gazete Tarihi: 20/07/1961, Sayı: 10859.

T.C. 1982 Anayasası. Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 7/11/1982, Yayımlandığı
Resmi Gazete Tarihi: 9/11/1982, Sayı: 17863.

Kanunlar ve kararlar

Belediye Kanunu. Kanun Numarası: 1580, Kabul Tarihi: 3/4/1930, Yayımlandığı
Resmi Gazete Tarih: 14/4/1930, Sayı: 1471.

Belediye Kanunu. Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 03/07/2005, Yayımlandığı
Resmi Gazete Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3030,
Kabul Tarihi:27/06/1984, Yayımladığı Resmi Gazete Tarihi:09/07/1984,
Sayı:18453.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Kanunun Numarası: 5216, Kabul Tarihi:10/07/2004,
Yayımladığı Resmi Gazete Tarihi:23/07/2004, Sayı:25531.

İl İdaresi Kanunu. Kanun Numarası: 5442, Kabul Tarihi: 10/06/1949, Yayımlandığı
Resmi Gazete Tarih: 18/06/1949, Sayı: 7236.

İl Özel İdaresi Kanunu. Kanun Numarası: 5302, Kabul Tarihi: 22/02/2005,
Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 04/03/2005, Sayı: 25745.

Köy Kanunu, Belediye Kanunu. Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18/03/1924,
Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 07/04/1924, Sayı: 68.

Anayasa Mahkemesi Kararı 03.07.1963. E. 1973/73, K. 1963/1977.

Anayasa Mahkemesi Kararı 04.02.1966. E.1965/32, K.1966/3 (**Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, 2008).

Anayasa Mahkemesi Kararı 10.05.1977. E.1976/57, K.1977/71 (**Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, 2008).

Anayasa Mahkemesi Kararı 01.03.1985. E.1984/12, K.1985/6 (**AMKD**, Sayı 21).

Anayasa Mahkemesi Kararı 24.09.1987. E. 1987/5, K. 1987/21 (**Resmi Gazete**, 23.12.1987/19673).

Anayasa Mahkemesi Kararı 24.09.1987. E. 1987/8, K.1987/23 (**Resmi Gazete**, 23.12.1987/19673).

Anayasa Mahkemesi Kararı 13.06.1988. E.1987/22, K.1988/19 (**Resmi Gazete**, 15.07.1988/19873).

Anayasa Mahkemesi Kararı 22.06.1988. E.1987/18, K.1988/23 (**Resmi Gazete**, 26.11.1988/20001).

Anayasa Mahkemesi Kararı 26.09.1991. E.1990/38, K.1991/32 (**Resmi Gazete**, 28.11.1991/ 21065).

Anayasa Mahkemesi Kararı 21.12.1993. E.1993/27, K. 1993/57 (**Resmi Gazete**, 10.05.1994/21930).

Anayasa Mahkemesi Kararı 24.07.2003. E.2003/62, K.2003/77 (**Resmi Gazete**, 13.05.2004/25461).

Anayasa Mahkemesi Kararı 28.01.2004. E. 2003/86, K. 2004/6 (**Resmi Gazete**, 06.11.2004/25635).

Anayasa Mahkemesi Kararı 18.01.2007. E. 2005/32, K. 2007/3 (**Resmi Gazete**, 29.12.2007/26741).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (**Resmi Gazete**, 03.10.1992/21364).

Danıştay 11. Dairesi 08.06.1976. E.1976/1026, K. 1976/2831.

Danıştay 8. Dairesi, 01.04.1991. E. 1991/398, K. 1991/1931.

Danıştay 8. Dairesi 02.03.1994. E. 1993/1647, K. 1994/701.

Danıştay 6. Dairesi 21.09.1994. E. 1992/1437, K. 1994/3095.

Danıştay 1. Dairesi 05.04.1995. E. 1995/62, K. 1995/60.

Danıştay 8. Dairesi 01.10.1996. E. 1996/2937, K. 1996/2375.

Danıştay 8. Dairesi 25.11.1996. E.1995/860, K.1996/3398 (**Danıştay Dergisi**, Sayı 93).

Danıştay 8. Dairesi 18.06.1997. E.1997/2117, K.1197/2169.
Danıştay 10. Dairesi 25.11.1998. E. 1996/5391, K. 1998/6116.
Danıştay 8. Dairesi 15.01.2002. E. 2001/4108, K. 2002/134.
Danıştay 5. Dairesi 16.09.2003. E. 2003/ 107, K. 2003/117.
Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 06.11.2003. E. 2003/794, K. 2003/761.
Danıştay 8. Dairesi 02.03.1994. E. 1993/1647, K. 1994/701.
Danıştay 8. Dairesi 07.12.2004. E. 2004/1522, K. 2004/4771.

Tezler

Günel, Erdoğan. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özerkliği Sorunu”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.** 18 Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997.
Kalabalık, Halil. “Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu”, **Yayınlanmış Doktora Tezi.** Selçuk Üniversitesi SBE, 1996.
Rüstemoğlu, Erol. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000.