

BELEDİYELERİN VESAYET DENETİMİNE FARKLI BİR BAKIŞ

Burak Hamza ERYİĞİT¹

Özet

Bu çalışmanın amacı Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı bağlamında Türkiye’de yapılan yerel yönetim reformlarının merkez yerel ikileminde ortaya koyduğu yeni vesayet ilişkisini 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabi belediyeler açısından değerlendirmektir. Bu çalışmada Türkiye’de merkez-yerel ikileminde var olan vesayet ilişkisi üç açıdan irdelenmiştir: 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, yeni uygulamaya giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Yüksek Yargı’nın vermiş olduğu kararlar... Her bir açıyı incelemek için söz konusu olgulara dair veriler içerik analizi ve arşiv araştırması yöntemi kullanılarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu değerlendirmeler neticesinde, Türkiye’de 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda vesayet ilişkisinin ağırlıklı takdir yetkisi üzerinden yürütüldüğü, yeni belediye kanunlarında takdir yetkisinin olabildiğince sığlaştırılarak hukuka uygunluk denetiminin ön plana çıkartıldığı iddiasının yüksek yargının da takınımış olduğu tavır nedeniyle çok da gerçekçi olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu sonuçtan hareketle idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından kullanılan hukuka uygunluk ve yerindelik denetimine dair vesayet ilişkisinin nasıl olması gerektiği ele alınıp çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Merkezi Yönetim, Vesayet, Takdir Yetkisi, Hukuka Uygunluk.

JEL KODU: L3

A DIFFERENT VIEW TO TUTELAGE AUDIT OF MUNICIPALITIES

Abstract

The aim of this study is to evaluate local government reform in Turkey in terms of municipalities subject to 5393 numbered municipal law that revealed new tutelage relationship of local and center dilemma in the context of New Public Management Approach. In this study, the tutelage relationship that exists in the central-local dilemma in Turkey has been examined from three perspectives: 1930 and 1580 numbered municipal laws, Municipal Law No.5393 of new applications and the decisions given by the High Judiciary. The data on the cases have been subjected to evaluation using content analysis and archival research method to examine every angle. As a result of this evaluation, the tutelage relationship in Municipal Law No. 1580 in Turkey is conducted through weighted discretion, the claims of the exercise of discretion narrowed as far as possible while bringing the law to the forefront of compliance with laws audit concluded that unrealistic because of the higher judiciary attitude. Moving from this result of the study, how

¹ Yrd. Doç. Dr, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi/Yerel Yönetimler Bölümü, burak.eryigit@marmara.edu.tr

compliance with the law and tutelage relations regarding propriety audit can be improved for the integrity of administration is addressed and the study is completed.

Key Words: *Municipality, central administration, tutelage, discretion, compliance with laws.*

JEL CODE: L3

1. Giriş

Kamu yönetimi sisteminde merkez-yerel arasındaki ilişkinin dimağını belirleyen en önemli olgu; pek tabii ki özerklik olarak ifade edilebilir. Devletlerin benimsemiş olduğu siyasi ve idari yapılanma; özerkliğin içeriğini ve sınırlarını belirleyen en temel etkidir. Merkezden yönetim anlayışına göre oluşturulmuş üniter devlet yapılarında merkez yerel arasındaki ilişkileri belirleyen asli kavram, idari özerklik anlayışı üzerine yaslanmaktadır. Günümüzde üniter yapıyı benimsemiş olan pek çok devlet, idari özerklik üzerine yapılanmalarını tesis etmişlerdir. Fakat bu yapıyı benimseyen devletlerde idari özerkliğin uygulanması ve sınırları farklılık göstermektedir. Bu farklılığı ortaya koyan en temel veri; siyasi kültür, demografik yapı, coğrafi koşullar, ekonomik şartlar, tarihsel derinlik, sosyolojik özellikler ve merkez ile yerel arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımı ile bu görev, yetki ve kaynakların gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını sorgulayan denetim sistemini de içeren yönetsel yapıdır.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında var olan denetim ilişki, vesayet denetimi olarak adlandırılmaktadır. Kökeni Arapça olan vesayet kavramı, Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde isim halinde vasilik olarak ifadelendirmiştir (www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=-TDK.GTS.555b2636a2aa63.70122316 (Erişim Tarihi: 06.05.2015)). Vesayet kavramı aslında bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında, haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması olarak görülür. Vasi ve vesayet altındaki kişi arasındaki ilişkide, sadece vasi medeni hakları kullanma hakkına sahip olup, vesayet altındaki kişinin tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkı yoktur. İdari vesayet kavramı, özel hukuktaki kavramlardan çok farklı bir anlam taşır (Bayram, 1996:36).

Eryılmaz idari vesayeti; yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir idare (merkezi yönetim) tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi olarak tanımlamış ve anayasal bir kurum olan vesayet denetiminin mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yapıldığını ifade etmiştir (Eryılmaz, 2013:316-317). Gerçekten Eryılmaz’ın söylediği gibi 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 4. fıkrası; yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili olarak “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” (1982 Anayasası, Resmi Gazete Tarih: 09.11.1982, Sayı: 17863 (Mükerrer).demek suretiyle idari denetim türü olan vesayet denetiminin gerekçesini, içeriğini ve denetim şeklinin adını ortaya koymuştur. Bu bağlamda anayasa, vesayet denetiminin içeriği ve şekli kanunlar ile düzenleneceğini açıkça ifade etmiştir.

Yukarıda teorik ve hukuki çerçevede yapılan yorumlar ışığında vesayet denetimi; bir kısım yerel kamusal mal ve hizmetleri daha etkin, verimli, kaliteli, hızlı ve sürekli sunabilmek için belli bir coğrafyada merkezi yönetim dışında yerinden yönetim ilkesine göre yapılandırılmış kamu tüzel kişilerinin, merkezi yönetim ile bütünlük içinde ve uyumlu hareket etmesini sağlamak adına merkezi yönetim ile merkeze hiyerarşik olarak bağlı taşra teşkilatı tarafından coğrafi yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladıkları denetime denilebilir.

Türkiye’de belediyeler üzerinde merkezi yönetim tarafından uygulanan vesayet denetimi daha önceleri esaslı olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu (1580 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 03.04.1930, Sayı: 1471) çerçevesinde sınırları çizilmiş ve 1985 yılında uygulamaya giren 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’da da bu sınırlara bağlı bir vesayet vurgusuna yer verilmiştir². Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı bağlamında 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye

² 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih: 23.02.1985, Sayı: 18675. (Bu kanunda merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki vesayet ilişkisinin 11. maddede ele alınan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü vasıtası ile nasıl yürütüleceği ele alınmıştır).

Kanunu (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874), vesayet denetiminin sınırlarını ve içeriğini farklılaştırmıştır. Her ne kadar yüksek yargı organlarının vermiş olduğu kararlar ile vesayet yetkisi konusunda bir geriye gidiş algısı oluşsa da; Anayasa Mahkemesi'nin son dönemde vermiş olduğu kararlar özerk yerel yönetim anlayışını destekler bir vaziyet almıştır. Bu çalışmada eski ve yeni belediye kanunları kapsamında merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki vesayet denetimi ilişkisi, yüksek yargının vermiş olduğu kararlar minvalinde incelenmiş; elde edilen sonuçlar üzerinden yerel yönetimlerin vesayet denetiminin nasıl gelişmesi gerektiğine dair çıkarımlarda bulunulmuştur.

2. 5393 Sayılı Belediye Reformu ve Vesayet Denetimi

Bir mahallî idare teşkilatı olarak belediye idaresinin görevleri, mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde 81 bent hâlinde sayılmıştır. Kanunun 16. maddesinde belediyenin elindeki kaynakların büyüklüğüne göre bahsi geçen görevlerden bazılarını yapmakla zorunlu olduğu, 17. maddede ise bazı görevlerin ihtiyari olduğu vurgulanmıştır. 19. maddede de bu kuruluşların sahip olduğu yetki ve imtiyazlara değinilerek bu yetki ve imtiyazların belediyelerin genel karar organı olan belediye meclisleri çerçevesinde değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinde belediye meclisinin müzakere edeceği ve karar vereceği işler sayılmış, 71. maddesinde ise belediye meclisinin hangi kararlarının vesayet makamı tarafından onamaya tabi olduğu belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre belediye bütçesi, kesin hesap, sokak ve meydanların plana ve programa uygun olarak tanzim ve ıslahı, sınıflandırılması, isimlendirilmesi, numaralandırılması, buna göre ağaçlandırma, döşeme, aydınlatma, süsleme, duracak, sığınacak, dinlenecek yerlerin yapılması ve bakımı, plan ve programlara uygun bazı altyapı faaliyetleri (lağım ve çukurların inşaa ve tamiri), borçlanma ve borç verme, vergi ve resimler dışında verilen hizmetler için ücret tarifeleri, imar planları, enerji ve diğer tesisat çalışmaları, belli bir bedelin üstündeki davaların sulhen tasfiyesinin kararı, belediye zabıtası hakkındaki düzenleme vesayet makamının onayına tabi kararlardandır. Aynı Kanun'un 72. maddesine göre, 25 yıldan fazla bir müddet için yapılan borç verme ve borçlanmaya ait kararlar, il idare kurulu ile valinin görüşü ve Danıştay'ın kararı ile kesinlik kazanacağı ifade edilmiştir.

Bunlardan başka 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye sınırlarının kesinleşmesi ve uyuşmazlıkların çözülmesi (madde: 4-5), belediye veya belediye aksamının ayrılması veya parçaların belediye ile birleştirilmesi (madde: 7), mahallelerin kurulması, ilgası ve isimleri ile sınırlarının tayini (madde: 8), belde isminin değiştirilmesi (madde: 9), belediye şubelerinin kurulması (madde: 10), bir veya birkaç köyün birleştirilerek belediye idaresi tesis edilmesi (madde: 11), tahvil çıkartılması (madde: 19), meclisin işlerinin uzaması veya olağanüstü toplantısı (madde: 54), belediye meclislerince kati surette verilen kararlara itiraz (madde: 73), belediye meclislerinin hükümsüz sayılacak kararları (madde: 74), yıllık çalışma raporu (madde: 76), belediye başkanının boşalması halinde seçimi ile ilgili meclisin toplantıya çağırılması (madde: 93), belediye organları arasındaki uyuşmazlıkların kati surette giderilmesi (madde: 97), gibi durumların da vesayete tâbi olduğu belirtilmiştir.

Burada özellikle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. Maddesi üzerinde durmak gerekir. Bahsi geçen kanunun 73. Maddesi: "Belediye meclisleri tarafından itihaz edilen mukarrerattan 71 ve 72'nci maddelerde yazılı olan hususattan gayri mevadda mütaallik meclis mukarreratı katidir. Ancak bu kabil mukarrerata usulen ilan tarihinden itibaren on gün zarfında vilayet merkezi olmayan beldelerde belediye reisi veya alakadarlar tarafından vilayete; vilayet merkezi olan beldelerde belediye reisi veya alakadarlar tarafından Dahiliye Vekaletine müracaatla itiraz olunabilir. Vilayete işar olunan itirazlar kaymakamın mütalaası alındıktan sonra vilayet idare heyetince nihayet on beş gün zarfında; vilayet merkezi olan beldelerde Vekaletle yapılan itirazlar valinin mütalaası alındıktan sonra nihayet bir ay zarfında Şurayı Devletçe tetkik ve bir karara raptolunur. Yapılan itiraz ve müracaatların yukarıda yazılı alakadar makamlarca tetkiki neticesine kadar vali meclis kararlarının tatbik ve icrasını tehir ettirebilir"; denilmektedir. Söz konusu düzenleme ile belediye meclisinin vesayet makamının onayına tabi olmadan kesinleşen kararlarına karşı bir itiraz olduğunda itiraz olunan kararlar üzerine de yeni bir vesayet sürecinin başlatılmasına olanak sağlandığı açıkça görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bir yerde belediye kurulması (madde: 4), sınırların kesinleşmesi (madde: 6), sınır uyuşmazlıklarının çözümü (madde: 7), birleşme ve katılma (madde: 8), belediye içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi (madde: 9), belde adının değiştirilmesi (madde: 10), tüzel kişiliğin sona ermesi (madde: 11), katı atık toplanması, toplu taşıma, içme suyu ile kaynak suyu ve endüstri suları ile bunların uzaklaştırılmasının sağlanması için imtiyaz verme (madde: 15), yurtiçinde diğer belediyeler ile birlik kurma ve yurt dışında diğer belediyeler ile işbirliği yapma, kardeş kent ilişkisi kurma, ortak faaliyet ve projeler gerçekleştirme (madde: 18), belediye meclisinin çalışması ve katılıma ilişkin usul ve esaslara dair yönetmelik (madde: 19), meclis kararlarının kesinleşmesi (madde: 23), belediye meclisinin başkan hakkında aldığı

yetersizlik kararı ve sonuçları (madde: 26), meclis üyeliğinin sona ermesi (madde: 29), belediye başkanlığının sona ermesi (madde: 44), belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler (madde: 45), belediye başkanı görevlendirilmesi (madde: 46), görevden uzaklaştırma (madde: 47), norm kadro standartlarının belirlenmesi ve personel istihdamı (madde: 49), belediye zabıtasının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri ile taşınması gereken nitelikler (madde: 51), itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri ile taşınması gereken nitelikler (madde:52), belediyelerin iç ve dış denetimi (madde: 55), belediyelerin idari işlemlerinin denetimi (madde: 55), hizmetlerde aksamanın söz konusu olması halinde merkezi yönetimin doğrudan müdahalesi (madde: 57), mali denetime dair hususlar (madde: 58), belediyelerin bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar (madde: 65), borçlanma ve tahvil ihracı (madde: 68), arsa ve konut üretimine dair düzenlemeler (madde: 69), şirket ve işletme tesisi (madde: 70-71), kentsel dönüşüm ve gelişim alanları ile ilgili işlemler (madde: 73), belediyelerin yurtdışı ilişkileri (madde: 74), diğer kuruluşlarla kurulacak ilişkiler ve ortaklaşa yapılacak faaliyetler (madde: 75), belediye hizmetlerine gönüllü katılım (madde: 77), ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımı (madde: 81) gibi hususlarda vesayet ilişkisine yer verildiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun vesayet ilişkisi açısından meclis kararlarına yönelik vesayet makamının işlemlerini takdir yetkisinden hukuka uygunluk noktasına çekmesi, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarının liste yönteminden genel yetki yöntemine evirmesi, görev, yetki ve sorumluluklarında genişlemeye gidilmesi ve bu işlerde ağırlıklı hukuka uygunluk denetimini öncelemesi, diğer kurum ve kuruluşlarla direk yazışma hakkının sağlanması, hizmetlerini sunarken alternatif birçok yöntem kullanılmasının önünün açılması, yerel özerklik açısından önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Ancak bu kanun kapsamında merkezîyetçi bakışın ve belediyeleri merkezin birer uzantısı gibi gören yaklaşımın da devam ettiğini görmek mümkündür. Türkiye'nin Osmanlı Devleti'nden günümüze tarihsel süreçte yaşadığı kırılmalar ve ulus devlet üzerine güçlü bir yapı kurma gayretlerine rağmen devam eden ayrılıkçı hareketler sorunu, Fransa'dan örnek alınan idari sistem, merkezîyetçi bürokratik yapıda elde edilen tecrübe, mevcut kanunun vesayeti korumaya meyilli düzenlemelerinin nedenleri arasında gösterilebilir.

Mülki idareye verilen vesayet yetkilerindeki sayısal azalmanın, vesayetin etkisini azaltmadığı da söylenebilir. Örneğin, 5393 sayılı Kanun'un "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57. Maddesi ile getirilen vesayet yetkisi, belediye hizmetlerinin yürütümüne merkezden yönetimin el koyması anlamına gelmektedir (Ciner ve Karakaya, 2013:83).

Ayrıca merkezi idareye ait olan idari vesayet yetkileri korunmuş ve taşraya ait olan idari vesayetin bir kısmı merkeze alınmıştır. Belde adının değiştirilmesi önceden Bakanlar Kuruluna ait iken İçişleri Bakanlığı'na devredilmiş, imtiyaz yöntemi ile devir önceden olduğu gibi Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararına bırakılmış, şirket kurma ve kurulan şirketlere iştirak için izin yetkisi Bakanlar Kurulu'nda kalmış, 1580 sayılı kanunda mülki idare amirine tanınmış olan borçlanmaya onay yetkisi belli bir oranı aşan borçlanmanın onayı itibari ile yeni kanunda İçişleri Bakanlığı'na aktarılmış, belediyelerin yurtdışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapması ve kardeş kent ilişkisi kurmasında izin İçişleri Bakanlığı'na tanınmış, daha önce belli bir sebebe bağlı olmayan belediye başkanı görevlendirme ise belli koşullara bağlanarak İçişleri Bakanlığı ve Valilik uhdesine bırakılmış, büyükşehir belediyelerinde genel sekreterin atanmasındaki yetki İçişleri Bakanlığı'nda kalmıştır (Can, 2011:47). Ayrıca 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda yerel yönetimlerin birlik kurmasındaki karar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi Bakanlar Kurulu uhdesinde tutulmuştur (Can, 2011:47).

Yukarıda vesayet ilişkisine dair düzenlemeler incelendiğinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre her ne kadar yerindelik denetimini sınırlandıran ve hukuka uygunluk denetimini güçlendiren düzenlemelere yer vermiş olsa da; hukuka uygunluk denetimi kapsamında olması gereken birçok hususta yerindelik denetimine öncelik verdiği gözlerden kaçmamaktadır. Ayrıca burada vesayet ilişkisinin subsidiarite yaklaşımına göre yapılandırılmadığı da göze çarpmaktadır. Yani bir kısım vesayet yetkisini kullanan makamlar ilgili kanunda; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Danıştay, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı vb. şeklinde belirlenmiştir. Hâlbuki bahsi geçen vesayet yetkilerinin bir kısmı daha yerel vesayet makamlarında olacak şekilde düzenlenmesi mümkündür. Örneğin belediyelerin stratejik planlaması ile ilgili düzenlemeler Kalkınma Ajansları, belediyelerin birlik kurması eğer ilçe içinde ise kaymakamlık; il içerisinde ise valilik ve birden fazla ili kapsamı halinde İçişleri Bakanlığı'nın izni ile mümkün hale getirilebilir. Büyükşehir belediyesi genel sekreterinin atanması ile ilgili onay İçişleri Bakanlığı yerine büyükşehrin bağlı bulunduğu vali tarafından gerçekleştirilebilir. Borçlanmaya, şirket kurulmasına, kurulan şirketlere iştirak hususlarda da kademeli olarak giderek; miktara göre kaymakam, vali, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu'nun onayına müracaat etmek daha etkin ve verimli sonuçlar verebilir.

Diğer taraftan ülkemizde merkezîyetçi ve tek tipleştirici bir geleneğin uzunca bir dönem uygulanmış olması nedeniyle, uygulamada bazı sıkıntılarla karşılaşıldığında, yerel özerkliği arttıran ve farklılaşmalara imkân veren bazı düzenlemelerden kolayca geri dönülebildiği ve yeniden merkezîleşme yoluna gidilebildiği

de görülmektedir. Örneğin özellikle 2011 ve 2012 yıllarında, planlama ve kentsel dönüşüm alanında merkezi yönetimi yetkili kılan ve yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlandıran düzenlemeler bunun örneğidir. Ayrıca ülkemizde çeşitli çevrelerde, merkeziyetçi arzuların kuvvetli oranda devam etmekte olduğu bilinen bir gerçektir (Arıkboğa:2015:67).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda; “kanunen belirli olan olağan veya olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa”, “kanunen belli olan yerden başka bir yerde toplanırsa”, “kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa”, “siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa”, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedileceği belirtilmiştir (madde: 53) 5393 sayılı Kanun, belediye meclisinin fesih nedenlerini daraltmıştır. 5393 sayılı Kanun ile; “belediye meclisinin işlerini ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye uğratmak” ve “belediyenin kendisini ilgilendirmeyen siyasi konularda karar alması” fesih nedeni olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla, eski Kanunda öngörülen ilk iki fesih nedeni ortadan kaldırılmış ve siyasi meseleleri müzakere etme ve siyasi temennilerde bulunma şeklinde öngörülen fesih nedeni “müzakere etme ve temennide bulunma”nın ötesinde, belediyeye ilgili olmayan siyasi konularda “karar alma” şeklinde (Sobacı, 2015) daha objektif hukuki temellere oturtulmuştur. Diğer türlü belediye meclisleri zaten siyasi yapılarıdır ve yaptığı iş ve işlemlerin siyasal boyutu nedeniyle sürekli tehdit altında kalmışlardır.

3. Yüksek Yargı'nın Vesayete Bakışı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yapmış olduğu en önemli düzenlemelerden birisi (madde: 14), “başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır”; şeklindedir. Dönemin Cumhurbaşkanı ve bir kısım ana muhalefet milletvekillerinin iptal başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi bu maddeyi “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri de” yapmakla görevlendirilmeleri, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmaksızın, 5393 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracağı olgusundan hareketle çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kuralın, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2005/95, Karar No: 2007/5, Resmi Gazete Tarih: 29.12.2007, Sayı: 26741).

Toplumsal hayatta ortaya çıkan gelişmeler ihtiyaçların dönüşümünü ve farklılaşmasını beraberinde getirmektedir. Söz konusu dönüşüm ve farklılaşmayı takip edebilecek ilkesel çerçeve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde şu şekilde ifadelendirilmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmış olup, Türkiye bu sözleşmeye 21.11.1988 tarihinde belli maddelerine çekinceler koymak kaidesiyle imza koymuş ve 09.12.1992 tarihinde onaylamıştır. Sözleşmenin yürürlük tarihi ise 01.04.1993 olarak belirlenmiştir. Resmi Gazete, Tarih: 03.10.1992, Sayı: 21364)

“Yerel yönetimlerin kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaktır. Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkinin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır”; denilmektedir.

Bahsi geçen maddenin ilgili fıkralarına Türkiye çekince koymamıştır. Dolayısı ile yukarıda çekince koymadığı madde ve fıkraların varlığına rağmen Anayasa Mahkemesi'nin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin 2. fıkrası için vermiş olduğu iptal kararı düşündürücüdür. Ayrıca ilgili düzenlemede kanun koyucu, “kanunlarla başka kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevler ve hizmetler” diyerek önemli bir sınırlama da getirmiş olmasına rağmen söz konusu düzenlemenin iptal edilmesi yerel özerkliği fazlası ile zedeleyen hususlardan olmuştur.

Belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi ile ilgili olarak 2005 yılında uygulamaya giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesi ilk haliyle: “Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur”; şeklinde bir düzenlemeye gitmiştir.

Anayasa Mahkemesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasını 2010 yılında vermiş olduğu gerekçeli kararla özetle (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2008/27, Karar No: 2010/29, Resmi Gazete, Tarih: 21.06.2010, Sayı: 27619); ...“idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idarece yerel yönetimler üzerinde anayasa ile tanınan ve çerçevesi çizilen idari vesayet yetkisinin 5393 sayılı Yasa'nın 23. maddesinin beşinci fıkrası ile yalnızca hukuka uygunluk denetimi şeklinde, yargı eliyle gerçekleştirilmesi yolunda getirilen düzenlemeyle idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı, bu durumun ise Anayasa'nın 123. ve 127. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır”; diyerek iptal etmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile oluşacak hukuksal boşluğun kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden idareye konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapma imkânı vermek amacıyla bir yıl süre tanıması ve iptal kararının bir yıl sonra yürürlüğe girmesini kararlaştırmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin kararın Resmi gazetede yayınlanmasından itibaren geçen bir yıl içinde yeni bir yasal düzenleme yapılmadığı için iptal kararı yürürlüğe girmiş ve 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin 5. fıkrası yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda bir hukuksal boşluk doğmuş olup, bugün için en büyük mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim Danıştay Dava Daireleri Kurulu 2013 yılında vermiş olduğu bir kararında; (Danıştay İDDK 18.03.2013 tarih ve 2012/1896 Esas 2013/914 Karar Sayılı Kararı) “vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi dikkate alındığında mahalli idarenin mahalli niteliği aşan kamu hizmetlerine yönelik iş ve işlemlerine karşı İYUK'un 2. maddesi kapsamında subjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amirinin dava açabileceğini” hükme bağlamıştır (Boztepe, 2014:107).

Söz konusu iptal kararında vesayet denetimine yönelik İl Özel İdaresi'nin 15. maddesi ile ilgili 2007 yılında verilen iptal kararına da atıf yapılmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 22.02.2005, Sayı: 25745)'nun belli maddelerinin anayasaya aykırılığı iddiası ile dönemin cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi milletvekillerinin iptal istemiyle 2005 yılında yapmış olduğu başvuru 2007 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından karara bağlanmıştır. Söz konusu maddeler içerisinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası da yer almaktadır. 15. maddenin 2. fıkrasında “yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir” hükmündeki “...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar...” ifadesi iptal edilmiştir. Böylece 15. maddenin 2. fıkrası “yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar kesinleşir”; şeklinde kalmıştır. Yine 15. maddenin 3. fıkrasında da “vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir”; hükmü iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2005/32, Karar No: 2007/3, Resmi Gazete Tarih: 29.12.2007, Sayı: 26741).

Böylece il genel meclisinin tüm kararları adeta 5302 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte olan eski il özel idare kanununda olduğu gibi valinin onanmasına tabi hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesi kararının yürürlüğe girmesine karşın yasama organınca yeni bir düzenleme yapılmadığından valilere seçilmiş il genel meclisinin almış olduğu tüm kararlar üzerinde mutlak bir vesayet denetimi yetkisi tanınmıştır (Boztepe, 2014:108).

Vesayet denetiminin sınırlarını belirleyen belediye ve il özel idaresi kanunlarındaki iptal kararları Anayasa Mahkemesi'nin 11 üyeli eski yapısında 6 üyenin maddelerin iptali yönünde oyuna karşılık iptal isteminin reddine yönelik 5 karşı oyla alınmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin eski yapısına rağmen vesayet denetimine ilişkin bahsi geçen maddenin bir fazla oy ile reddedilmesi; belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi ile çerçevesizliğine yönelik algının yüksek yargıda güçlenmeye başladığının delili gibi değerlendirilebilir.

Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışması konusunda 5393 sayılı Kanun'un 78. maddesinde yapılan düzenleme hakkında merkezi yönetim bürokrasisi kadar yüksek yargının tavrı da büyük önem arz etmektedir. Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), pasaportlar ile ilgili valilik kanalını kullanmadan direk emniyet ile yazışma yapması karşısında İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nün valilik üzerinden evrakların gönderilmesini istemesi üzerine Danıştay 10. Dairesi'nde İBB tarafından dava açılmış ve 2005/9275 esas 2008/4830 sayılı kararıyla ilgili işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir (Danıştay 10. Dairesi Kararı, Esas No: 2005/9275, Karar No: 2008/4830). İBB söz konusu kararı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na taşımış ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2009/1941 esas, 2013/1640 sayılı kararı (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı, Esas No: 2009/1941 Karar No: 2013/1640) ile Danıştay 10. Dairesi'nin kararının usul ve hukuka uygun bularak onanmasına karar vermiştir. Bu kararın, belediyelerin merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlar karşısında

kişiliğinin oluşumunu engelleyici, belediyelerin merkezi yönetimin bir uzantısı gibi görüldüğünün ispatı olan vesayetçi anlayışın yansımaları ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 78. maddesine açıkça aykırı bir karar olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin ve dolayısı ile belediyelerin üzerinde uygulanan vesayet denetimi, yerel özerklik olgusu ile ters orantılı bir ilişki içindedir. Nitekim denetimin alanı ve içeriği ne kadar güçlü olursa özerkliğin o kadar daraldığı anlamı ortaya çıkmaktadır. Denetimin alanı ve içeriğinin daralması ise özerkliğin geniş olduğu şeklinde anlaşılabilir. Yerel yönetimlerin özerkliği sadece idari boyut taşımadığı için mali özerkliğe yönelik düzenlemeler de büyük önem arz etmektedir. Her ne kadar 2011 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından vergilendirme konusunda yasama organı tarafından Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrasında açıklandığı şeklinde sadece Bakanlar Kurulu'na yetki verilebileceği bunun dışında, olağan dönemlerde vergilendirme konusunda takdir yetkisine ve keyfiliğe yol açabilecek bir yetkinin belediye meclisi dâhil hiçbir mercie verilemeyeceğine yönelik bir karara varmış ise de (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2009/42, Karar No: 2011/26, Resmi Gazete, Tarih: 14.05.2011, Sayı: 27934); 2013 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesine de atf yaparak vergilendirme yetkisinin sahibinin devlet olduğu, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar içinde ülke çapında uygulanan vergiler yönünden Bakanlar Kurulu eli ile kullanmasının Anayasanın 73. maddesi gereği olduğu, ancak yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin bir kısım vergi, resim harç ve benzeri yükümlülükler bakımından kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde oran belirleme yetkisinin verilmesinin vergilendirme konusunda anayasanın 73 ve 127. maddelerine aykırılık içermediği yargısına varmıştır (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2012/158, Karar No: 2013/55, Resmi Gazete Tarih: 18.01.2014, Sayı: 28886).

Anayasa Mahkemesi'nin bir buçuk yıl ara ile aynı konuda vermiş olduğu iki farklı yargının Anayasa Mahkemesi'nde 2010 referandumundan sonra yaşanan değişimin devam etmesi şeklinde okunabilir. Anayasa Mahkemesi'nin 2013 yılında vermiş olduğu kararın yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirici önemli bir adım olduğu söylenebilir. Nitekim Türkiye'nin kuruluş döneminde nüfusun yaklaşık % 75 oranında köylerde yaşadığı ve köylerin belediyelerden daha önemli olduğu bir dönemde 1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu (442 Sayılı Köy Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 07.04.1924, Sayı: 68)'nda (madde: 16-17) salma yöntemi vasıtasıyla köy yönetimlerinin belli bir miktarı aşmamak üzere vergi toplayabileceği ifade edilmiştir. Söz konusu düzenlemeden de anlaşılacağı gibi yerel yönetimlere tanınan mali özerkliğin sınırlarını gösteren ve 1920'li yıllarda kanun koyucunun bakış açısını gösteren bu düzenlemeye; belediyeler açısından Anayasa Mahkemesi 2013 yılında yaklaşmıştır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Türkiye'de kamu yönetimi ve yerel yönetim sistemi 2002 yılından sonra yeni kamu yönetimi yaklaşımı düzleminde güçlü bir dönüşüme girmiştir. Bu dönüşümün en önemli ayaklarından birisini yerel yönetim reformları oluşturmuştur. Bu bağlamda 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 75 yıldan beri uygulanan 1580 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunlar açısından eski ile yeniyi ayırt etmekte kullanılabilecek en önemli olgunun yerel özerklik olduğu söylenebilir. Belediyelerin özerkliğinin sınırlarını belirleyen şey ise bu kuruluşlar üzerinde uygulanan denetimin boyutlarıdır.

Bu kapsamda eski ve yeni belediye kanunları kıyaslamalı ele alındığında eski belediye kanununda vesayet yetkisinin ağırlıklı olarak merkezi yönetimin yerindelik denetimi üzerine temellenmiştir. Hukuka uygunluk denetimi ise yerindelik denetiminden arta kalan boyutta işlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise kanun koyucu 1580 sayılı Mülga Belediye Kanunu'ndan farklı olarak hukuka uygunluk denetimini ön plana çıkartmayı yeğlemiştir. Fakat yeni kanunda merkezi yönetimin yerindelik denetimi yapabileceği alanları geniş tutmakta da beis görmemiştir. Bu minvalde; 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre sınırların kesinleşmesi, sınır uyuşmazlıklarının çözümü, mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belde adının değiştirilmesi, imtiyaz verme, birlik kurma ve uluslararası işbirliği ile kardeş kent ilişkisi kurmanın yanında ortak faaliyet ve projeler gerçekleştirme, meclisin yetersizlik kararı, kadro belirleme ve personel istihdamı, belediyelerin idari işlemlerinin denetimi, hizmetlerde aksamanın tespiti ve müdahale etme, şirket ve işletme tesisi, beldenin imarı ve kentsel dönüşüm, diğer kuruluşlarla ilişkiler, ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımı hususlarında merkezi yönetimin yerindelik denetimi ve dolayısı ile takdir yetkisi devam ettirilmiştir.

Özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde düzenlenen yeni vesayet ilişkisi dikkat çekicidir. Merkezi yönetimin Sulh Hukuk Hakiminden alacağı belediye hizmetlerinin aksadığına yönelik karar düzleminde bu hizmetleri ilgili belediyenin yerine geçerek verme yetkisi ile donatılmış olması, belediyelerin özerkliğini ciddi biçimde hırpalayan bir düzenleme olmuştur. Her ne kadar hukuki bir karar üzerinden bu sürecin yürütülmesi düşünülmüş ise de; hizmetlerin aksadığına dair vesayet makamının tespiti ile hukuki kararı verecek olan mercii konuları, tartışmalı bir boyutu ön plana çıkarttığı aşikardır. Ayrıca 5393 sayılı Kanun ile merkezi idareye ait olan idari vesayet yetkileri korunduğu gibi, daha önceleri taşrada olan

idari vesayet yetkisinin bir kısmı merkeze alınmıştır. Belediyelerin birlik kurmasındaki karar ise 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda yine Bakanlar Kurulu uhdesinde tutulmuştur.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı tarafından kullanılacak birçok vesayet yetkisinin başkent merkezli korunması ve paylaşılması, Türkiye'de yerel yönetimleri siyasi, hukuki, idari ve iktisadi yönden gelişimini engelleyen bir durum meydana getirmiştir. Halbuki hizmetlerin sunulmasında esas alınan subsidiarite ilkesinin; hizmetleri sunan idarelerin denetiminde de uygulanması gerekmektedir. Diğer türlü hizmetlerin halka en yakın yerden sunulması sağlanmış olsa bile vesayet denetiminin merkezi yönetimin başkent örgütlenmesi üzerine alınmış olması, bu hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşları tarafından sunulması ile çok bir fark oluşturmayacaktır. Çünkü denetim mercisinin merkezi yönetimin başkent teşkilatında olması, inceleme ve denetimlerin güçleşmesine ve etkin kararlar alınmasının zorlaşmasına neden olacağı gibi; yerel hizmetlerin aksamasına, gecikmesine, gereği gibi verilememesine de sebebiyet vermektedir. Bu nedenle vesayet denetiminde subsidiarite ilkesini destekleyici şekilde denetim yetkisinin yerel idarelere en yakın merkezi yönetim teşkilatı tarafından yapılması esas alınmalıdır. Eski Belediye Kanunu'nun belediye meclisinin feshine dönük yaptığı düzenlemeler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayı ve içerik olarak daraltılmıştır. Bu durum belediyelerin yerel özerkliğini güçlendiren önemli hususlardandır.

Anayasa Mahkemesi'nin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na yönelik açılan davalarda ilk önceleri vesayeti güçlendirici bir duruş sergilediği söylenebilir. Anayasa Mahkemesi'nin eski yapısında vesayeti güçlendirici duruşa yönelik verilen kararların bile güçlü çoğunluk yakalanamadan alınması dikkat çekicidir. Bu dönemde özellikle başka kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki görev ve hizmetleri belediyelerin yapabileceği ya da yapacağına yönelik düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na, yeni kamu yönetimi anlayışına ve bu minvalde düzenlemeleri içinde barındıran Belediye Kanunu'nun lafzı ile ruhuna aykırılık oluşturmuştur.

Belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi ile ilgili olarak Yeni Belediye Kanunu'nun hukuka uygunluğu esas alan tutumu, Anayasa Mahkemesi tarafından idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı ve Anayasa'nın 123. ve 127. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Söz konusu düzenleme ile hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetiminin de yapılmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ancak iptal edilen hüküm ile ilgili kanun koyucunun herhangi bir düzenlemeye gitmemiş olması hukuksal bir boşluk doğurmuş olup, mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi kalmamıştır. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da bu durumu destekleyen bir karar olarak vesayet ilişkisinde hukuka uygunluk denetimini ön plana çıkartmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin belediyelerin mali özerkliğine dair vergilendirme konusunda belediye meclislerinin yetkisine dair 2011 ve 2013 yılında vermiş olduğu birbirine zıt iki ayrı karar; her ne kadar bir kafa karışıklığı meydana getirmiş olsa da, bunu sadece konuyla alakalı düşüncenin evrilmesinden ziyade Anayasa Yargısı'nın yapısının evrilmesine de bağlamak yerinde olacaktır. Anayasa Mahkemesi'nin 2013 yılında vermiş olduğu kararın yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirici önemli bir adım olduğu söylenebilir. Nitekim Türkiye'nin kuruluş döneminde nüfusun yaklaşık % 75 oranında köylerde yaşadığı ve köylerin belediyelerden daha önemli olduğu bir dönemde 1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu'nda (madde: 16-17) salma yöntemi vasıtasıyla köy yönetimlerinin belli bir miktarı aşmamak üzere vergi toplayabileceği ifade edilmiştir. Söz konusu düzenleme de görüldüğü gibi yerel yönetimlere tanınan mali özerkliğin sınırlarını gösteren ve 1920'li yıllarda kanun koyucunun bakış açısını gösteren bu düzenlemeye; belediyeler açısından Anayasa Mahkemesi, 2013 yılında yaklaşmıştır.

Vesayet ilişkisi açısından eski ve yeni belediye kanunları kıyaslamalı irdelendiğinde yeni kanunun eski kanuna göre hukuka uygunluk denetimini ön plana çıkarttığı yadsınamayacak bir gerçektir. Fakat yeni kanunun hukuka uygunluk denetimi içerisinde olabilecek bir kısım düzenlemeyi takdir yetkisi üzerinden yerindelik denetimine konu etmesi gözlerden kaçırılmaması gereken önemli bir tespittir. Bu açıdan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ilgili olarak, saf hukuka uygunluk denetimini ön plana çıkarttığı yönündeki savunuların çok da gerçekçi olmadığı iddia edilebilir. Bu durumun en önemli nedeninin Türkiye'deki ayrılıkçı hareketler sorunu olduğu söylenebilir. Ayrılıkçı hareketler sorununun merkezîyetçi bakış ile çözüme kavuşturulmaya çalışılması hiç esnemeyen köprü gibi merkezi daha çok tehdit eden bir paradoksu beraberinde getirmesinin yanında yerelden gelişen demokratik yaklaşım ile daha reel çözüme ulaşabileceği tartışmalarına girmeden 5393 sayılı Kanun'da yerindelik denetimine bırakılmış birçok alanın hukuka uygunluk denetimine dönüştürülmesinin yerel yönetimleri daha güçlü ve şahsiyetli kılacağı bir gerçektir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerel yönetimler ile ilgili reformlara yönelik son dönemde göstermiş olduğu refleksler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile yeni kamu yönetimi yaklaşımına paralellik göstermektedir. Fakat Türkiye'de yakın zamanda vesayet yetkisinin yerindelik denetimine yaslanan boyutları

yanında özellikle yerele ait bazı yetki ve görevlerin merkezileştirilmesine dönük adımlar, bu kuruluşların özerkliğini zedeleyen başka bir negatif alanın genişlemesine neden olmuştur.

Merkezi yönetimin, yüksek yargının yerel özerkliği güçlendirici son dönemde gösterdiği tutumu göz önünde bulundurarak güçlü reformlara devam etmesi elzemdir. Belediyelerin güçlü bir kişiliğe kavuşması merkezi yönetimin kendilerine bu yönde alan açması ile mümkün olmayacaktır. Belediyelerin merkez karşısında güçlü bir kişilik kazanması ancak onların birlikte hareket etmesi ile mümkün görülmektedir. Bu kapsamda başta Türkiye Belediyeler Birliği olmak üzere diğer bölgesel yerel yönetim birliklerine büyük görevler düşmektedir. Söz konusu ulusal ve bölgesel birliklerin yerel yönetimlerin ortak menfaatlerini koruması ve merkez karşısında şahsiyetli kuruluşlar olarak rol üstlenmelerini sağlayıcı faaliyetler yürütmesi bu noktada önem arz etmektedir. .

Sonuç olarak yeni kamu yönetimi yaklaşımı bağlamında yereli güçlendirici politikalara hız verilmesi, vesayet yetkisini kullanan merciler açısından subsidiarite ilkesinin esas alınması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun yerel yönetimlere dair vesayet denetiminin takdir yetkisinden hukuka uygunluk denetimine evrilmesi ve yerel özerkliği güçlendirici mali düzenlemelerin çok hızlı şekilde yapılarak yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması öncelikli atılması gereken adımlardandır.

Kaynakça

- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI, Esas No: 2005/32, Karar No: 2007/3, Resmi Gazete Tarih: 29.12.2007, Sayı: 26741.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2007), Esas No: 2005/95, Karar No: 2007/5, Resmi Gazete Tarih: 29.12.2007, Sayı: 26741.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2010), Esas No: 2008/27, Karar No: 2010/29, Resmi Gazete Tarih: 21.06.2010, Sayı: 27619.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2011), Esas No: 2009/42, Karar No: 2011/26, Resmi Gazete Tarih: 14.05.2011, Sayı: 27934.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2013), Esas No: 2012/158, Karar No: 2013/55, Resmi Gazete Tarih: 18.01.2014, Sayı: 28886.
- ARIKBOĞA, Erbay (2015), **Özerklik Yerel Yönetimler ve Türkiye**, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No: 85, 2015.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Resmi Gazete Tarih: 03.10.1992, Sayı: 21364.
- BAYRAM, Coşkun, Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, s: 36.
- BOZTEPE, Mehmet, (2014) “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 10, 2014, ss. 94-110.
- CAN, Hasan Hüseyin “Yeni Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 145, 2011, ss. 44-48.
- CAN Çiner, Oral, Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 68 (2), 2013, 83
- COŞKUN, Bayram, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 3, (1996), ss. 35-47.
- ÇİNER, Can Umut ve Karakaya, Oral, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 68, Sayı: 2, (2013), ss. 63-93.
- DANIŞTAY 10. DAİRESİ KARARI, Esas No: 2005/9275, Karar No: 2008/4830, Karar Tarihi:25.06.2008.
- DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRLERİ KURULU KARARI, Esas No: 2009/1941 Karar No: 2013/1640, Karar Tarihi: 26.11.2013.
- ERYILMAZ, Bilal, (2009), **Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar**, Ankara, Okutman Yayıncılık, Güncellenmiş Yeni Baskı, Şubat, 2009.

- ERYILMAZ, Bilal (2013), **Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar**, Güncellenmiş Yeni Baskı, Okutman Yayıncılık, 2013, s. 316-317.
- ERYİĞİT, Burak Hamza (2015), **Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Marmara Belediyeler Birliği’nin Tarihi**, İstanbul, Hayat Yayınları, İstanbul.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2015), “Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumu Özerklik Miti”, SETA, Yayın No: 120, İstanbul, s. 22.
http://file.setav.org/Files/Pdf/20150403121644_turkiyenin-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti%E2%80%99na-uyumu-ozerklik-miti-pdf.pdf (Erişim Tarihi: 06.05.2015).
- 1982 Anayasası, Kanun No: 2709, Resmi Gazete Tarih: 7.11.1982, Sayı: 17863.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih: 23.02.1985, Sayı: 18675.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 22.02.2005, Sayı: 25745.
- 442 Sayılı Köy Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 07.04.1924, Sayı: 68.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 11.06.2005, Sayı: 25842.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 23.07.2004, Sayı: 25531.
- SETA (2015), “Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumu Özerklik Miti”, Yazar: Sobacı, Mehmet Zahid, Sayı: 120, Nisan, İstanbul.
http://file.setav.org/Files/Pdf/20150403121644_turkiyenin-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti%E2%80%99na-uyumu-ozerklik-miti-pdf.pdf (Erişim Tarihi: 06.05.2015).
- TDK, (2015),
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.555b2636a2aa63.70122316 (Erişim Tarihi: 06.05.2015).