

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

**ÜNİTER DEVLET MODELİNDE MAHALLİ İDARELERİN
ÖZERKLİĞİ İLKESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Gonca KOZANOĞLU**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY**

ANKARA - 2012

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

**ÜNİTER DEVLET MODELİNDE MAHALLİ İDARELERİN
ÖZERKLİĞİ İLKESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Gonca KOZANOĞLU**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY**

ANKARA - 2012

ONAY

Gonca KOZANOĞLU tarafından hazırlanan “Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi” başlıklı bu çalışma, 17.09.2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oy birliği/oy çokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY (Danışman)

Doç. Dr. Ramazan CAĞLAYAN

ÖNSÖZ

Bu çalışmada ilk önce siyasi yapı olarak ülkemizde de benimsenen üniter devlet modeli ve bu modelin yapısına göre devlet şekilleri ile karşılaştırılması konusuna yer verilmiştir. Üniter devlet modelinde idari teşkilata hakim olan merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Daha sonra yerinden yönetim ilkesinin bir uygulaması olarak karşımıza çıkan mahalli idareler ve asıl olarak mahalli idarelerin bir özelliği olan ve tanımında yer alan özerklik konusuna yer verilmiştir. Üniter devlet modelinde mahalli idarelerin özerkliği ilkesi idari ve mali anlamda özerkliği içerdiğinden, Anayasa'da sayılan mahalli idareler idari ve mali özerkliğin koşulları bakımından ayrı ayrı ele alınmıştır.

Yenilenen Anayasa çalışmalarının hız kazandığı günümüzde, mahalli idarelerin özerkliği ilkesi tartışmaların yoğun olduğu bir alandır. Bu nedenle tez konusu, anayasa değişikliği tartışmalarının yaşandığı bir zamanda konunun öneminden dolayı çalışılması gereken bir alan olarak karşımıza çıkmıştır. Bu çerçevede demokratik bir uygulama olan mahalli idarelerin özerkliği ilkesi, üniter devlet modelinin korunması ve idarenin bütünlüğünün sağlanması çerçevesinde ulusal ve uluslararası mevzuat, yargı kararları ve yenilenen Anayasa tartışmalarına da değinerek ele alınmıştır.

Tez çalışmam süresince bana desteğini esirgemeyen başta değerli hocam, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Ender Ethem ATAY'a ve yüksek lisans eğitimim boyunca her zaman yanımda olan sevgili eşime ve değerli aileme sonsuz teşekkür ederim.

Gonca KOZANOĞLU

Ankara, 2012

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÜNİTER DEVLETTE MAHALLİ İDARELER

I. ÜNİTER (TEK YAPILI, TEKİL, BASİT, UNITARY) DEVLET.....	5
A. Üniter Devlet Kavramı	5
B. Üniter Devletin Unsurları	7
1. Devletin Unsurlarında Teklik.....	7
a. Ülkenin Tekliği ve Bölünmezliği	7
b. Milletin Tekliği ve Bölünmezliği	9
c. Egemenliğin Tekliği ve Bölünmezliği	10
2. Devletin Organlarında Teklik	12
a. Yasama Organında Teklik	12
b. Yürütme Organında Teklik	12
c. Yargı Organında Teklik.....	13
C. Üniter Devlet Çeşitleri	13
1. Merkezi Üniter Devlet	14
2. Yerinden Yönetim Uygulamasının Kabul Gördüğü (Adem-i	
Merkeziyetçi) Üniter Devlet.....	15
II. ÜNİTER DEVLET ŞEKLİNİN DİĞER DEVLET ŞEKİLLERİ İLE	
KARŞILAŞTIRILMASI	18
A. Üniter Devlet - Bölgesel Devlet.....	18
B. Üniter Devlet - Federal Devlet	21
III. ÜNİTER DEVLET MODELİNDE İDARİ TEŞKİLATA HAKİM OLAN	
İLKELER	26
A. Merkezden Yönetim İlkesi (Merkeziyet, Centralisation)	28
1. Merkezden Yönetimin Tanımı.....	28
2. Merkezden Yönetimin Özellikleri	29

a. Tek Bir Kamu Tüzel Kişiliği Vardır	29
b. Bütün Yetkiler Merkezde Toplanır	29
c. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Vardır	30
d. Gelir ve Giderler Merkezi Bütçede Toplanır	30
e. Merkezi İdare (Devlet) Bir Bütündür	30
3. Merkezden Yönetimin Yararları	31
a. Devletin Birliği ve Bütünlüğünün Korunması	31
b. Hizmetlerin Yürütülmesinde Tasarruf	31
c. İdarenin Tarafsızlığının Sağlanması	31
d. Hizmetlerin Yeknesak Bir Şekilde Yürütülmesi.....	32
e. Mali Denetimde Kolaylık	32
4. Merkezden Yönetimin Sakıncaları	32
a. Demokratik İlkeler Uygun Olmaması	32
b. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğe Yol Açması	33
c. Yerel İhtiyaçların Dikkate Alınamaması.....	33
B. Yerinden Yönetim İlkesi (Adem-i Merkeziyet, Decentralisation).....	34
1. Yerinden Yönetimin Tanımı	34
2. Yerinden Yönetimin Özellikleri.....	36
a. Mahalli ya da Merkezi İdare Dışında Yürütülen Bir Kamu Hizmeti.....	36
b. Tüzel Kişiliğe Sahip Olması.....	36
c. Özerkliğe Sahip Olması.....	36
d. Personel Bağımsızlığı	37
e. Hiyerarşik Bağ Bulunmaması	37
3. Yerinden Yönetimin Yararları.....	38
a. Demokratik İlkelere Uygunluğu	38
b. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azalması	38
c. Hizmetlerin İhtiyaçlara Uygun Yürütülmesi	39
4. Yerinden Yönetimin Sakıncaları	39
a. Devletin Bütünlüğünün Sarsılması Tehlikesi	39
b. Partizanca Uygulamalara Yol Açması	39
c. Hizmetlerin Yeknesak Bir Şekilde Yürütülememesi	40
d. Mali Yetersizlik	40

e. Mali Denetimdeki Zorluk.....	41
5. Yerinden Yönetimin Türleri	41
a. Siyasi Yerinden Yönetim (Siyasi Adem-i Merkeziyet).....	41
b. İdari Yerinden Yönetim (İdari Adem-i Merkeziyet)	43
(1) Hizmet Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyet, Korporatif Adem-i Merkeziyet)	44
(2) Yerel Yerinden Yönetim (Mahalli Adem-i Merkeziyet, Mahalli Yerinden Yönetim, Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler, Local Governments, Teritorial)	45
6. Yerinden Yönetim ile Federal Devlet Arasındaki Farklar (İdari Adem-i Merkeziyet ile Siyasi Adem-i Merkeziyet Arasındaki Farklar) ...	47

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARE HUKUKUNDA MAHALLİ İDARELER VE ÖZERKLİK

I. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERİN ve ÖZERKLİĞİN TARİHİ

GELİŞİMİ	51
A. İl Özel İdaresinin Tarihi Gelişimi	51
B. Belediye İdaresinin Tarihi Gelişimi	54
C. Köy İdaresinin Tarihi Gelişimi.....	56

II. TÜRK HUKUKUNDA MAHALLİ İDARE KAVRAMININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

57

A. Mahalli İdarelerin Tanımı	57
B. Mahalli İdarelerin Özellikleri.....	59
1. Coğrafi Alan.....	59
2. Tüzel Kişilik.....	59
3. Sınırlı Sayı	60
4. Yerel Seçilmiş Organlar	60
5. Yerel Personel	61
6. Mahalli Kamu Hizmeti.....	61
7. Vesayet Denetimi	62
8. Özerklik	62

III. ÜNİTER DEVLETTE MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ.....	63
A. Özerklik Kavramı (Autonomy).....	63
B. Özerkliğin Koşulları	68
1. İcrai (Kesin ve Yürütülebilir) Karar Alma ve Uygulama Yetkisi	68
2. Organların Seçimle İşbaşına Gelmesi	68
3. Mali İmkanlara Sahip Olma.....	70
C. Üniter Devlette Özerkliğin Kapsamı	70
1. Mahalli İdarelerin İdari Özerkliği (The Administrative Autonomy of The Local Governments).....	72
a. İdari Özerkliğin Tanımı ve Koşulları.....	72
b. 2004 Yılı Sonrasında (Reform Sonrasında) Türkiye'de Mahalli İdarelerin İdari Özerkliği	74
(1) İl Özel İdarelerinin İdari Özerkliği	75
i. Organlarının Seçimle Belirlenmesi	75
ii. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi	81
(2) Belediyelerin İdari Özerkliği	87
i. Organlarının Seçimle Belirlenmesi	88
ii. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi	90
(3) Büyükşehir Belediyelerinin İdari Özerkliği.....	92
i. Organlarının Seçimle Belirlenmesi	93
ii. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi	94
2. Mahalli İdarelerin Mali Özerkliği (The Fiscal Autonomy of The Local Governments)	98
a. Mali Özerkliğin Tanımı ve Koşulları	98
b. Üniter Devlette Mali Özerklik	102
c. Türkiye'de Mahalli İdarelerin Mali Özerkliği	103
(1) İl Özel İdarelerinin Mali Özerkliği	106
(2) Belediyelerin ve Büyükşehir Belediyelerinin Mali Özerkliği ...	108
(3) Köy İdarelerinin Mali Özerkliği	112
IV. ANAYASA'DA MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLKESİ.....	113
V. MAHKEME KARARLARINA GÖRE ÖZERKLİK.....	119

VI. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NA GÖRE

MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLKESİ.....121

A. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı121

B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye122

VII. ÜNİTER DEVLETTE MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ

İLKESİNİN SINIRI133

A. İdari Vesayet (Tutelle Administrative) Denetimi134

B. Yargı Kararlarında Vesayet Denetimi142

VIII. YENİLENEN ANAYASA'DA ÖZERKLİK TARTIŞMALARI145

SONUÇ.....156

KAYNAKÇA159

ÖZET173

ABSTRACT174

KISALTMALAR

Any.	: Anayasa
Any. M.	: Anayasa Mahkemesi
B.	: Bası
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
D	: Daire
D.	: Danıştay
DD.	: Danıştay Dergisi
E.	: Esas
ET.	: Erişim Tarih
İ.İ.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.Ü.H.F.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İ.Ü.S.B.F.	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
RG.	: Resmi Gazete
K.	: Karar
m.	: Madde
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
T.	: Tarih
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
v.d.	: ve diğerleri
vs.	: ve saire
Y.	: Yıl
yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Devlet kavramı üzerine bugüne kadar birçok tanım yapılmıştır. Bunlar içinde genel kabul gören ise George Jellinek'in "Allgemeine Staatslehre" adlı eserinde yer alan ve "Üç Unsur Teorisi" diye bilinen teoriye göre yapılmış olan tanımdır. Buna göre devlet kavramı esas olarak üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar, insan topluluğu, toprak ve iktidar unsurudur. İnsan topluluğu unsuruna, hukukta millet adı verilmektedir. Millet *"birbirlerine birtakım bağlarla bağlanmış olan insanlardan oluşmuş bir topluluktur."* Toprak unsuruna ise hukukta ülke denmektedir. Ülke *"belirli insan topluluğunun devamlı olarak yaşayabileceği ve egemenlik kurabileceği, belirli sınırları olan bir toprak parçasıdır."* Devleti oluşturan üçüncü unsur olan iktidar unsuru ise hukukta egemenlik olarak ifade edilmektedir. Egemenlik *"en üstün iktidar"* anlamına gelmektedir.¹

Devlet şekillerini incelerken bu üç unsurun birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü devlet şekilleri her şeyden önce siyasi iktidarın koyduğu kuralların yer ve kişi bakımından geçerli olduğu alanları ifade etmektedir.²

Günümüzde yüz seksen civarında devlet siyasi yapılanması bulunmaktadır. Devleti bu üç unsur oluşturduğuna göre, bunlar olmadan devletten bahsetmek ya da bunlardan birini diğerine üstün tutmak mümkün değildir. Bu unsurlardan yola çıkarak devleti, belirli bir ülke üzerinde egemen gücün koyduğu kurallara bağlı olarak yaşayan insanlardan oluşan siyasi yapı olarak tanımlayabiliriz.

Yapısına göre devlet şekilleri anayasa hukukuna göre, "bileşik (mürekkep, karma) devlet" ve "üniter (basit) devlet" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bileşik devlet, birden fazla devletin birleşmesiyle oluşan devlettir. Bileşik devlet de kendi içinde "devlet birlikleri" ve "devlet toplulukları" şeklinde incelenmektedir. *"Devlet birliği, iki ayrı devletin,*

¹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 2. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2011, s. 133-134.

² Atilla Nalbant, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. B., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 25.

*ayrılıklarını az çok koruyarak birleşmesinden meydana gelen devlet şeklidir.*³

Devlet birlikleri "şahsi birlik" ve "hakiki birlik" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Şahsi birlik, iki ya da daha fazla devletin başına tek bir hükümdarın geçmesiyle oluşan bileşik devlet çeşididir.⁴ Hakiki birlik ise birden fazla devletin içişlerinde bağımsızlıklarını koruyarak dış ilişkileri bakımından bir devlet oluşturacak şekilde birleşmelerinden meydana gelir. Hakiki birlik, kişisel birlikten daha ileri bir aşamadır. Şahsi birlik ve hakiki birlik şeklindeki bileşik devletler günümüzde kalmamıştır.

Devlet toplulukları da iki ya da daha fazla devletin bir araya gelmesiyle oluşan bileşik yapıli bir devlettir.⁵ Devlet toplulukları, devlet birliklerine göre bağımsız devletlerin daha sıkı işbirliğı ile meydana getirdikleri bir bileşik devlettir. Devlet toplulukları ise "konfederasyon" ve "federasyon" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Konfederasyon, birden fazla bağımsız devletin uluslararası hukuki kişiliklerini korumak şartıyla ortak ve sınırlı menfaatlerini gerçekleştirmek üzere, özellikle ortak savunmalarını sağlamak için uluslararası anlaşmayla kurdukları devlet topluluğı şeklidiir.⁶ Günümüzde teknik anlamda konfederal devlet şekli de kalmamıştır. Federasyon ise *"Uluslararası kişiliğıe sahip bir merkezi devlet (federal devlet) ile uluslararası kişiliğıe sahip olmayan bölgesel devletlerin (federe devletlerin) aralarında güvenceli bir yetki paylaşımı yaparak oluşturdukları bir devlet topluluğıudur."*⁷ Günümüzde bileşik devlet olarak sadece federal devlet kalmıştır, örnek olarak Almanya ve ABD verilebilir.

Üniter devlet ise devleti oluşturan unsurların bölünmez bir bütün olduğı devlet şeklidir. Devlet ülke, millet ve egemenlik unsurlarından

³ Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1971, s. 160.; Selçuk Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar**, C. 1, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1982, s. 160.

⁴ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 15. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 21; İlhan Akipek, **Devletler Hukuku**, C. 2, Ankara, Başnur Matbaası, 1966, s. 99.

⁵ Mehmet Turhan, **Anayasal Devlet**, Ankara, Naturel Yayıncılık, 2005, s. 64.; Kubalı, s. 67; Özçelik, s. 165.

⁶ Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. B., Ankara, Berikan Yayınevi, 2011, s. 67; Akipek, s. 99; Kubalı, s. 67.; Özçelik, s. 167.; Şeref İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 67.

⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 193.

oluştduğuna göre, üniter devlet, tek bir ülke sınırları içerisinde yaşayan tek bir millet üzerinde tek bir egemenliğe sahip devlet demektir. Örnek olarak, Fransa ve Türkiye verilebilir.

Ayrıca üniter ve federal devlet şekilleri arasında yer alan ve aslında bir üniter devlet olarak nitelenen bölgesel devlet şeklinden de bahsedilebilir. *"Bölgesel devlet, içinde bölgesel yasama yetkisi dahil bazı önemli yetkilere sahip özerk bölgelerin bulunduğu üniter devlete verilen isimdir."* Bölgesel devlet genel yapısı itibarıyla bir üniter devlet olduğu için, bölgesel devlete "bölgeselleştirilmiş üniter devlet" de denmektedir.⁸ Günümüzde bölgesel devletin başlıca örnekleri, İspanya ve İtalya'dır.

Çalışmanın konusu, hem siyasi adem-i merkeziyet de denilen federal devlet şeklinin tersi olan üniter devlet şekliyle ilgili, hem de idari adem-i merkeziyet başlığı altında yer alan mahalli idarelerle ilgilidir. Bu nedenle çalışmanın ilk bölümünde üniter devlet şekline, üniter devlet şeklinin diğer devlet şekilleri ile karşılaştırılmasına ve üniter devlet modelinde idari teşkilata hakim olan ilkelere yer verildi. Daha sonra ikinci bölümde ise Türk İdare Hukuku'nda idari yerinden yönetim birimleri olan mahalli idareler ve mahalli idarelerin özerkliği ilkesi üzerinde duruldu.

Bu çalışmanın konusunun daha iyi anlaşılabilmesi için devletin siyasi ve idari yapısı kavramlarına değinmek gerekmektedir. Devletin siyasi ve idari yapısı birbirinden farklı kavramlardır. Devletin siyasi yapısı devlet şeklinin, üniter ya da federal devlet şekillerinden hangisi olduğuyla ilgilidir. Devletin idari yapısı ise devletin teşkilat yapısıyla ilgilidir. İdari yapı, devletin örgütlenmesine hakim olan merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisine ne ölçüde ağırlık verildiğiyle ilgili bir kavramdır. Yerinden yönetimler de yerel yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Yerinden yönetim başlığı içinde yer alan ve çalışmanın da konusunu oluşturan mahalli idareler de dolayısıyla devletin siyasi değil, idari yapısına ilişkindir.

⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 215.

Ancak konumuz devletin siyasi yapısıyla da ilgilidir. Zira devletin siyasi yapısını oluşturan ve yapısına göre devlet şekillerinden biri olan üniter devlet modeli, konumuz olan mahalli idarelerin bir unsuru olan özerklik kavramını tespitte, sınırlayıcı bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, devletin idari yapısı olarak nitelediğimiz mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ve devletin siyasi yapısı olarak tercih edilen üniter devlet modelinin birlikte incelenmesi gerekliliği doğmuştur.

Mahalli idarelerin özerkliğinin sınırı olarak, çalışmanın konusu olan üniter devletten (devletin bölünmezliği) başka, idarenin bütünlüğü ilkelerini ve bütünlüğü sağlayan araç olarak karşımıza çıkan idari vesayeti de sayabiliriz.⁹ Ancak bunlardan, mahalli idarelerde özerkliğin sınırı olması açısından konumuz olan üniter devlet üzerinde durulacak, diğerlerine ise ayrıntılı olarak girilmeyecektir.

⁹ Nalbant, s. 213.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÜNİTER DEVLETTE MAHALLİ İDARELER

I. ÜNİTER (TEK YAPILI, TEKİL, BASİT, UNITARY) DEVLET

A. Üniter Devlet Kavramı

Üniter devlet modeli, Fransa'da XVIII. yy. sonları ve XIX. yy.'da ortaya çıkmış bir devlet şeklidir. Fransızca bir kelime olan "unitaire", siyasal planda birliği hedefleme anlamına gelmektedir. Üniter devlet sadedir, federal devlet gibi karışık bir yapı göstermez. Bu nedenle üniter devlete basit devlet de denmektedir.¹⁰ Üniter devlet, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütün olduğu ve yasama, yürütme ve yargı organlarının tek olduğu devlet şeklidir. Bu nedenle, üniter devlete tek yapılı devlet de denmektedir.

Devletin üniter yapılı olup olmaması, bir tercih meselesidir ve bu tercih, kurucu güç ya da meclis tarafından yasal düzenlemeyle yapılabilir. Ancak kurucu güç ya da meclis, bu konuda mutlak anlamda bir takdir serbestisine sahip değildir. Zira bir devletin üniter yapıda olup olamayacağına tarihi, sosyal, ekonomik, coğrafi ve kültürel nedenler etki etmektedir.¹¹

Nalbant, üniter devleti dar ve geniş anlamda tanımlamaktadır. Dar tanıma göre üniter devlet, *"Devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimidir."* Dar anlamda üniter devlete, tek ulusa dayanan Fransa ve Türkiye üniter devletleri örnek olarak verilebilir. Bu üç unsurdaki birlik ilişkisi anayasa hukukunda, *"devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği ilkesi"* şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım, Fransa'da ortaya çıkan Fransız Devrimi ve Napolyon merkezileşmesinin sonucu olan devlet

¹⁰ Atilla Özer, *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*, 4. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2010, s. 65.

¹¹ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, 2. B., İstanbul, Beta Yayınevi, 1991, s. 121.

örgütlenmesine dayanır. Dar anlamda üniter devletin ölçütü, devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin anayasada yer alıp almadığıyla ilgilidir. Günümüzde bu ilkeye Batı Avrupa anayasalarında yer veren ülkeler şunlardır: Fransa (Any. m. 1)¹² ve Türkiye (Any. m. 3) bu ilkeye aynı şekilde yer vermiştir.¹³ İtalya (Any. m. 5), İspanya (Any. m. 2) ve Portekiz (Any. m. 3)¹⁴ ise bu ilkeye yer vermekle beraber siyasal bölgelerin varlığını da tanımıştır.¹⁵ Görüldüğü üzere üniter devlet modeli yaygın olarak kullanılan bir devlet şeklidir.

Geniş anlamda üniter devlet kavramı ise *"tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, başka bir anlatımla tek merkezli devletler için kullanılır."* Geniş anlamda üniter devlete İngiliz, Galler, Kuzey İrlanda ve İskoç uluslarının bir arada yaşadığı Birleşik Krallık örnek verilebilir.¹⁶ Geniş anlamda üniter devlette esas ölçüt, merkezi iktidarın tek olmasıdır. Merkezi iktidarın tek olması ise bütün siyasi nitelikteki karar alma yetkisinin tek bir merkezde toplanması anlamına gelmektedir. Bu durum değişik şekillerde karşımıza çıkabilir. Buna göre siyasi iktidarın tekliği Fransa, Lüksemburg, İtalya, İspanya, Portekiz, Norveç, Finlandiya ve Türkiye'de olduğu gibi cumhuriyetin ya da devletin bölünmezliği ilkesi ile tespit edilebileceği gibi; Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'da olduğu gibi açık bir biçimde değil de üstü kapalı bir şekilde de ortaya çıkmış olabilir. Siyasi iktidarın tekliği üçüncü bir yol olarak, Yunanistan, İsveç ve İzlanda'da olduğu gibi yerinden yönetime ya da yerel özerkliğe vurgu yapılarak da sağlanmış olabilir.¹⁷

Ancak üniter devletin geniş anlamı, İspanya örneğinde olduğu gibi gerçekte çok farklı devlet şekillerini de üniter devlet olarak adlandırmamıza neden olacaktır. İspanya'da ulusun ve ülkenin tekliği ve bölünmezliği anayasada kabul edilmiştir; ancak ulus çatısı altında milliyetler de

¹² (Erişim) <http://www.adalet.gov.tr/duyurular>, Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları, ET. 05.06.2012, s. 173.

¹³ Nalbant, s. 64.

¹⁴ (Erişim) <http://www.adalet.gov.tr/duyurular>, ET. 05.06.2012, s. 323, 539, 445. Ayrıca Portekiz Anayasası'nın 6. maddesindeki "Devletin yapısı üniterdir..." şeklindeki düzenleme ile Portekiz, devlet şeklinin üniter olduğunu diğer anayasalardan farklı olarak anayasal bir hüküm olarak düzenlemiştir. (Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları, s. 445.)

¹⁵ Nalbant, s. 64.

¹⁶ Nalbant, s. 63.

¹⁷ Nalbant, s. 63.

bulunmaktadır. Hatırlanacağı üzere, biz de bölge devlet olarak yer verdiğimiz İspanya'yı bir üniter devlet olarak tanımlamıştık.

Üniter devlet devleti oluşturan ülke, millet ve egemenlik unsurlarının tek ve bölünmez olduğu; ayrıca yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanan organların da tek olduğu devlet şeklidir. Bu nedenle bu unsurların açıklanması gerekmektedir.

B. Üniter Devletin Unsurları

1. Devletin Unsurlarında Teklik

Üniter devleti, devletin unsurlarında teklik ölçütüyle tanımlamıştık. Bu ölçütü anlayabilmek için devletin unsurları olan ülke, millet ve egemenlik kavramlarının daha yakından incelenmesi gerekmektedir.

a. Ülkenin Tekliği ve Bölünmezliği

Üniter devlet modelinde, devletin ülke unsuru tektir ve bölünmez bir bütündür. Buna "ülkenin bölünmezliği" ya da "ülkenin bütünlüğü" ilkesi de denmektedir. Üniter devletin ülkesi bölgelere, bölgeler illere, iller ilçelere ayrılabilir. Ancak bu durum, basit bir idari örgütlenmeden ibarettir. Çünkü bu bölümler sadece kendilerine kanunla tanınmış, olağan idari yetkilere sahiptir. Bu bölümlerin yasama ve yargılama yetkileri yoktur, hepsinde aynı anayasa, aynı kanunlar yani aynı hukuk kuralları geçerlidir.¹⁸ Diğer bir ifade ile bu bölümlerin egemen ülkeden ayrı bir kişiliği, siyasi iradesi, hukuk düzeni ve egemenliği yoktur. Bu nedenle de üniter devletteki bu bölümlerin, bileşik devletlerde olduğu gibi ayrılma hakkından bahsedilemez.

Bu ilkeyi Anayasalarımız içinde istisnalarla birlikte de olsa ilk kez düzenleyen 1876 Anayasası'dır. Bu istisnalar, ayrıcalıklı eyaletler ve dinsel

¹⁸ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 185.

topluluk örgütlenmeleriydi. Bu ilke, daha sonra 1921 ve 1924 Anayasa'larında yer almamaktaydı. Ancak sonra 1961 Anayasası'nda bu ilke, "devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü" şeklinde formüle edilmiş, 1971 ve 1973 Anayasa değişiklikleri ile pek çok maddeye eklenmiş ve 1982 Anayasası'nda da düzenlenmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında bu ilkeye hiçbir istisna getirilmemiştir.¹⁹ Bu durumda, Türkiye Cumhuriyeti'nin en baştan beri üniter devlet modelini koruduğunu söylemek mümkündür.

Bu ilke, 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 3. maddesinin 1. fıkrasında, "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür." şeklinde düzenlenmiştir. Bu durum, Anayasa'nın devlet yapısı olarak üniter devlet modelini benimsediği, yani federal ya da konfederal yapıyı kesin bir biçimde reddettiği anlamına gelmektedir. Ayrıca 3. maddede düzenlenen bu ilke, 4. maddede belirtildiği üzere değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez hükümlerdendir.

Devletin ülkesiyle bölünmezliği ilkesi, devletin tekliğinin korunmasını da içermektedir.²⁰ Bu durumda, üniter devlet ilkesini dışlayıp yerine federal vs. devlet şekline izin veren bir anayasa değişikliği mümkün değildir. Buna göre bu ilke sadece yasa koyucuyu değil, tali kurucu iktidarı (anayasayı değiştirme iktidarı) da bağlayıcı niteliktedir.²¹

Bu ilke sadece yasa koyucuyu ve tali kurucu iktidarı değil, bütün kişi ve kuruluşları da bağlamaktadır. Zira bu ilkeye Başlangıç'ta olduğu gibi (1. ve 5. paragraf), Anayasa'nın birçok maddesinde de yer verilmiştir. Devletin amaç ve görevleri (m. 5), temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması (m. 14), basın ve yayın hürriyeti (m. 28/5,7), gençliğin korunması (m. 58/1), siyasi partilerin uyacakları esaslar (m. 68, 69), milletvekillerinin andıçmesi (m. 81), cumhurbaşkanının andıçmesi (m. 103) vs. Başlangıç ve m. 14 bütün temel hak ve hürriyetler için geçerli olduğundan, bu ilke bütün temel hak ve

¹⁹ Nalbant, s. 175.

²⁰ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 12. B., Ankara, Yetkin Yayınları, 2011, s. 94.

²¹ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Hukuku**, 9. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2009, s. 103

özgürlüklerin kullanılmasında ve sınırlandırılmasında uygulanan temel bir hükümdür.²²

Ülke; ulus, egemenlik ve devlet unsurlarıyla iç içe geçmiş bir yapı olduğundan, artık sıradan bir toprak parçası olmaktan çıkmış, vatan toprağı niteliğini kazanmıştır.²³ Bu nedenle Anayasa'nın 3. maddesindeki "ülkenin bölünmez bütünlüğü" ilkesi, ülke topraklarının hiçbir şekilde parçalanamayacağı ve devredilemeyeceği anlamına gelmektedir.

Buna göre, ülke toprakları yabancı bir devlete teslim edilemez. Zira devletin ülke topraklarını devretme ya da terk etme yetkisi bulunmamaktadır. Yine ülke toprakları parçalanarak üzerinde birden fazla devlet kurulamaz, ayrıca ülke bütünüyle bir başka devletin ülkesi haline de getirilemez.²⁴ Ancak bu bölünmezlik ilkesinin, daha önce değindiğimiz İspanya örneğinde olduğu gibi bazı üniter devletlerde, bölge tipi yapılanmalara engel olmadığını görmüştük.

b. Milletin Tekliği ve Bölünmezliği

Üniter devlette, millet unsuru da tektir ve bölünmez bir bütündür. Buna "milletin bölünmezliği" ilkesi de denmektedir. Üniter devlette millet unsuru dinsel, dilsel, ırksal vs. ortak özellikler gösteren azınlıklar gözetilerek ayrımlara tabi tutulamaz. Buna "azınlıkların tanınmaması" ilkesi de denmektedir. Ayrıca üniter devlette millet unsuru, "toplum"lar ya da "cemaat"ler temelinde de bölünemez ve egemenlik yetkilerinin kullanılmasında ayırım yapılamaz. Diğer bir ifade ile üniter devlet sadece coğrafi bakımdan federalizme değil, cemaatleri ya da etnik grupları esas alan "korporatif federalizm"e de karşıdır.²⁵ Bununla millet unsurunu oluşturan insanlar arasında din, dil, ırk ayrımı yapılmaksızın milletin tek bir çatı altında toplanması amaçlanmaktadır.

²² Tanör, s. 104.

²³ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 9. B., İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1992, s. 181.

²⁴ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 5. B., Konya, Mimoza Yayınları, 2009, s. 57.

²⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 185.

Anayasa'nın 3. maddesindeki "milletin bölünmezliği" ilkesine göre, bütün Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları eşit hak ve yükümlülöklere tabidir. Ayrıca devlet yönetimine katılmak açısından da vatandaşlar eşittir, bu nedenle kimseye birtakım özelliklerinden dolayı ayrıcalık tanınamaz ve yasak getirilemez.²⁶

c. Egemenliğin Tekliği ve Bölünmezliği

Üniter devlette devletin egemenlik unsuru da tek ve bölünmez bir bütündür. Buna da "egemenliğin bölünmezliği" ilkesi denmektedir. Üniter devlette yasama, yürütme ve yargı yetkileri, egemenliğin tek sahibi devlet adına kullanılır. Üniter devlette egemenliğin kullanım alanı, ülkenin tamamıdır. O ülkede yaşayan bütün millet de aynı egemenliğe tabidir.²⁷ Egemenliğin tekliği ve bölünmezliği, milletin tekliği ve bölünmezliğini de içerir. Zira egemenlik ve ulus kavramları bir bütündür ve buradaki söz konusu egemenlik, ulusal egemenliktir.²⁸

Üniter devlette sınırlı da olsa yerinden yönetim örgütlenmesine de izin verilmektedir. Yerinden yönetimler, merkezi idarenin bir parçası olarak ona yardımcı olmak üzere yapılandırılmışlardır. Buna göre bu kuruluşlar merkezi idarenin bir parçasıdır; ondan bağımsız değildir.²⁹ Bu nedenle de dayanağını anayasadan alan yerinden yönetim örgütlenmesi, egemenliğin bölünmezliği ilkesine hâlel getirmemektedir; diğör bir ifade ile egemenliğin paylaşılması anlamına gelmemektedir.

Bölünmezlik ilkesinin devlet şekli bakımından doğurduğu hukuki sonuç, tek olan egemenliğin ülke ve millet unsurlarından oluşan tek bir devlet yapısı altında birleşmesidir. Bu nedenle de bölünmezlik ilkesi, üniter devlette birden fazla egemenliğin yan yana olmasını imkansız kılar. Ayrıca devletin tamamen kendinden üstteki bir yapıya tabi olmasını, yani federal bir devletin federe

²⁶ Atar, s. 57.

²⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 185-186.

²⁸ Nalbant, s. 65.

²⁹ Özer, s. 65.

devleti konumunda olmasına karşı çıkar.³⁰ Federal devlette, federe devletler tarafından kullanılan birden fazla egemenlik vardır. Üniter devlette ise bölünmezlik ilkesi nedeniyle, devlet tarafından kullanılan tek bir egemenlik vardır.

Egemenliğin bölünmezliği ilkesinin çok güçlü bir biçimde uygulandığı ülkelerden bir tanesi de Türkiye'dir. "Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü" ilkesi ile egemenlik kavramı birbirine yakın kavramlardır.³¹

Anayasa Mahkemesi bir kararında (Sosyalist Türkiye Partisini kapatma kararı), bu ilkeyi şu şekilde formüle etmiştir: "...Devlet TEK'tir, ülke TÜM'dür, ulus BİR'dir...Bölünmez bütünlük ilkesi, devletin bağımsızlığını, ülke ve ulus bütünlüğünün korunmasını da kapsar. Kuruluşundan beri tekil devlet olan Türkiye Cumhuriyetinin, bu tarihsel niteliği Anayasalara yansımış olup, korunması konusunda güçlü yaptırımlar getirilmiştir. Özen ve duyarlılıkla sürdürülen yapı, ulusun varlık nedeni olup başka çok uluslu ülkelerin koşulları ile bir tutulamaz. Bu temel ilkedен ödün verilemez...Tekil devlet esasına göre düzenlenen Anayasada federatif devlet sistemi benimsenmemiştir."³²

Bu ilke yasalarda da devletin üniter yapıya sahip olduğu anlamına gelmektedir. Örneğin, Siyasi Partiler Kanunu'nun 80. maddesi, partilerin bu ilkeyi değiştirmeye çalışamayacaklarını belirtir. "Azınlık yaratılmasının önlenmesi" başlıklı 81. maddesi ise siyasi partilerin ülkede azınlıklar bulunduğunu ileri sürmelerini, Türk dilinden ve kültüründen başka dil ve kültürleri koruma ve geliştirmeyi amaçlamalarını yasaklamaktadır. Bölgecilik ve ırkçılık yasağı da bütünlük ilkesini korumaktadır (m. 82). Bu hükümlerden, bir siyasi partinin federal yapıyı kurmayı amaç edinemeyeceğini anlıyoruz.³³

³⁰ Soysal, s. 182.

³¹ Oktay Uygun, **Federal Devlet**, 3. B., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2007, s. 98-99.

³² Any. M., T. 30.11.1993, E. 1993/2, K. 1993/3, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 09.06.2012, s. 22.

³³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 104.

2. Devletin Organlarında Teklik

Üniter devlette yasama, yürütme ve yargı yetkileri tek elden yürütülür; yani yasama, yürütme ve yargı organları tektir. Üniter devlette organlar tek olduğu gibi anayasa da tektir. Yasama, yürütme ve yargılama yetkilerinin, bu yetkileri kullanan organların ve anayasanın tek olması, ülkede birliği ve bütünlüğü sağlar.

Yasama, yürütme ve yargı yetkileri, bütün ülkede geçerlidir. Türkiye Cumhuriyeti ilk kurulduğu dönemlerde yasama, yürütme ve yargı organlarının yetkileri Meclis'te, yani tek bir organda toplanmıştı. Daha sonra kuvvetler ayrılığı prensibinin benimsenmesi ile bu üç yetkinin ayrı organlar eliyle yürütülmesi gerektiği anlaşılmıştır.

a. Yasama Organında Teklik

Üniter devlette sadece bir tane yasama organı vardır. Dolayısıyla yasama yetkisi bir tek organ tarafından kullanılmaktadır. Bu nedenle, üniter devlette mahalli idarelerin kanun çıkarma yetkisi yoktur.³⁴ Diğer bir ifade ile üniter devlette, salt bir hukuk ve kanun birliği vardır.³⁵ Üniter devlet modelindeki bu mutlak hukuk birliği, işin doğasından gelmektedir.³⁶ Üniter devletin temelinde ilk olarak, tek anayasanın varlığı ilkesi yatmaktadır. Bu anayasa, ülkedeki bütün güç merkezlerinin çerçevesini çizmektedir ve bütün ülkede geçerlidir.

b. Yürütme Organında Teklik

Üniter devlette, yürütme organı ve yetkisi de tektir. Üniter devlette yürütme organının başında parlamenter sistemde, başbakan ve bakanlardan

³⁴ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 186.

³⁵ Teziç, s. 121.

³⁶ İba, s. 67.

oluşan bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanı (devlet başkanı), başkanlık sisteminde ise başkan vardır. Üniter devlette yürütme yetkisi bunlara aittir. Ancak büyük bir ülkede yürütme ve idare yetkisinin sadece cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlardan oluşan başkent teşkilatı eliyle kullanılması imkansızdır. Bu nedenle, yürütme görevi için daha geniş bir örgütlenmeye gereksinim duyulmuştur.³⁷

İşte bu nedenle üniter devlette idari teşkilat, merkezi idare (başkent ve taşra teşkilatı) ve mahalli idareler (il özel idaresi, belediye ve köy) olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Dolayısıyla da üniter devlet modelinde idari teşkilata, esasen Anayasa'nın 123. maddesinin 2. fıkrasında ifade edildiği gibi merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri hakimdir.

c. Yargı Organında Teklik

Üniter devlette, tek bir yargı organı vardır. Dolayısıyla yargılama yetkisi de bir tek organ tarafından kullanılmaktadır. Ancak işin doğası gereği üniter devlette de çok sayıda ilk derece ve yüksek mahkemelerden oluşan yargı teşkilatı vardır.³⁸

C. Üniter Devlet Çeşitleri

Üniter devletlerde sadece merkeziyetçi bir yapıdan söz edilemeyeceğine göre belirli bölgelere özerklik ya da ortak ihtiyaçları karşılama yetkisi de tanınır. Bu durum, ülkedeki ulus çatısı altında belirli bir ayırt edici özelliği olan topluluğa kendi kendini idare etme özerkliğinin verilmesidir. Söz konusu durum, ikinci seviyede görünse de tanınan özerklik belirli bir seviyeye ulaşırsa devletin şeklini yeniden tanımlamak ihtiyacı

³⁷ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 186.

³⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 186.

doğabilir.³⁹ Bu bakımdan üniter devlet, merkezi üniter devlet ve yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü üniter devlet olarak ikiye ayrılmaktadır.

Ancak doktrindeki bir görüşe göre, günümüzde büyük bir üniter devletin yerinden yönetim ilkesi olmadan, sadece merkezden yönetim şeklinde örgütlenmesi imkansızdır. Şehirlerdeki kamu hizmetlerinin köy ve kasabalarda merkezden yürütülmesini faydasız gören görüş, söz konusu ayrıma yer vermemiştir. Buna göre, saf bir merkezi üniter devlet örneği bulunmadığından, bütün merkezi üniter devletler yerinden yönetim ilkesine yer vermektedir.⁴⁰ Gerçekten de bu anlamda, üniter devletin sadece yerinden yönetime dayanan şeklinden bahsetmek mümkündür.

1. Merkezi Üniter Devlet

Merkezi üniter devlet, devletin yönetimiyle ilgili bütün yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tek bir merkezde toplandığı üniter devlettir. Bütün bu yetkiler, devletin merkezi olan başkentte toplanmıştır. Devlet, başkent dışında taşrada bir sorun çıktığında sorunu çözmek için uzmanlaşmış görevlilerini gönderir. Bu model, günümüzde uygulanmamaktadır.⁴¹

Merkezi üniter devlet, merkezden yönetim ilkesini esas almıştır. Bu durum, kırtasiyeciliği artırır, ayrıca halkın yerel kamu hizmetlerinin görülmesine katılımını sağlamaz. Bu nedenle de demokratik değildir.

Merkezi üniter devletin bu sakıncalarını gidermek için yetki genişliği ilkesi (tevs-i mezuniyet, adem-i temerküz, deconcentration) ortaya atılmıştır. Bu ilke, devletin tek bir merkezden yönetilmesinin yaratacağı sorunu gidermek amacıyla yetki ve sorumlulukların bir kısmının taşradaki temsilcilere devredilmesi anlamına gelmektedir.⁴² Yetki genişliği, devletin merkeziyetçi

³⁹ Nalbant, s. 28.

⁴⁰ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, 1. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2011, s. 483.

⁴¹ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar**, 5. B., İstanbul, Legal Yayıncılık, 2009, s. 149.

⁴² Süleyman Sırrı Terzioğlu, **Anayasa Hukuku**, 2. B., Adana, Karahan Kitabevi, 2011, s. 10-11.

yapısını bozmaz. Hatta bu durumu Chapus, "vuran aynı çekiç olmakla beraber sapı kısaltılmıştır" şeklinde ifade etmiştir.⁴³ Yetki genişliği, illerin idaresinde valiler tarafından uygulanır. Buna göre valiler, anayasa ve kanunlara uygun olarak sınırlı da olsa merkeze danışmadan kendiliğinden hareket edebilecektir. Merkez tarafından atanan bu kamu görevlileri, merkeze hiyerarşik bağ ile bağlıdırlar ve merkez adına hareket ederler.

Aslında idarenin bütünlüğü ilkesi (Any. m. 123) ile devletin bütünlüğü (Any. m. 3) kuralı birbirinden farklıdır. Ancak bütünlüğünü yitiren bir idare, devletin bütünlüğünü de tehlikeye sokar. Ama elbette ki, devletin bütünlüğü idarenin bütünlüğünden daha farklı bir boyuttaki bölünmezliği içermektedir. Bu nedenle Anayasa, ülkenin parçalanmasına da federe devletlere ya da özerk bölgelere ayrılmasına da izin vermez. Buna rağmen idarenin içinde çeşitli kamu tüzel kişileri bulunabilmektedir.⁴⁴

2. Yerinden Yönetim Uygulamasının Kabul Gördüğü (Adem-i Merkeziyetçi) Üniter Devlet

Bir devlette kamu hizmetlerinin görülmesine merkez yanında özerk yerinden yönetimler, yani mahalli idareler de katılmaktaysa, buna yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü üniter devlet denir. Bu yapı, yerel halkın da yönetime katılmasını sağladığından demokratiktir.

Yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, yönetim ve mali alanda serbestçe hareket etme imkanına sahiptir. Bu durumda yerinden yönetim kuruluşları, özerk bir yapıya sahiptir. Bu nedenle sorumluluk da yerinden yönetim kuruluşlarına aittir. Ancak bu durum, devletin tek olma özelliğini ortadan kaldırmaz. Zira yerinden yönetim kuruluşları faaliyetlerini, merkezi tek devletin çıkardığı kanunlara uygun

⁴³ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. 1, 8. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2011, s. 151, naklen Chapus, *Droit Administratif*, C. 1, 1996, s. 357.

⁴⁴ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, İ.Ü.S.B.F., Gür- Ay Matbaası, 1982.

olarak yürütürler.⁴⁵ Bu anlamda özerklik, bağımsızlık anlamına gelmemektedir.

Merkezden uzaklaşma (decentralisation) isteği ve bunu yaparken tercih edilen yol, yerel şartlardan etkilenir. Bunu yaparken politik ideolojiler, politikacıların ya da yüksek dereceli memurların kişisel kanaatleri ya da hırsları, seçmenlerin ihtiyaçları ya da baskısı etkili olabilir. Ancak bu farklılıklara rağmen merkezden uzaklaşırken ulaşılmak istenen iki amaç vardır. Bunlar, hizmetlerin sunulmasında etkinliği artırmak ve insanlara yaşamlarını etkileyen kararlarda daha çok söz hakkı vermektir.⁴⁶

İngiltere, egemenliğin tek bir merkezde toplandığı üniter bir devlettir. Yine de belli bölgelere bir miktar yasama ve yürütme özgürlüğü tanınmıştır. Örneğin, 1922'de Kuzey İrlanda'ya pek çok konuda yasama ve yürütme özgürlüğü - Birleşik Krallık Parlamentosu bu özgürlüğü geri çekme gücünü elinde tutsa da (ki 1972'de çekmiştir)- verilmiştir. Birleşik Krallık'ın her yerinde köklü bir yerel yönetim sistemi de işlemektedir; ancak bu durum üniter devlet yapısında boşluk olarak yorumlanmamıştır. Çünkü İngiltere'de Galler'de ve İskoçya'da yerel yönetimler tarafından kullanılan bütün güçler, Birleşik Krallık Parlamentosu tarafından kendilerine lütfedilmiştir ve geri alınabilir.⁴⁷

Üniter bir devlet olan İngiltere'de bugünkü yerel yönetim sistemini oluşturan otoriteler, 1872 ve 1888 yıllarında kuruldu. Bu sistem içinde büyükşehirler, kontluk ilçe konseyi denilen tek bir otorite tarafından yönetilirken; ülkenin geri kalanı, iki tekerlekli bir yapıya sahiptir. Bunlardan üstteki yapı kontluk konseylerinden, alttaki yapı ise bölge konseyleri olarak tanımlanacak birimlerden oluşur. İngiltere'deki bu konseylerin eylemlerinin limiti, ultra vires olarak belirlenir, yani parlamento tarafından özellikle yetki verilmedikçe konseylerin herhangi bir eylemde bulunma hakkı yoktur.⁴⁸

⁴⁵ Teziç, s. 122.

⁴⁶ Peter Willmott, **Local Government Decentralisation and Community**, Policy Studies Institute, 1987, s. 4.

⁴⁷ R. M. Punnett, **British Government & Politics**, London, Heinemann, 1976, s. 371.

⁴⁸ Brian Chapman, **The British System of Government**, London, 1970, s. 235-237.

İngiltere'de Parlamento tüm ülke için kanun çıkarır, bu yolla seçilmiş yerel konseylere görevler dayatır ve birtakım güçler bahşeder. Ancak bu konseylerin yasama gücü yoktur; zira İngiliz yerel yönetiminin esas işi yürütmedir. Diğer bir ifade ile İngiliz yerel yönetimleri de parlamento tarafından çıkarılan kanunların uygulanmasıyla ilgilenir. Ancak son zamanlarda yerel yönetimlere yüklenen hizmetlerin sayısı çok hızlı artmaktadır. Parlamento tarafından yerel yönetimlere yeni görevler veren ya da mevcut görevlerinin kapsamını genişleten kanunların kabul edilmediği bir sene geçmediği ifade edilmektedir. Bazen parlamento daha önceden yerel yönetimlere verilmiş bir görevi alıp merkezi idareye nakletse de bütününe bakıldığında, yerel yönetimlere verilen görevlerin sayısı ve önemi ellerinden alınanlardan çok daha fazladır.⁴⁹

Yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü üniter devlet, genel devlet yönetiminin yanında, o bölgede yaşayan halkın müşterek işlerini kendi başına yönetmesini sağlayan yerel yönetimleri de içermektedir. Bu nedenle, bu üniter devlette idari örgütlenme, hem yetki genişliği ilkesine hem de yerinden yönetim ilkesine dayanır.⁵⁰ Türkiye'de yerinden yönetim ilkesi olarak ifade edilen devletin merkezi yönetim dışındaki örgütlenmesi, Fransa'da serbest yönetim ilkesi (serbest idare) olarak ifade edilmektedir.⁵¹ Serbest yönetim ilkesi Fransa'da, mahalli idarelerin özerkliğini güvence altına almak için benimsenmiştir. Seçilmiş kurullar, serbest yönetimin kurumsal ilkesidir. Serbest yönetimin hukuki ve mali araçları yanında kanun ile belirlenmiş serbest yönetim alanı da vardır. 1958 Anayasası'nın 72. maddesine göre, üniter bir devlet olan Fransa'da yerel yönetimler; iller, belediyeler, bölgeler ve komünler (deniz aşırı memleket yönetimi) olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Türkiye'de ise mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Fransa'da yerel yönetimlerin içinde bölge örgütlenmesinin de olması, Fransa'nın Türkiye'ye göre daha az merkeziyetçi olduğunu

⁴⁹ G.D.H. Cole, **Local and Regional Government**, Great Britain, 1947, s. 29-30.

⁵⁰ Nalbant, s. 28.

⁵¹ Nalbant, s. 28-31.

gösterir.⁵² Bu durumda Fransa'da adem-i merkeziyetçi yapının daha ağır bastığını söyleyebiliriz.

Üniter bir devlet olan Fransa'da 1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformları Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim anlayışına çevirmiştir. Bu değişimlerde valinin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılması, önemli bir adım olmuştur.⁵³ Federe devletlere tanınan özerklik Fransa'da yerel birimlere tanınmamıştır. Ancak Fransa'daki yerel yönetimlerde, yerel yönetimlerin ayrılmaz bir parçası olan özerklikten daha fazlasının olduğu söylenebilir. Bu anlamda Fransa'da, üniter ve federal devletleri oluşturan özelliklerden federal sistemin özelliklerinin ağır bastığını ileri sürenler de bulunmaktadır.⁵⁴

Üniter bir devlet olan Türkiye'de hem yetki genişliği hem de yerinden yönetim esasları benimsenmiştir. Böylece merkezi üniter devletin sakıncaları giderilirken bir yandan da devletin bütünlüğü sağlanmaktadır.

II. ÜNİTER DEVLET ŞEKLİNİN DİĞER DEVLET ŞEKİLLERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

A. Üniter Devlet - Bölgesel Devlet

Bölgelere tanınan özerkliğin anayasa ile güvence altına alındığı devlete, bölgesel devlet denmektedir. Bölgesel devlette anayasa ile kendisine özerklik verilen özerk bölgelere, sadece basit idari yetkiler değil, daha da önemlisi belirli konularda yasama yetkisi de tanınmıştır. Bu nedenle, özerk bölgelerin bir de parlamentosu bulunmaktadır. Böylece özerk bölgeler, kendi bölgeleri için ve kendi yetki alanlarına giren konularda (örneğin eğitim, kültür, sağlık, vs.) parlamentoları aracılığı ile kanun çıkarabilmektedir. Halbuki üniter devletlerde mahalli idarelere, yetki alanlarına giren konularda yasama yetkisi

⁵² Kaboğlu, s. 150-153.

⁵³ Fikret Toksöz, v.d., **Yerel Yönetim Sistemleri**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2009, s. 58-59.

⁵⁴ Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Ankara, 1994, (Erişim) http://www.pecya.com/pub/fransa-ve-istryanyada_yerinden-yonetim, ET. 10.04.2012, s. 45-46.

değil, sadece idari yetkiler tanınır.⁵⁵ Bu nedenle de yasama yetkisi ile donatılan özerk bölgeler, mahalli idarelerden farklı olarak siyasal karar merkezine dönüşmüşlerdir.

Bölgesel devletlerde özerk bölgelere verilen yetkiler, kanunla değil; anayasa ile verilir. Halbuki üniter devlette mahalli idarelere tanınan yetkiler genellikle kanunlarla düzenlenir. Yetkinin kanunla değil anayasa ile düzenlenmiş olması ise daha büyük bir güvence tanındığı anlamındadır. Zira anayasayı değiştirmek kanunları değiştirmekten daha zordur. Ancak çoğu üniter devlette de yerinden yönetim ilkesinin çerçevesi anayasa ile çizilmiştir, hatta mahalli idarelere bazı yetkiler doğrudan anayasa ile tanınmıştır. Bu nedenle de bu durumu, çok kati bir fark olarak göremeyiz.⁵⁶

Bölgesel devlet, üniter devlet içerisinde etnik, dilsel ya da tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşma gösteren bölgelere anayasa ile değişik ölçülerde özerklik tanınması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu özerklik, bölgelere bazı konularda yasama yetkisi tanınması ile somutlaşmaktadır. Üniter devlet modelinde mahalli idarelerin özerkliği ise, idari anlam taşımaktadır. Bu nedenle de bölgesel devlet, üniter devletin siyasal iktidarın bölünmezliği, merkeziyetçi olma ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Bölgesel devlette bölgelerin yetkileri, üniter devletteki mahalli idarelerin yetkilerinden daha çoktur. Bölgesel devleti üniter devletten ayıran en önemli fark, bölgelerin bazı konularda yasama yetkisine sahip olmasıdır.

Bölgeci devlet uygulaması olarak karşımıza çıkan İspanya'da, anayasa ile özerk bölgelerin halkı için "milliyetler" ifadesinin kullanılması, İspanyol siyasal sisteminin federal özelliklerinin ağır bastığını göstermektedir.⁵⁷ İspanya'da mahalli idareler; bölgesel yönetim, il yönetimi ve belediyeler olmak üzere üçlü bir şekilde örgütlenmiştir. İspanya, üniter bir yapı içinde geniş bir yerinden yönetim sisteminin uygulandığı bir ülkedir.⁵⁸ İspanya Anayasası, federal bir devlet öngörmemekle birlikte, İspanya'da federal

⁵⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 215.

⁵⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 215.

⁵⁷ Uygun, s. 127.

⁵⁸ Toksöz, v.d., s. 77.

devlete benzer bir çeşit Bölge Devletleri veya Özerk Topluluk Devletleri görülmektedir. İspanya'daki mahalli idareler, hem Devlet'in hem de Özerk Topluluk'un kanunları ile bağlıdır. Mahalli idarelerin özerkliği, güvence olarak Anayasa'da benimsenmiştir; ancak özerkliğin içeriği tam olarak düzenlenmemiştir.⁵⁹

İspanya'da mahalli idareler, diğer Batı Avrupa devletleriyle karşılaştırıldığında oldukça küçük bir role sahiptir. Geleneksel idari sistem içinde, merkezi idarenin emrinde kalarak birkaç işlevi yerine getirmiş ve giderek daha da önemsiz hale gelmiştir.⁶⁰ İspanya etkili politik birleşmesi üç yüz yıl önce gerçekleşmesine rağmen, bölgelerinin çeşitliliği bakımından göz dolduran bir ülkedir. Ekonomik uğraş ve gelir farklılıkları yanında, bölgeler arasında güçlü kültürel çeşitlilik vardır. Bask, Katalan ve Galicianlarca konuşulan farklı diller, bazı bölgelerde (Katalonya, Aragon, Valensiya ve Mallorca) varlığını XVIII. yy.'a kadar sürdüren politik kurumlar ya da Bask ülkesi ve Navarre'nin XX. yy.'a kadar faydalandığı mali imtiyazlar, vatandaşlarına özel bir politik kimlik hissini teşvik etmiştir. Böylece yeni Anayasa'nın 1978'de kabulü, sadece parlamenter demokrasiyi restore etme değil, İspanya'da bölgesel yönetimin uygulanabilirliği anlamına da gelmekteydi.⁶¹

Federal ve bölgesel devletlerde, yürütmenin yanında yasama ve yargı yetkileri de belirli düzeyde devletle paylaşılmaktadır. Bölgeselleştirilmiş ve federalizme yaklaşmış olan İspanya örneğinde de Özerk Topluluk adı verilen bölge yönetimlerine, bu anlamda bir özerklik verilmektedir. Üniter devletlerde ise yerel ve bölgesel yönetimler, üniter devletin bütüncül yapısı içinde sınırlı bir özerklikten yararlandıklarından, yasama yetkileri yoktur.⁶²

⁵⁹ Ascension Elvira, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 13-17 Temmuz 1995, s. 130.

⁶⁰ Edward C. Page & Michael J. Goldsmith, **Central and Local Government Relations**, Great Britain, 1987, s. 136.

⁶¹ Robert Bennett, **Territory and Administration in Europe**, Great Britain, 1989, s. 205-209.

⁶² Keleş, **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, s. 83-84.

Yerel özerklik meselesi, Amerikan yerel yönetimleri alanında da enönemli hatta en kafa bulandırıcı sorun olarak görülmektedir. Ancak orada da yerel yönetimlerin güçlü olması gerektiğine inanılmasına rağmen bu yönetimlerin zayıf olduğu ifade edilmektedir.⁶³

B. Üniter Devlet - Federal Devlet

Merkezileştirmek, güç ve otoriteyi bir merkeze toplamak iken merkezileştirmemek, gücü merkezden alıp dağıtmak ya da bölmektir. Merkezileşme ve merkezileşmeme arasındaki ayrımın, federal ve üniter devletler arasındaki ayrımla aynı anlama gelmediğine dikkat etmek gerekir. Üniter devletler, merkezileşmemiş olarak tanımlanabileceği gibi federal devletler de merkezileşmiş karar mekanizması olarak tanımlanabilir.⁶⁴ Bu nedenle de üniter ve federal devlet modellerinden hangisinin daha elverişli bir ortam sağladığının tespiti her ülkenin tarihi, gelenekleri, ekonomik, sosyokültürel ve siyasal koşullarıyla ilgili bir meseledir. Üniter devlet, egemenliğin merkezi bir devletin organları aracılığıyla, halk adına kullanıldığı bir sistemdir. Bu nedenle üniter devlette yerinden yönetim kuruluşlarının kanun çıkarma, devletin varlığını ve cumhuriyetin bütünlüğünü sorgulama yetkileri yoktur. Çünkü üniter model, devletin kendisini oluşturan alt birimlerle egemenliği paylaşması ilkesiyle bağdaşmaz.⁶⁵

Federal devlet ise egemenliğin ulusal topluluklar adına eyalet, state, land, canton, özerk bölge gibi farklı isimler taşıyan yönetsel birimlerle devlet arasında paylaşıldığı bir sistemdir. Üniter devlette salt idari yerinden yönetim ilkesi geçerliken; federal devlette siyasal yerinden yönetim ilkesi geçerlidir. Ancak Keleş, son gelişmelerin, bu iki yerinden yönetim ilkesi arasındaki

⁶³ Henry Wells, "Local-Government Autonomy in The United States", **Heinonline** 23 Rev. Jur. U.P.R. 34 1953-1954, (Erişim) <http://heinonline.org>, ET. 26.03.2012, s. 1.

⁶⁴ Robert J. Bennett, **Decentralization Local Governments, and Markets**, New York, Oxford University Press, 1990, s. 29-30.

⁶⁵ Ruşen Keleş, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 13-14 Temmuz 1995, s. 15-16.

farkın giderek azaldığına, aradaki farkın içerikten ziyade, derece farkı şekline döndüğüne ve özerk yerel yönetim kavramının kapsamının da genişlediğine işaret ettiğine dikkat çekmektedir.⁶⁶

Federal devleti oluşturan federe devletler, üniter devletteki yerinden yönetim kuruluşları gibi görünmektedir. Halbuki federe devlet, normal bir merkezi devlettir; ancak mahalli idareler merkezi devlete bağlı onun vesayeti altındaki kuruluşlardır.⁶⁷ Federal devlette federe devletler, federasyonun müdahalesi olmadan kullanabildikleri kendilerine özgü yetkilere sahip olduklarından, federal devlette özerklik ilkesi hakimdir. Bu ilke, federe devletleri üniter devletteki mahalli idarelerden ayırmaktadır.⁶⁸ Bu anlamda federal devlette, federe devletleri bir devletteki yerinden yönetim kuruluşlarından ayıran nokta, federe devletlerin merkezi devlet yönetiminin formasyonuna katılmalarıdır.⁶⁹

Ancak federal devlet özünde, mahalli idarelerin özerkliğini otomatik olarak sağlayan bir yapı değildir. Diğer bir ifade ile federal devlet yapısının benimsenmesi, mahalli idarelerin mutlaka güçleneceği ya da mali özerkliklerinin mutlaka sağlanacağı anlamına gelmemektedir. Hatta mahalli idarelerin özerkliğinin, üniter devletlerde federal devletlere göre daha iyi sağlandığı bile ifade edilmektedir. Bu nedenle üniter modelde, mahalli idarelere geniş özerklik alanı sağlanmasına da bir engel bulunmamaktadır.⁷⁰

Federal devletin en temel özelliği; bölünmüş siyasal iktidarın varlığıdır. Federal devlet ile üniter devlet arasındaki en önemli fark; federal devlet yapısında üniter devletten farklı olarak birden fazla iktidar merkezinin bulunmasıdır. Federal devlette birden fazla iktidar merkezinin bulunması, merkeziyetçi olmama ilkesinden kaynaklanmaktadır. Bu iktidar merkezleri, yetkilerini birbirlerinden değil; üstün anayasadan alan, hukuki açıdan birbirlerine eşit ve bağımsız birimlerdir. Üniter devlette ise siyasal iktidar tek

⁶⁶ Keleş, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, s. 17.

⁶⁷ Özer, s. 67.

⁶⁸ Teziç, s. 127.

⁶⁹ Kemal Dal, **Anayasa Hukuku**, Ankara, İLK SAN Matbaası, 2006, s. 58.

⁷⁰ Keleş, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, s. 18-21.

olduğundan federe devlet görünümündeki mahalli idareler, yetkilerini bağlı oldukları merkezi iktidardan almaktadırlar.

Üniter devlette, bütün ülke halkının iradesi ön plandadır. Federal devlette ise federe devletlerin yetkili oldukları konular esas alınarak sadece federe devletleri oluşturan halkın iradesi ön plandadır. Bütün halkı ilgilendiren ve federal devletin yetkisine giren konular için ise, bütün ülke halkı yanında federe devletlerin halkının iradeleri ayrıca değerlendirilir.⁷¹

Üniter devlet yapısının idari ilkesi, merkeziyetçiliktir. Bu ilke, siyasal iktidar ile beraber idarenin de "tek" ve "bütün" olması gerektiğini savunur. Merkez ile çevreye doğru yayılmayı sağlayan birimler arasındaki ilişki, görevler ayrımı değil; yukarıdan aşağıya doğru giden bir yetki paylaşımı öngörür. Yetki paylaşımında yetki, yetkinin verildiği birim için "hükümrancılık" değil; sorumluluk getirir. Mahalli idareleri güçlendirmek de bu şekilde değerlendirilmesi gereken bir süreçtir.⁷²

Buna rağmen, federal devlet yapısının idari ilkesi, adem-i merkeziyetçilik - subsidiarite - yerellik ilkesidir. Burada ana birimler arasındaki ilişki, görev dağılımına dayanır. Her birim, kendisine verilen görevlerden doğan gelir kaynaklarına ve serbestçe harcama yetkisine, görev için gereken personele ve malvarlığına, göreve ilişkin karar alma ve kararları yürütme gücüne sahiptir. Görev ayrımı, görevi üstlenen birim için o konuda "hükümrancılık" sağlar ve başka birimin de o alana karışmasına izin vermez. Üniter bir devlette, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin bu şekilde tekrardan düzenlenmesi, devletin idari örgütlenmesinde ilke değişikliği anlamına gelir. Buna göre, talep edilen idarede adem-i merkeziyetçiliktir.⁷³

Üniter devlet yapısı, siyasi ve idari örgütlenmede birliği gerekli kılar. Birlik, siyasal iktidarın ve kanunların tek olmasını ifade eder. Bu nedenle de üniter devlette, hukuk birliği vardır ve kanunlar herkes için geçerlidir. Diğer bir

⁷¹ Uygun, s. 94.

⁷² Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 2, Nisan 2000, s. 29.

⁷³ Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", s. 29.

ifade ile yasama, yürütme ve yargı organları tektir ve yetkileri bütün ülkeyi kapsar. Bu durum elbette ki, merkez organların sadece belirli bir bölgede geçerli işlem yapmalarına engel değildir. Federal devlet yapısı ise siyasal ve idari örgütlenmede çeşitliliği, yani birden fazla siyasal iktidarı barındırır. Bu nedenle de federal devlette birden fazla devlet olduğundan yasama, yürütme ve yargı organları da birden fazladır.⁷⁴

Federal devlette vatandaşlar kendilerini, ulusal ve yerel olmak üzere iki farklı kimlikle tanımlarlar, bu durum federal siyasi kültürün bir özelliğidir.⁷⁵ Üniter devlette ise ulusal kimliği en üste koyma düşüncesi hakimdir; yerel kimlik daha sonra gelir.

Federal devlet, bölgesel kimliğin çok güçlü olduğu ülkelerde ulusal kimlik yanında alt kimlikleri de korumak açısından üniter devletle karşılaştırıldığında, üniter devlete göre daha elverişli bir siyasal sistemdir. Zira bölgesel kimliklerin ulusal kimlikle yarış halinde olduğu, yani sosyal yapıda ciddi farklılaşmanın olduğu bir ülkede, üniter devletin demokrasi araçları yetersiz kalabilir.⁷⁶ Zaten birden fazla bölgenin siyasal karar alma sürecine katılımının sağlanması amacı ile siyasal iktidarın bu merkezler arasında paylaşılması, federal yapının çıkış noktasıdır. Ancak bu durumu, federal devletin üniter devletten üstün olduğu şeklinde yorumlamamak gerekir. Çünkü günümüzde federal yapıyı benimseyen ülkelerin tamamının, üniter devletlere göre daha ileri seviyede demokrasi ve özgürlük kültürüne sahip olduğunu söylemek zordur. Bu amaçlara, çeşitliliği korumak adına mahalli idarelerin özerkliğini sağlayan, insan haklarına saygı duyan bir üniter devlet aracılığıyla ulaşılabileceğini söylemek mümkündür.

Zira üniter ve federal devlet yapıları birbirleriyle yarışan değil; farklı sosyal yapılara uygun düşen siyasal sistemlerdir. Bu nedenle üniter ve federal devlet modelleri, farklı siyasal kültürlere göre tercih edilmesi gereken sistemlerdir. Bu anlamda bu devletleri birbirinin alternatifi olarak düşünmemek

⁷⁴ Nalbant, s. 28-29.

⁷⁵ Uygun, s. 344.

⁷⁶ Uygun, s. 346.

gerekir. Sosyal yapıdaki farklılaşmanın çok derin yaşanmadığı, ulusal kimliğin alt kimliklerden daha güçlü olduğu ülkelere üniter devlet yapısı daha uygun düşmektedir. Bu ülkeler üniter devlet yapısını benimseyerek demokratik, özgürlükçü, katılımcı yöntemlerle daha verimli sonuçlar alabilirler.⁷⁷

Birtakım olası sorunlara rağmen, federal devletler üniter devletlere göre çok uluslu demokrasilerle daha sık ilişkilendirilmiştir. Dünyada çok uluslu pek çok devlet olmasına rağmen, bunların pek azı demokratiktir. Ama var olan çok uluslu demokrasilerin tamamı federaldir. Federal devletler aynı zamanda demokratik yapıya daha uygun olduğundan çok uluslu toplumlarda, demokrasi genellikle federal yapıyla var olur. (İsviçre, İspanya, Kanada, Hindistan gibi) Buna rağmen, federal yapının birçok ülkede savaş problemine yol açtığı durumlar da görülmektedir.⁷⁸

Federal bir devlet olan Amerika'da üniter yapıya karşı federal hatta konfederal yapıdan ve bu devlet şekillerinin altında yatan zıt prensiplerden çok sık bahsedilmektedir. Bu prensipler genellikle, "merkezileşmeye" karşı "merkezileşmeme" ya da ulusal güçlerin merkezileşmesine karşı bir ulusal ve birden fazla bölgesel hükümet arasında güçlerin bölünmesi bakımından tanımlanmaktadır.⁷⁹

Federal Alman yönetimi ise bölgesel bir idare modeli üzerine kurulmuştur. Bu modele göre, merkezi idarelerin çoğu kanunların yapılmasından sorumluyken, ulus altı birimler daha üstteki otoritelerin çıkardıkları kanunları icra etmekle sorumludur. Ancak yine de bu birimler, Gordon Smith'in tabiriyle "eriyip birbiriyle kaynaşmış" bir idari yapı içinde, kendileriyle ilgili alanlarda belirli bir özerkliğe sahiptirler. Bu anlamda, Alman idare modeli kuvvetli bir birliktelikle tanımlanan oldukça merkezi bir devlet değildir. Alman modelinde hükümetler arası ilişkiler, geleneksel çift yönlü federalizme zıt olarak, hükümetin bütün kademelerini etkileyen toplum

⁷⁷ Uygun, s. 346.

⁷⁸ Alfred Stepan, "Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model", **Journal of Democracy**, Volume 10, Number 4, October 1999, s. 19.

⁷⁹ Arthur B. Gunlicks, **Local Government in the German Federal System**, Durham, Duke University Press, 1986, s. 200.

işlerinin yerine getirilmesinde sorumluluğu paylaşan; devlet, eyalet ve yerel yönetim arasında işbirlikçi bir sistem öngörmektedir.⁸⁰

III. ÜNİTER DEVLET MODELİNDE İDARİ TEŞKİLATA HAKİM OLAN İLKELER

Devletin idari yapısına, tarihi, sosyal, ekonomik ve coğrafi gibi pek çok faktör etki eder. Ülkenin idari yapısı ile devlet yapısı arasında da çok yakın hatta doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre devlet yapısı olarak merkeziyetçiliği, yani üniter devlet yapısını benimseyen devletlerde, merkezden yönetim ilkesi ağırlıklı ve yerinden yönetim ilkeleri bir arada uygulanmaktadır. Ancak federal devlet yapısını benimseyen devletlerde, yerinden yönetim ilkesi esas alınmaktadır.⁸¹

Her ülke siyasi, toplumsal ve ekonomik özelliklerini dikkate alarak merkezden ya da yerinden yönetim ağırlıklı bir idari yapı benimser. Merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri birbirini tamamlayan ilkelere, yani iki ilke aynı anda yan yana uygulanmaktadır. Birbirlerinin karşıtı olmayıp tamamlayıcısı niteliğindeki bu ilkeler, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde tek başına yeterli değildir.⁸² Diğer bir ifade ile ülkelerin idari yapısına hakim olan bu ilkelerin hiçbirisi tek başına uygulanmamaktadır.⁸³ Bir ülkede merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisine ağırlık verildiği ölçülürken, genelde gelir ve giderler göz önünde tutularak, merkezden ve yerinden yönetimlerin faaliyet alanlarına bakılmaktadır.⁸⁴

Kamu hizmetlerinin görülmesinde, topluma bir bütün olarak sunulması esastır. Ancak hizmetlerin daha verimli yürütülebilmesi ve sonuçta hizmetlerin sunumunda daha başarılı olabilmek için idare, merkezden ve

⁸⁰ Gunlicks, s. 202.

⁸¹ Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 143.; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982, s. 46.

⁸² Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 143.

⁸³ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2009, s. 192.

⁸⁴ Atay, s. 55.

yerinden olmak üzere iki biçimde örgütlenmiştir.⁸⁵ Çünkü mahalli idarelerin merkezden ayrı bir varlık olduğunu düşünmek imkansızdır. Merkezi idare, mahalli idareleri idare etmek için, bir hayli karmaşık yapılar geliştirmiş ve prosedürler kabul etmiştir.⁸⁶

Yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü üniter devlet modelinde idare, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre örgütlenmiştir. Buna göre devletin tekli yapısı merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin bir arada uygulanmasına engel değildir. Yerinden yönetime önem veren üniter devletlerde, mahalli idarelere özerklik tanınmıştır. Ancak özerk mahalli idarelerin devlet yapısı içinde yer alması, devletin üniter olma özelliğini bozmamaktadır. Çünkü bu durum, hiçbir zaman bağımsızlık anlamına gelmemektedir.⁸⁷ Özerk mahalli idarelerin devletin üniter yapısı ile bağdaşmadığı şeklinde görüşler ileri sürülse de⁸⁸ özerklik bağımsızlık anlamına gelmediğinden, anayasa ve kanunlar çerçevesinde mahalli idarelerin özerkliği, üniter yapıya ters düşmemektedir.

Üniter devletlere iki yy.'dan beri, merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri hakimdir. Zira ilk yerel yönetim yapısı merkeziyetçiliğin gerçekleşmesinden sonra ortaya çıkmıştır. Üniter bir devlet olan Türkiye'de de 1961 Anayasası'ndan itibaren, merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri Anayasalarımızda birlikte düzenlenmiştir.⁸⁹ Üniter devlet yapısını benimseyen ülkemizde idari yapılanma, merkezden yönetim ilkesi ağırlıklı olmak üzere merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri, birlikte esas alınarak örgütlenmiştir. Ancak son zamanlarda, mahalli idarelerin güçlendirilmesi için yasal düzenlemeler yapılmaktadır. İşte çalışmanın konusu tam da bu noktada üniter devlet modeli ile mahalli idarelere tanınan özerkliğin bir arada nasıl uygulanacağı ve geliştirileceği üzerinedir.

⁸⁵ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 6. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2006, s. 11.

⁸⁶ J. A. Chandler, **Local Government Today**, Manchester University Press, 1991, s. 77.

⁸⁷ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s. 19.

⁸⁸ Ali Akyıldız, "Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık) İlkesi ve Türkiye'nin İdari Yapısına Etkileri", **Türk Hukuk Dünyası**, Y. 1, S. 2, Ekim 2000, s. 93.

⁸⁹ Nalbant, s. 20.

Bu ilkeleri, merkezden ve yerinden yönetim olmak üzere iki başlık altında incelemek mümkün.

A. Merkezden Yönetim İlkesi (Merkeziyet, Centralisation)

1. Merkezden Yönetimin Tanımı

Merkezden yönetim, devlet yapısı ne olursa olsun bütün devletlerin idari yapılanmasında uygulanan bir ilkedir ve bütün kamu hizmetlerinin devlet kamu tüzel kişisinin elinde toplanması anlamına gelmektedir. Bu sistemde, kamu hizmetleri tek bir merkezden belirlenir, planlanır ve uygulamaya konulur. Merkezden yönetim, devlet işlemlerinin tek bir merkezde toplanması anlamına geldiğinden, yönetimin birliği ve tekliği ile ifade edilmektedir.⁹⁰

Merkezden yönetimde, idarenin sunacağı kamu hizmetleri başkent adı verilen tek bir merkezden yürütülmektedir. Merkezi idarenin kamu hizmetlerini yürütmekle görevli başkentteki yetkilileri, başkent teşkilatını oluşturur. Anayasa'ya göre başkent teşkilatı Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşur.

Merkezden yönetimde merkez, kamu hizmetlerinin niteliğine göre bakanlıklar halinde örgütlenmiştir. Her bakanlığın memurları, hem bir bütün olarak hem kendi aralarında hiyerarşiye tabidirler. Bakanlıklar ayrı hiyerarşilere sahip olsalar da bakanlıkların tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Zira tüzel kişi tektir, o da devlettir. Bunlar devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi konumundadırlar ve yetkiyi devlet adına kullanırlar.⁹¹

Başkent teşkilatında alınan kararların ülke çapında uygulanmasını sağlamak için merkezdeki bakanlıkların yürüttükleri kamu hizmetinin niteliğine göre, başkent dışında örgütlenmesi sonucu oluşan teşkilata, taşra

⁹⁰ Atay, *İdare Hukuku*, s. 194.

⁹¹ Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, 72 Teksir -Daktilo- Fotokopi, Ankara, 1977, s. 32-33; Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 11. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2010, s. 95.

teşkilatı denir. Ülkemizde taşra teşkilatı il, ilçe ve bucak yönetiminden oluşan "mülki idare birimleri" ile birkaç ili kapsayan "bölge yönetimleri"nden oluşur.⁹²

Başkent dışında kalan ancak başkente hiyerarşik bağ ile bağlı olan diğer bütün yetkililer taşra teşkilatını oluşturmaktadır. Bu durumda merkezin uzantısı konumundaki taşra teşkilatındaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdırlar. Diğer bir ifade ile merkezden yönetimde merkezdeki organlar yetkinin asıl sahibidir. Taşradaki görevliler ise ancak yetki genişliği ilkesine uygun olarak kanunla yetkilendirildiklerinde karar alabilirler.

2. Merkezden Yönetimin Özellikleri

a. Tek Bir Kamu Tüzel Kişiliği Vardır

Merkezden yönetimde, tek bir kamu tüzel kişiliği vardır. O da devlet kamu tüzel kişisidir. Bir ülkenin bölge, il ya da köy adı altında çeşitli birimlere ayrılması, bunlara tüzel kişilik kazandırmaz. Bu durum, sadece coğrafi bakımdan sınırların belirlenmesi anlamına gelmektedir.⁹³ Türk İdare Hukukunda devlet tüzel kişiliğine, "merkezi idare" de denmektedir.⁹⁴ Buna göre merkezden yönetimde kamu hizmetleri devletten ayrı bir kamu tüzel kişisi tarafından değil; doğrudan devlet kamu tüzel kişisi tarafından görülmektedir.

b. Bütün Yetkiler Merkezde Toplanır

Bu ilkeye göre, kamu hizmetlerinin görülmesinde icrai karar alma ve kararları uygulamaya koyma yetkisi, devlet kamu tüzel kişisine aittir. Kamu hizmetleri ile ilgili her türlü kararı almak ve uygulamak yetkisi merkezdeki

⁹² Atay, **İdare Hukuku**, s. 195.

⁹³ Atay, **İdare Hukuku**, s. 193.

⁹⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. 1, 2. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2009, s. 144.

organlara ait olduğundan, sorumluluk da merkezdedir.⁹⁵ Üniter devletlerde merkez organ, cumhurbaşkanı, parlamento ve hükümetken; vali, kaymakam vs. merkezi idarenin taşradaki görevlileridir.⁹⁶

c. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Vardır

Merkezi idarenin sınırlı sayıdaki yetkilileri aracılığıyla çok sayıdaki kamu hizmetinin bütün ülkeye sunulması imkansızdır. Bu nedenle merkezden yönetimde merkez teşkilatı yanında bir de taşra teşkilatı örgütlenmesi bulunmaktadır. Bunlar merkeze bağlıdır ve merkez adına hareket ederler.

d. Gelir ve Giderler Merkezi Bütçede Toplanır

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi, tek bir merkezde toplandığına göre hizmetlerin yürütülmesi sonucu ortaya çıkan gelir ve giderler de merkezi bütçede toplanır.⁹⁷ Gelir ve giderler merkezileştirildiğinden tek bütçe vardır.⁹⁸

e. Merkezi İdare (Devlet) Bir Bütündür

Merkezden yönetimde devlet kamu tüzel kişisi bakanlıklar, bakanlıklar da başkent ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlense de merkezi idare (devlet) bir bütündür.⁹⁹ Çünkü merkezi idare teşkilatı içinde yer alan birimler, birbirlerine hiyerarşik bağ ile bağlıdırlar. Bu hiyerarşik bağ, devletin bütünlüğünü sağlar.

⁹⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. B., Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s. 66.

⁹⁶ Nalbant, s. 32.

⁹⁷ Özyörük, s. 32.

⁹⁸ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 2. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011, s. 173.

⁹⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 145.

3. Merkezden Yönetimin Yararları

a. Devletin Birliği ve Bütünlüğünün Korunması

Merkezden yönetim, ülkede birliği ve bütünlüğü sağlar.¹⁰⁰ Böylece, bütün ülkenin tek bir güç altında toplanmasını ve güçlü bir devlet yönetimini mümkün kılar. Tarihte de modern devletlerin kurulmasında önemli rol oynayan merkezden yönetim, devlet yönetiminde birliği sağlar.¹⁰¹ Merkezden yönetim, devletin birliğini tehlikeye sokan her türlü tehdide karşı etkili bir biçimde mücadele etmeye imkan sağlayarak devletin içteki ve dıştaki gücünü artırır.¹⁰² Zira merkezden yönetim, siyasal iktidarın güçlenmesini ve genişlemesini sağlar.

b. Hizmetlerin Yürütülmesinde Tasarruf

Merkezden yönetim, hizmetlerin yürütülmesinde tasarruf sağlar. Zira bu sistemde ülkedeki bütün kaynaklar merkezde birleştirildiğinden, bu kaynaklar ülkenin her tarafına daha planlı bir şekilde dağıtılır. Böylece hizmetler daha az harcama ile rasyonel bir şekilde yürütülmüş olur.¹⁰³ Bu ilke ile kamu hizmetleri en hızlı, en tarafsız ve en akılcı bir şekilde yerine getirilir.¹⁰⁴

c. İdarenin Tarafsızlığının Sağlanması

Merkezden yönetim, kamu görevlilerini yerel etkilerden kurtararak idarenin tarafsızlığını sağlar.¹⁰⁵ Çünkü kamu görevlileri merkeze karşı sorumlu olduklarından, yerel baskılara karşı tarafsız kalabilirler.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 173.

¹⁰¹ Günday, **İdare Hukuku**, s. 67; Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 95.

¹⁰² Atay, **İdare Hukuku**, s. 196.

¹⁰³ Günday, **İdare Hukuku**, s. 67.

¹⁰⁴ Atay, **İdare Hukuku**, s. 197.

¹⁰⁵ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 4. B., İstanbul, Alkım Yayınları, 2005, s. 41; Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 144.

¹⁰⁶ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, s. 41.

d. Hizmetlerin Yeknesak Bir Şekilde Yürütülmesi

Merkezden yönetim, hizmetlerin yeknesak şekilde yürütülmesini sağlar.¹⁰⁷ Çünkü merkezden yönetim ilkesi ile çeşitli yörelerin kamu hizmetlerinden merkezi bütçeye katkısı oranında faydalanmaları önlenmiş olur. Böylece merkezden yönetim ilkesi, hizmetlerin ülkenin her tarafına eşit götürülmesini sağlayarak ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki farkı ortadan kaldırır ve ülkenin yeterli düzeyde gelişmemiş bölgelerinin gelişmesini sağlar.

e. Mali Denetimde Kolaylık

Merkezden yönetimde kamu hizmetlerinin görülmesi için ayrılan bütçe tek olduğundan, denetim daha kolaydır.¹⁰⁸ Böylece, devletin bütçesinin merkezin kontrolünde olmasını gerektiren denetim mekanizması ile yolsuzluklar da engellenmiş olur.¹⁰⁹ Ayrıca bu ilke, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, eğitim, sağlık ve ulaşım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına da hizmet eder.¹¹⁰

4. Merkezden Yönetimin Sakıncaları

a. Demokratik İlkelerle Uygun Olmaması

Merkezden yönetim, demokratik ilkelere pek uygun değildir.¹¹¹ Çünkü merkezden yönetimin aşırı derecede uygulanması, kamu hizmetlerinden yararlanacak olanların bu hizmetlerle ilgili alınacak kararlara katılmalarını engeller. Diğer bir ifade ile halkın yönetime katılmasının sınırlarını daraltır.

¹⁰⁷ Günday, **İdare Hukuku**, s. 67.

¹⁰⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 174.

¹⁰⁹ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, s. 41.

¹¹⁰ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2. B., İstanbul, Beta Yayınevi, 2010, s. 234.

¹¹¹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 595; Günday, **İdare Hukuku**, s. 68; Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 144; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, 4. B., İstanbul, Der Yayınları, 2011, s. 172; Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, 5. B., Işın Yayıncılık, Ankara, 1985, s. 138.

b. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğe Yol Açması

Merkezden yönetimin en önemli sakıncası, gereksiz bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açmasıdır.¹¹² Çünkü merkezden yönetimde karar alma yetkisi merkezde olduğundan, taşradaki kamu görevlileri tek başına karar alamazlar. Bu nedenle de kamu hizmetlerini görürken her an karar almak zorunda kalan idare, merkezle yazışmak zorunda kalır. Bu durum ise zaman kaybına ve aynı zamanda da işlerin yavaşlamasına neden olur.¹¹³

c. Yerel İhtiyaçların Dikkate Alınamaması

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara göre yürütülmesini zorlaştırır.¹¹⁴ Çünkü merkezden yönetimde bölgelerin ihtiyaçlarının uzaktan tespit edilmesi zordur, bu nedenle de tespit edilen ihtiyaçlar gerçektekinden farklı olabilir.

Ayrıca merkezden yönetim, kamu görevlilerinin atanmasında da olumsuz bir rol oynayabilir. Zira kamu hizmetlerini yürütmek kamu görevlisinin görevi olduğu halde, kamu görevlileri merkeze iyi görünmek için halkın isteklerine gereken önemi vermeyebilirler.¹¹⁵ Tüm bu sakıncalarına rağmen merkezden yönetim, sistemi koruyan bir işlev görmektedir. Bu sakıncaları önlemek için, yetki genişliği gibi birtakım araçlara başvurulabilir.

¹¹² Günday, **İdare Hukuku**, s. 68; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 174; Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 144; Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 212; Eroğlu, s. 138; Onar, C. 2, s. 594-595.

¹¹³ Günday, **İdare Hukuku**, s. 68; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 174.

¹¹⁴ Onar, C. 2, s. 595; Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 144.

¹¹⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 212.

B. Yerinden Yönetim İlkesi (Adem-i Merkeziyet, Decentralisation)

1. Yerinden Yönetimin Tanımı

Yerinden yönetim ilkesi, merkezden yönetimin aksine, kamu hizmetlerinden bir kısmının merkezi idare dışında kalan, yani merkezin hiyerarşisine tabi olmayan kamu tüzel kişileri tarafından görülmesidir.¹¹⁶

*"Yerinden yönetim, devlet idaresini küçük ünitelere bölerek ve yeniden teşkilatlandırılarak idarenin etkili ve verimli hale getirilmesi suretiyle demokratik uygulamaların geliştirilmesi anlamına gelmektedir."*¹¹⁷ Bir başka tanıma göre, *"Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir."*¹¹⁸

Merkezden yönetimden farklı olarak yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Yerinden yönetimde kamu hizmetlerinin sunulması açısından karar alma ve uygulama yetkisi, özerk yerinden yönetim kuruluşlarına aittir. Yerinden yönetim, yer ve hizmet bakımından yerinden yönetim olmak üzere iki çeşittir.

Yerinden yönetim, esasen anayasadan doğar. Ancak yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve görevleri, anayasaya dayanarak kanunla düzenlenmiştir. Bu anlamda yerinden yönetim, merkezden yönetimin tersidir.¹¹⁹ Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ve yerinden yönetimin yararlarını elde etmek için neredeyse her ülke yerinden yönetim ilkesini benimsemiştir.¹²⁰

Yetkinin merkezi idareden daha alt düzeyde yer alan yönetim birimlerine transfer edilmesiyle ortaya çıkan yerinden yönetim ihtiyacının

¹¹⁶ Günday, **İdare Hukuku**, s. 70.

¹¹⁷ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, 1. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 476.

¹¹⁸ Nuri Tortop, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, No: 180, 1982, s. 92.

¹¹⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 177.

¹²⁰ Mehmet Göküş, "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi", **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Editörler: M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, Konya, Çizgi Kitabevi, 2007, s. 289.

giderilmesi de zordur. Örneğin federal ülkelerde, 1970'li ve 1980'li yıllardan itibaren bir yandan federal devletlerden eyaletlere doğru büyük bir yetki devri gerçekleşirken, bir yandan da federal hükümetler eyaletleri denetlemek için pek çok düzenleme yapmaktadır.¹²¹

Yerinden yönetim kavramı, üniter ya da federal bir devlette yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında sahip olduğu yetkiler olarak ifade edilebilir. Yerinden yönetimler, üniter devlet modelinde mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması ile federal yapıdan farklı özerk yönetimler oluşturulması arasında değişen tercihleri barındırır. Bu anlamda yerinden yönetimler, aslında federal devlet yapısına giden yolda kurucu unsurların sahip olduğu yetkilerle yakından ilgilidir. Birinci duruma, Anayasa ile üniter modeli ve yerinden yönetim ilkesini benimseyen Türkiye örnek olarak verilebilir. İkinci duruma ise federal yapıdan farklı özerk yerel yönetimlerin olduğu; ancak üniter devlet olarak gösterilen İspanya örnek verilebilir.¹²²

Üniter devlet modeli ile idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, merkezden yönetimle mahalli idarelerin birbirlerini tamamlamaları gerekir. Çünkü üniter devlet modeli, güçlü mahalli idarelerle çelişmez; aksine devletsiz mahalli idare, mahalli idaresiz de demokratik bir devlet olmaz. Anayasa'nın 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi, parçaların birbirini tamamlaması gerektiği temeline oturmaktadır. Bu nedenle önemli olan, her iki parça arasındaki dengenin iyi sağlanması gerektiğidir. Çünkü güçsüz bir devletin mahalli idareleri de güçlü olamaz. Ancak mahalli idareleri güçlendirelim derken merkezi idareyi zayıflatmak da olmaz.¹²³

¹²¹ Kalabalık, s. 476.

¹²² Atar, s. 54-55.

¹²³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 7. B., Cem Yayınevi, 2011, s. 519.

2. Yerinden Yönetimin Özellikleri

a. Mahalli ya da Merkezi İdare Dışında Yürütülen Bir Kamu Hizmeti

Yerinden yönetimden bahsedilebilmesi için öncelikle idarenin yerine getirmek zorunda olduğu kamu hizmetlerinin, ülkenin tamamını ya da belirli bölgedekileri ilgilendiren şeklinde bir ayrıma tabi tutulması gerekmektedir.¹²⁴

b. Tüzel Kişiliğe Sahip Olması

Bir kuruluşu yerinden yönetim organı olarak adlandırabilmek için o kuruluşun devlet kamu tüzel kişisinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının hakların ve borçların öznesi olabilmesi açısından, bu durum zorunludur.

c. Özerkliğe Sahip Olması

Yerinden yönetimlerin sahip olduğu tüzel kişilik, idari ve mali özerkliği de beraberinde getirir.¹²⁵ Zira kişilik, kendine özgü iradeyi ve malvarlığını gerektirir.¹²⁶ İdari özerkliğe sahip olmak yerinden yönetimlerin, elbette ki kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde, önceden herhangi bir makamın izin ya da onayına tabi olmadan karar alabilmesi anlamına gelmektedir. Mali özerkliğe sahip olmak ise kendilerine ait bütçelerinin olması anlamına gelmektedir. Buna göre yerinden yönetim kuruluşları, devletten ayrı malvarlığına, gelir ve gidere sahiptir.

¹²⁴ Atay, **İdare Hukuku**, s. 205.

¹²⁵ Atay, **İdare Hukuku**, s. 205-206.

¹²⁶ Özyörük, s. 52.

d. Personel Bağımsızlığı

Yerinden yönetim kuruluşları, merkezin hiyerarşisine tabi olmayan doğrudan yerinden yönetim kuruluşu tarafından atanan kamu görevlilerine sahiptir. Bu anlamda yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait uzman personele sahip olması, en temel özellikleri arasında yer almaktadır.¹²⁷ Bu durumda, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idareye karşı personel bağımsızlığını temin edebilmek, önemli bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu sağlamanın en garantili yolu ise bu kuruluşların yöneticilerinin seçimle göreve gelmesidir.¹²⁸

Başka bir anlatımla, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlilerine ve faaliyetlerine, kısacası teşkilatına kendi organları egemendir. Yerel yönetimlerin genel karar organlarını, halk seçmektedir. Hizmet yerinden yönetimlerde ise bir kısmı organlarını kendi seçmekte, bir kısmının organlarını doğrudan hükümet atamakta veya kanun başka bir atama şekli düzenlemektedir.¹²⁹

e. Hiyerarşik Bağ Bulunmaması

Yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasında hiyerarşik bağ yoktur. Bu nedenle, bu kuruluşlar merkezin hiyerarşik denetimine tabi değildir. Merkez bu kuruluşları ancak idari vesayet ile denetleyebilir. Ancak bu kuruluşlar üzerinde idari vesayet denetimi arttıkça, özerklikleri azalır, yani idari vesayet denetimi ile özerklik arasında ters orantı vardır.¹³⁰ Yerinden yönetimler yukarıda değinilen özelliklere sahip olmasına rağmen idarenin bütünlüğü ilkesi nedeniyle, idare tarafından idari vesayet ile denetlenmektedir.

¹²⁷ Kalabalık, s. 37.

¹²⁸ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 150, naklen Chapus, Droit administratif general, C. 1, s. 404.

¹²⁹ Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 98.

¹³⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 178.

3. Yerinden Yönetimin Yararları

a. Demokratik İlkelere Uygunluğu

Yerel yerinden yönetim demokratik esaslara daha uygundur.¹³¹ Hatta bu nedenle, mahalli idareler bakımından "demokrasinin okullarıdır" ifadesi kullanılmaktadır.¹³² Çünkü karar organları, o bölgede oturanlar tarafından seçilir. Böylece o bölgede oturan halk, kendilerini yakından ilgilendiren kamu hizmetlerinin ne şekilde görüleceği hakkında karar verebilmektedir.

Yerel yönetimler, hizmetlerin sunulmasında "üretken ve idari" bir sistem olarak görülürken, bireyler sadece yerel bazda kendi yönetimine gerçekten katılabileceğinden demokratik yönetim "politik" bir sistem olarak düşünülebilir. Özgürlük, eşitlik ve refah yerel yönetimin tabiatında var olan değerlerdir. Özgürlük tarihi, merkezin gücünün kısıtlanmasının tarihidir, artırılmasının değil. Yerel yönetim, gücü merkezden alıp bölgeye dağıtarak özgürlüğü iletir, yaşamlarını idarede vatandaşlara katılım fırsatları sağlayarak eşitliği artırır. Böylece yerel yönetim, merkezi idarenin halkın ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşıladığından emin olunmasını sağlayarak halkın refah seviyesini yükseltir.¹³³

b. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azalması

Yerinden yönetim sistemi, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltır.¹³⁴ Böylece merkezden yönetimin ve onun sonucu hiyerarşinin ortaya çıkardığı uzun yazışmalardan kaynaklanan gecikmeler de ortadan kaldırılmış olur.

¹³¹ Günday, **İdare Hukuku**, s. 75; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179; Atay, **İdare Hukuku**, s. 206; Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 223; Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 98; Onar, C. 2, s. 619.

¹³² Atay, **İdare Hukuku**, s. 206.

¹³³ Selahattin Yıldırım, **Local Government and Democracy**, IULA-EMME, 1993, s. 24-30.

¹³⁴ Günday, **İdare Hukuku**, s. 75; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179; Atay, **İdare Hukuku**, s. 207; Onar, C. 2, s. 595; Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 98.

c. Hizmetlerin İhtiyaçlara Uygun Yürütülmesi

Yerinden yönetimde kamu hizmetleri yerel ihtiyaçlara uygun olarak yürütülür.¹³⁵ Zira bu kuruluşlar, sorunlarla birebir karşılaştıklarından, çözüm önerilerini de yerinde araştırıp uygulayacaktır. Bu nedenle de yerinden yönetim merkezden yönetime göre daha kolay, hızlı ve ekonomiktir.¹³⁶ Bu açıdan yerinden yönetim organlarının, kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezden yönetime göre daha başarılı olduklarını söylemek mümkündür.

4. Yerinden Yönetimin Sakıncaları

a. Devletin Bütünlüğünün Sarsılması Tehlikesi

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucunda ortaya çıkabilecek en ciddi sakınca, devletin bütünlüğünün sarsılmasıdır.¹³⁷ Çünkü yerinden yönetimlerin sahip olduğu idari ve mali özerklik, zaman içinde kötüye kullanılabilir. Hatta bu durum, kamu düzenini tehdit etme, ayrımcılık ve bölücülüğe kadar varabilmektedir. Bu nedenle, üniter devlette yerinden yönetim ilkesinin ve uygulamada mahalli idarelere tanınan özerklik ilkesinin abartılması, devletin bütünlüğü bakımından tehlike arz edebilir.¹³⁸

b. Partizanca Uygulamalara Yol Açması

Mahalli idareler demokrasinin okulları sayılmalarına rağmen bu durum, partizanca uygulamaları da beraberinde getirmektedir. Çünkü karar organları seçimle işbaşına geldiğinden, bu kuruluşlar tekrar seçilebilmek için ellerindeki kaynakları kısa vadede oy getirecek gösterişli yatırımlarda kullanabilirler.

¹³⁵ Günday, **İdare Hukuku**, s. 75; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179.

¹³⁶ Göküş, s. 289.

¹³⁷ Günday, **İdare Hukuku**, s. 76.

¹³⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179; Atay, **İdare Hukuku**, s. 207.

Hatta yerinden yönetim organları kendilerine oy veren bölgeye daha fazla hizmet sunup daha az oy aldıkları bölgeleri ise ihmal etme eğiliminde olabilirler.¹³⁹ Seçildikleri siyasi partinin çıkarlarını gözetmek adına yapılan bu muamele de bölgeler arasında eşitliği bozmaktadır.

c. Hizmetlerin Yeknesak Bir Şekilde Yürütülememesi

Yerinden yönetimlerde, hizmetlerin yeknesak şekilde görülmesi mümkün olmayabilir. Bu kuruluşların merkezin denetimi dışında kalması halinde, belirli bir bölgede yürütülen kamu hizmetlerinin kalitesinde farklılıklar ortaya çıkabilir. Hatta buna bağlı olarak bölgeler arasında göç gibi pek çok sorun yaşanabilir.¹⁴⁰ Bu durum, bölgeler arası dengenin ve adaletin bozulmasına neden olabileceği gibi var olan dengesizliğin daha da atmasına sebep olabilir.

d. Mali Yetersizlik

Yerinden yönetimlerin sakıncalarından biri de mali yetersizlikten kaynaklı sorunlardır.¹⁴¹ Çünkü bu kuruluşlar, yeterli mali ve teknik imkana sahip değilse, kamu hizmetleri görülürken aksaklık çıkabilir.¹⁴² Buna göre mahalli idareler mali açıdan yeterli güce sahip olmazlarsa, kamu hizmetlerini gerektiği şekilde göremeyebilirler. Bu durumda merkezi idarenin yardımı gündeme gelebilir. Ancak, bu durum da yerinden yönetimlerde merkezden yönetimde olduğu gibi, politize olma ve kayırmacılığa yol açabilir.¹⁴³

¹³⁹ Günday, **İdare Hukuku**, s. 76; Özyörük, s. 54.

¹⁴⁰ Atay, **İdare Hukuku**, s. 207.

¹⁴¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179.

¹⁴² Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 98.

¹⁴³ Atay, **İdare Hukuku**, s. 207.

e. Mali Denetimdeki Zorluk

Yerinden yönetimler devletten ayrı malvarlığına ve bütçeye sahip olduklarından, mali denetimlerinde birtakım zorluklar yaşanabilir. Bu durum da birtakım kötüye kullanmalara yol açabilir.¹⁴⁴

Anlaşılabacağı üzere merkezden yönetim ilkesinin yararları yerinden yönetim ilkesinin sakıncalarını, yerinden yönetim ilkesinin yararları ise merkezden yönetimin ilkesinin sakıncalarını oluşturmaktadır.

5. Yerinden Yönetimin Türleri

Yerinden yönetim, siyasi ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.¹⁴⁵

a. Siyasi Yerinden Yönetim (Siyasi Adem-i Merkeziyet)

Siyasi yerinden yönetim, devlet egemenliğinin birden fazla güç tarafından paylaşıldığı, devlet teşkilatı yapısında da bölünmüşlüğü hakim olduğu devlet şekli olan federalizm anlamına gelmektedir. Bu devletlerde, siyasi açıdan bölünmüşlük olduğundan birden fazla yasama, yürütme ve yargı organı vardır.

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet şeklini ortaya çıkarmıştır. Federal devlet, üniter devlet modelinden farklı ve onun zıddı olan bir siyasal yapıdır. Üniter devlette, vatandaşla merkezi idare arasına giren başka bir egemen güç bulunmamaktadır. Ancak bu yapı, elbette ki merkezi idarenin

¹⁴⁴ Günday, **İdare Hukuku**, s. 76; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179; Atay, **İdare Hukuku**, s. 207.

¹⁴⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 7. B., İstanbul, Beta Yayınevi, 2001, s. 23; Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 4. B., Ankara, Okutman Yayıncılık, 2011, s. 95; Kalabalık, s. 119-120; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 176.

pek çok kamu hizmetinin görülmesini mahalli idarelere bırakmasına engel değildir.¹⁴⁶

Özerklik, idari ve mali olduğu kadar siyasal da bir kavramdır. Siyasal yerinden yönetim birimleri; federe devlet, eyalet, kanton gibi ülkelere göre değişen isimlerle anılırlar. Bu anlamda federal ya da üniter devlet yapısına sahip ülkelerde, bölge ya da yerel yönetim birimlerine daha fazla siyasal güç aktarılması olarak tanımlanan "devolution" da siyasal yerinden yönetimi güçlendiren bir kavram olarak ele alınmalıdır. Günümüzde Fransa, İspanya veya İngiltere gibi üniter devlet yapısına sahip ama çok güçlü bölgesel yönetimlerin olduğu ya da seçimle bölge meclislerinin oluşturulmasına izin verilen ülkelerde de siyasal yerinden yönetimden veya en azından bu doğrultuda ciddi gelişmelerin olduğundan bahsedilebilir.¹⁴⁷

Federal devletlerde, en üstte federal devlet, onun altında siyasal özerkliğe sahip federe devletler, onun da altında federe devletlerin anayasaları çerçevesinde idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler bulunmaktadır. Federe devlet içinde yer alan bu yerel yönetimler, büyük oranda federe devletlere ve federal devlete bağımlıdır. Federe devletlerin yasama ve yargı konularında bağımsızlıkları varken; yerel yönetimler böyle bir bağımsızlığa sahip değildir. Ancak, bazı eyaletler mahalli idarelere, federal ve federe devlet anayasalarına ve kanunlarına aykırı olmamak şartıyla, kendi yerel anayasalarını (home charters) oluşturma hakkı vermektedir. Bu anlamda yerel yönetimler, egemen bir devletin veya yarı egemen bir eyaletin, belirli bir bölgede yaşayan halka kamu hizmeti sunan ama egemenlik hakkı olmayan alt yerel yerinden yönetim birimleridir. Buna göre yerel yönetimlerin özerk karar alma yetkileri, kanunlarla yerel konularla sınırlı olacak biçimde belirlenmiştir ve mutlak karar alma anlamına gelmemektedir.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Eryılmaz, s. 95.

¹⁴⁷ Hüseyin Gül, "Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, 1. B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2008, s. 102.

¹⁴⁸ Gül, s. 103.

İşte bu nedenle, üniter devlette örgütlenme, merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere iki şekildedir. Federal devlette ise merkezi idare ile mahalli idareler arasında eyalet yönetimi denen başka bir idari kademe daha bulunmaktadır. Üniter devlette bulunmayan bu üçlü yapı nedeniyle federal devlet, çok daha karışık bir yapı arz etmektedir.¹⁴⁹

Siyasi yerinden yönetim de denilen federal devletin ve tersi bir model olan üniter devletin anlaşılabilmesi için, buraya kadarki açıklamalarımızda, devlet şekillerine yer verildi. Bu açıklamalar, genel olarak yerinden yönetimin siyasi boyutuna ilişkin olup bundan sonraki açıklamalarımız ise yerinden yönetimin idari boyutuna ilişkin olacaktır.

b. İdari Yerinden Yönetim (İdari Adem-i Merkeziyet)

İdari yerinden yönetim, merkezden yönetimin mahalli nitelikteki müşterek menfaatleri gerektiği kadar koruyamaması sonucu ortaya çıkmış bir sistemdir.¹⁵⁰ İdari yerinden yönetim, birtakım mahalli kamu hizmetleri ile iktisadi, ticari, kültürel ve teknik nitelikteki kamu hizmetlerinin merkezi idarenin hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişilerince görülmesidir. İdari yerinden yönetim ilkesi sonucu ortaya çıkan kuruluşlar, belirli derecede özerkliğe sahiptir. Ancak "*Özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik demektir. Yoksa özerklik, bağımsızlık ve dokunulmazlık değildir.*"¹⁵¹

İdari adem-i merkeziyette yerinden yönetim kuruluşlarının sadece yürütmeye ilgili yetkilere sahip olması, kamu gücünün esas olarak yasama ve yargı yetkilerini elinde tutan merkezi idareye ait olduğu anlamındadır.¹⁵² İdari yerinden yönetim, belirli bir hizmet ya da belirli bir bölge esas alınmak üzere iki şekildedir. Diğer bir ifade ile yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim ve yerel yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

¹⁴⁹ Eryılmaz, s. 95.

¹⁵⁰ Kalabalık, s. 120.

¹⁵¹ Eryılmaz, s. 97.

¹⁵² Nadaroğlu, s. 24.

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararına göre:¹⁵³

"...Yerinden yönetimler, (hizmet adem-i merkeziyeti) (işlevsel yerinden yönetimler) ile (mahalli idareler) (yerel yerinden yönetimler) olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Ortak yanları, her ikisinin de (idari vesayet) denetimine tabi olmaları; farklılıkları ise, özerkliğin işlevsel yerinden yönetimlerde hizmetin kendisine, yerel yerinden yönetimlerde ise, yöre halkının endi adlarına (irade izharı) için seçtikleri organlara tanınmasıdır."

İdari yerinden yönetimin en temel iki şekli, çalışmamızın da konusu olan yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim ve hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetimdir. Ancak yerinden yönetimin, çalışmanın konusu olmayan kamu yönetimi örgütlenmesinin hiyerarşik yapısı içinde ortaya çıkan biçimleri olarak yetki genişliği ve yetki devri ilkeleri de vardır.¹⁵⁴

(1) Hizmet Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyet, Korporatif Adem-i Merkeziyet)

Yerinden yönetim ilkesinin belirli bir hizmet esas alınarak uygulanmasına, hizmet yerinden yönetim denir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, mahalli idarelere göre daha yeni kuruluşlar olmasına rağmen son yıllarda oldukça gelişmiştir. Merkezi idare dışında kalan bu kuruluşlar, görülen hizmetin niteliğine göre bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler bunlara örnek verilebilir.

Mahalli idarelerde idari özerklik, o bölgede oturanlara tanınmaktayken; hizmet yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır. Hizmet yerinden yönetimde daha çok teknik özellikler ön plandayken; mahalli idarelerde siyasi düşünce, ilkeler ve demokrasi ihtiyacı ön plandadır. Bu nedenle de hizmet yerinden yönetim organlarında, demokratik ihtiyaçlardan ziyade, hizmetin uzmanlık gerektiren teknik özellikleri dikkate alınır.¹⁵⁵

¹⁵³ Any. M., T. 22.6.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 8.

¹⁵⁴ Gül, s. 96.

¹⁵⁵ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, s. 40.

(2) Yerel Yerinden Yönetim (Mahalli Adem-i Merkeziyet, Mahalli Yerinden Yönetim, Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler, Local Governments, Teritorial)

Yerinden yönetim ilkesinin belirli bir bölge esas alınarak uygulanmasına ise yerel yerinden yönetim denir.

Kamu tüzel kişisi olarak devlet, İdare Hukukunda Anayasa Hukukundan bildiğimiz yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşan örgütlenmeye değil; sadece yürütmeye, yani merkezden yönetime verilen isimdir. Ancak, idare tüzel kişileri arasında, devletten başka yerinden yönetimler başlığı altında mahalli idareler de bulunmaktadır.¹⁵⁶ Görüldüğü gibi üniter devlette, devlet tüzel kişiliğinden başka, mahalli idareler olarak ifade edilen başka tüzel kişiler de vardır. Ayrıca üniter devletlerde mahalli idarelerin bulunması, üniter devletlerin üniter niteliğine ve bu devletlerde idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmemektedir.¹⁵⁷

Birçok ülkede kamu hizmetleri bir yandan merkezi idare tarafından görülürken; bir yandan da il özel idaresi, belediye ve köy gibi kamu tüzel kişilerince görülmektedir. Ayrıca bu kuruluşların, bazı kural ve yasakları koyma yetkisi, ayrı gelirleri ve bütçeleri, devlet gibi kolluk görevleri vardır. Devletin yasama ve yürütme organına benzeyen, karar ve yürütme organları vardır. Bu nedenle söz konusu kuruluşların, yaptıkları görevler ve yapıları bakımından devlete benzediğini söyleyebiliriz.¹⁵⁸

Mahalli idare, devletin içinde ve bütününden daha küçük sınırlı bir alandaki meseleleri karara bağlayan ve alınan kararlar doğrultusunda hareket eden otorite anlamına gelir. Mahalli idareler gerçek anlamda ikincil (ast) idareyle eş anlamlıdır. Üniter bir devlette mahalli idareler, doğrudan merkezi idarenin altında yer almaktadır. Federal bir devlet ise ortak bir amaçla birleşmiş ama farklı derecelerde bağımsızlığı elinde tutan özerk bölümleri

¹⁵⁶ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 126-127.

¹⁵⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 189.

¹⁵⁸ Nuri Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 5, Eylül 1996, s. 5.

kapsar. Bu nedenle de federal bir devlette mahalli idareler, eyalet seviyesinin altında aranmalıdır. ABD'de eyaletlerin kendileri değil; eyaletlerin bölümleri mahalli idare birimlerini oluşturur.¹⁵⁹

Görüldüğü üzere, mahalli idareler üniter devletlerde bulunduğu gibi federal devlet içinde de yer alabilir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin federal devlet içinde yer alması şart olmadığı gibi mahalli idareler federal devlet yapılanmasını da yaratmaz. Bu anlamda, mahalli idarelerin özerkliği ile federal devlet yapısını karıştırmamak gerekir. Zira federal yapı, yerinden yönetimin siyasi boyutudur. Mahalli idarelerin özerk olması, onlara içinde bulunduğu devletten ayrı bir kişilik vermez. Bu nedenle de mahalli idareler için, eyalet kavramının kullanılmaması gerekir. Mahalli idarelerin görevlerini yerine getirirken, sadece federal devlet içinde başarılı olabilecekleri düşüncesine katılmak mümkün değildir. Mahalli idareler, üniter devlet yapısı içinde de merkezden yönetimin zıddı olmadan, onunla işbirliği yaparak kamu hizmetlerini beraberce yerine getirebilir. Başka bir anlatımla mahalli idareler merkezden yönetimin karşıtı değil; birbirlerini tamamlayan, birbirlerinden kopuk olmayan iki unsurdur.¹⁶⁰

Günümüzde, mahalli idarelerin devletin bütünlüğünün bozulmasında baskıcı bir araç olarak görülmesi, yerel yönetimlerin dışında bir olaydır. Ülkenin bölünüp federal bir devlet yapısına dönüşmesinin yerel yönetimlerle bir ilgisi yoktur. Zaten Anayasa'nın 3. maddesinde, Türkiye Devleti'nin ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütün olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle de ülkemiz bakımından, federal devlet tartışması söz konusu değildir ve mahalli idareler, federal devlet yapısını çağrıştırmamalıdır. Aksine kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması için mahalli idarelerin güçlendirilmesi gerekmektedir.¹⁶¹

Türkiye üniter devlet yapısına sahip bir ülkedir. Bu yapı, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin idarenin bütünlüğü, idari vesayet ve yerel özerklik ilkeleriyle dengelenmesi üzerine kurulmuştur. Ancak mahalli idarelerin

¹⁵⁹ Michael P. Barber, **Local Government**, London, 1969, s. 1-2.

¹⁶⁰ Ferman Demirkol, **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1994, s. 10.

¹⁶¹ Demirkol, s. 10.

kapasite eksiklikleri, o bölgede yaşayan halkın sorumluluk almadaki zayıflığı ve yerel kaynakların yetersizliği gibi sorunlar, merkeziyetçiliği zorunlu hale getirdiğinden, zamanla merkez lehine bir dengesizlik ortaya çıkmıştır. Bu durum da merkezi idarenin hantallaşan ve değişime cevap veremeyen yapısı nedeniyle üstlendiği görevleri gereği gibi yerine getirememesine, mahalli idarelerin kaynak ve kapasite sorunlarının çözümsüz kalmasına ve kamu hizmetlerinin görülmesinde aksamalara neden olmuştur.¹⁶²

Mahalli idareler, Anayasa'nın 127. maddesine göre, il özel idaresi, belediye ve köydür. Bunlar, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan, genel karar organları halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.

Mahalli idarelerin görev alanlarının genişlemesi, buna bağlı olarak da yetkilerinin artması, merkezden yönetimin aleyhine olarak yorumlanmaktadır. Bu durum, mahalli idarelerin önceden beri neden olduğu endişeyi artırmaktadır. Üniter devlet modelinde bu endişeleri devlet bütünlüğünün bozulması, siyasi adem-i merkeziyete yaklaşma, hatta federasyon devlet yapısına gitme şeklinde sıralayabiliriz. Türkiye'de de söz konusu endişeler, kısmen de olsa devam etmektedir.¹⁶³

6. Yerinden Yönetim ile Federal Devlet Arasındaki Farklar (İdari Adem-i Merkeziyet ile Siyasi Adem-i Merkeziyet Arasındaki Farklar)

Kamu tüzel kişiliği, tüzel kişinin kamu gücüne sahip olmasını da gerektirir. Ancak bu noktada, yerinden yönetim ile siyasi yerinden yönetim de denilen federalizmi birbirinden ayırmak gerekmektedir.¹⁶⁴

Mahalli idareler, yasamadan ziyade esasen idari alanda kendi kendini yönetmedir. Mahalli idareler ile sadece küçük bir alanda hizmet gören ve kendisine emanet edilmiş güçleri kullanabilen bir yönetim şekli

¹⁶² Gül, s. 85.

¹⁶³ Yayla, s. 236.

¹⁶⁴ Özyörük, s. 52.

kastedilmektedir. Mahalli idareler, bağımsız ulusal devletlerin hükümetleri gibi egemen değildir; kanun çıkaramaz, güçleri daha geniş bir alana yayılan daha üstteki otorite tarafından çıkarılmış kanunları uygular.¹⁶⁵

Mahalli idarelerin yapısı ve güçleri daha üstteki kanunlara tabidir ve onlar tarafından değiştirilebilir. Mahalli idareleri federal devletteki eyaletlerden ayıran tam da budur. Mahalli idarelerin iki önemli karakteristik özelliği, ast olma ve yerel halk içinde kontrol hassasiyeti, doğal bir çatışma yaratmaktadır. Bu çatışma, L. J. Sharpe'ın mahalli idarelerin "giderilmesi olanaksız belirsizliği" olarak adlandırdığı durumla benzeşmektedir.¹⁶⁶

Sıddık Sami Onar'a göre, federalizm, yerinden yönetimin bir türüdür.¹⁶⁷ Oysa Vedel Georges'e göre, yerinden yönetim federalizm demek değildir. Çünkü yerinden yönetim kuruluşları devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen bu kuruluşların yasama ve yargı yetkisi yoktur; sadece idari yetkileri vardır.¹⁶⁸ Gözler'e göre de yerinden yönetim federalizm demek değildir.¹⁶⁹ Yayla'ya göre ise yerinden yönetim federalizm demek değildir; ancak yerinden yönetim sisteminin daha ileri aşaması federalizmdir. Hatta merkezi idarenin sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetleri azaltılırsa, yani mahalli idarelere aktarılırsa federalizme doğru bir gidiş başlayabilir.¹⁷⁰

Federalizmde yerinden yönetim, federal yapının bir özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile merkezden ve yerinden yönetim ilkelerini benimseyen üniter devletler olabileceği gibi merkezden ve yerinden yönetime dayanan federal devletler de bulunabilir. Ancak yerinden yönetimle federalizm arasında, merkezden yönetimle de üniter devlet arasında yakın bir ilişki olduğu saptanmıştır.¹⁷¹

¹⁶⁵ Cole, s. 27-28.

¹⁶⁶ Edward C. Page, **Localism and Centralism in Europe**, New York, Oxford University Press, 1991, s. 1-2.

¹⁶⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, İstanbul, 1960, s. 486.

¹⁶⁸ Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 218, naklen Vedel Georges, **Droit Administratif**, Tome 2, 1959, s. 417.

¹⁶⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 151.

¹⁷⁰ Yayla, s. 237.

¹⁷¹ Atar, s. 55.

Federalizm, bir devlet şekli iken; yerinden yönetim, idari yetkilere sahip kamu tüzel kişileridir. Bu anlamda yerinden yönetim, federalizm anlamına gelmemektedir. Zira yerinden yönetimler üniter devlet içerisinde yer alan, kamu tüzel kişiliğine sahip ve sadece idari yetkilerle donatılmış kuruluşlardır. Mahalli idarelerin, yasama ve yargı yetkisi sınırlı da olsa yoktur; sadece bazı idari yetkilere sahip idari organları vardır. Ancak federalizmde federe devletler idari yetkiler yanında yasama ve yargı yetkilerine de sahip olduğundan her federe devletin yasama, yürütme ve yargı organı vardır.

Federal devlette mahalli idareler, federal ya da federe devletlerin anayasaları ile düzenlenmiş, yarı özerk statüye sahip yönetim birimleriyken; üniter devlette mahalli idareler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.¹⁷²

Federalizmde, federal devlet ile federe devlet arasındaki ilişki doğrudan anayasayla düzenlenmiştir. Federe devletler aynı federal devlette olduğu gibi yetkilerin ilk sahibidir.¹⁷³ Bu nedenle de federe devletin izni olmadan yetkileri sınırlandırılmaz. Bu durum, federe devletler için güvence oluşturmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşlarının ise kendilerinden kaynaklanan yetkileri bulunmamaktadır, yani bu yetkiler kendilerine devlet tarafından verilmektedir. Yerinden yönetim sisteminde, kanunla yasama organı tarafından verilen görev ve yetkiler yine kanunla geri alınabilir. Buna göre, üniter devletin yerinden yönetim kuruluşları, federal devletteki federe devletlerin sahip olduğu güvencelerle karşılaştırılamayacak kadar güvencesizdir.¹⁷⁴ Üniter devlette, merkezi idare ile yerinden yönetim arasındaki yetki paylaşımı, elbette ki anayasa çerçevesinde kanunla sonradan verilmiştir, yani yerinden yönetim sistemi, federe devlet yapısına göre çok daha basittir.

Federal devlette, her federe devletin kendine ait anayasası ve kanunları vardır. Yerinden yönetimlerin ise anayasa, kanun, tüzük yapma

¹⁷² Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, 7. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2012, s. 22.

¹⁷³ Nalbant, s. 41.

¹⁷⁴ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 151.

yetkisi yoktur. Yerinden yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından anayasaya, kanunlara ve tüzüklere aykırı olmamak şartı ile sadece yönetmelik çıkarabilirler. Federal devlette federe devletler, federal mecliste devletin iradesinin oluşmasında rol oynayabilirler. Ancak egemenliği olmayan mahalli idareler için böyle bir durum söz konusu değildir.

Federal devlet ile yerinden yönetim arasındaki farkı, içerik bakımından yetki genişliği ile yerinden yönetim arasındaki farkla açıklayan yazarlar da bulunmaktadır. Hatta bunu açıklamak üzere, M. Waline'nin yetki genişliğine yerinden yönetim benzeri anlamına gelen "pseudo-decentralisation", federal devlet yapısına ise aşırı yerinden yönetim anlamına gelen "super-decentralisation" şeklindeki ifadesine yer vermişlerdir.¹⁷⁵

Federal devletin, elbette ki söz konusu yetkileri haiz federe devletler üzerinde vesayet yetkisi yokken; üniter devlette, idarenin bütünlüğünü sağlamak açısından merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır.

Yerinden yönetimde, federalizmde olan ilişkilerin hiçbirisi bulunmamaktadır. Mahalli idareler ne kadar eski geçmişe sahip kuruluşlar da olsa, üniter devlet modelinde mahalli idareler varlığını ve egemenliğini kendinden değil; doğrudan milletten, kamu tüzel kişiliklerini de doğrudan devletten alır. Bu nedenle de merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir yetki uyuşmazlığı çıkarsa, merkezi idare lehine yorum yapılması gerektiği savunulmaktadır. Çünkü merkezi idare, üniter devletin bir organıdır ve üniter devletin kaynağı da mahalli idareler değildir.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 219.

¹⁷⁶ Özyörük, s. 53.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARE HUKUKUNDA MAHALLİ İDARELER VE ÖZERKLİK

I. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERİN ve ÖZERKLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ

Ülkemizde pek çok yerel kamu hizmetinin görülmesinde görevli ve yetkili olan, bu nedenle de demokratik bir niteliğe sahip mahalli idareler, Anayasa'nın 127. maddesindeki tanımdan da anlaşılacağı üzere il (özel), belediye ve köy idareleri olmak üzere üç türdür.

Mahalli idarelerin neler olduğu ve temel esasları, Anayasa'da düzenlenmiştir. Ancak ayrıntılı düzenlemeler, her mahalli idare için çıkarılan farklı kanunlarla yapılmıştır. Mahalli idarelerle ilgili olarak bugüne kadar yapılan düzenlemeler merkezi yaklaşımın öne çıkarılması sebebiyle eleştirildiğinden, son dönemlerde çıkarılan yasalarda merkezi yaklaşım hafifletilmeye çalışılmıştır. Ancak mahalli idarelerin güçlendirilmesine yönelik yasal düzenleme yaparken göz önünde tutulması gereken husus, dozajın iyi ayarlanmasıdır. Aksi takdirde, devletin üniter yapısına yönelik tehdit endişesi doğacaktır.¹⁷⁷ Mahalli idarelere ilişkin yapılan bu değişikliklerle belediyeler ve köylerde ciddi değişiklikler olmamakla birlikte, il özel idareleri yeniden yapılandırılarak güçlendirilmiştir.¹⁷⁸

A. İl Özel İdaresinin Tarihi Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'tan önce ülke, idari açıdan eyaletlere, eyaletler de sancaklara bölünmüştü. Eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında ise sancakbeyi bulunmaktaydı. Beylerbeyi,

¹⁷⁷ Atay, **İdare Hukuku**, s. 265.

¹⁷⁸ Veysel K. Bilgiç, "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, I. B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2005, s. 205.

eyaletlerde bir yandan hükümdarı temsil ederken, bir yandan da sadrazamın yetkilerini elinde tutmaktaydı, ayrıca kadılar aracılığıyla kullandığı yargı yetkisine de sahipti. Bu durum, o dönemde eyaletlerde yetki genişliği ilkesinin uygulandığı anlamına gelebilir.¹⁷⁹

Bu dönemde Osmanlı'nın yapısal özellikleri ve haberleşme imkanları nedeniyle, eyaletler tamamen merkeze bağlı değildi. Ayrıca eyaletlerin tüzel kişiliği de seçilmiş karar ve yürütme organları da yoktu. Eyaletlere bağlı olan sancakların başında bulunan sancakbeyleri de beylerbeyinin sahip olduğu yetkilere sahipti. Ancak sancakbeyleri, beylerbeyine tabi olduklarından hiyerarşik olarak daha aşağıda yer almaktaydı.¹⁸⁰

Türkiye'de kuruluş kanunlarına bakıldığında, en eski geçmişe sahip mahalli idare, kuruluş kanunu 1913 yılında çıkarılan il özel idareleridir. Aslında il özel idareleri ile ilgili ilk yasal düzenlemeler, Osmanlı Kamu Yönetiminde 1864 yılında çıkarılan Teşkili Vilayat Nizamnamesi ile başlamıştır. Vilayat Nizamnamesi ile uzun zamandan beri uygulanan "eyalet" sisteminden, "vilayet" (il) sistemine geçiş yapılmıştır.¹⁸¹ Bu Nizamname, 1870 yılına kadar uygulanmış ve daha sonra yerini İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi'ne bırakmıştır. Bu Nizamname'nin bir öncekinden farkı, il genel meclisinin görevlerini genişletmiş olmasıdır. Ancak bu Nizamnamelerde, illerin tüzel kişiliğe sahip olacaklarına dair bir hüküm bulunmamaktaydı. Bu nedenle illerin ayrı gelir kaynağı, bütçesi ve malvarlıkları da yoktu.¹⁸² Görüldüğü gibi iller, o tarihlerde mahalli idarelerin günümüzde sahip olduğu özellikleri taşımamaktaydı.

İllerin özerk bir yerel yönetim idaresi haline gelmesi ise yasal olarak ilk önce, 1876 yılında çıkarılan Birinci Meşrutiyet Kanunu Esasi (Anayasa) ile olmuştur. Çünkü söz konusu Anayasa'da ilin, yetki genişliği ve görevlerin ayrımı esaslarına göre idare edileceği ve bu durumun kanunla belirleneceğini

¹⁷⁹ Onar, C. 2, s. 656.

¹⁸⁰ Nadaroğlu, s. 177-178.

¹⁸¹ Nadaroğlu, s. 186.

¹⁸² Nadaroğlu, s. 180.

düzenleyen bir hüküm bulunmaktaydı. Ancak o dönemde Osmanlı Mebuslar Meclisi kısa zamanda kapatıldığından, Anayasa'nın uygulanması da ertelenmiştir. Bu durumda idari yerinden yönetimin ifadesi olan görev ayrımı ilkesi de İkinci Meşrutiyet'e kadar uygulanamamıştır. 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilanı ile 1876 Anayasası da tekrar yürürlüğe girdiği için Hükümet de hemen yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin uygulanmasını sağlayacak bir kanun tasarısını meclise sunmuştur.¹⁸³

1876 Anayasası, il özel idaresi ve belediye idaresini mahalli idare olarak düzenlemiştir. 108. maddesinde, illerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğini; 110. maddesinde ise il genel meclisinin görevlerini düzenlemiştir. 1921 Anayasası 1876 Anayasası'ndan farklı olarak, mahalli idareleri geniş özerklik esası üzerine kurmuştur. 1924 Anayasası ise 1876 ve 1921 Anayasalarının aksine, mahalli idarelerin görev ve yetkileri üzerinde açıkça durmamış, sadece bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine değinmiştir. 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar, Türkiye için "zaaf" sebebi olacağı düşüncesiyle, 1921 Anayasası'ndaki geniş özerklik esasına iltifat etmemişlerdir.¹⁸⁴ 1961 Anayasası ise 1924 Anayasası'na göre, mahalli idarelerin ilkeleri ve demokrasiyi geliştirme bakımından güçlü ve özerk bir yapı geliştirmeyi amaçlamıştır.¹⁸⁵

İl özel idarelerinin organik anlamda ilk kanunu, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati'dir. Bu Kanun'un adı, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. Ancak bu Kanun, il özel idarelerinin etkili bir mahalli hizmet birimi olabilmeleri için gerekli olan görev ve gelir dağılımını sağlayamadığından, 59. Hükümet tarafından hazırlanan ve meclis genel kurulunca 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı Kanunla 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılmıştır.¹⁸⁶ Kanunla bir

¹⁸³ Nadaroğlu, s. 182.

¹⁸⁴ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1964, s. 6-7.

¹⁸⁵ Mehmet Karaarslan, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 110.

¹⁸⁶ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 188.

yandan mahalli idarelerin özerkliği ilkesi uyarınca, merkezi idarenin il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin çoğuna son verilmiş, bir yandan da idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak yapılar korunmaya devam etmiştir.¹⁸⁷

B. Belediye İdaresinin Tarihi Gelişimi

Tanzimat'tan önce Osmanlı'da belediye, kadı tarafından temsil edilmekteydi. Kadı idari, adli ve beledi yetkileri olan ve atama yoluyla göreve gelen bir devlet memuruydu.¹⁸⁸ Osmanlı'da kadı yargı görevlerinin yanında, çeşitli şehir hizmetlerini üreten kurumları denetleme yetkisine sahip, pasif bir denetçi konumundaydı.¹⁸⁹ Kadıya beledi hizmetlerinin görülmesinde, muhtesip adı verilen kişi yardım etmekteydi.¹⁹⁰ Belediye zabıtasının gördüğü işler, o dönemde tamamen muhtesip tarafından görülmekteydi.¹⁹¹

İlk belediye teşkilatı, 16 Ağustos 1854 tarihli tebliğ ile İstanbul'da kuruldu. "İstanbul Şehremaneti" isimli belediyenin başında atama ile göreve gelen bir "şehremini" (memur) bulunmaktaydı.¹⁹² Şehremininin yanında Bab-ı Ali tarafından seçilen ve padişahın onayıyla göreve gelen üyelerden oluşan bir şehremaneti meclisi de bulunmaktaydı. Şehremanetinin mali kaynakları sınırlıydı, bağımsız gelirleri yoktu ve yetersiz bir kadrosu vardı. En önemlisi de gerek şehreminlerin gerek şehremaneti meclisi üyelerinin, özerk statüleri ve yetkileri yoktu.¹⁹³ Şehremini ve şehremaneti meclis üyelerinin atama yoluyla göreve gelmeleri, merkeze bağlı olmaları, şehremanetinin mali

¹⁸⁷ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 188.

¹⁸⁸ Nadaroğlu, s. 198.

¹⁸⁹ İlhan Tekeli, "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Editör: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, Birinci Kitap, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978, s. 29.

¹⁹⁰ Nadaroğlu, s. 198.

¹⁹¹ Eryılmaz, s. 202.

¹⁹² Bekir Parlak, Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler**, 2. B., İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2008, s. 109.

¹⁹³ İlber Ortaylı, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Editör: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, Birinci Kitap, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978, s. 18.

bakımdan merkeze bağlı olması gibi sebeplerden dolayı İstanbul Şehremaneti'nin özerk olduğundan bahsetmek mümkün değildir.¹⁹⁴

Ancak daha sonra 1868 yılında çıkarılan bir talimatname ile İstanbul dışında da belediye kurulması öngörülmüştür. Bu sırada yürürlüğe giren 1876 Anayasası'nın 112. maddesi, hem İstanbul hem de İstanbul dışında kurulacak belediyelerin meclislerinin seçimle göreve gelmesini ayrıca kuruluş, görev ve üyelerinin seçim usulünün özel bir kanun ile belirlenmesini öngörmekteydi. Bunun üzerine Danıştayca, İstanbul ve İstanbul dışındaki kentler için iki farklı kanun tasarısı hazırlanmıştır.¹⁹⁵

İstanbul için hazırlanan ve kabul edilen "Dersaadet Belediye Kanunu" ile İstanbul belediye teşkilatı, yine Şehremaneti ile belediye dairelerine dayandırılmıştı ve daire sayısı yirmiye çıkarılmıştı. Ancak İstanbul'da bu Kanun'un uygulanması birtakım sorunları da beraberinde getirdi. Çünkü Kanun'da belediye dairelerine, Şehremaneti karşısında idari ve mali bakımdan daha özerk bir statü tanınmıştı.¹⁹⁶ Bu Kanun'un yerini 1912 yılında "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat" almıştır. Bu Kanun'da da Şehreminin atanma yoluyla göreve gelmesi korunmuş; ancak belediye daireleri kaldırılarak yerlerine dokuz tane belediye şubesi kurulmuştur.¹⁹⁷

İstanbul dışındaki her kent ve kasabada belediye kurulmasını öngören "Vilayet Belediye Kanunu" ise her belediye için üç tane organ öngörmüştür. Buna göre "Reis", meclis üyeleri arasından atanacak, "Belediye Meclisi" üyeleri halk tarafından seçilecek ve "Cemiyeti Belediye" ise o günkü

¹⁹⁴ Tülin Çağdaş, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Y. 2011, C. XXX, S. 1, s. 401.

¹⁹⁵ Parlak, Sobacı, s. 111.

¹⁹⁶ Tarkan Oktay, "Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, I. B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2008, s. 141.

¹⁹⁷ Nadaroğlu, s. 201.

idari örgütlenmedeki mahalli idare meclisi ile belediye meclisinin birleşmesinden oluşacaktı.¹⁹⁸

1930 yılında kabul edilen "1580 sayılı Belediye Kanunu", belediyelerin organik anlamda ilk kanunu olmuştur. Çok sayıda önemli değişikliğe uğrayan bu Kanun, 2005 yılında yürürlüğe giren "5393 sayılı Belediye Kanunu"na kadar varlığını devam ettirmiştir. Günümüzde belediyelerle ilgili olarak yapılan son yasal düzenleme ise 59. Hükümet tarafından çıkarılan ve 2005 yılında yürürlüğe giren "5393 sayılı Belediye Kanunu"dur.¹⁹⁹ Bu Kanunla belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğu kaldırılarak belediye idarelerinin daha demokratik, katılımcı ve saydam olmalarını sağlayacak hükümler öngörülmüştür.²⁰⁰

C. Köy İdaresinin Tarihi Gelişimi

İl özel idareleri ve belediyeler, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'tan önceki dönemlerinde mahalli idare nitelemesine elverişli olmamasına rağmen köy idarelerinin Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri bir mahalli idare geleneğini yansıttığı söylenebilir.²⁰¹

Köylerden bir mahalli idare olarak bahseden ilk düzenleme, 1864 yılında çıkarılan "Teşkil-i Vilayat Nizamnamesi"dir. Bu Nizamname ilk defa köy organlarından bahsetmiş ve her köyde halk tarafından seçilmiş muhtar ile ihtiyar meclisi üyelerinin olmasını öngörmüştür. Daha sonra 1870 yılında yürürlüğe giren "İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi" ile muhtar ve ihtiyar meclisinin görevleri genişletilmiştir; ancak köylere yine de tüzel kişilik tanınmamıştır.²⁰² Köylere tüzel kişilik veren ve onları tam anlamıyla mahalli idare birimi haline getiren düzenleme, 1924 yılında çıkarılan "442 sayılı Köy

¹⁹⁸ Nadaroğlu, s. 201.

¹⁹⁹ Parlak, Sobacı, s. 112.

²⁰⁰ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 235.

²⁰¹ Nadaroğlu, s. 241.

²⁰² Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 331-332.

Kanunu"dur.²⁰³ 1924 Anayasası'nda ise köyler, merkezi idare hiyerarşisine tabi tüzel kişiler olarak tanımlanmaktaydı. Köylerin ilk defa anayasal anlamda mahalli idare birimi olarak düzenlenmesi ise 1961 Anayasası ile olmuştur. Bu durum daha sonra 1982 Anayasası ile de korunmuştur.²⁰⁴

442 sayılı Köy Kanunu ile köylere önemli görevler verilmiştir. Ayrıca köy idarelerine, kendilerine yüklenen hizmetleri yerine getirebilmeleri için, bazı kaynaklar da sağlanmıştır. Bu Kanun, günümüz köy idarelerinin tabi olduğu ve birtakım değişikliklerle halen yürürlükteki kanundur. Ancak Köy Kanunu, zamanla ortaya çıkan gelişmeler dikkate alınarak yenilenmediğinden, günümüz ihtiyaçlarına cevap veremez olmuştur.²⁰⁵

Günümüzde köy idarelerinin etkisi gittikçe zayıflamaktadır. Çünkü köyden büyük şehirlere yaşanan göçle beraber, köylerin nüfusu hızla azalmaktadır. Bu durum köyleri idari teşkilat içinde daha da geri plana itmektedir. Yeterli gelir kaynağına da sahip olmayan köy mahalli idaresinin özerkliğinden bahsedebilmek zordur.²⁰⁶

II. TÜRK HUKUKUNDA MAHALLİ İDARE KAVRAMININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

A. Mahalli İdarelerin Tanımı

Mahalli idareler, merkezi idare dışında devlet kamu tüzel kişisinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan, belirli yerlerde oturan halkın "mahalli müşterek ihtiyaç"larını karşılamak üzere karar organları halk tarafından seçilen, belirli derecede özerliğe sahip kuruluşlardır.

²⁰³ Nadaroğlu, s. 243.

²⁰⁴ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 332.

²⁰⁵ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 332.

²⁰⁶ Mehmet Güdük, "Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2007, s. 28.

Mahalli idareler, idari adem-i merkeziyetin esas uygulama alanlarıdır. Bu idareler, belirli bir bölgede oturan halka, birlikte yaşamalarından doğan birtakım konularda merkeze danışmadan karar almak ve bu kararları uygulamak konusunda tanınan özerklik sonucunda doğmuş olan kuruluşlardır.²⁰⁷ Mahalli idareler, ülkenin belirli bir alanında, ilgili kanunlarla kendisine verilen yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirmekle görevli kamu tüzel kişileridir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında mahalli idareler şöyle tanımlanmaktadır: *"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir."* Görüldüğü üzere Anayasa'ya göre mahalli idareler il, belediye ve köylerde oturan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur.

Anayasa'nın 127. maddesi, önce mahalli idareleri tanımlamakta, daha sonra da bu kurumun yapısal ve işlevsel niteliklerini düzenleyen birtakım kurallar öngörmektedir.²⁰⁸ Mahalli idareler, idari teşkilatta yerinden yönetim başlığı altında yer alan yerel yerinden yönetim şeklinde örgütlenmiş kamu tüzel kişileridir. "Yerel yerinden yönetim, yerel yönetimler, mahalli adem-i merkeziyet" ifadeleri de Anayasa'da "mahalli idareler" olarak ifade edilen kavramla aynı anlama gelmektedir.

Danıştay ise mahalli idareleri bir kararında şöyle tanımlamıştır:²⁰⁹

"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."

²⁰⁷ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 7.

²⁰⁸ Selçuk Yalçındağ, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, Ankara, Friedrich Ebert Vakfı, 1990, s. 3.

²⁰⁹ D. 10. D, T. 25.11.1998, E. 1996/5391, K. 1998/6116, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 1.

B. Mahalli İdarelerin Özellikleri

1. Coğrafi Alan

Mahalli idareler, belirli bir coğrafi alanda etkinlik gösterirler. Sınırları hukuken çizilmiş olan mahalli idareler, bu sınırlar içerisinde birtakım hak ve ayrıcalıklara sahiptir. Mahalli idareler bu alandaki "mahalli müşterek ihtiyaç"ların karşılanması konusunda, görevli ve yetkilidirler.²¹⁰ Diğer bir ifade ile il (özel), belediye ve köy idareleri sadece kendi sınırları içinde faaliyet gösterirler; bu nedenle de görev ve yetkileri bu sınırları aşamaz.

2. Tüzel Kişilik

Mahalli adem-i merkeziyetin uygulanması sonucunda, mahalli kamu hizmetlerini görmek üzere bir "kamu tüzel kişisi" ortaya çıkar.²¹¹ Bu nedenle mahalli idareler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Mahalli idareler mal değil; bir şahıs topluluğudur.²¹²

Tüzel kişilik özelliği, özerkliğin zorunlu bir unsurudur.²¹³ Bu anlamda kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bir kuruluş, özerk değildir. Buna göre, mahalli idarelerin tüzel kişiliği haiz olması, özerk olmalarının da esasını oluşturmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasına göre ise *"Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."*

Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında şöyle demiştir:²¹⁴

"Kamu tüzel kişiliğine, dolayısıyla yönetsel özerliğe sahip olan bu yönetimlerin hukuksal varlıkları, ya doğrudan Anayasa'nın bir maddesinden, ya

²¹⁰ Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, 2. B., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2011, s. 12.

²¹¹ Özyörük, s. 52.

²¹² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 177.

²¹³ Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 97.

²¹⁴ Any. M., T. 22.6.1988, E. 1978/18, K. 1988/23, (Erişim) <http://www.hukukturk.com>, ET. 19.02.2012, s. 9-10.

da yine Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ifadesini bulan "...kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetki..."den kaynaklanır."

Mahalli idarelerin tüzel kişiliğe sahip olması, birtakım sonuçları da beraberinde getirmektedir. Buna göre kamu tüzel kişiliğe sahip bu idarelerin kişilik kavramının gereği olarak kendilerine özgü bir iradeleri de olacaktır. Bu iradelerin kurucusu ise kamu hizmetini sundukları alanda yaşayan seçmenlerdir.²¹⁵ Mahalli idareler, bu iradelerini açıklayarak birtakım hukuki işlemlerde bulunabilir, haklara sahip olup borç altına girebilecekleri gibi mahkemelerde davacı ya da davalı olabilirler.

3. Sınırlı Sayı

Anayasa'nın 127. maddesinde sayılan il (özel), belediye ve köy idareleri kamu idareleridir. Kamu idareleri, Anayasa'ya göre "numerus clausus", yani sınırlı sayıdadır. Bundan dolayı, Anayasa'da sayılanlar dışında yeni bir kamu idaresinin kurulması ancak maddenin değiştirilmesiyle mümkündür.²¹⁶

4. Yerel Seçilmiş Organlar

Mahalli idarelerin karar ve yürütme organları, merkezi idarenin taşra teşkilatından farklı olarak atamayla göreve gelmemektedirler. Bu nedenle de görevleriyle ilgili faaliyette bulunurken, merkezi idareden bağımsızdırlar. Ancak bu bağımsızlık, elbette ki sınırsız değildir. Buna göre mahalli idareler, devlet gibi sınırları içerisinde mutlak güç ve yetkiye sahip kuruluşlar değildir; aksine devlete tabi kuruluşlardır.²¹⁷

Mahalli idareler, belirli bir bölgede yaşayan halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla gereken kararları almak ve politikalar

²¹⁵ Özyörük, s. 52.

²¹⁶ Özay, s. 127-128.

²¹⁷ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 22.

üretmek üzere yine aynı halk tarafından seçilerek oluşan yerel meclislere sahiptir.²¹⁸ Mahalli idarelerin karar ve yürütme organları, (il özel idaresinde vali hariç) seçimle iş başı yapmaktadırlar. Seçim, demokratik değerlere sahip mahalli idarelerin en tipik özelliğidir.

5. Yerel Personel

Mahalli idareler, merkezi idareden ayrı personele sahiptir, yani mahalli idarelerin kendine özgü personeli vardır. Buna göre mahalli idarelerin diğer kamu görevlileri, doğrudan mahalli idare tarafından atanmaktadır. Mahalli idareler tarafından istihdam edilen kamu görevlileri, mahalli idarelerin denetimi ve gözetimi altında çalışmaktadır.²¹⁹

6. Mahalli Kamu Hizmeti

Mahalli idareler, bazı mahalli kamu hizmetlerini sunmak için kurulmuş kamu tüzel kişileridir. Mahalli nitelikte kamu hizmeti, mahalli idarelerin kendi görev ve yetki alanlarına giren konularda sunulan kamu hizmetidir. Mahalli idareler söz konusu hizmetlerin görülmesinde görevli ve yetkili olduklarından sorumluluk da kendilerine aittir.

Mahalli idarelerin görev alanına giren kamu hizmetleri, merkezi idarenin hizmetlerinden farklıdır ve bunların neler olduğu da kanunlarla düzenlenmiştir. Mahalli idarelerin görevleri, merkezi idarenin çıkarmış olduğu kanunlarla belirlenmektedir, yani mahalli hizmetler kendiliğinden var olmamaktadır. Bu durum, merkezi idarenin keyfi olarak mahalli idarelerin görev alanına müdahale etmesini önler. Zira ülke çapında yürütülen kamu

²¹⁸ Kalabalık, s. 37.

²¹⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 288; Şengül, s. 14.

hizmetleri ile mahalli kamu hizmetleri ayrımının kanunla yapılması mahalli idareler için güvence oluşturmaktadır.²²⁰

7. Vesayet Denetimi

Merkezi idare, idarenin bütünlüğünün sağlanması, kamu yararı ve tanınan özerkliğin kötüye kullanımının önüne geçmek gibi amaçlarla mahalli idareleri denetlemektedir.²²¹ Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı mahalli idareler, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli derecede özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olduklarından, merkezi idare mahalli idareleri altlık-üstlük ilişkisi şeklinde hiyerarşik denetime tabi tutamaz. Merkezi idare mahalli idareleri, hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişki yaşanmaması için idari vesayet yetkisine dayanarak denetleyebilir. Bununla birlikte genel idare politikasını da merkezi idare belirlemektedir.²²²

Danıştay'ın bu konuyla ilgili bir kararı şöyledir: ²²³

"Mahalli idareler yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır...Özerklik genel idarenin mahalli idareler üzerinde haiz olabileceği vesayet denetimine engel oluşturmaz; ancak ilgili ya da bağlı olma anlamını da içermez. İlgili veya bağlı olma keyfiyeti, özerkliğin özüne dokunacağından yasa koyucu, mahalli idareler için bir irtibatı özellikle kurmamıştır...Anılan Bakanlığın (İçişleri Bakanlığının) yerel yönetimlerle ilgili yasalarda; vesayet denetimine yetkili kılınmış bulunması bu Bakanlığın ilgili Bakanlık olarak kabulüne cevaz veremez."

8. Özerklik

Mahalli idareler, merkezi idare karşısında belirli derecede özerkliğe sahip kuruluşlardır. Bu anlamda mahalli idarelerde özerklik ile kastedilen,

²²⁰ Şengül, s. 13-14.

²²¹ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 22.

²²² Toprak, s. 11.

²²³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 154, naklen D. 1. D, T. 05.04.1995, E. 1995/62, K. 1995/60, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

idari ve mali özerkliktir. Zira idari bakımdan örgütlenme anlamına gelen mahalli idareler, devlet şekli anlamında kullanılan siyasi özerkliğe sahip değildirler.

Buna göre mahalli idareler hem belirli konularda icrai karar alma yetkisi anlamına gelen idari özerkliğe hem de mali özerkliğe sahiptir. Zira tüzel kişiliği haiz olmak, malvarlığına da sahip olmayı gerektirir. Bu nedenle de mahalli idareler devletinkinden ayrı malvarlığı, gelir ve gidere sahiptir.²²⁴

III. ÜNİTER DEVLETTE MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ

A. Özerklik Kavramı (Autonomy)

Özerk sözcüğü, " 'Öz' ve 'erk' kelimelerinin biraraya gelmesinden oluşan ve erk'i (gücü) kendisinde (özünde) bulunan demektir; bağımsız; muhtar; belli bir konuda belli bir çerçevede dahilinde kendi kendini idare eden"²²⁵ anlamındadır. Özerklik sözlükte, "bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk" anlamlarına gelmektedir.²²⁶ Özerkliğin İngilizce'deki karşılığı olan "autonomy" sözcüğü ise etimolojik olarak, Yunanca "auto" ve yasa anlamına gelen "nomos" kelimelerinin birleşmesinden oluşmuş ve "birisinin kendi kendine, kendi yasasını koymasını" anlamına gelmektedir.²²⁷

Yerel özerklik (local autonomy) ve demokrasi kavramları, Avrupa'da doğup gelişmiş olup idari, dini ve siyasi olarak toplumsal gerçekliği ilk defa Antik site geleneğinde vücut bulmuştur.²²⁸ Özerklik, bir ülkede demokrasinin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için asıl unsur sayılmakta ve bazı kamu hizmetlerinin bu kurumlar vasıtasıyla

²²⁴ Özyörük, s. 52.

²²⁵ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 7. B., Ankara, Yetkin Yayınları, 2002, s. 961.

²²⁶ (Erişim) <http://www.tdk.gov.tr>, ET. 06.03.2012.

²²⁷ Adalet Bayramoğlu Alada, "Türkiye'de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 4, Ekim 2008, s. 6-7.

²²⁸ Alada, s. 10.

görülmesi ülke çıkarları için önemli sayılmaktadır. Bu anlamda özerklik, bazı kurumların kendi hizmetlerini kendi sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, düzenleme hakkıdır.²²⁹ Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir.²³⁰ Zira hatırlanacağı üzere kamu hizmetlerinin tek elden merkezi idare tarafından yürütülmesi, hizmetlerin görülmesinde aksamalara neden olabilmekteydi.

Özerklik, merkezi idare ve mahalli idareler arasında uzun zamandan beri var olan bir konudur. Gerçekten de merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkiyi ya da daha genel olarak mahalli idarelerin politik şartlarını, yerel özerklik kavramına önemli göndermeler yapmadan tartışmak neredeyse imkansızdır.²³¹ Bu nedenle özerklik konusuna girmeden önce, buraya kadarki açıklamalarımızda merkezden ve yerinden yönetim ilişkilerine değinmeye çalıştık.

Özerklik, mahalli idarelerin merkezi idareye hiyerarşik bağ ile bağlı olması anlamına gelmediği gibi mahalli idarelerin merkezi idareden bağımsız siyasi bir güç olduğu anlamına da gelmez.²³² Bu nedenle özerklik, mahalli idarelere devlet tüzel kişiliği dışında bağımsız bir siyasi güç olma vasfı vermez.

Nitekim Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'ya göre özerklik, *"Yerinden yönetim kuruluşlarının belli alanlarda veya konularda kanunla kendilerine tanınan oranda sahip oldukları hareket serbestisidir."* İdari açıdan mahalli idareler siyasi özerkliğe sahip olamazlar; çünkü özerklik sadece icrai karar

²²⁹ Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", s. 3.

²³⁰ Nuri Tortop, v.d., **Mahalli İdareler**, 2. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2008, s. 103; Ahmet Özer, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sistemimizde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi**, C. 2, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s. 734; Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", s. 1.

²³¹ Pratchett, s. 358.

²³² Şengül, s. 15.

alma açısından söz konusudur. Buna göre, mahalli idarelerin yasama ve yargı alanlarında hareket serbestisinden bahsedilemez.²³³

Alada ise yerel yönetim ve özerklik kavramlarını bir arada değerlendirmiş ve özerkliğin *"merkezi devletin yerele bırakmış olduğu inisiyatif - eylem alanı ve görece özgürleştirilmiş bir kurumsal durumu"*, akla getirebileceğini ifade etmiştir. Alada'ya göre, *" 'Yerel yönetim özerkliği' iktidar ve eylem alanının, merkezden yerele doğru bir yetki aktarımını içermekle birlikte, bu ilişkisel durumun normatif dayanağını oluşturan 'demokratiklik' niteliğini kazanması, yerel toplumun da bu özerklik durumunu zihinsel, kültürel ve siyasal yapabilirlik boyutlarıyla içkin hale getirebilmesiyle mümkündür."*²³⁴

Keleş ise özerkliği *"Bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesidir."*, şeklinde tanımlamıştır. Keleş bu tanımında, özerkliğin iki yönü olduğuna değinmektedir. Ona göre özerkliğin birinci yönü, mahalli idarelerin merkezi idareyle olan ilişkileriyle ilgilidir ve mahalli idarelerin merkezi idareden tamamen bağımsız olması düşünülemez. İkinci yönü ise mahalli idarelerin halkla olan ilişkileriyle, yani seçilmiş organların halkı temsil edebilmeleriyle ilgilidir.²³⁵ Bir başka tanıma göre ise mahalli idarelerin özerkliği, tüzel kişiliğe sahip mahalli idarelerin idari ve mali alanda sahip oldukları karar ve hareket serbestisidir.²³⁶

Clark ise özerkliği, inisiyatif ve dokunulmazlık olmak üzere iki temel güçle tanımlamıştır. Dolayısıyla özerkliğin bu iki güçle birlikte mahalli idarelerin işlevleri, eylemleri ve meşru davranışları bakımından, yerel karar alma yetkisinin kapsamını da tanımlayacağını ifade etmiştir. Bu anlamda karar alma yetkisi ve özerkliğin birbirlerine çok yakından bağlı kavramlar

²³³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 288.

²³⁴ Alada, s. 5-6.

²³⁵ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 52.

²³⁶ İsmail Hakkı Ülkmen, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1960, s. 7.

olduklarını belirtmiştir. Örneğin, eğer yerel inisiyatif sıkıca sınırlandırılır ve yerel güçlerin tatbik edildiği şartlar aynı şekilde tayin edilirse o zaman yerel karar alma yetkisi ağır şekilde kısıtlanmış olacaktır. Eğer dokunulmazlık da kısıtlanmışsa, yerel karar alma yetkisi iki kat fazla sınırlandırılacaktır. Böyle bir durumda özerkliğin gerçekleşmesi, çok zor olacaktır.²³⁷

Clark makalesinin devamında, yerel özerkliği tanımlamada kullandığı bu iki gücün birleşmesinden dört çeşit özerklik elde edildiğinden bahsetmektedir. Birinci tür özerklik, inisiyatife ve dokunulmazlığa sahip olunan durumdur, dördüncü türün zıddıdır ve özerkliğin tam olarak sağlanabildiği türdür. İkinci tür özerklik, inisiyatifin olduğu, ancak dokunulmazlığın olmadığı durumdur. Bu tür özerklikte, inisiyatif yani yerel karar alma yetkisi mahalli idarelerindir. Ancak her karar, daha yüksek makamlar tarafından gözden geçirilmeye, değişikliğe ya da tamamen reddedilmeye maruz kalabilir. Üçüncü tür özerklik, inisiyatifin olmadığı, ancak dokunulmazlığın olduğu durumdur. Bu özerklikte ise tam tersine mahalli idarelerin inisiyatif gücü yoktur. Mahalli idarelerin gündemleri, düzenlemeleri ya da eylemleri devletin daha üst makamları tarafından belirlenir. Durum böyle olsa da, bu tür özerklikte yerel dokunulmazlık, görevler bir kez belirlendikten sonra, mahalli idarelerin gözden geçirilme ya da denetlenme korkusu olmaksızın çalışmasına izin verir. Dördüncü tür özerklik ise inisiyatifin de dokunulmazlığın da olmadığı durumdur, bu türde özerklikten bahsedilemez.²³⁸

Görüldüğü üzere hukukumuzda özerklik kavramının, ne anayasal ne de yasal düzeyde bir tanımı yapılmıştır. Ancak bu durum, özerkliğin mahalli idarelerin tanımının bir parçası olduğu gerçeğini etkilememektedir.

Nitekim "özerklik" kavramı Alman idari teşkilatının da ayrılmaz bir parçası kabul edilmesine rağmen, anayasa ve yasalarda bu konuyla ilgili düzenlemelerde bir tanım yapılmamıştır. Ancak Alman doktrininde kabul

²³⁷ Gordon L. Clark, "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, Volume 74, Number 2, 1984, s. 198-199.

²³⁸ Clark, s. 199.

edilen tanıma göre özerklik, *"Federal devlet ya da federe devlet hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerinin kendilerine bırakılan kamu hizmetlerini kendi sorumlulukları altında ve hiçbir kurumdaki emir ve direktif almadan serbestçe yerine getirmeleridir."*²³⁹

Yerel özerklik, belirli bir bölgedeki her şey üzerinde olmasa da, en azından belirli alanlar üzerindeki egemenlik meselesidir. İngiltere gibi üniter devletlerde egemenlik sadece bir otoriteye verildiğinden, yerel özerkliği problem haline getirmektedir. Yerel politikaları, yerel yönetimlerin parlamento izin verdiği için o anki şekli ve gücüyle var olduğunu kabul etmeden tartışmak imkansızdır. Federal sistemlerde bile egemenlik sıkça ve dikkatle kısıtlanmaktadır, öyle ki yerel yönetimler daha yüksek otoriteler kaynak gösterilerek büyük oranda zayıflatılır. Diğer bir ifade ile üniter ve federal devletlerin ikisinde de mahalli idareler, sadece daha yüksek bir otoritenin bazı güç ve sorumluluklarını devretmesi sonucu ortaya çıkar. Bu güç ve sorumluluklar, egemen gücün aklına estiği şekilde geri çekilebilir veya değiştirilebilir.²⁴⁰

Egemenlik meselesi, yerel özerkliği göreceli bir kavram haline sokmaktadır. Yerel özerklik, bütün bir bölge üzerinde değilse de, mahalli meseleler üzerinde bir miktar kontrolü beraberinde getirdiği için, merkezi idare ile mahalli idareler arasında belirli alanlarda kimin otorite sahibi olacağı konusunda daima bir gerilim olacaktır.²⁴¹

Bu tanımlardan da yola çıkarak mahalli idarelerin özerkliğinden bahsedebilmek için aşağıda değinilen üç koşulun bulunması gerektiğini söyleyebiliriz.²⁴² Ancak burada önemli olan, özerk bir mahalli idarenin varlığından bahsedilebilmesi için bu koşulların bir arada bulunmasının

²³⁹ Bülent Kent, "Almanya'da Yerel Özerklik", **Prof. Dr. Turgut Akıntürk'e Armağan**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2008, s. 423, naklen J. Hans Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Verwaltungrecht II, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1987, &86, Rn. 34.

²⁴⁰ Lawrence Pratchett, "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' ", **Political Studies**, Volume 52, Issue 2, June 2004, s. 362.

²⁴¹ Pratchett, s. 362.

²⁴² Tortop, v.d., s. 106-107.

gerektiğidir. Özerkliğin anlaşılabilmesi adına bu koşulların üzerinde durulması gerekmektedir.

B. Özerkliğin Koşulları

Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama yetkisine sahiptirler. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi için ise karar organlarının serbest bir şekilde oluşması gerekir. Ancak özerklik, sadece özerk kuruluşların seçimle oluşan organlarının karar alması ve bu kararları uygulama yetkisine sahip olması demek değildir. Ayrıca mahalli idareler, merkezi idarenin baskısı olmadan harcama yapma yetkisi anlamına gelen mali özerkliğe de sahip olmalıdır.²⁴³

1. İcrai (Kesin ve Yürütülebilir)²⁴⁴ Karar Alma ve Uygulama²⁴⁵ Yetkisi

Mahalli idarelerin kendi görev alanlarıyla ilgili konularda merkeze danışmadan icrai karar alabilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idareler "karar alma özerliği"²⁴⁶ne sahip olmalıdır. Özerk bir mahalli idareden bahsedebilmek için mahalli idarelerin herhangi bir makamdan ön izin ya da onay almadan kesin karar alabilme²⁴⁷ ve bunları uygulama yetkisine sahip olması gerekir.

2. Organların Seçimle İşbaşına Gelmesi

Mahalli idarelerin özerkliğinin sağlanabilmesi ve en önemlisi karar alma özgürlüğünün gerçekleşebilmesi için karar ve yürütme organlarının

²⁴³ Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", s. 3.

²⁴⁴ Kalabalık, s. 260.

²⁴⁵ Karaarslan, s. 137.

²⁴⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 364.

²⁴⁷ Tortop, v.d., s. 106.

serbest bir şekilde oluşturulması gerekmektedir. Bu nedenle de özerk kuruluşlar, hiçbir baskı altında kalmadan öncelikle kendi karar ve yürütme organlarını oluşturabilmelidir. Diğer bir ifade ile mahalli idareler "personel özerkliği"²⁴⁸ne de sahip olmalıdır.

Mahalli idarelerin sorumlu personeli, merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Eğer merkezi idare, mahalli idarelerin personelini dilediği gibi atamak ya da azletmek yetkisine sahip olursa, mahalli idareler merkezi idarenin bir çeşit yetki genişliğine sahip yürütme organı konumuna düşer.²⁴⁹ Bu durum, mahalli idarelerin merkezin baskıcı tutumu altında kalmaması için gereklidir. Mahalli idarelerin bağımsızlığının sağlanabilmesi ise demokrasinin gereği olarak en önemli organlarının seçimle iş başına gelmesi ile mümkündür.

Mahalli idarelerin organlarının halk tarafından seçilerek göreve gelmesi, özerkliğin en önemli koşullarından biridir.²⁵⁰ Ancak bu durumun bir istisnası olarak, Türkiye'de belediyelerde ve köylerde yürütme organı olan belediye başkanı ve muhtar, halk tarafından seçilerek göreve gelmesine rağmen il özel idaresinin yürütme organı olan vali merkezi idare tarafından atama ile göreve gelmektedir.

Mahalli idarelerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi, kendi işlerini dışarıdan herhangi bir müdahale olmadan kendi organları aracılığıyla görmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır.²⁵¹

²⁴⁸ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 364.

²⁴⁹ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 5. B., Ankara, Yargı Yayınları, 1994, s. 23.

²⁵⁰ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 107.

²⁵¹ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 52.

3. Mali İmkanlara Sahip Olma

Bir kamu kuruluşunun özerk olabilmesi için organlarının serbest bir seçimle oluşması ve kararların da bu organlar tarafından alınması yeterli değildir. Zira özerklikten bahsedebilmek için merkezi idarenin baskısı olmadan kullanılabilen harcama yetkisinin varlığı şarttır.²⁵² Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin "mali özerkliğe" de sahip olması gerekmektedir.

Mahalli idarelerin özerkliğini sağlayan bu koşul, "karakteristik unsur" olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁵³ Zira mahalli idareler mali imkanları olmazsa hiçbir faaliyette bulunamaz, böylece de özerklikleri tehlikeye düşer. Bu durumda mahalli idareler, kendilerine sağlanan mali imkanlar ölçüsünde özerktir, diyebiliriz.²⁵⁴ Mahalli idarelerin mali imkanlara sahip olması, merkezin kendilerine verdiği görev ve yetkileri gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için şarttır. Mahalli idarelerin özerkliğinden bahsedebilmek için mali imkanlarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlayabilmeleri gerekir.²⁵⁵

C. Üniter Devlette Özerkliğin Kapsamı

Özerklik, hem federal hem de üniter devlette geçerli bir örgütlenme ilkesidir. Ancak federal devlette özerklik ilkesi anayasa, yasama, yürütme ve yargı alanlarında özerklik anlamına gelmektedir. Bu nedenle federal devlette özerklik, siyasi anlamdadır. Buna göre, federal yapıda federal devlet ile federe devletler arasında federal anayasaya dayanarak yapılan yetki paylaşımı, siyasi nitelik taşıyan, siyasi özerklik anlamına gelmektedir.

Üniter devlette ise mahalli idarelerin özerkliği ile kastedilen siyasi değil; sadece idari ve mali anlamda özerkliktir. Üniter devlette mahalli

²⁵² Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri I**, 4. B., Konya, Mimoza Yayınları, 2012, s. 35.

²⁵³ Begüm İsbir, "Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik", **Prof. Dr. Bilge Umar'a Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 11, Özel S., 2009, Ayı Basım, İzmir, 2010, s. 1587.

²⁵⁴ Tortop, v.d., s. 107.

²⁵⁵ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 23.

idarelere özerklik tanınmasıyla mahalli idareler merkezi idare karşısında sadece yürütmeye ilişkin olarak belirli ölçüde serbestiye sahip olur.

Mahalli idarelerin siyasi alanda özerkliği bulunmamaktadır.²⁵⁶ Bu nedenle İdare Hukukunda kullanılan özerklik, esas olarak üç türdür. Bunlar bilimsel, mali ve idari özerkliktir. Bu üç tür özerkliğin aynı anda tek bir kamu kişide toplanması şart değildir. Kamu kuruluşunun üstlendiği göreve göre bunlardan biri ya da ikisi eksik olabilir. Bilimsel özerklik, üniversitelerde olduğu gibi yükseköğrenim kamu hizmeti sunan kamu tüzel kişilerine tanınan akademik özerkliktir.²⁵⁷ Konumuz mahalli idarelerin özerkliğiyle ilgili olduğundan, hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan üniversitelerin sahip olduğu bilimsel özerklik konumuz dışındadır. Bu nedenle, sadece mali ve özellikle idari özerklik üzerinde durulacaktır.

Yerinden yönetimin temel taşı, idari ve mali özerkliktir. Avrupa Konseyi, yerel özerklik ilkesini mahalli idarelerin varlığını ve geleceğini etkileyen en önemli ilke olarak kabul etmektedir.²⁵⁸ Özerkliğin koşulları dikkate alındığında, mahalli idarelerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi, bu organlara icrai karar alma ve uygulama yetkisi tanınması özerkliğin idari boyutuyla, yani idari özerklikle ilgilidir. Mali imkanlara sahip olma koşulu ise anlaşılacağı üzere özerkliğin mali boyutuyla, yani mali özerklikle ilgilidir. Bu koşullar dikkate alınarak idari ve mali özerklik açıklanmaya çalışılacaktır.

²⁵⁶ Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, s. 2.

²⁵⁷ Ramazan Yıldırım, s. 34.

²⁵⁸ Gül, s. 110.

1. Mahalli İdarelerin İdari Özerkliği (The Administrative Autonomy of The Local Governments)

a. İdari Özerkliğin Tanımı ve Koşulları

İdari özerklik mahalli idarelerin vazgeçilmez özelliklerindendir.²⁵⁹ Mahalli idarelerin idari özerkliği ilk önce, karar organlarının halk tarafından seçilerek göreve gelmesi ve görevden uzaklaştırılmaları durumunda ise yargısal güvenceye sahip olmaları anlamına gelmektedir. İdari özerkliğin "ikinci ayağı" ise mahalli idarelerin kendi görev alanlarına giren konularda icrai karar alma ve söz konusu kararları uygulama yetkisine sahip olmasıdır. Ayrıca mahalli idarelerin eylem, işlem ve organlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı, sadece hukukilik denetimi ile denetlenebileceği anlamına da gelmektedir.²⁶⁰

İdari özerklik, mahalli idarelerin icrai yani "kesin ve yürütülebilir" nitelikte karar alma yetkisine sahip olması anlamına gelir. Bu nedenle, gerçek anlamda idari özerklikten bahsedebilmek için mahalli idarelere icrai karar alma yetkisinin tanınmış olması gerekir. Buradaki kesinlik, elbette ki idari kesinliktir. Zira karar alındıktan sonra haklarının ihlal edildiğini ileri sürenler mahkemeye başvurabilecektir. Diğer bir ifade ile bu kesinlik ve yürütülebilirlik, gerek kararın alınmasından önce gerek daha sonra herhangi bir makam ya da merciinin iznine ya da onayına tabi olmadan, hukuk dünyasında sonuç doğurabilecek nitelikte karar alma özgürlüğü anlamına gelmektedir.²⁶¹ Buna göre idari özerklik, mahalli idarelerin görev alanlarıyla ilgili olarak tek başına merkeze danışmadan karar alabilme ve uygulayabilme özgürlüğü olarak ifade edilebilir.

Mahalli idarelere tanınan bu "karar ve hareket serbestisi", mahalli idarelerin idari özerkliğinin zorunlu bir sonucudur. Çünkü, mahalli idarelerin

²⁵⁹ Kalabalık, s. 260.

²⁶⁰ Karaarslan, s. 124.

²⁶¹ Kalabalık, s. 260.

halkı ilgilendiren konularda, kendi iradesine dayanarak ve sorumluluğu da kendine ait olmak üzere karar alma yetkisine ve yeterli mali imkana sahip olması "karar ve hareket serbestisi"nin gereğidir.²⁶²

Mahalli idarelerin o bölgede yaşayan halkın ihtiyaçlarıyla uyumlu, verimli ve etkili kamu hizmeti sunabilmesi, mahalli idarelerin sahip olduğu idari ve mali özerklikle yakından ilgilidir. İdari özerklikle kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili sorumluluk, halka daha yakın olan mahalli idarelere devredilmektedir. Böylece, bölge halkı demokratik haklarını kullanırken daha özgür olacaktır. Bölge halkının kendini doğrudan ilgilendiren konularda daha fazla söz hakkına sahip olması ise hizmeti sunan yerel yöneticilerin denetlenmesini ve daha sorumlu davranmasını sağlar.²⁶³

Mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ile ilgili olarak Anayasa'da herhangi bir vurgu olmamasına rağmen gerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde il özel idarelerinin, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde belediyelerin ve gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde büyükşehir belediyelerinin, "idari ve mali özerkliğe" sahip olduğu vurgulanmaktadır. Böylece de mahalli idarelerin yasal özerklik seviyesi eskisine oranla oldukça artırılmıştır.²⁶⁴ Yakın zamana kadar mahalli idareler içinde, özerklik açısından belediyeler ön plandaydı. Ancak 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile il özel idareleri de özerkliklerinin artması bakımından önemli bir aktör haline gelmiştir.²⁶⁵

Mahalli idarelerin idari özerkliği, idari özerkliğin koşulları olan, karar organlarının seçikle oluşması ve icrai karar alma ve uygulama yetkisine sahip olup olmama unsurları bakımından sırasıyla incelenmeye çalışılacaktır.

²⁶² Kalabalık, s. 260.

²⁶³ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, " Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", (Kısaltma: "Mali Özerklik..."), **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 12, S. 21, Haziran 2009, s. 264.

²⁶⁴ Bayram Coşkun, Başak Koyuncu, "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, 2. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s. 379.

²⁶⁵ Coşkun, Koyuncu, s. 378.

b. 2004 Yılı Sonrasında (Reform Sonrasında) Türkiye'de Mahalli İdarelerin İdari Özerkliği²⁶⁶

²⁶⁶ Cumhuriyetin kuruluşundan beri gerek mahalli idarelerin gerek merkezi idarenin örgütlenmesine ilişkin pek çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaları Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin ve Cush Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Ulusal Kalkınma Planları ve Yeniden Örgütlenme, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve son olarak Mahalli İdareler Reform Tasarısı ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı şeklinde sayabiliriz.

Bu çalışmalardan idare açısından önemli bir yeri olan ve "MEHTAP" olarak bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'ne değinmek gerekmektedir. MEHTAP araştırması, Bakanlar Kurulunun 13.12.1962 tarih ve 6/209 sayılı kararnamesi ile öngörülmüştür. Bu araştırmanın amacı Kararnamede, "merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin en müessir tarzda ifasına imkan verip vermediğini incelemek", şeklinde öngörülmüştür. Bu proje, Devlet Planlama Teşkilatının isteği ile TODAİE tarafından merkezi idare teşkilatının kuruluş ve görevlerini incelemek amacı ile yürütülmüştür. Bir yıl süren çalışmalar, 24 Nisan 1962'de başlamış ve raporun Başbakanlığa 24 Nisan 1963'te sunulması ile sona ermiştir. Sunulan rapordaki dört temel tavsiye kısaca şöyleydi: İdareyi geliştirme ve düzeltmeyi her bir bakanlık temel görevi saymalı ve buna göre gayret göstermelidir, bakanlıkların kuruluşları ile ilgili genel esaslar tespit edilmeli, diğer esasların tespiti ise kendilere bırakılmalıdır, idari usuller mevzuatta gösterilmelidir ve bütün devlet kuruluşları çalışmalarında halkla yakın ilişki içinde olmalıdır. Nabi Dinçer, Turan Ersoy, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, Ankara, TODAİE Yayınları, Sevinç Matbaası, 1974, s. 2-14.

"KAYA" olarak bilinen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi de Devlet Planlama Teşkilatının isteği ile TODAİE tarafından Türk kamu yönetiminin yeniden organize edilmesi amacı ile yürütülen bir projedir. KAYA'nın amacı ise merkez ve taşra teşkilatları ile mahalli idareleri gördükleri kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilikleri bakımından ele almak ve aynı zamanda bu idarelerin hem teşkilat yapılarına hem de işleyişlerine ilişkin tavsiyelerde bulunmaktır. Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2003, s. 161-162.

Son zamanlarda ise mahalli idarelerin reform gereksinimlerinden çok bahsedilmekteydi. Bu doğrultuda hazırlanan Mahalli İdareler Reform Tasarısı 2001'de TBMM'ye sunuldu. Ancak Tasarı, 3 Kasım 2002 milletvekili genel seçimleri ile TBMM'nin 21. Döneminin sona ermesiyle kadük oldu. 2003 yılına gelindiğinde ise 2003 yılında başlatılan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları doğrultusunda iki yeni reform tasarısı hazırlanmıştır. Bunlardan biri Mahalli İdareler Kanun Tasarılarıydı. Tasarı Belediye Kanunu Tasarısı, Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı ve İl Özel İdare Kanunu Tasarısı olmak üzere üç kitaptan oluşmaktaydı. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3 Mahalli İdareler Kanun Tasarıları**, Ankara, T.C. Başbakanlık, Ocak 2004. Tasarı daha sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu şeklinde kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir. Diğeri ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıdır. Bu tasarı, kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesini, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılmasını ve kamu hizmetlerinin temel ilke ve esaslarının düzenlenmesini amaçlamaktadır. Tasarının genel gerekçesinde bu tasarıya duyulan ihtiyaç şu şekilde ifade edilmiştir: *"Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkinliğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. Esasen ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. 1930'lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmalar, 1950'li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, 1988 yılında 6. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile belli bir olgunluğa ulaşmıştır. Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001-2005 dönemini kapsayan 8. Plan kapsamında da yönetimde yeniden*

(1) İl Özel İdarelerinin İdari Özerkliği

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3/a maddesi, il özel idaresini, *"İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"*dir, şeklinde tanımlamıştır. İl özel idaresinin organları ise "il genel meclisi", "il encümeni" ve "vali" olmak üzere üç tanedir. (m. 3/b) İl özel idaresinin organları, kanundaki sıraya uyularak idari özerkliğin koşulları açısından açıklanacaktır.

i. Organlarının Seçimle Belirlenmesi

Bir mahalli idare olan il özel idaresinin idari özerkliğe sahip olabilmesi için karar organlarının serbest bir seçimle halk tarafından seçilerek oluşması gerekir. Ülkemizde il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi, halk tarafından beş yıl için seçilmektedir.

İl özel idaresinin ilk organı olan il genel meclisi, 5302 sayılı Kanun'un 9. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Böylece idari özerkliğin şartlarından biri olan mahalli idarelerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi şartı da gerçekleşmiş olmaktadır. Ayrıca bu düzenlemenin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın²⁶⁷ 3.

yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır. Ancak, tüm bu çabalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen kaliteye ulaşamamıştır...Bu genel çerçeve içinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyeti, yaklaşım ve yönetimleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören bu Kanun tasarısı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetim" ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir." **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, (Kısaltma: **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**), Ankara, T.C. Başbakanlık, Ekim 2003, Genel Gerekçe, s. 67-68. Tasarının birçok maddesi TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmesine rağmen, bazı maddeler üzerindeki görüşmeler henüz tamamlanmadığından tasarı halen kanunlaşmamıştır.

²⁶⁷ Bundan sonraki açıklamalarda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Şart olarak kısaltılmıştır.

maddesinin 2. fıkrasında bahsedilen "serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclislere" de uygun olduğu söylenebilir.²⁶⁸

5302 sayılı Kanun'dan önceki eski 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il genel meclisinin başkanı valiydi. Ancak yeni İl Özel İdaresi Kanunu önceki yapıyı değiştirmiştir. Artık 5302 sayılı Kanun'un 11. maddesinin 1. fıkrasına göre, *"İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır... Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer..."* Görüldüğü üzere, vali artık il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin başkanı değildir. İl genel meclisine artık üyelerin seçtiği kişi başkanlık edecektir. Böylece karar organlarının seçimle oluşmasını öngören idari özerklik ilkesi de gerçekleşmiş olmaktadır.

Eski Kanun'daki seçimle gelen il genel meclisinin başına atamayla gelen valinin başkanlık etmesi şeklindeki düzenleme, doktrinde çok tartışılmaktaydı. Haklı bir görüşe göre, valinin il genel meclisinin başkanı olma uygulamasına son veren söz konusu değişiklik, il özel idarelerinin özerkliği açısından önemli bir adımdır. Böylece il özel idaresinin özerkliğini zedeleyen bu duruma getirilen eleştiriler de artık son bulmuştur.²⁶⁹

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararındaki karşı oy yazısında bu durum şöyle ifade edilmiştir:²⁷⁰

"İl Genel Meclisi'nin, özel idarenin karar organı ve seçmence seçilmiş üyelerden oluşması kabul edilerek valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatı sona ermiştir. İl genel meclisi kararının da valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılarak Özel İdarenin özerkliği yönünde amaca uygun önemli bir değişiklik yapılmıştır."

²⁶⁸ Çağdaş, s. 408.

²⁶⁹ Çağdaş, s. 408.

²⁷⁰ Any. M., T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (Erişim) <http://www.hukukturk.com>, ET. 30.03.2012, s. 56.

Ancak İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesinde, bu durumla bağdaşmayan bir düzenleme mevcuttur. Buna göre *"İl genel meclisinin; a)Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, b)Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, c)Geçici olarak görevden uzaklaştırılması, d)Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür."* Söz konusu değişikliği il özel idarelerinin özerkliği açısından önemli bir adım olarak gören aynı görüşe göre, 23. maddede sayılan durumlarda, karar organı il genel meclisi yerine yine bu maddede bahsedilen memur üyelerin il özel idaresiyle ilgili karar alacağı şeklindeki düzenleme, idari özerklikle bağdaşan bir durum değildir.²⁷¹

Hatta bir görüşe göre, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi yerine encümenin memur üyelerince karar alınması yerel özerklikle bağdaşmadığı gibi bu durum ciddi sakıncalar da doğurabilir. Bu görüşe göre, merkezi idare istediği kararı almak için meclisi görevden uzaklaştırıp meclis yerine karar alma yetkisi olan encümenin memur üyeleri aracılığıyla istediği kararları alması ihtimal dahilindedir.²⁷²

Geçekten de il özel idaresinin karar organı olarak görev yapan il genel meclisinin başında, atama yoluyla göreve gelen valinin bulunması durumunun 5302 sayılı yeni Kanunla kaldırılmış olması, karar organlarının seçimle oluşması gerektiği koşuluna vurgu yapan idari özerklik açısından olumlu bir gelişme olmuştur.

Ancak doktrindeki bir görüş aynı düzenlemeyi farklı bir açıdan şu şekilde eleştirmektedir: *"Valiyi hem il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi ve il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak belirleyip (m. 29,30), hem de genel karar organından tamamen dışlamak kendi içinde tutarsız ve*

²⁷¹ Çağdaş, s. 408.

²⁷² Karaarslan, s. 131.

*çelişkili bir yaklaşımdır." Çünkü "bu sistemde il genel meclisinin seçilmiş bir başkanının olacağı da öngörüldüğünden, seçilmiş il genel meclisi başkanı ile il özel idaresinin başı olarak belirlenen atanmış vali arasında çatışma potansiyeli ve il özel idaresi yönetiminde 'iki başlılık' riski her zaman bulunacaktır."*²⁷³

Hatta bu görüşe göre, Kanun'da valinin meclis toplantılarına katılıp katılamayacağı hakkında herhangi bir düzenleme bulunmadığından, valinin il genel meclisi toplantılarına katılabileceği bile şüphelidir. Bu nedenle de yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun, vali ile il genel meclisi arasındaki bağı tümüyle kopardığını savunmaktadır.²⁷⁴

5302 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre, "*Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir...Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır...*" Böylece 5302 sayılı yeni Kanun, bir yandan valinin il genel meclisinin başkanı olması durumuna son vermiş, bir yandan ise valinin meclis üzerinde bir ağırlığı olduğu ve meclisin faaliyetlerinde valinin önerilerinin etkili olduğu izlenimi vermektedir.²⁷⁵ Buna göre, yeni Kanun'da meclisin gündeminin oluşmasında valinin önerilerinin gündemi belirleyeceği belirtilerek, merkezi idarenin temsilcisi olan valinin meclisteki mevcut konumu devam ettirilmeye çalışılmaktadır.

Atamayla işbaşı yapan bir kişi olan valinin seçimle işbaşı yapan bir organ olan il genel meclisi üzerindeki etkisinin sürdürülmesi, il özel idaresinin idari özerkliğini zedelemektedir. Bu durum ayrıca Şart'ta benimsenen özerk yerel yönetim kavramı ile de bağdaşmamaktadır.²⁷⁶

İl özel idaresinin ikinci organı olan il encümeni, 5302 sayılı Kanun'un 25. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, il encümenin başı validir ve il

²⁷³ Ali Ulusoy, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s. 8-9, (Erişim) [http:// www.law.ankara.edu.tr](http://www.law.ankara.edu.tr), ET. 22.02.2012.

²⁷⁴ Ulusoy, s. 8-9.

²⁷⁵ Çağdaş, s. 409.

²⁷⁶ Çağdaş, s. 409.

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.

İl encümeni, il özel idaresinin bir diğer karar organıdır.²⁷⁷ Bu nedenle de il encümeninin başında atanmış valinin olması ve üyelerinin bir kısmı il genel meclisi tarafından seçilirken, bir kısmının atanmış vali tarafından seçilmesi, il encümeninin idari özerkliğini ciddi şekilde zedelemektedir. Zira bu durum, il encümeninin merkezin kontrolünde olduğunu göstermektedir. Ancak 3360 sayılı eski Kanun'da "il daimi encümeni" karar organı olarak düzenlenmişken, 5302 sayılı yeni Kanun'da il encümeninin yürütme organı olarak düzenlenmiş olmasının, idari özerklik açısından yapılan eleştirileri hafiflettiği de ifade edilmektedir.²⁷⁸ Başka bir görüş ise il encümeninin karar mı yürütme organı olarak mı görev yaptığı konusunda, encümenin üstlendikleri görev ve yetkilerin niteliklerinden dolayı, karar organı olma özelliğinin ağır bastığını ifade etmektedir.²⁷⁹

Gerçekten de il encümeninin il genel meclisi tarafından seçilen beş üyesi dışında kalan üyeleri, atama yoluyla gelen vali ve vali tarafından seçilen beş birim amirinden oluştuğundan, bu durum mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin kapsamında yer alan idari özerkliğin unsurunu oluşturan, organlarının seçimle oluşması koşuluna aykırılık teşkil etmektedir. Bu düzenleme ile *"özerkliğin en önemli koşullarından birisi, organlarının seçimle işbaşına gelmesi"*²⁸⁰ koşulu gerçekleştirilememiş olmaktadır.

İl özel idaresinin üçüncü organı olan vali, 5302 sayılı Kanun'un 29. maddesinde, *"Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir."* şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, merkezi idarenin temsilcisi aynı zamanda da il özel idaresinin yürütme organı olan (hatta bir

²⁷⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 303. (Aksi görüş için bkz., Eryılmaz, s. 160; Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 191.)

²⁷⁸ Çağdaş, s. 409.

²⁷⁹ Karaarslan, s. 132-133.

²⁸⁰ Tortop, v.d., s. 107.

görüŖe göre ²⁸¹ bazı görevlerinden dolayı karar organı olan) vali, il encümeninin de başıdır. (m. 25)

Bu durumda yeni İl Özel İdaresi Kanunu, eski İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki ifadeyi deęiŖtirmeden tekrar etmektedir. Buna göre özerk bir kuruluş olan il özel idaresinin yürütme organı olan vali halk tarafından seçilerek değil; merkezi idare tarafından atanarak göreve gelmektedir. Ancak bir mahalli idare olan il özel idarelerinin özerk olabilmesi için karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilerek göreve gelmesi gerekmektedir.

Bu durumu eleŖtiren Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer'e göre, *"Yürütme organının başı olan valinin, atama yolu ile işbaşına gelmiŖ olması, il özel idarelerini belediye ve köylerden daha az özerkliğe sahip kılmaktadır. İl özel idareleri bu yönden merkezi idarenin en çok etkisinde bulunan kuruluşlardır."*²⁸²

Yine bu durumu eleŖtiren Ulusoy, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde sayılan valinin il özel idaresi personelini atamak, Ŗartsız bağışları kabul etmek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak ve kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak gibi yetkilerini, *"tipik karar alma yetkileri"* olarak nitelemiŖtir. Zira Ulusoy'a göre, *"karar alma yetkisi, üst bir makamın izin veya onayına tabi olmadan hukuki etki ve sonuç doğuracak Ŗekilde tamamlanmıŖ işlem yapma yetkisini ifade etmektedir."* Ulusoy'a göre, bu yetkiler sebebiyle Kanun, valiyi karar alma organı olarak tayin etmiŖtir; ancak Anayasa'nın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin karar organları seçimle göreve gelmelidir. Bu nedenle atanmıŖ valinin mahalli idarenin karar organı olarak benimsenmesi, Anayasa'ya aykırıdır.²⁸³

²⁸¹ Ulusoy, s. 9.

²⁸² Tortop, v.d., s. 107.

²⁸³ Ulusoy, s. 9.

Doktrindeki bir diğer görüşe göre, atanmış bir kişi olan valinin il özel idaresinin yürütme organı ve başı olması, mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ile örtüşmemektedir. Hatta bu durum, Şart'ta benimsenen "özerk yerel yönetim" ifadesi ile de bağdaşmamaktadır. Zira Şart, mahalli idarelerin seçimle oluşan organlara sahip olması gerektiğinden bahsetmektedir.²⁸⁴

Ancak bu durumun aksini savunan Nadaroğlu'na göre, *"1982 Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ilkesi kabul olunmuştur. Bu durumda yürütme organı olan valinin merkez tarafından atanması Anayasa'ya aykırı düşmemektedir."*²⁸⁵ Nadaroğlu, il özel idaresinin yürütme organı olduğundan, valinin atama yolu ile göreve gelmesini Anayasa'ya aykırı bulmamakta; ancak atama yolu ile işbaşına gelen hatta merkezin bir memuru olan valinin geniş yetkilere sahip olmasını, mahalli idarelerin özerkliği ilkesine aykırı bulmaktadır.²⁸⁶

Gerçekten de bu durumun sakıncalarını gidermek için ya valinin il özel idaresi içindeki görevine son verilmelidir, yani vali il özel idaresinin bir organı olmaktan çıkarılmalıdır²⁸⁷ ya valinin karar alma yetkileri kaldırılmalı ve sadece yürütme organı olarak (ancak bu durumun da sakıncalarına değinilmiş) belirlenmeli²⁸⁸ ya da valinin atama yerine seçimle işbaşına gelmesi²⁸⁹ yolu tercih edilmelidir.

ii. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi

Mahalli idarelerin icrai, yani "kesin ve yürütülebilir" nitelikte karar alma yetkisine sahip olması anlamına gelen idari özerkliğe göre, mahalli

²⁸⁴ Çağdaş, s. 409.

²⁸⁵ Nadaroğlu, s. 187.

²⁸⁶ Nadaroğlu, s. 187.

²⁸⁷ Ulusoy, s. 9; Karaarslan, s. 128.

²⁸⁸ Ulusoy, s. 9.

²⁸⁹ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**, 1. B., İstanbul, Alkım Yayınevi, 2000, s. 24.

idareler herhangi bir makam ya da merciinin iznine ya da onayına tabi olmadan hukuk dünyasında sonuç doğurabilecek nitelikte karar alma özgürlüğüne sahip olmalıdır.²⁹⁰ Buna ek olarak, mahalli idarelerin eylem, işlem ve organları üzerinde yerindelik denetimi yapılamamalıdır. Bu anlamda, mahalli idarelerin eylem, işlem ve organlarının sadece hukuka uygun olup olmadığı açısından denetimi anlamına gelen, hukuka uygunluk denetimine tabi olması gerekmektedir.

5302 sayılı yeni Kanun'un 15. maddesine göre, il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için alınan kararların tam metni, en geç beş gün içerisinde valiye gönderilir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmesi için, il genel meclisine iade edebilir. İl genel meclisinin ısrar yetkisi bulunmamaktadır. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nda öngörülen il genel meclisi kararlarının valiye gönderilmesi şartı, il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için getirilmiştir. Buna göre, kararların valiye gönderilmemesi, il genel meclisinin kararlarını hukuka aykırı hale getirmez.²⁹¹ Bu durum Kanun'da da belirtildiği gibi sadece kararların yürürlüğe girmesine engel olur, yani kararların uygulanmasıyla ilgilidir. Böyle olmakla birlikte söz konusu şart, il genel meclisinin valiye gönderilmeyen kararlarının yürürlüğe girmesini engelleyeceğinden, bu kararlar hukuk dünyasında sonuç doğuramayacaktır. Bu nedenle söz konusu durum, mahalli idarelerin herhangi bir makamın onayına tabi olmadan karar alabilmelerini öngören idari özerklik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Görüldüğü gibi, il genel meclisi kararları valinin onayına tabi değildir. Söz konusu düzenleme ile vesayet denetimi kaldırılmıştır. Ancak bir görüşe göre, Kanun'un meclis kararının oluşması için valinin onayını şart

²⁹⁰ Kalabalık, s. 260.

²⁹¹ Kalabalık, s. 141-142.

koşmamasına rağmen, kararın yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesini şart koşması, çelişkili bir durumdur. Bu nedenle aynı görüşe göre, "*Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.*" ifadesi yanlıştır, kararlar valiyi bilgilendirmek için gönderilmelidir. Zira böyle bir yorumun kanun koyucunun amacına daha uygun düşeceği ifade edilmiştir.²⁹²

İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki değişiklikle, valinin vesayet makamı olarak meclis kararlarındaki onay yetkisi kaldırılmıştır. Ancak il genel meclisince alınan kararların tam metninin, en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi, aksi taktirde yürürlüğe girmemesi şeklindeki düzenleme, bir bakıma gizli vesayet olarak değerlendirilmektedir.²⁹³ Söz konusu düzenleme ile il genel meclisi kararları üzerinde hukukilik denetimi yapan valiye, bu kararların kesinleşmesini önleme yetkisi tanınmıştır.²⁹⁴

5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 2. fıkrası Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeden önce, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de salt çoğunlukla ısrar edilen kararların kesinleşeceği şeklindeydi. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ile il genel meclisine tanınan ısrar yetkisi kaldırılmıştır. Böylece, valinin yeniden görüşülmesini istemediği kararlar kesinleşecek, yeniden görüşülmek üzere geri gönderdikleri ise; artık meclis tarafından ısrar edilip geri gönderilemeyeceğinden kesinleşemeyecektir.

Kanun'un 15. maddenin 3. fıkrasına göre ise vali il genel meclisinin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabiliyordu. Ancak bu hüküm de söz konusu karar ile iptal edilmiştir. Çünkü 2. fıkranın iptal edilmesi ile artık il genel meclisinin, valinin yeniden görüşülmesini istediği kararlara karşı direnme hakkı kaldırılmıştır. Böylece de valinin il genel meclisinin yeniden görüşülmesini istediği kararları geri göndermesi söz konusu kararları

²⁹² Çağdaş, s. 410.

²⁹³ Zerrin Toprak, "Türkiye'de Yerel Yönetimler - Yapılanma Merkez - Yerel Yönetim İlişkileri", s. 15, (Erişim) <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak>, ET. 10.01.2012.

²⁹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 300.

önlemek için yeterli olacaktır. Ayrıca valiye bir de dava hakkı verilmesine zaten gerek kalmamıştır.²⁹⁵

Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı şöyledir:²⁹⁶

"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, merkezi idarenin, 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 sahip olduğu hükmü yer almıştır. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan, "...yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir." biçimindeki kuralla, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır. Açıklanan edenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar..." ibaresi ile üçüncü fıkrasının "Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." ibaresi, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir."

Doktrinde bir görüşe göre, Anayasa Mahkemesi'nin 15. maddeye ilişkin iptal kararı ile eski Kanun'dan daha da geriye gidilmiştir. Zira eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135. maddesine göre, il genel meclisinin aldığı kararları, valinin iptal etme ya da onaylamama yetkisi yoktu. Vali sadece tutanak tarihinden itibaren yirmi gün içinde Danıştay'a itiraz edebiliyordu. Danıştay da iki ay içinde nihai kararını veriyordu. Böylece valiye dolaylı yoldan mutlak bir idari vesayet yetkisi kazandırılmıştır, yani Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ile ağır bir vesayet yetkisi olan "onama" yetkisi geri

²⁹⁵ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 227. 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 3. fıkrasındaki, valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi, Anayasa Mahkemesi'nin T. 4.2.2010, E. 2008/27, K. 2012/9 sayılı kararı ile iptal edilmeden önce, yargıya başvurma yetkisiydi.

²⁹⁶ Any. M., T. 18/1/2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (Erişim) <http://www.hukuturk.com.tr>, ET. 15.02.2012, s. 35.

gelmiştir. Bu nedenle bu görüşe göre, kanun koyucu ya yeni bir düzenleme yapmalı ya da en azından eski düzeni sağlayacak bir yapı oluşturmalıdır.²⁹⁷

5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 2. fıkrasında yer alan, "...ile yeniden görüşülmesi istenip de ile genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar " ibaresi, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı ile iptal edilmiş ve iptal kararı da 29.12.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Gerçekten de bu durumda il genel meclisinin kural olarak bütün kararları, 5302 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte olan eski İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki gibi valinin onayına tabi tutulmuş olmaktadır.²⁹⁸ Böylece 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin valilere verdiği "kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi"²⁹⁹ şeklindeki vesayet yetkisi, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı ile fiilen "onama" şeklindeki vesayet yetkisine dönüşmüştür.³⁰⁰

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrasında, il encümeni kararlarıyla ilgili yeni bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre vali, il encümeninin kararlarının kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırılığını tespit ederse, encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir.³⁰¹ Encümenin kararında ısrar etmesi halinde, karar kesinleşir. Bu durumda, valiye kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurarak yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde idari yargıya başvurma hakkı tanınmıştır. Vali tarafından yapılan bu başvuru hakkında, Danıştay altmış gün içinde karar verir. Bu yolla, valiye yargı denetimini harekete geçirecek şekilde bir vesayet yetkisi verildiğinden bahsedebiliriz.

²⁹⁷ Karaarslan, s. 141-142.

²⁹⁸ Günday, **İdare Hukuku**, s. 90.

²⁹⁹ Valinin il genel meclisi tarafından alınan kararları yeniden görüşülmesi için il genel meclisine iade etmesi şeklindeki yetkisi, vesayet yetkisidir.

³⁰⁰ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 226.

³⁰¹ Valinin kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi, Anayasa Hukukundaki Cumhurbaşkanına kanunlar üzerinde tanınan "geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi"ne benzemektedir. Çünkü vali hukuka aykırı bulduğu kararı il genel meclisine gönderince bu kararın kesinleşmesi gecikmiş olur. Bu durumda artık yeniden kabul edilebilmesi de zorlaşmış olur. Zira karar ilk defa kabul edilirken karar yeter sayısı, "toplantıya katılanların salt çoğunluğu" iken; yeniden görüşmede karar yeter sayısı, "üye tamsayısının salt çoğunluğu"dur. Gözler, **İdare Hukuku**, s. 225.

Söz konusu düzenleme ile valiye iki tür vesayet yetkisi tanınmaktadır. Bunlardan ilki, kararın kesinleşmesinden önce encümen kararını geri göndererek kesinleşmesini ertelemek; diğeri ise kararın kesinleşip yürürlüğe girmesinden sonra başvuracağı idari yargı mercileri bir karar verinceye kadar kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurmaktır.³⁰²

5302 sayılı Kanun'un 51. maddesi, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin bütçe gelirlerinin %10'nu aşan borçlanma kararlarını İçişleri Bakanlığının onayına tabi tutmuştur. (m. 51/1-e) Bu düzenleme ile merkezi idareye mahalli idarenin işlemleri üzerinde sonradan tanınan bu vesayet yetkisi onamadır.

Bir görüşe göre, onama yetkisi çok ağır bir vesayet yetkisidir ve vesayete tabi mahalli idarelerin özerkliğini ciddi şekilde sınırlandırmaktadır.³⁰³ Başka bir görüşe göre ise mahalli idarelerin işlemleri üzerinde merkezi idareye tanınan onama yetkisi, mahalli idarelerin kendi özerk iradeleri ile kararlar alma ve uygulama yetkisini sınırlandırmamakta; sadece mahalli idarelerin aldıkları kararların yürürlüğe girmesini, yani uygulanmasını sınırlandırmaktadır. Bu görüş, mahalli idarenin kararı ile merkezi idarenin onama işlemini birbirinden ayrı işlemler olarak görmektedir.³⁰⁴

5302 sayılı Kanun'un 53. maddesi, il özel idaresinin bütçe içi işletme kurmasını, İçişleri Bakanlığının iznine bağlamıştır. Bu düzenleme ile merkezi idareye mahalli idarenin işlemi üzerinde işlemin yapılmasından önce idari vesayet yetkisi tanındığından, il özel idaresi vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığından ön izin almadan işlem tesis edemez. Bu düzenleme ile il özel idaresinin herhangi bir makam ya da merciinin iznine ya da onayına tabi olmadan hukuk dünyasında sonuç doğurabilecek nitelikte karar alma özgürlüğü kısıtlandığından, il özel idaresinin idari özerkliği sınırlandırılmıştır. Bu nedenle bu şekilde merkezi idareye mahalli idarelerin işlemleri üzerinde

³⁰² Günday, **İdare Hukuku**, s. 92.

³⁰³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 222.

³⁰⁴ Günday, **İdare Hukuku**, s. 91.

önceden tanınan vesayet yetkisinin, ancak çok istisnai durumlarda ve kamu yararını çok yakından ilgilendiren hallerde tanınması gerekir.³⁰⁵

(2) Belediyelerin İdari Özerkliği

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile hem 5272 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen temel esaslar korunmuş, hem de bu Kanun'un uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır. Yine Kanun bir yandan, Şart'ın mahalli idarelere yönelik yaklaşımını, buna bağlı olarak da mahalli idarelerin temel özellikleri olan demokrasi, özerklik, katılım, etkinlik gibi ilkeleri benimsemiştir. Diğer yandan Kanun, Anayasa'da yer alan üniter yapının, idarenin bütünlüğünün, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin korunması amacına dayandırılmıştır.³⁰⁶

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3/a maddesi belediyeyi, *"Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"*dir, şeklinde tanımlamıştır.

Ancak Kanun'da ifade edilen ve yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten anlaşılması gereken, mahalli idarelerin kanunlarla kendilerine verilen görev ve yetkileri, sorumlulukları da kendilerine ait olmak üzere kendi organlarının kararıyla yerine getirmeleridir.³⁰⁷

Belediyenin organları "belediye meclisi", "belediye encümeni" ve "belediye başkanı" olmak üzere üç tanedir. (m. 3/b) Belediyenin organları, kanundaki sıraya uyularak idari özerkliğin koşulları açısından açıklanmaya çalışılacaktır.

³⁰⁵ Günday, **İdare Hukuku**, s. 89.

³⁰⁶ Atay, **İdare Hukuku**, s. 292.

³⁰⁷ Atay, **İdare Hukuku**, s. 292.

i. Organlarının Seçimle Belirlenmesi

Bir mahalli idare olan belediyenin idari özerkliğe sahip olabilmesi için karar organlarının serbest bir seçimle halk tarafından seçilerek oluşması gerekir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17. maddesine göre de belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. Bu düzenleme, karar organlarının seçimle göreve gelmesini öngören idari özerklik ilkesi ile de uyumludur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre, *"Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu yüzbinin üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; b) Diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur."*

5393 sayılı Kanun'un 33. maddesinin gerekçesinde de yeni düzenleme ile encümenin idarî bir organ olarak düzenlendiği belirtilmektedir.³⁰⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi de 2007 tarihli bir kararında, yasada karar verir/alır şeklinde ifadeye yer verilmesinin encümenin karar organı olduğu anlamına gelmeyeceğini, söz konusu kararın belediye meclisi kararlarının yürütülmesi niteliğinde icrai bir karar olduğunu ifade etmiştir.³⁰⁹

Maddenin gerekçesinde encümenin yürütme organı olduğu vurgulanmasına rağmen, encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 5393 sayılı Kanun'un 34. maddesinden de anlaşıldığı üzere, encümenin görüş bildirme görevleri yanında, icrai karar niteliğinde birtakım görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Bu nedenle, encümenin belediye meclisinin kendi üyeleri

³⁰⁸ Erdoğan Dedeoğlu, **Gerekçeli - Açıklamalı ve İkinci Mevzuat İlaveli 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, İstanbul, Adalet Yayınevi, 2009, m. 33.

³⁰⁹ Any. M., T. 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 33.

arasından seçilen üyeler yanında, belediye başkanının birim amirleri arasından seçtiği görevlilerden de oluşması, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasındaki düzenleme ile pek bağdaşmamaktadır.³¹⁰

Bu anlamda karar organı niteliğinde olan belediye encümeninin üyelerinin belediye başkanı tarafından atanmasını öngören söz konusu düzenleme, mahalli idarelerin özerkliği ilkesi kapsamında yer alan karar organlarının seçimle oluşması koşulunu içeren idari özerklik ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 37. maddesindeki düzenlemeye göre belediye başkanı, belediyenin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve seçimle göreve gelir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ve belediye encümenin de başkanıdır. (m. 19, 33) Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Belediyenin karar organı olan belediye meclisi gibi yürütme organı olan belediye başkanı da seçimle işbaşı yapmaktadır.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 46. maddesi ise *"Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılınca kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır."*, şeklindedir. Söz konusu düzenlemeyi eleştirerek atamaya gelen bir başkanın sakıncalarına dikkat çeken Karaarslan'a göre, merkezden atama yerine önceki seçimde karar organlarından birine seçilmiş birisinin, Danıştayca birtakım ölçütlere göre tespit edilmesi daha uygun olacaktır. Gerçekten de söz konusu düzenleme, Anayasa'nın 127. maddesinin mahalli idarelerin karar

³¹⁰ Metin Günday, **İl Özel İdareleri ve Belediyeler**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005, s. 41; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 322; Nadaroğlu, s. 223; Ulusoy, s. 6. (Belediye encümeninin belediyenin karar değil, yürütme organı olduğunu ifade eden görüş için bkz., Atay, **İdare Hukuku**, s. 293)

organlarının seçimle göreve gelmesini öngören hükmüne aykırı olmamakla birlikte idari özerklikle bağdaşmamaktadır.³¹¹

ii. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi

5393 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre, belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını yeniden görüşülmesi için beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Ancak Kanun, belediye başkanına meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurma hakkı tanımıştır. Ayrıca kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir, gönderilmeyen kararlar ise yürürlüğe girmez.³¹² (m. 23/1, 2, 3, 4)

Kanun'daki ifadeden de anlaşılacağı üzere, belediye meclisi kararlarının vesayet makamı olan mülki amire gönderilmesi, kararın kesinleşmesinden sonra olmaktadır. Buradaki gönderme, kararın kesinleşmesi için değil; yürürlüğe girmesi için öngörülen bir şarttır. Bu anlamda belediyelerin, herhangi bir makamdan izin ya da onay almadan karar alabilmesi anlamına gelen icrai karar alma yetkisini içeren idari özerkliğe sahip olduğundan bahsedilebilir.

Söz konusu düzenlemenin idari özerkliğe aykırı olmadığı belirtilmekle beraber düzenleme, kırtasiyeciliğe yol açacağı³¹³ ve belediyeler üzerinde

³¹¹ Karaarslan, s. 135.

³¹² 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin 5. fıkrasındaki, "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." hükmü, Anayasa Mahkemesi'nin T. 4.2.2010, E. 2008/27, K. 2012/9 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 12.07.2012. Söz konusu fıkra iptal edilmeden önce vesayet makamı olan mülki idare amirlerinin belediye meclisi kararları üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi, yargıya başvurma yetkisiydi.

³¹³ Karaarslan, s. 145.

idari vesayetin devam ettiğinin göstergesi olduğu gerekçeleriyle eleştirilmektedir.³¹⁴

Ancak 5393 sayılı Kanun'da sayılan belediye sınırlarının belirlenmesi (m. 6), belediye sınırları içinde mahalle kurulması (m. 9), belde adının değiştirilmesi (m. 10) gibi konulardaki belediye meclisi kararları üzerinde, merkezi idarenin idari vesayet yetkisi devam etmektedir.³¹⁵ Zira 6. maddede, belediye sınırlarının kesinleşmesi valinin onayına; 9. maddede, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ya da bölünmesi yönündeki belediye meclisi kararları valinin onayına; 10. maddede, bir beldenin adının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının onayına; 81. maddede "cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin" belediye meclisi kararları mülki idare amirinin onayına tabi tutulmuştur.

Söz konusu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Kanun'un merkezi idareye mahalli idarenin işlemleri üzerinde sonradan tanıdığı bu vesayet yetkisi, onamadır. Bu örneklerde olduğu gibi Kanun'un mahalli idarenin işlemleri üzerinde merkezi idareye onama yetkisi tanıdığı hallerde, işlem mahalli idare tarafından tamamlandığında hukuken oluşmuştur, merkezi idare tarafından onaylandığında ise yürürlük kazanmaktadır.³¹⁶

5393 sayılı Kanun'un 74. maddesi, belediyelerin uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu ya da üye olabilmesini, bunlar ile ortak faaliyetlerde bulunabilmesini ve kardeş kent ilişkisi kurabilmesini, İçişleri Bakanlığının iznine bağlamıştır. Merkezi idareye belediyenin işlemi üzerinde tanınan bu vesayet yetkisi, işlemin yapılmasından önce olduğundan ön izindir. Bu örnekte görüldüğü gibi merkezi idareye tanınan söz konusu vesayet yetkisi ile belediyenin kendi özerk iradesi ile işlem yapma yetkisi sınırlanmıştır. Bu denetim ağır bir vesayet yetkisi olarak

³¹⁴ Çağdaş, s. 411.

³¹⁵ Çağdaş, s. 411; Karaarslan, s. 145.

³¹⁶ Atay, **İdare Hukuku**, s. 182.

nitelendirilebileceğinden, bu yetkiye ancak çok istisnai hallerde başvurulması gerekir.³¹⁷

(3) Büyükşehir Belediyelerinin İdari Özerkliği

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3/a maddesi, 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 organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"*dir, şeklinde tanımlamıştır.³¹⁸

İdareler arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordine amaçlı vesayet yetkileri veren Kanun'a göre³¹⁹ büyükşehir belediyesinin organları "büyükşehir belediye meclisi", "büyükşehir belediye encümeni" ve "büyükşehir belediye başkanı" olmak üzere üç tanedir. (m. 3/b) Büyükşehir belediyesi tanımındaki "İlçe belediyesi": "Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini", "İlk kademe belediyesi": "Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi", ifade eder. (m. 3/c,d)

³¹⁷ Günday, **İdare Hukuku**, s. 89.

³¹⁸ Anayasa Mahkemesi bir kararında, " 'Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.' denilmek suretiyle il özel idaresi, belediye ve köy dışında farklı bir yerel yönetim biçimi olan büyükşehir belediyesi kurulmasına imkan sağlamıştır. Buna ilişkin gerekçede, 'Şehirleşmenin hızla geliştiği memleketimizde, büyük şehirlerin problemlerini yürürlükte bulunan ve yıllarca önce çıkarılmış kanunlarla çözümlenmek imkânsız hale gelmiştir. Nitekim, büyük şehirlerimizin ulaşım, kanalizasyon gibi, problemlerini çevredeki belediyelerle birlikte çözümlenmek zorunluluğu ile karşılaşılması bunu kanıtlamaktadır. Son zamanlarda çevredeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanması uygulaması da bu ihtiyaçtan doğmuştur. İşte bu zorunluluklar karşısında, hizmetlerin daha iyi görülebilmesini sağlamak amacıyla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebilmesi imkânının Anayasa ile tanınması yoluna gidilmiştir.' ", ifadelerine yer vermiştir. Any. M., T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 15.07.2012, s. 36.

³¹⁹ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 299.

5216 sayılı Kanun'un getirdiği sistem, ilçe belediyelerinin sınırları içinde yapılabilen ya da etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahalli müşterek ihtiyaçların ilçe belediyelerince görülmesidir. Buna rağmen büyükşehir ölçeğinde planlama gerektiren ya da mali açıdan büyükşehir belediyesince görülmesi gereken hizmetlerin ise büyükşehir belediyelerine bırakılması esası benimsenmiştir.³²⁰

Büyükşehir belediyesinin organları, kanundaki sıraya uyularak idari özerkliğin koşulları açısından açıklanmaya çalışılacaktır.

i. Organlarının Seçimle Belirlenmesi

Bir mahalli idare olan belediyenin idari özerkliğe sahip olabilmesi için karar organlarının serbest bir seçimle halk tarafından seçilerek oluşması gerekir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. Bu düzenleme, karar organlarının seçimle göreve gelmesini öngören idari özerklik ilkesiyle de uyumludur.

5216 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin 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 oluşur.

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediyesinin bir diğer karar organdır.³²¹ Bu nedenle de büyükşehir belediye encümeninin üyelerinin bir kısmının belediye başkanı tarafından atanması, Anayasa'nın 127.

³²⁰ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 301.

³²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 340. (Aksi görüş için bkz., Tortop, v.d., s. 270; Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 297.)

maddesinde öngörülen mahalli idarelerin karar organlarının seçimle oluşacağı kuralına ve idari özerklik ilkesine aykırıdır.³²²

5216 sayılı Kanun'un 17. maddesinde düzenlenen büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin ve büyükşehir belediye encümeninin de başkanıdır. (m. 12/b, 16) Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. (m. 12/2) Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin yürütme organıdır. Belediyenin karar organı olan belediye meclisi gibi yürütme organı olan belediye başkanı da seçimle işbaşı yapmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. (m. 17)

Ancak Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde belediye başkanı için öngörülen durum, büyükşehir belediye başkanı için de söz konusu olduğundan, belediye başkanı atanması sakıncası burada da karşımıza çıkmaktadır.³²³

ii. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinde, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı bulduğu belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde yeniden görüşülmesi için meclise iade edebilir. (m. 14/1) Büyükşehir belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. (m. 14/2) Ancak büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurabilir. (m. 14/3)

³²² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 340; Karaarslan, s. 136; Ramazan Yıldırım, s. 126.

³²³ Karaarslan, s. 137.

14. maddenin 4. fıkrasında ise büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe girmeyeceği belirtilmektedir. Kanun'dan da anlaşılacağı üzere büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarının vesayet makamı olan mülki amire gönderilmesi, kararın kesinleşmesinden sonra olmaktadır. Buradaki gönderme, kararın kesinleşmesi için değil; yürürlüğe girmesi için öngörülen bir şarttır. Bu anlamda büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin, herhangi bir makamdan izin ya da onay almadan karar alabilme anlamına gelen icrai karar alma yetkisini içeren idari özerkliğe sahip olduğundan bahsedilebilir.

Ancak bu durumun da merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetiminin devam ettiğinin göstergesi olduğu belirtilmektedir.³²⁴ Diğer bir ifade ile 14. maddenin, büyükşehir belediye başkanlarına ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararlarını veto etme yetkisi verdiği, ayrıca bu kararlar üzerinde dış idari denetim yetkisi de tanıdığı söylenebilir.³²⁵

14. maddenin son fıkrasında ise büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen ya da değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderileceği düzenlenmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu durumu ilçe ve ilk kademe belediyelerinin özerkliğine aykırı bulmadığı kararı şöyledir:³²⁶

" İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin

³²⁴ Çağdaş, s. 411.

³²⁵ Atay, **İdare Hukuku**, s. 331.

³²⁶ Any. M., T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 15.07.2012, s. 40.

vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir... Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama biçiminde büyükşehir belediyesine verilen bu yetki, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmez."

Büyükşehir belediyelerine ait görevler, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında belediyelerden farklı olarak ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bunun nedeni, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmalarının önüne geçmektir.³²⁷ Zira büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesi bakımından uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyeleri tarafından sağlanır. Ayrıca büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir. (m. 27/1)

Anayasa Mahkemesi bir kararında bu konuyu şöyle değerlendirmiştir:³²⁸

"Anayasa'nın 127. maddesine dayanan büyükşehir belediyelerinde, görev ve hizmetlerin koordinasyon içerisinde yürütülmesi amaçlanmaktadır. Bunun için, görev ve hizmetlerin Anayasa'nın aynı maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesi ve mahalli müşterek ihtiyacın boyutlarıyla bağlantılı olarak, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya malî bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılması kaçınılmaz gözükmemektedir. Bunun için de, ilçe veya ilk kademe belediyelerinin bazı görev ve yetkileriyle özerkliklerinde kısmen sınırlandırma yapılması büyük yerleşim merkezleri için öngörülen büyükşehir belediyesi kurulmasına bağlı doğal bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyelerin, diğer belediyelerin sahip oldukları tüm yetki ve görevleri aynen korumaları büyükşehir belediyesi kurulmasındaki amaçla bağdaşmaz. O nedenle, mahalli müşterek ihtiyacın boyutuyla orantılı olarak ilçe ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediyesi ile bütünlük içerisinde yönetilmesi,

³²⁷ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 301.

³²⁸ Any. M., T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 15.07.2012, s. 37.

başta imar, altyapı ve ulaşım olmak üzere önemli sorunlarının bir merkezden çözümlenmesi bunların özerkliklerinin kaybı anlamına gelmez."

Ayrıca büyükşehir belediyeleri 7. maddenin 1. fıkrasında belirtilen yetkilerini, imar planına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. (m. 7/2) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin ayrı bir tüzel kişiliği bulunduğundan büyükşehir belediyesi ile bunlar arasında hiyerarşi ilişkisi yoktur. Bu nedenle büyükşehir belediyesinin söz konusu belediyelere yetki devrinde bulunması, hem Anayasa'nın 7. maddesi hem de İdare Hukukunun ilkelerine uygun değildir. Zira yetki devri aynı tüzel kişilik içerisinde mümkündür.³²⁹

Büyükşehir belediye meclisinin bir diğer temel görevi ise bütçeyle ilgilidir. Buna göre büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler, büyükşehir belediye meclisine sunulur. Büyükşehir belediye meclisi de yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen ya da değiştirerek kabul eder. (m. 25/1)

Ancak büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkilerdeki en önemli konu, büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul etmesidir. Çünkü 5216 sayılı Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçelerinin kesinleşebilmesi için bütçelerinin vali tarafından onaylanması usulü kaldırılmıştır. Artık bütçenin kesinleşebilmesi için usulüne uygun meclis kararı yeterlidir.³³⁰ Bu düzenleme ile belediyeler üzerindeki ağır vesayet uygulamalarından biri daha kaldırılmış olmaktadır. Böylece reform çalışmalarıyla mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir.

³²⁹ Atay, **İdare Hukuku**, s. 329; Ramazan Yıldırım, s. 126.

³³⁰ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 323.

Buna göre; büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken, bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye; belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye; kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye; ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir. (m. 25/3) Ancak maddenin devamında, büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebileceği de düzenlenmiştir. (m. 25/4)

İlçe belediyelerine ait görevler ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin 3. fıkrasında sayılmıştır. Ayrıca ilçe ve ilk kademe belediyelerine ait görevlerin bir kısmı istekte bulundukları ve bedeli kendileri tarafından ödendiği takdirde, büyükşehir belediye meclisinin kararı ile ortaklaşa ya da sadece büyükşehir belediyesi tarafından yürütülebilir. (m. 27/4)

2. Mahalli İdarelerin Mali Özerkliği (The Fiscal Autonomy of The Local Governments)

a. Mali Özerkliğin Tanımı ve Koşulları

Mahalli idarelerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek seviyede gelir kaynaklarına sahip olmasıyla sağlanabilir. Mahalli idarelerin mali kaynaklarının yetersizliği, merkezi idarenin daha fazla müdahale etmesine ve özerkliklerinin sınırlandırılmasına yol açmaktadır. Hatta mali açıdan yetersizlik, mahalli idarelerin bazı hizmetlerinin merkezi idare tarafından durdurulmasını sağlayan bir araç olabilmektedir. Ayrıca mahalli idareler mali açıdan yetersiz olunca, kendi görev alanlarına giren bazı kamu hizmetlerinin görülmesini merkezi idareye devretme eğiliminde olmaktadır. Özellikle sağlık, eğitim, kolluk gibi hizmet

alanlarında bu eğilim görülmektedir.³³¹ Bu nedenlerden dolayı, mali özerklik kavramının ne olduğunun tespit edilmesi önem taşımaktadır.

Mali özerklik kavramının mahalli idareler için anlamını, Alman Federal Anayasa Mahkemesi ve doktrindeki hakim görüş şöyle ifade etmiştir, mahalli idarelerin kendi bölgeleriyle ilgili kamu hizmetlerini kendi sorumlulukları altında yerine getirebilmeleri ancak mali özerlikle gerçekleşebilir. Buna göre, eğer mahalli idareler mali özerkliğe sahip değilse, anayasal güvence kağıt üzerinde kalır ve hiçbir anlamı yoktur.³³²

Mali özerklik, mahalli idarelerin merkezi idareye muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasıdır.³³³ Anlaşılabacağı üzere, mahalli idarelerin mali özerkliğe sahip olabilmesi için mali kaynaklara sahip olması yetmemekte, bu kaynakları merkezi idarenin müdahalesi olmadan harcama yetkisine de sahip olmaları gerekmektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir paylaşımı sorununun makul, rasyonel ve adil bir şekilde çözümlenmesi, mahalli idarelerin varlıklarını devam ettirebilmelerinin vazgeçilmez ve temel nitelikte mali koşuludur.³³⁴ Merkezi idare ile mahalli idareler arasında gelirlerin, giderlerin ve görevlerin paylaşılmasında birtakım ilkeler göz önünde tutulmaktadır. Bu idareler arasındaki kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin dağılımı "mali tevzin" ya da "mali denkleştirme" olarak ifade edilmektedir. Görevlerin paylaşılmasında temel ilke, görevin hizmeti en iyi sunacak idareye bırakılmasıdır. Gelirlerin paylaşılmasındaki temel ilke ise Anayasa'da da belirtildiği gibi mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı

³³¹ Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", s. 7.

³³² Kent, "Almanya'da Yerel Özerklik", s. 432, naklen BVerfGE 1, 167 (175), Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984, s. 1152; Ralf Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer, 1996, s. 82.

³³³ Fatih Yüksel, "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I: Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayınevi, 2005, s. 283.

³³⁴ Nadaroğlu, s. 79.

bırakılmasıdır. Ancak, ülkemizde kanunlarımız yerel nitelikli görevleri mahalli idarelere bırakmakla birlikte mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması istenilen düzeyde değildir.³³⁵

Mahalli idarelerin mali özerkliğe sahip olduğundan bahsedebilmek için mahalli idarelerin vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve kamu hizmetlerini yerine getirme gibi hak ve yetkilere sahip olmaları gerekir. Ancak mahalli idarelerin özerk olmaları, bağımsız olmaları anlamına gelmemektedir.³³⁶

Mali özerkliğin koşullarını dört başlık altında sayabiliriz. Bunlar "mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması", "öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme", "merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi" ve "gelirlerini serbestçe harcaması"dir.³³⁷

Mali kaynakların çoğunluğunun, mahalli idarelerin diledikleri gibi kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebildikleri ve toplayabildikleri kaynaklar şeklinde ifade edilen öz gelirlerden oluşması, mali özerkliğin en temel koşulu olarak kabul edilir. Çünkü merkezi idarenin yerel vergiyle ilgili konuları en ince ayrıntısına kadar planlaması, mahalli idarelerin özerkliğini azaltan bir durumdur. Halbuki bununla ilgili bazı konuların mahalli idarelere bırakılması, mahalli idarelerin özerkliğini güçlendirir. Öz gelirlere örnek olarak yerel vergi gelirleri, şerefiyeler, harcamalara katılma payları ve harçlar verilebilir. Gelirlerinin kaynağının daha ziyade öz gelirlerden oluşması, mahalli idarelerin merkezi idareye olan bağımlılığını azaltmaktadır. Ayrıca bu durum, seçilmiş kişilerin sorumluluk üstlenmelerini de kolaylaştırmaktadır. Mahalli idarelerin öz kaynak gelirlerinin düşük olması, merkezi idarenin taraflı davranmasına neden olabilmekte, bunun sonucu olarak da kamu

³³⁵ Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, 1. B., Ankara, TODAİE Yayınları, 1996, s. 27-31.

³³⁶ Ulusoy, Akdemir, "Mali Özerklik...", s. 267.

³³⁷ Yüksel, s. 284.

hizmetlerinin görülmesinde aksamalar yaşanmakta ve özerklik tehlikeye düşmektedir.³³⁸

Mali özerkliğin bir diğer koşulu ise mahalli idarelerin yerel vergi, harç ve hizmet karşılıkları gibi gelirlerden oluşan öz gelirlerin oranlarını serbestçe belirleyebilmeleridir. Bu durum, mahalli idarelerin özerkliklerinin sağlanması ve mahalli idareleri merkezin aşırı baskı ve denetiminden korumak için şarttır. Çünkü mahalli idarelerin zamanla artan ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri, ancak gelirlerinin de aynı doğrultuda artmasıyla mümkündür. Mali özerkliğin sağlanması için mahalli idarelere yerel vergi oranlarını belirleme yetkisi yanında, kendi sınırları içinde bulunan devlet gelirleri üzerine yüzde ekleme, mahalli idare hizmetlerinin yol açtığı rantlara el koyma yetkisinin de mahalli idarelere verilmesi gerekir.³³⁹

Mali özerkliğin bir diğer koşulu ise mahalli idarelere öz kaynak gelirleriyle beraber, herhangi bir şart koşmadan ulusal gelirden pay verilmesi ve yardımlar yapılmasıdır. Bu durum, ülke çapında mahalli idareler arasında eşitliği sağlamak için gereklidir. Ancak, bu yardımların harcama yerlerinin belirtilerek verilmesi, mali özerkliğe önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle yapılacak yardımların belirli bir şart öngörerek değil de blok yardımlar şeklinde yapılması, yani harcama yerinin neresi olacağının mahalli idarelere bırakılması, mali özerkliği güçlendirecektir.³⁴⁰

Mahalli idarelerin özerkliğinin sağlanabilmesi için bu koşullara ek olarak, mahalli idarelerin ellerindeki mali kaynakları ihtiyaca göre harcayabilme yetkisinin de bulunması gerekir. Aksi halde mahalli idarelerin gelirlerinin çoğunluğunu oranlarını belirledikleri öz kaynaklar oluştursa dahi merkezi idarenin aşırı denetimi nedeniyle, bu kaynakları harcama yetkilerinin olmaması, mahalli idarelerin özerkliğini engeller.³⁴¹

³³⁸ Yüksel, s. 284.

³³⁹ Yüksel, s. 285.

³⁴⁰ Yüksel, s. 285.

³⁴¹ Yüksel, s. 285.

Görüldüğü üzere, mahalli idareleri merkezi idarenin aşırı baskısından kurtarıp mahalli idarelerin özerkliğini sağlayabilmek bakımından, mali özerklik önemli bir yer tutmaktadır.

Mali özerkliğin, tanınan özerkliğin boyutuna göre birtakım olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Mahalli idarelerin mali özerkliği sağlandığında kamu hizmetleri merkezi idarenin müdahalesi olmadan belirleneceğinden, insanlar kendi isteklerini gözeterek hizmet sunan ve daha fazla sorumluluk üstlenen idare sınırları içerisinde yaşamak isteyeceklerdir. Bu durum da mahalli idareleri birbirleri ve merkezi idareyle daha kaliteli ve ihtiyaçlara cevap veren kamu hizmeti sunma yarışına sokacaktır. Böyle bir durum, sonuç olarak toplumun refahını olumlu yönde etkileyeceğinden, fayda olarak sayılabilir. Ancak mahalli idarelere aşırı mali özerklik ve gelir kapasitesini artırabilme imkanı sağlanması, yerel yöneticilerin popülist politikalar izlemesine neden olabileceğinden bu durum, mali özerkliğin olumsuz yönü olarak sayılmaktadır.³⁴²

b. Üniter Devlette Mali Özerklik

Mahalli idarelere idari ve mali özerklik verilmesi, anayasa ya da kanunla ilgili bir sorundur. Mahalli idarelere daha az ya da daha çok mali özerklik verilmesi, federal ya da üniter yapılara göre farklılık göstermektedir. Mahalli idarelerin mali özerkliği benimsenen sisteme göre, hatta ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Mahalli idarelerin mali özerkliği, federal ve üniter devletler arasında farklılık gösterdiği gibi aynı devlet yapısına sahip ülkeler arasında da fark bulunmaktadır. Ancak mahalli idarelerin mali özerkliğini belirleyen en önemli faktör, benimsenen devlet yapısı ya da ülkede, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisine daha ağırlık verildiğidir.³⁴³ Ayrıca merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki

³⁴² Ulusoy, Akdemir, "Mali Özerklik...", s. 265-266.

³⁴³ Kalabalık, s. 474-475, naklen W. Howen-Van Den Elshout, Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler, Çeviren: Selçuk Yalçındağ, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 90.

dağılımında, mahalli idarelere düşen payın genişliği ve içeriği de mahalli idarelerin mali özerkliği bakımından önemlidir.

Üniter devletlerde mahalli idareler, merkezi idare tarafından kanunla belirlenir. Mahalli idarelerin mali yetkileri, merkezi idarenin yürüttüğü maliye politikalarının bir sorunudur ve anayasa ile de güvence altına alınmamıştır. Federal devletlerde ise mahalli idareler daha çok federe devletlerin (eyaletlerin) yetki ve sorumluluğu altındadır. Federal devlette mahalli idarelerin mali özerklikleri, eyaletten eyalete değişir. Bu nedenle federe devletler ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler, federe devletlerin yetki ve sorumlulukları anayasalarla düzenlenmiştir.³⁴⁴

Federal devletlerde mahalli idarelerin anayasa ile sağlanmış özerk yapıları nedeni ile harcamaların önemli bir kısmı yerel düzeyde yapılırken, üniter devletlerde mahalli idarelerin yapacağı harcamalar merkezin denetimine ve isteğine bağlıdır. Ancak bu durum, kesin bir yargı değildir. Çünkü federal devletlerde mahalli idarelerin harcama fonksiyonları merkezi bir karar mekanizmasına bağlı olabileceği gibi üniter devletlerde ise daha özerk yerel yönetim modelleri geliştirilebilir.³⁴⁵

c. Türkiye'de Mahalli İdarelerin Mali Özerkliği

Kamu yönetiminde mali özerklik, mahalli idarelerin kendilerine ait gelir ve giderler ile ayrı bir bütçeye sahip olması anlamındadır. Bu anlamda, Türkiye'de mahalli idarelerin kanunlarla tespit edilmiş kendilerine ait gelirleri ve giderleri vardır. Mahalli idarelerin sahip oldukları bu gelirler ve giderler,

³⁴⁴ Kalabalık, s. 477.

³⁴⁵ Hakan Yılmaz, M. Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu, **Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Ankara, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, 2012, s. 70.

kendilerinin ayrı olarak hazırladıkları yıllık mahalli idare bütçesinde ve kesin hesaplarda gösterilir.³⁴⁶

Mahalli idarelerin gelir yapılarının incelenmesinde, öz gelirlerinin yapısı ve gelişimi, bu kuruluşların mali özerklikleri bakımından önem taşımaktadır. Çünkü bu idarelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin artması mali bakımdan güçlenmelerini, bu da mahalli idarelerin mali özerkliklerinin artarak daha özerk olmalarını sağlamaktadır.³⁴⁷

Türkiye'de mahalli idarelerin görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini gerektiği şekilde yerine getirilebilmeleri için, iki önemli konu karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan biri, mahalli idarelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalarıdır. Bu durum, zorunluluk haline getirilerek Anayasa'nın 127. maddesinin 6. fıkrasında, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca Şart'ın 9. maddesinde de yerel makamların mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı belirtilmiştir. Diğer konu ise mahalli idarelerin merkezi idareye bağlı olmadan sahip olduğu öz gelirleri arttıkça mali özerkliklerinin sağlanacağıdır.³⁴⁸ Anayasa'nın 127. maddesindeki bu ifade, temel bir mali yönetim ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında var olan ve günümüze kadar gelen en önemli sorun, ulusal kaynakların merkezi idare ve mahalli idareler arasında paylaştırılmasında temel ölçütlerin dikkate alınmamasıdır. Böyle bir durumda, Anayasa'nın 127. maddesindeki ilkenin tam olarak uygulandığından da bahsedemeyiz.³⁴⁹

Mali özerklik, yerel özerkliğin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Mahalli idarelerin mali özerkliği Anayasa'da çok özel bir şekilde

³⁴⁶ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 39.

³⁴⁷ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 247.

³⁴⁸ Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, "Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", İstanbul Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, Y. 2010, s. 3.

³⁴⁹ Baki Kerimoğlu, "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 10, S. 7, Temmuz 2005, s. 23.

korunmamaktadır. Bu maddi hukuk eksikliği, içtihatlarla da dengelenmemektedir. Bu eksiklik, Şart dikkate alındığında daha da belirgin hale gelmektedir. Çünkü Türkiye, söz konusu Şart'ın "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesinin 4., 6. ve 7. fıkralarına şerh koymuştur.³⁵⁰

Ülkemizde mahalli idarelerin, idari ve mali özerklikleri vardır. Anayasa'nın 73. maddesine göre vergi, resim, harç gibi mali yükümlülükler ancak kanunla konulur, değiştirilir ya da kaldırılır.³⁵¹ Kanun çıkarma yetkisi de Anayasa'ya göre TBMM'ye ait olduğundan, mahalli idarelerin siyasi özerklikleri bulunmamaktadır. Ayrıca mahalli idarelerin, kanunun çizdiği sınırlar içinde vergi belirleme yetkisi de yoktur. Bu nedenle merkezi idare mahalli idarelerin paylarını belirlemede geniş yetkilere sahip olmaktadır.³⁵² Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin kendi meclisleri aracılığıyla vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum, Türkiye'de mahalli idarelerin siyasi özerkliğe sahip olmamalarının doğal bir sonucudur.³⁵³

Mali özerkliğin en önemli göstergelerinden biri de mahalli idarelerin gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranıdır. Bu oran, ulusal kaynakların merkezi idare ile mahalli idareler arasında nasıl paylaşıldığını göstermesi açısından önemlidir. Bu nedenle bir ülkedeki mahalli idarelerin gelirlerinin yüksek olması, o ülkede mali özerkliğin seviyesinin de yüksek olduğuna işaret edebilir. Ancak mahalli idarelerin gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı mali özerkliğin seviyesini ölçmede tek başına yeterli değildir.³⁵⁴

Bu nedenle mahalli idarelerin vergilendirme yetkisi temel alınarak mahalli idarelerin mali özerkliğine ilişkin bir değerlendirme daha yapılmaktadır. Buna göre, mahalli idarelere merkezi idareden bağımsız vergi koyma ve oran belirleme yetkisi veren vergilendirme yetkisi, bu anlamda

³⁵⁰ Bülent Kent, *Die Finanzhoheit der Gemeinden in deutsch - türkischen Vergleich*, Berlin, Logos Verlag, 2005, s. 198.

³⁵¹ Bu yetki, Anayasa'nın 73. maddesinin son fıkrasında belirtilen hallerde Bakanlar Kuruluna da verilebilir. (Daha ayrıntılı bilgi için bkz., Any. m. 73/4)

³⁵² Kerimoğlu, s. 23.

³⁵³ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 240.

³⁵⁴ Ulusoy, Akdemir, "Mali Özerklik..." s. 13. (Daha ayrıntılı bilgi için bkz., Ulusoy, Akdemir, "Mali Özerklik..." s. 14-16.

siyasi özerklikle de paralellik göstermektedir. Ancak yerel vergilendirmedeki bu bağımsızlık, mutlak bir bağımsızlık olmadığından idari etkinlik, bir ya da birkaç vergi ile sınırlı olmaktadır. Diğer bir ifade ile vergilendirme yetkisinin esas sahibi olan merkezi idare, bu yetkisini belirli sınırlara uygun olarak mahalli idarelere devretmektedir. Böylece mahalli idareler, sorumluluğu kendilerine ait olmak üzere vergileme ile ilgili işlemleri yapma, kanunların çizdiği sınırlar içinde yerel vergilerin matrah ve oranını belirleme ve yerel vergileri toplama yetkilerine sahip olmaktadır.³⁵⁵

(1) İl Özel İdarelerinin Mali Özerkliği

5302 sayılı Kanunla il özel idarelerinin görevleri önemli seviyede artırılmıştır. Buna bağlı olarak yeni görevlerin finansmanı için, 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla yapılan düzenlemeyle, yardım türü gelirler artırılmış; ancak il özel idarelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemeler henüz yapılmamıştır.³⁵⁶

İl özel idaresinin gelirlerinin neler olduğu temel olarak, 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde sayılmıştır. Bununla birlikte diğer mevzuatlarda da il özel idarelerine birtakım gelirler sağlanmıştır. İl özel idarelerinin gelir kaynaklarını öz gelirler, idareler arası transferler aracılığıyla elde edilen gelirler ve borçlanma gelirleri olarak üç grupta toplayabiliriz.³⁵⁷

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde sayılan öz gelirler, kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; faiz ve

³⁵⁵ Ulusoy, Akdemir, "Mali Özerklik..." s. 16. (Daha ayrıntılı bilgi için bkz., Ulusoy, Akdemir, "Mali Özerklik..." s. 16-18.

³⁵⁶ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 202.

³⁵⁷ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 202.

ceza gelirleri; bağışlar; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerdir.³⁵⁸

İl özel idarelerinin öz gelirlerini artırmaları, görmekle yükümlü oldukları hizmetlerin kalitesi ve devamlılığı için önemlidir. Türkiye genelinde bütün il özel idarelerinin toplam gelirleri içinde merkezi idareden aldığı vergi payı ve diğer yardım ve transferlerin oranı yüzde yetmişinin üzerindeyken, öz gelirlerinin oranı ise yüzde yirmilerdedir. Bu durum il özel idarelerinin aslında merkeze bağlı bir kuruluş olduğunu göstermektedir.³⁵⁹

İl özel idarelerinin iki temel gelir kaynağı, merkezi idareden yapılan transferler ile mal yönetim gelirleridir. Merkezi idare genel bütçe gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan miktar, tamamen merkezi idarenin yetkisindedir. Mal yönetim gelirleri ise bazı hukuki düzenleme ve sözleşmelere göre toplanmaktadır. Bu durumda il özel idarelerinin, kaynak yaratma ya da var olan kaynakları artırma konusunda serbest olduğundan bahsedemeyiz. Ayrıca il özel idarelerine birtakım vergileri toplama konusunda da yetki verilmemiştir. Halbuki, il özel idarelerinin görevleri yeni düzenlemelerle artırılmıştır. Bu nedenle il özel idarelerinin bu görevlerini gerektiği şekilde yerine getirebilmesi için, merkezi idare tarafından toplanan bazı vergi kalemleri ya da bunların belirli bir oranı, Anayasa'nın 127. maddesindeki ilkeye uygun olarak il özel idarelerine aktarılmalıdır.³⁶⁰

5302 sayılı Kanun'un bütçenin hazırlanması ve kabulünün düzenlendiği 45. maddesine göre, bütçe tasarısı vali tarafından hazırlanır ve Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceler, görüşleriyle 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.

³⁵⁸ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 202.

³⁵⁹ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 256.

³⁶⁰ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 256.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, İçişleri Bakanlığı'nın bütçe üzerindeki vesayet yetkisine son verilmiş olmasıdır.³⁶¹ Çünkü eski İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresi bütçesini İçişleri Bakanı'nın onayına tabi tutmuştu. 5302 sayılı Kanun ise bu onama usulünü kaldırmıştır. Böylece il özel idaresine gelir toplama ve harcama izni veren bütçe üzerinde, merkezi idarenin vesayet yetkisi kaldırılmış ve il özel idaresinin mali özerkliği yönünde de önemli bir adım atılmıştır.

Merkezi idareden yapılan transferlerin nasıl kullanılacağına belirli şartlara bağlanmaması, mahalli idarelerin mali özerkliğini sağlamlaştıran bir durumdur. Türkiye'de mahalli idareler, mali özerkliğe sahiptir. Ancak il özel idarelerinin gelirlerinin yıllar dikkate alınırsa ortalama yüzde yetmişini merkezi idareden yapılan transferler oluşturmaktadır. Bu durum il özel idarelerini merkezi idareye bağımlı hale getirdiğinden, mali özerkliklerini zayıflatan bir durum olarak düşünülebilir.³⁶²

(2) Belediyelerin ve Büyükşehir Belediyelerinin Mali Özerkliği

Ülkemizde 1981 yılında 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile yapılan değişikliklerle belediyelere birtakım gelirlerden pay verilmesi yöntemi kaldırılmış, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yöntemi benimsenmiştir. Ayrıca 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kaldırılmış, yerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu getirilmiştir. 1985 yılında emlak vergisinin genel bütçe vergi gelirlerinden çıkarılarak mahalli idarelere bırakılması, 1993'te ise çevre temizlik vergisinin uygulamaya konup belediye gelirleri kapsamına alınması ile belediye gelirlerinde artış sağlanmıştır. Buna

³⁶¹ Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 190.

³⁶² Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 39.

rağmen belediyelerin mali özerkliği bakımından önemli olan öz gelirleri artıran düzenlemeler hayata geçirilememiştir.³⁶³

Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarını öz gelirler, idareler arası transferler aracılığıyla elde edilen gelirler ve borçlanma olarak üç grupta toplayabiliriz.³⁶⁴

Belediyelerin öz gelirleri, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere bırakılan öz gelir niteliğindeki vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesine göre elde edilen taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerinden oluşmaktadır.³⁶⁵ Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında önemli bir yeri olan belediye vergileri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre, ilan ve reklam vergisi; eğlence vergisi, haberleşme vergisi; elektrik, havagazı tüketim vergisi; yangın sigorta vergisi; çevre temizlik vergisidir. Ayrıca belediyelerin 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre; tahsil ettikleri emlak vergisi de belediyeler için önemli vergi geliri kaynağıdır.³⁶⁶

İl özel idarelerinde olduğu gibi, belediyelerin öz gelirleri konusu da belediyelerin merkezden aktarılan vergi paylarına ve düzenli gelirleri dışındaki diğer gelirlere ne düzeyde bağlı olduğunu anlamak için önemlidir. Belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde altmışı diğer gelirlerden, yüzde kırkı ise öz gelirlerden oluşmaktadır. Vergilerin öz gelirler içindeki payı ise, yüzde otuz civarındadır. Bu oranın düşük çıkması, kaynak yapısının güçlü olmamasına da neden olmaktadır. Emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi ise belediyelerin öz gelirlerinin çok daha düşük seviyede kalmasını engellemiştir. Emlak vergilerinin belediyelerce tahsil edilmediği yıllarda, öz

³⁶³ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 252.

³⁶⁴ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 252.

³⁶⁵ Çetinkaya, Demirbaş, s. 4.

³⁶⁶ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 253.

vergi gelirlerindeki düşüşün çok ciddi seviyelere ulaşması da bu durumu kanıtlamaktadır. Hatta bu durumu bertaraf etmek için, çevre temizlik vergisi 1998 yılından sonra önemli bir kalem haline gelmiştir.³⁶⁷ 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile emlak vergisi gelirleri tamamen belediyelere bırakılmıştır. Artık Temmuz 2005'ten itibaren emlak vergisi gelirlerinden il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmemektedir.

Türkiye genelinde bütün belediyelerin toplam gelirleri içinde merkezi idareden aldığı pay, Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, son on yıllık dönemde ortalama yüzde kırk beştir. Belediye gelirlerinin geri kalan kısmı ise belediyelerin yerel gelir kaynaklarından topladıkları gelirlerdir. Belediyelerin mali özerkliklerinin sağlanmasının koşullarından biri de öz gelirlerinin artırılmasıdır. Öz gelirlerinin artırılması, belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetinin kalitesi ve devamlılığı için de önem taşımaktadır.³⁶⁸ Bu nedenle Türkiye'de mahalli idarelerin mali özerkliklerinin sağlanması için öz gelirlerinin artırılması gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un bütçenin hazırlanması ve kabulünün düzenlendiği 62. maddesine göre, bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından hazırlanır ve Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Belediye bütçesi, diğer belediye meclisi kararları gibi, 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinde öngörülen usule göre kesinleşir. Diğer bir ifade ile kesinleşmesi için kaymakam ya da valinin onayına gerek yoktur.³⁶⁹

Büyükşehir belediye bütçesi ise belediye saymanı ve belediye baş amirlerinin yardımıyla büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarla büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçelerinin kesinleşebilmesi için vali tarafından onaylanması yöntemine son verilmiştir. Artık bütçenin kesinleşebilmesi için meclis kararı

³⁶⁷ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 250-251.

³⁶⁸ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 252.

³⁶⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 478.

yeterli görülmektedir.³⁷⁰ Belediyelere gelir toplama ve harcama izni veren bütçe üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin olmaması, belediyelerin mali özerkliğinin sağlanması açısından önemlidir.

Mahalli idarelere, daha önce belirtildiği gibi ilgili kanunlarda sayılan öz gelirleri dışında merkezi idare tarafından gelir transferi yapılmaktadır. İdareler arası transferlerin ayağını oluşturan bağış ve yardımlar, merkezi idarenin belirli bir şarta bağlı ya da bağlı olmaksızın mahalli idarelere yaptığı transferler anlamına gelmektedir.³⁷¹ Ancak Şart'ın 9. maddesinin 7. fıkrasına göre ise mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımamalıdır. Ayrıca, hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmemelidir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere her ay kanunla belirlenen oranda yapılan transferler, büyükşehir belediyelerine gelirin toplandığı yerin yüzde yetmiş ve nüfusun yüzde otuzu, diğer belediyelere ve il özel idarelerine ise ülke genelinde toplanan vergi miktarına göre hesaplanmaktadır. Bu transferler şarta bağlı olmadıklarından mahalli idarelerin özerkliğini de etkilememektedir.³⁷²

Ancak mahalli idarelerin idareler arası transferler aracılığıyla elde ettikleri gelir grubunda, merkezi idare tek taraflı olarak bu transferlerde değişiklik yapabilmektedir. Halbuki Şart'ın 9. maddesinin 6. fıkrasına göre, yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunun, söz konusu idarelere uygun bir şekilde danışılması gerekmektedir.³⁷³ Ancak Türkiye, Şart'ın "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesinin söz konusu 6. ve 7. fıkralarını onaylamamıştır.

³⁷⁰ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 323.

³⁷¹ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 313.

³⁷² Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 260.

³⁷³ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 38.

(3) Köy İdarelerinin Mali Özerkliği

Anayasa'da bir mahalli idare olarak sayılan köy idarelerine, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda mahalli idare olarak yer verilmemiştir.³⁷⁴ Böylece, köy idareleri Anayasa'da sayılan bir mahalli idare olmasına rağmen, merkezi idareden bir pay alamamaktadır. Buna göre köylerin gelirleri, Köy Kanunu'nda usulen sayılan imece, salma, resim ve harç hasılatı, asker ailelerine yardım ile bakaya gelirlerden oluşmaktadır. Ülkemizde, genel bütçe vergi gelirlerinden belirli oranda pay alan ve birtakım yerel vergi gelirlerini toplama imkanı olan belediye ve il özel idareleri bile yeterli mali imkanlara sahip değilken, bu şekilde sembolik gelirleri olan köyler için mali imkandan bahsetmek zordur. Köy idarelerinin güçlü gelir kaynaklarına sahip olmaması ise kanunla kendilerine yüklenen görevleri yerine getirmelerini zorlaştırarak köy idarelerine ait hizmetlerin merkeze kaymasına neden olmaktadır.³⁷⁵ Bu nedenle mali açıdan yeterli güce sahip olmayan köylerin mali özerkliğe sahip olduğundan bahsetmek bir hayli güçtür.

Gelir kaynaklarının merkezde toplanması ve mahalli idarelere ait görevlerin çoğunun merkez tarafından görülmesi, kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulmasını önlemektedir. Bu durum, kamu hizmetlerinin görülmesini daha masraflı hale getirerek kaynakların paylaşılmasında da verimsizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle yapılması gereken, mahalli idarelerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurup mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmasıdır. Böylece hem kaynakların paylaşılmasında, hem de hizmetlerin sunulmasında verim artırılmış olacaktır.³⁷⁶

³⁷⁴ Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, s. 42.

³⁷⁵ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 345.

³⁷⁶ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 346.

IV. ANAYASA'DA MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLKESİ

Anayasa'da "mahalli idarelerin özerkliği ilkesi" şeklinde bir ilkedен bahsedilmemektedir. Ancak Anayasa'nın 127. maddesinde sayılan hükümler, genel olarak "mahalli idarelerin özerkliği ilkesini" ifade etmektedir.³⁷⁷ Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında bu durumu şöyle ifade etmiştir.³⁷⁸

"Anayasa'da merkezi idare - yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin olması gibi yetki ve ayrıcalıklar tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin somutlaşmış halidir." Anayasa'da sayılan ve Anayasa Mahkemesi kararında da ifade edildiği gibi mahalli idarelerin özerkliğini gösteren mahalli idarelere ilişkin ilkeleri şöyle sıralayabiliriz (Anayasa m. 127):

Mahalli idareler; kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. (m. 127/1)

Mahalli idareler; karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kuruluşlardır. (m. 127/1) Mahalli idarelerin seçimleri, beş yılda bir yapılır. (m. 127/3)

Mahalli idareler; kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim esaslarına göre kanunla düzenlenen kuruluşlardır. (m. 127/2)

Kanunla büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri öngörülebilir. (m. 127/3)

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ya da kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri nedeniyle bir suçtan dolayı hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan mahalli idare organlarını ya da üyelerini İçişleri Bakanı, geçici olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir. (m. 127/4)

³⁷⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 364.

³⁷⁸ Any. M., T. 18.1.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 30.03.2012, s. 30.

Mahalli idareler üzerinde merkezi idare, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir. (m. 127/5)

Üniter devlette mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin bir sınırı olarak ele alınan idari vesayet yetkisi, mahalli idarelerin organları ve işlemleri üzerinde karşımıza çıkmaktadır. Mahalli idarelerin organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da kaybetmeleri üzerindeki idari vesayet yetkisi, bu organlardaki kişilerin seçimi, atanması, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi ya da görevlerine son verilmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Ancak görüldüğü gibi Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına göre, mahalli idarelerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğundan, mahalli idarelerin organlarının seçilmesinde merkezi idarenin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Yine Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrasına göre, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olacağından, bu konuda karar verme yetkisi sadece yargı organlarına aittir. Bu nedenle, merkezi idare mahalli idarelerin organlarının görevlerine son verilmesinde de yetkili değildir. Bu durumda Anayasa'nın, 127. maddesinin 4. fıkrasının 2. cümlesinden de anlaşılacağı üzere, mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerinde merkezi idareye tanıdığı tek yetki, bu organları geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisidir.³⁷⁹

Mahalli idareler kendi aralarında, Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilirler. (m. 127/6)

Bu noktada, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında sınırlı olarak sayılan mahalli idarelerin kendi aralarında kurdukları mahalli idare birliklerine de değinilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın konuyla ilgili düzenlemesi şöyledir: "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri,

³⁷⁹ Günday, **İdare Hukuku**, s. 87-88.

yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir."

Türk mahalli idare sisteminde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere sayılan mahalli idareler il özel, belediye ve köy idareleridir. Diğer bir ifade ile mahalli idare olgusunu bu üç birim oluşturur. Bu nedenle mahalli idare birlikleri, ne mahalli idarelerin yerine geçebilen kuruluşlardır ne de o bölgedeki tek otoritedir. Mahalli idare birlikleri sadece müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla oluşturulan ikincil nitelikli kuruluşlardır. Buna göre mahalli idare birliklerini şöyle tanımlamak mümkün: *"Yerel yönetim birlikleri tek başlarına kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getiremeyen yerel yönetim birimlerinin güç ve olanaklarını bir araya getirerek oluşturdukları örgütlerdir."*³⁸⁰

Mahalli idare birlikleri ile ilgili en kapsamlı düzenleme, yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148 maddeleri hükümleriydi. Bu Kanun'u yürürlükten kaldıran 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ise 18. maddesinde konuyla ilgili iki hüküm yer almaktadır. Buna göre diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya belediye meclisi karar verir. (m. 18/o) Ayrıca yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleri ile işbirliği yapılmasına karar vermek de belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. (m. 18/p) İl özel idarelerine ilişkin benzer hüküm ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinin m ve n bentlerinde düzenlenerek il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Ayrıca 442 sayılı Köy Kanunu'nun 47. ve 48. maddelerinde de iki ve daha fazla köyün aralarındaki işleri çözmek için hükümete haber verip izin alarak birlik kurabilecekleri gösterilmiştir.

³⁸⁰ Metin Kazancı, "Yerel Yönetim Birlikleri", **XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979-Ocak 1980), Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar**, Ankara, S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1981, s. 59.

Günümüzde mahalli idare birlikleri ile ilgili temel kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur.³⁸¹ Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında da belirtildiği gibi 5355 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasına göre, mahalli idare birlikleri, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Anlaşılabacağı üzere, 1982 Anayasası'nda³⁸² mahalli idarelerin birlik kurması, Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştı. Bu durumu, mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ile bağdaştırmak zor görünmektedir.

Yine Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrası ve 5355 sayılı Kanun'un 4. maddesinin son fıkrasına göre, mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz. Buna göre mahalli idare birlikleri, mahalli idarelerin yürüttükleri belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kurulabilecektir.

Buna göre mahalli idare birliklerini, birden fazla mahallî idarenin (il özel idaresi, belediye ve köy), yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek için kendi aralarında kurdukları, kendilerine ait bütçeleri olan kamu tüzel kişiliğini haiz özerk kuruluşlar, şeklinde tanımlayabiliriz.³⁸³ Birliğin birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olmak üzere mahalli idarelerde olduğu gibi üç organı vardır. (m. 7) Kanun'da

³⁸¹ Bu Kanun, 26.05.2005 tarihinde kabul edilip 11.06.2005 tarihinde 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. (Erişim) <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>, ET. 16.07.2012.

³⁸² 1982 Anayasası'nın bu hükmü 1961 Anayasası'nın ilgili hükmünden farklı olarak mahalli idarelerin birlik kurmasını Bakanlar Kurulunun iznine bağlamıştır. Zira 1961 Anayasası'nın ilgili 116. madde hükmü, "Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri merkezi idare ile bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.", şeklindeydi. Örneğin, 05.07.2012 tarihli 28344 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, 06.06.2012 tarihli 2012/3310 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Antalya İli Finike İlçesinde Finike Belediyeleri Hal Birliği (FİNHAL) kurulmasına izin verilmiştir. (Erişim) <http://www.resmigazete.gov.tr>, ET. 05.07.2012.

³⁸³ Mahalli idare birliği kurabilmek için birden fazla yani en az iki mahalli idarenin bir araya gelmesi zorunludur, ancak birlik kuracak mahalli idarelerin aynı türde olması şart değildir. Örneğin; belediyeler kendi aralarında, il özel idareleri kendi aralarında ya da köyler kendi aralarında birlik kurabileceği gibi, belediye, il özel idaresi ve köy; belediye ve il özel idaresi; belediye ve köy ya da il özel idaresi ve köy idareleri de kendi arasında birlik kurabilirler. Örneğin; Türkiye Belediyeler Birliği ülkesel ölçekte, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği ise bölgesel ölçekte sadece belediyeler arasında kurulan bir birliktir. Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 366. Alanya Çevresi Turizmi Geliştirme ve Alt Yapı İşletme Birliği'nin üyeleri arasında ise İl Özel İdaresi, Alanya Belediyesi, Seki Köyü Muhtarlığı vs. bulunmaktadır. (Erişim) <http://www.altab.gov.tr>, ET. 05.07.2012.

öngörülen istisnalar hariç mahalli idare birliği organları seçimle gelir.³⁸⁴

"Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahalli idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur." (m. 8) "Birlik encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşur." (m. 12) "Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir." (m. 14)

İçişleri Bakanlığı tarafından 5355 sayılı Kanun'a göre hazırlanan Mahalli İdareler Tip Tüzüğü'nün 13. ve 14. maddesinde birlik meclisi kararlarının kesinleşmesi düzenlenmiştir. Buna göre, birlik meclisince alınan kararlar birlik başkanına gönderilir. Birlik başkanı ise hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını geri gönderir. Meclis kararında ısrar ederse ya da beş gün içinde başkan kararı mülki idare amirine gönderirse veya bu süre içinde herhangi bir işlem yapmazsa kararlar kesinleşir. Tüzük değişikliğine ilişkin kararlar ise valinin ya da İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir ve yürürlüğe girer. Bir il dâhilinde kurulan birliklerin tüzük değişikliğine ilişkin meclis kararlarının onay mercii vali, birden fazla il dâhilinde faaliyet gösteren birliklerin tüzük değişikliğine ilişkin meclis kararlarının onay mercii İçişleri Bakanlığıdır.

Kesinleşen meclis kararları ilgisine göre valiye ya da kaymakama gönderilmekle yürürlüğe girer. Birlik meclisi kararları, bir ilçe dahilinde faaliyet gösteren birliklerde kaymakama, birden fazla ilçe dahilinde faaliyet gösteren birliklerde valiye ve birden fazla ilde faaliyet gösteren birliklerde birlik merkezinin olduğu ilin valisine gönderilir. Birlik meclisi tarafından kabul edilen

³⁸⁴ Köylere hizmet götürme birlikleri, bu durumun istisnası olarak gösterilebilir. Çünkü köylere hizmet götürme birliklerinin başkanı 5355 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre, merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamdır. Ayrıca köylere hizmet götürme birliğinin meclisi ve encümeni birlik başkanının başkanlığında seçilen üyelerden oluşur. Atamayla göreve gelen vali ya da kaymakamın birliğe aynı zamanda meclise ve encümene de başkanlık etmesinin, mahalli idarelerin özerkliği ilkesine uygunluğu tartışılabilir. Zira mahalli idarelerin özerkliğinden bahsedebilmek için, organlarının seçimle göreve gelmesi gerekmektedir.

birlik bütçesi de birlik meclisinin diğer kararları gibi Tüzük'ün 13. ve 14. madde hükümlerine göre kesinleşir ve yürürlüğe girer.

Türkiye'de mahalli idareler reform çalışmaları kapsamında çıkarılan İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu'ndan sonra Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun çıkarılması mahalli idareler reform çalışmalarının tamamlanmasına yönelik önemli bir adım olarak kabul edilmiştir.³⁸⁵

Mahalli idarelerde olduğu gibi kendilerine ait gelirleri ve giderleri, yani bütçeleri olan mahalli idare birliklerinin en önemli sorunu, mali kaynaklarının yetersizliğidir. Yeterli kaynağa sahip olmayan birliklerin giderleri, birliğe üye mahalli idarelerce ödenen katılma payları ile karşılanmaktadır.³⁸⁶

Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. (m.127/6)³⁸⁷

³⁸⁵ Yusuf Gökhan Yolcu, "Türkiye'de Mahalli İdare Birlikleri ve Isparta Mahalli İdare Birliklerinin Yapısal Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 2006, s. 30.

³⁸⁶ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 372-376. Bu anlamda mahalli idare birliklerinin mali açıdan özerkliklerinin sağlanması güçleşmektedir.

³⁸⁷ 1982 Anayasa Tasarısı'nın Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında "Mahalli İdareler" başlıklı 155. madde görüşmelerinde (1982 Anayasası'nda 127. madde olmuştur.) bu maddeyle ilgili olarak verilen önergeler, tasarıda yer almayan ve mali özerklikle ilgili olan "Bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır." ifadesinin metne eklenmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu hüküm, 1982 Anayasa tasarısının ilk metninde yer almamaktaydı. Ancak anayasa görüşmeleri sırasında, daha önce 1961 Anayasasında var olan bu hükmün unutulmuş olabileceği düşüncesiyle iade edilmesi için önerge verilmiştir. Önergede hükmün Anayasa'ya konması gerekliliği Şerafettin Yarkın tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: *"Mahalli idarelerin, görevlerini gelirleriyle yeterince yapamadıkları ve hatta birçok hallerde memurlarının maaşını dahi ödeyemedikleri bilinen bir husustur. Mahalli idarelerin varlığını kabul ettiğimize ve bunun yaşatılmasını düşündüğümüze göre, mahalli idarelerin görevleriyle ilgili gelir kaynaklarına sahip olmalarının Anayasal bir teminat altında, hüküm olarak ifadesinde de zaruret görüyoruz. Hem kanunlarla mahalli idarelere birtakım gelir kaynaklarının sağlanması, hem de Genel Bütçeden kaynaklar sağlanması konusunun Anayasal bir güvence altında muhafaza edilmesinde zaruret vardır."* Ali Mazhar Haznedar ise önergesinde şöyle demiştir: *"Mahalli idareler, benim kanımca, demokrasinin beşikleridir. Demokrasi orada gelişir ve mahalli idareleri güçlü olan ülkelerde demokrasi gelenekleri de, alışkanlıkları da güçlenmiştir. O nedenle mutlaka mahalli idareleri güçlendirmek gerekir. ...mahalli idareler Anayasanın öngördüğü amaca dönük ve düşünülen sisteme uygun olarak faaliyetlerini sürdürememişlerdir. Bunun sonucu olarak, kendi imkanlarıyla hareket etme yerine, her şeyi merkezi hükümetten beklemek ve istemek alışkanlığına yönelmişlerdir, ekonomik bakımdan hükümete bağımlı hale gelmişlerdir. Dolayısıyla iktidara yakın olup olmadıklarına göre farklı muameleler devri başlamış, partizanlık bütün şiddetiyle demokrasinin temellerini sarsar hale gelmiştir. Bu durum, bazen halkın oylarına da inikas etmiş, menfaatiyle idealleri, inanç ve kanaatlerini bağdaştırmak zarureti hissederek olmuşlardır. Sonuç olarak demokrasinin yozlaşmasında bu tutum ve davranışın payı olmuştur..."* Akif Erginay, bu hüküm konulmadığı sürece mahalli idarelerin kendileri için kaynak yaratamayacağına, Cahit Tutum ise eğer

Anayasa'nın 127. maddesinde benimsenen bu ilkeler, daha sonra değinilecek olan Şart'ta kabul edilen ilkelerle de büyük oranda paraleldir.³⁸⁸ Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin de Anayasa'nın 127. maddesindeki "yerinden yönetim ilkesi"ni özerklik ilkesi olarak yorumladığı bir kararı şöyledir:³⁸⁹

"Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasında sözü edilen 'yerinden yönetim ilkesi', aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır...Bu ilke, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi, ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur."³⁹⁰

Hatta kararın devamında, 127. maddenin 2. fıkrasında öngörülen yerinden yönetim ilkesinin, yerel yönetimlerin özerkliğini pekiştirdiği belirtilmektedir.

V. MAHKEME KARARLARINA GÖRE ÖZERKLİK

Öncelikle Anayasa Mahkemesi'nin özerklikle ilgili kararlarına değinecek olursak:

Anayasa Mahkemesi bir kararında özerkliği şöyle tanımlamıştır:³⁹¹

"Genel anlamdaki tanımıyla özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleriveya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir."

mahalli idarelere görev yükleniyorsa görevleriyle orantılı kaynak da bulunması gerektiğine işaret etmiştir. Söz konusu gerekçelerle sunulan mahalli idarelere gelir kaynağı sağlanması hakkındaki öneriler daha sonra kabul edilmiş ve hüküm Anayasa'ya eklenmiştir. (Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak> dergisi, ET. 10.06.2012, Danışma Meclisi, 9. C., 145. Birleşim, s. 694-697.

³⁸⁸ Gözübüyük, Tan, C. 1, s. 219.

³⁸⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 367.

³⁹⁰ Any. M., T. 22.6.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 30.03.2012, s. 9.

³⁹¹ Any. M., T. 22.6.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 30.03.2012, s. 9.

Anayasa Mahkemesi aynı kararında "yerel yönetimler açısından özerkliği" ise şöyle tanımlamıştır:

"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 Mahkemesi İl Özel İdaresi Kanunu hakkındaki söz konusu kararında, İl Özel İdaresi Kanunu'na eklenen mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği şeklindeki hükümle ilgili olarak şöyle demiştir:

"Bu gereksinimleri yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur...Bakanlar Kuruluna, "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı..."nı saptama yetkisinin verilmesi, Anayasa'nın 127. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve daha açıklanan "yerinden yönetim ilkesi" ile, bir başka ifadeyle "özerklik" kavramıyla bağdaştırılamaz."

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında ise Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimlerin özerkliğini vurguladığına işaret etmekle yetinmiştir.³⁹²

Danıştay'ın özerklik ilkesine yer verdiği kararlarına değinecek olursak:

Danıştay 1. Dairesi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 10., 44., 63. ve 84. maddelerinde yer alan ilgili ya da bağlı bulunan bakanlığın onayını gerektiren iş ve eylemler yönünden, il özel idareleri ve belediyelerin, İşçileri Bakanlığının bağlı ya da ilgili kuruluşları olmadığı hakkındaki bir kararında özerklikle ilgili şöyle demiştir:³⁹³

³⁹² Any. M., T. 26.06.2002, E. 2001/377, K. 2002/59, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 02.04.2012, s. 6.

³⁹³ D. 1. D, T. 05.04.1995, E. 1995/62, K. 1995/60, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 1.

"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 oluşturmaz; ancak ilgili ya da bağlı olma anlamını da içermez...İlgili veya bağlı olma keyfiyeti, özerkliğin özüne dokunacağından yasakoyucu, mahalli idariler için bu irtibatı özellikle kurmamıştır. Bu hususun bir takım genellemelerden gidilerek bağlanabilmesi de olanaklı değildir."

Danıştay 10. Dairesi ise bir kararında mahalli idarelerin özerkliği ilkesiyle ilgili olarak şöyle demiştir.³⁹⁴

"Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarının bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Özerklik, merkezi yönetim - yerinden yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir. Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır."

VI. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NA GÖRE MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLKESİ

A. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Şart'ın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalar, Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların başında başlamıştır. Konu hem Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda hem de 1988 yılından beri Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi ismini alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda pek çok kez görüşülmüştür. Sonuçta hazırlanan taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da düzenlenen 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin ilk sırasını oluşturmuştur. Türkiye, Şart'ın etkisinin uluslararası hukuk bağlamında "tavsiye kararı" şeklinde olmasını

³⁹⁴ D. 10. D, T. 25.11.1998, E. 1996/5391, K. 1998/6116, (Erişim) <http://www.hukuturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 1.

düşündüğünden, konferanstaki görüşmeler sırasında bu yönde tavır almıştır. Ancak Şart'ın "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesini isteyen Avrupa Konseyi üyesi ülkeler çoğunlukta olduğundan, Şart, 15 Ekim 1985'te sözleşme olarak üye ülkelerin imzasına açılmıştır.³⁹⁵

Şart, demokrasinin gelişmesi, yönetimde etkinlik sağlanması ve temel bir konumda yer alan mahalli idarelerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur. Çünkü Şart, taraf olan devletleri, mahalli idarelerin siyasal, yönetsel ve mali açılardan bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayan düzenlemeler içermektedir.³⁹⁶

Şart, üç ana bölüm altında incelenebilir. Birinci bölümde, özerk yerel yönetimin dayandığı temel ilkeler ve özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele dayanması gerektiği esasları yer almaktadır. Bu bölümde yerinden yönetim kavramı tanımlanarak mahalli idarelerin görev ve yetki alanlarının tespitinde kullanılması gereken yöntemler belirtilmiştir. Ayrıca merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetiminin azaltılması ve mahalli idarelere görevlerinin önemiyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği yer almaktadır. İkinci bölümde, Şartı kabul etmiş olan ülkelerin yükümlülük ve sorumlulukları ile ilgili hükümler yer almaktadır. İlkelerin birbirini bütünülemede olduğu dikkate alınarak zorunlu olarak kabul edilmesi gereken maddeler tek tek sayılmıştır. Şart'ın son bölümünde ise Şart'ın uygulanmasına ve yürütülmesine ilişkin hükümler yer almaktadır.³⁹⁷

B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye

Türkiye Şart'ı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış, daha sonra 21 Mayıs 1991 tarihinde 20377 sayılı Resmi Gazete yayınlanan, 3723 sayılı

³⁹⁵ Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", (Kısaltma: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı..."), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 1, Ocak 1996, s. 3.

³⁹⁶ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 4.

³⁹⁷ Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", s. 4-5.

"Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile onaylamıştır. Kanun ile parlamento tarafından onaylanan Şart, Bakanlar Kurulunun 92/3398 sayılı uygun bulma kararı ile yürürlüğe girmiştir.³⁹⁸

Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye Şart'ı imzalamış ve bazı çekincelerle birlikte onaylamıştır. Bu nedenle çekince konulmayan unsurlar açısından Şart'ın hükümleri, Anayasa'nın 90. maddesine göre Türk İç Hukuku'nun bir parçasıdır.³⁹⁹ Diğer bir ifade ile söz konusu Şart kanun hükmündedir ve Şart'ın onaylanan maddeleri hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz.

Şartı onaylayan her ülke, Şart'ın 12. maddesinde sayılan paragraflardan en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlamayı taahhüt edecektir. 3723 sayılı Kanun'a göre, Türkiye Şart'ın aşağıdaki maddeleri kabul etmiştir.

Bunlar 2. madde, 3. maddenin 1. ve 2. fıkraları, 4. maddenin 1., 2., 4. ve 5. fıkraları, 5. madde, 6. maddenin 2. fıkrası, 7. maddenin 1. ve 2. fıkraları, 8. maddenin 1. ve 2. fıkraları, 9. maddenin 1., 2. ve 3. fıkraları, 10. maddenin 1. fıkrasıdır.

Anayasa'nın 127. maddesindeki mahalli idarelerle ilgili ilkelerin çoğu, Şart'ta da vardır. Buna rağmen yasa koyucu mahalli idarelerin iç yapılarının kendi organlarınca belirlenmesi, vesayetin kapsamının daraltılması, mali konularda hareket serbestisi tanınması, uluslararası alanda işbirliği yapmalarının önündeki engellerin kaldırılması ve yargı yoluna başvurma hakkının genişletilmesi düzenlemelerine çekince koymuştur.⁴⁰⁰

³⁹⁸ RG. 3.10.1992, S. 21364, (Erişim) <http://www.resmigazete.gov.tr>.

³⁹⁹ Akyıldız, s. 87.

⁴⁰⁰ Ruşen Keleş, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 2, Mart 1992, s. 14.

Şart'ın maddelerini Türkiye açısından zorunlu olarak kabul edilen, iradi olarak kabul edilen ve çekince konulan maddeler olmak üzere üç bölümde incelemek mümkündür.⁴⁰¹

Şart'ın zorunlu olan ve Türkiye'nin de kabul ettiği 2. maddesi şöyledir: *"Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır."* Maddeye göre, özerk yerel yönetim ilkesinin kanunlarda yer alması zorunludur. Ancak "uygun olduğu durumlarda" ifadesi yumuşatma amacı taşıdığından, "özerk yerel yönetimler ilkesi" anayasaya imkan varsa konulacaktır.⁴⁰²

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel özerklik ifadesi kullanılmamakla beraber, 2. fıkradaki *"Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."*, ifadesindeki yerinden yönetim ilkesinin yerel özerklik anlamında olup olmadığı tartışılabilir.⁴⁰³ Ancak Şart'a uygun olarak ülkemizde de, 5302 sayılı Kanun'da il özel idareleri, 5393 sayılı Kanun'da belediyeler ve 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyeleri idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

Şart'ın zorunlu ve Türkiye'nin de kabul ettiği "Özerk Yerel Yönetim Kavramı" başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasında yerel özerklik şöyle tanımlanmıştır: *"Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır."* Genel yetki olarak da bilinen bu kurala göre, yetki alanlarının dışında bırakılmamış ve başka birimlere de verilmemiş olan her konuda mahalli idarelerin tam bir takdir hakkına sahip olması, özerkliğin ayrılmaz bir unsurudur.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 4.

⁴⁰² Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 4.

⁴⁰³ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 4.

⁴⁰⁴ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 55.

"Çağdaş yerel yönetim, özerk yerel yönetimdir." Buradaki özerklik ifadesi ile anlatılmak istenen elbette ki idari özerkliktir. Bu nedenle de mahalli idarelerin temel yetki ve sorumlulukları, Anayasa ve kanunlarla belirlenmiştir ve yasama yetkisi de ulusal parlamentodadır. Bu nedenle özerk yerel yönetim modelinin, Türkiye'nin bölgesel gelişmişlik farklarına ve sorunlarına uygun olmadığı tezi ileri sürülse de, bu tez mahalli idarelerin devletin ayrılmaz bir parçası olduğu gerçeğine aykırıdır.⁴⁰⁵

Aynı maddenin 2. fıkrasında ise bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. (m. 3/2) Şart'ta belirtilen "meclisler veya kurul" ifadelerinden sadece karar organlarının seçimle göreve gelmesi gerektiği, yürütme organlarının ise (belediye başkanı gibi) atamayla göreve gelebilecekleri anlaşılmaktadır. Bazı Avrupa ülkelerinde, örneğin Hollanda'da belediye başkanı seçimle değil, içişleri bakanının teklifi üzerine kraliçe tarafından atanmaktadır.⁴⁰⁶

Bilindiği gibi Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına göre de mahalli idarelerin karar organları seçimle göreve gelmektedir. Anayasa'daki bu hüküm Şart ile uyumludur. Ayrıca seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargının yönetimi ve denetimi altında yapılacağını düzenleyen Anayasa'nın 67. maddesinin 2. fıkrası ve Şart ile uyumludur.

Şart'ın "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" başlıklı 4. maddesi ise yerel özerkliğin kapsamını düzenlemiştir. Buna göre, *"Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir."* (m. 4/1) Ayrıca, *"Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki*

⁴⁰⁵ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 5.

⁴⁰⁶ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 5.

alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır." (m. 4/2)

Bu düzenlemenin, Anayasa'nın 6. maddesindeki *"Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz."* , hükmüne aykırı olduğu ileri sürülebilir.⁴⁰⁷

Zorunlu olmamasına rağmen Türkiye'nin de çekince koymayarak kabul ettiği Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrasında, ismen olmasa da "hizmette yerellik ilkesi"⁴⁰⁸ ya da "hizmette halka yakınlık ilkesi"⁴⁰⁹ olarak çevirebileceğimiz subsidiarite ilkesine yer verilmektedir. Avrupa dillerindeki karşılığı "principle of subsidiarity" olan ilke, toplumsal veya siyasal alanlarda eylem önceliğinin bireye en yakın alt birimlerde olması, üst birimlerin ise ancak yardım için müdahale edebilmesi anlamına geldiğinden "bireye yakınlık" anlamında dilimize en uygun olarak "yerellik ilkesi" şeklinde çevrilebilir.⁴¹⁰ Bu ilke, kamu hizmetlerinin görülmesinde önceliği alt basamaklardaki kuruluşlara bırakmayı öngörmektedir.

İlk olarak Maastrich'te imzalanan AB Anlaşması'nın 3/b maddesinde genel bir hukuk prensibi olarak yer alan subsidiarite ilkesi, özerklik kavramıyla yakın ilişki içindedir.⁴¹¹ Subsidiarite ilkesine göre, kamu otoritesi halka ne kadar yakın olursa, alınan kararların halkın ihtiyaçlarına cevap verme oranı da o kadar yüksek olur. Bu ilke, kararların doğru alınmasına ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesine imkan verir. Eğer bir hizmet ancak daha üst birim tarafından görüldüğünde en iyi şekilde sunulacaksa,

⁴⁰⁷ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 7.

⁴⁰⁸ Konrad Adenaur Vakfı (Çeviri), **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:1, Ankara, 1995.

⁴⁰⁹ Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 1, Ocak 1995, s. 3-14.

⁴¹⁰ Bilal Canatan, **Yerellik İlkesi**, Ankara, Galeri Kültür Yayınları, 2001, s. 1-2.

⁴¹¹ Akyıldız, s. 98.

hizmetlerin görülmesi onlara bırakılabilir. Aksi halde hizmetler en alt birim tarafından sunulmalıdır. Subsidiarite ilkesinin gereği de zaten budur.⁴¹²

İlke üniter devlet yapısı içinde de uygulanabilir niteliktedir, yani ilke ile federal devlet yapısı arasında zorunlu bir ilişki bulunmamaktadır. Türkiye de üniter devlet yapısını koruyarak Şart'ın gereklerini yerine getirme yolunu seçmiştir. Nitekim Avrupa Konseyi'nin üyesi olan kırk yedi ülkeden kırk ikisi üniter devlettir. Bu ülkelerin büyük bir çoğunluğu da Şart'ın bu ilkesini onaylamıştır. Hatta Şart'ı 2004 yılına kadar onaylamaktan kaçınan birkaç devletten ikisi olan İsviçre ve Belçika federal devletlerdir.⁴¹³ Başka bir görüşe göre ise ilke, egemenlik kavramına ters düşmektedir; çünkü egemenlik kuramına göre egemen güç en üstün kamu gücüdür ve herhangi bir dış güce de bağımlı değildir. Bu nedenle üniter devlette egemen olan merkezi idare karşısında alt birimlerin özerkliği anlamını kaybeder.⁴¹⁴

Bununla birlikte Avrupa Birliği'ne ait olan bu ilkenin Türkiye'de uygulanmasının önünde bazı zorluklar olmasına karşın, ilkenin uygulanmasının bazı olumlu sonuçları da ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir. Bu ilkenin Türkiye'de uygulanmasının bazı zararlı sonuçlar doğuracağı ve günümüzde Türkiye'nin siyasal, yönetsel ve toplumsal gerçekleriyle örtüşmediği yönünde görüşler de bulunmaktadır.⁴¹⁵

Subsidiarite ilkesi, "usulüne uygun olarak onaylanmış" bir uluslararası anlaşma içinde bulunduğundan, hukukumuz açısından da geçerli bir ilkedir. Ancak ilkeyi düzenleyen maddedeki ifade "kamu hizmetleri genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan birimler tarafından yerine getirilecektir.", şeklindedir. Bu nedenle ilke, normatif bir unsur taşımamaktadır.⁴¹⁶

⁴¹² Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, s. 50.

⁴¹³ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 511.

⁴¹⁴ Canatan, s. 50.

⁴¹⁵ Yusuf Karakılçık, Ayşe Özcan, "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 14, S. 4, Ekim 2005, s. 5-30.

⁴¹⁶ Akyıldız, s.89.

Subsidiarite ilkesinin özelliklerinden birisi, yerel özerkliğin garantisi sayılmasıdır. Yerel özerkliğin de ötesinde bir anlamı olan subsidiarite ilkesi, yerel yönetimlerin özerkliklerinin korunmasında önemli bir dayanak olarak karşımıza çıkmaktadır. Subsidiarite ilkesi, yerel özerklik ilkesinde yetkilerin kim tarafından ve nasıl kullanılacağını belirleyerek ilkenin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Ancak federal yapıyı benimsemiş ülkelerle üniter yapıya sahip ülkelerin ilkeyi farklı anlama ve uygulama eğilimi içerisinde olduğu da göz ardı edilmemelidir.⁴¹⁷

Yerellik ilkesine getirilen eleştiriler, halkın yönetime katılmasına imkan verdiğinden demokrasiyi geliştirme görevini üstlenmesinin yanında, yerel tiranlığın ve despotizmin de ortaya çıkmasına sebep olacak bir etki doğurabileceği şeklindedir. Eleştiriler ayrıca, üniter devlet yapısında bazı çözümler yaratabileceği gibi federal yapıya kayma sonucunu da doğurabileceği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Burada vurgulanan bir diğer husus ise merkezi yönetimin bazı hizmetleri, yerel yönetimlere göre çok daha iyi yapabileceğidir.⁴¹⁸

Şart'ın zorunlu ve Türkiye'nin de kabul ettiği "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlıklı 5. maddesi ise yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamayacağını düzenlemektedir.

Şart'ın zorunlu olmamasına rağmen Türkiye tarafından kabul edilen bir diğer maddesi, yerel yönetimlerde görevli personelin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre belirlenmesi ve bu nedenle yeterli eğitim, ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanması şeklindeki düzenlemedir. (m. 6/2) Şart'ın zorunlu olmamasına rağmen, Türkiye'nin de kabul ettiği diğer maddesi ise seçilmiş temsilcilerin görevlerini yürütmesi sırasında yapacakları

⁴¹⁷ Bünyamin Bezci, Bayram Coşkun, "Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB'de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3, Temmuz 2007, s. 7.

⁴¹⁸ Sedef Zeyrekli, Rengül Ekizceleroğlu, "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3, Temmuz 2007, s. 18.

masrafların, kazanç kayıplarının ve sigorta primlerinin ödenmesini içermektedir. (m. 7/2)

Şart'ın "Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi" başlıklı 8. maddesine göre, *"Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir."* (m. 8/1) *"Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir."* (m. 8/2)

Şart'ın Türkiye'nin de zorunlu kabul ettiği 8. maddesinin 2. fıkrasında, idari vesayet kuralı olarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır. Şart'a göre, yerindelik denetimi sadece, merkezi idareye ait olup da mahalli idarelere gördürülen kamu hizmetlerinin denetimi için söz konusu olabilir.⁴¹⁹

Şart'ın "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesi, mali özerklikle ilgili bir düzenlemedir. Zorunlu olarak Türkiye'nin de kabul ettiği ilk üç fıkra şöyledir: *"Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır."* (m. 9/1) *"Yerel makamların mali kaynakları, anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır."* (m. 9/2, Any. m. 127/6) *"Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır."* (m. 9/3) Anayasa'nın 127. maddesinin 6. fıkrasına göre, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. Buna göre mahalli idarelere, karşılığı kendilerine sağlanmayan yeni görevler yüklenmeyecektir.⁴²⁰ Mali sorunlar, Türkiye'deki mahalli idarelerin en önemli sorunları olarak hep ön planda yer almaktadır. Bu nedenle de Şart'ın

⁴¹⁹ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 6.

⁴²⁰ Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", s. 15.

ilkelerinden biri olan mali özerklik ilkesi, ülkemiz bakımından önemli bir yer tutmaktadır.⁴²¹

Zorunlu olarak Türkiye'nin de kabul ettiği son madde ise mahalli idarelerin yetkilerini kullanırken ortak görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, diğer mahalli idarelerle işbirliği yapabileceğini ve kanunlar çerçevesinde birlik kurabileceğini düzenlemektedir. (m. 10/1) Ancak Anayasa'nın 127. maddesindeki mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birlik kurulmasını Bakanlar Kurulunun iznine bağlayan hüküm bu açıdan eleştirilebilir.⁴²² Türkiye bu maddenin 1. fıkrasını onaylamış; ancak mahalli idarelere uluslararası mahalli idare birliklerine üye olma ve katılma hakkı veren 2. fıkraya, ayrıca mahalli idarelere kanunla öngörülen koşullarda başka devletlerin mahalli idareleri ile işbirliği yapma hakkı veren 3. fıkraya çekince koymuştur.

Anlaşılabacağı üzere Şart, mahalli idarelerin yetki ve korunmaları açısından tam bir özerklik sağlama amacı gütmektedir. Bu anlamda Şart'ın içeriğine göre ilk olarak, mahalli idarelerin temel yetki ve sorumlulukları, anayasa veya kanunlarla belirlenir. Ancak bu kural, mahalli idarelere kanuna uygun şekilde belirli amaçlar için yetki ve sorumluluk vermeye de mani olmamalıdır. Buna ek olarak mahalli idareler yetki alanlarının dışında bırakılmamış olan ve diğer idarelere verilmemiş olan her konuda kanunun çizdiği sınırlar içinde tam takdir hakkına sahip olmalıdır. Ayrıca mahalli idarelere verilen yetkiler, tam ve sadece kendilerinin olmalıdır. Bu yetkilerin kanunlarda düzenlenenler haricinde merkez tarafından kısıtlanması önlenmelidir. Şart, ancak bu üç koşulla yerel özerkliğin sağlanacağına vurgu yaparak Şart'ı imzalayan ülkelerin anayasalarına gönderme yapmaktadır.

⁴²¹ Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 9-10.

⁴²² Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı...", s. 10.

Ülkemizde de 5302, 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarla Şart'a uygun yapılan pek çok değişiklikle, bu üç koşulun büyük ölçüde sağlandığı söylenebilir.⁴²³

Türkiye Şart'ı Anayasa ile uygulanabilirliği bakımlarından ve yapı olarak da zorlanmadan uygulayabilecek bir ülkedir. Çünkü Türkiye çekince koyduğu bazı maddeleri bile uygulamada zaten gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şart'ın koyduğu kurallar ulaşılması istenen birer amaç niteliğindedir. Bu nedenle de gerekli olan, Anayasa'nın ve kanunların çizdiği sınırlara uygun olarak Şart'ın öngördüğü ilkelerin hedeflenmesidir.⁴²⁴

Türkiye Şart'ın bazı hükümlerini kabul ederken, bazı hükümlerine birtakım konularda Şart'ın kurallarıyla kendini bağlamak istememesi anlamına gelen birtakım çekinceler koymuştur. Bu çekincelerin üçü, mali kaynakları ilgilendiren maddeler hakkındadır. Gelir kaynaklarının hizmet harcamalarındaki ve maloluşlardaki artışları izlemesi gerektiği (m. 9/4), mahalli idarelere devletçe dağıtılacak kaynakların tahsisinde kendilerine danışılması zorunluluğu (m. 9/6) ve devlet yardımlarının özel amaçlı yardım olmamasına, mahalli idareleri denetleme ve özgürlüğü kısıtlama aracı olarak kullanılmaması şeklindeki kurallar (m. 9/7) bu çekincelerin başında gelmektedir.⁴²⁵

Mahalli idarelerin kendilerini ilgilendiren konulardaki planlama ve karar alma süreçlerinde kendilerine danışılması (m. 4/6), mahalli idarelerin iç idari örgütlenmelerini kendilerinin serbestçe belirlemesi (m. 6/1), seçimle göreve gelen kişilerin görevleriyle bağdaşmayan işlerinin neler olduğunun kanuna ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi (m. 7/3) konuları ise Türkiye'nin çekince koyduğu diğer konulardır.

Bir diğer çekince konulan kural ise vesayete ancak vesayetle korunmak istenen çıkarların önemiyle orantılı olması durumunda izin

⁴²³ M. Fatih Bilal Alodalı, v.d., "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, Mayıs 2007, s. 9-10.

⁴²⁴ Alodalı, v.d., s. 10.

⁴²⁵ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 58.

verilebileceğine ilişkin kuraldır. (m. 8/3) Bunun yanında Türkiye, mahalli idarelerin ortak çıkarlarının korunması için, birliklere üye olma, diğer mahalli idarelerle işbirliği ve uluslararası birliklere katılabilme özgürlüklerini güvence altına alan maddeye de çekince koymuştur. (m. 10/2,3) Ayrıca Türkiye, Anayasa'nın ve kanunların tanıdığı hakları koruyabilmek amacıyla mahalli idarelerin yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmasını öngören maddeye de çekince koymuştur. (m. 11)

Türkiye'nin Şart'ın birçok ilkesini kabul etmesine rağmen söz konusu maddelere çekince koyması, yerel demokrasinin gelişiminde bir eksiklik olarak görülebilir. Bu çekincelerin bir kısmına sebep olarak devletin ekonomik ve sosyokültürel koşulları gösterilmektedir. Ancak Şart'ın temel ilkelerinin bir bölümü zaten Anayasa ve kanunlarla benimsenmiştir.⁴²⁶ Ayrıca son zamanlarda, Şart'taki bu hükümler doğrultusunda mahalli idarelerle ilgili olarak reform niteliğinde pek çok kanun tasarısı hazırlanmıştır.⁴²⁷

⁴²⁶ Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", s. 18.

⁴²⁷ 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra kurulan 59. Hükümet olan AKP Hükümeti, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nı hazırladı. Tasarının birçok maddesi TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Bununla birlikte bazı maddeler üzerindeki görüşmeler henüz tamamlanmamıştır. Halen kanunlaşamamasına rağmen, bu noktada 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı"nın konuyla ilgili hükümlerine ve madde gerekçelerine değinilmesi gerekmektedir. Tasarının 5. maddesinin e bendindeki "*Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.*", şeklindeki düzenleme, Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrasındaki "*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır...*", ifadesi doğrultusundadır. Böylece Tasarı ile hizmette halka yakınlık anlamına gelen subsidiarite ilkesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Tasarının söz konusu madde gerekçesi ise şöyledir: "*Kamu hizmetleri, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlerden sunularak yerel ihtiyaçlara duyarlılık artırılacak ve kişilerin bir kamu hizmetini alabilmesi için ek maliyetlere katlanması önlenecektir. Hizmetlerin en yakın birimin üstündeki başka birimler tarafından yürütülmesinde hizmetin ekonomikliği ve etkinliği gibi faktörler dikkate alınacaktır.*" **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Madde Gerekçeleri, s. 101. Tasarı'nın 7. madde gerekçesinde, 7. ve 8. maddelerin merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımını yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde daha farklı bir yaklaşımla ele aldığı, bu nedenle söz konusu maddelerin bu Kanun'un en hayati maddeleri olduğu belirtilmiştir. Ayrıca gerekçede, bu paylaşımda kamu yönetiminin bütünlüğü ilkesinin dikkate alındığı, merkezi idare ile mahalli idarelerin birbiri yerine ikame edilecek kurumlar olmadığı; aksine devletin yürütmeye ilişkin ve birbirini tamamlayan kurumları olduğu belirtilmiştir. Tasarı'nın 7. maddesinde merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler sayılmak suretiyle sınırlandırılırken; 8. maddesinde ise mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluğun mahalli idareler tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Madde gerekçesinde böyle bir düzenlemenin Şart'tan yola çıkılarak yapıldığı ve buna göre 7. maddede sayılanlar dışında kalan mahalli müşterek nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce görüleceği belirtilmiştir. Gerekçenin devamında ise "*...Ancak, mahalli idareler, görev, yetki ve sorumluluk alanına giren hizmetleri Anayasada*

VII. ÜNİTER DEVLETTE MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLKESİNİN SINIRI⁴²⁸

Özerklik, kendisine özerklik tanınan kuruluşların icrai nitelikte kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha uygun kamu hizmetleri sunmasını sağlamak için getirilmiştir. Bu nedenle de genel çıkarlara ve kanunlara uygunluğun ilerisine geçilmemesi gerekir.⁴²⁹

Özerklik bazı makam ya da kişilere nüfuz ve otorite sağlamak için getirilmemiştir. Özerklik, kamu hizmetlerinin daha hızlı, kolay, ucuz ve verimli yürütülmesini sağlamak için bir araçtır. Bu anlamda özerkliği, üretkenliği

*ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesine; ayrıca kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçülerine ve standartlara uygun olarak görecektir.", ifadesine yer verilmiştir. Buna göre merkezi idare tarafından yürütüleceği belirtilen görev ve hizmetler dışında kalanlar mahalli idareler tarafından yürütülecektir. Bu durum, Şart'ın özerk yerel yönetim kavramını, "...yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı..." olarak tanımlayan 3. maddesinin 1. fıkrasına da uygundur. Ayrıca Tasarı'nın 7. madde gerekçesinde de merkezi idarenin görevlerinin tadadı olarak sayılıp bunlar dışında kalanların mahalli idarelerin görev alanına girdiği şeklindeki düzenlemenin Şart'ın bir gereği olduğu ifade edilmiştir. **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Madde Gerekçeleri, s. 105-106. Ayrıca Tasarı'nın 9. maddesinin son fıkrasındaki "Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz." şeklindeki düzenleme, Şart'ın 4. maddesinin 4. fıkrasında yer alan "Yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Yasada öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.", şeklindeki kurala uygundur. Böylece Tasarı'daki bu hükümle mahalli idarelerin özerkliğinin güvence altına alınmak istendiğini söyleyebiliriz. Tasarı'nın 9. madde gerekçesinde bu durum şöyle ifade edilmiştir: "Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler düzenlenirken, merkezi idarenin mevzuattan kaynaklanan ikincil düzenlemeler yapma yetkisini kullanması sırasında mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, kullanılması önleyici veya merkezi idareye görev ve yetki aktarmayı sağlayacak hükümler konulmasına yönelik yasaklama da getirilmesi gerekmektedir..." **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Madde Gerekçeleri, s. 108. Yine Tasarı'nın 10. maddesindeki "Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlar...", hükmü Şart'ın 9. maddesindeki "Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve yasayla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.", şeklindeki düzenleme ile paraleldir. Bu hüküm ayrıca Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında yer alan mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı kuralıyla da uyumludur. Tasarı'daki bu düzenleme ile mahalli idarelerin mali özerkliği sağlanmaya çalışılmıştır. Tasarı'nın 10. madde gerekçesinde, mahalli idarelere yeterli kaynak sağlanması, mahalli idarelere yetki devrinin ve bu anlamda mahalli müşterek ihtiyaçların tamamının mahalli idarelerce görülmesinin ön koşullarından biri olarak kabul edilmiştir. **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Madde Gerekçeleri, s. 108-109.*

⁴²⁸ İdarenin bütünlüğü ilkesi, "yetki genişliği", "hiyerarşi" ve "idari vesayet" olmak üzere üç hukuksal araç ile sağlanır. Ancak çalışmanın konusu mahalli idarelere ilişkin olduğundan, bu araçlardan merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi anlamına gelen idari vesayet üzerinde durulacaktır.

⁴²⁹ Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", s. 3.

artıran bir araç olarak da tanımlayabiliriz. Özerklik, kamu hizmetlerinin görülmesinde gecikmeleri önleyerek kurumların zarar değil; kar elde etmelerini sağlar.⁴³⁰

Özerkliğin boyutları, Anayasa ve kanunların çizdiği sınırlar içindedir. Bu nedenle de kanunları olumsuz yorumlayıp devletin çıkarlarıyla bağdaşmayan kararlar almak ve bunları uygulamak özerklikle bağdaşmaz. Özerklik, hizmetler daha iyi görülsün diye tanınmıştır. Bu anlamda karar alma serbestisinin ve organları serbestçe oluşturma yetkisinin tanınmasındaki amaç, hizmetin görülmesine ilişkindir.⁴³¹

Özerklik bu çerçeve dışında kullanılırsa, özerklikten beklenen fayda sağlanamamış olur. Bu durumda ise özerklik tam tersi sonuçlar verir. Politik baskılara yol açarak daha zararlı sonuçlar doğurabilir. Özerk idareler, keyfi bir tutum ve davranış içine girip gereksiz personel ve malzeme kullanabilir böylece kaynakları israf edebilir, personel politikasını amacından saptırabilir. Böyle bir durumda da ülkenin çıkarlarını gözetken kararlar beklerken, ülkenin geleceği ile çelişen kararlarla karşılaşabiliriz.⁴³²

Bu nedenlerden dolayı mahalli idarelerin sahip olduğu idari ve mali özerklikten bahsederken özerkliği, merkezi idarenin bunlar üzerinde sahip olduğu idari vesayet denetimi ile birlikte düşünmek gerekir.⁴³³

A. İdari Vesayet (Tutelle Administrative) Denetimi

Mahalli idareler üzerindeki dış denetimin türü, denetimi yapan organa göre değişmektedir. Buna göre, parlamento tarafından siyasi denetim yapılırken, yargı organları tarafından hukukilik denetimi, yürütme organı

⁴³⁰ Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", s. 4.

⁴³¹ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 19.

⁴³² Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 19-20.

⁴³³ Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, s. 2.

tarafından ise vesayet denetimi yapılmaktadır.⁴³⁴ Merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki vesayet denetimi ise iptal, onama, düzeltme (değiştirerek onama), erteleme, geciktirici ya da zorlaştırmacı veto (kararın yeniden görüşülmesini isteme) ve yargıya başvurma yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴³⁵

Aslında bir özel hukuk kavramı olan vesayet, kendilerini yönetebilecek durumda olmayanların, çıkarlarını korumak adına, bir gerçek ya da tüzel kişinin denetimine bırakılmasıdır. Bu anlamda idari vesayet kavramı özel hukuktaki vesayet kavramından farklı anlamlar taşımaktadır.⁴³⁶

İdare Hukukunda ise idari vesayet farklı şekillerde şöyle tanımlanmıştır:

Onar, "idari vesayet merkezin, adem-i merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir." demektedir.⁴³⁷ Tortop'a göre, "idari vesayet, devletin, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetsel eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak tanımlanabilir."⁴³⁸ Günday idari vesayeti, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin bütün ülkede uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak tanımlamıştır.⁴³⁹ Arslan ise idari vesayeti, "merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir" şeklinde tarif etmiştir.⁴⁴⁰ Coşkun ise idari vesayeti, "kamu düzenini, yurt bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacı

⁴³⁴ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 28.

⁴³⁵ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 219.

⁴³⁶ Coşkun San, "Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi", **Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan**, Konya, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1996, s. 285.

⁴³⁷ Onar, C. 2, s. 622.

⁴³⁸ Tortop, vd., s. 120.

⁴³⁹ Günday, **İdare Hukuku**, s. 84.

⁴⁴⁰ Süleyman Arslan, "Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi", **Doktora Tezi**, Ankara, 1975, s. 65-66.

ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün yersel yönetim ve kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimidir", şeklinde tanımlamıştır.⁴⁴¹

İlk önce merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi olarak ortaya çıkan idari vesayet, daha sonraları bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerindeki denetimini de içerecek şekilde algılanmaya başlamıştır.⁴⁴² Ortaya çıkan bu durumu Özay, "yeni bir tür idari vesayet", "idari vesayetin özel bir türü" ya da "idari vesayetin bir alt türü olan kuruluşlararası dış idari denetim" olarak adlandırmaktadır.⁴⁴³

Anayasa Mahkemesi'nin, idari vesayetin merkezi idareye mahalli idareler üzerinde tanınan bir yetki olduğunu, bundan dolayı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyesine ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde tanıdığı yetkinin idari vesayet şeklinde değerlendirilemeyeceğini ifade ettiği kararına daha önce değinmiştik.⁴⁴⁴

Günday da bu doğrultuda olmak üzere idari vesayet kavramının, merkezi idareye yerinden yönetim kuruluşları üzerinde tanınan denetim yetkilerini ifade ettiğini savunmaktadır.⁴⁴⁵ Gözler de bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde merkezi idareye değil de başka bir yerinden yönetim kuruluşuna tanınmış olan denetim yetkilerini vesayet olarak değerlendirmenin doğru olmayacağını savunmaktadır.⁴⁴⁶

Danıştay'ın mahalli idarelerin birbiri üzerinde idari vesayet yetkisi olmadığını ifade ettiği kararı ise şöyledir:⁴⁴⁷

⁴⁴¹ Sabri Coşkun, **İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet**, Ankara, 1976, s. 16.

⁴⁴² Günday, **İdare Hukuku**, s. 85.

⁴⁴³ Özay, s. 173-176.

⁴⁴⁴ Any. M., T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 15.07.2012, s. 40.

⁴⁴⁵ Günday, **İdare Hukuku**, s. 85.

⁴⁴⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 232.

⁴⁴⁷ D. 8. D, T. 07.05.2002, E. 2001/3979, K. 2002/2583, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 15.07.2012, s. 3.

"Anayasanın 127. maddesiyle; hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile Uygulama Yönetmeliğinin; büyükşehir belediyelerine, ayrı tüzel kişiliğe sahip büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde hizmetlerin koordinasyonu yönünden gözetim, yönlendirme ve denetim vermeyi amaçladığı, bu konuda doğabilecek uyuşmazlıkların çözüm yolunu gösterdiği, ancak bu yetkinin sınırı yasada belirlenmediği gibi, aksine davranışta bulunanlara uygulanması gereken yaptırımlara da yasada yer verilmediği, uygulama yönetmeliğinde yer alan imarla ilgili konularda ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirlerin alınmasında, büyükşehir belediye başkanına ya da onun görevlendireceği personele tanınan kontrol ve denetim yetkisinin, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15. ve 38.maddeleriyle İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Müfettişlerine ve Mahalli İdareler Kontrolörlerine tanınan teftiş ve soruşturma yetkisiyle çeliştiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla; 3030 sayılı Yasanın 6/b maddesi ile 14/n maddesinde sözü edilen, büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkisinin; araştırma, inceleme, bilgi ve belge isteme hakkıyla sınırlı olduğu açıktır."

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin görülmesindeki ahengi bozmasıdır. Bu sakıncayı önlemek ve birliği sağlayabilmek için merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde bir denetim uygulaması ve bu kuruluşların devletin birliğine, mahalli menfaatlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine ters düşen işlemlerine engel olması gerekir.⁴⁴⁸

Özerk idarelerin denetlenmesi, hizmetlerin gerektiği şekilde yürütülmesini sağlayan önemli bir araçtır. Bu anlamda denetim, özerkliğin bir gereğidir. Çünkü denetim ile devletin birliğini ve bütünlüğünü bozan, devletin yürüttüğü hizmetlerle çelişen, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesini zedeleyen uygulamaların önüne geçilebilir. Ancak özerk kuruluşların sadece kendi

⁴⁴⁸ İsmet Giritli, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, 5. B., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1975, s. 28.

organları aracılığıyla denetimi yeterli olmayıp bazı eylem ve işlemlerinin ulusal bir denetime tabi olması da bir zorunluluktur.⁴⁴⁹

Üniter devlette merkezi idarenin sahip olduğu yetkilerin bir kısmı, yetki genişliği ve mahalli idareler aracılığıyla merkez dışındaki odaklara devredilerek bir denge oluşturulmaya çalışılmaktadır.⁴⁵⁰ İşte bu denge oluşurken bir yandan mahalli idarelerin sahip olduğu özerkliğin bir yandan da devletin üniter yapısını korumak adına geliştirilen denetim araçlarının dozu iyi ayarlanmalıdır.

Merkezden ve yerinden yönetim esaslarının uygulandığı hemen hemen her ülkede, mahalli idarelerin işlemleri merkezi idare tarafından denetlenmektedir. Denetimin yapılaş şekli, ülkelere göre farklılık gösterse de içerikleri büyük ölçüde benzemektedir.⁴⁵¹ Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler söz konusu olduğunda, mahalli idarelerin sahip olduğu özerklik ve merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet akla ilk gelen konulardır.⁴⁵² Bu anlamda idari vesayet denetimi, mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin bir istisnası olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁵³

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimine sahip olmasına, hem daha önce değinilen Şart hem de Anayasa izin vermektedir.⁴⁵⁴ İdari vesayet Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında, *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."*, şeklinde düzenlenmiştir.

⁴⁴⁹ Tortop, **Mahalli idareler**, s. 4.

⁴⁵⁰ Karaarslan, s. 26

⁴⁵¹ Alptekin Aktalay, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, 1. B., İstanbul, Legal Yayınevi, 2011, s. 112.

⁴⁵² Atay, **İdare Hukuku**, s. 293.

⁴⁵³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 370.

⁴⁵⁴ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 371.

Söz konusu Anayasa hükmüne göre idari vesayet, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplumun çıkarlarının korunması ve mahalli ihtiyaçların gerektiği şekilde karşılanması amacıyla tanınmıştır.⁴⁵⁵

Buna göre merkezi idare, mahalli idareler üzerinde sayılan bu dört temel amacı gerçekleştirmek üzere idari vesayet yetkisine sahiptir. Ancak idarenin kuruluş ve işleyiş ilkelerini yeniden düzenleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ise bu ilkeye isim olarak bile değinmemiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sürekli bir denetimini öngörmediği gibi, izin ya da onay şeklinde bir denetim de getirmemektedir.⁴⁵⁶

İdari vesayet yetkisi, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde "idarenin bütünlüğü"nü sağlamak amacıyla kullandığı sınırlı bir yetkidir. Doktrindeki bazı tanımlarda, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi oldukça geniş tutulmuşken; bazı tanımlarda ise bu yetki daha dar olarak ifade edilmiştir. Ancak genel olarak idari vesayet yetkisinin kapsamını iptal, onama, erteleme, izin verme, kararın yeniden görüşülmesini isteme, değiştirerek onama, yerine geçerek işlem yapma ve işlemin iptali için idari yargıda dava açma şeklinde sayabiliriz.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Bayram Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 3, Mayıs 1996, s. 37.

⁴⁵⁶ Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", İzmir Barosu Konferansı, 2003, s. 12-13. Ancak mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 8. maddeye göre, mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun da halkı olumsuz etkilemesi halinde aksaklığın boyutu ile ölçülü olmak şartıyla, ilgili merkezi idare kuruluşunun isteği üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen gerekli tedbirleri alır.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin düzenlendiği 9. maddede ise merkezi idarenin mahalli idareler lehine yasaklanması söz konusudur. Buna göre, merkezi idare mahalli idarelerin sorumluluk alanına giren görev ve hizmetlerin görülmesi için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz. Merkez kendi yatırımlarını yatırıma ait ödeneği aktarmak koşuluyla mahalli idarelere bırakabilir. Tasarı bu şekilde merkezi idarenin yetkilerini sayıp sınırlandırarak merkezi idare karşısında önceliği mahalli idarelere vermektedir. Bu şekilde merkezi idareyi mahalli idareler karşısında ikincil unsur olarak tanımlamak "idari vesayet ilkesi"nin ortadan kaldırıldığını, bunun yerine "yerellik ilkesi"nin benimsendiğini göstermektedir. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", s. 13-14.

⁴⁵⁷ Aktalay, s. 110.

İdari vesayet, kamu hukukunun temel bir kurumu olduğundan, tamamen ortadan kaldırılması düşünülemez. Bu nedenle idari vesayete ilişkin getirilen eleştirileri, vesayet kurumunun aslına değil; sınırlarının belirginleştirilmesine yönelik olarak kabul etmeliyiz.⁴⁵⁸ Böylece 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen yeni sistemde idari vesayet denetimi iki açıdan önemli bir değişime uğramıştır. İlk olarak, vesayet denetiminin kapsamı daraltılarak sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Artık yerindelik yönünden vesayet denetimine son verilmiştir. İkinci olarak ise vesayet denetimi onama, yürürlüğe girmesini engelleme ya da geciktirme şeklinde değil; yargı denetimini harekete geçirme şeklinde algılanmaya başlanmıştır.⁴⁵⁹ Diğer bir ifade ile merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi oldukça azaltılmıştır. Buna rağmen mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi, mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin önünde önemli bir sınır olarak devam etmektedir.⁴⁶⁰

Ancak günümüzde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile yapılmak istenen değişikliklerde ise merkezi idare tarafından görülen çok sayıda işin mahalli idarelere devri öngörülmektedir. Tasarı'ya göre bazı bakanlıklar taşrada, yani il ve ilçelerde müdürlükler şeklinde örgütlenemeyecektir. Bu görevler, il özel idareleri ile belediyelere devredilecektir.⁴⁶¹

Bu noktada mahalli idare birliklerinin denetimine de değinmek gerekecektir. Mahalli idare birlikleri üzerinde uygulanabilecek en etkili

⁴⁵⁸ Osman Meriç, "Yerel Yönetimler ve Vesayet", **XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979-Ocak 1980), Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar**, Ankara, S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1981, s. 36-43.

⁴⁵⁹ Ulusoy, s. 5.

⁴⁶⁰ Ulusoy, Akdemir, **Mahalli İdareler**, s. 31.

⁴⁶¹ Bu görüşe göre, Tasarı dokuz bakanlığın taşrada örgütlenmesini yasaklayıp bunların taşra idarelerini tamamen il özel idarelerine, kısmen de belediyelere devrederek illerin idaresi bakımından geçerli anayasal ilke olan yetki genişliği ilkesini uygulanamaz hale getirmektedir. Tasarı bunun yerine yeni bir ilke getirdiğinden de bahsetmemektedir. Ancak aynı görüş, bu işbölümü ilişkisi ile "tefriki vezâif" diğer bir ifade ile "görevler ayrılığı ilkesi"nin benimsendiğini savunmaktadır. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", s. 9.

denetim yolu, merkezi idarenin birlikler üzerindeki denetimidir.⁴⁶² 5355 sayılı Kanun'un "Ortak Hükümler" başlıklı 22. maddesinde, mahalli idare birliklerinin denetimine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, mahalli idare birliklerinin denetimi, İçişleri Bakanlığınca yapılır. Ayrıca valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde, ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler.

5355 sayılı Kanun'un 22. maddesinde, "Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olmayan mahallî idare birliklerinin, İçişleri Bakanlığı, valiler veya kaymakamlarca malî denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Bu kararın örneği, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkan vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderilir. Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkan vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler. İdarî yargı kararı doğrultusunda işlem sonuçlandırılır.", hükmüne yer verilmiştir. Ancak Kanun'un bu ifadesinden, mahalli idare birliklerinin Sayıştay'ın denetimine tabi olup olmadığı tam olarak anlaşılamamaktadır.⁴⁶³

Mahalli idarelerin sahip olduğu özerklik ile üzerlerine uygulanan idari vesayet arasında ters orantılı bir ilişki vardır, yani idari vesayet arttıkça özerklik daralmakta, özerklik arttıkça idari vesayet azalmaktadır.⁴⁶⁴ Bu anlamda idari vesayet ile özerklik birbiriyle etkileşim içinde iki kavramdır. Bu nedenle hem İl Özel İdaresi Kanunu'nda hem de Belediye Kanunu'nda

⁴⁶² Mehmet Köseoğlu, "Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, s. 118.

⁴⁶³ Köseoğlu, s. 124.

⁴⁶⁴ Ramazan Yıldırım, s. 35.

merkezin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimi azaltılarak mahalli idarelerin özerklik alanlarının genişletildiği görülmektedir.⁴⁶⁵

Vesayet denetimi, "hukuka uygunluk" ve "yerindelik" olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Anayasa'nın vesayet makamlarına verdiği vesayet yetkisi de sadece hukuka uygunluk denetimini değil; yerindelik denetimini de içermektedir.⁴⁶⁶ Ancak mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin hayata geçebilmesi için merkezin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin geniş yerindelik denetimini de içerebileceği göz önüne alınarak yeni bir düzenleme ile Anayasa'da yerindelik denetiminin sınırları belirlenmelidir.⁴⁶⁷

B. Yargı Kararlarında Vesayet Denetimi

Anayasa Mahkemesi'nin, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu ifade ettiği bazı kararlarına değinecek olursak;

⁴⁶⁵ Bayram Coşkun, "5393 sayılı Belediye Kanunu'nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi", **Kamu Yönetimi Forumu IV Bildiriler Kitabı**, Editörler: A. Göktürk, M. Özfidaner, G. Ünlü, Muğla, Muğla Belediyesi Yayınları, 2007, s. 205.

⁴⁶⁶ Aktalay, s. 111. Ancak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 39. maddesi, kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış olmak üzere iki şekilde denetleneceğini, bu denetimlerin de "hukuka uygunluk", "mali denetim" ve "performans" denetimini içereceğini düzenlemiştir. Tasarı'nın 40. maddesinde ise denetlemeye yetkili kuruluşlar sayılmıştır. Buna göre, "Merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır." (m. 40/2) Böylece, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki mali denetimi Sayıştay'a verilmiştir. Ancak bu noktada, TBMM adına denetim yapan ve bu konuda tek yetkili olan Sayıştay'ın ister merkeze ister mahalli idarelere ilişkin olan bu görevini devretmesi eleştirilmektedir. (Eleştiren görüş için bkz. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", s. 10-11.)

"Mahallî idareler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahallî idare birliklerinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma plânı ve stratejilerine, merkezî idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da 18 inci maddenin ikinci fıkrasına göre kurulacak rehberlik ve denetim birimi marifetiyle denetlenir." (m. 40/3) "Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülkî idare amirleri eliyle denetlenir." (m. 40/4)

⁴⁶⁷ Aktalay, s. 112.

Anayasa Mahkemesi daha önce üzerinde durulan söz konusu kararında idari vesayet yetkisi ile ilgili olarak şöyle demiştir:⁴⁶⁸

"Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasının öngördüğü 'idari vesayet', merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkidir. Ancak bu yetki, sınırsız bir takdire bağlı olmayıp, 'mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması' amaçlarına yöneliktir."

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında idarenin bütünlüğü ve idari vesayet konusunda şöyle demiştir:⁴⁶⁹

"İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan hiyerarşi, merkezi yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. Hiyerarşi ve idari vesayete ek olarak, idarenin bütünlüğünün gerçekleşmesini sağlayan üçüncü hukuksal araç da, merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki amirlerin, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez dışı karar alabilme yetkilerini ifade eden ve illerin yönetimini düzenleyen yetki genişliği ilkesidir."

"...127. maddenin 1. fıkrasında karar organlarının seçim yoluyla işbaşına gelmeleri öngörülerek, kamu tüzel kişileri olan bu kuruluşların idari özerklik kazanmaları sağlanmaktadır. Aynı maddenin 5. fıkrasında ise, merkezi idareye, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınarak özerkliğin mutlak ve sınırsız olmadığı öngörülmektedir. Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa'da idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır. Anayasa'nın 127. maddesinin 5.

⁴⁶⁸ Any. M., T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 8.

⁴⁶⁹ Any. M., T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 28.

fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezi idarenin, 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 sahip olduğu yetkidir."

Danıştay da kural olarak mahalli idarelerin özerk olduklarını, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu, bunu aşan uygulamaların ise hukuka aykırı olduğuna karar vermektedir.⁴⁷⁰

Danıştay 8. Dairesi'nin konuyla ilgili bir kararı ise şöyledir:⁴⁷¹

"Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında "Merkezi İdare, 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." Hükmü ile yerel yönetimlere özerklik tanınırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir. İdari vesayet merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkinin bütünüdür. Bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamayacağı gibi, kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmamaktadır."

Ancak Danıştay'ın vesayet yetkisinin niteliğine ters düşen mahalli idarelerin özerkliği ilkesini ihlal eden kararları da bulunmaktadır. Danıştay 5. Dairesi'nin kararına konu teşkil eden olayda, Danıştay, Başbakanlığın, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda ortaya çıkan istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmesi amacıyla genelgeyle yapmış olduğu düzenlemeyi hukuka uygun bulmuştur. Halbuki mahalli idareler devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip ve merkezi idare karşısında özerk kuruluşlardır. Merkezi idare ise bu kuruluşlar üzerinde hiyerarşi değil; vesayet yetkisine sahiptir. Vesayet yetkisi ise,

⁴⁷⁰ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 373.

⁴⁷¹ D. 8. D, T. 05.03.2010, E. 2008/4976, K. 2010/1108, (Erişim) <http://www.hukuturk.com.tr>, ET. 04.04.2012, s. 2.

kanunla öngörülmesi halinde ve kanunun çizdiği sınırlar içinde kullanılabilen bir yetkidir.⁴⁷²

VIII. YENİLENEN ANAYASA'DA ÖZERKLİK TARTIŞMALARI

Toplumun büyük kesiminin anayasanın yenilenmesi konusunda hem fikir olduğu bilinmektedir. Ancak bir kısım, bunun mevcut anayasa üzerinde madde değişikliği yapılarak gerçekleştirilmesini arzularken; bir kısım ise, bu değişikliğin tamamen yeni bir anayasa ile yapılmasını istemektedir. Değişikliğin ne şekilde yapılması gerektiği tartışmalarına girmeden, kesin olarak söyleyebileceğimiz husus, Anayasa'nın şu ya da bu şekilde yenileneceğidir. Çalışmanın konusu, İdare Hukukunun Anayasa Hukuku ile kesiştiği, hem de Anayasa değişikliği konusunda en yoğun tartışmaların yaşandığı bir alandır. Bu noktada günümüzde mutlak bir ihtiyacın doğurduğu ve "Yenilenen Anayasa"⁴⁷³ olarak tabir edeceğimiz hususta bizi ilgilendiren konulara değinilmesi şart olmuştur. Bu nedenle yenilenen Anayasa çalışmalarında konuyla ilgili tartışmalara ve bu konudaki beklentilere değinmek gerekmektedir.

Türkiye 1950 yılından beri Avrupa Konseyi'nin bir üyesidir. Avrupa Konseyi, üye devletlerde yerelleşme politikalarını kendi bünyesinde bulunan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi aracılığıyla takip etmekte ve yönlendirmektedir. Kongre tarafından üye ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, "idarede adem-i merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulması"nı amaçlamaktadır. Bu amaca ulaşmak için de Şart'ı imzalayan devletlerde "geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığı" gerekmektedir. Kongre, 1996 yılında Türkiye'de yürütülen yerel yönetim reformu yasa tasarıları hakkında tavsiye niteliğinde karar almıştır. Avrupa

⁴⁷² Gözler, **İdare Hukuku**, s. 373, naklen D. 5. D, T. 24.10.1996, E. 1994/6009, K. 1996/3250, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁷³ Ender Ethem Atay, "Yenilenen Anayasada Devlet Örgütlenmesine İlişkin Temel Beklentiler", **Milli Anayasa Şurası: Tebliğler ve Teklifler**, Ankara, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, 2011, s. 239.

Birliği'ne üyelik sürecinin etkili yaptırımlara sahip olmasından dolayı, bu karar Türkiye için önemli görölmüştür.⁴⁷⁴ Kongre Anayasa'nın özellikle seçim hakkı ile ilgili 67. maddesi, "vergi ödevi" başlıklı 73. maddesi ve "mahalli idareler" başlıklı 127. maddesi ile ilgilenmiştir.⁴⁷⁵

Kongre'nin 127. madde ile ilgili tavsiye kararına göre, Türkiye'de yapılacak bir yerel yönetim reformu, Anayasa'nın belirli maddelerinin gözden geçirilmesini içermelidir. Tavsiyeler arasında yer alan iki madde, Türkiye'nin üniter devlet yapısını tartışmaya açtığından dolayı tartışılmaktadır.⁴⁷⁶ Buna göre:⁴⁷⁷

"Türk Anayasası'nın 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olmakla birlikte, mümkünse Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na referansla, 127. maddede yerel ve bölgesel özerklik ve subsidiarite ilkesine açık bir gönderme yapılabilir.

Madde 127'de anılan yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet, doğal olarak yasa ve anayasal ilkeler ile uyumlu ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesine uygun bir biçimde sınırlandırılmalıdır."

Şart'a uygun olarak gerçekleştirilmesi gereken subsidiarite ilkesine uyum sağlayabilecek düzenlemeler, Anayasa'nın 127. maddesinden öte gitmemektedir. Aynı zamanda bu maddede düzenlenen vesayet denetimi de Şart'ta öngörölen hukukilik denetimi ile bağdaşmamaktadır. Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, mahalli idareler alanında yeni düzenlemeler

⁴⁷⁴ Güler, s. 27.

⁴⁷⁵ Birgül Ayman Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu: Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Anayasa Değişikliği İstekleri", (Kısaltma: "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu..."), **Genel-İş Emek Araştırma Dergisi**, 2005/1, s. 35.

⁴⁷⁶ Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu...", s. 27-28.

⁴⁷⁷ Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu...", s. 28, naklen Tavsiye kararı Kongre tarafından görüşölmüş ve 3 Haziran 1997'de 50 nolu karar ile kabul edilmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında 29 nolu Tavsiye Kararı. (Yayınlanmamış Türkçe Çeviri Ahmet Alpan)

yapılabilmesi için kanunlar Anayasa'ya uygun olacağından, öncelikle Anayasa'da değişiklik yapılması gerekmektedir.⁴⁷⁸

Kongre, Anayasa'nın 73. maddesinde değişiklik yapılarak mahalli idarelere vergi oranlarıyla bağımsızlık, istisna ve indirimleri belirleme yetkisi tanınmasını istemektedir. Subsidiarite ilkesinin doğası, mahalli idarelere vergi koyma yetkisinin devredilmesini içerir. Yerellik ilkesi aslında merkez ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin paylaşma üzerinden kurulmasını gerekli kılar. Gelir ve kaynakların paylaşılması esasına dayanan mali federalizm, yeni İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunlarında bu idarelerin "idari ve mali özerk" olarak tanımlanmaları ile sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak buna rağmen Anayasa'nın 73. ve 127. maddeleri değiştirilmedikçe mali federalizmin sağlanamayacağı savunulmaktadır.⁴⁷⁹

Yenilenen Anayasa ile ilgili kamuoyu çalışmalarında, şu anki Anayasal düzenlemeye paralel olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasının karar organları halk tarafından seçilmiş kamu tüzel kişilerine bırakılması konusunda görüş birliği bulunmaktadır.⁴⁸⁰

Ancak mahalli idarelerin neler olacağı konusunda 1982 Anayasası'nda sayılanlardan daha farklı görüşler bulunmaktadır.⁴⁸¹ Bu farklılıklar birer tartışma olarak değerlendirilebilir. Ancak bu noktada önemli olan, mahalli idarelerin ülkenin idari teşkilatının bir parçası olduğunun unutulmaması ve bu durumun aksini çağrıştıracak düzenlemelerin yapılmamasıdır.⁴⁸²

⁴⁷⁸ Yusuf Erbay, "Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S. 2, Y. 2000, s. 72.

⁴⁷⁹ Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu...", s. 39-40.

⁴⁸⁰ Fazıl Hüsni Erdem, Yunus Heper, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri: Madde Karşılaştırmalı**, 1. B., Ankara, Seta Yayınları, 2011, s. 326-331. (Görüşler için bkz.; TUSİAD 1992, ÜSKÜL 1992, ANAP 1993, DSP 1993, RP 1993, SHP 1993, TOBB 2000, TBB 2001, Anayasa ve Kadın Platformu 2007, Özbudun 2007, TBB 2007, Ortak Payda çalışma Grubu 2008)

⁴⁸¹ Erdem, Heper, s. 328-330. (Farklı görüşler için bkz.; ÜSKÜL 1992, Bölge Özel İdareleri, İl Özel İdareleri Belediyeler; Demokratik Cumhuriyet Programı 1995, Muhtarlık, İlçe, İl, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Bölge; GTP 2007, Muhtarlık, İlçe, İl, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Bölge Meclisi)

⁴⁸² Atay, "Yenilenen Anayasada Devlet Örgütlenmesine İlişkin Temel Beklentiler", s. 245.

Çünkü ülkemizin ihtiyacı olan, siyasi yerinden yönetim uygulaması değil; birtakım kamu hizmetlerinin yerel halkın kendisine en yakın hizmeti sunacak kuruluşlar tarafından sunulmasının sağlanmasıdır. Bu anlamda Anayasa'da buna uygun bir yönetim modelinin öngörülmesi, bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁸³

Özerklik kavramının özünde yer alan "halka yakınlık ilkesi" nedeniyle yenilenen anayasada mahalli idareler, alt basamaktaki kuruluşlar ön plana çıkarılarak yetkilendirilmelidir. Ayrıca mahalli idarelerin özerkliğinin sınırı, yerel halkın genel çıkarlarına ve kanunlara uygunluğun ilerisine gitmemelidir.⁴⁸⁴ Diğer bir ifade ile birer idari yerinden yönetim uygulaması olan mahalli idarelerin, kamu hizmetlerinin sunulmasında halka en yakın birimler olduğu göz önünde tutularak idari özerkliklerinin sağlanması gerekir ve özerklikleri de hizmetten faydalanan halkın çıkarları doğrultusunda sınırlanmalıdır.

Anayasa'nın 127. maddesi, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve görev paylaşımında "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramını ölçüt olarak almıştır. Bu ölçütün bir sonucu olarak, mahalli idareler dışında kalan idari organların, mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek için yetki kullanmaları Anayasa'ya aykırı olabileceği gibi aksine mahalli müşterek ihtiyaç niteliğinde olmayan bir hizmetin mahalli idareler tarafından görülmesi de anayasal açıdan mümkün olmayacaktır.⁴⁸⁵

Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında mahalli müşterek ihtiyaç kavramını şöyle tanımlamıştır:⁴⁸⁶

"...Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı da herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir."

⁴⁸³ Atay, "Yenilenen Anayasada Devlet Örgütlenmesine İlişkin Temel Beklentiler", s. 245.

⁴⁸⁴ Atay, "Yenilenen Anayasada Devlet Örgütlenmesine İlişkin Temel Beklentiler", s. 247.

⁴⁸⁵ Ulusoy, s. 1-2.

⁴⁸⁶ Any. M., T. 26.06.2002, E. 2001/377, K. 2002/59, (Erişim) <http://www.hukuturk.com.tr>, ET. 02.04.2012, s. 6.

Ancak buradaki sorun hangi toplumsal ihtiyacın mahalli olduğu, diğerk bir ifade ile mahalli müşterek ihtiyaç kavramının tanımı ve neyin mahalli müşterek ihtiyaç olduğuna kimin karar vereceğidir. Ne Anayasa'da ne İl Özel İdaresi Kanunu'nda ne de Belediye Kanunu'nda mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğv ve bunları kimin belirleyeceğı belirtilmemiştir.⁴⁸⁷

Bu nedenle yenilenen Anayasa'da, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının tanımının yapılması ve bunu kimin belirleyeceğinin öngörölmesi bir ihtiyaç olarak görünmektedir.

Anayasa'da yer verilebilecek ve kamu hizmetlerinin öncelikli olarak halka en yakın birim olan mahalli idareler tarafından sunulması anlamına gelen subsidiarite ilkesi ile hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütölmesi sağlanmalıdır. Ancak bu amacı gerçekleştirmede araç olarak sağlanan özerkliğın, kesinlikle mutlak bir serbesti olarak anlaşılmamasına da izin verilmemelidir.

Özerk yerel yönetim modelinin, Türkiye'nin mevcut bölgesel gelişmişlik farklarına ve sorunlarına uygun düşmediğı bazen ileri sürölmektedir. Ancak bu görüşler, mahalli idarelerin devletin ayrılmaz birer parçası olduğv gerçeğıyle bağdaşmamaktadır.⁴⁸⁸

Son dönemlerde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması anlamında hazırlanan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunları ile mahalli idarelerin idari ve mali özerklikleri artırılmaya çalışılmıştır. Bu yasalarla merkezin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimi azaltılarak yerel özerklik sağlanmaya çalışılmıştır.

Vesayet yetkilerinin uygulamada genelde birer formalite olarak kalmaları, mahalli idarelere yetki ve kaynak aktarımında meydana gelen gelişmeler, Şart'ın bazı maddelerine çekince konsa da kabul edilmesi,

⁴⁸⁷ Ulusoy, s. 3.

⁴⁸⁸ Enis Yeter, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğerk Ülkeler**, Antalya: Türk Belediyecilik Derneğı, Akdeniz Belediyeler Birliğı, Konrad Adenauer Vakfı, **Uluslararası Konferans Bildirileri**, 1995, s. 34.

merkezi idare ile mahalli idareler arasında yeniden yapılanma anlamında yaşanan gelişmeler dikkate alındığında, Türkiye'de mahalli idarelerin belirli bir olgunluk seviyesine ulaştığı söylenebilir. Hatta bu durum, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bir alt-üst değil; işbirliği ilişkisine doğru gitmektedir.⁴⁸⁹

Anayasa'da yapılacak düzenlemelerle, mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki ilişkilerin alt-üst, yani dikey değil; yatay şekilde geliştirilmesi sağlanmalıdır.⁴⁹⁰ Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin idari ve mali özerklikleri sağlanarak bu idarelerin tamamen merkezi idarenin egemenliği altında yer alan kurumlar olmaktan çıkarılması gerekir. Bu ilişkide dengeyi sağlamak ise birtakım önlemlerin alınmasını sağlamakla mümkün olacaktır.

Şüphesiz ki, eğer merkezi idare mahalli idareler üzerinde nihai kontrole sahip olmasaydı, mahalli idareler özerk birimler olma eğilimi içinde olurdu. Ancak hiçbir mutlak egemen devlet, eğer büyük oranda özgür toplulukların federasyonu olmaya hazırlanmamışsa, böylesine esaslı bir meydan okumaya müsaade etmez. Diğer bir durum ise eğer mahalli idareler merkezi idarenin tahakkümü altında olmadan karar verme yetkisine sahip olmasaydı, o zaman da mahalli idare değil olsa olsa merkezi idarenin katıksız bir temsilcisi olurdu. Bu nedenle merkez-yerel ilişkileri kontrol, bağımsızlık, ortaklık ve ayrılık dengesi ister.⁴⁹¹

Mahalli idarelerin özerkliğinde, mahalli idarelerin merkezden tamamen bağımsız olması mümkün değildir. Çünkü bağımsızlık farklı bir kavramdır. Mahalli idarelerin özerkliği, bağımsız yönetim birimleri anlamına gelmemekle birlikte, sağlanan birtakım özgürlük ve karar alma imkanları, keyfi, kişisel ve partizanca uygulamalara neden olabilir. Çıkar, nüfuz ve otorite sağlamak amaçları özerklik ilkesinin yanlış uygulanmasına yol açabilir. Bu nedenlerle, mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin uygulanması sonucunda

⁴⁸⁹ Bilgiç, s. 208-210.

⁴⁹⁰ Atay, "Yenilenen Anayasada Devlet Örgütlenmesine İlişkin Temel Beklentiler", s. 248.

⁴⁹¹ Peter G. Richards, **The New Local Government System**, Second Edition, London, Unwin University Books, 1970, s. 46.

hem o bölgede yaşayan halkın genel yararına hem ulusal yarara hem de anayasa ve yasalara aykırı sonuçların ortaya çıkmaması için gerekli mekanizmaların oluşturulması ve önlemlerin alınması bir zorunluluktur.⁴⁹²

Bazı yazarlar, mahalli idarelere daha fazla özerklik ve buna bağlı olarak daha fazla görev ve sorumluluk verilmesinin üniter yapının kesinlikle değiştirilmesi anlamına gelmeyeceğini belirtmektedir. Yerinden yönetim yapısının savunulmasındaki temel amaç, demokratik bir üniter devlet modeli içinde, mahalli idarelerin demokrasinin imkanlarından da faydalananarak kamu hizmetlerinin sunulmasında başarı ve etkinlik sağlamalarıdır.⁴⁹³

Üniter devlet olmanın doğal sonucu olarak, bütün kamu hizmetlerinin görülmesinde birinci derecede sorumluluk, TBMM'ye aittir. Bu nedenle, mahalli idareler de TBMM'nin çıkardığı kanunlara göre şekillenecektir. Ayrıca mahalli idareler, ilgili bakanlıklarca çıkarılan, hizmetin temel ilkelerini belirten yönetmeliklere uymak zorunda olmalıdır. Bu kanun ve yönetmelikler, merkezi idarenin denetimi altında olmalı; ancak bu denetim de hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmalı ve bu denetimin sonucu karar verme yetkisi ise, sadece yargıda bulunmalıdır.⁴⁹⁴

Eğer merkezi idare, kanunları ve yönetmelikleri hazırlama ve bunların uygulanmasını denetleme görevini çok ciddi bir şekilde yaparsa, ülkenin ve idarenin bütünlüğü herhangi bir şekilde tehdit ve tehlike altına girmez.⁴⁹⁵

Anayasa'nın 127. maddenin 6. fıkrası ve buna paralel Şart'ın 9. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacaktır. Şart'ın "Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması" başlıklı 11. maddesi ise mahalli idarelere, kendilere tanınan özerk yönetim

⁴⁹² Gül, s. 110, naklen Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirisel Yaklaşım**, 2. B., Ankara, TODAİE Yayınları, 1998; Hüseyin Eren, "Yönetimde Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik ve Özerklik-Denetim", **Türk İdare Dergisi**, 1994, Y. 66, S. 403, s. 147-149; Sadun Emrealp ve S. Yıldırım, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, IULA-TOKİ Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi No:1, İstanbul, 1993.

⁴⁹³ Ziya Çoker, "Yerel Yönetim Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 4, Temmuz 1993, s. 7.

⁴⁹⁴ Çoker, s. 8.

⁴⁹⁵ Çoker, s. 8.

ilkelerine riayeti sağlamak amacıyla yargı yoluna başvurma hakkı tanımaktadır. Ancak, Türkiye mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanmaması durumunda bunu temin edebilecek nitelikte olan bu maddeye çekince koymuştur. Bu nedenle böyle bir durumda, mahalli idareler yargı yoluna gidemiyor. Yenilenen Anayasa'da mali özerkliği sağlamak için Şart'a paralel olarak böyle bir düzenlemeye de yer verilebilir.

Dikkat edilecek olursa Şart'ta çekince konulan maddeler, genelde mahalli idareleri merkezi idareden bağımsız kılmak suretiyle mahalli idarelerin idari ve mali özerkliklerini güçlendirme amacı güden maddelerdir. Türkiye'nin Şart'ın birtakım maddelerine çekince koymasındaki temel kaygısı, devletin üniter yapısını bozabileceği endişesidir. Halbuki mahalli idarelerin güçlenmesi, devletin üniter yapısının bozulacağı anlamına gelmemektedir. Bu kaygılar, demokrasi kültürünün artması ile orantılı olarak azalacaktır. Aslında yerel yönetimler reformu kapsamında yürürlüğe giren kanunlara bakıldığında birçok çekincenin de anlamının kalmadığı görülmektedir. Bu anlamda yapılması gereken, fiilen olmayan bu çekincelerin yasal olarak da kaldırılmasıdır.⁴⁹⁶

Mahalli idarelerin üzerindeki idari vesayet denetimi azaldıkça bu idareler daha özerk olacaklardır. Özerklik, mahalli idarelerin verimli kamu hizmeti sunmalarındaki önemli şartlardan biridir. Ancak bu özerklik sınırsız olmadığından, kendi içinde birtakım denetim mekanizmalarını da içermelidir. Bu denetim mahalli idareler üzerinde halkın denetimini daha etkin hale getirme, idari vesayet denetimi yerine yargısal denetimi geliştirme şeklinde olabilir.⁴⁹⁷

Ancak merkezi idare bu denetimi yaparken, mahalli idarelerin özerkliğini etkisiz hale getirecek davranışlardan da kaçınmalıdır. Çünkü üniter devlet modeli, idari vesayet ile özerklik ve demokrasi arasında iyi bir

⁴⁹⁶ Erkan Bulgan, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Eskişehir, 2008, s. 87.

⁴⁹⁷ Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", s. 47.

denge kurulmasını gerektirmektedir. Özerklik ve idari vesayet arasında ters orantı olduğundan, bu denge kurulurken vesayet denetimi arttıkça özerkliğin daralacağı, denetim azaldıkça ise özerkliğin genişleyeceği göz önünde tutulmalıdır.

Mahalli idarelerin mali olanakları da artırılarak bu açıdan da özerk olmaları sağlanmalıdır. Ancak bir yandan da mahalli idarelerde mali denetimin de sağlanması gerekmektedir. Bu anlamda birebir ve daha etkili bir denetim için, yerel yönetimler sayıştayı kurulması düşünülebilir. Böylece mali özerklikleri üzerinde da hukuksal denetim sağlanmış olacaktır.⁴⁹⁸

Özerklikten beklenen faydanın sağlanabilmesi için, özerk kuruluşların bu yetkilerini iyi kullanmaları gerekmektedir. Bu anlamda da uygulayıcıların yaklaşımları önem kazanmaktadır.⁴⁹⁹

Devlet yapısı olarak federalizmi benimsemiş bir federal devlet üniter devlete dönüşebileceği gibi, üniter bir devlet de federal devlet yapısına dönüşebilir. Burada önemli olan devlet şeklini öngören anayasal ilkelerin uygun bir biçimde değiştirilmesi gerekliliğidir. Örneğin Belçika 1970'lerden beri yapılan anayasa değişiklikleri ile üniter devletten federasyona dönüşmüş bir devlettir. Belçika barışçıl bir şekilde, yasal düzenlemelerle bu değişimi yaşayan bir örnektir.⁵⁰⁰ Dönüşüm tersine de olabilir. Üniter ve federal devlet modelleri ulusal birliğin sağlanması amacına hizmet eden, ulus devletin örgütlenme şekilleridir. Diğer bir ifade ile bu devlet şekilleri, ulusal bütünlüğü sağlama amacına ulaşmak için gerekli olan iki araçtır. Bu nedenle de geleceği gören basiretli bir anayasa yapıcıdan amaca hizmet eden araçları değil, amacı koruma altına alması beklenir. Özellikle devletin bütünlüğü ilkesinin anayasa ile düzenlendiği ve değiştirilmesi mümkün olmayacak

⁴⁹⁸ Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", s. 47.

⁴⁹⁹ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 20.

⁵⁰⁰ Uygun, s. 99; Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 103.

şekilde formüle edildiği ülkemizde, bu durum daha da önem kazanmaktadır.⁵⁰¹

Anayasa Mahkemesi'ne göre, federalizmin olanaksızlığı hukuksal ve sosyolojik bir gerçeklik olarak değerlendirilmesi gereken bir olgudur. Mahkeme'ye göre, *"devlet, ülke, ulus konuları, her devlette farklılık gösteren, tarihsel süreçle ulaşılan, yeniden değiştirilip biçimlendirilmesi olanaksız olgulardır."* Mahkeme'ye göre, Türkiye Cumhuriyeti de, tartışılması ve ödün verilmesi imkansız ilke ve unsurlar üzerine kurulmuştur. Ülkemizde Anayasa'da "devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü" şeklinde formüle edilen, üniter siyasal yapı da bunlardan biridir.⁵⁰² Mahkeme'ye göre dil, kültür ya da etnik öğeleri esas alarak belli bir bölgeye özerklik tanınması Anayasa'ya aykırıdır. Mahkeme bölgesel özerklik konusuna da şöyle değinmiştir: ⁵⁰³ *"Türk ulusu içinde değişik kökenli bireyler olsa da hepsi Türk Ulusu bütünlüğü içindedir. Tarihsel bir gerçek olan 'Türk Ulusu' olgusu yerine ırkçılığa dayanan ayrılıklar ve Türk vatandaşlığı niteliğini değiştiren savlar geçersizdir. Anayasa, bölgeler için özerklik ve özyönetim adı altında ayrılık getiren yöntemlere - biçimlere kapalıdır."*

Bu anlamda üniter devlet modeli, 1982 Anayasası'nın değiştirilemeyecek hükümleri arasında yer almaktadır ve federatif bir yapılanmayı da devre dışı bırakmaktadır.⁵⁰⁴ Ülkemizde üniter devlet modelinin değiştirilemeyecek hükümler arasında yer alması, anayasa değişikliğiyle bile federal devlet yapısının benimsenemeyeceği anlamına gelmektedir.

Kaldı ki bir üniter devlet olan Türkiye, federal yapıyı benimseyen ABD, İsviçre, Belçika gibi toplumsal yapısında yaygın ve ciddi bir biçimde etnik farklar yaşayan bir ülke değildir. Bu nedenle de mevcut farklılıkların yol açtığı

⁵⁰¹ Uygun, s. 99.

⁵⁰² Uygun, s. 99.

⁵⁰³ Uygun, s. 99-101, naklen Siyasi Parti Kapatma: E. 1993/2, K. 1993/3, RG. 9.08.1994, S. 22016, s. 68; E. 1993/3, K. 1994/2, RG. 30.06.1994, S. 21976, s. 104.

⁵⁰⁴ İba, s. 68.

sorunlar, demokratik bir zeminde mahalli idarelerin güçlendirilmesi, insan haklarının güvence altına alınması ya da konumuz olan özerklikle çözülebilir. Diğer bir ifade ile üniter devlet modeli bu koşulları sağlayarak çözümler üretmeye elverişli bir modeldir.⁵⁰⁵

Gözler'e göre, üniter devletin üniter devlet olma niteliğini kaybetmesi için, mahalli idarelere anayasayla yetki devri yapılmış olmalı ve mahalli idarelere anayasanın değiştirilmesi sürecine katılma yetkisi verilmiş olmalıdır. Çünkü mahalli idarelere ne kadar çok yetki verilirse verilsin, anayasayla güvence altına alınan bir şekilde yetki devri yapılmadıkça ortada bir üniter devlet modeli vardır.⁵⁰⁶

Günday da bu görüşle aynı doğrultuda olmak üzere, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü ilkesinin; ancak siyasi adem-i merkeziyet ilkesi ile yani federal devlet modelinin benimsenmesi ile ihlal edilebileceğini savunmaktadır. Çünkü mahalli idarelere devredilen yetkiler, sayıları ve kapsamaları ne kadar çok olursa olsun idari yetkilerdir. Federal devlette ise federe devletlerin idari yetkilerinin yanında yasama ve yargı yetkileri de bulunmaktadır.⁵⁰⁷

Ülkemizdeki demokratik birtakım talepleri karşılamak için devlet yapısının değiştirilmesi zorunlu değildir. Üniter devlet modelini terk etmeye veya federal devlet arayışları içine girmeye gerek kalmadan, demokrasiye inanmak ve gereklerini hukuk devleti anlayışına bağlı kalarak yerine getirmek yeterlidir.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Uygun, s. 349.

⁵⁰⁶ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, s. 482.

⁵⁰⁷ Metin Günday, "Kamu Yönetimi Reformu'nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi", **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s. 4.

⁵⁰⁸ Keleş, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, s. 21.

SONUÇ

Üniter devlet, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün teşkil ettiği, siyasi anlamda tek bir egemen gücün olduğu devlet şeklidir. Mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ise mahalli idarelerin anayasa ve kanunlarla çizilmiş sınırlar içinde idari ve mali alanda icrai karar alabilme ve bunları uygulayabilme yetkisine sahip olması anlamına gelmektedir.

Siyasi yapı olarak üniter devlet modelini benimseyen ülkemizde, Anayasa'ya göre devletin idari yapısına merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri birlikte hakimdir. Bu bakımdan sorun, Anayasa'da devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü şeklinde benimsenen üniter devlet modeli ve yine Anayasa'da idarenin, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı düzenlemesi ile benimsenen mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin birlikte uygulanmasıdır.

Bunların birlikte uygulanması bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bu nedenle de devletin siyasi yapısını oluşturan üniter devlet modeli ile devletin idari yapısını oluşturan mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin birarada nasıl uygulanacağı önemli bir sorun haline gelmektedir. Böylece söz konusu nedenlerle incelenmesi gerekliliği doğan çalışmada, bu tartışmalara değinmeye özen gösterdim.

Türkiye'nin de onayladığı ve bu nedenle Hukukumuzda bağlayıcılığı olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, mahalli idarelerin özerkliğine ilişkin bir çerçeve çizmektedir. Ancak Türkiye Şart'ın mali özerklik ve denetimle ilgili maddelerine çekince koymuştur. Zira söz konusu maddelerin onaylanmasının, Türkiye'de üniter devlet modelini tartışmaya açacağı endişesi duyulmaktadır.

Ancak üniter model birtakım değişikliklerle mahalli idarelerin özerkliğinin geliştirilmesine elverişli ortamı sağlayabilecek bir devlet şeklidir. Bu nedenle

söz konusu gerekçeleri ileri sürerek üniter modelin zaafa uğratılması yerinde olmayacaktır.

Türkiye'de il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olarak ifade ettiğimiz mahalli idarelere, ilgili kanunlarında da ifade edildiği üzere idari ve mali alanda özerklik tanınmaktadır. Aynı zamanda bu idareler üzerinde idarenin bütünlüğünü sağlamak adına geniş vesayet denetimi de uygulanmaktadır. Bu nedenle üniter modelde mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin sınırı olarak ele alınan denetimin, taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar ve demokratik uygulamalar gereğince yeniden düzenlenmesi yerinde olabilir.

Bu noktada öncelikle düşünülmesi gereken mahalli idarelere özerklik tanınmasının üniter devlet modelini gerçekten zayıflatıp zayıflatmayacağıdır. Günümüzde mahalli idareler gerek mevzuat hükümlerinden gerek mahkeme kararlarından gerek doktrindeki görüşlerden de anlaşılacağı üzere sadece idari ve mali alanda özerkliğe sahip olduğundan, bu durum üniter model için tehdit olarak algılanmamaktadır. Ancak yenilenen Anayasa'da da devletin üniter niteliği dikkate alınmalı, mahalli idarelerin federe devletlerde olduğu gibi siyasi karar merciine dönüşmesine yol açacak düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Üniter devlet modelinde egemenlik tek olduğundan, mahalli idareler bakımından siyasi özerkliği çağrıştıracak yaklaşımlardan uzak durulmalıdır. Çünkü burada amaç, birini diğerine üstün tutmaya çalışmak değil; ikisini birarada, yani hem devletin bölünmezliği ilkesinden hem de özerklik ilkesinden taviz vermeden, uygulamaya ve geliştirmeye çalışmak olmalıdır.

Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesinin, demokratik ve hizmetin sunulmasında verimlilik esaslarına uygun düşmediği anlaşıldığından, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler olan mahalli idarelerce sunulması esası benimsenmiştir. Mahalli idareler yerel halkın da yönetime katılmasını sağladığından demokrasinin uygulama alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Böylece kamu hizmetlerinin halka en yakın birim olan mahalli idarelerce sunulması daha da önem kazanmaktadır.

Böylece devletin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kendilerine ait karar ve yürütme organları ve bütçeleri olan özerk mahalli idarelerin geliştirilmesi amaçlanmalıdır. Bu anlamda ne üniter model ne de demokratik uygulamayı geliştirmek adına tanınan özerklik zayıflatılmalıdır. Çünkü demokratik bir üniter devlet modeli, ancak tek bir egemen devlette mahalli idarelerin demokrasinin gelişmesindeki önemi göz ardı edilmeden kurulabilir.

KAYNAKÇA

Genel Eserler

AKİPEK, İlhan; **Devletler Hukuku**, C. 2, Ankara, Başnur Matbaası, 1966.

AKYILMAZ, Bahtiyar; SEZGİNER, Murat; KAYA, Cemil; **Türk İdare Hukuku**, 2. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011.

ATAR, Yavuz; **Türk Anayasa Hukuku**, 5. B., Konya, Mimoza Yayınları, 2009.

ATAY, Ender Ethem; **İdare Hukuku**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2009.

DAL, Kemal; **Anayasa Hukuku**, Ankara, İLKSAN Matbaası, 2006.

DURAN, Lütfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982.

ERDEM, Fazıl Hüsnü; HEPER, Yunus; **Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri: Madde Karşılaştırmalı**, 1. B., Ankara, Seta Yayınları, 2011.

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku**, 5. B., Ankara, Işın Yayıncılık, 1985.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, 4. B., Ankara, Okutman Yayıncılık, 2011.

GİRİTLİ, İsmet; BİLGİN, Pertev; AKGÜNER, Tayfun; **İdare Hukuku**, 4. B., İstanbul, Der Yayınları, 2011.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 1. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2010.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, 1. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2011.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, C. 1, 2. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2009.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Anayasa Hukuku**, 15. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 11. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2010.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; TAN, Turgut; **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. 1, 8. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, 10. B., Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.

İBA, Şeref; **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar**, 5. B., İstanbul, Legal Yayıncılık, 2009.

KUBALI, Hüseyin Nail; **Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1971.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, İstanbul, 1960.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

ÖZAY, İl Han; **Günüşğında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 12. B., Ankara, Yetkin Yayınları, 2011.

ÖZÇELİK, Selçuk; **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar**, C. 1, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1982.

ÖZER, Atilla; **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, 4. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 2010.

ÖZYÖRÜK, Mükbil; **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, 72 Teksir -Daktilo-Fotokopi, 1977.

PARLAK, Bekir; SOBACI, Zahid; **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler**, 2. B., İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2008.

POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2003.

SOYSAL, Mümtaz; **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 9. B., İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1992.

TANÖR, Bülent; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **Türk Anayasa Hukuku**, 9. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2009.

TERZİOĞLU, Süleyman Sırrı; **Anayasa Hukuku**, 2. B., Adana, Karahan Kitabevi, 2011.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 2. B., İstanbul, Beta Yayınevi, 1991.

TUNÇ, Hasan; BİLİR, Faruk; YAVUZ, Bülent; **Türk Anayasa Hukuku**, 3. B., Ankara, Berikan Yayınevi, 2011.

TURHAN, Mehmet; **Anayasal Devlet**, Ankara, Naturel Yayıncılık, 2005.

YAYLA, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, 2. B., İstanbul, Beta Yayınevi, 2010.

YILDIRIM, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri I**, 4. B., Konya, Mimoza Yayınları, 2012.

YILMAZ, Ejder; **Hukuk Sözlüğü**, 7. B., Ankara, Yetkin Yayınları, 2002.

Monoğrafik Eserler

AKTALAY, Alptekin; **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, 1. B., İstanbul, Legal Yayınevi, 2011.

ARSLAN, Süleyman; "Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi", **Doktora Tezi**, Ankara, 1975.

BARBER, Michael P.; **Local Government**, London, 1969.

BENNETT, Robert; **Territory and Administration in Europe**, Great Britain, 1989.

BENNETT, Robert J.; **Decentralization Local Governments, and Markets**, New York, Oxford University Press, 1990.

BULGAN, Erkan; "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Eskişehir, 2008.

CANATAN, Bilal; **Yerellik İlkesi**, Ankara, Galeri Kültür Yayınları, 2001.

CHANDLER, J. A.; **Local Government Today**, Manchester University Press, 1991.

CHAPMAN, Brian; **The British System of Government**, London, 1970.

COLE, G. D. H.; **Local and Regional Government**, Great Britain, 1947.

COŞKUN, Sabri; **İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet**, Ankara, 1976.

DEDEOĞLU, Erdoğan; **Gerekçeli - Açıklamalı ve İkinci Mevzuat İlaveli 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, İstanbul, Adalet Yayınevi, 2009.

DEMİRKOL, Ferman; **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1994.

DİNÇER, Nabi; ERSOY, Turan; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, Ankara, TODAİE Yayınları, Sevinç Matbaası, 1974.

ELVIRA, Ascension; **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 13-17 Temmuz 1995.

GİRİTLİ, İsmet; **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, 5. B., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1975.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE, 1964.

GUNLICKS, Arthur B.; **Local Government in the German Federal System**, Durham, Duke University Press, 1986.

GÜDÜK, Mehmet; "Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2007.

GÜNDAY, Metin; **İl Özel İdareleri ve Belediyeler**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005.

KALABALIK, Halil; **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, 1. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, (Kısaltma: **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**) Ankara, T.C. Başbakanlık, Ekim 2003.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3 Mahalli İdareler Kanun Tasarıları, Ankara, T.C. Başbakanlık, Ocak 2004.

- KARAARSLAN, Mehmet; **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.
- KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 7. B., İstanbul, Cem Yayınevi, 2011.
- KELEŞ, Ruşen; **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 13-14 Temmuz 1995.
- KELEŞ, Ruşen; **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Ankara, 1994, (Erişim) http://www.pecya.com/pub/fransa-ve-istryada_yerinden-yonetim, ET. 10.04.2012.
- KENT, Bülent; **Die Finanzhoheit der Gemeinden in deutsch - türkischen Vergleich**, Berlin, Logos Verlag, 2005.
- Konrad Adenauer Vakfı (Çeviri); **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:1, 1995.
- KÖSEOĞLU, Mehmet; "Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 2010.
- NADAROĞLU, Halil; **Mahalli İdareler**, 7. B., İstanbul, Beta Yayınevi, 2001.
- NALBANT, Atilla; **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. B., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997.
- ÖNCEL, Yenal; **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.
- PAGE, Edward C.; **Localism and Centralism in Europe**, New York, Oxford University Press, 1991.

PAGE, Edward C. & GOLDSMITH, Michael J.; **Central and Local Government Relations**, Great Britain, 1987.

PUNNETT, R. M.; **British Government & Politics**, London, Heinemann, 1976.

RICHARDS, Peter G.; **The New Local Government System**, Second Edition, London, Unwin University Books, 1970.

ŞENGÜL, Ramazan; **Yerel Yönetimler**, 2. B., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2011.

TOKSÖZ, Fikret; ÖZGÜR, Ali Ercan; ULUÇAY, Öykü; KOÇ, Levent; ATAR, Gülay; AKALIN, Nilüfer; **Yerel Yönetim Sistemleri**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2009.

TOPRAK, Zerrin ; **Yerel Yönetimler**, 6. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2006.

TORTOP, Nuri; **Mahalli İdareler**, 5. B., Ankara, Yargı Yayınları, 1994.

TORTOP, Nuri; **Yönetim Bilimi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, No: 180, 1982.

TORTOP, Nuri; **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, 1. B., Ankara, TODAİE, 1996.

TORTOP, Nuri ; AYKAÇ, Burhan; YAYMAN, Hüseyin; ÖZER, Akif; **Mahalli İdareler**, 2. B., Ankara, Nobel Yayınları, 2008.

ULUSOY, Ahmet; AKDEMİR, Tekin; **Mahalli İdareler**, 7. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2012.

UYGUN, Oktay; **Federal Devlet**, 3. B., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2007.

ÜLKMEN, İsmail Hakkı; **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1960.

WILLMOTT, Peter; **Local Government Decentralisation and Community**, Policy Studies Institute, 1987.

YALÇINDAĞ, Selçuk; **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, Ankara, Friedrich Ebert Vakfı, 1990.

YAYLA, Yıldızhan; **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, İ.Ü.S.B.F., Gür- Ay Matbaası, 1982.

YETER, Enis; **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler**, Antalya: Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği, Konrad Adenauer Vakfı, **Uluslararası Konferans Bildirileri**, 1995.

YILDIRIM, Selahattin; **Local Government and Democracy**, IULA-EMME, 1993.

YILDIRIM, Turan; **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 4. B., İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005.

YILDIRIM, Turan; **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, 1. B., İstanbul, Alkım Yayınevi, 2000.

YILMAZ, Hakan; EMİL, M. Ferhat; KERİMOĞLU, Baki; **Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Ankara, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, 2012.

YOLCU, Yusuf Gökhan; "Türkiye'de Mahalli İdare Birlikleri ve Isparta Mahalli İdare Birliklerinin Yapısal Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 2006.

Makaleler

AKYILDIZ, Ali; "Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık) İlkesi ve Türkiye'nin İdari Yapısına Etkileri", **Türk Hukuk Dünyası**, Y. 1, S. 2, Ekim 2000.

ALODALI, M. Fatih Bilal; ÖZCAN, Lütfi; ÇELİK, Fikret; USTA, Sefa; "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, Mayıs 2007.

ATAY, Ender Ethem; "Yenilenen Anayasada Devlet Örgütlenmesine İlişkin Temel Beklentiler", **Milli Anayasa Şurası: Tebliğler ve Teklifler**, Ankara, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, 2011.

BAYRAMOĞLU ALADA, Adalet; "Türkiye'de Yerel Yönetimleri 'Özerklik Meselesi' Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 4, Ekim 2008.

BEZCİ, Bünyamin, COŞKUN, Bayram; "Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB'de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3, Temmuz 2007.

BİLGİÇ, Veysel K.; "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - I: Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, 1.B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2005.

ÇAĞDAŞ, Tülin; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Y. 2011, C. XXX, S. 1.

ÇETİNKAYA, Özhan; DEMİRBAŞ, Tolga; "Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", **İstanbul Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53. Seri, 2010.

CLARK, Gordon L.; "A Theory of Local Autonomy", **Annals of the Association of American Geographers**, Volume 74, Number 2, 1984.

COŞKUN, Bayram; "5393 sayılı Belediye Kanunu'nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi", **Kamu Yönetimi Forumu IV Bildiriler Kitabı**, Editörler: A. Göktürk, M. Özfidaner, G. Ünlü, Muğla, Muğla Belediyesi Yayınları, 2007.

COŞKUN, Bayram; "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 3, Mayıs 1996.

COŞKUN, Bayram; KOYUNCU, Başak; "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, 2. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008.

ÇOKER, Ziya; "Yerel Yönetim Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 4, Temmuz 1993.

ERBAY, Yusuf; "Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S. 2, Y. 2000.

GÖKÜŞ, Mehmet; "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi", **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Editörler: M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, Konya, Çizgi Kitabevi, 2007.

GÜL, Hüseyin; "Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, 1. B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2008.

GÜLER, Birgül Ayman; "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 2, Nisan 2000.

GÜLER, Birgül Ayman; "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu: Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Anayasa Değişikliği İstekleri", (Kısaltma: "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu..."), **Genel-İş Emek Araştırma Dergisi**, 2005/1.

GÜLER, Bİrgöl Ayman; "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", İzmir Barosu Konferansı, 2003.

GÜNDAY, Metin; "Kamu Yönetimi Reformu'nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi", **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005.

İSBİR, Begüm; "Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik", **Prof. Dr. Bilge Umar'a Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 11, Özel S., 2009, Ayrı Basım, İzmir, 2010.

KARAKILÇIK, Yusuf; ÖZCAN, Ayşe; "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 14, S. 4, Ekim 2005.

KAZANCI, Metin; "Yerel Yönetim Birlikleri", **XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979 - Ocak 1980), Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar**, Ankara, S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1981.

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

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

KELEŞ, Ruşen; "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 2, Mart 1992.

KENT, Bülent; "Almanya'da Yerel Özerklik", **Prof. Dr. Turgut Akıntürk'e Armağan**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2008.

KERİMOĞLU, Baki; "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 10, S. 7, Temmuz 2005.

MERİÇ, Osman; "Yerel Yönetimler ve Vesayet", **XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979-Ocak 1980)**, **Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar**, Ankara, S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1981.

OKTAY, Tarkan; "Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, 1. B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2008.

ORTAYLI, İlber; "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Editör: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi Birinci Kitap, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978.

ÖZER, Ahmet; "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sistemimizde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi**, C. 2, Ankara, 1-4 Mayıs 1990.

PRATCHETT, Lawrence; "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' ", **Political Studies**, Volume 52, Issue 2, June 2004.

SAN, Coşkun; "Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi", **Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan**, Konya, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1996.

STEPAN, Alfred; "Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model", **Journal of Democracy**, Volume 10, Number 4, October 1999.

TEKELİ, İlhan; "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Editör: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi Birinci Kitap, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978.

TOPRAK, Zerrin; "Türkiye'de Yerel Yönetimler - Yapılanma Merkez - Yerel Yönetim İlişkileri", (Erişim) <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak>, ET. 10.01.2012.

TORTOP, Nuri; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 5, Eylül 1996.

ULUSOY, Ali; "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, (Erişim) <http://www.law.ankara.edu.tr>, E.T. 22.02.2012.

ULUSOY, Ahmet; AKDEMİR, Tekin; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", (Kısaltma: "Mali Özerklik...") **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 12, S. 21, Haziran 2009.

WELLS, Henry; "Local-Government Autonomy in The United States", **Heinonline 23 Rev. Jur. U.P.R. 34** 1953-1954, (Erişim) <http://heinonline.org>, ET. 26.03.2012.

YETER, Enis; "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", (Kısaltma: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı..."), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 1, Ocak 1996.

YÜKSEL, Fatih; "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I: Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, 1. B., Ankara, Nobel Yayınevi, 2005.

ZEYREKLİ, Sedef; EKİZCELEROĞLU, Rengül; " Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3, Temmuz 2007.

Elektronik Kaynaklar

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Erişim) <http://www.belgenet.com.tr>.

RG. 03.10.1992, S. 21364, (Erişim) <http://www.resmigazete.gov.tr>.

RG. 05.07.2012, S. 28344, (Erişim) <http://www.resmigazete.gov.tr>.

Türk Dil Kurumu, (Erişim) <http://www.tdk.gov.tr>.

(Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak> dergisi.

(Erişim) <http://www.hukukturk.com.tr>.

(Erişim) <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>.

(Erişim) <http://www.adalet.gov.tr/duyurular>, Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları.

ÖZET

KOZANOĞLU Gonca. Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

Üniter devlet, devletin ülke, millet ve egemenlik unsurlarının bölünmez ve tek olduğu devlet yapısıdır. Üniter model, 1982 Anayasası'nda devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü şeklinde benimsenmiştir. Siyasi örgütlenmede üniter devlet modelini benimseyen ülkemizde Anayasa'ya göre idari teşkilata merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri birlikte egemendir. Bu noktada çalışma, yerinden yönetim ilkesinin bir uygulaması olarak karşımıza çıkan mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin üniter devlet modeli ile birlikte uygulanması zorunluluğundan kaynaklanmıştır.

Anayasa'da il özel idaresi, belediye ve köy idaresi olarak sayılan mahalli idarelerin özerkliği, idari ve mali özerkliği içermektedir. Çalışmanın bu bölümünde mahalli idareler, özerklik kavramını daha iyi açıklayabilmek amacıyla idari ve mali özerkliğin koşulları açısından tek tek ele alınmıştır. Ayrıca konu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yenilenen Anayasa'da özerklik tartışmaları açısından da incelenmiştir.

Siyasi örgütlenmede birlik anlamına gelen üniter devlet, idari teşkilatta da birliği gerekli kıldığından idarenin bütünlüğünün sağlanması şarttır. Bu anlamda çalışmada, üniter devlet modelinde mahalli idarelerin özerkliği ilkesinin sınırı olarak idari vesayet yetkisine de yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler:

1. Üniter Devlet
2. Mahalli İdareler
3. Özerklik
4. Mahalli İdarelerin İdari Özerkliği
5. Mahalli İdarelerin Mali Özerkliği

ABSTRACT

KOZANOĞLU Gonca. The Autonomy of the Local Governments in a Unitary State, Master Thesis, Ankara, 2012.

A unitary state is a kind of state in which the elements of state, respectively, territory, sovereignty and nation are indivisible and unitary. Unitary model was adopted in the 1982 Constitution in the form of unity and territorial integrity of the state. According to the Constitution, the principles of centralization and decentralization are prevailing together in the administrative organisation in our country, which has adopted unitary state model in its political organisation. In this regard, our study is derived from the obligation of applying unitary state model together with the administrative autonomy of the local governments which is a result of the principle of decentralization.

In the Constitution, the autonomy of the local governments, namely, provincial special administration, municipality and village administration include the administrative autonomy and fiscal autonomy. In the study, local governments have been examined individually in order to clarify the concept of autonomy in a better manner. Moreover, the subject matter has been discussed in terms of the European Charter of Local Self Government and debates regarding the issue of autonomy in the renewed Constitution.

Unitary state, which means unity in the political organisation, shall secure the integrity of administration as a requisiteness of unity in the administrative organisation as well. In this sense, in our study, the power of administrative tutelage has been analyzed as a limit of the autonomy of local governments in the unitary state model.

Key Words:

1. Unitary State
2. Autonomy
3. Local Governments
4. The Administrative Autonomy of The Local Governments
5. The Fiscal Autonomy of The Local Governments