

Belediyelerin Bağış Kabul Etme Yetkisi

Zeynep MÜFTÜOĞLU*

Makalenin Geliş Tarihi: 19.04.2021 **Kabul Tarihi:** 09.11.2021

**Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM
Veri Tabanında indekslenmektedir.**

DOI [10.30915/abd.1041166](https://doi.org/10.30915/abd.1041166)

* Dr. Öğr. Üyesi / Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Anabilim
Dalı.

<https://orcid.org/0000-0003-2569-5155>

BELEDİYELERİN BAĞIŞ KABUL ETME YETKİSİ

ÖZ

Mali yetkilerin nasıl paylaşılacağı, tarihin her döneminde gerek devletler arasında gerek devletlerin kendi kurumları arasında tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalar ve belirsizlikler günümüzde bazı alanlarda hala devam etmektedir. Çalışmada, mali yetkilerin bölüşümü bakımından tartışmalı konulardan biri olan belediyelerin bağış kabul etme yetkisi incelenmektedir. Çalışma ile belediyelerin bağış kabul etme yetkisinin analiz edilmesi, benzer uygulamalarla karşılaştırılarak yaşanan belirsizliklere çözüm üretilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda sırası ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1982 Anayasası'nın idari vesayet hükümleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümleri incelenmektedir. Son olarak da 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ele alınarak, belediyelerin bağış kabul etme yetkisi ile ilişkisine dair tartışmalara çözüm önerisi geliştirilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Belediye

Bağış

Yardım Toplama Kanunu

İdari Vesayet

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

THE DONATION ACCEPTING POWER OF MUNICIPALITIES

ABSTRACT

In almost every phase of the history, the distribution of the fiscal powers has been controversial among countries and their institutions. Today, principles of distribution still cause disagreements in some particular areas. In the paper, the donation accepting power of municipalities, one of the debated topics of the fiscal powers, is being researched. Through this research, it is aimed to analyse the extent of such donation accepting power and compare it with similar practices in order to suggest a solution against present confusions. In this concept, the donation accepting power of municipalities is examined through European Charter of Local Self Government, administrative tutelage provisions the 1982 Constitution, the Municipality Law no. 5393 and the Metropolitan Municipalities Law no. 5216. Lastly, Aid Funding Law no. 2860 is being discussed in order to suggest solutions on the arguments about the relation between donation accepting power of municipalities and the Aid Funding Law provisions.

Keywords

Municipality

Donation

Aid Funding Law

Administrative Tutelage

European Charter of Local Self Government

GİRİŞ

Mali yetkilerin kullanım şekli, demokrasinin temel göstergelerinden biridir. Bu önemden de yola çıkarak mali yetkiler, birçok uluslararası sözleşmeye konu olmakta, ülke anayasalarında ayrıntılı şekilde düzenlenmektedir. Bu uluslararası sözleşmelerden biri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Şart) olup söz konusu Şart, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacı ile idari ve mali özerkliklerini düzenlemektedir. Türkiye de birtakım çekinceler koymuş olmakla birlikte Şart'a taraf olduğundan, bu metnin gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür. 1982 Anayasası da mahalli idarelerin kamu tüzelkişilikleri olduğunu, kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde kanun ile düzenleneceğini öngörmektedir. Bu esaslardan yola çıkarak belediyelere dair esaslar, 5393 sayılı Belediye Kanunu (5393 sayılı Kanun) ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı Kanun) olmak üzere ilgili kanunlarda düzenlenmektedir. Belediyeler, Şart'ta, 1982 Anayasası'nda ve kanunlarda kapsamı çizilen mali özerklik yetkilerinden faydalanmaktadır. İdari vesayet kurulması, 1982 Anayasası'nda istisnai bir yöntem olarak gösterildiğinden, kanunla böyle bir vesayet kurulmadıkça belediyeler kendi gelir, gider ve bütçeleri konusunda yetkiler kullanmaktadırlar. Bu yetkilerden biri de bağış kabul etme yetkisi olup, söz konusu yetki 5393 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Kanun'da açık şekilde tanınmaktadır. Bağış kabul etme yetkisinin kullanımı, zaman zaman 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu (2860 sayılı Kanun) hükümleri ile karışabilmekte, somut olayda hangi kanun hükümlerinin uygulanacağı konusunda belirsizlik yaşanabilmektedir. Mali yetkilerin paylaşımının demokrasi bakımından taşıdığı önemden yola çıkarak, bu alanda yaşanan belirsizliklerin ve çatışmaların giderilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Konu, mahalli idareler maliyesini de ilgilendirmekle birlikte, çalışmada hukuki boyutu ele alınmakta, belediyelerin bağış kabul etme yetkisi, uluslararası hukuk, anayasa hukuku, idare hukuku ve mali hukuk perspektiflerinden analiz edilmektedir.

I. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİĞİ ŞARTI

Avrupa Konseyi öncülüğünde hazırlanmış, 1985 yılında imzaya açılmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı^[1]'nin önsözünde, yerel makamlar, demokrasinin temellerinden biri olarak gösterilmekte ve demokratik yönetimin sağlanmasının, yerel yönetimlerin sorumluluklarla donatılması, bu sorumlulukları yerine getirebilmek için yetki, araç ve kaynaklara sahip olmasından geçtiği vurgulanmaktadır^[2]. Tartışmaya açıldığında, taraf olacak devletlerin bazıları tarafından 'tavsiye kararı' bazıları tarafından 'sözleşme' niteliğinde olması tartışılan ve bağlayıcılığı bakımından uluslararası sözleşme niteliğinde olmasına karar verilen Şart'ta^[3], idari vesayet, özerklik ve yerel demokrasi arasında bir denge kurulması savunulmaktadır^[4].

A. ŞART'IN GENEL ESASLARI VE MALİ ÖZERKLİK

Demokrasinin, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile pekişeceği anlayışından hareketle hazırlanan Şart'ta "özerk yerel yönetim" kavramının çerçevesi çizilmektedir. Şart'ın 3. maddesinde, bu yönetimlerin özerkliğinin, yerel idarelerin, kendilerine kanunlarla çizilen sınırlar dahilinde kamu ihtiyaçlarını

-
- [1] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşturulmasına giden adımlar için bkz: European Charter of Self- Government and Explanatory Report, Council of Europe Publishing, Mart 2010, s. 25-27, https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf (E.T. 04.05.2020); Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 1, Ocak 1996, s. 3; Mahir Muratoğlu, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 69, S. 1-2, 2011, s. 737-740; Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 23, S. 6, 1995, s. 42-65.
- [2] European Charter of Local Self-Government, s. 1, https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf (E.T. 04.05.2020).
- [3] Enis Yeter, s. 3; Zülfiye Yılmaz, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı, Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın Taraf Devletlerde Uygulaması ve Türkiye Karşılaştırması, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 416.
- [4] Halil Ürün, "Özerk Belediyeler Hizmete Canlılık Getirecek", Mahalli Bülten, S. 1, Ankara, 1991, s. 7. (Aktaran: Erkan Bulgan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Eskişehir, 2008, s. 68).

düzenleme ve idare etme yetkisi ve hakkı olduğu belirtilmektedir. Ardından, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa veya kanun ile belirleneceği, bu yönetimlerin kendilerine çizilen sınırlara uygun şekilde yetki ve sorumluluk üstleneceği düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin kesin ve icrai karar alma yetkisi ve karar serbestisine sahip olmalarını getiren yerel idari özerklikten^[5] kaynaklanan yetkiler, kural olarak tam ve münhasır olup, Şart bu yetkilerin merkezi veya bölgesel makamlarca sınırlandırılmayacağını veya kullanımının zayıflatılmayacağını karara bağlamaktadır^[6].

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nda, yerel yönetimlerin özerkliği, idari ve mali özerkliği kapsamaktadır. Dolayısı ile Şart'ta sınırları çizilen özerkliğin anlam ifade edebilmesi, mali özerkliğin sağlanması ile mümkündür. Şart'ın, çalışmanın odak noktası olan 'belediyelerin bağış kabul etme yetkisi' ile doğrudan ilişkili olduğu düzenlemesi, 'Yerel Makamların Mali Kaynakları' başlıklı 9. maddesinde yer almaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nın 9. maddesine göre yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli malî kaynaklar sağlanacak, bu kaynaklar, yerel makamlar hakkında anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Bu kaynakların orantılılığı için öngörülen güvencelerden biri, yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümünü, oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması oluşturmaktadır.

Aynı zamanda, sağlanan kaynakların, görevlerin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesi ve esneklik taşıması öngörülmektedir. Şart'ın mali kaynaklar ile ilgili bu maddesi, malî bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunmasını gözetmekte, malî yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik malî eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınması gerekliliği getirmektedir. Bu eşitleme sürecinde yerel makamlara yapılacak olan tahsisinin yönteminin bu makamlara uygun şekilde danışılması gerekmektedir.

[5] Halil Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 260.

[6] Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. C. 4, S. 6, 1995, s. 4.

Mali özerklik ile ilgili güvencelerden bir diğeri ise yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulunun önünün kapatılmasıdır. Başka bir deyişle hibe verilmesi, yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

B. ŞART'IN İÇ HUKUKUMUZDA KONUMU VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın belediyelerin bağış kabul etme yetkisi bakımından incelenebilmesi için Şart'ın iç hukukumuzdaki konumunun ve kendi kendine icra edilebilirlik hususlarının tartışılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

1. Şart'ın İç Hukukta Yeri

1982 Anayasası'nın 'Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma' başlıklı 90. maddesinin 5. fıkrasına göre “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.*” Yine aynı maddenin 1. fıkrasına göre ise “*Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.*” Şart, Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmış, 1991 yılında TBMM tarafından uygun bulunarak 1992 yılında Bakanlar Kurulu'nca onaylanmıştır^[7]. Dolayısı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ülkemiz bakımından usulüne uygun şekilde yürürlüğe konmuş bir uluslararası andlaşmadır.

Anayasa, usulüne göre yürürlüğe konulmuş andlaşmalar arasında bir ayırım yapmakta, bunlardan temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas

[7] “Türkiye tarafından 21/11/1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanan ve 8/5/1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın mezkur Kanununun 1 inci maddesi ile öngörüldüğü biçimde onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 29/7/1992 tarihli ve AKGY/2238-4753 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanununun 3 üncü ve 5 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 6/8/1992 tarihinde kararlaştırılmıştır.” (R.G. 03.10.1992, S. 21364).

alınacağını düzenlemektedir. Doktrinde, 'milletlerarası andlaşma', 'uygulama andlaşması', 'andlaşma' gibi terimlerden ne anlaşılması gerektiği dahi net bir kesinlik taşımadığından ve -tespit edilebildiği kadarıyla- üst mahkemeler de bu kavramları (90. madde anlamında) tanımlamadığından^[8] hangi andlaşmaların 'temel hak ve özgürlüklere ilişkin' olduğunun da net bir çizginin çizilmesi mümkün olmamaktadır^[9].

Doktrinde, özerk yerel yönetim kavramının, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin 'ayrılmaz bir parçası' olduğu ve Şart'ın, "*demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence*" oluşturduğunu^[10], bu nedenle Şart'ın temel haklarına ilişkin bir uluslararası sözleşme hükmünde olduğunu ileri süren görüşler bulunmaktadır^[11].

Şart'ın kurmayı hedeflediği sistemin demokrasi ile ilişkisi tartışmasız olsa da temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir andlaşma olduğunu söylemek çok

- [8] İlke Göçmen, "1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı Türk Hukukunda Etki Doğurur mu: Malların Serbest Dolaşımının Üç Alt Unsuru Özelinde Bir Değerlendirme", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s. 149, s. 258, 259.
- [9] Anayasa Mahkemesi'nin uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yeri ve değerine ilişkin yaklaşımı için bkz: Tekin Akıllıoğlu, "Avrupa İnsan Hakları ve İç Hukukumuz", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1989, C. 44, S. 3, s. 170-173, Ozan Ergül, "Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Antlaşmalar Kanun Hükmündedir", Yıldırım Uler'e Armağan, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa, 2014, s. 75-85. Danıştay'ın uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yeri ve değerine ilişkin yaklaşımı bkz: Nazile İrem Yeşilyurt, "Danıştay Kararlarında Uluslararası Antlaşmaların Normatif Değeri", İnsan Hakları Yıllığı, C. 32, 2014, ss. 1-29, Necmi Yüzbaşıoğlu, "Avrupa İnsan Hakları Hukukunun Niteliği ve Türk Hukuk Düzenindeki Yeri Üzerine", AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Dergisi, C. 2, S. 1, 1994, s. 31 32, Yılmaz Aliefendioğlu, "Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuk Karşısında Durumu", Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl, 11 Mayıs 2007, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 2008, s. 163. Mali özerkliğin unsurlarının Şart üzerinden ve Anayasa Mahkemesi kararları örnekleri ile tartışılması için bkz: Zülfiye Yılmaz, s. 529-545.
- [10] Ruşen Keleş, s. 3, 4.
- [11] Şart'ın temel haklarına ilişkin bir uluslararası sözleşme hükmünde olduğu görüşü için bkz: Ayşegül Mengi; Can Umut Çiner, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Niteliği, Beklentiler ve Türkiye", Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji, Ed. Aykut Çoban, İmge Kitabevi, Ankara, 2015, s. 104. (Aktaran: Zülfiye Yılmaz, s. 429).

mümkün görünmemektedir. Sözleşmenin niteliğinin yerel yönetimlerin kendileri arasında ve merkezi idare ile ilişkilerini düzenler işlevde olduğunu söylemek daha uygun olacaktır^[12]. Böyle bir yaklaşım, temel hak ve özgürlüklere dair andlaşma kavramının amacı aşar şekilde genişletilmesine neden olabilecektir. Neredeyse her andlaşmanın temelini bir temel veya özgürlüğe dayandırılabilmesi düşünülürken Anayasa'nın bu tür andlaşmalar için kurmayı hedeflediği istisnanın genel kural haline gelmesine varabilecek bir yorum olacağını söylemek mümkündür. Bu nedenle Şart, hak ve özgürlüklerin 'çekirdek kısmını^[13]' oluşturmadığından Anayasa bakımından temel hak ve özgürlükler dışındaki konuları düzenleyen andlaşmalar statüsünde olduğunu söylemek daha isabetli olacaktır.

2. Şart'ın Kendi Kendine İcra Edilebilir (Self Executive, Self Executing) Niteliği

Şart'ın, Türk hukukunun bir parçası haline geldiğinin ve niteliğinin saptanmasının ardından sonra yapılmasına ihtiyaç olan ikinci araştırma, kendi kendine icra edilebilir (self-executive, self executing) nitelik taşıyıp taşımadığıdır. “*Ek düzenlemelere ihtiyaç duyulmadan kendi kendine yeterli, kesin içerikli ve doğrudan hak doğuracak*” nitelikte olan düzenlemeler şeklinde tanımlanabilecek kendi kendine icra edilebilir olma^[14], uluslararası andlaşmaya ve onun hükümlerine ilişkin bir özelliktir^[15]. Bir uluslararası andlaşmanın kendi kendine icra edilebilir nitelikte olması, hükümlerinin “*bireylere sübjektif haklar verecek somut, dakik, kendine yeterli*” olmasına bağlıdır^[16]. Başka bir deyişle, bir uluslararası andlaşmanın kendi kendine

[12] Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 116.

[13] Can Hacı, “Türk Hukuk Düzeninin Milletlerarası Hukuka Açıklığı”, Yasama Dergisi, S. 12, 2009, s. 42.

[14] Melda Sur, Uluslararası Hukukun Esasları, 13. Baskı, Beta, İstanbul, 2019, s. 61.

[15] Deniz Tekin Apaydın, “Monizm-Düalizm İkileminde Türk Hukuk Sistemi: Uluslararası Hukuka Bakış Üzerine Doktrinel Uzlaşmazlığın Nedenleri ve AB Hukuku Işığında Bir Değerlendirme”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 1, 2018, s. 549, Melda Sur, s. 58, dipnot 45

[16] Melda Sur, s. 56

icra edilebilir olabilmesi için sadece ‘doğrudan uygulanabilir’ olması yetmez; ayrıca ‘doğrudan etki’ yaratması beklenmektedir^[17].

Avrupa Birliği Adalet Divanı’na göre uygulanması ve etkisi ile ilgili olarak lafzı, amacı ve niteliği bakımından herhangi başka bir önlem alınmasına ihtiyaç duyulmaksızın açık ve kesin bir yükümlülük getiriyorsa o düzenleme, doğrudan etkili kabul edilmektedir^[18]. Hak kaybına neden olmamak adına-kriterlerin katı bir şekilde aranmaması gerektiğine dikkat çeken görüşler olmakla beraber^[19], bir hüküm, yeterince açık, kesin ve koşulsuz ise doğrudan etki (direct effect) doğurmakta, doğrudan etkili (directly effective)/ kendi kendine icra edilebilir nitelikte olmaktadır^[20].

[17] Deniz Tekin Apaydın, s. 549.

[18] Avrupa Adalet Divanı Demirel Kararı, 30.10.1987, S. 12/86, Slg. 1987, 3719, paragraf 14, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0c24007e-e7b6-425a-8710-6121fdfe8eaf.0002.03/DOC_2&format=PDF (E.T. 06.11.2021), Avrupa Adalet Divanı Sevince Kararı, 30.09.1987, S. 12/86, Slb. 1987, 37199, paragraf 15, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1dc69627-f5cc-4157-937b-97e8e27d6a31.0002.03/DOC_2&format=PDF (E.T. 06.11.2021). Danıştay’a göre ise bir uluslararası hukuk kuralının doğrudan etkili olduğunun belirlenmesinde aranacak ölçütler, ‘Türk Devletine (idaresine) vatandaşlar ve kişiler aleyhine kimi önlemleri almama yükümlülüğü getirmesi’, ‘Türk vatandaşları için kimi hakları bizzat tanınması, kimi hakların tanınması için tamamlanması gereken koşulları düzenlemesi’, ‘bir hukuki durumun yaratılması veya vatandaşların bir statüye sokulması koşullarını öngörmesi’, ‘idare edilenlerin sorumluluklarına ilişkin koşulları düzenlemesi’, ‘Türk vatandaşlığının kazanılmasına veya azınlık haklarına ilişkin olması’ şeklinde çizilmektedir. Danıştay’a göre ise bir uluslararası hukuk kuralının doğrudan etkili olduğunun belirlenmesinde aranacak ölçütler, ‘Türk Devletine (idaresine) vatandaşlar ve kişiler aleyhine kimi önlemleri almama yükümlülüğü getirmesi’, ‘Türk vatandaşları için kimi hakları bizzat tanınması, kimi hakların tanınması için tamamlanması gereken koşulları düzenlemesi’, ‘bir hukuki durumun yaratılması veya vatandaşların bir statüye sokulması koşullarını öngörmesi’, ‘idare edilenlerin sorumluluklarına ilişkin koşulları düzenlemesi’, ‘Türk vatandaşlığının kazanılmasına veya azınlık haklarına ilişkin olması’ şeklinde çizilmektedir

[19] Öner, Eyrenci, “İş Hukuku Açısından Uluslararası Hukuk – Ulusal Hukuk İlişkisi ve Yargı Kararları”, İÜHFİM, Cilt: 74, Özel Sayı, 2016, 381-396, s.386 <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/315203> (Erişim tarihi: 21.05.2018) (Aktaran: Deniz Tekin Apaydın, s. 548).

[20] CRAIG, Paul / DE BÚRCA, Gráinne: EU Law–Text, Cases and Materials, 5th eds, OUP, Oxford, 2011, s.188 (Aktaran: Deniz Tekin Apaydın, s. 548).

Şart ve/veya hükümleri, doğrudan etkili olup olma ve kendi kendine icra edilebilirlik bakımından ele alınacak olduğunda, metnin birinci bölümünde yer alan ‘*özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği*^[21]’nin uygulama ve icra bakımından yol gösterici nitelik taşıdığı söylemek uygun olacaktır. Şart’ın ikinci bölümde, metni onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumlulukları düzenlenmekte, bu devletler, yerel yönetimlerle ilişkilerde belli kurallara uygunluğu sağlamayı üstlenmektedir. Bu uygunluk, anayasalarda ve yasalarda kimi değişiklikler yapmak kadar; uygulamayı Şart’ın temel ilkelerinden sapmaksızın yönlendirme sorumluluğunu da kapsamaktadır. Bir yandan da Şart, taraf devletleri yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve akçal konularda bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir^[22].

Şart’ın getirdiği ilkelere, devletlere bir çerçeve çizilmekte ve genel kural- ların ve amacın metinde belirlenmesinin ardından düzenleme yapma gerekliliği ve inisiyatifi taraf devletlere bırakılmaktadır. Maddeler incelendiğinde devletlerin Şart’ta yer verilen ilkelerin hayata geçirilmesi bakımından aldıkları önlemlerin zaman zaman Avrupa Konsey’ine bildirilmesi dışında^[23] ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla kurumsallaştırılmış bir sistem oluşturulmadığı görülmektedir^[24].

Tüm bu açıklananlardan yola çıkarak Şart’ın iç hukukumuzun bir parçası olduğu açık olmakla beraber, başka bir önlem alınmasına ihtiyaç duyulmaksızın açık ve kesin bir yükümlülük getirdiğini söylemek mümkün görünmemektedir. Başka bir deyişle “*Şart’ın asgari çekirdek alanı dahil her hükmü kendiliğinden uygulanabilir düzenlemeler barındırmamaktadır*^[25].”

[21] Ruşen Keleş, s. 4.

[22] Ruşen Keleş, s. 4, 6.

[23] Avrupa Konseyi’ne yapılacak bildirimlerde Konsey’in ilgili birimlerinin rolü ve misyonunun niteliği için bkz: “Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto”, CM/Res(2020)1, 15 January 2020, Article 2 <https://rm.coe.int/168099817d> (E.T. 05.11.2021).

[24] Ruşen Keleş, s. 4.

[25] Zülfiye Yılmaz, s. 428.

Dolayısı ile Şart'ın getirdiği ilkelerin sağlanması için Anayasa ve/veya yasalarda düzenleme yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır^[26].

C. ŞART'IN ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINA YANSIMASI

Anayasa Mahkemesi yerel yönetimler açısından özerkliği, "... *anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir şeklinde tanımlamaktadır*^[27]."

Belediyelerin tüzel kişiliklerinin köye dönüştürülmesinin konu edildiği bir davada, Mahkeme'nin saptaması, Şart'ın iç hukuktaki yerine dair görüşü bakımından önem taşımaktadır. Mahkeme, kararda, "*Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın anayasallık incelemesinde ölçü norm olarak kullanılmayacağı açık olmakla birlikte*^[28]" nitelendirmesine yer vermekte, yine de dava konusu kuralı Şart bakımından değerlendirmekte ve söz konusu kuralın Şart'a aykırı bir yönü de bulunmadığına işaret etmektedir. Ardından kararı, anayasaya aykırılığı ileri sürülen hükmün ilgili anayasa hükümlerine aykırı olmaması gerekçesi ile iptal etmemektedir.

Mahkeme, belediyelerin görev ve yetkilerine dair bir kararında belediyelere, Anayasa'nın 127. maddesinde verilen mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama görevinin niteliğini tartışmakta, bu tartışma sırasında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun gerekçesine ve davada iptali istenen maddenin gerekçesine de yer vermektedir. Anılan gerekçeler, Şart'ta belediyelerin mahalli müşterek hizmetler bakımından genel yetkili olmasını gerektirdiğini, 5393 sayılı Kanun'un ve belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen maddelerin de bu yaklaşım ile uyumlu hazırlandığını açıklamaktadır. Mahkeme, Şart'ı doğrudan incelememekle beraber, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun

[26] Şart'ın hukuki niteliğinin saptanmasında belirleyici olmamakla beraber, Türkiye, Şart'ın oluşması aşamasında metne, kendini kesin taahhüt altına sokacak bir tutumdan kaçınarak yaklaşmış, Şart'ın hukuki niteliğinin tartışılma aşamasında, bunun bir tavsiye kararı niteliğinde olması gerektiğini savunmuştur. Şart'ın uluslararası bir sözleşme olarak benimsenmesi ancak içeriğinin ülkemizde o sırada gerçekleştirilen yerel yönetimlere dair kanun değişikliklerinin Şart ile uyumlu olduğunun görülmesi üzerine olmuştur. Zülfiye Yılmaz, s. 416, 417

[27] AYM, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (R.G. 26.11.1988, S. 20001).

[28] AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, (R.G. 18.09.2014, S. 29123).

ve ilgili maddenin gerekçesine işaret ederek, 5393 sayılı Kanun'un Şart'ta çizilen çerçeveye aykırı düzenlemesini anayasanın ilgili maddelerine aykırılığı nedeni ile iptal etmektedir^[29].

Yerel yönetimlerin mali özerkliğini ele aldığı bir kararda ise Anayasa Mahkemesi açıklaması ile “*mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen idari ve mali özerkliklerinin gereğidir*^[30]”. Mahkeme bu gerekliliğe işaret ettikten sonra, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onayladığına dikkat çekmektedir. Ardından Şart'ın “*yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır*” şeklinde düzenlenen 9. maddesinin 3. fıkrasına yer vermektedir. Bu incelemelerin ardından kararını, dava konusu kuralın Anayasa'nın ilgili hükümlerine aykırılık taşımadığı gerekçesi üzerinden kurmaktadır.

Kısaca özetlenecek olursa Anayasa Mahkemesi, Şart'ın doğrudan ölçü norm olamayacağına işaret etmekte, aykırılık incelemesinde Şart'a ya hiç değinmemekte^[31] ya da dolaylı olarak değinerek kararı anayasa maddeleri üzerinden kurmaktadır^[32].

D. MALİ ÖZERKLİK VE BAĞIŞ KABUL ETME YETKİSİ

Şart'ın çizdiği genel esaslar ile mali özerkliğin özetlenmesinin ardından, metnin iç hukukumuzdaki yeri ve niteliğinin saptanması ile bu mali özerkliğin, belediyelerin bağış kabul etme yetkisi bakımından analiz edilmesi isabetli olacaktır.

Türkiye, metne özerkliğin kapsamı, örgütlenme, sorumluluk ve mali kaynaklar gibi birçok hususta çekince koymuştur. Bu çekinceler, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin karar alma süreçlerinde

[29] AYM, T. 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5, (R.G. 29.12.2007, S. 26741).

[30] AYM, T. 11.09.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, (R.G. 10.01.2015, S. 29232).

[31] AYM, T. 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191, R.G. 22.02.2013, S. 28567.

[32] Hüseyin Pazarcı, Uluslararası Hukuk Dersleri, Kitap I, 15. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 31, 32. (Aktaran: Hüseyin Pazarcı, Uluslararası Hukuk, 17. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 27).

bu yönetimlere danışılması, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini sağlayabilmeleri, yerel yönetim makamlarına seçilmiş kişilere dair görevle bağdaşmayan iş ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuk ilkelerine göre belirleneceği gibi noktalardadır^[33].

Türkiye sayılan bu çekincelere ek olarak, Şart'ın, yerel makamların idari denetiminin gerçekleştirilmesini, korunması amaçlanan çıkarın önemi ile orantılı olmasını öngören düzenlemesine ve mali kaynaklarla ilgili 9. maddesinin de üç fıkrasına çekince koymuştur^[34]. Bunlar:

- “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzetmeli ve esneklik taşımalıdır.
- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.”

Bu çekinceler, belediyelerin mali özerkliklerini güvence altına almak için atılacak adımları zayıflatacak nitelikte olsa da merkezi idareye, belediyelerin bağış kabul etme yetkileri üzerinde sınırlama yaratma bakımından bir alan tanımamaktadır. Kaldı ki başta 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile bu çekincelerin bir işlevinin kalmadığını söylemek mümkündür.

Şart'ın 9. maddesinde çekince konmayan fıkralara bakılacak olursa, yerel makamlara, kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanacaktır ve mali yükün eşitsiz dağılımı nedeni ile mali yönden zayıf konumda olan yerel yönetimlerin dezavantajlı konuma düşmemesi için eşitleme araçları kullanılacaktır. Bu eşitleme için kullanılacak

[33] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (E.T. 04.05.2020).

[34] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (E.T. 04.05.2020).

yöntem ve önlemlerin yerel yönetimlerin kendilerine tanınan sorumluluk alanlarına dair takdir yetkilerini azaltmaması ve zayıflatmaması gerekmektedir^[35]. Maddeden görüleceği üzere bu eşitlemenin amacı mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması olup, bu önlemlerin, merkezi yönetimi güçlendirmek gibi bir amaçla kullanılamaması gerekmektedir.

Maddede çekince konmayan fıkralardan biri de ‘*yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır*’ düzenlemesidir. Ülkemizde yerel yönetimlerin öz gelirleri tür olarak sayıca fazla görünmekle birlikte bu gelirlerin miktarları, yerel yönetimlere bırakılan gelirlerin merkezi yönetim tarafından toplanan gelir kalemlerine göre düşüklüğü, tarifelerin merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, gelirleri dönem dönem merkezi idare tarafından toplanabilmesi, belediyelerin esnek bir örgütlenme yapısına sahip olması gibi birçok problem bulunmaktadır^[36]. Her halükarda bu problemlerin hiçbiri belediyelerin bağış kabul etme yetkisi ile ilişkili değildir.

Şart’ta mali kaynaklar bakımından getirilen bir diğer düzenleme de projelerin finansmanı için merkezi idareden yapılacak olan transfer aktarımlarının yerel yönetimlerin takdir yetkisini kısıtlayacak şekilde özgülmemeleridir. Kaynak dağılımının sürekli merkezi idare lehine uygulanması yerel kamu hizmetlerinin yeterli şekilde sunulmasını engelleyici etkiler yaratabilecektir^[37]. Bu nedenle söz konusu ilke merkezi idareden yerel yönetimlere yapılacak

[35] European Charter of Self- Government and Explanatory Report, s. 40-42.

[36] Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri, 2010, s. 14-16; Abdullah Çelik, “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi C.18, S. 1, 2013, s. 26.

[37] Ahmet Kesik, “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C. 5, S. 10, 2005, s. 77.

olan bağışların özgülenmemesi, şarta bağlanmaması yönünden de önem taşımaktadır^[38].

Kısaca toparlanacak olursa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, belediyelerin mali özerkliği için güvenceler getirmekte, Türkiye, Şart'a taraf olmakla, uluslararası hukuk ve iç hukuk bakımından bağlanmakta, bunun gereklerini yerine getirmek için anayasa ve/veya yasada düzenleme yapma, kanunda aksi bir düzenleme olmadıkça belediyelerin bağış kabul etme yetkisi bakımından engelleyici bir tutum sergilememekle yükümlüdür.

II. ANAYASAL TEMEL

1982 Anayasası'nın 'İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği' başlıklı 123. maddesi "*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir... Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*" kuralına yer vermektedir. 'Mahalli İdareler' başlıklı 127. maddede de "*mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen... kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*" düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemelerden yola çıkarak görüleceği üzere ülkemizde merkezi idare ve mahalli idareler arasında idari vesayet ilişkisi ancak kanunla kurulabilmektedir. Fakat Şart'ın öngördüğü şekilde Anayasa'da özerklik kavramının tanımına açıkça yer verilmemiştir^[39].

A. İDARİ VESAYETİN TANIMI VE KAPSAMI

Yerinden yönetim kuruluşlarının birimleri kendi aralarında, teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarı basamak ve derecelerle birbirine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade eden hiyerarşi ilişkisi ile bütünleştirilmektedir^[40]. Bu yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idare ile ilişkisi ise "*devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu*

[38] Yüksel Koçak, Neo-Liberalizmin Türkiye'deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: Özelleştirme, Savaş Yayınevi, Ankara, 2011, s. 89.

[39] Abdullah Çelik, s. 26.

[40] Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011, s. 81; Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, C. I, Turhan Kitabevi, 11. Baskı, Ankara, 2008, s. 154, 157.

bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi^[41] sistematığı olarak tanımlanabilecek vesayet kuralları ile yürütülmektedir. Bu ilişki ile Anayasa'nın 123. maddesinde öngörülen idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu kuralının gerekleri sağlanmakta, idari vesayet, merkezi idare ve yerinden yönetim birimleri arasında bu bütünlüğü sağlamanın temel hukuki araçlarından biri olarak işlev görmektedir^[42].

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki vesayet ilişkisi, Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında anayasal dayanak bulmakta, bu hükümde *“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”* kuralına yer verilmektedir. Anayasa'nın, idari vesayet kurulmasında güttüğü amaç unsurunu, bireyleri ve toplumu, merkezi idare dışında yer alan tüzelkişinin işlem ve eylemlerine karşı korumak olarak açıklamak mümkündür^[43].

“Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde kanunla öngörülmüş durumlarda sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisi^[44]” niteliğindeki idari vesayet yetkisi bir hukuka uygunluk ve yerindelik denetimidir^[45]. Bu yetki kapsamında, vesayet yetkisine sahip

[41] Metin Günday, s. 84.

[42] Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 21. Baskı, Bursa, 2014, s. 290; Metin Günday, s. 84; Ramazan Şengül, Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli, 2014, s. 157; AYM, T. 05.07.2018, E. 2018/7, K. 2018/80, (R.G. 06.10.2018, S. 30557); AYM, T. 05.07.2018, E. 2018/15, K. 2018/78, (R.G. 26.11.2018, S. 30607); AYM, T. 22.06.2016, E. 2015/106, K. 2016/128, (R.G. 23.09.2016, S. 29836); AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, (R.G. 18.09.2014, S. 29123).

[43] Metin Günday, s. 86; Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, s. 156.

[44] Kemal Gözler; Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 135.

[45] Ali Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, İstanbul, 2019, s. 147; Metin Günday, s. 87.

makam, denetimi altındaki kamu tüzelkişisinin işlem yapmasından önce ona yardımcı olmakta, işlemlerini hukuka uygunluk ve/veya yerindelik bakımından denetlemektedir. Burada önemli nokta vesayet yetkisi kullanan makamın, denetlediği makamın yerine geçmemesi, nam ve hesabına hareket etmemesidir^[46]. İşlem vesayet denetimi altında olan kamu tüzel kişisinin iradesi ile tesis edilmektedir^[47].

Anayasal düzenlemede önemli bir başka husus ise vesayetin ancak kanunda öngörülmesi, esas ve usullerinin kanunda düzenlenmesi şartı ile gerçekleştirilebilmesidir. İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idare karşısında sahip olduğu özerkliğin bir istinası olarak nitelendirildiğinden^[48] bu yetkiye sahip makamların kanunda açıkça öngörülmesi zorunludur^[49]. Bu zorunluluk, idari vesayetin genel ve olağan nitelikli değil, ayrık bir yetki olmasından kaynaklanmaktadır^[50].

İdari vesayetin en belirgin iki temel özelliği olan kanunilik ve istisnailikten yola çıkarak^[51], bu yetkinin kapsamını, söz konusu yetkiyi düzenleyen kanun çizmektedir. İdari vesayet, kural olarak kamu tüzel kişisinin tüm işlemlerini kapsamadığından^[52], kanunda idari vesayet yetkisinin varlığının tek başına düzenlenmesi yeterli olmayacaktır. Böyle bir yetkinin tanınması

[46] AYM, T. 25.06.2020, E. 2019/11, K. 2020/35, (R.G. 19.08.2020, S. 31218); AYM, T. 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, (R.G. 26.07.2014, S. 29072); AYM, T. 27.12.2012, E. 2012/102, K. 2012/207, (R.G. 02.04.2013, S. 28606).

[47] Vesayet yetkisi kullanan makamın, denetlediği kamu tüzelkişisinin yerine geçerek işlem yapması ancak ve ancak gecikme ve ihmalin giderilmesinin zorunlu olduğu hallerde ve kanunda kayıt ve şartları sıkı şekilde düzenlenmiş olmak kaydıyla mümkün olabilmektedir. Metin Günday; s. 87, Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Basımevi, İstanbul, 1966, s. 628.

[48] Metin Günday, s. 86.

[49] Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, s. 157; Sıddık Sami Onar, s. 631.

[50] Metin Günday, s. 86.

[51] AYM, T. 25.06.2020, E. 2019/11, K. 2020/35, (R.G. 19.08.2020, S. 31218); AYM, T. 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, (R.G. 26.07.2014, S. 29072); AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, (R.G. 18.09.2014, s. 29123).

[52] Metin Günday, s. 86.

durumunda, kanunda, yetkinin, kamu tüzelkişisinin hangi işlemlerine karşı tanındığının da düzenlenmesi gerekmektedir.

B. BAĞIŞ KABUL ETME YETKİSİNİN İDARİ VESAYET YETKİSİ KARŞISINDA DURUMU

Ülkemiz düzenlemelerinde merkezi idarenin belediyeler üzerinde kullandığı birtakım vesayet yetkileri bulunmakla birlikte, bu istisnai uygulamaların hepsi ilgili kanunlarda açık şekilde düzenlenmiş yetkililerdir^[53].

Belediyeler üzerinde kanunda açıkça düzenlenmesi üzerine kullanılmakta olan idari vesayet yetkisi uygulamalarına örneklerden biri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'Mahalle ve Yönetimi' başlıklı 9. maddesinin, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesinin belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı düzenlemesidir.

Bir diğer örnek ise yine 5393 sayılı Kanun'un 81. maddesinde yer alan "*cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine... bunların değiştirilmesine ilişkin kararlar... mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer*" düzenlemesidir.

Belediyeler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisine bir diğer örnek, 5393 sayılı Kanun'un 'Yurtdışı İlişkileri' başlıklı 74. maddesinde belediyelerin uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olmasının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın iznine bağlanmasıdır. 5393 sayılı Kanun'un 'Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları' başlıklı 15. maddesinde düzenlendiği üzere aynı bakanlık, belediyelerin içme, kullanma, endüstri suyu sağlama, toplu taşımayı düzenleme, katı atıkların yönetimi gibi hizmetleri, Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kararı ile imtiyaz yolu ile devredebileceğini, ruhsat yolu ile kiraya verebileceğini veya hizmet satın alma yoluna gidebileceğini düzenlemektedir.

Söz konusu bu vesayet yetkileri, belediyelerin karar ve hareket serbestisini kısıtladığından, mali özerkliği zedelemekle birlikte^[54] ilgili hükümler,

[53] Metin Günday, s. 86.

[54] Erdem Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik Anayasal ve Yasal Boyutuyla, Yerel Yönetimlere İlişkin Son Değişiklikler İşlenmiş, On İki Levha

sınırları kanunla çizilen bir idari vesayet yetkisi kurduğundan Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklamalardan görüleceği üzere merkezi idarenin belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi kullanmasına dair hükümler olmakla birlikte^[55] bunlar, merkezi idarenin, belediye gelirleri üzerinde idari vesayet yetkisi kullanması niteliği taşımamaktadır. Belediyenin bağış veya diğer gelirleri toplama yetkisi üzerinde merkezi idarenin bir ön izin veya onama yetkisi kullanması ve böylelikle idari vesayet denetimi yapması ancak ve ancak -yukarıda örnekleri verildiği gibi- ilgili kanunda açık hüküm olması ile mümkündür.

Mevzuatımızda, belediyelerin bağış kabul etme yetkisi veya diğer gelir toplamaya yönelik diğer yetkilerine dair merkezi idarenin vesayet yetkisi kullanmasına izin veren açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle belediyelerin mali özerkliği esas olup, bu özerklik, Anayasa'da ne kadar isabetli sağlandığı tartışmaya açık olsa da- güvence altına alınmaktadır. Dolayısı ile aksi yönde bir düzenleme, Anayasa'ya ve Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda uluslararası hukuk bakımından üstlenilen sorumluluğa aykırı olacaktır.

III. YASAL TEMEL

1982 Anayasası'nın 123 ve 127. maddelerinde çizilen esaslardan hareketle^[56] belediyelerin kuruluş, organ, yönetim, görev, yetki, sorumluluk, çalışma usul ve esasları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmektedir. Anayasa'da belirtildiği üzere belediyeler, "mahalli müşterek ihtiyaçların" yerine getirilmesi ile görevlidir.

Mahalli müşterek ihtiyaçlar, Anayasa Mahkemesi tarafından "*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*

Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 145.

[55] Belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Duran Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 218-220.

[56] Yerel yönetimlerin varoluş sebeplerinin siyasi, ekonomik, idari (hukuki) ve tarihi açıdan incelenmesi için bkz: Erdem Ercan, s. 18-21.

yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler^[57] olarak tanımlanmaktadır.

Mahkeme, gereksinimlerin yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin, o yörede yaşayan halk tarafından yasalara dayanarak oluşturulmuş organlara bırakılmasının demokratik yaşam biçimine ve özerklik ilkesine daha uygun bir yol olacağına işaret etmektedir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için belediyeler, 5393 sayılı Kanun'un 'Belediyenin Görev ve Sorumlulukları' başlıklı 14. maddesinde çevre, ulaşım, alt yapı, sosyal hizmet gibi birçok gereğin yerine getirilmesinden sorumlu tutulmaktadır. Belediyeler, kendilerine verilen bu görevleri yerine getirebilmek için kamu gücünden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıkları içeren birtakım yetkiler kullanmaktadırlar^[58]. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da büyükşehir belediyelerinin yetkilerine dair hükümler bulunmaktadır.

A. 5392 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NDA BAĞIŞ KABUL ETME YETKİSİ

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları' başlıklı 15. maddesinde yer alan üstünlük ve ayrıcalıklar arasında, "*kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek*" gibi birçok unsur sayılmaktadır. Söz konusu görevlerin yerine getirilmesi için kullanılan yetkilerin en önemlileri arasında gelir toplama yetkisi gelmektedir.

5393 sayılı Kanun'un, 59. maddesi belediye gelirlerini sıralamakta, bunlar arasında (g) bendinde bağışlar yer almaktadır. Aynı zamanda belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacı ile borçlanma yapma ve tahvil ihraç etme yetkisi kullanmakta, borçlanma, tahviller gelirleri ve emlak vergisi hasılatı da belediye gelirleri arasında yer almaktadır. Sayılan kalemlerden görüleceği üzere belediyelerin gelirleri temel olarak iki yöntemden elde edilmektedir. Bu gelirler merkezi yönetim bütçesinden aktarılan

[57] AYM, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (R.G.26.11.1988, S. 20001). Ayrıca Mahkeme'nin ulusal-yerel ihtiyaç tartışması için bkz: AYM, T. 24.01.2007, E. 2005/95, K.2007/5, (R.G. 29.12.2007, S. 26741); AYM, T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (R.G. 29.12.2007, S. 26741).

[58] Metin Günday, s. 493.

miktarlardan ve “*belediyelerin doğrudan doğruya kendi tasarrufları altında bulunan kaynaklardan elde temin ettikleri*”^[59] “öz gelirler”^[60]den kaynaklanmaktadır. Bu gelirler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’na, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu^[61], 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun^[62]’a ve ilgili diğer mevzuata dayanarak elde edilmektedir. Bu açıklamalardan görüleceği üzere 5393 sayılı Kanun’a göre belediyeler hem merkezi idare gelirlerinden daha yüksek pay almakta hem de öz gelirleri daha verimli hale getirilmektedir. 5393 sayılı Kanun’un bu hali ile belediyelerin mali açıdan güçlendirildiğini söylemek mümkündür^[63].

5393 sayılı Kanun’un 59. maddesinde, belediyelerin gelirlerini gösteren kalemler arasında bağışlar da yer almakta, aynı Kanun’un ‘Belediyelerin Görevleri ve İmtiyazları’ başlıklı 15. maddesinin (i) bendinde belediyelerin bağış kabul etmek yetkisi düzenlenmektedir. Kanun’un belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18. maddesinde, meclisin görevleri arasında şartlı bağışları kabul etmek, belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38. maddesinde şartsız bağışları kabul etmek sayılmaktadır.

B. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU’NDA BAĞIŞ KABUL ETME YETKİSİ

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, “*Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak*” amacı ile düzenlenmiştir.

[59] Fatih Torun, Belediye Gelirleri, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 9.

[60] Kamil Mutluer; Erdoğan Öner; Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2018, s. 232; Kamil Mutluer; Erdoğan Öner, Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 181. Öz gelirler için ‘otonom kaynak’, ‘öz kaynak’ ve ‘yerel’ gelirler ibaresi için bkz: Duran Bülbül, s. 66, 238.

[61] 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (R.G. 29.05.1981, S. 17354).

[62] 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, (R.G. 15.07.2008, S. 26937).

[63] Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, İstanbul, 2016, s. 425.

Kanun'un 'Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin Yetkileri ve İmtiyazları' başlıklı 10. maddesine göre “*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.*” Bu maddeden yola çıkarak, büyükşehir belediyelerinin, belediyelere tanınan gelir toplama yetkilerinden aynen yararlanacağını söylemek mümkündür.

5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinde büyükşehir belediyelerinin gelirleri ayrıntılı şekilde sıralanmaktadır. Bunlar arasında maddenin (n) bendinde şartlı ve şartsız bağışlar da yer almaktadır. Aynı zamanda Kanun'un 18. maddesinde, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri sayılmaktadır. Bu maddede büyükşehir idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak gösterilen başkanın, belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Maddenin (g) bendine göre, bu görev ve yetkilerin yanında, büyükşehir belediyesi başkanının karşılıksız bağışları kabul etme yetkisi de bulunmaktadır.

Belediyelerin gelirlerine ve yetkilerine dair hükümler incelendiğinde, bağış kabul etme konusunda yetkili oldukları konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da belediye gelirleri arasında bağışlara yer vermekte, yetkileri arasında bağış kabulünü saymaktadır. Söz konusu yetki bakımından ilgili kanunlarda farklılaşma yaratılan unsur, bağışın 'şartlı' veya 'şartsız' olması noktasında göze çarpmaktadır. Şartlı ve şartsız bağış arasındaki temel fark, bağışlayanın, bağış veya yardımı belli bir yere veya hizmete harcanması koşulu ile karşılıksız aktarımında bulunması^[64] veya bu aktarımı hiçbir koşulları sürmeden yapmasıdır^[65]. Bir başka anlatımla bağışların şartlı veya şartsız olması, hangi amaç için verildiğinin ve dolayısı ile kullanılabileceği alanın belirli ve kısıtlı olup olmaması kriterine dayanmaktadır. Özel amaçlı bağışlar

[64] Ahmet Arslan, Kamu Harcama, Kılavuzu, Hermes Matbaacılık, 4. Baskı, Ankara, 2016, s. 26.

[65] Bağış sözleşmesi ve bağışın şarta bağlanmasına dair açıklamalar için bkz: Ahmet Kılıçoğlu, Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 190-200; Aydın Zevkliler, Emre Gökyayla, Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, 17. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s. 171-174; Fikret Eren, Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2019, s. 277-292.

hangi amaç için verildiyse ancak onun için kullanılabilirken, genel amaçlı bağışlar yerel yönetimlerce serbestçe kullanılabilirlerdir^[66]. Bu ayrımın tartışılması özel hukukun alanına girmekte olup, böyle bir ayrım yapılmış olması belediyelerin bağış kabul etme yetkisi konusunda bir çekinceye neden olmamaktadır^[67].

IV. 2860 SAYILI YARDIM TOPLAMA KANUNU

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelere bağış kabul etme yetkisi veren düzenlemeleri karşısında 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun durumuna dair belirsizlikler ve tartışmalar yaşanabilmektedir. Bu nedenle önce 2860 sayılı Kanun'un içeriğinin ortaya konması, ardından 5393 sayılı Kanun'a karşı durumunun değerlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

A. 2860 SAYILI YARDIM TOPLAMA KANUNU'NUN ESASLARI

Yardım toplama yetkisinin esasları, 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu Kanun, Amaç başlıklı 1. maddesinde de açıklandığı üzere “*yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşları ve bunların hangi amaçla yardım toplayabileceklerini belirlemek, yardımın toplanmasına, kullanılmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek*” için çıkarılmıştır. Bu amaçtan hareketle Kanun, “*yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşların, amaçlarına ve kamu yararına uygun olarak, yardım toplama faaliyetlerine ait esasları*” kapsamaktadır.

2860 sayılı Kanun'a göre yardım toplama işlemi, makbuz keserek, belli yerlere kutu koyarak, bankalardan hesap açılarak, yardım pulu çıkararak ve bunun gibi birçok farklı şekilde yürütülebilmekte, söz konusu yardımın

[66] Yüksel Koçak, s. 89; Nam, C.W. and Parsche, R. (2001). Municipal Finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institutional Framework and Recent Development, CESifo Working Paper, No. 447, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/75738/1/cesifo_wp447.pdf (Erişim Tarihi: 18.02.2020), (Aktaran: Murat İçmen, Rana İçmen, “Belediyelerde Mali Özerklik: Antalya Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 7, 2020, s. 37).

[67] Belediyeye merkezi idare tarafından bağış ve yardım yapılması hakkında bilgi için bkz. Özhan Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 183, 184.

yürütülebilmesi için ise yetkili makamdan izin alınması gerekmektedir. Yardım toplamaya izin vermeye yetkili makamlar, Kanun'un 7. maddesinde valiler ve kaymakamlar olarak gösterilmektedir ve 6. maddede, bu makamlardan izin alınmadan yardım faaliyetine girişilmesi halinde faaliyetin güvenlik güçleri tarafından derhal menedileceği ve sorumlular hakkında da kovuşturma yapılacağı düzenlenmektedir.

2860 sayılı Kanun'un 'Yardım Toplayabilecek Olanlar' başlıklı 3. maddesi bir yandan Kanun'da gösterilen yardımı toplamaya yetkili olanları düzenlerken bir yandan da esaslarını düzenlediği yardım toplama uygulamasına tabi olanları işaret etmiş olmaktadır. Bu maddeye göre, 2860 sayılı Kanun'da düzenlenen yardım toplamaya dair usul ve esaslar "*gerçek kişiler, dernekler, kurumlar, vakıflar, spor kulüpleri, gazete ve dergiler*" için getirilmektedir. Maddedeki 'kurumlar' ibaresinin tanımı Kanun'da veya Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik^[68]'te yapılmamakta, kapsamı belirsiz bırakılmaktadır.

B. BAĞIŞ KABUL ETME YETKİSİNİN 2860 SAYILI YARDIM TOPLAMA KANUNU KARŞISINDA DURUMU

Bağış kabul etme yetkisinin 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu karşısında ele alınmasına ihtiyaç duyulan hususları, temel olarak üçe ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki, bağış kabul etme yetkisinin 2860 sayılı Kanun'un kapsamının ne olduğu tartışmasıdır. İkincisi 2860 sayılı Kanun'un bağış ve yardım kavramları üzerinden tartışılması ve son olarak da Şart, Anayasa ve ilgili yasaların 2860 sayılı Kanun ile birlikte ele alınmasıdır.

1. Bağış Kabul Etme Yetkisinin 2860 Sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun Kapsamı Karşısında Durumu

2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun kapsamı, yukarıda ele alındığı üzere, bir netlik taşımamaktadır. Uygulamada, kurum ibaresi kamu kurumu veya özel kurum şeklinde kullanılabilir. İbarenin 2860 sayılı Kanun'un maddesindeki kullanımını dernek ve vakıflarla ele alındığında kamu kurumu gibi görünmeye yakınken, spor kulüpleri, gazete ve dergiler ile ele alındığında özel kurumlar kastediliyor gibi anlaşılmaya açıktır. Bir başka ihtimal de hem özel kurumların hem kamu kurumlarının topluca Kanun kapsamına alınması iradesinin ortaya konuyor olmasıdır.

[68] Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik (R. G. 27.12.1999, S. 23919).

Yardım toplamanın izne bağlandığı bir kanunun kapsamının bu şekilde tahminler üzerinden belirlenmesi birçok açıdan sakıncalı olmakla birlikte, ‘kurum’ ibaresinin kamu kurumlarını kapsamaması durumunda, belediyelerin bu kapsama girip girmeyeceği bakımından Anayasa’nın 127. maddesi yol gösterici olacaktır. Anılan maddeye göre “*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.*” Dolayısı ile belediyelerin kamu kurumu niteliğinde olduğunu söylemek gerekmektedir^[69]. Dikkat çekmek gereken nokta, tartışmalı hususun belediyelerin kamu kurumu olup olmadığı değil, 2860 sayılı Kanun’un, yardım toplayabilecek kurumlara dair düzenlemesinin belediyelerin bağış kabul etme yetkisini kapsayıp kapsamadığıdır. Maddenin kaleme alınış şeklini, belediyelerin bağış kabul etme yetkisinin 2860 sayılı Kanun’un kapsamında kabul etmeye imkan vermediği yönünde değerlendirmek isabetli olacaktır.

Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik’in kapsamını, ‘internet ortamında gerçekleştirilecek yardım toplama faaliyetleri’ de dahil olacak şekilde genişleten yönetmelik değişikliği de kavramların belirsizliği tartışmalarını sona erdirmeye yeterli görünmemektedir. Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik^[70]’in 4. maddesine göre bağış, “*bir kişinin veya başka bir özel hukuk yahut kamu tüzel kişinin veyahut kamu kurum ve kuruluşunun aynı veya nakdi varlıklarından; bir kişi veya başka bir özel hukuk yahut kamu tüzel kişisine veyahut kamu kurum ve kuruluşuna kendi iradesiyle ve herhangi bir karşılık beklemezsizin vermesi*” anlamına gelmektedir. Bu tanımda bağışın şartsız olması ve kimler arasında yapılabileceği açıklaması yer almaktadır. Söz konusu tanımın, belediyelerin bağış kabul etme yetkisine sınırlayıcı bir etkisi olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Yardım ise “*bir kişinin veya başka bir özel hukuk yahut kamu tüzel kişinin veyahut kamu kurum ve kuruluşunun aynı veya nakdi varlıklarından; bir kişi veya başka bir özel hukuk yahut kamu tüzel kişinin veyahut kamu*

[69] Ali Ulusoy, s. 214, 215; Turgut Tan, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Ankara, 2014, s. 148. Ayrıca kamu kurumu-mahalli idare karşılaştırması için bkz: Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 98.

[70] Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, R.G. 10.11.2021, S. 31655.

kurum ve kuruluşunun ihtiyacını gidermek maksadıyla doğrudan veya dolaylı olarak talep edilmesi hâlinde karşılıksız veya ödünç olarak vermesi” olarak açıklanmaktadır. Bu tanımda da yardımın kullanım amacının kurum ve kuruluşun ihtiyacını gidermek amacı ile talep edileceği hususu dikkat çekmektedir.

Yönetmelik değişikliğinden yola çıkarak belediyelerin şartsız olmak ve kurumun kendi ihtiyacını değil, mahalli müşterek ihtiyacın giderilmesinde kullanılmak üzere bağış kabul etmelerinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Dikkat çekilebilecek bir nokta, bağış tanımında bağışın ‘kendi iradesiyle’ verilme kriterinin, belediyenin bağış yapılabilecek hesap bilgilerini ilan etmesi durumunda kişilerin, desteği kendi iradeleri ile yaptıkları için bağışa mı gireceği yoksa bunun Yönetmelik’in yardım tanımında yer alan ‘talep edilme’ olarak mı değerlendirileceğidir. Hesap bilgisi ilanını, talep etme olarak değerlendirerek bunun yardım toplama kısıtlarına tabi olacağını savunmak, çok geniş bir yorum olacak ve belediyelerin mali özerkliğini ihlal eden bir uygulamaya dönüşmeye açık olacaktır.

2. Bağış Kabul Etme Yetkisinin 2860 Sayılı Yardım Toplama Kanunu’nun Kavramları Karşısında Durumu

5393 sayılı Belediye Kanunu/5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu birlikte değerlendirildiğinde karşımıza ‘bağış’ ve ‘yardım’ kavramları çıkmaktadır. Türk Dil Kurumu bağışı, “*bağışlanan şey, yardım, hibe, teberru*” olarak, yardımı ise “... *Bir ülkeye bağış veya ödünç olarak verilen para ve ihtiyaç maddeleri... Bağış, iane... İşlerin daha etkin ve verimli olabilmesi için sağlanan katkı, destek*” olarak tanımlamaktadır^[71]. Kamu yönetimi ve sosyal hizmetler terminolojisi bakımından muhakkak aralarında küçük de olsa farklar olmakla birlikte kelime anlamı ve içerik bakımından bağış ve yardım kelimeleri birbirlerine oldukça yakın kelimelerdir.

2860 Sayılı Kanun’un 5. maddesine göre yardım toplama, yer alan makbuz düzenleme, kutu koyma, bankalarda hesap açma, yardım pulu çıkarma, piyango, gösteri, sergi, eğlence düzenleme gibi ilan veya duyuru nitelikli işlemlere girişilmesidir. Yine bu doğrultuda, 2860 sayılı Kanun’da, yardımın

[71] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/>, ((Erişim Tarihi: 12.04.2020). Yardım tanımında yer alan ‘iane’ kelimesi de Kurum tarafından yine ‘yardım’ olarak tanımlanmıştır.

toplanma amacının, düzenlenen makbuz ve biletlerde yer alması zorunluluğu getirilmektedir. Söz konusu zorunluluk, belli bir amaç doğrultusunda toplanma olgusunun, yardımın belirleyici özelliklerinden biri olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu nedenle belediyelerin belirli bir dönemde belirli bir amaç için banka hesabı açarak ve bu hesapları, kaynakların kullanılacağı alanı da işaret ederek duyurması şeklinde uygulamalarınının 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nda işaret edilen esaslara uygun şekilde yürütülmesi beklenecektir. Kişilerin, belediyelerin özel bir amaç için açıp duyurdukları hesaplara değil, kendi girişimleri ile belediyelerin bütçesine gelir kaydedilecek şekilde mutata hesaplarına sundukları şartsız kaynaklar ise bağış niteliğinde olacaktır. Söz konusu bağış yetkisi, çalışmanın başından bu yana ele alındığı üzere mevzuatımızda açık şekilde tanınmıştır.

Bağış ve yardım terimlerinin kapsam ve yöntemlerinin kesin çizgiler ile birbirinden ayrılması her zaman tam olarak mümkün olamamaktadır. Örneğin bir belediyenin, bağış yapmak isteyen kişilere bu bağışın yolunu duyurması bir ilan niteliğinde mi olacaktır ve bu bir ilan niteliğinde olursa söz konusu kaynak doğrudan 'yardım' adı altında 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'na ve dolayısı ile bu Kanun'da öngörülen izinlere mi tabi olacaktır?

Belediyelerin bağış kabul etme yetkisi bakımından birçok Danıştay kararı bulunmakla birlikte bunların hiçbiri doğrudan belediyelerin bağış kabul etme ve yardım toplama faaliyeti arasındaki karmaşayı konu edinmemektedir. Fakat bu konu, 2019 yılında bir İçişleri Bakanlığı genelgesine konu olmuştur. Bakanlığın, yardım ve bağış arasındaki farkı yorumladığı genelgeye göre “*Derneklerin merkezinin, şubesinin veya temsilciliğinin bulunduğu yerde, yönetim kurulu üyeleri veya yönetim kurulunca yetkilendirilerek adına yetki belgesi düzenlenmiş kişiler tarafından, alındı belgesi karşılığında veya derneğin kendi web sitesi üzerinden bağış kabul edilebilmektedir. Ancak, organizasyonlarda bulunularak, ilan edilerek, duyuru yapılarak ya da kapı kapı dolaşarak kişi ve kuruluşlardan yardım yapması istenilecek ise, 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu kapsamında hareket edilmesi gerekmektedir*”^[72]. Bu yorumdan yola çıkarak örneğin bir belediyenin kendi internet sitesinden olduğu gibi kendi resmi sosyal medya hesabından kabul edeceği miktarlar yardım mı bağış mı olacaktır?

[72] T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Yardım Toplama, <https://www.siviltoplum.gov.tr/yardim-toplama-hakkinda> (Erişim Tarihi: 26.08.2021).

3. Bağış Kabul Etme Yetkisi Mevzuatının 2860 Sayılı Yardım Toplama Kanunu Karşısında Durumu

Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın gerekleri, 1982 Anayasası'nda idari vesayet istisnai bir yol olarak düzenlenmesi ve 5392 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediyelerin bağış kabul etme yetkilerinin açık şekilde düzenlenmesi topluca göz önüne alındığında sistemin, belediyelerin mali özerklik bakımından çizdiği esaslar açık şekilde ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde incelendiği üzere Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olup, söz konusu metin iç hukukumuz bakımından kanun hükmündedir. 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu 1983 tarihli bir kanundur. Belediyelere mali özerklik tanınması konusunda Anayasa ve yasada gerekli alt yapıyı kurma sorumluluğu ile bağlayan Şart, 1992 yılında iç hukukumuzda sonuç doğurmaya başlamıştır. Bu nedenle Şart'ın, belediyelere mali özerklik sağlayan hükümleri, 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 'yardım' toplanmasını kurallara bağlayan hükümlerine göre sonraki kanun niteliğindedir ve Şart'ın hükümlerinin uygulanması gerekecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ele alındığı üzere 1982 Anayasası, idari vesayet yetkisini istisnai bir uygulama olarak kabul etmektedir. Belediye üzerinde, bağış kabul etme yetkisini sınırlandırıcı şekilde bir idari vesayet uygulanabilmesi ancak yasada açık bir hüküm olması ile mümkündür. 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu hükümlerinin kapsamının belirsizliği belediyelerin bağış kabul etme yetkisine dair açık bir idari vesayet yetkisi tanındığını söylemeye engel olmaktadır.

Dolayısı ile bağış ve yardım terimlerinin, süreçlerin ve kapsamın belirsizliği karşısında, belediyelerin halktan elde edecekleri kaynakların 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nda yer alan kısıtlamaları tabi olması, Anayasa'nın idari vesayeti istisnai bir uygulama olarak kabul eden 127. maddesine aykırılık teşkil edecektir. Yardım Toplama Kanunu'nun anayasaya aykırılık gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi önüne geldiği tek konu Kanun'un cezalara dair maddesi olup, Mahkeme davayı konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermiştir. Kararda Yardım Toplama Kanunu'nun belediyelerin mali özerkliği bakımından Anayasa'ya aykırılığı teşkil edip etmediği hususunda bir açıklama, davanın konusu gereği yer

almamaktadır. Saptanabildiği kadarı ile Anayasa Mahkemesi'nin Yardım Toplama Kanunu, belediyelerin bağış kabul etme yetkisi bakımından incelediği bir kararı da bulunmamaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde incelendiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu/5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kanun olmak bakımından, bağış kabul etme yetkisi noktasında özel kanun niteliğindedir. 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ise adından da anlaşılacağı üzere yardım toplama konusunun düzenlendiği genel kanun niteliğindedir.

Özetle, bağış ve yardım terimlerinin ve süreçlerinin belirsizliği karşısında, belediyelerin halktan elde edecekleri kaynakların 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nda yer alan kısıtlamaları tabi olmasının Şart'ta, Anayasa'da ve kanunlarda tanınan mali özerkliği sarsacağı açıktır. Kavramlar arası belirsizliğin ve tanınan mali özerkliğin zedelenme riskinin olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılması için belediyelerin 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'na özel bir hüküm konarak bu Kanun'un kapsamı dışında bırakılması uygun bir çözüm gibi görünmektedir.

SONUÇ

Belediyelerin Anayasa'nın 127. maddesinde kendilerine verilen 'mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak' görevlerini yerine getirebilmeleri için bağış kabul etmeleri örnekleri sık görülen bir uygulamadır. Belediyelerin bağış kabul etme yetkisinin ele alındığı bu çalışmada, söz konusu yetki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1982 Anayasası idari vesayet hükümleri ile 5392 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu üzerinden incelenmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, belediyelere açık şekilde mali özerklik tanımakta, bu özerkliğin kapsamını korunması bakımından taraf devletlere yükümlülükler yüklemektedir. Türkiye de Şart'a taraf olduğundan bu özerkliğin gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür. Şart'ın hükümlerine paralel olarak 1982 Anayasası da mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanun ile düzenleneceğini öngörmektedir. İdari vesayet ise ancak kanunda belirtilen esas ve usullere uygun olarak kurulabileceğine yer verilmektedir. 5392 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediyelere açık şekilde bağış kabul etme yetkisi tanımakta, belediyeler, bütçelerine gelir kaydederek bağış alabilmektedir. Söz konusu kanunlarda veya başka bir yasal düzenlemede, belediyelerin bağış kabul etme yetkisini sınırlayacak bir idari vesayet yetkisi hükmü de bulunmamaktadır.

2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu, kurum, dernek, vakıf gibi oluşumların yardım toplama esas ve usullerini düzenlemekte olup, söz konusu yardım faaliyetlerini birtakım kural ve izinlere bağlamaktadır. Belediyelerin bağış kabul etme yetkileri, söz konusu Yardım Toplama Kanunu karşısında zaman zaman tehlikeye girmekte, kanunda açık şekilde tanınmış bir idari vesayet yetkisi olmamasına rağmen merkezi yönetimin belediyelerin mali özerkliğini ihlal edecek şekilde hareket etmesine imkan verebilmektedir. Tarafı olunan uluslararası sözleşme ve Anayasa hükümlerinin belediyelere tanıdığı mali özerkliğin kapsamı ve güvenceleri açık şekilde düzenlenmişken, Yardım Toplama Kanunu ile belediyelerin bağış kabul etme yetkisinin tartışmalı konuma gelmemesi için benimsenebilecek başlıca yollardan bir tanesi, belediyelerin 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'na getirilecek açık bir hüküm ile kapsam dışı bırakılmasıdır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin, “Avrupa İnsan Hakları ve İç Hukukumuz”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1989, C. 44, S. 3, ss. 155-173.

Aliefendioğlu, Yılmaz, “Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuk Karşısında Durumu”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl, 11 Mayıs 2007, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 2008, ss. 153-166.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (E.T. 04.05.2020).

Arslan, Ahmet, Kamu Harcama, Kılavuzu, Hermes Matbaacılık, 4. Baskı, Ankara, 2016.

Bulgan, Erkan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Eskişehir, 2008.

Bülbül, Duran, Yerel Yönetimler Maliyesi, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.

Council of Europe (2010), European Charter of Self- Government and Explanatory Report, https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf (E.T. 04.05.2020).

Çelik, Abdullah, “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi C.18, S. 1, 2013, ss. 17-28.

Çetinkaya, Özhan, Mahalli İdareler Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

Çetinkaya, Özhan; Demirbaş, Tolga, “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri, 2010, ss. 1-18.

Ercan, Erdem, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik Anayasal ve Yasal Boyutuyla, Yerel Yönetimlere İlişkin Son Değişiklikler İşlenmiş, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.

Eren, Fikret, Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2019.

Ergül, Ozan, “Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Antlaşmalar Kanun Hükmündedir”, Yıldırım Uler’e Armağan, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa, 2014, ss. 65-86.

Göçmen, İlke, “1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı Türk Hukukunda Etki Doğurur mu: Malların Serbest Dolaşımının Üç Alt Unsuru Özelinde Bir Değerlendirme”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s. 149, ss. 253-284.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 21. Baskı, Bursa, 2014.

Gözler, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.

Gözler, Kemal; Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.

Gözübüyük, Şeref; Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, C. I, Turhan Kitabevi, 11. Baskı, Ankara, 2008.

Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011.

Hacı, Can, “Türk Hukuk Düzeninin Milletlerarası Hukuka Açıklığı”, Yasama Dergisi, S. 12, 2009, ss. 5-65.

İçmen, Murat, İçmen, Rana, “Belediyelerde Mali Özerklik: Antalya Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 7, 2020, ss. 34-49.

Kalabalık, Halil, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

Keleş, Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. C. 4, S. 6, 1995, ss. 3-19.

Kesik, Ahmet, “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C. 5, S. 10, 2005, ss. 75-103.

Kılıçoğlu, Ahmet, Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.

Koçak, Yüksel, Neo-Liberalizmin Türkiye’deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: Özelleştirme, Savaş Yayınevi, Ankara, 2011.

Muratoğlu, Mahir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 69, S. 1-2, 2011, ss. 737-775.

Mutluer, Kamil, Öner, Erdoğan Öner, Kesik, Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2018.

Mutluer, Kamil, Öner, Erdoğan Öner, Kesik, Ahmet Kesik, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, İstanbul, 2016.

Mutluer, Kamil, Öner, Erdoğan, Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Basımevi, İstanbul, 1996.

Öncel, Yenal, Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 1992.

Pazarcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, 17. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.

Sur, Melda, Uluslararası Hukukun Esasları, 13. Baskı, Beta, İstanbul, 2019.

“Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto”, CM/Res(2020)1, 15 January 2020, <https://rm.coe.int/168099817d> (E.T. 05.11.2021).

Şengül, Ramazan, Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli, 2014.

Tan, Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Ankara, 2014.

T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Yardım Toplama, <https://www.siviltoplum.gov.tr/yardim-toplama-hakkinda> (E.T. 26.08.2021).

Tekin Apaydın, Deniz, “ Monizm-Düalizm İkileminde Türk Hukuk Sistemi: Uluslararası Hukuka Bakış Üzerine Doktrinel Uzlaşmazlığın

Nedenleri ve AB Hukuku Işığında Bir Değerlendirme”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 1, 2018, ss. 529-560.

Torun, Fatih, Belediye Gelirleri, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

Ulusoy, Ali, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, İstanbul, 2019.

Yeşilyurt, Nazile İrem, “Danıştay Kararlarında Uluslararası Antlaşmaların Normatif Değeri”, İnsan Hakları Yıllığı, C. 32, 2014, ss. 1-29.

Yeter, Enis, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 1, 1996, ss. 3-13.

Yılmaz, Zülfiye, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı, Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın Taraf Devletlerde Uygulaması ve Türkiye Karşılaştırması, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

Yüzbaşıoğlu, Necmi, “Avrupa İnsan Hakları Hukukunun Niteliği ve Türk Hukuk Düzenindeki Yeri Üzerine”, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Dergisi, C. 2, S. 1, 1994, ss. 26-38.

Zevkliler, Aydın, Gökyayla, Emre, Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, 17. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

FAYDALANILAN MAHKEME KARARLARI

Avrupa Birliği Adalet Divanı Demirel Kararı, 30.10.1987, S. 12/86, Slg. 1987, 3719, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0c24007e-e7b6-425a-8710-6121fdcf8eaf.0002.03/DOC_2&format=PDF (E.T. 06.11.2021).

Avrupa Birliği Adalet Divanı Sevince Kararı, 30.09.1987, S. 12/86, Slb. 1987, 37199, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1dc69627-f5cc-4157-937b-97e8e27d6a31.0002.03/DOC_2&format=PDF (E.T. 06.11.2021).

AYM, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, (R.G. 26.11.1988, S. 20001).

AYM, T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, (R.G. 29.12.2007, S. 26741).

AYM, T. 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5, (R.G. 29.12.2007, S. 26741).

AYM, T. 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191, (R.G. 22.02.2013, S. 28567).

AYM, T. 27.12.2012, E. 2012/102, K. 2012/207, (R.G. 02.04.2013, S. 28606).

AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, (R.G. 18.09.2014, s. 29123).

AYM, T. 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, (R.G. 26.07.2014, S. 29072).

AYM, T. 11.09.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, (R.G. 10.01.2015, S. 29232).

AYM, T. 22.06.2016, E. 2015/106, K. 2016/128, (R.G. 23.09.2016, S. 29836).

AYM, T. 05.07.2018, E. 2018/7, K. 2018/80, (R.G. 06.10.2018, S. 30557).

AYM, T. 05.07.2018, E. 2018/15, K. 2018/78, (R.G. 26.11.2018, S. 30607).

AYM, T. 25.06.2020, E. 2019/11, K. 2020/35, (R.G. 19.08.2020, S. 31218).

Danıştay Daireler Kurulu, 22.12.1967, E. 1966/503, K. 1967/1145.

Danıştay Daireler Kurulu, 28.6.1968, E. 1965/160, K. 1968/524.

Danıştay 12. Dairesi, 24.4.1978, E. 1977/1349, K. 1978/955.

Danıştay 11. Dairesi, 26.10.1978, E. 1975/716, K. 1978/4789.

Danıştay 10. Dairesi, 8.3.1983, E. 1982/4004, K. 1983/457.

Danıştay Vergi Daireleri Kurulu, 4.11.1983, E. 1982/3, K. 1983/1.

Danıştay 10. Dairesi, 20.12.1988, E. 1987/56, K. 1988/2324

Danıştay 10. Dairesi, 10.11.1992, E. 1991/1262, K. 1992/3911.