

**TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN
VE BU BELEDİYELERİN YAPILARINDAKİ YENİ
DEĞİŞİKLİKLERİN ANAYASAYA UYUMU SORUNU**

Prof. Dr. R.Cengiz DERDİMAN*

ÖZET

Türkiye'de büyükşehir belediyesi özel yönetim biçiminde bir mahallî idaredir. Büyükşehir belediyeleri yakın bir tarihi sürece sahiptir. Büyükşehir belediyelerinin yapıları kısa bir süre önce değiştirilmiştir. Bu makalede büyükşehir belediyelerinin yapılarının ve bu yapıdaki değişikliklerin Anayasaya aykırı olduğu dile getirilmekte ve iddia edilmektedir. Bu aykırılık, belediye meclisinin ve encümeninin teşekkül biçimlerinde görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde yeni değişiklik yapan 6360 sayılı kanun da birçok yönden Anayasaya aykırıdır. Anayasaya aykırılık iddialarının gerekçeleri hukukî metotla açıklanmış ve Anayasaya uygun büyükşehir yapısı önerilmiştir.

***Anahtar kelimeler:** büyükşehir belediyesi, anayasa, ilçe belediyeleri, köy, il özel idaresi*

**COMPLIANCE PROBLEM WITH THE CONSTITUTION
OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY
AND RECENT CHANGES IN THE STRUCTURE
OF THESE MUNICIPALITIES**

ABSTRACT

The metropolitan municipality is a kind of local government in the form of a special administration in Turkey. The metropolitan municipalities have brand new phenomenon in Turkish administrative system. The structure of the metropolitan municipalities was amended recently. In this paper, it is claimed that the certain structures of the metropolitan municipalities and new legal framework are contrary to the Constitution. This contradiction may be related to formation of the municipal council and the town council. Also according to the law No. 6360, which has just amended the structure of the metropolitan

municipalities is seen contrary again to the Constitution. The reasons for the claims tried to evaluated of certain contradiction with the Constitution are explained in a legal method and the model structure of metropolitan municipalities in accordance with the constitution is proposed in the article.

Key Words: *metropolitan municipality, constitution, district municipality, village, special provincial administration*

GİRİŞ

Türk kamu yönetimi ve hukuk sisteminde yakın bir tarihsel geçmişe sahip olan ve 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde geçen ifadeyle “büyük yerleşim merkezleri” için “özel yönetim biçimi” olarak kurulan büyükşehir belediyelerinin teşkilatlanma şekilleri, bünyesinde yer alan belediyelerle ilişkileri ve görev ve yetkileri, kanaatimizce bir kısım noktalarda Anayasaya aykırılık taşımaktadır. Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanunun¹ büyükşehir belediyelerini güçlendirici ve radikal nitelikli değişikliklerinin de birçok yönü ile Anayasaya aykırı olduğu düşünülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin büyük yerleşim merkezlerinde kurulması öngörülen özel yönetim biçimi olması, bu belediyelerin vasıfları ve üstlendikleri görevlerin niteliklerinin belirlenmesini de gerektirmektedir. Bu arada, bu belediyelerin adı, dayanağını teşkil eden hükmün Anayasanın mahallî idareleri düzenleyen 127. maddesi olması gibi gerekçeler, büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları içindeki halkın mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan bir mahallî idare teşkilâtı addedilmesine ilişkin dayanaklar olarak göze çarpmaktadır.

Bu makalede, büyükşehir belediyeleri hakkında kısa bilgi verilmekte, bu belediyelerin özel bir yönetim biçimi de olsa, hukuken, diğer mahallî idareler gibi, mahallî ve müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli bir mahallî idare teşkilâtı olduğu belirlenmektedir. Çalışmanın devam eden kısımlarında, büyükşehir belediyelerinin meclisi ve encümeninin yapılandırılma usulünün ve 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye yapılanması üzerindeki değişikliklerin Anayasaya aykırı olduğu “düşüncemiz” dayanaklarıyla anlatılmaktadır. Sonuç kısmında ise, Büyükşehir belediye yapılanmasında Anayasaya aykırılıkları giderici birçok modelin öngörülebileceğini belirttikten sonra, üzerinde çalışılıp geliştirilebilecek ya da alternatifleri önerilebilecek modelleri tahrik edebilmesi cihetiyle kısa süreli bir düşünce ürünü olan örnek bir model önerilmiştir.

¹ 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 6.12.2012, Sayı: 28489.

Yerel yönetimlerin ve dolayısıyla büyükşehir belediye yapılanmasının ülke kalkınmasında önemli rol oynadıkları çoğu kez dile getirilmiştir. Bu yönden büyükşehir belediye yapılanmasının kamu hizmetlerinde etkinliği artırıcı rolünü incelemek kamu yönetiminin konusunu teşkil etmektedir. Bunun gibi, konunun kamu yönetimini ilgilendiren yerel yönetimlere ve dolayısıyla büyükşehir belediyelerine üstlendiği görevlerin finansmanının sağlanmasına ilişkin yöntemler de mahallî idareler maliyesi konusu olup, üzerinde ayrıca araştırmalar yapılması gereken konudur. Bu makalede ise, büyükşehir belediye yapılanmasının ve bu yapılanmada 6360 sayılı kanunla yapılan en son değişikliklerin Anayasaya uyumu sorununa odaklanıldığı için, salt mahallî idareler yönetimi ve maliyesine ilişkin konular kapsam dışında tutulmaya çalışılmıştır.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPILARI VE GÖREVLERİ

1. Mahallî İdare Olarak “Büyükşehir Belediyesi”

1.1. Büyükşehir Belediyeleri Hakkında Genel Bilgi, Konuları ve Terminoloji

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, Anayasanın 127/3. maddesinin deyişiyle “özel yönetim biçimi”ndeki mahallî idarelerdir. Anayasanın 127/3. maddesinin son cümlesi “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” demiştir. Aynı maddenin birinci fıkrası, il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliklerini “mahallî idare” teşkilâtı olarak adlandırmıştır.

Günday’ın da dediği gibi;² Anayasal ifadeye göre, esasen üç tür mahallî idare birimi mevcuttur. Dolayısıyla, hâlihazırdaki büyükşehir belediye teşkilatlanması, Anayasada açıkça yazılı bir “mahallî idare” değildir. Anayasada yer alan “*özel bir yönetim biçimi*” olarak, kanunla “kurulan” ve adı da kanuna dayanan “büyükşehir belediyeleri”, “yasal” bir mahallî idare birimi olarak nitelendirilebilir. Anayasa Mahkemesi (AYM), 2007/35 karar sayılı kararında, bunlardan “mahallî idareler” olarak bahsetmiştir.

Büyükşehir belediyeleri, literatürde, Anayasada yazılan diğer “mahallî idare” kuruluşları gibi, “*yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu*” ya da “*yerel yönetimler*” olarak da anılırlar.

² GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 471.

Doktrinde “yerinden yönetim”, kamu hizmet ve faaliyetlerinin yerinden yürütülmesidir. Siyasî yönden yerinden yönetimi benimseyen ülkelerde bile her bir eyalet bazında ya da federal düzeyde idarî yönden yerinden yönetim ilkesine uygun kuruluşlar bulunmaktadır.³ Ülkemizde “yerinden yönetim” ya da “adem-i merkeziyet” dendiğinde, kamu hizmetleri ve idarî faaliyetlerin “merkezden yönetim” dışında kalan ve kendi organlarını oluşturan kuruluşlarca kendi sorumlulukları altında⁴ yürütülmesi ve bu yöndeki yapılanma anlatılmış olmaktadır. Ülkemizdeki ulus-devlet yapısına uygun bir yerinden yönetim, ülke ya da belli bir yöre düzeyinde yürütülecek belirli bir ya da benzer küme teşkil eden birkaç *kamu hizmetinin* ya da belli bir yerdeki yöre halkının *mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayıcı* kamu hizmetlerinin; yerinde, merkezden yönetim teşkilâtıyla hiyerarşik bağı olmayan ve “idarî” teşkilât şeması içinde yer alan idarî kuruluşlarca plânlanması, yürütülmesi, finanse edilmesi ve yönetilmesi anlamına gelmektedir.

Büyükşehir belediyeleri; il özel idareleri, belediyeler ve köyler gibi, belli bir mekânda, coğrafi sınırları belirlenmiş mahalde (alanda) yaşayanların, müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere görevli ve özerkliğe sahip yer yönünden yerinden yönetim kategorisine girmiş olmaktadır.

1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Ortaya Çıkış Sebepleri

Büyükşehir belediyelerine ihtiyaç duyulmasının sebepleri arasında, şehirleşme süreçlerinde yaşanan gelişmeler önemli bir yer tutmaktadır. Şehirlerin büyümesi ve eski komşu belediyelerin birbirlerine yaklaşması yeni sorunlar çıkarmış ve bu sorunların birlikte ele alınması zorunlu hale gelmiştir.⁵ Bu şekilde ortaya çıkan küçüklü büyüklü belediyelerin aralarında işbirliği gerekmiştir.⁶

³ Örneğin, Merkez ile eyaletler arasında siyasal iktidarın paylaşılması şeklinde siyasî yönden yerinden yönetimi yani federalizmi benimseyen Almanya’da, eyaletler ölçeğinde idarî nitelikli faaliyet ve hizmetlerin bir kısmı, yerel yönetim birimlerine yaptırılmakta, bu hali ile eyalet bazında idari yönden yerinden yönetim bulunmaktadır. Bakınız: LAUFER, Heinz-MÜNCH, Ursula, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Lizenz Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997, s. 103.

⁴ KENT, Bülent, *Die Finanzhoheit der Gemeinden im deutsch-türkischen Vergleich*, (Doktorarbeit) Logos Verlag Berlin 2005, s. 56.

⁵ TORTOP, Nuri-AYKAÇ, Burhan-YAYMAN, Hüseyin-ÖZER, Mehmet Akif, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara, 2006, s. 201.

⁶ ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri”, *Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler*, Editör: Nagehan Talat Arslan, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011, s. 157; ÖKMEN, Mustafa-PARLAK, Bekir, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010, s. 253.

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki
Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu

Anakent alanı içinde kurulan ve plan ve programları birbirleriyle uyumlu olmayan çok sayıda mahallî idarenin teşkilatlanması, bunların hizmet üretme kapasitelerini olumsuz etkilemiş ve yetersiz malî kaynaklarıyla sorunları çözemez hâle getirmiştir. Anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliği ortadan kalkmış, kaynak israfı oluşmuştur.⁷

Nüfusu artan, iş ve yerleşim alanları genişleyen şehirler içinde kalan irili ufaklı belediye ya da köy gibi tüzel kişiliklerin, bunların beraberinde getirdikleri çevre, ulaşım ve benzer sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olamayacakları anlaşılmıştır. Bunların günlük hayatta birbirleri içine geçmiş olmaları; bütün bir yerleşim alanını ilgilendiren hizmetleri yürüten ve bunlar üzerinde bir koordinasyon görevi yürütecek kapsayıcı bir merciin ortaya çıkmasını gerektirmiştir.

Anayasanın 127. maddesinin gerekçesinde de bu sebepler ve ulaşım, kanalizasyon gibi görevlerin belediyelerce ortak yürütülmesi gibi hususlar, özel yönetim biçimi olarak yeni yapılanma gerekçeleri⁸ olarak belirlenmiştir.

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, nüfus ve coğrafi alan bakımından genişleyen illerde, 1980 ihtilâlinde sonra kurulmaya başlanmışlardır. İlk büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin Milli Güvenlik Konseyinin 34 sayılı kararı; büyükşehirlerin çevrelerinde kurulan belediyelerin, beldelerinin imarı veya yapılandırılması başta olmak üzere, beldeye ilişkin görevlerini yapamadıkları için, sıkıyönetim komutanlıklarının uygun görmeleri halinde yakındaki merkez belediyelerine bağlanmalarını öngörmüştü.⁹ Burada, büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasındaki yerel küçük belediyelerin işlevlerini yerine getiremedikleri ya da yeterli olamadıkları iddiası büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasında öngörülen sebeplerden bir diğeri olarak algılanabilir.

Büyükşehir belediyeleri, birkaç belediyenin üzerinde oluşturulan bir yönetim ve koordinasyon makamı olduklarından, kuruluşlarındaki sebepler arasında, doğrudan ya da dolaylı olarak, yerel yönetimlere ihtiyaç duyulması sebepleri de yatar. Bu zaviyeden bakılırsa, yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmasının sebepleri arasında idarî, toplumsal ve siyasal sebepler gibi sebepler önemli bir konuma sahiptir. Her hizmetin merkezden karşılanmasının

⁷ Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı İle İçişleri, Avrupa Birliği Uyum Ve Plan Ve Bütçe Komisyonları Raporları, Dönem: 22 Yasama Yılı: 2 Sıra Sayısı: 619, 2004, (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>, 19.01.2013)

⁸ RAMAZANOĞLU, Yıldırım M., *Farklı Bir Bakışla Anayasa Gerçeği*, Egebasım, İstanbul, 2012, s. 319.

⁹ BAYRAKÇI, Erdal, *Yerel Yönetimler*, Dizgi Ofset Matbaası, Konya, s.167.

mümkün olmaması, diğer bir deyişle merkezden yönetimin her hizmete yetişemeyecek durumda olması;¹⁰ bir kısım hizmetlerin bir yöre ölçeğinde görülebilmesi;¹¹ sosyal alanlardaki gelişmelerin¹² yönetilenlerin yerel müşterek ihtiyaçlarını artırması¹³ ve hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre görülmesinin hizmet kalitesini artırması gibi düşünceler yerel yönetimleri zaman içinde daha etkin hale getirmiştir.

Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranların kendi konumlarını devam ettirmeleri için, tüm yöre sakinlerinin her birinin ayrı ayrı dilek, istek ve şikâyetlerini dinlemek ve çözmek yerine; yörede bir organizasyonla muhatap olmayı tercih etmek istemelerinin yerel yönetimlere ihtiyacı artırmış olacağı da,¹⁴ bilinenlerden biraz daha farklı ve dolaylı olarak demokrasiye kurum ve kurallarıyla gerçek anlamda itina gösterilmesini isteyen bir görüştür.

1.3. Büyükşehir Belediyelerinin Üstlendikleri Görevlerin Nitelikleri: “Mahallî Müşterek İhtiyaçları” Görme ve Koordinasyon Görevleri

Büyükşehir belediyelerinin, Anayasal konumları itibarıyla, yöresinin mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere organlarıyla karar alıp uygulamak üzere kurulan, özerk yapılı kamu tüzel kişisi niteliğinde bir mahallî idare olduklarından şüphe yoktur. Büyükşehir belediyeleri, en son yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla birlikte düşünüldüğünde en az 3 ilçe belediyesinin bulunduğu yerde, bu belediyeler üzerinde vesayet denetimi yetkilerine sahip özel bir konuma sahip bulunmaktadırlar.

Büyükşehir belediyelerinin Anayasanın 127/3. maddesinde özel yönetim birimi olduklarına ilişkin hüküm, bu tespiti değiştirmez. Çünkü büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimleri öngörülebileceğine ilişkin hüküm; il, belediye ve köyün, buldukları yöredeki halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını gidermek üzere, kendi organlarıyla karar veren kamu tüzel kişilikleri şeklinde mahallî idare addettiği hükümlerle birlikte aynı maddede (m. 127) bulunmaktadır. Hukuken, bir kısım yönleriyle tanımlanmış ya da düzenlenmiş yönetim biçimine nazaran özel bir yönetim biçimi, açıkça belirlenmeyen konularda, yönetim biçimini düzenleyen kurallara ve ilkelere tâbi olmalıdır. Dolayısıyla il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını gidermek üzere kurulan kuruluşların mahallî idare addedilmesi nedeniyle aynı fonksiyonu

¹⁰ KARATEPE, Şükrü, *İdare Hukuku*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1995, s. 121; BAYRAKÇI 1, s. 20

¹¹ ÖZDENKOŞ, Demet, “Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, cilt: 1, sayı: 2, yıl: 1999, s. 81

¹² NADAROĞLU, Halil, *Mahallî İdareler*, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s. 74.

¹³ BAYRAKÇI, s. 21.

¹⁴ Bakınız: AYMAN GÜLER, Birgül, *Türkiye'nin Yönetimi*, 2. bası, İmge Yayınları, Ankara, 2010, s. 282.

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki
Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu

üstlenmek üzere kurulan büyükşehir belediyeleri de mahallî idare olarak adlandırılacaklardır.

Anayasanın 127. maddesine ilişkin Danışma Meclisinin gerekçesinde de, özel yönetim biçiminin bir mahallî idare türü olarak getirildiği, sebepleriyle ortaya konmuştur.¹⁵ AYM'nin 2008/153 sayılı kararı gibi kararları da büyükşehir belediyelerinden mahallî idare olarak bahsetmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin özel konumdaki bir mahallî idare olmalarının üstlendikleri görevlere de etkisi bulunmaktadır:

1-) Büyükşehir belediyelerinin mahallî idare olmaları, onların yöre halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılama görevlerini üstlenmelerini gerektirmektedir.¹⁶ AYM, 2007/35 sayılı kararında büyükşehirin mahallî ve müşterek ihtiyaçları gidermek görevlerini üstleneceğini dolaylı olarak vurgulamıştır. Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin (BVerfG) yukarıda belirtilen 79/127 (152) sayılı kararında¹⁷ değinildiği gibi, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak, yerel yönetimler için genel ve esas görevdir.

Büyükşehir belediyelerinin üstleneceği görevler, yerine getirilmesi bir ilçe belediyesini aşan görevler olmalıdır. AYM de, 2007/35 sayılı kararında, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesiyle bütünlük içerisinde yönetilmesinin derecesini, yerel müşterek ihtiyacın hitap ettiği alan bakımından genişliği oranına bağlamıştır.

2-) Büyükşehir belediyelerinin, bünyesinde bulunan belediyelere nazaran konumlarının doğal sonucu olarak bir kısım görevleri üstlenmekten başka, bir koordinasyon makamı¹⁸ olarak görülmeleri gerekmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin üstlenecekleri, aynı zamanda diğer mahallî idarelerin varlık sebebi olan mahallî müşterek ihtiyaçların nitelikleri gibi konularda da şunlara dikkat çekilmelidir.

AYM'nin 1990/21 sayılı kararında belirtildiği üzere, Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğunu belirlemediğinden, bunların kanun koyucu tarafından "anayasal ilkeler çerçevesinde" saptanması gerekmektedir. Mahalli ve müşterek ihtiyaçların kanunla konulması Alman sisteminde de kabul edilen bir usuldür.¹⁹ Avrupa

¹⁵ Bkz. RAMAZANOĞLU, s. 319.

¹⁶ DEDİMAN, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011, s. 241.

¹⁷ BVerfG, 1988.

¹⁸ ARIKBOĞA, Erbay, "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, sayı: 2, Haziran 2012, s. 5.

¹⁹ KENT, *Die Finanzhoheit...*, s. 40, 41.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4/1. maddesi bunu doğrulamaktadır. Mahallî ve müşterek ihtiyaçların tespiti Bakanlar Kuruluna bile bırakılamaz. AYM'nin bu görüşünden hareket edilirse, bu yetki, yürütme organına ve idareye bırakılamaz. Bir teşkilatlanma tarzı olarak ülkemizdeki “idarî yönden yerinden yönetim” türünde yerinden yönetim birimleri kanunla belirlenen yetkilere sahiptirler. Yasamayla ilgili yetkileri ve özerklikleri yoktur. Yerel yönetimler yerel çıkarları ve hizmetleri yürütürler; kanun yapılmasına karışmazlar,²⁰ kanun yapamazlar; kendi hizmetlerini kanunla belirleyemezler.

AYM'nin 1988/23, 2002/59 ve 2007/5 sayılı kararlarına göre, mahallî müşterek ihtiyaç, “aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir.” Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin 79/127 (152) sayılı kararına göre,²¹ “mahallî müşterek ihtiyaçlar”, bir yerel bölgede doğan ya da o bölge ile özel bir bağlantısı olan ve insanların o bölgede beraber yaşamaları ile ortaya çıkan ihtiyaçlar ve menfaatlerdir.²²

Mahallî idareler tarafından görülmesi gereken mahallî müşterek ihtiyaçlar merkezi ve mahallî idare arasındaki görev bölüşümünde de önemli rol oynamaktadır. Bir kere, mahallî ve müşterek ihtiyaçları giderme görevlerinin yerel yönetimlere verilmesi Anayasanın gereğidir²³ ve yerel yönetimlerin görevleri, mahallî ve müşterek ihtiyaçları karşılamakla sınırlıdır.²⁴ Faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezden yönetim tarafından verilmesi rasyonel olmadığı gibi,²⁵ yurttaşların bir Ülke düzeyinde birlikte yaşamının gerektirdiği fiilî durumdan kaynaklanan beklentiler ya da ihtiyaçların mahallî idareler tarafından üstlenilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, iç ve dış güvenlik, adalet, sosyal güvenlik ve refah, millî savunma, dış ilişkiler, millî eğitim ve bir kısım mahallî hizmetlerin ülke düzeyinde koordinasyonu gibi hizmetleri, merkezden yönetimin yüklenmesi gerekmektedir.

Bir yerel yönetim türü olarak büyükşehir belediyeleri, mahallî ve müşterek ihtiyaçları halka en yakın yerde, halkın katılımıyla karşılamalıdır.

²⁰ GÖRMEZ, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, 2. baskı, Konya, 1997, s. 42.

²¹ BVerfGE, 127, 79 (152), 23. November 1988, (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079127.html>, 25.01.2013)

²² Nakleden KENT, Bülent, “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XII, Sayı: 1-2, Yıl: 2008, s. 33.

²³ DERDİMAN, R. Cengiz, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Alternatif bir Model Önerisi”, *Beklenen Mahallî İdareler Dergisi*, Sayı: 64, s. 6.

²⁴ KENT, Bülent, *Die Finanzhoheit der Gemeinden im deutsch-türkischen Vergleich*, (Doktorarbeit) Logos Verlag, Berlin 2005, s. 40.

²⁵ ÖZDENKOŞ, s. 82; NADAROĞLU, s. 67.

Dolayısıyla yerel yönetimlerin varlık sebepleri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında değinilen ve hizmetlerin halka en yakın yerde verilmesini öneren “yerellik” şartlarına da uymaktadır.

Çağdaş kamu yönetiminde yer alan yönetim, kamu hizmetlerine halkın da katılımını gerekli kılmakta, bu yöntem Avrupa hukukunda kamu hizmeti tanımında gerekli unsur olarak görülmektedir.²⁶ Yerel yönetimlerin mahallî ve müşterek ihtiyaçları gidermek için kurulmuş olmaları, bu ihtiyaçları gidermek için, yöre halkına en yakın yerde hizmet vermeleri anlamına gelmektedir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREVLERİNİN VE ORGANLARININ ANAYASAYA UYUMU

1. Büyükşehir Belediyeleri ile Bünyelerindeki Belediyelerinin Birbirleriyle İlişkileri ve Görev Dağılımında Anayasaya Aykırılık Sorunu

1.1. Görevlerin Genel Hatlarıyla Belirlenmesiyle Yetinilmesi ve Anayasa

5216 sayılı kanun²⁷, büyükşehir belediyelerinin görevlerini liste halinde kalem kalem yazmış, 6 kalem olarak sıraladığı diğer görevlerin de bünyesindeki belediyeler tarafından kendi görev ve yetki alanlarında kullanılabileceğini belirtmiştir.²⁸

5216 sayılı kanunun 7. maddesinin görevleri belirleyen gerekçesinde, büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin ayrıntılı bir şekilde belirlendiğini belirtmesi,²⁹ bir bakışa göre, görevlerin genişlemesinin söz konusu olmayacağına işaret eder.

Buna karşılık, 5216 sayılı kanunun 28. maddesindeki “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır*” hükmünün; büyükşehir belediyelerinin 5393 sayılı Belediye Kanununun³⁰ 14. maddesinde konu başlıkları halinde yazılı görevleri de yapabileceklerini gösterdiği de iddia

²⁶ DERDİMAN, İdare Hukuku, s. 492, 493; Kent, Büyükşehir..., s. 34.

²⁷ 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23.07.2004, Sayı: 25531.

²⁸ SEZER, Özcan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal Ve İşlevsel Dönüşümü*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2008, s. 395.

²⁹ (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 19.01.2013)

³⁰ 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.07.2005, Sayı: 25874.

edilebilir. Nitekim 5216 sayılı Kanuna esas teşkil eden tasarıdaki, “5216 sayılı kanunda özel hüküm bulunmayan hallerde belediye kanununun uygulanacağı” hükmü,³¹ Plan ve Bütçe Komisyonundaki redaksiyonda,³² yürürlüğe giren ve yukarıda belirtilen şekilde değiştirilmiştir. Böylece, 5216 sayılı kanunun tasarısı aşamasında yer alan, hakkında özel bir hüküm bulunan konuda belediye kanunun hükümlerinin uygulanamayacağına ilişkin hüküm, yürürlüğe girmemiştir.

Konuya büyükşehir ilçe belediyeleri açısından bakarsak, 5393 sayılı kanunun 14. maddesinde yazılı görevleri yapabilmeleri, iki sebeple daha da mümkündür:

1-) Bunlar büyükşehir belediyeleri bünyelerinde olsalar da nihayetinde büyükşehir belediyesi değil, 5393 sayılı kanun anlamında belediyelerdir. 5216 sayılı kanun büyükşehir belediyelerini teşkilâtlandırmak için çıkarılmıştır.

2-) İlçe belediyelerinin 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanununa tâbi oldukları düşünülse bile, bunların bir “belediye” olarak, kendi görevleri dışında kalan görevleri yapmalarını engelleyen bir hüküm yoktur. Yukarıda söylendiği gibi, 5216 sayılı kanunun 28. maddesi de buna dayanak teşkil eder mahiyette görülmektedir. Kaldı ki 5216 sayılı kanunun görevleri belirten 7/3. maddesinin “a” bendindeki, “kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak” hükmü gerekçe gösterilerek, büyükşehir ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesinin görevleri dışında kalan görevleri üstlenen genel görevli ve yetkili belediye oldukları söylenebilir.³³

Görülüyor ki, büyükşehir belediyelerinin ve/veya büyükşehir ilçe belediyelerinin, kendi görevleri dışında, 5393 sayılı kanundaki görevleri de yapabileceği iddiasını dikkate almayı gerektirecek hukukî sebepler bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde³⁴ yer alan “doğal olarak, bu Tasarı ile düzenlenmeyen konularda Belediyeler Kanunu hükümleri geçerli olacaktır” ifadesi konuya haklılık payıyla bakmayı gerektirmektedir. Bu, ortada en azından düzeltilmesi gereken bir tereddüt olduğunu göstermektedir.

Mevcut duruma göre, büyükşehir veya büyükşehir ilçe belediyelerinin 5393 sayılı kanunun 14. maddesindeki görevleri de yapabilecekleri kabul

³¹ (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 19.01.2013)

³² Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 2004; (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 19.01.2013)

³³ GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2012, s. 208; URHAN, Vahide Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, Temmuz-Eylül 2008, s: 96.

³⁴ Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı, 2004; (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 2013)

edilecek olursa, yerel yönetimlere verilen görevlerin sadece konu olarak belirlenmesinin yeterli olup olmayacağını tartışılması gerekecektir.

Anayasamızın 127. maddesinde yazılı olan mahallî ve müşterek ihtiyaçların giderilmesinin yerel yönetimlere verilmiş olması, diğer “tüm” görevlerin Ülke düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetler olduğu ve bu hizmetleri merkezden yönetimin üstlenmesi gerektiği anlamına gelmektedir.³⁵ Dolayısıyla ulus-devlet olan Ülkemizde yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi değil; ancak merkezden yönetimin bulunduğu yerde var olabilen bir uygulama biçimidir.³⁶

Bu nedenle kanun, metod olarak, “mahallî müşterek nitelikte olmak kaydıyla” ibaresini koymuş olsa bile, mahallî idarelere verilmesi gereken hizmetleri sadece konu olarak yazmakla yetinmemelidir. Mahallî idarelerin yürütmeleri gereken hizmetlerin mümkün olduğunca liste olarak belirlenmesi, Anayasanın ruhuna daha uyumlu olacaktır. Bu nedenle, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, belediye ve il özel idarelerinin görevlerini somut bir şekilde saymadan yalnızca “konu” seviyesinde belirlemekle yetinmesi, bu idareleri, bazen merkezden yönetimin hizmetlerini de üstlenme eğilimine sevk edecek olması nedeniyle endişe vericidir. Mahallî idarelerin görevli oldukları konuların; hangi yönleriyle mahallî müşterek ihtiyaç olacağını kanunla belirlenmemesini ve (ulusal kamu hizmeti şeklinde yürütüleceklerin) “mahallî müşterek ihtiyaç”la bağlantısının kurulmamasını, Anayasanın 127/2. maddesindeki “yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceğine” ilişkin hükümlerle bağdaştırmak mümkün değildir.³⁷

Bu nedenle, konumuzla doğrudan ilgili hale gelen 5393 sayılı kanunun benimsediği, belediyelerin görülmesini “mahallî müşterek ihtiyaç olması” şartına bağladığı görevleri konu seviyesinde belirlemekle yetinilmesi usulünün

³⁵ Hukukta; bir konuda bir makam, kişi ya da merci yetkili kılınabilir. Böylece ortaya çıkan kural yetkilendirici hukuk kuralı addolunur. Bazı hallerde de belirlenen kuraldan karşıt anlam çıkarılır. Hukuk kuralının yorumunda, kuralın tanımlayıcı olup olmadığından, diğer bir kısım hukuk kurallarından da yararlanır (Bakınız: IŞIKTAÇ, Yasemin-METİN, Sevtap, *Hukuk Metodolojisi*, 3. (Tıpkı) Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2012, s. 149, 245). Anayasa metni yorumlanırken, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı göz ardı edilemez (METİN, Yüksel, *Anayasanın Yorumlanması*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 26-32). Konumuzla ilgili olarak Anayasanın; 127. maddesinde mahallî ve müşterek ihtiyaçları giderme görevinin yerel yönetimlere verildiğine, 126. maddesindeki idari teşkilatlanmanın merkezden ve yerinden yönetim şekillerinde iki türlü olabileceğine ve 6/2. maddesindeki, kaynağını Anayasadan almayan Devlet yetkisi kullanılamayacağına ilişkin hükümlerine bakılacak olursa, yerel yönetimlerin yürüttükleri görevler dışında kalan görevlerin “genel” nitelikte “Ülke düzeyinde” görevler olduğu ve merkezden yönetimce yürütülmesi gerektiği sonucuna varılabilir.

³⁶ AYMAN GÜLER, Birgül, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt: 9, sayı: 2, Nisan 2000, s. 23.

³⁷ Aynı kanaat: GÜNDAY, s. 473, 493

terk edilmesi ve yerel yönetimlerin üstlenmesi gereken görevlerin daha somut olarak bir liste halinde kanunda belirlenmesi Anayasaya daha uygun olacaktır.

1.2. Görev ve Yetki Paylaşımı ve Anayasa

5216 sayılı kanuna göre; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde, adeta hiyerarşik denetime kadar varabilen yetkiler kullanmaktadır. Bugünkü büyükşehir sisteminin en çok yakınılan yönlerinden birisi, büyükşehir belediyesinin asıl belediye, büyükşehir ilçe belediyelerinin ikincil değerinde belediye kabul edilmesi³⁸ anlayışının kurumsallaşmış olmasıdır.

Örneğin:

1-) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinden kaynaklanacak ihtilâfları *yönlendirici ve düzenleyici* kararlarıyla, gidermeye büyükşehir belediye meclisi yetkilidir. (m. 27).

2-) “Büyükşehir ilçe belediyeleri”nin³⁹ büyükşehir belediyesine göre konuları itibarıyla büyükşehir belediyelerinin ‘bağlı’ kuruluşları niteliğini çağrıştırdığı söylenebilir. Buradaki “bağlı” terimi, merkezden yönetim teşkilâtında bakanlıkların bağlı kuruluşlarından esinlenilerek, vesayet denetiminin hiyerarşik denetime varacak kadar genişliğini ve etkinliğini dikkate sunmak için kullanılmaktadır. Hâlbuki Ülkemizdeki belediyecilik sisteminde hiçbir belediyenin diğeriyle ilişkisi hiyerarşik denetim şeklinde değildir.⁴⁰

3-) Büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler alabilmesi, büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyük şehir belediye meclisiyle anlaşmazlıklarının büyükşehir belediye meclisince giderilmesi merkezîyetçi anlayışın varlığını göstermektedir.⁴¹

4-) Büyükşehir belediyesi alt yapı ve ulaşım koordinasyon görevlerini sebep göstererek, büyükşehirdeki her belediyenin görev ve yetki alanına müdahale edebilme yetkisine sahip bulunmaktadır (5216 s. K. m. 9-10).

5-) Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde il genel meclisinin ve büyükşehir belediye meclislerinin kararlarıyla yürürlüğe giren “il çevre düzeni plânı”nın yapılması ya da hazırlanmasında “bağlı” ilçe belediyelerinin katkıları bulunmamaktadır.⁴²

³⁸ KELEŞ, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, s. 316.

³⁹ Deyim için bakınız: GÖZLER ve KAPLAN, s. 205-214

⁴⁰ KARATEPE, s. 121.

⁴¹ BİLGİÇ, Veysel Karani “Türkiye’de Yerelleşme Sorunları”, *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* editör: Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, s.115.

⁴² DERDİMAN, R. Cengiz-Karakurt Tosun, Elif, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İl Çevre Düzeni Planının Yapılması, Kabulü ve Uygulanması”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2007, Sayı: 34, s. 86.

6-) İmar plânlarının büyükşehir ilçe belediyelerince uygulanmasından doğan sorunlar, büyükşehir belediye meclislerinde çözümlenebilmektedir. 5216 sayılı Kanunun 7. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerini “bağlı” ilçe belediyelerine devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının “uygun” görüşü aranır.

7-) Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir (5216 s. K. m. 25).

8-) Bunlardan başka, 5216 sayılı Kanun, mahallî müşterek nitelikli esas veya gerekli görülen ve yukarıda da değinilen görev ve yetkilerin büyük bir kısmını büyükşehir belediyelerine vermiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesine verilen görevler dışında kalan görevleri üstlenmişlerdir (m. 7).

Görevlerin bu şekilde bölüşümü Anayasaya da uygun olmasa gerektir:

Anayasa, evvelce de değinildiği gibi, belediye, köy ve il halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacak mahallî idarelerin adlarını da vermiş olmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, bunlar içinde büyükşehir halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçları için büyükşehir belediyesi kurulabileceğini ima eden bir hüküm yoktur. “Olsun; bu, Anayasanın 127. maddesinde öngörülen, gerekirse kanunla kurulacak bir özel yönetim usulüdür” denilerek bu tür bir görev paylaşımı Anayasaya uygun addedilemez. Zira bir idarî kuruluşun, organik ve/veya fonksiyonel olarak tâbi olacağı bir özel yönetim usulü, Anayasada açıkça yazılı hükümlere muhalif olamayacağı gibi belediyelere verilen mahallî ve müşterek ihtiyaç niteliğindeki görevlerin büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilmesini haklı kılmaz.

5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, 3030 sayılı (önceki) Kanunda⁴³ “görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel (belirgin) ölçütler bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hâkimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu sorun olarak genel kabul gören hususlar” şeklinde belirtilmiştir.⁴⁴

⁴³ 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 09.07.1984, Sayı: 18453.

⁴⁴ Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı, 2004; (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 2013)

Ne yazık ki, 5216 sayılı kanunun da sırf ilçe belediye sınırları içinde kalan hizmetleri ilçe belediyelerine, metropoliten düzeyde koordinasyon ve planlama gerektiren hizmetleri büyükşehir belediyelerine verdiği⁴⁵ söylenemez. 5216 sayılı kanun gerekçesinde, büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerinde koordinasyon görevlerini üstlenmesi ve büyükşehrin tümünü ilgilendiren hizmetleri yerine getirmesi gerektiği yazılmasına rağmen;⁴⁶ uygulamada bu dengenin kaybolduğu, büyükşehir belediyesinin hâkimiyetinin kurulduğu gözlemlerimiz yabana atılacak gibi değildir.

Anayasanın 127. maddesi yerel yönetimlerin kurulmalarını yerel halkın mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak “sebebi”ne bağladığına göre; kendi içinde yer verdiği “özel yönetim biçimi” olan büyükşehir belediyelerinin, aksi bir Anayasal hüküm olmadıkça -ki yoktur-, başka bir sebeple kuruldukları iddia edilemez.

Şu halde, büyükşehir belediyeleri mahallî idarelerdir. Bu nedenle, üstlendikleri görevlerin, “büyükşehir belediyesi sınırları içinde” yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılar nitelikte olmaları gerekir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin yetersiz kaldıkları konularda destekleyici görevler ifa etmeleri düşünülebilir.⁴⁷

2. Büyükşehir Belediye Meclisi ve Encümeninin Teşekkülü ve Kararlarının Anayasaya Aykırılığı Sorunu

2.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Anayasaya Uyumu Sorunu

Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapılanmasında Anayasaya Aykırılık.- Büyükşehir belediye meclisinin “bağlı” ilçe belediye başkan ve meclis üyelerinin katılımından oluşması ve Büyükşehir belediye sınırları içindeki bir yöreye verilmesi gereken hizmetin büyükşehir belediye meclisi tarafından kararlaştırılması; Anayasanın 127/1. maddesinin, “*mahallî idarelerin karar organlarının yöre halkı tarafından seçilmesi gerektiği*” hükmüne aykırıdır.⁴⁸ Çünkü:

⁴⁵ Sezer, s. 395, 396.

⁴⁶ Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı, 2004; (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 2013)

⁴⁷ Federal Almanya’da her bir eyalette yerel yönetimler olarak belediye denilen daha büyük komünler ve belediyeye nazaran daha küçük, köy denilebilecek komünlere rastlanmaktadır. Belediye veya köy anlamında komünlerin yetersiz kaldıkları hizmetler “landkreis” denilen ilçeler tarafından yerine getirilmektedir. TORTOP ve diğerleri, s. 233; SCHMIDT, Rolf, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. völlig neu Bearbeitete und Aktualisierte Auflage, Grasberg bei Bremen, 2011, s. 29, 30; KENT, *Die Finanzhoheit...*, s. 35-38.

⁴⁸ DERDİMAN, R. Cengiz, *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2003, s. 413-415.

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki
Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu

1-) Bu durumda büyükşehir belediye meclisi “doğrudan doğruya halk tarafından seçilen karar organı” değil, 5216 sayılı kanunla kurulan topluluk vasfı taşımaktadır.

Büyükşehir belediyesinin Anayasada özel bir yönetim biçimi olması Anayasanın yerel yönetimler için koyduğu hükümlere aykırı nitelik taşımasına haklı sebep olamaz. Bu nedenle, ilçe ve büyük şehir belediyelerinin bir bütün oluşturmaları, simgesel anlamda büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerinin temsilcilerinden oluşmalarını⁴⁹ haklı çıkarmaz.

2-) Kendisine “bağlı” ilçe belediyelerinin başkanları ve meclislerinin (eşit sayılabilecek) belli oranda üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclisinin, “bağlı” belediyelerden birisinin görev ve yetki alanına giren bir konudaki kararı, tümü o karara konu teşkil eden hizmetlerin görüleceği ilçenin halkının doğrudan doğruya seçtiği üyelerden oluşan bir büyükşehir belediye meclisi tarafından verilmemiş olacaktır.

Bu modelde başka ilçelerin halkı tarafından seçilen meclis üyeleri, seçilmedikleri ilçe hakkında karar vermiş olmaktadırlar. Büyükşehir ilçe belediye meclislerinden belli sayıda katılan üyelerden oluşan büyükşehir belediye meclisinde hizmete konu kararın alındığı bir belediye meclisi üye sayısının esasen çoğunluk bile teşkil etmeyeceği açıktır.

3-) Böyle bir yapı, büyükşehir belediye meclisi üyelerini, serbest iradeleriyle hareket etmelerini engelleyebilecek; büyükşehir belediyesinde kendi ilçe belediyeleri yararına oy verme ve görüş bildirme psikolojisine sevk edecektir.⁵⁰ Çünkü büyükşehir belediye meclis üyesi, büyükşehir belediyesinin “öncelik” belirleme ya da karar alma süreçlerinde, belediye yöneticisi, başkanı vb. hemen herkes bulunmaktadır ve öncelikli ilgileri yaşadıkları alana yöneliktir.⁵¹

4-) Büyükşehir belediye meclislerine “bağlı” ilçe belediyelerinden katılım “usulü” de hukuka uygun değildir. Bu konu hemen aşağıda ayrı başlıkta, detaylıca izah edilmektedir.

AYM'nin 1988/18 sayılı kararının bu konuyu ilgilendiren kısmında; yerel yönetimlerin özerk kamu tüzelkişisi olarak örgütlenmelerinin serbestçe karar almalarını ve bu kararlarını uygulamalarını gerektirdiği belirtildikten sonra, “*karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi(nin) de, karar organlarının*

⁴⁹ KELEŞ, s. 319

⁵⁰ KELEŞ, s. 320.

⁵¹ KOYUNCU, Emre-KÖROĞLU, N. Tunga, Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, Politika Notu, Kasım 2012, (www.tepav.org.tr), s. 7.

serbestçe oluşumuna bağlı (olduğu), bu(nun) da, seçimle gerçekleş(eceği)” vurgulanmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisine İlçe Belediye Meclislerinden Katılım Usulü ve Anayasa.- Büyükşehir ilçe belediye meclisinden büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayısının belirlenmesi ve katılacakların seçim usulü de tartışma konusudur.

Burada:

1-) Büyükşehir belediye meclislerine, tüm ilçe belediye meclisleri üye sayısının eşit olarak 1/5'inin katılımının hukuka uygun olup olmadığı;

2-) Büyükşehir belediyelerine yeni ilçe belediyelerinin katılımı sebebiyle büyükşehir belediye meclisindeki mevcut her bir büyükşehir ilçe belediye meclisi üye sayısının azalmasının hukuka uygun olup olmadığı;

3-) Büyükşehir belediye meclisine katılacak “bağlı” ilçe belediye meclis üyelerinin hangi usulle seçilecekleri;

gibi üç ayrı konu dikkat çekmektedir.

Büyükşehir Belediye Meclislerine İlçe Belediye Meclislerinden Katılım Oranı Sorunu.- Mevcut duruma göre büyükşehir belediye meclislerine üye seçme usulü bakımından ilki kanunun öngördüğu iki seçenekten bahsedilebilir:

1-) 2972 sayılı kanuna göre, büyükşehir ilçe belediyeleri ya da diğer tüm belediye meclisine seçilecek üye sayısının tespitinde, belediye sınırları içinde yaşayan nüfus esas alınmaktadır. Farklı nüfusa sahip ilçe belediye meclislerinin çıkaracağı üye sayıları da farklı farklı olacağından, bunlardan büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayılarının 1/5'i de farklı üye sayısına tekabül edecektir.

5216 sayılı kanunda yer alan, büyükşehir belediye meclislerine ilk kademe belediye meclislerinin 1/10, ilçe belediye meclislerinin de 1/5 oranında üye verecekleri yönündeki hükümler, 5335 sayılı Kanunla⁵² yapılan değişiklikten sonra, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin hepsinin “aynı oranda üye vermesi” şeklinde eşitlenmiştir. Anayasa Mahkemesi 2007/35 sayılı kararında bu eşitlemeyi Anayasaya aykırı bulmazken, büyükşehir bünyesindeki belediyelerin aynı konuma ve hukukî duruma sahip oldukları gerekçesine dayanmıştır.

⁵² 21.04.2005 tarih ve 5335 sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 27.04.2005, Sayı: 25798.

2-) Bu yöntemin adil bir yöntem olduğu söylenebilir. Buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin AYM'nin yukarıda anılan 2007/35 sayılı kararındaki deyimle, "konumları ve hukukî durumları aynı" olduğundan, asıl eşitliğin, büyükşehir belediye meclisine her bir ilçe belediyesinden eşit sayıda üye katılmasıyla mümkün olabileceği ileri sürülebilir.

Anayasaya aykırı olmayacak bu iki yöntemden ikincisinin neden benimsenmediği açık değildir. Aslında bu seçeneklerden birisinin benimsenmesi kamu yararına. Ama ortada kamu yararı olan iki ayrı seçeneğin bulunduğu durumlarda, üstün kamu yararı sağlayacak olanın benimsenmesi gerektiği açıktır. Büyükşehir belediyesine üye seçiminde birinci seçeneğin kabul edilmesi, meclisin, daha az üye ile katıldığı ilçe hakkında, 2/3'ü veya fazlası o ilçeden seçilmeyen üye ile karar vermesine sebep olacaktır. Birinci seçenek büyükşehir belediye meclisinin bu özel konumu sebebiyle, temsilde adalet ilkesiyle çelişir görünmektedir.

Büyükşehir Belediyelerine Sonradan Katılacak İlçe Belediyelerinin Büyükşehir Belediye Meclisi Üye Sayısını Değiştirmesi.- Büyükşehir belediyesine sonradan katılacak her bir ilçe belediye meclisinden büyükşehir belediye meclisine katılım olacağından dolayı, diğer belediyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısında azalma olacaktır.

Bu şekildeki katılımın, temsil açısından demokratik prensiplere aykırı olacağını söylemek zordur. Diğer ilçe belediyelerinin belediye meclisindeki üye sayısının muhafazası ilçe belediyesi açısından bir hak değildir. Zaten evvelce büyükşehir belediyesine "bağlı" olan ilçe belediye sınırlarında nüfus azalması halinde, seçilecek üye sayısı da azalacaktır. Bu, nasıl bir kabul edilmesi gereken sonuçsa; yeni belediyelerin katılımı ile büyükşehir belediye meclislerinde ilçe belediye meclis üyelerinin oranının azalması da aynı şekilde kabul edilmesi gereken bir sonuçtur.

AYM, 2007/35 sayılı kararında "katılmalar sonucu büyükşehir belediye meclisinin sayı ve oranının değişmesi(nin), katılan yerlerin büyükşehir belediye meclisinde temsilini amaçlamakta (olduğundan)", katılımlara ilişkin hükümleri Anayasaya aykırı bulmamıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisine Seçilecek Üyelerin Belirlenmesi Usulünün İncelenmesi.-Son olarak, büyükşehir ilçe belediyelerinden büyükşehir belediye meclisine üyelerin belirlenmesi yöntemi önem taşımaktadır. 2972 sayılı Kanunun, 24. maddesine göre, "büyük şehir meclisi üyeleri, her ilçe... belediye (meclisi) için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulun(nacaktır)."

Bu seçim usulünün Anayasaya uygun olduğu söylenemez. Çünkü bu yöntem, seçmenin serbest iradesinin sandığa tam manasıyla yansımını engellemektedir.

İlçe belediye meclis üyelerini seçmek isteyen bir seçmenin kullanacağı bir tek oy pusulasıyla büyükşehir ilçe belediye meclis üyesine de oy vermiş sayılması, iradesini büyükşehir belediye meclisi üyelerini seçmek için kullandığını göstermez. Bu yöntemde seçmen, oy kullanırken, yalnızca, seçmek istedikleri üyelerin ilçe belediye meclisinde ya da büyükşehir belediye meclisinde daha yararlı olabileceği düşüncesinden hareket etmiş olabilir. Bu durumda seçmek istediği kişileri, belki de büyükşehir belediyesinde yararlı olmayacağını düşünmesine rağmen, ilçe belediye meclisi üyesi olmasını istediğinden dolayı seçebilecektir. Tersinden söylersek, seçmen büyükşehir belediye hizmetlerinde yararlı olacağından dolayı bir kişiye oy verirken, ilçe belediye meclisine seçmek istemediği kişinin ilçe belediye meclisinde görev yapmasına, istemeden katlanmış olacaktır.

Görülüyor ki; bu yöntemde seçmen, seçmek istediği üyenin iki sıfatından birisine istemeden oy vermek zorunda kalabilecektir. Bu yöntem, irade karmaşasına da yol açabilmektedir. Dolayısıyla burada seçmenin hür iradesiyle seçim yapmasını engelleyen bu durum, Anayasanın 67. maddesinde öngörülen “seçimlerde serbestlik” ilkesine aykırı olacaktır.

AYM 1988/18 sayılı kararında, bir mahallî idare organının yalnız o yöre halkı tarafından seçileceğini belirterek, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarının birleşik oy pusulasıyla seçim yöntemini Anayasaya aykırı bulmuştur. Bu karar, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin benzer yöntemle seçilmesine ilişkin olan yasal hüküm için de geçerli olabilecek nitelik taşımaktadır. AYM, 1995/59 sayılı kararında Ülke milletvekilliğini; aday bilinmeden doğrudan siyasi partiye oy verilmesine sebep olması ve seçilen kimsenin seçmenin oy kullandığı seçim bölgesiyle (doğrudan) ilgisinin bulunmamış olmasını gerekçe göstererek Anayasadaki “serbest seçim” hakkına aykırı bulunmuştur.

Bu Tartışma ve Sorunlara Son Vermenin Yolu.-Tüm bu sorunlar ve tartışmalar, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin, aşağıdaki önerimiz çerçevesinde doğrudan halk tarafından seçilmesiyle sona erecektir.

Büyükşehir Belediye Encümeninin Anayasaya Uyumu Sorunu.- Bir “yürütme ve danışma organı” olarak görülen büyükşehir belediye ya da büyükşehir ilçe belediye encümenlerinin, kendi belediyelerinin üstlendiği bir kısım hizmetler için “karar” alan organ oldukları söylenebilir. Büyükşehir belediye encümeninin hem halk tarafından seçilen üyelerden oluşmaması ve hem de bir kısım üyelerinin büyükşehir belediye başkanı tarafından atanması

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki
Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu

Anayasaya aykırıdır.⁵³ Nitekim AYM 1988/18 sayılı kararında yerel yönetimlerin yöre halkının ihtiyaçlarını gideren yerinden yönetim olması dolayısıyla, “tüm organlarının seçmenler tarafından oluşturulması(nı)” öngörmüştür. AYM, 1988/23 sayılı kararında da, “il daimî encümeni”nin üyelerinin idare tarafından atanmış olmasını Anayasanın 127. maddesine aykırı bulmuştur.

Büyükşehir belediye encümen üyelerinin, hepsi olmasa da, en az yarısının büyükşehir belediye başkanının hiyerarşik emri altındaki üyelere oluşması her halde büyükşehir belediye başkanı ile birlikte atanmış üye sayısının salt çoğunluk teşkil etmesine sebep olmaktadır. Görülüyor ki, ilçe belediyeleri için de geçerli olan bu duruma göre; büyükşehir belediye encümeni, “şematik olarak” belki kamu tüzel kişisi olan büyükşehir belediyesinin bir organı olarak kabul edilse de, içerikte büyükşehir belediye başkanının hiyerarşik astı konumuna indirgenmekte⁵⁴ tam olarak organ vasfı taşımamaktadır. Bu durum özerkliğin gereklerine uygun değildir.

**6360 SAYILI KANUNLA ÖNGÖRÜLEN YENİ BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYE YAPILANMASININ VE ANAYASAYA UYUMU
SORUNU**

13 ilde büyükşehir kurulmasını içeren 6360 sayılı Kanunun⁵⁵ kendi içinde ciddi çelişkiler ve sakıncalar taşıdığı zikredilmelidir. Bu yeni düzenleme, tüm büyükşehir belediyelerinin coğrafi sınırlarını il mülki sınırına genişletmekte, büyükşehir belediyelerinin yapılandırıldığı tüm illerde il özel idarelerini kaldırmakta,⁵⁶ ilk kademe belediyelerini, bucakları ve köyleri bunları

⁵³ ULUSOY, Ali, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, (<http://www.law.ankara.edu.tr/dosyalar/dersnotlari/derss.doc>, 19.01.2013), s. 11, 12; DERDIMAN, İdare Hukuku, s. 290, 291; Sezer, s. 400.

⁵⁴ Aynı kanaat: ULUSOY, s. 15; ÜZMEZ, Umut, “Reform’un Büyükşehir Belediye Encümenlerine Etkileri Ve İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, No 1, 2012, S. 305-314, S. 311.

⁵⁵ 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 06.12.2012, Sayı: 28489.

⁵⁶ Yeni büyükşehir belediye yapılanması sanki Fransız anakent yapılanmasından ilham almış gibi görünmektedir. 1982 yılından sonra, Fransa’da Paris, Lyon ve Marsilya gibi anakent yönetimlerinde “il meclisi” hem “il genel meclisi”, hem de anakent belediye meclisi olarak görev yapmaktadır. Bu kentlerde belediyenin organları belediye başkanı ve il meclisi olmaktadır (KAYIKÇI, Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, s. 29, 30). Bizim Anayasamız bu ve benzer yöntemlere kapalı bulunmaktadır.

örneğin “mahalle”ye dönüştürüp büyükşehir belediyelerine ya da büyükşehir ilçe belediyelerine bağlamaktadır.

Bu yapılanma birçok konuda Anayasaya aykırılık taşımaktadır.

1. İl Özel İdarelerinin, Belde Belediyelerinin ve Köylerin Kaldırılmasının Anayasaya Aykırılığı

1.1. Mahallî İdarelerin Kaldırılmasının Sebep Yönünden Hukuka Uygunluğu Sorunu.-

Bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması kanunî ya da kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak idarî bir tasarruf ile olmaktadır. Bir kamu tüzel kişisinin kurulmasını gerektiren sebepler ortadan kalkmadıkça, o kamu tüzel kişisinin kaldırılması ya da kamu tüzel kişiliğine son verilmesi kamu hukuku ilkelerine aykırı olur. Aksi hâlde, kısa bir özyeşle “kaldırılacaktı madem neden kuruldu” denir. İdare hukuku idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygun sebeplere dayanmasını öngörür. Aynı prensip kamu hukuku için de geçerlidir. Kamu tüzel kişisinin kurulması için öngörülmüş olan sebebin varlığı, kamu tüzel kişisine olan ihtiyacı hâlâ canlı tutacaktır.

Bir idarî teşkilatın kurulmasında coğrafi, ekonomik ya da kamu hizmetinin görülmesine ilişkin şartlar rol oynayabilir. Mahallî idarelerin kurulmasında ise bundan başka mahallî ve müşterek ihtiyaçların giderilmesi kuruluş sebebi olarak Anayasal nitelik taşımaktadır. İdarî teşkilatların, bu sebeplere aykırı olmamak kaydıyla bölgenin ya da yöre halkının özgün durumuna göre, daha spesifik bir sebeple kurulmuş olması da ihtimal dairesindedir.

AYM de 2007/5 sayılı kararında öne sürdüğü,⁵⁷ yasa koyucunun, (ancak) “etkin ve verimli bir kamusal hizmet” sağlamak amacıyla, şekli şartların yerine getirilmesi durumunda belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinde değişiklik yapabileceğini kabul etmektedir. Burada kamu tüzel kişiliklerinin yapılarında değişiklik yapabilmek için, etkin ve verimli bir kamusal hizmetin yürütülmesi sebebinin gerekli olduğu dikkat çekmektedir.

AYM, 2007/7 sayılı kararında “tüzel kişiliğinin kaybı veya hukuki statünün kısmen değişmesi ile sonuçlanacak yasal düzenlemelerin (ve) idari işlemlerin yapılması sırasında Anayasa'nın diğer kurallarının da göz önünde tutulması, başka bir anlatımla, bunların kamu yararı amacına aykırı olmaması ve kazanılmış haklara zarar vermemesi gibi ilkeler de dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerek(eceğini)” belirtmektedir. Burada idarî teşkilâtlardaki

⁵⁷ KENT, Büyükşehir..., s. 39, 40.

değişmenin, ilgililerin ya da muhataplarının kazanılmış haklarını ortadan kaldırmamasına dikkat edilmesi gerektiği ayrıca belirtilmiş olmaktadır.⁵⁸

1.2. Mahallî İdarelerin Kaldırılmasının Anayasal Hüküm Açısından İncelenmesi

Genel Bilgi ve Anayasal Hükümler.- Yukarıda çeşitli vesilelerle söylendiği gibi, Anayasa il, belediye ve köy halklarının her birinin ayrı ayrı mahallî ve müşterek ihtiyaçlarının bulunduğunu, bunları da ayrı ayrı il yerel teşkilâtı (il özel idaresi), belediye ve köy yönetimlerince yerine getirileceğini kabul etmiştir.

Bu, bir mahallî idare ile diğer bir mahallî idarenin teşkilat ya da görev açısından birleşemeyeceğini de anlatmış olmaktadır. Anayasanın 127. maddesinin ifade tarzı ve kenar başlığının “mahallî idareler” olarak çoğul şekilde yazılması bunu göstermektedir.⁵⁹

Hukukta, başka bir tanımlama olmadıkça, hukukî deyimlerden günlük ve olağan anlamlar çıkarılabilir.⁶⁰ Yasal ya da anayasal deyimlerin açık olmadığı hallerde günlük konuşma anlamına göre yorumlanması yoluna gidilir.⁶¹

Anayasanın 126. maddesinde, Ülkenin; coğrafi ya da ekonomik sebeplerle veya kamu hizmetlerinin yürütülmesi için illere, illerin de kanunla öngörülecek diğer mülkî bölümlere ayrıldığı belirtilmiştir. İllerde 5442 sayılı Kanunla⁶² ilçe ve bucaklar kurulmuştur.

Tüm bunlardan şu sonuçlara varılabilir:

İl Özel İdarelerinin Kaldırılması.- Her ilde *merkezden yönetimin taşra teşkilâtı olan* “il genel idaresi”nden⁶³ başka, bir de “*il yerel idaresi*”

⁵⁸ Burada anlatılmak istenen, bizce, “bir kamu tüzel kişinin ‘tüzel kişilik’ statüsünün kazanılmış hak görülmesi” olamaz. Kamu tüzel kişiliği, kamu hizmetlerini yürütmek için kurulur ya da kamu hizmetinin kalkması sonucu sona erdirilir. Burada esas olan kamu hizmetinin etkin, sürekli, mahallî ve müşterek ihtiyaçlara uygun ve yeni durumlara uyarlanabilmesi için gerekli değişikliklerin yapıp yapılmayacağıdır. Bir idarî teşkilâtın kurulmasına sebep olan kamu hizmetinin niteliğinde bir değişiklik olmaması idarî teşkilâtlarda değişiklik yapmaya engeldir.

⁵⁹ Aynı kanaat: GÖZLER, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri Ve Köylerin Kaldırılması Ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?” (www.idare.gen.tr/6360-eleistiriler.htm, 24.01.2013), s. 8.

⁶⁰ Bakınız: GÖZLER, s. 5; METİN, s. 15.

⁶¹ Işıktaç-Metin, s. 195.

⁶² 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, RG: 18.06.1949, Sayı: 7236.

⁶³ Deyim için bakınız: DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, no: İstanbul, 1982, s. 133; GÜNDAY, s. 458; DERDİMAN, İdare Hukuku, s. 201.

bulunacaktır. İl yerel idaresi Ülkemizde, 5302 sayılı Kanunda⁶⁴ “*il özel idaresi*” olarak adlandırılmıştır. Ayrıca, il sınırları içinde günlük yaşantılarında birbirleriyle ilişkileri bulunan bir topluluğun “optimal büyüklüğüne”⁶⁵ (en uygun büyüklüğüne) göre “belediye” veya “köy” kurulması gerekecektir.

“İl yerel yönetimi”nin adı değiştirilebilir; ama tüzel kişiliği, statüsü veya üstlendiği görevleri kaldırılamaz. İl özel idaresinin kaldırılmasının Anayasaya uygun olabilmesi için, mülkî bölünme olan “il”in kaldırılması ya da bir başka il ile birleştirilmesi gerekmektedir.⁶⁶

İl halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulması gereken il yerel yönetiminin teşkilât olarak kaldırılmasından başka, *görevlerinin büyükşehir yönetimine verilmesi* de Anayasaya aykırıdır. Çünkü;

1-) Anayasa, yukarıda söylendiği gibi, niteliği farklı her bir mahallî müşterek ihtiyacın farklı bir mahallî idare tarafından yerine getirilmesini öngörmüştür.

2-) Büyükşehir belediyesi, yukarıda kapsamlı olarak değinildiği üzere, ilçe belediyelerinin üzerinde fakat yine “*büyükşehir düzeyinde*” mahallî ve müşterek ihtiyaçları gidermek için “belediye hizmeti” yapmak üzere kurulmuştur.

Köylerin Kaldırılması.- Köylerin kaldırılmasında da Anayasaya aykırılık vardır. Kanunla köylerin yaklaşık yarısı (16 bini) ortadan kaldırılmaktadır.⁶⁷ Alman Federal Anayasa Mahkemesi’nin 79/127 (151, 152) sayılı kararında⁶⁸ da belirttiği gibi, aynı yerde birlikte yerleşik vaziyette yaşayanların, aralarında mahallî müşterek nitelikteki daha spesifik ilişkiler bakımından bir yerel yönetim birimi oluşturdukları düşünülmelidir. Dolayısıyla, bir yörede yaşayan ve birbirleriyle diyalogları bakımından bir birliktelik oluşturan her topluluk bir mahalde, mahallî idare teşkil etmektedir. Bu toplulukların optimal (en uygun) büyüklüklerine ve kendine özgü durumlarına göre, köy ya da belediye olarak teşkilatlanmaları mümkündür. Böylelikle birbirlerine yakın köylerin birleştirilerek daha büyük tek köye dönüştürülmesi önerilebilir.⁶⁹ Federal Almanya’da da küçük komünlerin kaldırılması değil,

⁶⁴ 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, Sayı: 25745.

⁶⁵ Deyim için bankız: POLATOĞLU, Aykut, “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, s. 31.

⁶⁶ Aynı kanaat: GÖZLER, s. 4.

⁶⁷ DURU, Bülent, “Büyükşehir Tasarısı ve Kent Hakkı”, 18 Ekim 2012, (<http://www.bianet.org/bianet/kent/141531-buyuksehir-tasarisi-ve-kent-hakki>, 15.01.2013)

⁶⁸ BVerfGE, 79, 127 (151-152).

⁶⁹ Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporunda nüfusu 500’den aşağı olan köylerin de kendi aralarında bileşmelerinin teşvik edilmesi önerilmiştir (KELEŞ, 2006: 467, 468). Bakınız:

güçlendirilmesi yoluna gidilmektedir. Yalnız güçlendirilmede bile, yönetimin vatandaşlarla ilişkilerinin, yerleşme bakımından azaltılmamasına da dikkat edilmesi dile getirilmektedir.⁷⁰

Sadece, zamanla şehirle bitmiş ve şehrin mahallesi hâline gelmiş bir köyün kaldırılması Anayasaya aykırı değildir.⁷¹ Çünkü bu örnekte köy, “köy” olmaktan zaten çıkmış ve fiilen “mahalle” haline gelmiş olmaktadır.

Köylerin kaldırılmasıyla “köy imecesi, köy salması, köy bütçesi tarih olmaktadır.”⁷² Bunun yerine geçecek finansmanın öngörülmemesi ortaya, belki de mahallî ve müşterek ihtiyaçları karşılama gücü çıkabilecektir. Bu finansmanın büyükşehir bütçesinde konması, en azından, karmaşık bir harcama prosedüründen dolayı bir kısım sorunlara sebep olabilecektir.

Anayasada köyün ayrı bir mahallî idare olarak teşkilâtlandırılmış olması, kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından köy ile diğer yerel yönetimler arasındaki eşitsizliği köyler lehine azaltmaktaydı. Köylerin kaldırılmasıyla, o yöre halkına verilecek hizmetler, kentin öncelikleri sıralamasında her zaman aynı düzeyde olmayacağı gibi çoğu zaman da geri plânda kalabilecektir.⁷³ Belediye yapılanması bu tür yörelere ve diğer kırsal yerlere hizmet vermek için uygun bir yapılanma değildir.⁷⁴ Büyükşehir belediye yapılanması bu konuda ihtiyacı hiç mi hiç karşılamaz.

AYM, 5747 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılığından bahisle yapılan başvuruya verdiği 2007/35 sayılı kararda turizm öncelikli yerlerin beldeden köye çevrilmesini Anayasaya aykırı bulmuşken, 6360 sayılı yeni kanunla tüm köylerin (ve belde belediyelerinin) kaldırılması bu noktada aynı aykırılığı taşır hale gelmiş olacaktır.⁷⁵

Belde Belediyelerinin Kaldırılması.- Belde belediyelerinin kaldırılması da Anayasaya aykırılık noktasında ayrı bir tartışma konusudur.

Küçük belediyeler (aslında) ‘bir şehir bütünlüğü içinde yer almayan’; coğrafî olarak şehirlerden kopuk, kendine özgü sosyo-ekonomik nitelikler

⁷⁰ TORTOP ve diğerleri, s. 233.

⁷¹ GÖZLER, s. 6

⁷² KAHRAMAN, Mehmet (2012) Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'na Farklı Bir Değerlendirme, *Zaman*, 14. Kasım 2012, (<http://www.zaman.com.tr/yorum/yeni-buyuksehir-belediye-kanununa-farkli-bir-degerlendirme/2015387.html>, 25.01.2013)

⁷³ Koyuncu ve Köroğlu, s. 7.

⁷⁴ PARLAK, Bekir, “Büyük Kentlerin Büyük Dertleri”, *Zaman*, 28.01.2013, (http://www.zaman.com.tr/yorum_buyuk-kentlerin-buyuk-dertleri_2046084.html, 28.01.2013).

⁷⁵ ELİBOL, Hasan Ali, “Nüfusu 2000'in Altına Düştüğü İçin Kapatılacak Belediyeler Sorunu, 6360 Sayılı Yasa ve Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru, Dava Hakkı” (http://www.turkhukusitesi.com/makale_1523.htm, 25.01.2013)

taşıyan ortak bir yaşam alanına sahip topluluklardır.⁷⁶ “Belde”, “belediyelik yer” anlamındadır. Anayasanın Danışma Meclisince hazırlanan taslağında bugünkü 127. maddedeki “belediye” terimi “belde” şeklinde yer almıştı. Bu deyim Millî Güvenlik Konseyi redaksiyonunda “belediye” olarak değiştirilmiştir.⁷⁷ Bizce, büyükşehir belediye yapılanması içindeki yerleşim alanlarıyla iç içe girmiş olan yerlerin (usulüne uygun olarak) bir ilçe belediyesinin mahallesi haline getirilmesi bir tarafa bırakılacak olursa, her beldede bir belediye idaresinin olması Anayasamızın gereğidir.⁷⁸

Bir ilçeyle iç içe geçerek bütünleşmiş belde belediyelerinin, bu ilçe belediyesinin mahallesi haline getirilmesi mümkündür. Nüfus azlığından dolayı “tabelâ belediyesi” haline gelmiş belediyeler hariç⁷⁹ bir yerleşim merkeziyle iç içe geçmemiş bir belde belediyesinin kaldırılması da, hukuka uygun değildir. Belediye fonksiyonlarını nüfus azlığından dolayı yürütemediklerinden “tabelâ” belediyesi haline gelmiş belediyelerin bir ilçeyle bütünleşmiş olmadığı sürece “köy”e dönüştürülmeleri gerekmektedir.

Mahallelerin Bağlı Olduğu Mülki İdarenin Değiştirilmesi.- Mahalle açısından da benzer hususlar dile getirilebilir. Mahalle, 5393 sayılı Belediye Kanunuyla öngörülmüş, belli bir mekânda yaşayan kimselerin hem merkezî hem de yerel yönetimle işbirliği içinde yerel ihtiyaçların karşılanmasını esas amaç edinen kendine özgü bir yönetim birimidir.

5747 sayılı kanunun genel gerekçesinde belirtildiği üzere, “kamu kaynaklarının israf edilmeden etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak en uygun idari büyüklüğün oluşturulması için, nüfus bakımından çok büyük olan ilçe belediyelerinden bazı mahalle veya kısımlarının idari kapasite yönünden daha uygun olan bir başka ilçe belediyesine bağlan(ması)” mümkün görülebilir.

AYM 2008/153 sayılı kararında “bağlı mahalleler veya mahalle kısımları(nın), bu bölgeler ile aralarında coğrafi bağlantı bulunan başka bir ilçe belediyesine katılma(sını)” Anayasaya aykırı bulmamıştır. Bir mahallenin yerleşim yeri ve günlük yaşantısı itibarıyla iç içe geçmediği bir ilçeye bağlanması hukuka uygun olmayacaktır. Bir mahallenin başka bir ilçeye bağlanmasının bölgeler arasında ekonomik, sosyal ya da kültürel gelişme farklılıkları doğurmasına sebep olması ya da bir mahallenin seçim çevrelerini daha fazla milletvekili çıkaracak şekilde ayarlamak gibi siyasal amaçla başka ilçeye bağlanması, kamu yararına aykırı olacağından, kabul edilemez.

⁷⁶ KOYUNCU ve KÖROĞLU, s. 8.

⁷⁷ Bakınız: RAMAZANOĞLU, s. 319

⁷⁸ Gözler, s. 7.

⁷⁹ Kahraman, 2012.

AYM, 2008/153 sayılı kararında mahallelerin veya başka yerleşim birimlerinin kaldırılmasında ya da sınırlarının değiştirilmesinde seçim çevrelerinin değiştirilmesi gibi siyasî menfaatlerin olabileceği iddialarının soyut kaldığını belirtmiştir. Bu noktadan bakılırsa, siyasal menfaat güdüldüğü iddialarının somut verilere dayanmış olması, iptal kararına gerekçe teşkil edebilecektir.

1.3. Yerel Yönetimlerin Kaldırılması İçin Yöre Halkının Görüşüne Başvurulmaması

Bir mahallî idare idarenin kaldırılması için yöre halkının oylarına başvurulması gerekmektedir. Bu Anayasanın 90. Maddesine göre onaylanarak bir iç hukuk metni haline dönüşen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü⁸⁰ bir yöntemdir. Bu şartın 5. maddesine göre, Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

AYM 2007/5 sayılı kararında “tüzel kişiliği kaldırılan beldede ya da bağlı buldukları ve organlarının oluşumuna katıldıkları yerel yönetim birimiyle ilişkileri koparılacak kısımlarında halkoyuna başvurulmasının yerinden yönetim ilkesinin bir gereği (olacağına)” değinilmektedir. Bu usule uyulmaması, Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Aykırı olacaktır.⁸¹ Yapılabilecek değişikliklerde referanduma başvurulmasına engel bir durum olmadığı açıktır.

2. Yerel Yönetimlerin “Yerelleşme” Fonksiyonlarında Aksama Sorunu

Başlangıçta değinildiği gibi, bir yörede kamu hizmetlerinin görülmesi için kurulan mülkî ve/veya mahallî teşkilâtın hizmetlerini halka en yakın yerde yürütmesi, “yerellik” ilkesinin bir gereğidir. “Yerelleşme”, sadece etkinliğin artırılması bakımından değil, demokratikleşme açısından da önemlidir.⁸²

Başta belirtmek gerekir ki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/3. maddesinde yer alan “yerelleşme”nin, yerel yönetimleri merkezden

⁸⁰ KENT, Büyükşehir..., s. 46, 47.

⁸¹ Ancak, İstanbul'da Şişli'deki yakın gelecekte çok önemli çekim merkezi olabilecek [SABAH, Sarıgül'e Referandum Şoku, (<http://www.sabah.com.tr/Gundem/2012/11/17/sarigule-referandum-soku>, 02.01.2013)] iki mahallenin 6360 sayılı kanunla Sarıyer'e bağlanması sonrası Şişli Belediyesi tarafından bu konuda mahallîlilerin ne düşündüğüne ilişkin referandum yapılacağına ilişkin haberlerden sonra, Şişli Kaymakamlığının bir yazıyla bunu engellediği yazılı ve görüntülü basına yansımıştır (SABAH, 2012).

⁸² Özdenkoş, s. 91, 92.

yönetime nazaran ilk sıraya getirdiği biçiminde anlaşılmasından⁸³ ziyade; kamu hizmetlerinin Anayasamızın, gözettiği denge içinde, yerel ya da merkezden yönetim kuruluşlarınca, yerinde verilmesi şeklinde anlaşılması icap etmektedir. Nitekim anılan Şart'ın 4/3. maddesinde sadece yerel yönetimlere ilişkin değil, tüm “*kamu sorumlulukları(nın) genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı*” belirtilmiştir.

Hukukumuzda göre, kamu hizmetlerini yürütecek idari teşkilat, yerinden veya merkezden yönetim ilkelerine göre kurulacağından, merkezden yönetim teşkilâtının üstleneceği kamu hizmetlerinin de etkin, verimli ve halka en yakın yerde verilmesi esas olmalıdır. “Mahallî müşterek nitelikte olmadığından” dolayı merkezden yönetimce üstlenilmesi gereken hizmetlerin, halka en yakın yerde ve ihtiyaçlara uygun olarak verilmesi için hukukta öngörülen yetki devri ya da Anayasamızdaki yetki genişliği ilkesi,⁸⁴ harekete geçirilebilecek formüllerdir.

Merkeze ait hizmetler de dâhil, her türlü hizmetin yerinden yönetim kuruluşlarınca verilmesi anlamındaki “yerelleşme”, Anayasamızdaki yetki genişliği, idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkelerine aykırı olacağı gibi;⁸⁵ yerel yönetimleri aşırı güçlendirip, Anayasamızın ulus-devlet mihenginde kurduğu dengeyi de bozacaktır.

Son tahlilde, yönetimin bizatihi kendisi ve dolayısıyla teşkilâtları, yerelleşme bağlamında halka yakın olmalıdır, olmak zorundadır.⁸⁶ Bu noktada önemli olan “yerinde yönetim”(i)dir.⁸⁷

Yalnız; tüm bunların, “mahallî ve müşterek ihtiyaçların” “yerelleşme” ilkelerine göre halka en yakın yerde görülmesini mahallî idarelerin görevi olmaktan çıkarmayacağı, yerelleşme kavramının öncelikle mahallî idarelerle ilişkilendirilmesi gerektiği açıktır. Bu yönden mahallî idarelerde “yerelleşme”, hizmetlerde göz önüne alınması gereken esas faktör ve önemli demokratik bir yöntemdir.

Mahallî idareler açısından böylesine önemli olan, “yerelleşmeyi” güçlendireceği iddia edilen 6360 sayılı Kanunun büyük bölümünü, yerel yönetim birimlerinin kapatılmasına ilişkin hükümler oluşturmuştur.⁸⁸ Kapatılan

⁸³ KELEŞ, Ruşen, “Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi” Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmaları ve İlgili Mevzuat, (Hazırlayanlar: H Yavaş ve M. Görün), DEÜ, İİBF Yayını, İzmir, s. 4, aktaran: ÇUKURÇAYIR, M Akif, Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2011, s. 123; Sezer, 2008: 316.

⁸⁴ KELEŞ, s. 21, 22.

⁸⁵ GERAY, Cevat, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Anayasa...”, Cumhuriyet (Gazetesi), 26.12.2003.

⁸⁶ ÇUKURÇAYIR, Yerel Yönetimler..., s. 125.

⁸⁷ ÖZDENKÖŞ, s. 79.

⁸⁸ DURU, 2012.

belediyelere, bir ya da birkaç ilçe belediyelerinin de dâhil olması, durumu daha önemseneyecek hale getirmektedir. 6360 sayılı kanunla belde belediyelerinin ve köylerin kaldırılması, yerel kamu hizmetlerinin o belde veya köy halkına en yakın yerde verilmesini; yöre halkının da kendilerine “*en yakın yerden hizmet alma hakkını*” engellemiş olmaktadır.⁸⁹ 6360 sayılı Kanunun öngördüğü düzenlemeler yerellik ilkesine aykırı olması dolayısıyla Avrupa Birliği ilkelerine de aykırı görülmektedir.⁹⁰ Mevcut düzenleme, yerel yönetim vasfı kaldırılan yöre halkının, mahallî müşterek hizmetlerin kendisine en yakın yerde verilmesini isteme hak güvencesine son verilmiş olacaktır.⁹¹

Bundan başka; 6360 sayılı kanunun yerel yönetimlerin büyük bir kısmını kaldıran hükümleri, kırsal hizmetlerin kararlaştırılmasına ya da yapılmasına katılma araçlarından ve yerinden yönetim imkânlarından uzaklaştırmaktadır.⁹² Belli bir mekândaki mahallî idarenin bir başka mahallî idare birimine katılmış olmasının, yöre halkının yerel hizmetlerin kararlaştırılmasına ya da görülmesine katılma oranını azaltacağı muhakkaktır.

Yerel hizmetlerin, yöre halkına en yakın teşkilât yerine daha uzakta bir teşkilâta gördürülmesi, hizmetlerden memnuniyet düzeyini düşürecektir. Hâlbuki AYM'nin 2008/153 sayılı kararına göre, kanun koyucunun “daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabil(mesi), belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebil(mesi), bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabil(mesi)” mümkündür.

Tüm bunlara göre; ortalama ölçüyle, köy veya belediye vasfını yitirdiği söylenemeyecek yerlerin kamu tüzel kişiliklerini kaldırması mümkün değildir.

3. Büyükşehir Belediyelerinin “İl Mülki Sınırları Çevresinde” Görevli ve Yetkili Kılınması

6360 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenlemeye göre, artık büyükşehir belediyesi il mülki sınırları kapsamında görevli ve yetkili olacaktır. Dolayısıyla “il”e bağlı her ilçe belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi sıfatını alacaktır. İl içinde yer alan (il yerel idaresi olarak) il özel idarelerinin ve köylerin ve bir yörede yerel ve merkezî yönetim üzerine düşen karma görevleri yerine getiren bucak teşkilâtlarının kaldırılması, büyükşehir belediyesini “‘il genelinde’ bir tek yerel yönetim kuruluşu” haline getirmiş olmaktadır.

⁸⁹ Aynı kanaat: Kahraman, 2012; KENT, Büyükşehir..., s. 46.

⁹⁰ PARLAK, 2013.

⁹¹ KAHRAMAN, 2012.

⁹² KOYUNCU ve KÖROĞLU, s. 8.

Bu durumda, belediyelerin “*geleneksel tanımı ve varlığı*” geçerliliğini yitirmektedir. 6360 sayılı kanun, yerel yönetimler bakımından artık bir merkezleşmeye gidiş oluşturmuştur.⁹³ Ulus-devlete erozyona uğratabilecek bu tehlike, “*yerelde güçlü bir merkez inşa etmek*” anlamına gelmektedir ve “*bir tür federalizm*” ya da “*küçük bölge yönetimi*” çağrışımı yapmaktadır.⁹⁴

Anayasamız 126. maddesinde kamu hizmetlerini ve idarî faaliyetleri yürütmek üzere, merkezden ve yerinden yönetim teşkilatı olmak üzere 2 tür teşkilat öngörmüştür. Bu, kamu hizmetleri ve idarî faaliyetleri görmek maksadıyla 3. bir alternatif teşkilatlanmanın olmayacağı anlamına gelmektedir. Anayasamızın;

- 1-) 3. maddesindeki Devletin ülkesi ve milletiyle bir bütün olduğuna,
- 2-) 123. maddesindeki idarenin teşkilât ve görevleriyle bir bütün olduğuna,
- 3-) 126. maddesindeki mülki bölünmenin esas biriminin “il” olduğuna,
- 4-) 127. maddesindeki mahallî idarelerin sadece mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak için yapılacağına,
- 5-) 7. maddesindeki yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve devredilemeyeceğine,
- 6-) 6/2. maddesindeki kaynağını Anayasadan almayan Devlet yetkisinin kullanılamayacağına,

İlişkin hükümleri, *Ülkemizde federal veya bölgesel ya da öz yönetim tarzında bir yapının oluşturulamayacağını* ispatlamaktadır.

Yerel Yönetimlerin, merkezden yönetimin “*vesayet denetimlerinden muaf tutulmaları ya da ya da yetersiz ve etkinsiz denetimlerle*” güçlendirilmeleri ya da üniter devleti deforme eden bölgesel devlet kurulmak istenmesi gibi yöntemler Anayasamızın kabul edeceği alternatifler değildir. Hâlbuki il sınırları içinde bir bölgeye hâkim duruma gelen ve güçlendirilmiş büyükşehir belediye yapılanmasının, *şeklen olmasa da içerikte bir bölge yönetimi halinde gidişatın göstergesi ya da hazırlayıcısı* haline geldiği dikkat çekmektedir. 6360 sayılı kanunun mevcut il sistemini zayıflatıcı etki edeceği ve bu durumun kamu düzenini zafiyete uğratacağı⁹⁵ söylenebilir.

⁹³ DURU, 2012.

⁹⁴ ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, Büyükşehir Yasa tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor, Zaman, 18.Ekim. 2012, (<http://www.zaman.com.tr/yorum/yorum---makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-ta-mamen-degistiriyor/2004032.html>, 18.10.2012)

⁹⁵ PARLAK, 2013.

Anayasanın 127/3. maddesindeki “*özel yönetim biçimlerini*” “*büyük yerleşim merkezleri*” için öngördüğü düşünülürse, bir “büyük yerleşim merkezi”ni aşan, *il sınırları kapsamında teşkilatlanan özel yönetim biçimi*, Anayasa uygun olamaz. “*Yerleşim merkezi*”, “il, ilçe, köy gibi halkın bir arada yaşadığı yerler, yerleşim alanı, meskûn mahal”, olarak tanımlanmaktadır.⁹⁶ “*Büyük*” de, “boyutları, benzerlerinden daha fazla olan, ortalamayı aşan”,⁹⁷ “ölçülere göre benzerlerinden daha geniş miktar ya da sayıca çok olan” anlamlarına gelmektedir.⁹⁸ Bu durumda “büyük yerleşim merkezi”, il sınırlarını kapsayan, birbirlerinden kilometrelerce uzakta ve aralarında mekânsal ayrılıklar olan yerleşim merkezlerini değil, belli bir yerde, birbirleriyle gündelik ilişkileri devam eden, benzerlerine göre ortalamayı aşan, örneğin daha fazla nüfusu barındıran bir yerleşim birimlerini anlatmaktadır. AYM de 2008/153 sayılı kararında konuyla ilgili olarak, “*en uygun idarî büyüklük*”ten bahsetmiştir.

Büyükşehir belediyeleri il merkezlerinde kurulmuştur. Bu durum, örneğin Nusaybin’in ve Kızıltepe’nin Mardin şehir merkezinden daha fazla nüfusa sahip olmasında olduğu gibi; ilçe merkezi nüfusunun il merkezi nüfusundan daha fazla olduğu illerdeki büyükşehir belediye teşkilatlanması, ilçe belediyesinin imar planı yapma ya da mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak için vereceği hizmetleri sekteye uğratması sebepleriyle, adil değildir.⁹⁹

Tüm bunlar, büyükşehir belediyelerinin il sınırları kapsamında görevli ve yetkili görülmelerine ilişkin yapılanmayı Anayasaya aykırı hale getirmektedir.

4. Büyükşehir Belediyesi Kurulan ve Kurulmayan İller Arasında Yapı ve Fonksiyon Farklılıkları

6360 sayılı Kanunla öngörülen yeni büyükşehir yapılanmasıyla, ülkede büyükşehir belediyesinin kurulduğu iller ile kurulmayan iller arasında idarî teşkilatlanma farklılığı meydana gelmiştir.

1-) Belli bir “optimal (en uygun) büyüklüğe” sahip olmayan yerlerde bile büyükşehir belediyesi kurulmuştur.¹⁰⁰ 6360 sayılı kanunun, öngördüğü il ölçeğinde büyükşehir belediye yapılanması modelindeki “optimal ölçeğin”

⁹⁶ TÜRKÇE SÖZLÜK, (<http://tdkterim.gov.tr/bts/>, 24.01.2013); AYVERDİ, İlhan, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, cilt: III, 2. baskı, Kubbealtı Neşriyatı, İstanbul, 2006, s. 3414.

⁹⁷ Türkçe Sözlük, 2013.

⁹⁸ AYVERDİ, cilt: I, s. 439.

⁹⁹ DURU, 2012.

¹⁰⁰ HICKS, U., *Büyükşehir Belediyesinin Finansmanı*, İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, İstanbul, 1968, s. 5, aktaran: NADAROĞLU, Halil, *Mahallî İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Yenilenmiş 7. Baskı, İstanbul, 2001, s. 116.

çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düştüğü iddiasına¹⁰¹ rağmen, hukuken optimal (en uygun) büyüklük Anayasanın 127. maddesine uygun olarak, birbirleriyle bütünleşmiş “büyük yerleşim merkezlerinin” optimal büyüklüğüdür.

2-) 1990’lı yıllarda bu yana belirtildiği¹⁰² gibi, büyükşehre dönüştürülen illerin birbirlerine nazaran nüfus aralıkları, normalin üstünde olup bazıları açısından açıklık “uçurum” denilecek seviyededir.

Büyükşehirlerin kendi aralarında bu denli nüfus farklılıklarının olması, küçük nüfuslu bir il’de büyükşehir belediyesi kurulmuş olmasına rağmen, emsal bir başka il’de büyükşehir belediyesi kurulmamış olması Anayasadaki eşitlik ilkesine aykırıdır. Çünkü, bir yöredeki halkın, büyükşehir belediyesi düzeninde yaşamasıyla, büyükşehir belediyesi olmayan bir belediye düzeninde yaşaması arasında, yöre halkının muhatap olacağı hak, yükümlülük ve prestij gibi konularda farklar bulunacaktır. Ayrıca, özellikleri ve demografik yapısı aynı ya da benzer iki yöreden birisinde büyükşehir belediyesi kurulması halinde, büyükşehir belediye teşkilâtı kurulmayan emsal yörenin halkında oluşabilecek “ayrımcılık” imajını bertaraf etmek de zor olacaktır.

Büyükşehir belediyesinin kurulmamış olduğu yerlerde yerel ihtiyaçları karşılamak için hâlâ köy ve il özel idareleri görev yaparken, büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yerlerde il yerel yönetimlerinin ve bir başka yerleşim merkeziyle bütünleşmemiş köylerin tümüyle kaldırılması, Anayasanın;

1-) Her il’de “il yerel yönetimi” ve “köy” bulunması kuralına,

2-) Benzer durumlara benzer hükümlerin uygulanmasına ilişkin eşitlik ilkesine aykırıdır.

Büyükşehir belediye teşkilâtlanması olmayan bir il’de köyler ve il özel idareleri kaldırılmamışken ve dolayısıyla yöre halkına bunlardan hizmet alma hakkı tanınmışken, büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde tüm köylerin mahallelere dönüştürülmesi ve il özel idarelerinin kaldırılması, bu yörelerde yaşayan halkın mahallî ve müşterek hizmetleri kararlaştırma ve talep etme hakkını kaldırmış da olacaktır.

SONUÇ YERİNE: YENİ BİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİ ÖNERİSİ

Büyükşehir belediyelerinin, organik ve fonksiyonel açıdan, yukarıda anlatılan sakıncalar ve Anayasaya aykırılıklar sebebiyle, yeniden düzenlenmeleri

¹⁰¹ PARLAK, 2013.

¹⁰² POLATOĞLU, s. 33.

gerekmektedir. Bu düzenlemelerin çok karmaşık olmasına da gerek yoktur. Genel olarak, il merkezi de bir ilçe kabul edilerek her bir ilçede esas alınarak yerel yönetimlerin kurulması, köylerin de bu yerel yönetimlerin desteklediği ama ihtiyaçlarını kendileri gideren bir kuruluş olarak varlığını devam ettirmesi belki düşünülebilir.¹⁰³ Ancak il özel idarelerine yer vermeyecek bu tür bir sadeleşme Anayasaya aykırı olacağı gibi, büyük yerleşim merkezleri için ayrı bir yerel yönetim yapılanması gerekli olmaktadır.

Üzerinde tartışılabilir ya da yenileri önerilebilecek birçok alternatif model olabilir ya da geliştirilebilir. Bu konudaki önerimiz sadece, Anayasaya uygun olarak önerilebilecek birçok seçenekten bir örnektir:

Büyükşehir belediyesi kurulacak yerleşim yerleri, en az, belli bir sayıda nüfus barındıran “uygun” (optimal) büyüklükte olmalıdır. Birbirleriyle bütünleşmiş ve emsallerine göre nüfus bakımından “yoğun” denilebilecek derecede “farklı” ve bir çekim alanı özellikleri taşıyan yerleşim yerleri, metropolitan alan olarak kabul edilmeli, büyükşehir belediyeleri bu yerlerde kurulmalıdır.¹⁰⁴ Bir de, birbiriyle iç içe geçmemiş olan; bütünleşmiş bir yerleşim merkezi haline dönüşmeyen illerde, il sınırları ölçeğinde büyükşehir belediyesi kurulmamalıdır.

Anayasaya göre, büyükşehir belediyelerinin her birisinin kanunla kurulması gerekmektedir. Anayasada değişiklik yapılmadığı sürece, hiçbir ilde;

a-) İl özel idaresi,

b-) Mesafe bakımından büyükşehir belediyelerine, bütünleşmiş denemeyecek kadar uzak köyler

Kaldırılmamalıdır.

Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yerlerdeki ilçelerde ilçe belediyeleri kurulmalıdır. Bursa'nın Görükle mevki gibi, büyükşehir belediye sınırları içinde olup da şehir yerleşim merkeziyle gerçek manada bütünleşmediğini düşündüğümüz¹⁰⁵ yerlerdeki belde belediyeleri ilk kademe belediyeleri olarak varlıklarını devam ettirmelidirler.

Büyükşehir belediyesi, *büyükşehir belediye sınırları içindeki halk tarafından seçilen* büyükşehir belediye meclisi ve başkan ile en azından büyükşehir belediye meclisinin kendi üyelerinden seçtiği ve başkanın başkanlığında toplanan büyükşehir belediye encümeninden oluşmalıdır.

¹⁰³ DİRDİMAN, Yerel Yönetimler..., sayı: 65, s. 35.

¹⁰⁴ Aynı kanaat: HICKS, s. 5; NADAROĞLU, s. 116.

¹⁰⁵ Aksi görüş, GÖZLER, s. 7

İlçe ya da ilk kademe belediyesi de, ilçe halkı tarafından seçilen; “belediye meclisi” ve “başkanlık”, ayrıca ilçe belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği ve ilçe belediye başkanının başkanlığında toplanan belediye encümeni olmak üzere 3 organdan oluşabilir.

Buraya kadar dikkat edilirse, öneri, büyükşehir belediyeleri ve bünyesindeki büyükşehir ilçe belediyelerinin, karar organları başta olmak üzere, *tüm organlarının, nihayetinde, halk tarafından seçimini öngörmekte* ve Anayasaya aykırılığı gidermiş olmaktadır.

Büyükşehir belediye, ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ve encümenleri, bugünkü modelde olduğu gibi faaliyet göstermelidirler. Büyükşehir belediye, ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri, genel karar organı olarak kendilerine verilen görevlere ilişkin kararlar almalıdırlar. Büyükşehir belediye, ilçe ve ilk kademe belediyeleri encümenleri, her birinin kendi belediyesinde yürütme organlarının yapacağı iş ve işlemleri yürütmesine yardımcı olmalıdırlar. Büyükşehir/ilçe belediye encümenleri, bugün olduğu gibi, gerekli hallerde görüşler vermeli, kanunların kendilerine verdiği görev ve yetkileri kullanmak ve kendi büyükşehir/ilçe belediye meclislerinin kararlarını uygulamak için *gerekli hallerde kararlar da alabilmelidirler*.

Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclislerinin aldıkları kararların onaylanması ve yürürlüğe girmesinde bugünkü mevcut uygulama geçerli olabilir. Ancak, merkezden yönetimin bu kararlar üzerindeki vesayet denetimleri AYM'nin 2010/30 sayılı kararının da amaçladığı gibi, etkinleştirilmelidir.¹⁰⁶ Denetimdeki etkinlik sadece idarenin bütünlüğünü sağlayacak nitelikte ve ölçekte olmalıdır; daha ileri gitmemelidir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi ölçeğinde, ilçe ya da ilk kademe belediye başkanı da kendi belediyesi ölçeğinde yürüteceği işlerin yürütme vasıtası ve personelin idarî yönden en yüksek amiri olmalıdırlar.

Büyükşehir veya ilçe ya da ilk kademe belediye başkanlarına, halk nazarında seçilmesine vesile olan programını uygulayacak imkân tanınmalıdır. Bu nedenle, büyükşehir/ilçe ya da ilk kademe belediye encümen üyeleri, büyükşehir/ilçe ya da ilk kademe belediye başkanlarının kendi belediyelerinin

¹⁰⁶ AYM'nin 2010/30 sayılı kararı, vesayet denetimi yetkisinin, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usullerinden ibaret saymış; dolayısıyla, 5216 sayılı kanundaki “mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ... idarî yargıya başvurabilir.” ibaresini de Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı görmüştür. Gerçi aykırı görülen hüküm de iptal edilince, valilerin vesayet denetimi aracı olarak tek kalan idarî yargı yerlerine başvurmaları, merkezden yönetimin dâvâ hakkının kalktığı ya da menfaat ihlâli şartına indirgendiği düşüncelerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. AYM'nin bu kararının, bir çelişkiye sebep olmasına rağmen, “amacının” “vesayet denetimini etkinleştirmek” olduğu değerlendirilmektedir.

meclis üyelerinden teklif edeceği 2 kat aday arasından yine kendi meclislerince seçilmelidir. Büyükşehir/ilçe ya da ilk kademe belediyelerinin her birisinin encümenine üye seçilmesi, belediye başkanlarının teklif şartına bağlanmalıdır. Büyükşehir ya da bağlı belediye başkanlarının üye teklif etme yetkileri, zamanını geldiğinde kullanmaları zorunlu, bağlı bir yetki olmalıdır.

İlçe ya da ilk kademe belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri kendi belediye sınırlarında yaşayan halkının menfaatlerini gözetmek bakımından büyükşehir belediye meclisine oy kullanmayan gözlemci üye olarak katılmalıdırlar. Bunlar büyükşehir belediye encümenin kararlarından da haberdar edilmelidirler.

İlçe veya ilk kademe belediye başkanları, doğrudan ya da meclisin kararıyla, “somut delillerle” kendi belediyesi aleyhine gördükleri büyükşehir belediye meclisinin henüz onaylanmamış kararları için, hiyerarşik dizilişi ihmal etmeden, kendi kaymakamlıkları aracılığıyla valiliğe itiraz edebilmeli; kesinleşmiş ve/veya yürürlüğe girmiş kararları için de yer yönünden yetkili idare mahkemesine iptal davası açabilmelidirler.

İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kararı üzerine, bu belediyelerin başkanları, uygulanmasını kendi yörelerinin menfaatine görmedikleri büyükşehir belediye başkanının ya da encümeninin kararlarının durdurulmasını ve büyükşehir belediye meclisinde tekrar görüşülmesini isteyebilmelidirler. Mevcut uygulamada büyükşehir belediye, ilçe ya da ilk kademe belediye başkanları encümenlerinin onaylamadıkları kararlarını, belediye meclislerinin görüşmesine sunabilmektedirler.

“Büyük yerleşim merkezleri”nde büyükşehir belediyesi ile “bağlı” ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı yönünden, istisnalar dışında tüm mahallî ve müşterek niteliği taşıyan görevler büyükşehir belediye meclislerine verilmelidir. Büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri kanunla, ama mümkün olduğunca liste olarak belirlenmelidir.

İlçe belediyelerine sadece ilçeye has olan, başka ilçelerle birlikte yürütülmesi gerekmeyen görevler verilebilir. Bir de, büyükşehir belediyelerinin üstlendiği görevlerden sadece bir ya da birkaç ilçeyi ilgilendiren görevlerin muhatap ilçe ya da ilçelerin belediyelerine devredilmesini teşvik edici yöntemler geliştirilmelidir. Örneğin, belli bir görevin ilçe belediyelerine devri konusunda teklif verilmesi, yetki devri reddedilen kararlar aleyhine ilçe belediye meclisinin kararıyla, ilçe belediye başkanının yer yönünden yetkili idare mahkemesine başvurabilmesi gibi yöntemler geliştirilebilirler.

Görevlerin yürütülmesine ilişkin olan stratejik plan gibi temel bir kısım plan ve programlarla bunların finansal desteğine ilişkin olan bütçenin kararlaştırılmasında, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev bölüşümüne uygun, bugünkü uygulamaya benzer bir düzenleme getirilmelidir. Ancak bugün olduğu gibi, bu temel metinler nihayetinde büyükşehir belediyesinde kararlaştırılmalı; bu kararları aleyhlerine gören ilçe ve ilk kademe belediyeleri bu kararlara karşı menfaat ihlâlinden bahisle idari yargı yoluna başvurabilmelidirler.

KAYNAKÇA

- ARIKBOĞA, Erbay, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, sayı: 2, Haziran 2012, s. 1-32.
- AYMAN GÜLER, Birgül, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt: 9, sayı: 2, Nisan 2000, s. 14-29.
- AYMAN GÜLER, Birgül, *Türkiye'nin Yönetimi*, 2. bası, İmge Yayınları, Ankara, 2010.
- AYVERDİ, İlhan, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, I ve III. Ciltler, 2. baskı, Kubbealtı Neşriyatı, İstanbul, 2006.
- BAYRAKÇI, Erdal (2009), *Yerel Yönetimler*, Dizgi Ofset Matbaası, Konya.
- BİLGİÇ, Veysel Karani “Türkiye’de Yerelleşme Sorunları”, *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* (editör: Veysel K. Bilgiç), Seçkin Yayınları, Ankara, 2009.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHTSHOF, Entscheidung Nummer: 127, 79 (152), 23. November 1988, (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079127.html>, 25.01.2013).
- Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı İle İçişleri, Avrupa Birliği Uyum Ve Plan Ve Bütçe Komisyonları Raporları, Dönem: 22 Yasama Yılı: 2 Sıra Sayısı: 619, 2004, (http://www.tbmm.gov.tr/sira_sayi/donem_22/yil01/ss619m.htm, 19.01.2013)
- ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, Büyükşehir Yasa tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor, *Zaman*, 18.Ekim. 2012, (<http://www.zaman.com.tr/yorum/yorum---makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor/2004032.html>, 18.10.2012)

ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2012.

DERDİMAN, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011.

DERDİMAN, R. Cengiz, *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2003.

DERDİMAN, R. Cengiz, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Alternatif bir Model Önerisi”, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, sayı: 64, Ağustos-Eylül 1999, s. 5-12; sayı: 65, Ekim 1999, s. 35-46.

DERDİMAN, R. Cengiz-Karakurt Tosun, Elif, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İl Çevre Düzeni Planının Yapılması, Kabulü ve Uygulanması”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, yıl: 2007, sayı: 34, s. 76-93.

DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, no: İstanbul, 1982.

DURU, Bülent, “Büyükşehir Tasarısı ve Kent Hakkı”, 18 Ekim 2012, (<http://www.bianet.org/bianet/kent/141531-buyuksehir-tasarisi-ve-kent-hakki>, 15.01.2013).

ELİBOL, Hasan Ali, “Nüfusu 2000’in Altına Düştüğü İçin Kapatılacak Belediyeler Sorunu, 6360 Sayılı Yasa ve Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru, Dava Hakkı” (http://www.turkhukuksitesi.com/makale_1523.htm, 25.01.2013).

GERAY, Cevat, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Anayasa...”, *Cumhuriyet*, 26.12.2003.

GÖRMEZ, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, 2. baskı, Konya, 1997.

GÖZLER, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri Ve Köylerin Kaldırılması Ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?” (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm, 24.01.2013) s. 1-40.

GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa, 2012.

GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.

- IŞIKTAÇ, Yasemin-METİN, Sevtap, *Hukuk Metodolojisi*, 3. (Tıpkı) Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2012.
- KAHRAMAN, Mehmet, Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'na Farklı Bir Değerlendirme, *Zaman*, 14. Kasım 2012, (<http://www.zaman.com.tr/yorum/yeni-buyuksehir-belediye-kanununa-farkli-bir-degerlendirme/2015387.html>, 25.01.2013)
- KARATEPE, Şükrü, *İdare Hukuku*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1995.
- KAYIKÇI, Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt: 12, sayı: 3, Temmuz 2003, s. 22-47.
- KELEŞ, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KENT, Bülent, *Die Finanzhoheit der Gemeinden im deutsch-türkischen Vergleich*, (DoktoratArbeit) Logos Verlag Berlin 2005, s. 35-38
- KENT, Bülent, “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt: XII, sayı: 1-2 yıl:2008, s. 31-49.
- KOYUNCU, Emre-KÖROĞLU, N. Tunga, Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *Politika Notu*, Kasım 2012, www.tepav.org.tr, s. 1-8.
- LAUFER, Heinz-MÜNCH, Ursula, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Lizenz Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997.
- METİN, Yüksel, *Anayasanın Yorumlanması*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008.
- NADAROĞLU, Halil, *Mahallî İdareler*, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2001.
- ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri”, *Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler*, Editör: Nagehan Talat Arslan, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011.
- ÖKMEN, Mustafa-PARLAK, Bekir, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010..
- ÖZDENKOŞ, Demet, “Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, cilt: 1, sayı: 2, yıl: 1999, s. 77-95.

- PARLAK, Bekir, “Büyük Kentlerin Büyük Dertleri”, Zaman, 28.01.2013, (http://www.zaman.com.tr/yorum_buyuk-kentlerin-buyuk-dertleri_2046084.html, 28. 01. 2013).
- POLATOĞLU, Aykut, “Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt: 5, sayı: 3, Mayıs 1996, s. 25-34.
- RAMAZANOĞLU, Yıldırım M., *Farklı Bir Bakışla Anayasa Gerçeği*, Egebasım, www.egebaim.com, İstanbul, 2012.
- SABAH, Sarigül'e Referandum Şoku, (<http://www.sabah.com.tr/Gundem/2012/11/17/sarigule-referandum-soku>, 02.01.2013)
- SCHMIDT, Rolf, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. völlig neu Bearbeitete und Aktualisierte Auflage, Grasberg bei Bremen, 2011.
- SEZER, Özcan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal Ve İşlevsel Dönüşümü*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2008.
- TORTOP, Nuri-AYKAÇ, Burhan-YAYMAN, Hüseyin-ÖZER, Mehmet Akif, *Mahallî İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.
- TÜRKÇE SÖZLÜK, (<http://tdkterim.gov.tr/bts/>, 24.01.2013)
- ULUSOY, Ali, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, (<http://www.law.ankara.edu.tr/dosyalar/dersnotlari/derss.doc>, 19.01. 2013), s. 1-19.
- URHAN, Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması” *Sayıştay Dergisi*, sayı: 70, temmuz-eylül 2008, s. 85-102.
- ÜZMEZ, Umut, “Reform’un Büyükşehir Belediye Encümenlerine Etkileri Ve İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 4, No: 1, 2012, s. 305-314. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 19.01.2013)