

## TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ ÖZERKLİK

Tülin ÇAĞDAŞ\*

### Özet

*Kamu hizmetleri halka en iyi bir şekilde yerel yönetimler aracılığı ile verilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin bu hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmelerinin en önemli şartlarından bir tanesi de, bu birimlerin işlerine merkezi yönetimlerin karışmamasını sağlamaktır. Yani yerel yönetimler kendi karar organlarını seçimle kurabilmeli, icrai kararlar alabilmeli, bunları uygulayabilmeli ve işlem ve eylemleri üzerinde sadece hukukilik denetimi yapılabilmelidir. Bu da yerel yönetimlerin idari özerkliği anlamına gelmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin özerk, güçlü ve etkin birimler olması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Fakat en önemli düzenlemeler 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarıdır. Bu kanunların amacı özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmaktır. Kanunlar genelde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun düzenlemeleri içermekle birlikte eksiklikler vardır ve tam olarak merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetini kaldırmış değildir. Demokratik bir yönetime erişebilmemiz için bu eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.*

*Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İdari Özerklik, Ademimerkeziyet*

## THE ADMINISTRATIVE AUTONOMY OF THE LOCAL GOVERNMENTS IN THE TURKEY

### Abstract

*Public services are delivered to the people by local authorities in the best way. However, one of the most significant conditions of having these services delivered by the local authorities as necessary is that the central authorities do not interfere with the business of the local ones. In the other words, the local authorities should be able to establish their decision-making councils by elections, to take executive decisions, to prosecute these and there should be legal inspection only on*

---

\* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F., Fransızca Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

*their business and actions. This means the administrative autonomy of the local governments. Various studies have been carried out in our country in order to provide that the local governments become autonomous, powerful and effective units. However, the most important prosecutions are the Special Provincial Administration Law of 04.03.2005 no.5302, the Law of Municipalities of 03.07.2005 no.5393 and the Law of Metropolitan Municipality of 10.07.2004 no.5216. The aims of these laws are to provide autonomous and powerful local management units. Although the laws include arrangements in line with the European Local Governments Autonomy Condition, they still lack other points and they have not yet eliminated the managerial authority of the center on the local authorities. In order to reach a democratic administration, it is necessary that these deficiencies are addressed.*

**Keywords:** Local Authorities, Administrative Autonomy, Decentralization

## 1. Giriş

Bir hükümet idaresinde teşkilatlandırılmış siyasi bir topluluk<sup>1</sup> olarak tanımlanabilen devlet, sınırları içerisinde yaşayan halka hizmet etmek, ihtiyaçlarını karşılamak ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Bütün bu görevleri yerine getirebilmek için devlet idari açıdan “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” gibi iki ilkeye dayanarak örgütlenmiştir. Merkezden yönetimde, devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleriyle ilgili kararlar merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan kuruluşlarca yürütülür<sup>2</sup>. Ancak bugünkü modern ve demokratik toplumlarda kamu hizmetlerinin sadece merkezden yönetilmesi artık mümkün değildir. Zira merkezden yönetim kamu hizmetlerinde gecikmeye neden olmakta, hizmetlerin yerel halkın ihtiyaçlarına ve isteklerine uygun olmaması durumunu doğurmaktadır, kırtasiyeciliği arttırmaktadır. Bu nedenle yerel halkın ihtiyaçlarının daha iyi görülebilmesi için artık bugün modern devletler yerinden yönetim ilkesini de uygulamaktadırlar. Yerinden yönetim ilkesi, siyasi ve idari olmak üzere iki ayrı alanda görülmektedir. Burada idari yerinden yönetimin uygulanış şekillerinden biri olan coğrafi yerinden yönetim ünitelerinin idari özerkliği üzerinde durulacaktır. Bilindiği gibi özerklik idari yerinden yönetim ilkesinin en önemli özelliklerinden biridir. Özerklik dendiği zaman, bu ilkenin uygulandığı kuruluşların idari ve mali alanda serbestçe hareket edebilmeleri anlaşılmaktadır. Ancak bu serbestlik bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Yerinden yönetim kuruluşları yönetimde birliğin sağlanabilmesi için genel yönetimin denetimi altındadırlar. Zira Anayasamız 123. maddesinde “idare,kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.....” demektedir.

Türk mevzuatının Türkiye’de yerel yönetimlere ne oranda idari özerklik tanıyıp tanımadığı ve merkezin yerel yönetimler üzerinde ne ölçüde vesayet denetimini uygulayıp uygulamadığı çalışmamızın sorunsalını teşkil edecektir. Ancak, hemen şu hususu belirtmek gerekir ki, ne kadar merkezin yerel yönetimler

<sup>1</sup> Jale Sarmaşık- İsmet Giritli, **Anayasa Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 1998,s.27.

<sup>2</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1997, s.53.

---

üzerindeki denetimi azalır, onlar daha özerk bir statüye kavuşacaklar ve dolayısıyla daha çabuk ve seri bir şekilde kararlar alarak, yerel halkın ihtiyacı olan kamu hizmetlerini daha çabuk ve onların ihtiyaçlarına daha uygun bir şekilde sunacaklardır.

Bu çalışmamda ilk önce yerel yönetimlerin dayanağı olan ademi merkeziyetçilik prensibinden bahsettikten sonra yerel yönetimlerin kısa bir tarihçesi verilecektir. Tarihi gelişmelerinden sonra ise, Türkiye’deki yerel yönetimlere uygulanan idari vesayet ile onlara tanınan idari özerklik üzerinde durulacaktır. Sonuç bölümünde ise yukarıda belirttiğimiz sorunsalımıza bir çözüm aranacaktır.

## 2. Yerinden Yönetim İlkesi

Yerinden yönetim ilkesinin devletlerce kabulü pek kolay olmamıştır. Geçen yüzyılda yerinden yönetim, merkeziyetçiliğin tam karşıtı olarak kabul edilmişti. İdari merkeziyetçilik bütün idarenin tek bir merkezden yönetilmesini ve bütün idari yetkilerin devlet görevlilerinin elinde toplanmasını ifade eder. Böylece merkezi güç bütün ülkede tek bir yönetim tarzı uygular<sup>3</sup>. Merkeziyetçi bir devlette bütün kararlar devlet tarafından ve merkezce alınır<sup>4</sup>. Diğer bir ifadeyle merkezden yönetim “yönetimsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi” anlamına gelir<sup>5</sup>. Fakat bu sistemin zaman içerisinde çeşitli sakıncalarının olduğu anlaşılmıştır. Örneğin bu sistemde, merkezi güçlerin bütün kararları yeterince çabuk alabilmeleri ve onları uygulayabilmeleri mümkün değildir. Öte yandan merkez yerel halkın ihtiyaçlarını tam olarak bilemediği için, alacağı kararlar da o yöre halkına hitap etmeyecek, onları memnun etmeyecektir<sup>6</sup>. İşte bütün bu sakıncalarından dolayı tam bir merkeziyetçiliğin artık tek başına uygulanamayacağı inancı doğmuş ve böylece merkeziyetçiliğin sakıncalarını biraz olsun hafifletebilmek için “yetki genişliği” ilkesi kabul edilmiştir. Yetki genişliği, idari bir gücün kendi emri altında bulunan başka bir güce kendi adına karar alabilme yetkisini devretmesi anlamına gelmektedir. Burada merkezi idarenin kendisine hiyerarşik olarak bağlı olan ve sıkı bir şekilde kontrol ettiği taşra kuruluşlarındaki yüksek dereceli kamu görevlilerine karar alma yetkisinin devri söz konusudur. Buna örnek olarak, bakanın valiyi belli konularda yetkilendirmesi ve valinin de merkez adına yerel ihtiyaçlara ve idare edilenlere en uygun kararları alabilmesi gösterilmektedir<sup>7</sup>. Bununla birlikte bu sistemin de yerel halkın başlıca ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli olmadığı anlaşılmış ve “yerinden yönetim” ilkesine bir çare olarak bakılmıştır.

İdari açıdan yerinden yönetim ilkesinde merkez idari yetkilerinden bazılarını kendine bağlı olmayan kamu tüzel kişilerine devreder. İşte bazı kamu

---

<sup>3</sup> Philippe Georges, **Organisation constitutionnelle et administrative de la France**, Paris, Editions Dalloz, 1997, ss:108-109.

<sup>4</sup> Eric Oliva, **Droit constitutionnel libertés**, Paris, Edition Dalloz,1997, s.19.

<sup>5</sup> Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitap evi, 2000,s.36.

<sup>6</sup> Georges, a.g.k., ss.109-110.

<sup>7</sup> Pierre Bodineau - Michel Verpeaux, **Histoire de la décentralisation**, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, 1993,ss.2-3.

hizmetleri söz konusu kamu tüzel kişilerince yürütülür ve merkez belli bir bağımsızlığa sahip olan bu kamu tüzel kişilerinin faaliyetlerini uzaktan kontrol eder<sup>8</sup>. Yerinden yönetim ilkesinin iki çeşidi vardır. Birincisi “yer yönünden yerinden yönetim”, ikincisi ise “hizmet yönünden yerinden yönetim” dir.1982 Anayasamızın 127. maddesi yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları için “mahalli idareler” terimini kullanmış ve mahalli idarelerin il ( il özel idaresi ), belediye ve köyden oluştuğunu belirtmiştir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına gelince, burada hizmetin niteliği göz önünde bulundurulmuş ve bazı hizmetler yerinden yönetim kuruluşu olarak örgütlenerek merkezi yönetimin dışında yer almışlardır. Bunlara örnek olarak eğitim alanında hizmet veren üniversiteleri gösterebiliriz<sup>9</sup>.

Yerinden yönetim ilkesinin özelliklerine bakacak olursak, bunları dört gurup halinde inceleyebiliriz:

## **2.1 Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Ayrı Bir Tüzel Kişiliğe Sahip Olması**

Yetki genişliğinde bir tek Devlet tüzel kişiliği varken, ademi merkeziyet ilkesinin uygulandığı yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak, tüzel kişiliğe sahiptirler. Böylece bu kuruluşların kendilerine has bütçeleri, gelirleri olduğu gibi hak ve borç sahibi de olabilirler.

## **2.2 Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Seçilmiş Organlarının Olması**

Yetki genişliğinde kamu görevlileri hiyerarşik düzen içerisinde merkezce atanmasına karşılık, ademi merkeziyet ilkesinde yerinden yönetim kuruluşlarının yerel işleri yönetmekle görevli olan organları halk tarafından seçilmektedir<sup>10</sup>. Örneğin Fransa’da 2 Mart 1982 tarihli yasa ile yürütmeye yetkisi il ve bölgelerde valilerden alınarak, meclis başkanlarına verilmiştir. Yine aynı yasa söz konusu başkanların seçimle iş başına gelebileceğini hükme bağlamıştır<sup>11</sup>.

## **2.3 Yerel Hizmetlerin Varlığı.**

Bir ülkede, tüm halkı ilgilendiren kamu hizmetleriyle (savunma gibi) belli bir topluluğa ait kamu hizmetlerini (örneğin şehir taşımacılığı gibi) birbirinden ayırmak gerekmektedir. Yerel ve ulusal düzeyde kamu hizmetlerini listeler halinde ayrı ayrı kabul etmek yerinden yönetim ilkesinin ilk şartıdır. Örneğin Fransa’da geç de olsa bu ayırım 7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983 ve 23 Aralık 1992 tarihli yasalarla kabul edilmiştir. Böylece bu yasalarla belediyelerin, illerin, bölgelerin ve Devletin yetkileri belirlenmiştir<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Georges, a.g.k., s.110.

<sup>9</sup> Gözübüyük, a.g.k., ss.37-38.

<sup>10</sup> DominiQue Turpin, **Droit de la décentralisation, principes- institutions- compétences**, Paris,Gualino éditeur, 1998, ss.15-16.

<sup>11</sup> Jacques Moreau, **Administration régionale, départementale et municipale**, Paris, Edion Dalloz, 14 éme édition, 2004, ss.154-155-197.

<sup>12</sup> Georges, a.g.k., s.111.

---

## 2.4 Yerel Yönetimlerin Merkez Karşısındaki Özerklikleri.

Ademi merkeziyet ilkesinde yerel yönetimler, merkez karşısında belli bir özerkliğe sahiptirler. Bu özerklik daha ziyade yönetim ve mali alanlarda ortaya çıkmaktadır. Yani, bu alanlarda yerel yönetimler daha serbestçe hareket edebilmektedirler. Ancak böyle bir özerklik tam anlamıyla bir serbestiyi yani bağımsızlığı ifade etmemektedir. Zira yerinden yönetim kuruluşları, yasalarla belirlenen şekilde, genel yönetimin yani merkezin ‘ vesayet ‘ denetimi altındadır<sup>13</sup>.

## 3.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Belediye, il özel idaresi ve köyden oluşan yerel yönetimler, Osmanlı İmparatorluğunda 19. yüzyılda Tanzimat döneminden, yani Osmanlı’da batılılaşma hareketlerinin başlamasından sonra, yasa ile düzenlenmişlerdir. Bu nedenle biz bu üç kuruluşun gelişimini Osmanlı döneminden alarak günümüze kadar getirerek inceleyeceğiz.

### 3.1 Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Her ne kadar batılı anlamda belediye kurma çabaları 1839 tarihli Tanzimat Fermanının ilanından sonra başlamışsa da, bu tarihten önce Osmanlı İmparatorluğunda belediye hizmetleri genellikle kadılar, loncalar ve vakıflar tarafından yürütülmekteydi.

Kadı, Tanzimat’tan önceki dönemde, adli, beledi ve mülki yetkilere sahip bir devlet memuruydu. Yani kentte hem yargıç, hem belediye başkanı, hem de emniyet müdürü görevini yerine getirmekteydi. Kadı kentteki hukuki sorunları çözmekten, vakıfları denetlemekten, asayişini korumak ve beledi hizmetleri yürütmekten sorumluydu. Özel konutunu da hem mahkeme, hem belediye ve hem de hükümet konağı olarak kullanmaktaydı. Pek tabii ki kadının bu kadar hizmeti tek başına yerine getirmesi mümkün değildi. Bu nedenle kendisine yardım eden “ayak naib” leri vardı ve kentin çeşitli semtlerinde kadıya vekalet ederlerdi. Mahallelerde ise kadının görevlerini mahalle imamları yerine getirirlerdi. İstanbul şehri, İstanbul, Eyüp, Galata ve Üsküdar olmak üzere dört kadılığa bölünmüştü. Kadı, beledi hizmetlerini yerine getirirken “muhtesib” adı verilen kişilerden yardım alırdı. Muhtesib esnafın denetlenmesinde, narhın saptanmasında, temizlik kontrolünde v.s kadıya yardım ederdi<sup>14</sup> . Fakat bu dönemde, kadınların verdikleri hizmetler yeterli olmamaktaydı. Bu nedenle, şehirdeki hizmetlerin yürütülmesinde vakıfların da çok büyük rol oynadıklarını görmekteyiz. Vakıflar, okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi misafirhane yurt ve sosyal yardım gibi hizmetleri yerine getirirlerdi<sup>15</sup>. Loncalar ise

---

<sup>13</sup> Gözübüyük, a.g.k., s.38.

<sup>14</sup> Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayınları, Yenilenmiş 6. bası, Ekim 1998, s.198.

<sup>15</sup> Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, Haziran 1997, s.37.

çarşı ve pazarların düzenli olmasından temiz tutulmasından, kaliteli hizmet ve ürün üretilmesinden sorumluydular<sup>16</sup>.

1808 yılında imparatorluğun başına geçen II. Mahmut, yeniçeri ocağının kaldırılması, merkezi bir idarenin kurulması, mülki ve askeri alanlarda batı esaslarına göre yeni bir teşkilat kurulması gibi birtakım islahat hareketlerine girişmiştir<sup>17</sup>. Bunların yanında kadıların denetleme yetkisi ellerinden alınmış ve 1826 yılında, beledi denetimi sağlamak ve vergileri tahsil için, İstanbul'da İhtisab Nazırlığı eyaletlerde ise İhtisab Müdürlükleri kurulmuştur. 1836 yılında, vakıf hizmetlerini üstlenen Evkaf Nazırlığı kurulmuştur. Daha sonraları ihtisab kurumu sadece vergi işleriyle uğraşmış ve beledi hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli ölçüde etkisiz kalmıştır. 1839 da Tanzimat Fermanının ilanından sonra batı dünyası ile daha sıkı bir temas giren aydınlar, oradaki beledi hizmetlerin nasıl yerine getirildiğini görmüşler ve bu durumdan etkilenmişlerdir. Bir taraftan aydınların baskısı diğer yandan da 1854 yılında başlayan Kırım savaşı esnasında İstanbul'da bulunan müttefik kuvvetlerin yarattığı kargaşa sonucu beledi hizmetlerin yetersiz kalması artık İstanbul'da modern anlamda bir belediye teşkilatının acilen kurulması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bütün bu nedenlerin sonucu olarak ilk belediye İstanbul'da 16 Ağustos 1854 tarihli resmi tebliğ ile kurulmuştur<sup>18</sup>. İstanbul'da kurulan bu belediyeye "İstanbul Şehremaneti" adı verildi. Şehremanetin başında da bir şehremini bulunurdu. Şehreminine yardım eden "şehremaneti meclisi" vardı. Ancak bütün bunlar modern bir belediyeciliği yansıtmıyordu. Daha sonraları, Osmanlı hükümeti tarafından, daha ziyade yabancıların yaşadığı Galata ve Beyoğlu'nda modern anlamda belediye hizmetlerini sağlamak amacıyla, Paris örnek alınarak "Altıncı Belediye Dairesi" kuruldu. 1868 yılında bütün İstanbul on dört belediye dairesine ayrıldı.<sup>19</sup> Ancak bu on dört daireden sadece birkaçı kurulabilirdi. Yine aynı tarihte çıkartılan bir Talimat ile İstanbul dışında da belediye kurulması kararlaştırıldı. 1876 yılında kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanununa dayanarak Şurayı Devlet (Danıştay), İstanbul ve taşra belediyeleriyle ilgili iki kanun tasarısı hazırlanmış ve bunlar daha sonra kanunlaşmıştır. Yasalardan İstanbul belediyeleriyle ilgili olan "Dersaadet Belediye Kanunu", taşra belediyeleriyle ilgili olan ise "Vilayet Belediye Kanunu" dur. Dersaadet Belediye Kanunu İstanbul belediyesini, eskisi gibi yine Şehremaneti ve belediye dairelerinden oluşturmuş ve dire sayısını yirmiye çıkartmıştır. 1912 yılında Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat bu kanunun yerini almıştır. Ancak kanun Belediye Dairelerini kaldırmış onların yerine dokuz tane Belediye Şubesi kurmuştur. Şehremaneti Meclisi'nin yerini de ' Encümen ' almıştır. Bu durum 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkartılmasına kadar sürmüştür. Taşradaki belediyeleri düzenleyen Vilayet Belediye Kanunu ise, İstanbul dışında bulunan her kent ve kasabada belediye örgütü kurulmasını kabul etmiş ve bu belediyelerin Reis, Belediye Meclisi ve Cemiyeti Belediye olmak üzere üç organdan oluşacağını belirtmiştir. Söz konusu

<sup>16</sup> Hizmet-İş Sendikası, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Ekim 1999, s.16.

<sup>17</sup> Giritli - Sarmaşık, a.g.k., ss.83-84.

<sup>18</sup> Nadaroğlu, a.g.k., s.199.

<sup>19</sup> İlhan Tekeli - İlber Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, Ay Yıldız Matbaası, 1978, ss.18-19.

---

kanun 1930 tarih ve 1580 sayılı kanunun yürürlüğe girişine kadar taşra belediyelerine uygulanmıştır<sup>20</sup>.

Cumhuriyetin ilk yıllarında önemli belediyeçilik ve imarla ilgili problemlerle karşılaşmıştır. Bütün bu sorunlara çözüm ararken, Cumhuriyet dönemine ait belediyeçilik görüşü ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet döneminde belediyelerle ilgili en önemli adım 26 Şubat 1924 tarih ve 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimler Kanunu” ile atılmıştır. Yine aynı yıl, 16 Şubat 1924’de 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanun ile Ankara Şehremini hükümet tarafından atanacak ve şehir yirmi dört üyesi bulunan bir “Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” tarafından yönetilecekti. Daha sonraki yıllarda belediye ile ilgili en önemli düzenleme 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı “Belediye Kanunu” dur. Bu kanun elli üç sene yürürlükte kalan “Vilayet Belediye Kanunu”, “Dersaadet Belediye Kanunu” ve “Ankara Şehremaneti Kanunu” nu, 1 Eylül 1930 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanunun hazırlanmasında beş esas ilke göz önünde bulundurulmuştur. İlkeleri şöyle sıralayabiliriz: 1) Belediyeler arası eşitlik, 2) Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmaları, 3) Belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimi, 4) Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması, 5) Belediyelerin hizmet alanının genişletilmesidir<sup>21</sup>. 12 Eylül 1980 ihtilalinden sonraki dönemde belediyelerle ilgili 2.2.1981 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve yine 26.5.1981’ de kabul edilen ve 1.7.1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” görülmektedir. 1984 yılında ise 3030 sayılı kanun kabul edilmiştir. Bu kanun ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur<sup>22</sup>. Bu düzenlemelerden sonra, son yasal düzenleme olan ve 3.7.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu” nu görmekteyiz.

### 3.2 İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi

İl özel idareleriyle ilgili ilk yasal düzenleme Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkartılan 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” dir. Bu yıllarda imparatorlukta görülen bozuk düzene son veren, 1839 yılında kabul edilen ve imparatorlukta yaşayan Müslüman Hıristiyan tüm uyruklara eşit haklar tanıyan ırz, namus, can ve mal güvenliği sağlayan, vergi, askerlik, yargı alanında yeniden düzenlemeler yapan, Padişahın tek taraflı olarak düzenlediği bir bildirim<sup>23</sup> olan Gülhane Hattı Hümayunu ile 1864 yılları arasında bu nizamnamenin hazırlanmasını sağlayan birtakım faaliyetler yapılmıştır. Bu faaliyetler Muhassallık Meclisleri ve Tuna Vilayeti uygulamasıdır. Muhassallık Meclisleri bir yandan vergi işleriyle uğraşır, diğer yandan da bölgenin özel ve genel sorunlarına çözüm ararlardı. Bu kuruluşlar defterdar, hakim gibi memurlardan oluşurdu ve yörenin ileri gelenlerinden dört kişi de bu meclislere katılırdı. Yani, Muhassallık Meclisleri,

---

<sup>20</sup> Nadaroğlu, a.g.k., ss. 200-201.

<sup>21</sup> Tekeli - Ortaylı, a.g.k.,ss.32,37,50,52-55.

<sup>22</sup> Nadaroğlu, a.g.k., ss. 202.203.204.

<sup>23</sup> Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitapevi, 6.Bası, 1997, s.99.

vilayet idaresinde ilk mahalli kuruluşları oluşturmaktaydı<sup>24</sup>. Tuna Vilayeti uygulamasına gelince, bilindiği gibi 1858 yılında çıkartılan talimatname ile ülke eyaletlere, eyaletler livalara, livalar kazalara, kazalar da kariyelere bölünmüştü. Eyaletler valilerce, livalar ise kaymakamlarca idare edilmekteydi. Valiler merkezin görevlisiydiler ve her işi merkeze danışarak yaparlardı. Böylece merkezin işi çoğalmış ve mahalli hizmetleri gereği gibi yapamaz hale gelmişti. Bu nedenle idari yapıda bir değişiklik yapılmalıydı. Yapılacak yeniliklerin uygulanabilmesi için pilot bölge olarak Tuna Vilayeti seçildi ve 8 Ekim 1864 tarihinde “Tuna Vilayet Nizamnamesi” çıkartıldı<sup>25</sup>. İşte bu nizamname ile kurulan Vilayet Umumi Meclisleri ( Meclis-i Umumi-i Vilayet ) bugünkü il özel idarelerinin temelini oluşturmaktaydı. Söz konusu meclis valinin başkanlığında görev yapardı. Bu meclislerdeki üyelerin yarısının Müslümanlardan, diğer yarısının gayri müslimlerden olması durumu ise o dönemde sadece Osmanlı İmparatorluğuna has bir özellikti<sup>26</sup>. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden sonra 1870 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” çıkartılmış ve bu nizamname ile Vilayet Umumi Meclislerinin görevleri arttırılmıştır. Daha sonraları 1876 Kanuni Esasi’nin tanıdığı “yetki genişliği” ve “görev ayırımı” ilkelerine dayanarak “Vilayetler Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır. Fakat savaş nedeniyle meclis kapatılmış ve tasarı görüşülememiştir. Balkan savaşından sonra 15 Mart 1913 yılında il özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” hükümet tarafından kabul edilmiştir<sup>27</sup>. Söz konusu kanun geçici olmasına rağmen, Cumhuriyet döneminde de geçerli olmuştur. Kanunun adı 1987 yılında 3360 sayılı kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. Bu kanunlar, il özel idarelerine çok fazla görev vermektedirler. Böylece, il özel idareleri 1910’lu yıllarda etkili bir yerel yönetim ünitesiydiler. Ancak Cumhuriyetten sonra çıkartılan çeşitli kanunlarla, özellikle 1950’lerden sonra il özel idarelerinin görevleri merkezi yönetim kuruluşlarınınca üstlenildi. Fakat bu görevler, il özel idaresi kanunundan da çıkartılmadı. Böylece, aynı görev için hem merkez yönetim kuruluşları hem de il özel idareleri yetkili oluyorlardı. Haliyle bu durum, il özel idareleriyle merkezdeki yönetim kuruluşları arasında yetki ve görev açısından karışıklığa sebebiyet veriyordu<sup>28</sup>. Aynı zamanda il özel idarelerinin bir yandan gelirleri diğer yandan da personel sayısı giderek azalıyor ve bu durumun sonucu olarak il özel idareleri zayıf ve işlevsiz bir kuruluş haline dönüşüyorlardı<sup>29</sup>. Bütün bu nedenlerden dolayı il özel idareleri yeniden ele alınarak düzenlenmeli, bu kuruluşlara işlerlik kazandırılmalı ve halka verecekleri kamu hizmetlerini daha süratli, kaliteli ve merkezden daha bağımsız bir şekilde yapabilme imkanı tanınmalıydı. Türkiye’de 1960 senesinde planlı dönem başlamıştır. Bu dönem ile birlikte Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda çeşitli çalışmalar yapılmış ve bu çalışmalarda il özel idarelerine de yer verilmiştir. Ancak bu çalışmalar, politikacı, bakan, üst

<sup>24</sup> Nadaroğlu, a.g.k., s.179.

<sup>25</sup> Bekir Parlak - Zahit Sobacı, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul, Alfa Aktüel-2005, ss.86-87.

<sup>26</sup> Eryılmaz, Yerel Yönetimlerin...a.g.k., ss.127-128.

<sup>27</sup> Parlak - Sobacı, a.g.k., ss.87-88.

<sup>28</sup> 28- Eryılmaz, Kamu...a.g.k.,s.121.

<sup>29</sup> 29- Parlak - Sobacı, a.g.k., ss.90-92.



---

bürokratların yetkilerini terk etmek veya başkalarıyla paylaşmak istememeleri<sup>30</sup> v.s gibi nedenlerden dolayı başarılı sonuçlar doğuramamıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma alanında çalışmaların tekrar hız kazandığını görmekteyiz. İl özel idaresi alanında da 5227 sayılı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” esas alınarak bugün yürürlükte olan ve il özel idarelerinde yeniden yapılanmayı sağlayan 2005 tarih ve 5302 sayılı kanun kabul edilmiştir.

### 3.3 Köylerin Tarihsel Gelişim

Köyleri, Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan beri görmekteyiz. İmparatorluk döneminde muhtarlık olarak ilk örgüt 1829 yılında İstanbul'da kuruldu. Müslüman mahallelerde, “evvel” ( birinci ) ve “sani” ( ikinci ) olmak üzere iki muhtar seçilmekteydi. İstanbul dışında ise ilk muhtarlık örgütü, 1833 yılında Kastamonu sancağında kuruldu. Burada da her mahallede halkın takdirini kazanmış kişilerden “muhtar-ı evvel” ( birinci muhtar ) ve “muhtar-ı sani” ( ikinci muhtar ) olmak üzere muhtarlar seçildi. Bu muhtarlık modeli daha sonraları diğer vilayet, kaza ve köylerde de uygulanmaya başlandı<sup>31</sup>.

Ancak, köyleri bir mahalli idare birimi olarak düzenleyen hükümlerin yer aldığı ilk kanuni metin, 1864 tarihli “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”dir. Bu nizamname ilk defa köy organlarından, onların oluşum biçim ve görevlerinden bahsetmiştir. Nizamnameye göre, her karyede ( köyde ) her farklı dinden ahaliyi temsil edecek ve halk tarafından seçilecek muhtarlar ile ihtiyar meclisi üyeleri, bulunacaktır. 1870 yılında yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile muhtarlar ve ihtiyar meclislerinin görevleri genişletilmiştir. 1876 yılında ise İdare-i Nevahi Nizamnamesi ( Bucakların Yönetimi Hakkında Tüzük ) çıkartılmıştır. Bu nizamname, nüfusu iki yüz haneden fazla olan köylerin nahiye olmalarını, daha az nüfuslu köylerin ise iki yüz hane olacak şekilde birleşmelerini öngörmüştür. İkinci Meşrutiyette, İdare-i Kura ( Köyler Yönetimi ) adında bir kanun tasarısı hazırlanmış ancak Birinci Dünya Savaşının başlamasıyla tasarı kanunlaşmamıştır. Diğer yandan 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin 148. maddesi 1864 ve 1870 yılında çıkartılan nizamnameleri yürürlükten kaldırmış ve böylece köyler 442 sayılı Köy Kanununun 1924 yılında çıkartılmasına kadar hukuki dayanaktan yoksun kalmışlardır. Biraz önce de belirttiğimiz gibi köyler ancak 1924 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 442 sayılı “Köy Kanunu” ile düzenlenmişlerdir<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Ziya Çoker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Türk İdareciler Derneği Yayını, 2003, s.186.

<sup>31</sup> Eryılmaz, Kamu ...a.g.k., s. 171.

<sup>32</sup> Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara, Sözkesen Matbaacılık, 2007, s.289.

## 4. Yerel Yönetimlerin İmparatorluk Döneminden Bugüne Kadar İdari Özerkliği

### 4.1 Yerel Yönetimlerin Tanzimat'tan Önce, Tanzimat, 1. ve 2. Meşrutiyet Dönemlerinde İdari Özerkliği

#### 4.1.1 Tanzimat'tan Önceki Dönem

Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'tan önce idari açıdan eyaletlere, eyaletler de sancaklara ayrılmış ve bu birimlerin başında beylerbeyi ve sancakbeyleri bulunmaktaydı. Beylerbeyi eyaletlerde bir yandan hükümdarı temsil etmekte, diğer yandan sadrazamın yetkilerini elinde bulundurmaktaydı. Ayrıca kadılar eliyle kullandığı yargı yetkisine sahipti. Böylece bu dönemde eyaletlerde yetki genişliği ilkesinin uygulandığı söylenebilir<sup>33</sup>. Ayrıca eyaletlerin tüzel kişiliği olmadığı gibi seçilmiş karar ve yürütme organları da yoktu.

Osmanlı'da belediye kadı tarafından temsil edilmekteydi. Fakat kadı idari, adli ve belediye yetkilere sahipti ve atama ile işbaşına gelmekteydi<sup>34</sup>. Kadı belediye hizmetleriyle ilgili yetkilerini muhtesip eliyle kullanırdı. Muhtesip narh koyma ve denetleme tartı ve ölçü aletlerini kontrol etme, dükkan ve iş yerlerini denetleme gibi konularda kadıya yardım ederdi<sup>35</sup>. Merkez kadıya görevleriyle ilgili olarak emir ve talimatlar vermekte, kadı da denetim görevini merkez adına yapmaktaydı<sup>36</sup>. Görüldüğü gibi Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat öncesi dönemde yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün değildi.

#### 4.1.2 Tanzimat Dönemi

Tanzimat dönemine gelindiğinde, il özel idarelerinin temelini oluşturan 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamname'sini görmekteyiz. Bu nizamname, vilayetlerde ' vilayet idare meclisi ' ve ' vilayet umumi meclisi ' ( il genel meclisi ) olmak üzere iki meclisin kurulmasını öngördü. İl özel idaresinin dayanağı olan ' vilayet umumi meclisi, ' ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim olmak üzere dört üyeden oluşmaktaydı. Bu üyeler vilayetlere bağlı sancaklardan seçilerek yollanırdı<sup>37</sup>. Vilayet umumi meclislerinin icrai karar alma yetkisi yoktu. Kararların icrai olabilmesi için İstanbul'a gönderilmeleri ve merkezin onayından geçmeleri gerekmektedir. 1870 yılında çıkartılan "İdareyi Umumiyei Vilayet Nizamnamesi" vilayet umumi meclislerinin görevlerini genişletmesine rağmen, bu meclisler yine de

---

<sup>33</sup> Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, Cilt II, 3. bası, 1966, s.656.

<sup>34</sup> Nadaroğlu, a.g.k., ss177,198.

<sup>35</sup>Eryılmaz, Yerel Yönetimlerin...a.g.k.,s.98.

<sup>36</sup>Mehmet Karaarslan, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008, s.98.

<sup>37</sup> Eryılmaz, Kamu...a.g.k.,ss.108-109.

---

merkezin denetiminde kalmaya devam etmişlerdir. Merkeze bağlı olan ve icrai karar alma yetkisi bulunmayan bu meclislerin yerel yönetim ünitesi oldukları söylenemez<sup>38</sup>.

Yine Tanzimat döneminde belediyelere gelince, ilk belediye teşkilatı 13 Haziran 1854 yılında “İstanbul Şehremaneti” adı ile kuruldu. Şehremanetin başında merkezi hükümet tarafından tayin edilen ve merkezi hükümetin memuru olan bir şehremini bulunmaktaydı. Bab-ı Ali tarafından seçilen ve padişahın onayıyla işbaşına gelen üyelerin oluşturduğu şehremaneti meclisi de, şehreminine yardım etmekteydi. Şehremaneti bağımsız gelirlerden yoksundu, masrafları devlet tarafından ödenmekteydi. Şehreminlerinin ve şehremaneti meclis üyelerinin özerk statüsü yoktu ve yetki sahibi de değillerdi<sup>39</sup>. Şehremininin ve şehremaneti meclis üyelerinin atama ile iş başına gelmeleri, merkeze bağlı kişiler olmaları, şehremanetin mali açıdan merkeze bağlı olması gibi nedenlerden dolayı İstanbul Şehremanetin özerkliğinden bahsetmek mümkün değildir. 1858 yılında “Altıncı Daire-i Belediye” adı altında Galata ve Beyoğlu’nda kurulan belediyenin “Daire Müdürü” ve “Daire Meclisi” adı altında iki organı vardı. Bu organların üyeleri de atama ile iş başına gelmekteydiler<sup>40</sup>. Altıncı Daire merkezi hükümetin bir bürosu şeklinde çalışmaktaydı<sup>41</sup>. 6 Ekim 1868 tarihinde yayınlanan “Dersaadet İdareyi Belediye Nizamnamesi” ile İstanbul’da şehremanetin yeniden kurulması öngörülmüş ve şehremanetin, şehremini, şehremini meclisi ve cemiyet-i umumiye olmak üzere üç organdan oluşacağı belirtilmiştir. Burada da şehremini ve şehremaneti meclisi üyeleri atama ile iş başına gelmekteydiler. Gerek Altıncı Belediye Dairesinde gerekse Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesiyle oluşturulan belediyede, şehremini ve meclis üyelerinin atama ile iş başına gelmeleri ve dolayısıyla merkeze bağlı olmaları bu dönemdeki belediyelerin özerk olma niteliğini ortadan kaldırmaktaydı.

#### 4.1.3. I. Meşrutiyet Dönemi

I. Meşrutiyet dönemine gelindiğinde, vilayetlerde ancak 1876 Kanuni Esasi’nin kabulü ile özerk bir ademi-merkeziyet idaresi oluşturulmuştur. Anayasanın bu düzenlemesine dayanılarak, “Vilayet Nizamnamesi” tasarısı çıkartılmış ve bu tasarı mecliste tartışılırken meclis kapatılmış ve böylece tasarı kanunlaşmamıştır. I.Meşrutiyette belediyelere bakıldığında, belediyeler, Kanuni Esasi’nin 112. maddesinde düzenlenmiştir. Kanuni Esasi’nin bu düzenlemesine binaen 1877 yılında, İstanbul için “Dersaadet Belediye Kanunu” ve diğer iller için ise “Vilayetler Belediye Kanunu” kabul edilmiştir. “Dersaadet Belediye Kanunu” şehremini ve şehremaneti meclisinin padişahça atanacağını, “Vilayet Belediye Kanun” ise belediye meclisinin halk tarafından dört yıl için seçileceğini, belediye başkanlarının ise merkezi hükümet tarafından belediye meclisi üyeleri arasından atanacağını belirtmekteydi<sup>42</sup>. Görüldüğü gibi 1876 Kanuni Esasi’inde gerek

---

<sup>38</sup> Onar, a.g.k., s.709.

<sup>39</sup> Tekeli - Ortaylı, a.g.k., s.18.

<sup>40</sup> Parlak - Sobacı, a.g.k., s.116.

<sup>41</sup> Tekeli - Ortaylı, a.g.k., s.19.

<sup>42</sup> Karaarslan, a.g.k., ss.101-102.

ademimerkeziyet ilkesinin kabul edileceği, gerekse İstanbul ve taşradaki belediyelerin, seçimle oluşacak olan meclislerce idare edileceği belirtilse de, uygulamada ademimerkeziyet ilkesi gerçekleştirilemediği gibi, şehremini ve şehremaneti meclisleri de merkezin atamasıyla işbaşına gelmekteydiler. Bu nedenlerle bu dönemde de özerk yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün değildir.

#### 4.1.4. II. Meşrutiyet Dönemi

II. Meşrutiyette ise 1876 Kanuni Esasi'si yeniden yürürlüğe konmuş ve bu anayasanın yarattığı nispeten özgürlükçü ortamda belediye seçimleri yapılmıştır. Böylece belediyeler özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Fakat II. Meşrutiyette de yönetim bu alanda merkeziyetçiliği bırakmamıştır<sup>43</sup>. Zira, 1912 yılında Dersaadet Belediye Kanununda değişiklik yapılmış ve yerini “Dersaadet Belediye Kanunu Muvakkati” almıştır. Bu kanunda da şehremini atama ile iş başına gelmektedir. Ayrıca, yapılan değişikliklerle belediye daireleri kaldırılmış, onların yerine başlarında atanmış bir memur bulunan dokuz şube kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip şehremaneti meclisi ve daire meclisleri kaldırılmıştır<sup>44</sup>. Görüldüğü gibi 1912 yılında, belediye idaresinde özerklik anlayışından uzaklaşmış ve belediyelerde daha ziyade merkeziyetçi bir yapı hakim olmuştur.

İllerin idaresine gelince, 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanından hemen sonra hükümet meclise il özel idareleriyle ilgili bir kanun tasarısı sunmuştur. Bundan sonra imparatorlukta vilayetlerin merkeziyet ilkesine göre mi, yoksa ademi merkeziyet ilkesine göre mi, yönetilmesi gerektiği hususunda tartışmalar başlamıştır. Söz konusu tasarı 1912 yılına kadar özel bir komisyonca incelenmiş<sup>45</sup> ve 13 Mart 1913 yılında hükümet tasarıda bazı değişiklikler yaparak bu tasarıyı “İdareyi Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” adı altında yürürlüğe koymuştur. Bu kanunla, yerel yönetimlerle ilgili temel ilkeler olan, vilayet tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi, ayrı bir malvarlığına sahip olmak gibi ilkeler kabul edilmiştir<sup>46</sup>. Dönemin düşünürlerinden Prens Sabahattin de, mahalli demokrasi üzerinde fikir yürütmüş ve vilayetlerde valilere fazla yetki verilmesini, seçilmiş üyelerden oluşan il kurullarının kurulmasını ve bu kurullar vasıtasıyla halkın idari ve mali denetimi ele almasını savunmuştur. Prens Sabahattin bireyci bir toplum ve merkeziyetçi olmayan bir yönetim düşlemiştir. Pek tabii ki bu düşünceler o dönem anlayışına uymamış ve rağbet görmemiştir<sup>47</sup>.

Bütün bu incelemelerden anlaşılacağı gibi II. Meşrutiyet döneminde de yerel yönetimlerde özerklik yoktur ve bu kurumlar merkeze bağlı olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.

---

<sup>43</sup> Tekeli - Ortaylı, a.g.k., s.23.

<sup>44</sup> Karaarslan, a.g.k., s.103.

<sup>45</sup> Nadaroğlu, a.g.k., s.181.

<sup>46</sup> Onar, a.g.k., s.710.

<sup>47</sup> Ortaylı, a.g.k., s.23.

---

## 4.2 Yerel Yönetimlerin 1921-2004 Yılları Arasındaki İdari Özerkliği

### 4.2.1 1921-1924 Dönemi

Bu dönemde görülen 1921 Anayasasının 11. maddesi, “Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir...” demektedir. Böylece anayasa açıkça illerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olmaları gerektiğini belirtmektedir. Yine aynı madde iç ve dış siyaset, adli ve askeri, uluslararası iktisadi münasebetler..... gibi alanlardaki işler hariç, vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, iktisat, ziraat, bayındırlık ve sosyal dayanışma işlerinin idare ve düzenlenme yetkisini vilayet meclislerine vermiştir. Yani “genel yetki” bu anayasa ile yerel yönetim ünitesi olan vilayet meclislerine tanınmıştır. Diğer yandan 1921 Anayasasının 12. maddesi, vilayet meclislerinin vilayet halkınca seçileceğini belirtmektedir. Vilayet meclislerinin başında, kendi üyeleri arasından seçeceği ve icra yetkisine sahip, bir başkan olacaktır Yine anayasa nahiyelerin, muhtariyete sahip bir manevi şahsiyet olduğunu belirtmiş, ancak kazalara manevi şahsiyet tanımamıştır. Nahiye meclisinin nahiye halkınca, idare heyeti ve nahiye müdürünün ise nahiye meclisince seçileceği hükme bağlanmıştır.

Bütün bu incelemelerden çıkan sonuç şudur ki, 1921 Anayasası “genel yetki” ilkesini vilayet meclislerine uygulayarak merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşmış ve böylece idari sistemde ademi-merkeziyetçi bir yapının oluşmasını sağlamak istemiştir. Yine bu anayasa, vilayet meclislerinde, nahiye meclislerinde olduğu gibi, organları yöre halkınca seçilerek oluşacak olan, tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip yerel yönetimler öngörmüştür.

### 4.2.2 1924-1961 Dönemi

İkinci Türkiye Büyük Millet Meclisi seçildikten bir müddet sonra yeni bir anayasa yapma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bir taraftan Osmanlı Kanuni Esasisinin ortadan kalkmamış olması, diğer yandan da 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun kısırlığından ihtiyaçlara cevap verememesi, bu zorunluluğu doğurmuştur. Bu nedenle, yeni anayasa (Teşkilatı Esasiye Kanunu) 20 Nisan 1924 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 23 Nisan 1924 tarihinde yayınlanmıştır<sup>48</sup>. Hükümet sistemi, anayasanın sertliği, laiklik, kamu hürriyetleri gibi ilkeleri içeren yeni anayasa, altıncı kısmında idari taksimatı düzenlemiş ve 90. maddesinde vilayetlerin hükmi şahsiyete sahip olduğunu belirtmiştir. 91. maddede ise vilayetlerin tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayırımı) esası üzerine idare olacaklarını belirtmiştir. Ancak 1921 Anayasasında olduğu gibi vilayetlerle merkez arasındaki görev ayırımını belirtmemiştir. Bu durumda merkez görevlerin yerine getirilebilmesi açısından daha rahat hareket edebilecektir. Yani anayasada merkeziyetçi sisteme doğru bir kayış görülmektedir. Böylece vilayetler özerk kuruluş olma özelliğini kaybetmişlerdir<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 3. baskı, 1993, s.9.

<sup>49</sup> Karaarslan, a.g.k., s.107.

Bu dönemde, yerel yönetimlerle ilgili olarak 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu görülmektedir. Bu kanunun 7. maddesi “köy taşınabilir veya taşınmaz mallara sahip olan ve Köy Kanunu ile kendisine verilen görevleri yapan başlı başına bir varlıktır” diyerek, köyün tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmiştir. 442 sayılı kanunda köyün organlarından olan köy derneğinin düzenlenmesinde doğrudan demokrasi ve halkın yönetime katılması ilkeleri gerçekleştirilmek istenmiştir. Çünkü kanuna göre köy derneği, kadın ve erkek köy seçmenlerinin toplamından teşekkül eder. Ancak, köy derneğinin bazı görevleri ihtiyar meclisince yapıldığından, uygulamada bu organ gereksiz bir kuruluş olarak görülmektedir<sup>50</sup>. Aynı dönemde yerel yönetimlerle ilgili diğer önemli bir düzenleme 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bu kanuna göre belediyenin organları belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisidir. Belediye başkanı belediye meclisince gizli oyla seçilecektir. Ancak seçilecek başkanın başkanlığı il merkezindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığınca, il merkezi dışındaki yerlerde o ilin valisi tarafından onaylanacaktır<sup>51</sup>. 1580 sayılı Kanun, 53 yıl yürürlükte kalmış olan “Vilayet” ve “Dersaadet Belediye Kanunları” ile 1924 tarihli “Ankara Şehremaneti Kanunu”nu 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlükten kaldırmıştır. Ancak, söz konusu kanun eski kanunlarda mevcut olan bazı durumları muhafaza etmiştir. Örneğin İstanbul’da vilayet ile belediye birleştirilmiş ve İstanbul valisi aynı zamanda İstanbul belediye başkanı olmuştur. Diğer yandan 94. madde ile Ankara’da vilayetten ayrı bir belediyenin kurulacağı kabul edilmiş ancak belediye başkanının İçişleri Bakanınca seçileceği belirtilmiştir<sup>52</sup>.

Yukarıda belirtildiği üzere duruma göre bazı belediye başkanlarının seçiminin İçişleri Bakanlığınca, diğer bazı seçilmiş belediye başkanlarının başkanlıklarının onayının İçişleri Bakanı veya vali tarafından yapılması, yerel yönetim ünitesi olan belediyelerin bu dönemde de tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlar olma niteliğini ortadan kaldırmaktaydı.

#### 4.2.3 1961-1982 Dönemi

1961 Anayasanın 112. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirttiğinden sonra idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenlendiğini hükme bağlamıştır. Böylece “yerinden yönetim” ilkesi kabul edilmiş ve anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Ancak, “yerinden yönetim” ilkesi yanında “idarenin bütünlüğü” ilkesi de kabul edildiğinden, merkezi idare ile mahalli idare arasında bir ilişkinin var olacağı kabul edilmiştir. Bu ilişkiden merkezi idare ile çatışan bir “mahalli hükümet” değil, fakat onunla bütünleşen bir “mahalli idare” anlaşılacaktır. Anayasanın 116. maddesi mahalli idareleri düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre mahalli idarelerin genel karar organları halk tarafından seçilecektir. Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ise, ancak yargı yolu ile yapılacaktır. Yine maddedeki düzenlemeye göre, mahalli

<sup>50</sup> Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, Yargı Yayınları, 5.baskı, 1994, s.67.

<sup>51</sup> Tarkan Oktay, “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi” **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der.: Recep Bozlağan - Yüksel Demirkaya, Ankara, Nobel Yayınları, 2008, s.67.

<sup>52</sup> Tekeli ve Ortaylı, a.g.k., ss.50-51.

idareler ile merkezi idare arasındaki ilişkiler kanunla düzenlenecek ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacaktır. Bu düzenleme ile mahalli idarelere mali özerklik de tanınmış ve mali özerklik anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. 116. madde mahalli idarelerin bir kamu tüzel kişisi olduğunu açıkça kabul etmiştir. 1961 Anayasası bu düzenlemelerle mahalli idareleri güçlü özerk bir yapıya kavuşturmak istemiştir. Böyle bir düzenleme 1961 Anayasasının Anayasa Komisyonu raporundaki genel gerekçesinde belirtilen “idarenin özerk bir kurum hüviyetine kavuşturulması gerekir” şeklindeki görüşüne uygundur<sup>53</sup>. Türkiye’de 1960 yılında planlı döneme geçilmiş ve bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını amaçlayan MEHTAP ( Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi-1962 ) Raporu yayınlanmıştır. Bundan sonra yine yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak 1978 de kurulan ve 1979 da kaldırılan Yerel Yönetimler Bakanlığı denemesi bulunmaktadır<sup>54</sup>.

27 Temmuz 1963 yılında 307 sayılı Kanun çıkartılmış ve bu kanunla 1580 sayılı Belediye Kanununun 1961 Anayasasının içerdiği ilkelere uyumlu hale getirilmesi hedeflenmiştir. 307 sayılı Kanunla belediye başkanlarının seçimleri tek dereceli seçimle ve halk tarafından yapılacaktır<sup>55</sup>. 307 sayılı Kanun, Belediye Kanununun 89. maddesini kaldırmış ve sonuç olarak belediye başkanlarının seçiminin vali veya Cumhurbaşkanınca onaylanacağı kuralı da geçerliliğini kaybetmiştir. Böylece daha demokratik bir mahalli idare kurulması istenmiştir. Ancak 1580 sayılı Kanunun “Mansup Belediye Başkanlığı” düzenleyen 94. maddesine dokunmamıştır<sup>56</sup>. 94. madde zaman zaman uygulama görmüş, özellikle de 27.05.1960-17.11.1963 tarihleri arasında bütün ülkede belediye başkanlığı görevi vali ve kaymakamlara verilmiştir. Ülkede anarşi ve terör olaylarının arttığı dönemlerde belediye başkanlarının seçilerek göreve gelmelerinin sakıncalı olacağı görüşünden hareketle bu maddeye dayanarak atamalar yapılmıştır. Örneğin 1978 yılında, belediye başkanının öldürülmesi sonucu Malatya belediye başkanlığına, 1979 yılında Urfa ili Hilvan, Ağrı ili Tutak, Batman, Konya ili Cihanbeyli, Ağrı, Fatsa, Lapseki belediyeleri için atamalar gerçekleştirilmiştir<sup>57</sup>. Bu maddenin kalkmaması, tatbikatta da çeşitli uygulamaların görülmesi belediyelerin özerkliğini zedelemiştir.

Bu dönemde her ne kadar 1961 Anayasası, yerel yönetimler için güçlü bir özerk yapı kurmuş ve bundan sonra da mahalli idarelerle ilgili çeşitli çalışmalar yapılmışsa da, bu çalışmalar pek başarılı olamamış ve tatbikatta yerel yönetimler, özellikle de il özel idareleri, özerk bir kuruluş olarak varlıklarını gösterememişlerdir. İl özel idarelerinin gelirlerinin 1960’dan sonra giderek düşüş göstermesi, emlak vergisinin bu kurumdan alınıp belediyelere verilmesi, onları merkeze bağlı

<sup>53</sup> Tekeli ve Ortaylı,a.g.k., s.180.

<sup>54</sup> Mustafa Ökmen, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması” **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der.: Recep Bozlağan - Yüksel Demirkaya , Ankara, Nobel Yayınları, 2008, s.54.

<sup>55</sup> Karaarslan, a.g.k., s.111.

<sup>56</sup> Tekeli - Ortaylı, a.g.k., s.191.

<sup>57</sup> Fethi Aykaç, **Belediye Kanunu**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 6. baskı, 1998, s.871.

özerklikleri olmayan kuruluşlar haline getirmiştir. 1980 yılına gelindiğinde yerel yönetimlerde ciddi boyutta bir değişim gerçekleşmemiştir. Bu durum da 1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili 116. maddesinin gerekçesinde bulunan “1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahalli ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya sebep görülmemiştir” şeklindeki ifadesinin bir sonucudur diyebiliriz.

#### 4.2.4 1982-2004 Dönemi

1982 Anayasası “idarenin kuruluşu” başlığı altında 126. maddesinde merkezi idareyi düzenlemiştir. 126. maddeye göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu açısından illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır ve illerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanır. Anayasa 127. maddesinde mahalli idareleri düzenlemiştir. 127. maddenin 1. fıkrası mahalli idareleri, “mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tarif etmiş ve bu kuruluşların tüzel kişiliğe sahip olduğunu açıkça belirtmiştir. Ancak, aynı madde diğer bir fıkrasında, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller gereğince “idari vesayet” yetkisine sahip olduğunu belirterek merkeze kuvvetli bir vesayet yetkisi tanımıştır. Bunun sebebi o dönemde idari yapıda merkeziyetçiliğin ağır basması ve 123. maddede belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesinin korunması olabilir. Nitekim bu idari vesayet, yerel yönetim ünitesi olan il özel idarelerinde belirgin bir şekilde varlığını hissettirmiştir. 1987 tarihli İl Özel İdareleri Kanununa göre il özel idareleri vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Atanmış bir kişi olan valinin, seçimle iş başına gelen il genel meclisinin başkanı olması, il genel meclisinin yürütmeyle ilgili bütün kararlarının valinin, borç alma kararları gibi bazı kararlarının ise hükümetin veya ilgili bakanlığın onayından geçmesi zorunluluğu il özel idarelerinin özerkliğini zedeleyen hususlardır<sup>58</sup>. Diğer yandan, vali aracılığıyla İç işleri Bakanlığına gönderilen il özel idaresi bütçesinin söz konusu bakanlıkça onaylanması gerekliliği de il özel idarelerinin özerkliğine gölge düşürmektedir<sup>59</sup>. Bu dönemde il özel idarelerinin gelirlerinde ve personeline devamlı düşüşler kaydedilmesi, görevlerinin çoğunun merkez tarafından yürütülmesi il özel idarelerini özerklikleri olmayan ve işlevlerini yitirmiş, halk tarafından çok az tanınan zayıf kuruluşlar haline dönüştürmüştür.

Belediyeler konusuna bakacak olursak, belediyeler hakkında 1930 tarih ve 1580 sayılı Kanun geçerlidir. Ancak, bu arada belediyelerle ilgili çeşitli kanunlar çıkarılmış ve birtakım değişiklikler yapılmıştır. Örneğin 02.02.1981 tarihinde kabul edilen 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Daha sonra, 26.05.1981 tarihli 2464 sayılı ‘Belediye Gelirleri Kanunu’ kabul edilmiştir. 1985 yılında ise 3194 sayılı yeni İmar Kanunu görülmektedir. Bu kanun ile imar mevzuatında önemli bazı yetkiler merkezden alınarak belediyelere verilmiştir. 1984

<sup>58</sup> Nadaroğlu, a.g.k., s.188.

<sup>59</sup> Eryılmaz, Kamu..., a.g.k., s.127.



---

yılında kabul edilen 3030 sayılı kanunla da Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bütün bu kabul edilen kanunlara rağmen, il özel idareleri üzerindeki kadar olmasa da, yine de belediyeler üzerinde vesayet uygulaması görülmektedir. Belediye organlarının bazı kararlarının yetkili merciin ( mahallin en büyük mülki amiri, bazı Bakanlıklar, Bakanlar Kurulu, il idare kurulu, Danıştay gibi ) onayıyla uygulanabilmesi, belli şartların oluşmasıyla İç işleri Bakanlığının belediye başkanını görevinden alabilmesi, Büyükşehir Belediyesindeki genel sekreterin başkanın teklifi üzerine İç işleri Bakanınca atanması, belediye bütçelerinin meclis tarafından kabul edildikten sonra mahallin en büyük mülkiye memurunun onayı ile kesinleşmesi, merkezin belediyeler üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet uygulamasına örnek teşkil etmektedir<sup>60</sup>.

Diğer bir yerel yönetim ünitesi olan köylere gelince, bunlar üzerinde de idari vesayet uygulaması mevcuttur. Köy derneğinin, köyün isteğe bağlı işlerinin mecburi hale getirilmesi hususunda aldığı kararların yürürlüğe girebilmesi ancak vali veya kaymakamın onayıyla olması; birden fazla imam bulunması halinde köy ihtiyar heyetine üye olacak olanın mülki amirce seçilmesi; ihtiyar heyetinin kamulaştırma ile ilgili kararının ancak mülki amirin onayıyla yürürlüğe girmesi; köyün bütçesinin vali veya kaymakamca onaylandıktan sonra kesinleşmesi<sup>61</sup>; köy muhtarlarının köyün yararına olmayan kararlarının vali veya kaymakam tarafından bozulabileceği; köy işlerini veya kanunlarla verilen diğer görevleri yapmayan muhtarların vali veya kaymakamca yazılı olarak uyarılabileceği ve muhtarın yine de görevini yerine getirmemesi halinde yetkili idare kurulunca görevinden uzaklaştırılabileceği<sup>62</sup> şeklindeki düzenlemeler, merkezin köyler üzerinde de idari vesayetinin oldukça fazla olduğunu gösterir. Bu nedenle, bu birimlerin de özerk oldukları düşünülemez.

Yerel yönetimlerin özerk ve demokratik bir yapıya kavuşamamaları, merkezi yönetimin başkent ve taşra örgütlerinde merkeziyetçiliğin hakim olması, Türk kamu yönetimini, kamu hizmetlerinin verimli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesi açısından zor durumda bırakmıştır. Bu nedenle kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları hız kazanmış ve yerel yönetimlerin sorunları ve çözümlerini öngören « KAYA » yani 1988 tarihli « Kamu Yönetimi Araştırma Projesi », Ortadoğu Amme İdaresi tarafından hazırlanmıştır. KAYA projesi, merkezi ve yerel idareleri ayrıntılı olarak düzenleyerek çerçeveyi iyi oturtmuş ve işin ruhunu iyi yakalamış olmasına rağmen kamuoyuna mal edilememiş ve bu çalışma sadece önemli bir araştırma olarak kalmıştır<sup>63</sup>. Daha sonra 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çıkartılmış; bu tasarı 15.07.2004 yılında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak kabul edilmiştir. Böylece 2004 yılına gelinmiştir.

---

<sup>60</sup> Nadaroğlu, a.g.k, ss.202-203-204.

<sup>61</sup> Cengiz Dardıman, **Yerel Yönetimler**, İstanbul, Aktüel Yayınları,2005, s.124.

<sup>62</sup> Nadaroğlu, a.g.k, s.248.

<sup>63</sup> Recep Yazıcıoğlu, **Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul, Eramat Matbaacılık, 1995, s.5.

### **4.3 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarının Yerel Yönetimlere Getirdiği İdari Özerklik**

2004 yılına gelindiğinde, il özel idarelerinde, belediyeler ve büyük şehir belediyelerinde reform öngören ve bu kuruluşları daha özerk, daha demokratik ve daha güçlü bir hale getirmeyi hedefleyen kanunlar çıkarılmıştır. Burada, söz konusu kanunların, il özel idareleri, belediyeler ve büyük şehir belediyelerinin idari özerkliği ile ilgili hükümlerini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olup olmadıkları açısından inceleyeceğiz.

#### **4.3.1 İl Özel İdarelerinin İdari Özerkliği**

5302 sayılı Kanun il özel idaresinin organlarından biri olan il genel meclisinin bir karar organı olduğunu ve ildeki seçmenler tarafından seçilecek üyelere oluşacağını belirtmiştir. Böylece idari özerkliğin şartlarından olan, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşması şartı gerçekleşmiştir. Ayrıca bu düzenleme, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3. maddesinin 2. fıkrasına da uygundur. Zira söz konusu fıkra “serbestçe seçilmiş üyelere oluşan meclislerden.....” söz etmektedir. Yeni kanun, 11. maddesinin 1. fıkrasında, il genel meclisi başkanının, meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçileceğini hükme bağlamıştır. Böylece yeni düzenlemeyle artık vali il genel meclisinin başı değildir ve 3360 sayılı eski Kanunun öngördüğü, valinin il genel meclisinin başkanı olma uygulamasına son verilmiştir. Aynı zamanda doktrinde tartışma konusu olan ve atanmış bir kişi olan valinin seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başı olmasının onun özerkliğini zedelediği şeklindeki eleştirilere son nokta konulmuştur. Fransa’da da il genel meclisi ( le conseil général ) başkanını kendi içinden üç sene için seçmektedir<sup>64</sup>. Pek tabiidir ki böyle bir düzenleme ile il özel idarelerinin özerkliği açısından önemli bir adım atılmıştır. Ancak 23. madde “İl genel meclisinin; 1) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, 2) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, 3) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması, 4) Meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının tutuklanması, durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür” demektedir. Memur üyelerin, karar organı olan il genel meclisi yerine il özel idaresiyle ilgili karar almaları idari özerlikle bağdaşmamaktadır. Böyle bir durumda Fransız örneği düşünülebilir. Fransa’da meclisin feshi halinde gündelik işlerin yürütülmesi meclis başkanına aittir. Meclis başkanının alacağı kararlar ancak valinin onayıyla yürürlüğe girebilir<sup>65</sup>. 5302 sayılı Kanun 13. maddesinde il genel meclisinin gündemini düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre gündem meclis başkanı tarafından belirlenir ve valinin önerdiği hususlar gündeme

---

<sup>64</sup> Jacqueline Morand-Deville, **Cours de droit administratif**, Paris, Montchretien, E.J.A. 8ème édition, 2003, ss.160-162.

<sup>65</sup> Turpin, a.g.k., s.103.

---

alınır. Her ne kadar yeni kanun, valinin il genel meclisinin başkanı olmasına son vermişse de böyle bir düzenlemeye giderek valinin daha hala meclis üzerinde bir ağırlığının olduğu ve meclisin valinin önerileriyle hareket ettiği izlenimini vermektedir. Meseleye böyle bakıldığında atanmış bir kişi olan valinin seçilmiş bir organ olan il genel meclisi üzerindeki etkisinin devam etmesi il özel idaresinin idari özerkliğini zedelemekte ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının özerk yerel yönetim kavramıyla bağdaşmamaktadır.

Yerel yönetimlerin tam anlamıyla özerk bir kuruluş olabilmeleri için organlarının seçikle oluşması gerekmektedir. Yeni kanunun 25. maddesi il özel idarelerinin ikinci organı olan il encümenini düzenlemektedir. Bu maddeye göre il encümeninin başı validir ve encümen il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Görüldüğü gibi söz konusu organ, il genel meclisinin seçtiği beş üye dışında, tam anlamıyla seçilmiş üyelere oluşmamaktadır. Aksine, başında atanmış olan vali bulunmakta ve diğer üyeler de atanmış vali tarafından seçilmektedir. Bu durum il encümeninin özerkliğini ciddi bir biçimde zedelemekte ve merkezin kontrolünde olduğunu göstermektedir. Ayrıca bu düzenleme özerk yerel yönetimlerin koşullarından olan “organların bağımsızlığı” koşuluna da uymamaktadır. Zira bu şarta göre bir yönetimin özerk sayılabilmesi için organlarının seçikle iş başına gelmesi gerekmektedir ve bu durum yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında bağımsızlığını sağlayan en önemli unsurdur<sup>66</sup>. Hemen belirtmek gerekir ki 3360 sayılı eski Kanun il daimi encümenini karar organı olarak görürken, 5302 sayılı yeni Kanun il encümenini yürütme organı olarak kabul etmiştir. Bu durum da il encümeni hakkında yaptığımız eleştirileri idari özerklik açısından zayıflatmaktadır.

İl özel idaresinin üçüncü organı olan vali, yeni kanunun 29. maddesine düzenlenmiştir. Madde valiyi, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tarif etmiştir. Valinin atanmış bir kişi olarak il özel idaresinin yürütme organı ve aynı zamanda teşkilatın başı olması yerel yönetimlerin özerklik ilkesine aykırıdır. Dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının “özerk yerel yönetim kavramı” ile de örtüşmemektedir. Bilindiği gibi şart özerk yerel yönetimlerin, serbestçe seçilmiş üyelere oluşan organlara sahip olmalarını öngörmektedir. Bu durumda denilebilir ki il özel idareleri diğer yerel yönetimlere göre daha az özerkliğe sahiptirler ve merkezi idarenin en çok etkisinde kalan birimlerdir<sup>67</sup>. Ancak hemen belirtmek gerekir ki yürütme organı olan valinin merkez tarafından atanmış olması anayasanın 127. maddesine aykırı değildir. Zira söz konusu madde mahalli idarelerin yalnız karar organlarının seçmenlerce seçilerek oluşturulması gerektiğini belirtmiştir. Durum böyle olmasına rağmen yukarıda belirttiği gibi valinin merkezin bir memuru olması ve atama ile yürütme organının başına gelmesi yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle bağdaşmamaktadır<sup>68</sup>. Bu durumun acilen düzeltilmesi gerekmektedir.

---

<sup>66</sup> Tortop, a.g.k., s.23.

<sup>67</sup> Tortop, a.g.k., s.23.

<sup>68</sup> Nadaroğlu, a.g.k., s.187.

Bir yerel yönetimin idari özerkliğe sahip olabilmesi için, başka bir makamın onaylamasına gerek duyulmadan kendi kendine icrai karar alabilmeleri gerekmektedir; ayrıca işlem, eylem ve organları üzerinde sadece hukukilik denetimi yapılabilir. Meseleye bu açıdan bakıldığında 5302 sayılı Kanunun 15. maddesine göre, il genel meclisi kararları valinin onayına tabi değildir. Böyle bir düzenleme ile vesayet denetimi kaldırılmıştır. Ancak maddenin birinci fıkrasında il genel meclisi kararlarının en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi gerektiği ve gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe girmeyeceği belirtilmiştir. Kanun koyucunun meclis kararlarının uygulanabilir hale gelmesini valiye yollama şartına bağlaması, özerk yerel yönetim organlarının “başka bir makamın onayına tabi olmadan karar alabilme” şartına aykırı düşmekte ve dolayısıyla da bu durum il özel idarelerinin idari özerkliğini kaldırmaktadır. Yani bu kurumlar üzerinde idari vesayet devam ettiği söylenebilir. Kanunun bir taraftan meclis kararları için valinin onayını aramamış olması, diğer yandan kararların yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesini şart koşması, ortada çelişkili bir durum yaratmıştır. Maddede mevcut olan “valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez” ibaresi yanlıştır. Kararlar valiye sadece bilgilendirmek amacıyla yollanmalıdır. Böyle bir yorum kanun koyucunun amacına daha uygun düşecektir kanaatindeyim. 15. maddenin ikinci fıkrası Anayasa Mahkemesi tarafından, 5302 sayılı Kanunun bazı hükümlerinin iptali ve yürütmenin durdurulması hakkında açılan dava sonucunda, iptal edilmiştir. Böylece, il genel meclisinin kendi kararlarında ısrar etme yetkisi elinden alınmıştır. Bu durumda sadece valinin uygun gördüğü kararlar yürürlüğe girebileceğinden il genel meclisi kararları üzerinde yeniden bir vesayet denetiminin kurulduğu söylenebilir. Bu da pek tabii ki il özel idarelerinin idari özerkliğini yok etmektedir<sup>69</sup>. İl encümeninin kararları hakkında yeni kanun 27. maddesinde düzenleme getirmiştir. Bu maddeye göre vali, il encümenince alınan kararların tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı olduğunu tespit ederse, encümenin bir sonraki toplantısında bu kararların tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu durumda vali on gün içerisinde idari yargıya, kesinleşen encümen kararının uygulamasının durdurulması talebiyle başvurabilir.

### 4.3.2 Belediyeler ve Büyükşehir Belediyelerinin İdari Özerkliği

5393 sayılı Belediye Kanunu 3. maddesinin ( b ) bendinde belediyenin idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olduğunu belirterek bu kuruluşların idari özerkliklerinin olduğunu açıkça belirtmiş ve kabul etmiştir. Söz konusu kanun ile belediye meclisleri belediyenin karar organı olarak kabul edilmiş ve belediye encümeni ise karar organı olmaktan çıkartılmıştır. Bu nedenle, merkezin belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasını belediye meclisinin aldığı kararları inceleyerek açıklayacağız.

5393 sayılı Kanunun 6. maddesine göre belediye sınırları belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı alındıktan sonra kesinleşir. Valinin onayı olmadığı müddetçe belediye meclisinin bu konudaki kararı kesinleşemeyecektir. Bu durum da merkezin idari vesayetinin belediyeler üzerinde devam ettiğini göstermektedir. Belediye sınırları içinde bir mahallenin kurulması,

<sup>69</sup>Karaarslan,a.g.k., s.142.

kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, mahallenin adıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesini düzenleyen 9. maddenin ikinci fıkrasına göre bütün bu işlemler belediye meclisinin alacağı kararla gerçekleşmekte, ancak kaymakamın görüşü ve valinin onayı gerekmektedir. Burada da yine merkezin, belediyelerin aldıkları kararlar üzerinde idari vesayetinin devam ettiğini görmekteyiz. Yeni kanunun 10. maddesi ise belde adının değiştirilmesini düzenlemekte ve belde adının değiştirilmesinin belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ile olacağını, ancak burada da valinin görüşünün alınması ve İç İşleri Bakanlığının onayının gerektiği belirtilmiştir. 5393 sayılı Kanunun 18. maddesi belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu maddenin ( p ) fıkrasına göre belediye meclisinin, yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı olarak işbirliği yapabilmesi, kardeş kent kurulması gibi alanlarda karar alabilmesi ancak İçişleri Bakanlığının izniyle olmaktadır. Böyle bir düzenleme bize belediyeler üzerindeki idari vesayetin kalkmadığını göstermektedir. Söz konusu kanunun 23. maddesinin dördüncü fıkrasına göre belediye meclis kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmelidir. Kararlar mülki idare amirine gönderilmediği takdirde yürürlüğe giremeyecektir. Kanaatimizce meclis kararlarının uygulanabilirliğini mülki idare amirine yollama şartına bağlamak, merkezin yerel yönetim ünitesi olan belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasının devam ettiği anlamına gelir. Belediye kanununun 68. maddesi ise belediyenin yapmakla yükümlü olduğu görev ve hizmetler için bir takım esas ve usuller dairesinde borçlanma yapabileceğini belirtmiş ve uyulması gereken usulleri de altı fıkra halinde saymıştır. Maddenin ( e ) fıkrasına göre belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip olan şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin,213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçen iç borçlanma için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile olabilir. Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere 5393 sayılı Kanun borçlanma konusunda İçişleri Bakanlığının onayını arayarak, merkezin belediyeler üzerindeki vesayet uygulamasını devam ettirmektedir. Kanunun 81. maddesine bakacak olursak, bu madde de, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespit edilmesiyle ilgili kararların değiştirilmesinde meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu elde edildikten sonra söz konusu kararın yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirinin onayını aramaktadır. Bu konuda da mülki amirin onayının aranması, merkezin belediyeler üzerinde idari vesayetinin sürdüğünü göstermektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 14. maddesi ise meclis kararlarının kesinleşmesini düzenlemekte ve dördüncü fıkrasında büyük şehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerektiği ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği vurgulanmaktadır. Burada da yine merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti hissedilmektedir.

## 5. Sonuç

21.yüzyılda yerel yönetimler, hem demokrasinin gerçekleştirilebileceği en uygun yerler, hem de kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesinde önemli rol oynayan kurumlar olarak kabul edilmektedirler. Günümüzde artık kamu hizmetlerinin hepsinin tek merkezden yürütülmesi mümkün değildir. Zira bu durum, hizmetlerin çok geç yerine getirilmesi, gereği gibi yerine getirilememesi veya uygun hizmet verilememesi gibi menfi sonuçlar doğurmaktadır. Oysa yerel yönetimlerde, yerel yönetim organlarını oluşturan üyeler, o yöreden seçtikleri için kendi sorunlarını ve hangi hizmetlerin öncelikli olarak verilmesi gerektiğini daha iyi bildiklerinden, o yörenin ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri en iyi şekilde gerçekleştireceklerdir. Öte yandan, artık günümüzde demokrasi sadece halkın genel seçimlere katılarak yöneticilerini seçmelerini ifade etmemektedir. Çağdaş demokrasilerde halk yönetime katılmakta, yerel yönetim organlarına seçilebilmekte, oralarda alınan kararlarda etkili olabilmekte, yapılan işleri denetleyebilmektedir. Böylece, merkeziyetçi bir idari sistemden hızla demokratik yerel yönetim modellerine geçilmektedir. Yönetime katılma, yerel yönetim organlarına seçilme, kararlarda etkili olabilme ve işleri denetleme yerel yönetimlerde daha iyi gerçekleşmektedir. Pek tabii ki yerel yönetimlerin demokratik olmaları onların ne derece özerk olduklarına bağlıdır. Konumuz Türkiye’de yerel yönetimlerin idari özerkliği ile ilgili olduğundan incelememiz Osmanlı İmparatorluğundan başlayarak yapılmıştır.

İmparatorlukta Tanzimat öncesinde bugünkü anlamda yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün değildi. O dönemde mevcut olan eyaletlerin tüzel kişiliği olmadığı gibi, kadılar da atanarak iş başına gelmekte ve merkezden aldığı emir ve talimatları uygulamaktaydılar. Tanzimat döneminde vilayet umumi meclisleri merkeze bağlıydılar ve icrai karar alma yetkileri yoktu. Belediyelere bakıldığında genelde şehremini ve meclis üyeleri atama ile iş başına gelmekte ve merkeze bağlı kalmaktaydılar. Dolayısıyla bu dönemde de özerk yerel yönetimlere rastlamak mümkün değildi. 1. ve 2. Meşrutiyet dönemlerinde mevcut yerel yönetim kuruluşlarının özerk bir yapıya kavuşturulması konusunda çeşitli çabalar gösterilmişse de, neticede bu dönemlerde yerel yönetimler özerkliğe kavuşamamışlar, merkeze bağlı kuruluşlar olarak kalmışlardır. Milli mücadele döneminde hazırlanan 1921 Anayasasının 11. maddesinde açıkça illerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olmaları gerektiğinin altı çizilmiştir. Öte yandan anayasa vilayet meclislerine “genel yetki” ilkesinin uygulanmasını öngörerek ademimerkeziyetçi bir yapı kurmak istemiştir. Ayrıca organları yöre halkınca seçilecek olan tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip yerel yönetimler öngörmüştür. Cumhuriyetin ilanından sonra yeni bir anayasa yapılması zarureti doğmuş ve 1924 Anayasası hazırlanmıştır. Bu anayasa her ne kadar vilayetlerin hükmi şahsiyetini kabul etmiş olsa da anayasada merkezi sisteme doğru bir kayış olduğundan, vilayetlerin özerk kuruluşlar olduğu söylenemez. 1930 yılında belediyelerle ilgili 1580 sayılı yeni bir Kanun çıkmışsa da, belediyelerin bu dönemde özerk kuruluşlar oldukları söylenemez. Zira seçilmiş belediye başkanlarının başkanlıkları duruma göre ya İçişleri Bakanlığınca ya da ilgili ilin valisi tarafından onaylanacaktır. 1961 Anayasası “yerinden yönetim” ilkesini kabul etmiş, mahalli idareleri düzenlemiş, onların kamu tüzel kişisi olduğunu kabul etmiş ve onları güçlü bir özerk yapıya

---

kavuşturmak istemiştir. 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı Kanun her ne kadar belediye başkanlarının seçiminin vali veya Cumhurbaşkanınca onaylanacağı kuralını kaldırmışsa da, “Mansup Belediye Başkanlığı” düzenlemesine son vermemiş ve özellikle 1960-1963 tarihleri arasında belediye başkanlıklarına vali ve kaymakamlar verilmiştir. Böylece denebilir ki 1961 ve 1982 yılları arasında da yerel yönetimlerin özerkliğe kavuşturulmaları hususunda çeşitli çalışmalar yapılmışsa da, tatbikatta yerel yönetimler, özellikle de il özel idareleri özerk bir kuruluş olarak varlıklarını sürdürmemişlerdir. 1982 ile 2004 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliklerine bakacak olursak, bu dönemde 1982 Anayasası mahalli idareleri tüzel kişiliği olan kuruluşlar olarak kabul etmiş ancak merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde “idari vesayet” yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. Bu dönemde gerek il özel idareleri, gerek belediyeler, gerekse köylerin özerk kuruluşlar olduğu, idari özerkliğe sahip oldukları söylenemez. Örneğin il genel meclisinin yürütmeye ilgili bütün kararlarının valinin onayına tabi olması, belediye bütçelerinin meclisçe kabul edilmesinden sonra mahallin en büyük mülki memurunun tasdiki ile kesinleşmesi, köyün isteğe bağlı işlerinin mecburi hale getirilmesi kararının, ancak vali veya kaymakamın onayıyla yürürlüğe girebilmesi gibi hususlar mahalli idarelerin özerkliğe sahip olmadıklarını göstermektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliğe sahip olmamaları, merkezi yönetimin başkent ve taşra teşkilatında merkezîyetçi görüş hakim olması kamu hizmetlerinin verimli hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini engellemiştir. Kamu yönetimini bu zor durumdan kurtarmak için “KAYA” projesi hazırlanmış, daha sonra da 2004 yılında 5227 sayılı ‘ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ‘ kabul edilmiştir. Ancak bu alanda önemli adımlar, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarıyla atılmıştır.

2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idaresinin organlarından olan il genel meclisinin bir karar organı olduğunu ve bu organın ildeki seçmenlerce seçilecek üyelerden oluşacağını ve başkanının da meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçileceğini belirtmiştir. Diğer yandan 5302 sayılı Kanun 15. maddesinde il genel meclisi kararlarının valinin onayına tabi olmadığını kabul etmiştir. Pek tabii ki bu düzenlemeler il özel idarelerine idari özerklik verme açısından son derece önemli adımlardır ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da uygundur. Kanundaki bazı düzenlemeler ise tanınan idari özerkliği zedelemektedir. İl genel meclisinin gündemi belirlenirken meclis başkanının valinin önerdiği hususları gündeme alması, valinin atanmış bir kişi olarak il özel idaresi teşkilatının ve il encümeninin başı olması, il encümeninin tam anlamıyla seçilmiş üyelerden oluşmaması, il özel idaresi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesi, 15. maddenin 2. fıkrasının iptaliyle sadece valinin uyun gördüğü kararların yürürlüğe girebileceği gibi bir durumun yaratılması il özel idarelerinin idari özerkliğini zedeleyen örnekler olarak verilebilir.

Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye ve Büyükşehir Belediyelerini idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak kabul etmiş ve belediye meclislerinin de seçilmiş üyelerden oluşan karar organları olduğunu vurgulamış ise de belediye sınırlarının düzenlenmesi, belediye sınırları içinde bir mahallenin kurulması, kaldırılması,

birleştirilmesi gibi işlemlerle ilgili meclis kararının kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile kesinleşmesi, belde adını değiştiren meclis kararının alınmasında valinin görüşünün ve İçişleri Bakanlığının onayının gerekmesi, belediye meclisinin yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle işbirliği yapabilmek için aldığı kararların İçişleri Bakanlığının iznine bağlı olması, belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesiyle ilgili meclis kararlarının yürürlük kazanabilmesinde mülki idare amirinin onayının gerekmesi, 5216 sayılı Kanununun 14. Maddesine göre Büyükşehir Belediye meclisi ve ilçe belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirine gönderilmesi gibi düzenlemeler, merkezin bu yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin hala devam ettiğini göstermektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen idari özerlikle ilgili ilkeleri içeren, yerel hizmetlerin daha kaliteli, etkili, verimli bir şekilde sunulmasını sağlayan, şeffaf ve demokratik yerel yönetimlere sahip olabilmemiz için en azından yerel yönetimlerimizin idari özerkliğini sakatlayan ve çalışmamızda belirttiğimiz sözkonusu eksikliklerin acilen düzeltilmesi gerekmektedir.



---

## Kaynakça

- AYKAÇ**, Fethi, **Belediye Kanunu**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 6.Baskı, 1998.
- BODINEAU**, Pierre - **VERPEAUX**, Michel, **Histoire de la décentralisation**, Paris: Presses Universitaire de la France, Que sais-je? 1993.
- ÇOKER**, Ziya, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara,: Türk İdareciler Derneği Yayını, 2003.
- DERDIMAN**, Cengiz, **Yerel Yönetimler**, İstanbul: Aktüel Yayınları, 2005.
- DEVILER**, Jacqueline Morand, **Cours de Droit Administratif**, Paris: Montchrétien, E.J.A, 8eme édition, 2003.
- ERYILMAZ**, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkan Matbaacılık, 1997.
- ERYILMAZ**, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997.
- GEORGES**, Philippe, **Organisation Constitutionnelle et Administrative de la France**, Paris: Editions Dalloz,1997.
- GIRITLI**, İsmet- **SARMASIK**, Jale, **Anayasa Hukuku**, İstanbul. Der Yayınları, 1998.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitapevi, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitapevi, 1997.
- Hizmet-İş Sendikası, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Yayın No: 27,1999.
- KARAARSLAN**, Mehmet, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Ankara: Turhan Kitapevi, 2008.
- MOREAU**, Jacques, **Administration Régionale Départementale et Municipale**, Paris: Editions Dalloz, 2004.
- NADAROĞLU**, Halil, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları, 6.bası, 1998.
- OKTAY**, Tarkan, “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der.: Recep Bozlağan- Yüksel Demirkaya, Ankara: Nobel Yayınları, 2008.
- OLIVA**, Eric, **Droit Constitutionnel Libertés**, Paris: Editions Dalloz, 1997.
- ONAR**, Sıdkı Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, Cilt II, 3.Bası, 1966
- ÖKMEN**, Mustafa, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der.: Recep Bozlağan- Yüksel Demirkaya, Ankara: Nobel Yayınları, 2008.
- ÖZBUDUN**, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 3. Baskı, 1993.

**PARLAK**, Bekir- **SOBACI**, Zahit, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul: Alfa Aktüel, 2005.

**TEKELİ**, İlhan- **ORTAYLI**, İlber, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara. Ay Yıldız Matbaası, 1978.

**TORTOP**, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara: Yargı Yayınları, 5.Baskı, 1994.

**TURPIN**, Dominique, **Droit de la Décentralisation Principes-İnstitutions-Compétences**, Paris. Gualino éditeur, 1998.

**ULUSOY**, Ahmet- Akdemir, Tekin, **Mahalli İdareler Teori- Uygulama- Maliye**, Ankara. Sözkesen Matbaacılık, 2007.

**YAZICIOĞLU**, Recep, **Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul. Eramat Matbaacılık, 1995.