

## AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Rafet ÇEVİKBAŞ\*

### ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye’de uygulanabilirliğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı irdelenmiş ve daha sonra, Anayasa ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında, Türkiye’ye uygulanabilirliği incelenmiştir. Bu çalışma sonucunda, Türkiye’deki mevcut Anayasa ve yasaların, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na genel anlamda aykırılık teşkil etmediği görülmüştür. Hatta Türkiye’nin, Özerklik Şartı’nın çekince koyduğu bazı paragraflarına, Anayasa ve yasalarında yer verdiği görülmektedir. Bu paragrafların bir an önce Türkiye tarafından kabul edilmesi uygun olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye’de Özerklik Şartı, Özerk Yerel Yönetim Kavramı, Türkiye’de Yerel Yönetimler.

### ABSTRACT

#### *European Charter Of Local Self-Government And It’s Applicability To Turkey*

*The aim of this study is to expose applicability of European Charter of Local Self-Government in Turkey. Therefore, European Charter of Local Self-Government was explicated first, and then it’s applicability to Turkey was analyzed within the context of Constitution of Turkey and Turkish Municipality Law No:5393. As a result of this study, it is seen that there is no conflict between Turkish laws and European Charter of Local Self-Government, even though some parts of the Charter are unaccepted by Turkey. Because those parts already exist in the Constitution of Turkey and in country’s other laws. It would be appropriate for Turkey to accept those parts immediately.*

*Key Words: European Charter Of Local Self-Government, Autonomy in Turkey, Local Self-Government, Local Governments in Turkey.*

\* . Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi,

## GİRİŞ

Avrupa Konseyi geleceğin birleşik Avrupa'sının yaratılmasında en önemli unsurun, özerk yerel yönetimler olduğu düşüncesindedir. Bu nedenle de ortak toplumsal değer olan, yerel özerk bir yönetimin sağlanması için çok uzun zamandır çalışmaktadır. Bu çalışmalar sonucu, Avrupa Konseyi tarafından Strazburg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilip, 21.11.1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ortaya çıkmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYOŞ) ile Avrupa'da, yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde kamu işlerini kendi sorumluluğu altında, yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleyen ve yürüten; merkezi denetimin yasayla sınırlandığı; mali açıdan görevleriyle orantılı gelirlere sahip olan, bir yerel yönetim amaçlanmaktadır.

Bugün, bütün Avrupa'da ve dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Hatta yerel yönetimlere, demokrasi okulu yakıştırmaları yapılmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye'de, yerel yöneticilerin seçimle iş başına getirilmesi, o yörenin halkını ilgilendiren konularda merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında, karar alıp uygulayabilen ve mali olarak da merkezi yönetimin hiyerarşisinde olamayan, bir yerel yönetim oluşturulmak istenmektedir. Bu yolla da verimliliğin ve etkinliğin sağlanması hedeflenmektedir. Avrupa'nın arzuladığı özerk yerel yönetimler ile Türkiye'nin arzuladığı yerel yönetimler arasında tam anlamıyla olmasa da kesişen noktaların çokluğu nedeniyle, Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21.11.1985 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır.

Türkiye'yi bu şartı imzalamaya iten yukarıda saydığımız tüm nedenlerden belki de daha önemlisi, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne dahil olma tutkusudur. Avrupa Birliği'nin şuan ki en temel amacı, kendi içinde, bütünleşmenin en iyi şekilde gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmenin ön koşulu olarak, özerk yerel yönetim anlayışının üye ülkeler tarafından benimsenmesi ve en iyi şekilde uygulanması, görülmektedir. Dolayısıyla böyle bir birliğe dahil olmayı amaçlayan bir ülkenin, bu amacın dışında, aksi davranışlar sergilemesi beklenemez. Zaten Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, önüne konulan engellerden biride bu şart olmuştur. Çünkü Avrupa Birliği, üye devletlerin bu şartı imzalamasını zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye de Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefine ulaşmak için, bu şartı imzalamak zorunda kalmıştır veya bırakılmıştır diyebiliriz.

Çünkü 8-10 Kasım 1984 de yapılan Roma VI. Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında, Türk temsilciler şartın Türk Anayasasına ve yasalarına uygunluğunun tam olarak tespit edilememesi nedeniyle bazı belirsizliklerin olduğunu ve bu nedenle "Tavsiye Kararı" niteliğinde

olmasını istemelerine karşılık, Avrupa Konseyi üye devletlerinin çokluğu nedeniyle şart, 15-Ekim 1985’de sözleşme olarak devletlerin imzalarına sunulmuştur (Yeter, 1995: 32-59).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na genel olarak baktığımızda, Anayasamıza ve yasalarımıza aykırı olmadığı, bazı hükümlerin aykırı ve bazı hükümlerinin de eksik olması dışında büyük bir aykırılığın ve zıtlığın olmadığı söylenebilir (Yeter, 1995; 41).

Tüm bunlar ışığında çalışmamızda ilk olarak; Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının gelişimi ve hazırlanışı, daha sonra; yerel yönetim ve yerel özerkliğin anlamı son olarak da Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye’ye uygunluğu incelenmeye çalışılacaktır.

## **1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NIN HAZIRLANIŞI VE YAPISI**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalara, Avrupa Konseyi bünyesinde 1980’li yılların başlarında başlanmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak, Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda bir takım çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmaların bir uzantısı olarak yerel yönetimlerin sorunlarını ele alan çeşitli toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılarda “yerel özerklik”, “mali sorunlar”, “yerel yönetimlerin uygulamaları” gibi sorunlara çözüm aranmıştır. Yapılan bu toplantıların bir sonucu olarak, Avrupa Konseyi’ne bir taslak sunulmuştur. Avrupa Konseyi de bu taslağı incelemesi için, Bölge ve Yerel Sorunlar Komitesi’ni görevlendirmiştir. Taslak, bu komite bünyesinde oluşturulan uzmanlar komitesi tarafından incelendikten sonra son şeklini almıştır. 8-10 Kasım 1984 tarihinde Roma’da yapılan, altıncı Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır (Pırılıtlı, 1989: 59-60).

Bu konferanstaki görüşmeler sırasında Türk temsilcileri, ortaya çıkan şartın “tavsiye kararı” niteliğinde olmasını istemişlerdir (Yeter, 1995: 32-59). Çünkü, şartın getirdiği bazı belirsizlikler söz konusuydu ve şartın Türkiye Anayasasına ve yasalarına uygulduğu tam olarak tespit edilememiştir. Ancak, şartın sözleşme niteliğinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üye devletlerinin çokluğu nedeniyle şart, 15 Ekim 1985 tarihinde sözleşme olarak devletlerin imzalarına sunulmuştur (Yeter, 1995: 3).

Daha sonra Şart’ın, Türkiye’nin iç hukukuna aykırı olmadığı kanaatine varılarak, İçişleri Bakanlığınca Şart’ın sözleşme olarak imzalanmasının uygun olduğu Dışişleri Bakanlığına bildirilmiş ve sonuç olarak, 21 Kasım 1985’de Şart sözleşme olarak, bazı maddelerine çekince konularak, imzalanmıştır. Daha sonra da TBMM tarafından 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı yasa ile onaylanarak 03.10.1992 tarih ve 2364 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Cebe, 2007: 60).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ın yapısına bakmak gerekirse, Şart, bir giriş ile üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, on madde ve otuz paragraftan oluşmaktadır. Burada, özerk yerel yönetim ilkesi ve özerk yerel yönetimin nitelikleri düzenlenmiştir. İkinci bölüm de on iki maddeden oluşmaktadır. Burada, Şart'ı imzalayan devletlere düşen yükümlülükler düzenlenmiştir. Birinci bölümdeki otuz paragraftan asgari on tanesi zorunlu olmak üzere, on dört maddenin onaylanması gerektiği ve geriye kalan on altı maddenin ise, isteğe bağlı olarak onaylanması gerektiği düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde ise, yürürlükle ilgili düzenlemeler yer almaktadır (Cebe, 2007: 59-60).

## 2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ İÇERİĞİ

Daha önce de belirttiğimiz gibi Özerklik Şartı bir giriş ile üç bölümden oluşmaktadır. Yerel özerklikle ilgili esas hükümler 2.- 11. maddeler arasında yer almaktadır.

### 2.1. Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı Şart'ın 2. maddesinde düzenlenmiştir. Tek paragraftan oluşan bu maddenin kabulü zorunludur. Türkiye Bu maddeyi kabul etmiştir.

Madde “**Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatta ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır**” şeklindedir. Bu madde ile Şartı imzalayan devletlerin, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine mümkün olması halinde anayasalarında, asgari düzeyde de yasalarında yer vermeleri gerektiği düzenlenmektedir (Keleş, 1998: 50). Maddede yer alan “*uygun olduğu durumlarda*” ibaresi, Güney Avrupa ülkeleri ve İngiltere'nin zorlaması ile maddeye eklenmiştir. Bu şekilde özerk yerel yönetim ilkesinin, anayasal güvenceye kavuşturulması gerektiği düzenlenmiş, ancak bunun zorunlu olmadığı, yasal güvencenin ise zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

### 2.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Özerk yerel yönetim kavramı, Şart'ın 3. maddesinde düzenlenmiştir. İki paragraftan oluşan bu maddenin iki paragrafının da kabulü zorunludur. Türkiye bu iki paragrafı da kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı “**Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarda belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır**” şeklindedir.

Bu paragrafa baktığımızda, özerk yerel yönetim kavramının tanımının yapıldığını ve yerel yönetimlerin merkezi idareye karşı “yönetimsel özerkliğinin”

korunmaya çalışıldığını görmekteyiz. Yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren işlerin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkı ile merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları ifade edilmektedir.

Maddenin ikinci paragrafı **“Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır... şeklindedir.**

Burada değinilmesi gereken önemli nokta, sadece karar organlarının serbest seçimle göreve gelmelerinin düzenlenmiş olmasıdır. Bu doğrultuda, yürütme organının atamayla göreve gelebileceği anlamını çıkarırsak hata yapmış olmayız. (Yeter, 1995: 5).

### 2.3. Özerk Yerel Yönetimlerin Kapsamı

Özerk yerel yönetimlerin kapsamı Şart’ın 4. maddesinde düzenlenmiştir. Madde altı paragraftan oluşmakta olup, bu paragraflardan 1., 2. ve 4. paragraflarının kabulü zorunludur. 3., 5. ve 6. paragraflarının ise kabulü zorunlu değildir. Türkiye zorunlu paragraflar yanında 3. ve 5. paragrafları da kabul etmiştir.

“Bu maddeye genel olarak, yerel yönetimlere verilmesi gereken görev ve yetkilerin yasal statüsü, kapsamı ve yetkilerin kullanımına ilişkin koşullar düzenlenmiştir” (Cebe, 2007: 106).

Maddenin birinci paragrafı **“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir”** şeklindedir.

Bu paragrafa baktığımızda, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının ancak anayasa ve yasalarla belirlenmesi gerektiği ve bu durumun, yerel yönetimlere (değişen ve gelişen ihtiyaçlar karşısında) yeni yetki ve sorumluluk aktarımına engel teşkil etmeyeceğinin düzenlendiğini görmekteyiz.

Maddenin ikinci paragrafı **“Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır”** şeklindedir.

Bu paragrafa baktığımızda, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını kendilerinin belirleyeceği açıkça görülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki alanlarının dışında bırakılmış olamayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyetlerde bulunabilme imkanı

tanınması, yerel yönetimlerde (yerel hizmetler bakımından) genel yetki prensibinin benimsenmiş olduğunun göstergesidir. Bu da hiçbir makamdan izin almadan yerel yönetimlerin, kendi yasalarına uygun olan her türlü işi görebilmeleri anlamına gelmektedir (Keleş, 1998: 50).

Maddenin üçüncü paragrafı **“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”** şeklindedir.

Bu paragrafta, yerindelik ilkesinin benimsendiği görülmektedir. Bu doğrultuda, yerel ihtiyaçların o yörede yaşayan insanlara en yakın makamlar tarafından görülmesi, başka bir deyişle o yörenin ihtiyaçlarını, o yörenin kendisinin görmesi gerektiği düzenlenmiştir. Böylece, her hizmetin merkezden planlanmasının, finanse edilmesinin ve görülmesinin önüne geçerek, hizmette etkinlik ve verimlilik sağlamak hedeflenmektedir (Yeter, 1995: 8).

Maddenin altıncı paragrafı **“Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde kendilerine danışılacaktır”** şeklindedir.

Yerel yönetimlerin, etkinlik ve verimlilik gibi çeşitli nedenlerle, bazı yerel ihtiyaçları giderebilmesi olanaklı olmayan durumlarda, devreye, merkezi idarenin girmesi devletin bütünlüğü açısından zorunludur. Ancak bu zorunluluğu biraz olsun yumuşatmak için, yerel yönetimlere danışılması gerektiği belirtilmiştir.

#### **2.4. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması**

Yerel yönetim sınırlarının korunması Şart'ın 5. maddesinde düzenlenmiştir. Madde tek paragraftan oluşmakta olup, bu paragrafın kabulü zorunludur. Türkiye bu paragrafı kabul etmiştir.

Madde **“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz”** şeklindedir.

Bu madde ile yerel yönetimlerin sınırlarının yerel halkın görüşüne başvurulmadan değiştirilemeyeceğinin düzenlendiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin sınırlarında yapılan değişiklik her ne suretle olursa olsun, yerel halkın kimliğine yapılan bir müdahale olduğu için (Cebe, 2007: 120) ve yurttaşın yönetimden uzaklaşmasına yol açması (Keleş, 1998: 380) nedeniyle, yerel halkın görüşünün alınması gerektiği uygun görülmüştür.

## 2.5. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

Yerel makamların görevlerini gerçekleştirebilmeleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar Şart’ın 6. maddesinde düzenlenmiştir. İki paragraftan oluşan bu maddenin, iki paragrafının da kabulü zorunlu değildir. Türkiye sadece 1. paragrafı kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı “**Yasayla düzenlenmiş daha genel kurallara hâlel getirmemek koşuluyla, yerel yönetimler kendi iç yönetsel örgütlenmelerini, bunları yerel gereksinimlerle uyumlu kılmak ve etkin yönetim sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir**” şeklindedir.

Burada, ülke genelinde her bölgenin ihtiyaçları farklı olabileceği ve bu ihtiyaçların ancak farklı örgüt ve yöntemler kullanılarak giderilebileceği düşüncesi hakimdir (Pirler, 1995: 37).

## 2.6. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları Şart’ın 7. maddesinde düzenlenmiştir. Madde üç paragraftan oluşmakta olup, 1. paragrafın kabulü zorunlu, diğer 2. ve 3. paragrafın kabulü ise, zorunlu değildir. Türkiye zorunlu paragraf olan 1. paragrafın yanında 2. paragrafı da kabul etmiş, 3. paragrafı ise kabul etmemiştir.

Maddenin birinci paragrafı “**Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir**” şeklindedir.

Başka bir deyişle, yerel yöneticilerin /yönetimlerin merkezi idare karşısında özerk olmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler, o yöreyi ilgilendiren konularda tam takdir hakkına sahip olacak ve örgütünü, personelini, araç ve gereçlerini o yönde kullanabileceklerdir.

Maddenin ikinci paragrafı “**Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların mali yönden uygun biçimde tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan iş karşılığında ücret ve buna karşılık olan sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır**” şeklindedir.

Bu paragrafta, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken yaptıkları masrafların maliyetlerinin karşılanması gerektiği ve yerel yöneticilerin görevlerini yerine getirirken kendi ceplerinden yaptıkları ödemelerin karşılanması ile yaptıkları işin karşılığı olarak ücret ödenmesi ve sosyal yönden güvenceye alınmaları gerektiği düzenlenmiştir.

Maddenin üçüncü paragrafı “**Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleri-**



**le bağdaşmayacak işler ve faaliyetler yasayla veya temel hukuk ilkelerine göre belirlenir”** şeklindedir.

Paragrafa baktığımızda hukuk devleti ilkelerinin ihlal edilmesinin önlenmesi amaçlandığı görülmektedir (Cebe, 2007: 129).

## **2.7. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi**

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi Şart'ın 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde üç paragraftan oluşmakta olup, 2. paragrafın kabulü zorunludur. Türkiye kabulü zorunlu olan 2. paragrafın yanında 1. paragrafı da kabul etmiş, 3. paragrafı ise kabul etmemiştir.

Maddenin birinci paragrafı “**Yerel yönetimler üzerinde her türlü yönetsel denetim ancak yasayla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir**” şeklindedir. Burada, merkezi idarenin denetiminin sınırlandırıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin sadece kanunun öngördüğü durumlarda ve kanunlar çerçevesinde denetlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Burada yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması amaçlanmaktadır.

Maddenin ikinci paragrafı “**Yerel yönetimlerin etkinliklerinin yönetsel denetimi normal olarak yalnızca yasayla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetimler yerel yönetimleri, kendi adına yapılmak üzere görevlendirmiş oldukları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı yönünden de yönetsel denetime tabi tutabilir**” şeklindedir.

Bu paragrafta, yerel yönetimlerin denetiminin hukuksal kapsama alındığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin hukuka uygunluk açısından denetlenebileceği, yerindelik açısından denetlenemeyeceği ancak istisnai olarak yerindelik denetimi yapılabileceği düzenlenmiştir (Cebe, 2007: 132).

Maddenin üçüncü paragrafı “**Yerel yönetimlerin yönetsel denetimi, denetleyen yönetimin müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır**” şeklindedir.

Bu paragraf ile merkezi idarenin gerçekleştirdiği idari denetimin, amacını aşamayacağı, idari denetimin korunmak istenen yararın amacı ile orantılı olması gerektiği düzenlenmiştir. Tabiri caizse, bu düzenleme ile denetimin sınırlandırıldığı görülmektedir.

## **2.8. Yerel Makamların Mali Kaynakları**

Yerel yönetimlerin mali kaynakları Şart'ın 9. maddesinde düzenlenmiştir. Madde sekiz paragraftan oluşmakta olup, 1., 2., ve 3. paragrafların kabulü zorunludur. Türkiye sadece kabulü zorunlu olan maddeleri kabul etmiştir.



Maddenin birinci paragrafı **“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere, kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır”** şeklindedir.

Bir yerel yönetimin, özerkliğinin sağlanmasının en önemli koşullarından biri, o yerel yönetimin mali açıdan, merkezi idareye muhtaç olmamasıdır. Ayrıca yeterli gelire sahip olan yerel yönetimler, önemli karar süreçlerinde kamu iktidarını daha verimli, etkin ve özgür kullanabilmektedir (Çınar, 2004: 33).

Maddenin ikinci paragrafı **“Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve yasayla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır”** şeklindedir.

Çünkü mali açıdan kendi kendine yeter hale gelmemiş yerel yönetimler, görevlerini yeteri düzeyde yerine getiremeyecekleri için, yönetsel yapının bozulması ve halkın yerel yönetimlere olan güvenin yok olması gündeme gelebilir (Kalabalık, 2005: 471).

Maddenin üçüncü paragrafı **“Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını yasanın koyduğu sınırlar içinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır”** şeklindedir.

Bu paragrafın düzenlenmesindeki asıl amaç, yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında özerkliğini sağlamaktır. Bu düzenleme ile yerel yönetimler, merkezi idarenin kendileri için uygun göreceği ve toplayıp onlara vereceği kaynakları değil, kendilerinin toplayacağı paraları harcayarak, merkezi idarenin baskısından kısmi de olsa kurtulmuş olacaklardır.

Maddenin dördüncü paragrafı **“Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların olabildiğince izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır”** şeklindedir.

Bu paragrafta, kaynakların esnek olması gerektiği düzenlenmiştir. Bu esnekliğin nedeni, harcamalardaki değişim ihtimallerinin varlığıdır. Çünkü değişen ve gelişen koşullara göre yerel yönetimlerin hizmet alanları artmakta ve yerel halka daha kaliteli hizmet sunma durumu ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Maddenin beşinci paragrafı **“Mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerin ortadan kaldırmaya yönelik mali denkleştirme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır”** şeklindedir.

Bu paragrafta, ulusal bütünlük prensibi ve eşitlik ilkesi doğrultusunda, yerel yönetimlerin kaynaklarının dengelenmesi gerektiği düzenlenmiştir. Ancak bu dengeleme işleminin, yerel yönetimlerin özerkliğine hanel getirmemesi gerektiği de belirtilmiştir. Bir devletin bütün yerel yönetimleri aynı gelişmişlik düzeyinde değildir. Fakat toplumsal demokrasi, kamu hizmetlerinden her yöre halkının adaletli bir biçimde yararlanmasını gerektirmektedir (Keleş, 1998: 301).

Maddenin altıncı paragrafı “**Yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere paylaştırılmasının nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır**” şeklindedir.

Burada yönetsel yönden idarenin bütünlüğünü korumak amacıyla, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında uyum sağlanmaya çalışılmaktadır.

Maddenin yedinci paragrafı “**Olabildiği ölçüde, yerel yönetimlere yapılan karşılıksız yardımlar belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşuluna bağlanmayacak. Karşılıksız yardımlar, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki özgürlüklerine hanel getirmeyecektir**” şeklindedir.

Bu yolla ulaşılmak istenen yerel özerklik, korunmaya çalışılmaktadır.

Maddenin sekizinci paragrafı “**Yerel yönetimler, sermaye yatırımlarının finansmanı için yasayla belirlenen sınırlar içerisinde, ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir**” şeklindedir.

Yerel yönetimler açısından borçlanma o kadar önemlidir ki, yerel yönetimlerin üçüncü gelir kaynağını teşkil ettiğini söyleyebiliriz. Çünkü günümüzün değişen ve gelişen koşulları nedeniyle, yerel halkın hizmet talebi artmış ve çeşitlenmiştir. Öz kaynaklarıyla bu ihtiyaçları karşılayamayan yerel yönetimler, bu hizmet taleplerini karşılamak için, bu yönetime başvurumaktadırlar.

## **2.9. Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı**

Yerel yönetimlerin birlik kurma ve varolan birliklere katılma hakkı Şart'ın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Madde üç paragraftan oluşmakta olup 1. paragrafın kabulü zorunlu, diğer iki paragrafı kabulü zorunlu değildir. Türkiye sadece kabulü zorunlu olan 1. paragrafı kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı “**Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekler ve yasalar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir**” şeklindedir.

Bu şekilde yerel yönetimler, nicelik olarak artan hizmetlerin karşılanmasında güç birliği sağlayarak, bazı bölünemeyen hizmetlerin optimal ölçekte karşılanması mümkün hale gelmektedir (Ulusoy, 2004: 275).

Maddenin ikinci paragrafı “ **Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel yönetim birliklerine katılma hakkı taniyacaktır**” şeklindedir.

Bu paragrafta, Şart’ın temel amacı olan birleşik Avrupa oluşturma düşüncesinin hakim olduğu görülmektedir.

Maddenin üçüncü paragrafı “ **Yerel yönetimler, yasayla muhtemel görülen koşullarda, başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler**” şeklindedir.

Bu bağlamda, bir devletin yerel yönetimi, diğer bir devletin yerel yönetimiyle ancak kanunların elverdiği çerçevede işbirliği yapabileceği görülmektedir.

### **2.10. Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması**

Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması Şart’ın 11. maddesinde düzenlenmiştir. Tek paragraftan oluşan bu maddenin kabulü zorunludur. Türkiye bu maddeyi kabul etmemiştir.

Madde “ **Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine bağlı kalmanın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır**” şeklindedir.

Bu madde ile yerel yönetimlere sağlanan hakların yargısal denetim ile korunması gerektiği düzenlenmiştir. Bu şekilde de yerel yönetimlerin özerkliği güvence altına alınmış olmaktadır.

## **3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞART’ININ TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ**

Bu bölümünde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye’de anayasa ve yasalar çerçevesinde uygulanabilirliği incelemeye çalışacağız.

### **3.1. Özerk Yerel Yönetim Kavramı**

Bilindiği gibi Özerklik Şartı’nın 2. maddesi “*Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanımlanacaktır.*” şeklindedir. Bu madde çerçevesinde Şart’ı imzalayan her devletin, özerk yerel yönetimler ilkesine, yasalarında ve uygun olduğu durumlarda anayasalarında yer vermeleri gerektiği düzenlenerek, bu ilkeye yasal ve imkanlar ölçüsünde de anayasal güvence sağlanmıştır. Türkiye bu maddeyi kabul etmiştir.

#### **3.1.1. Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal Dayanağı**

Özerklik Şartı’nın 2. maddesindeki düzenlemenin Şartı kabul eden dev-

letlere yüklediği yükümlülük doğrultusunda, Anayasanın 123. maddesinde yerel yönetimlerin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayandığı belirtilmiştir(Zengin,1994:196) ve arkasından 127. maddesinde, “ *mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” şeklindeki düzenlemeler ile yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimlerin anayasal dayanağı olduğu görülmektedir (Cebe, 2007: 187). Yani 1982 Anayasası yerel özerklik terimini kullanmamakta, ancak yerinden yönetim ilkesine yer vermektedir.

Burada tartışmalı olan konu, yerinden yönetim ilkesinin yerel özerklik anlamına gelip gelmeyeceğidir (Yeter, 1996: 8). Çünkü anayasada özerklik kavramının kullanılmadığı görülmektedir. Bu iki kavramın farklı anlamlar içerdiği ve dolayısı ile Anayasadaki düzenlemelerin Özerklik Şartı'na uygun olmadığı sözlenebilir. Ancak, bir takım düzenlemelerle özerk yerel yönetimlerin anayasal statüye kavuşturulması mümkündür.

### 3.1.2. Yerel Yönetimlerin Yasalarındaki Durumu

5393 Sayılı Belediye kanununun 3. maddesine göre, “belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, **idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi**” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi tüm yerel yönetim yasalarında özerk yerel yönetim ibaresine yer verilmemiş, sadece idari ve mali özerkliğe yer verilmiştir. Yine aynı hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. Maddesi ve 5126 Sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu'nun 3. Maddesinde de görülmektedir. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 3. Maddesi ve 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 7. maddesinde ise idari mali özerklikten bile söz edilmeyerek sadece kamu tüzel kişiliğinden söz edilmektedir. Bu nedenle de mevcut anayasamızda, Özerklik Şartı'nın 2. maddesindeki **özerk yerel yönetim ilkesine yer verilmediği** görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin kabul ettiği bu maddenin, kendisine yüklediği yükümlülükleri yerine getirmedeği görülmektedir. Ancak günümüzde bu durum, ileri düzeyde demokratikleşme girişimleri açısından dikkati çekerek, hem iktidar hem de muhalefet partilerince tartışılır hale gelmiştir.

### 3.1.3. Siyasi Özerklik ve Türkiye'deki Siyasi Özerklik Tartışmaları

Siyasi Özerklik; uygulamada daha çok siyasal yerinden yönetim olarak görülen, yerinden yönetim türü şeklinde kendini göstermektedir. Siyasi Özerklik, genellikle federal devletlerde ve anayasalarında ulusal kimliğe kavuşamayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk yönetim şeklidir. Bu yönetimler ise, ülkeye göre değişmekle beraber eyalet, federe devlet canton, land ve Cumhuriyet olarak isimlendirilmektedir (Keleş, 1992: 85). Federal ülkelerde, eyaletler, yasama ve yargı konularında bağımsız oldukları

halde, tekçi devletlerde yerel yönetimler hiçbir zaman bu hak ve yetkiye sahip olamadıkları gibi, sadece bir kamu tüzel kişiliği statüsüne sahiptirler (Nardaroğlu, 1978: 35). Aslında Yerel Özerklik, yerel demokrasi ve nihayetinde siyasi özerklik bu erklere ulaşabilmek için kullanılan önemli araçlar olmaktadır. Görünürde ise siyasi özerklik, kültürel ya da bölgesel kimlik özelliklerine dayalı özerklik istemleri sonucu ortaya çık-maktadır. Ancak bu istemin temelinde ise, gerçekte, ırk farklılığı yapmakta olup, ırk farklılığı federalizmi, federalizm ise ırk farklılığını gerekli kılmaktadır. Dünyadaki ülkelerin çoğu, heterojen bir yapıya sahip olduklarından (Keleş, 1992: 90-92) siyasi özerklik ve federalizm tartışmalarına zaman zaman sahne olmaktadır.

Bu yüzden birçok ülke, etnik uyuşmazlıkları bölge esasına dayalı olarak federal devlet sistemi içinde çözme yolunun seçmektedir. Devletlerin siyasal sınırları ile bu sınırlar içinde yaşayan belli etnik toplulukların yaşadığı sınırlar arasındaki uyuşmazlıklar, çoğu kez, federal çözümlerle aşılmaktadır. Gerçekte federal sistem, belirli bir yörede yaşayan toplulukların kültürel kimliklerinin, hak ve yetkilerinin tanınması, korunması ve geliştirilmesi esasına dayandığından bu toplulukların çıkarlarına uygun düşmektedir. Hatta bazı düşünürler, federalizme, bir yandan çeşitliliği, bir yandan da birliği özendiren ve yerel özerklikleri aşırı merkezileşmenin tehlikelerinden koruyan bir süreç olarak görmektedirler. Bu yönüyle de demokrasiyle federalizmi ikiz kardeşler olarak görenler de bulunmaktadır (Keleş, 1992: 93).

Federalizm de, yerellik ilkesi ve yerel özerklik gibi, çok katmanlı ve bileşenli bir siyasi yapı öngörmekte olup, devletin tek dizeliğine ve tekçiliğe karşı çıkmaktadır. Ancak çoğulcu bir yapıda alt birimlerin önceliğini savunan yerellik ilkesinden farklı olarak federalizm ya da siyasi özerklik, yetkilerin öncelikli olarak alt düzeylerde bulunmasını zorunlu olarak gerekli kılmamaktadır ( Kutteneuler, 1998: 45). Federalizm ve yerellik ilkesi zorunlu olarak birbirini gerektirmemesine karşılık, birbirlerinin hayata geçirilmesinde kolaylık sağlarlar. Hatta yerellik ilkesi için, federal bir yapının ön koşulu olduğunu ileri sürenler de vardır (Kutteneuler, 1998: 56).

Görüldüğü gibi, federalizm, bir siyasal yerinden yönetim şeklindedir (Dear, 1981: 183-199). Her etnik topluluğun özerk devletçikler oluşturarak, bir federasyon yapısı altında toplanması ile çok sayıda özerk birim ortaya çıkabilir (Keleş, 1992: 94). Ancak ‘‘ Bunların bir bölümü yeni bayraklarının gölgesinde aılıktan ölür, bir bölümü ise güçlü devletlerin uydusu olur, bir bölümü de yeni federasyonlar içinde birleşmek zorunda kalırlar (Duchacek, 1977: 21).

Türkiye, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetsel yerinden yönetim ilkesini öngörerek kurulmuş üniter bir devlettir. Kuruluşunu hazırlayan tarihsel ve toplumsal koşulları, güçlü bir merkezi otoriteye bağımlı yerel yönetimleri öngörmüştür (Keleş, 1992: 96).

### 3.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Özerk yerel yönetim kavramı, Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde ile yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda kamu işlerini kendi sorumlulukları altında düzenleme hakkı ve imkanını, yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak için oluşturulan yerel nitelikli organların serbest, eşit, gizli sayım ve açık döküm esasları doğrultusunda yargı gözetimi altında oluşturulacağı düzenlenmektedir. Türkiye bu maddeyi de kabul etmemiştir.

#### 3.2.1. Anayasadaki Yeri

Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrası “*İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” ve Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrası ise, “*mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*” şeklindedir (Cebe, 2007: 198). Bu iki maddeye baktığımızda yerel yönetimlerin kuruluşunu ve yetkilerini anayasadan aldığını görmekteyiz. Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 1. paragrafında yer alan “*...kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde...*” ibaresi ve aynı paragrafta belirtilen yerel yönetimlerin amacı (mahalli müşterek nitelikteki hizmetleri gidermek), Anayasayla paralellik göstermektedir.

Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşması gerektiği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerinin karar organlarının seçimle oluşması, anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 67. maddesinde ise, seçimlerin serbest, eşit, gizli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı organları gözetimi altında yapılacağı belirtilmiştir. Bu iki düzenleme, Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye uygunluk göstermektedir.

#### 3.2.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Yeri

5393 sayılı kanununun 3. maddesinin birinci fıkrasında “*belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliği sahip, kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmıştır. Yine aynı hükme 5302 ve 5216 sayılı yasalarda da rastlanmaktadır. Ancak 5355 ve 442 sayılı yasalarda ise, idari ve mali özerklikten söz edilmemekle beraber sadece kamu tüzel kişiliklerinin bulunduğu belirtilmektedir. Bu tanımlarda yer alan “**mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılama**” ve **tüzel kişiliğe sahip olma** amacı, Özerklik Şartı'nda yer alan amaçla birebir örtüşmektedir. Ayrıca bu yasalarda sözü edilen yerel birimlerin tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilerek, yerel birimlerin kanunlar çerçevesinde görevlerini, kendi sorumluluğu

altında düzenleme ve yönetme hakkı olduğu, doğal olarak kabul edilmiştir (Cebe, 2007: 201). Bu yönüyle 5393 sayılı kanunun bu maddesi ve sözü edilen diğer yerel yönetim yasaları Özerklik Şartı’yla uyum içindedir. Ancak, bir belediyenin meskun sahasına 5.000 metre mesafenden daha yakın olan yerleşimlerin, o belediyeye katılacağı kuralı Özerklik Şartı’na aykırılık göstermektedir. Çünkü, bu mesafe içinde olan yerel topluluğun, zorunlu olarak söz konusu belediyeye katılması, yerel halkın kendi iradesi ile hareket etmesine imkan tanımlamaktadır.

5393 sayılı yasanın 17. ,5302 sayılı yasanın 9. ,5316 sayılı yasanın 12. ,5355 sayılı yasanın 8. , maddeleri ile 442 sayılı kanununda, yerel yönetimlerin organlarının seçimle oluşacağını belirten bir takım düzenlemeler vardır. Buna örnek olarak 5393 sayılı kanunun, 17. maddesinde, belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme Özerklik Şartı’na uygunluk göstermektedir. Kanunun 33. maddesi belediye encümenini düzenlemektedir. Bu maddede belediye encümeninin, belediyelerin karar ve yürütme organı olduğu ve bir takım önemli görev ve yetkilerinin olduğu görülmektedir. Söz konusu maddede de belediye encümeninin oluşumu da düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre de belediye encümenin, **seçilmişler ve atanmış kişilerden** oluşmakta olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, belediye encümeni üyelerinin bir bölümünün atanmışlardan oluşmasının Özerklik Şartı’na aykırı olduğunu görülmektedir. Aynı durum il özel idaresinin “**il encümeni**”nde valinin seçtiği birim amirleri, mahalli idare birliklerinde birlik meclisindeki doğal üyeler ve köy yönetimindeki köy öğretmeni ile imamın ihtiyar heyetinin doğal üyesi olmaları durumunda da görülmekte ve bu da özerklik şartına aykırı olmaktadır. Yine Belediye Kanunu’nun 37. maddede, belediye başkanının belediye idaresinin başı olduğu ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu ve kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemede Özerklik Şartı’na aykırı bir durum yoktur. Ancak 42. maddede belediye başkanına, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredilme yetkisi verilmektedir. Aynı durum büyükşehir belediye başkanının yetkilerini devir edebilmesi, il özel idarelerinde valiye verilen görev ve yetkiler, mahalli idare birliklerinde birlik başkanının görev ve yetkilerini birlik genel sekreteri ve birlik müdürüne devretmesi durumunda da söz konusu olmaktadır. Bu düzenleme Özerklik Şartı’na aykırıdır. Çünkü, burada seçilmiş başkanın görev ve yetkilerinin atanmış kişilere devri söz konusudur.

### 3.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı (Görev ve Yetkiler)

Özerk yerel yönetimlerin kapsamı Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluk-



larının anayasa yada yasa ile belirleneceği; yerel yönetimlerin genel yetkili olduğu alanlarda takdir hakkına sahip olduğu, ekonomiklik ve yetkinlik gibi nedenler dışında, kamu sorumluluklarının halka en yakın makamlar tarafından kullanılacağı; yerel yönetimlere verilen yetkilerin sadece yasalarla sınırlandırılabilmesi, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda olanaklar ölçüsünde kendilerine, planlama ve karar alma süreçlerinde danışılması gerektiği öngörülmüştür.

### **3.3.1. Anayasadaki Durumu**

Anayasanın 123. maddesinde, yerel yönetimlerin görevlerinin “*kanunla ve yerinden yönetim esaslarına göre*” belirleneceği, 127. maddesinde ise, yerel yönetim birimlerinin “*halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere*” oluşturulduğu belirtilmiştir. Bu düzenlemelere baktığımızda, yerel yönetimlerin görevlerinin anayasal güvence altına alındığı ve yerinden yönetim esaslarına göre görev ve sorumlulukların dağıtıldığı görülmektedir. Bu da Özerklik Şartı’na aykırılık teşkil etmemektedir. Ayrıca yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda, olanaklar ölçüsünde kendilerine, planlama ve karar alma süreçlerinde danışılması, gerektiğinin anayasada düzenlenmediğini belirtmek gerekir.

### **3.3.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu**

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları 5393 Sayılı Belediye Yasası, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası ve 442 Sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmektedir. Bu durum da Özerklik Şartı’na uygunluk göstermektedir.

Yaşadığımız yüzyılda artan, değişen ve gelişen ihtiyaçların, kıt olan kaynaklarla giderilmeye çalışılması, devlet politikalarının yerel odaklı oluşmasına yol açmıştır. Bu durumda özerklik şartı’na, kamu sorumluluğunun halka en yakın birimler olan, yerel yönetimler tarafından kullanılması gerektiği şeklinde yansımıştır. Bu durum 5393 sayılı belediye yasasının 14. maddesinde, 5302 sayılı yasanın 6. maddesinde 5216 sayılı yasanın 7. maddesinde ve 5355 sayılı yasanın 6. maddesinde ise, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların mahalli idarelerce giderilmesi gerektiği şeklinde yansımıştır. Dolayısıyla özerklik şartına aykırılık yoktur.

5393 sayılı kanun ile yerel yönetimlerin, kamu işlerinin yürütülmesinde genel yetkili olduğu ve bu ilke doğrultusunda, görevlerini yerine getirecekleri düzenlenmiştir. Yani yasalarla başka kuruluşlara verilmeyen her türlü yerel özellikteki kamusal görev ve yetkiler yerel yönetimlerce yerine getirilecektir. Ancak daha önceki 1580 sayılı kanunda ise, liste usulüne göre yerel yönetimler görevlerini yerine getirmekteydi. Buna göre; yerel yönetimlerin yerine getireceği yerel nitelikli kamusal görev ve yetkiler yasalarında tek tek

sayılmış olup, bunların dışındakileri yerel yönetimler değil merkezi yönetim yerine getirmekteydi. Bu ise gelişen ve değişen şartlarda ortaya çıkan yeni yerel hizmetlerin ise yerel yönetimler yerine merkezi idarece yapılabileceği sonucunu doğurduğundan yerel özerkliğe ters düşebilmekteydi.

Ancak Özerklik Şartı’nda yer alan, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda olanaklar ölçüsünde kendilerine, planlama ve karar alma süreçlerinde danışılması, yerel yönetimlerle ilgili yasalarda düzenlenmemiştir. Zaten Türkiye söz konusu paragrafı kabul etmemiştir.

### 3.4. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın öngördüğü durumlarda ve halk oylaması yoluyla ve ilgili yerel topluluğa danışılmadan değişiklik yapılamayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel halkın iradesi dışında, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilemeyeceği belirtilmiş ve böylece yerel özerklik korunmaya çalışılmıştır.

#### 3.4.1. Anayasadaki Durumu

Yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesi ile ilgili Anayasada hiçbir düzenleme yoktur. Dolayısıyla, Özerklik Şartı’na aykırı bir durumun olmadığı söylenebilir.

#### 3.4.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı kanunun 4. maddesi “*Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.*” Şeklinde. Bu düzenlemenin Özerklik Şartı’na uygun olduğu görülmektedir. Çünkü, yerel halkın iradesi hakim kılınmıştır.

Kanunun 7. maddesinde, beldeler veya köyler arasında çıkan sınır uyuşmazlıkları, ilgili belediye meclisinin ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri, 30 gün içinde verilmek koşuluyla istenerek, valinin bu görüşler doğrultusunda vereceği kararlarla çözümleneceği belirtilmiştir. Bu, Özerklik Şartı’na aykırı bir düzenlemedir. Çünkü yerel halkın iradesine başvurulmaktadır. Kanunun 8. maddesinde, belediyelerin birleşme ve katılımı ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu madde “*Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurusu hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvuru-*

*rulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır...”* şeklindedir. Bu düzenlemeye baktığımız da katılacak belde ve köy sakinlerinin görüşüne başvurulması Özerklik Şartı’na uygun, ancak katılacak belediye sakinlerinin görüşüne başvurulmaması ise aykırıdır.

Ayrıca 5393 sayılı yasanın 11. maddesinin 1. fıkrası “*Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir....”* şeklinde olup, aynı hüküm 2. Fıkra da bulunmaktadır. Bunun da yerel halkın iradesi dışında bir karar olduğundan, yerel özerklik şartına aykırı bir durum olduğu söylenebilir.

Bu düzenlemelere baktığımızda, belediye kurulmasında yerel halkın görüşüne başvurulması, birleşme ve katılmada katılan belediye halkının görüşüne başvurulması Özerklik Şartı’na uygun, birleşme ve katılmada katılacak belediye sakinlerinin görüşüne başvurulmaması ve belediyelerin tüzelkişiliğinin son bulma şekli, Özerklik Şartı’na aykırı düzenlemeler içermektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 6. Maddesinde “*Büyükşehir Belediyesinin sınırları çerçevesinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda belediye kanunu hükümleri uygulanır”* hükmü ile aynı durum büyükşehir belediyeleri için de geçerli olmaktadır.

Yine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda; “*Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir.”* Hükmüne göre de yerel özerkliğe uygun bir düzenleme görülmemektedir. Çünkü katılacak veya ayrılacak belde ve köy sakinlerinin görüşüne başvurulmamaktadır.

### **3.5. Yerel Yönetimlerin Görevleri İçin Gereken Uygun Yönetmelikler ve Kaynaklar**

Özerklik Şartı’nın 6. maddesinde, yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde kendi iç örgütlenmelerini yerel gereksinimler; doğrultusunda oluşturacağı, yerel yönetimlerdeki görevlilerin çalışma koşullarının yetenekli personel istihdamına imkan verecek ölçüde olması ve bunun sağlanması içinde yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

### 3.5.1. Anayasadaki Durumu

Özerklik Şartı’nın 6. maddesinin 1. paragrafına paralel olarak, Anayasanın 8. maddesi, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getireceğini belirtmektedir. Ayrıca Anayasanın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörülmektedir (Gözübüyük, 2004: 25). Anayasadaki bu düzenlemeler Özerklik Şartı’nın 6. maddesinin 1. paragrafına aykırılık teşkil etmemektedir. Ancak Türkiye, bu paragrafına çekince koymuştur. Bu çekincenin anlamsızlığı, anayasanın bu düzenlemelerine baktığımızda görülmektedir. Belirtmek gerekirse, Özerklik Şartı’ndaki serbestlik mutlak bir serbestlik değildir, kanunla sınırlanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’nin bu çekincesini kaldırması uygun olacaktır.

Özerklik Şartı’nın 6.maddesinin 2.paragrafı doğrultusunda Anayasanın 128. maddesine baktığımızda “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” şeklindedir. Anayasanın bu düzenlemelerine baktığımızda, görevlerin niteliklerine uygun personel istihdamı, atanmaların ve yetkilerin, hakların ve yükümlülüklerin, ödenecek maaş ve ödeneklerin kanunla düzenlenmesi, Özerklik Şartı’ndaki düzenlemeye aykırı bir durum yaratmamakta aksine, Şart’a paralellik göstermektedir. Zaten Türkiye de bu paragrafı kabul etmiştir.

### 3.5.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı kanun’un 48. maddesinin 1. fıkrası, “*Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.*”, 2. fıkrası ise, “*Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.*” şeklindedir. Ayrıca 5302 sayılı kanun’un 35. ve 5216 sayılı kanun’un 21. Maddelerinde de aynı paralelde hükümler yer almaktadır. Bu düzenlemelere baktığımızda, belediye örgütlerinin zorunlu ve ihtiyaca göre oluşturulabileceği görülmektedir. Özerklik Şartının 6. maddesinin 1. paragrafında, yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda, kendi iç örgütlenmelerini kurabilecekleri yönündeki anlayış ile bu düzenlemelerdeki anlayışın aynı doğrultuda olduğu görülmektedir. Bu nedenle Anayasaya ve belediye yasasına uygun olan bu paragrafa ilişkin çekincenin kaldırılması yerinde olur. Ancak 5355 sayılı yasanın 17. Maddesi ile 442 sayılı kanun’un 8. ve 9. fasıllarında iç örgütlenmeler yasa ile belirlendiğinden yerel özerkliğe aykırı düşmektedir.

5393 sayılı kanunun 49., 5302 sayılı kanun'un 36. ve 5216 sayılı kanun'un 22. maddeleri ise, personel norm kadro ve istihdamını düzenlemektedir. Bu düzenleme, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa belirleneceği ve bu ilkeler çerçevesinde her belediyenin kendi norm kadro ilke ve standartlarını belirleyeceğini; belediye personelini belediye başkanının atayacağı, üst düzey ve birim müdürü atamalarda ise, ilk toplantıda belediye meclisine sunması gerektiğini öngörülmektedir.. Ayrıca bu düzenleme, belediye personelinin görevin niteliklerine göre belirleneceği ile personelin ücret, hak ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Bu maddeye baktığımızda, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmesi ve belediyelerin bu çerçevede, kendi norm kadrolarını bu standartlar çerçevesinde düzenlemesi Özerklik Şartı'na aykırıdır. Çünkü bu, belediye tarafından istihdam edilecek kişilerin sayısı, kadro, nitelik gibi bir takım özelliklerini kendilerinin belirleyememesi anlamına gelmektedir (Cebe, 2007: 267).

### **3.6. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları**

Özerklik Şartı'nın 7. maddesi, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşullarının görevlerini serbestçe yerine getirmelerine olanak sağlayabilmesini, görevin yürütülmesi sırasında uğranılan maliyet kayıplarının uygun biçimde giderilmesini; yapılan işe karşılık ücret ve bir takım sosyal hakların verilmesini ve seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayan faaliyetlerinin yasayla ve temel hukuk kurallarıyla belirleneceğini öngörmektedir.

#### **3.6.1. Anayasadaki Durumu**

Anayasada, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları hakkında bir düzenleme yoktur. Ancak anayasanın düzenlemiş olduğu temel hukuk kuralları çerçevesinde, seçilmişlerin görev koşullarının görevlerini serbestçe yerine getirmelerine olanak sağlaması, herkesin kişiliğine bağlı dokunulamaz, devredilemez hak ve hürriyetleri olduğu şeklinde 12. maddede düzenlenmiştir. Faaliyetleriyle bağdaşmayacak işlerin belirlenmesinde kanunların baz alınması gerektiği, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulmaksızın sadece anayasada belirtilen sebepler ışığında kanunla sınırlanabileceği şeklinde, dolaylıda olsa Anayasada düzenlendiği görülmektedir (Cebe, 2007: 269-270). Bu düzenlemeler, Özerklik Şartı çerçevesinde değerlendirildiğinde, Şart'a paralellik gösterdikleri görülmektedir.

#### **3.6.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu**

5393 sayılı kanunun 32., 36.,39.,40.,ve 47. maddelerindeki düzenlemelerin, Özerklik Şartı'nın 7.maddesindeki düzenleme ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

Bu maddelere bakacak olursak, 32. maddede, meclis başkanına ve üyelerine meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, huzur hakkı ödeneceği; 36. maddede, belediye encümeni başkan ve üyelerine ödenecek aylık brüt ödenek; 39. maddede, belediye başkanına ödenecek aylık brüt ödenek; 40. maddede belediye başkanının görevde olmadığı durumlarda, vekalet edenlere ödenecek aylık brüt ödenek; 47. maddede, görevden uzaklaştırılan belediye başkanına ödenecek brüt ödenek ve sosyal yardımlar, düzenlenmiştir. Yukarıda da dediğimiz gibi, bu 5393 sayılı yasada yer alan maddelerin, Özerklik Şartı ile uyumsuz oldukları söylenemez. Yine aynı durumlar 5216 sayılı kanun’un 16. , 20. ve 22. Maddelerinde, 5302 sayılı kanun’un 23. ,28. ,35. ve 36. Maddeleri ile 5355 sayılı kanun’un 22. Maddesinde de söz konusu olmaktadır.

### **3.7. Yerel Yönetimler Üzerinde Yönetmel Denetim**

Yerel yönetimlerin yönetsel bakımdan merkezi idare tarafından denetlenmesi, Özerklik Şartı’nın 8.maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile denetimin anayasayla belirlenmiş durumlarda hukuka uygunluk açısından ve ölçülülük prensibi çerçevesinde, yapılabileceği öngörülmüştür.

#### **3.7.1. Anayasadaki Durumu**

Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasında, merkezi idarenin yerel yönetimleri, anacak kanunla belirtilen esas ve usuller çerçevesinde denetleyebileceği düzenlenmiştir. Anayasada yer alan bu düzenlemenin Özerklik Şartı’na aykırılık teşkil etmediği görülmektedir. Bununla birlikte, Özerklik Şartı’nda öngörülen denetimin amacı ile Anayasada belirtilen amaç arasında aykırılık olduğu görülmektedir. Anayasada öngörülen denetimin amacı, toplum yararının korunmasını ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamaktır. Oysa Özerlik Şartı’nda sadece, hukuka uygunluk denetimi yapılabileceği belirtilmektedir. Anayasada belirtilen denetimin sınırsız olmadığı belirtilse de bu yeterli değildir (Cebe, 2007: 275).

#### **3.7.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu**

Yerel yönetimler üzerinde yönetsel denetim 5393 sayılı kanun’un 54.-58. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Burada düzenlenmemiş olan konularda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı kanun’un 54. ve 5302 sayılı Kanunun 37. maddesinde denetimin amacı belirtilmiştir. Bu maddeye göre belediyelerin denetimi, belediyelerin faaliyet ve işlemlerinde hata yapmalarını önlemek, belediye teşkilatının gelişmesi ve kontrol sistemlerinin tutarlı, güvenilir ve geçerli hale gelmesi amacıyla, yasaların öngördüğü durumlarda ve kanunlar çerçevesinde, önce-

den belirlenen amaç ve hedeflere göre, analiz etmek ve kanıtlar çerçevesinde değerlendirmek olarak belirtilmiştir. Bu maddeye baktığımızda Özerklik Şartı'na paralellik gösterdiği görülmektedir. Çünkü, denetimin anayasanın ve yasaların belirlediği koşullarda ve yöntemlerle yapılacağı anayasada açıkça belirtilmiş olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Kanunun 55. ve 5302 sayılı kanun'un 38. maddelerinde ise, denetimin kapsamı ve türleri ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle belediyelerde denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk ile mali ve performans denetimini kapsayacağı öngörülmüştür. Ayrıca belediyelerin mali işleri dışında kalan diğer işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenebileceği de belirtilmiştir. Bu madde ilk bakışta Özerklik Şartı'na uygun gibi gözükse de, uygulamada, Türkiye de uygulanan vesayet denetiminin halâ yerel yönetimler üzerinde çok ağır olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Kanunun 56.ve 5302 sayılı Kanunun 41. maddesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, belediye başkanlarının faaliyet raporu hazırlaması ve raporu belediye meclisine sunması öngörülmüştür. Ayrıca valinin bu faaliyet raporunun bir örneğini de İçişleri Bakanlığına göndermesi gerektiği belirtilmektedir.5393 sayılı kanun'un 57.ve 5302 sayılı kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrasında, belediye hizmetlerinin aksaması durumunda nasıl bir denetimin yapılacağını düzenlemektedir. “ *Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.*” Bu iki maddeye baktığımızda da Özerklik Şartına uygundur. Çünkü denetimin kanunların öngördüğü durumlarda ve yöntemlerle yapılacağı anayasada da belirtilmiştir. Fakat yukarıda da belirttiğimiz gibi, Türkiye’de organlar üzerindeki denetim suiistimallere açıktır.

### **3.8. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları**

Yerel yönetimlerin mali kaynakları Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlere kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması; bu kaynakların anayasa ve yasayla belirlenen görevlerle orantılı olması; bu kaynakların bir bölümünü, oranlarını kanunlar çerçevesinde kendilerinin belirleyecekleri vergi ve harçlardan sağlamaları; gelişen ve değişen koşullara göre bu kaynakların çeşitlilik arz etmeye ve esnek olmaya uygun olması gerektiği; yerel yönetimler arasındaki kaynak dengesizliğinin önlenmesi ancak bunun yerel yönetimlerin



özerkliliğini zedelemeyecek şekilde yapılması gerektiği; yerel yönetimlere dağıtılan kaynaklar konusunda kendilerine danışılması; yapılan yardımların genel nitelikte olması gerektiği ve sermaye yatırımlarının finansmanı için yerel yönetimlerin, kanunlar çerçevesinde ulusal sermaye piyasalarına girmeleri düzenlenmiştir.

### 3.8.1. Anayasadaki Durumu

Anayasanın 127. maddesindeki “ *Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*” ibaresi, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olduklarının anayasal ilke olarak, güvenceye alındığını göstermektedir (Kalabalık, 2005: 207). Anayasada yer alan bu ilkenin pek açık olduğu söylenemez. Çünkü, gelir kaynaklarının ne kadarının ve ne şekilde yerel yönetimlere verileceği kanunlara bırakılmıştır. Nitekim geçmiş yıllarda yerel yönetimlere verilen görevler, gelir kaynaklarının çok üzerinde olmuştur (Tortop, 1991: 40). Bu durum da Özerklik Şartı’na aykırı bir durum yaratmaktadır. Bu nedenle anayasada sınırları belirtilecek bazı kaynaklar üzerinde, yerel yönetimlere vergi koyabilme ve bunların oran ve miktarlarını belirleme yetkisi veren hükümlerin koyulması özerklik şartının bu kriterinin yerine getirilmesini sağlayabilecektir.

Ayrıca anayasanın 127. maddesinde “ yerel yönetimlerin mali kaynakları, anayasa ve yasalarda kendilerine verilen görevlerle orantılı olur.” Hükümüne yer verildiği görülmektedir (Zengin, 1994:201). Bu durum da Özerklik Şartı’ndaki düzenlemeyle bire bir paralellik göstermektedir.

### 3.8.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

Yerel Yönetimlerin gelir kaynakları, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve 5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5216 sayılı kanun’un 23. maddesinde, 5302 sayılı kanun’un 42. maddesinde, 5355 sayılı kanun’un 15. maddesinde ve 442 sayılı kanun’un 16. maddesinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 59. maddesinde belediyelerin gelirleri sayılmıştır. Buna göre; Belediyelerin en önemli gelir kaynakları 5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu’nda belirtilen, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ödenen pay ve emlak vergisidir. Bu ise Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin ancak % 6,5 ‘ini kapsamakta olup, yerel özerklik şartında belirtilen yeterlilik düzeylerinin altında kaldığı ve dolayısı ile yerel özerklik şartına aykırılığın ortaya çıktığı söylenebilir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 95. maddesinin birinci fıkrası “*Belediyeler, nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Mali-*

ye Bakanlıği ile Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca beş gruba ayrılır...” maddenin ikinci fıkrası ise, “Bu şekilde ayrılacak belediye grupları bu kanunun yayımı tarihinden itibaren her üç yılda bir yukarıdaki usule göre gözden geçirilerek yenilenir.” şeklindedir. 96. madde ise, “Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur”, şeklindedir.

Bu düzenlemelere baktığımızda belediyelerin, üç tane gelir türü olduğu görülmektedir. Bunlar, genel bütçeden transferler, belediyelerin öz gelirleri ve borçlanmadır. Fakat bu düzenlemelerde “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlama” yükümlülüğünün yerine getirilip getirilmediğini anlamaya yetecek herhangi bir ölçü yada norma yer verilmemiştir. 2464 sayılı yasanın 95. maddesi ile sadece gelir dağılımının nasıl yapılacağına dair bir sınıflandırma getirilmiş gelir arttırmaya yönelik bir düzenleme getirilmemiştir. Ayrıca 2464 sayılı kanunun 96. maddesinde belirtilen “Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur”, hükmündeki alt ve üst sınırının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi (Cebe, 2007: 301-302) Özerklik Şartı’na aykırıdır.

Özetle; yerel özerklik şartında belirtilen kriterler olarak, yerel yönetimler yerel kaynaklar üzerinde vergi oranlarını belirleme yetkisi olmayıp, bu oranlar Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Yine yerel yönetimlerin, yeni gelir kaynakları ve yetki devrinde görüşleri alınmamaktadır. Bunlarda sonuçta yerel özerklik şartına aykırı olmaktadır. Zaten Türkiye’nin Avrupa Yerel Özerklik Şartına en çok çekince koyduğu hükümler, mali kaynaklara ilişkin hükümler olmuştur. Yerel özerklik açısından en önemli gelişme, bu çekinçelerin kaldırılarak gerekli düzenlemelerin yapılp, uygulamaya geçirilmesi ile gerçekleşebilecektir.

### **3.9. Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı**

Yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkı Özerklik Şartı’nın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde, yerel yönetimlerin yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarında görevlerini yerine getirmek amacıyla yasalar çerçevesinde birlik kurabilecekleri; her devletin yerel yönetimlerin çıkarlarını korumak amacıyla birliklere üye olabilecekleri ve uluslar arası yerel yönetim örgütlerine katılabilme hakkı tanınması gerektiğini; yasalar çerçevesinde yerel yönetimlerin başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabileceği düzenlenmektedir.

#### **3.9.1. Anayasadaki Durumu**

Anayasanın 127. maddesinin son fıkrası “Mahalli idarelerin belirli kamu

*hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.”* şeklindedir. Bu düzenleme belediyelerin belirli bir amaç doğrultusunda ve Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabileceklerini öngörmektedir.

Bu düzenlemeyi Özerklik Şartı açısından değerlendirecek olursak, birliklerin kurulmasının izne tabi kılınması ve genel amaçlı birlik kurma yerine, belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla birlik kurulabilmesi, Özerklik Şartı’na aykırıdır (Cebe, 2007: 306).

### **3.9.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu**

Yerel yönetim birlikleri ile ilgili düzenlemeler 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası’nda belirlenmiştir. Ayrıca bu konuda 5393 Sayılı yasanın 74. ve 5302 Sayılı yasanın 62. Maddesinde de düzenlemeler getirilmiştir.

5393 sayılı kanunu 74. maddesinin 1. fıkrası, “*Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.”* 2. fıkrası “*Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.”* 3. fıkrası ise, “*Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”* şeklindedir. Bu düzenlemeye baktığımızda, belediyelere uluslar arası örgütlere katılma hakkı tanındığı görülmektedir. Aynı hükümler 5302 Sayılı yasanın 62. Maddesinde de aynen tekrarlanmıştır. Hatırlanacağı üzere Türkiye Özerklik Şartı’nın 10. maddesinin sadece 1. paragrafını kabul etmiş 2. ve 3. paragraflarına çekince koymuştu. Ancak 5393 sayılı yasanın 74. maddesine baktığımızda bu çekincenin anlamsızlığı ortadadır. Çünkü, Özerklik Şartı’nın 2. ve 3. paragraflarında geçen, yerel yönetimlerin uluslar arası birliklere üye olabilmeleri ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma hakkına sahip olması gerektiği, 5393 sayılı kanun tarafından da öngörülmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin bu paragraflara yönelik çekincesini kaldırması uygun olacaktır.

### **3.10. Özerk Yerel Yönetimlerin Tüzel Yönden Korunması**

Özerk yerel yönetimlerin tüzel yönden korunması Özerklik Şartı’nın 11. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde, yerel yönetimlerin yetkilerini serbestçe kullanabilmelerinin anayasa ve yasalarda yer alması ve yargısal yollara başvurma hakkı tanınarak çıkabilecek uyuşmazlıklara karşı güvenceye alınmaları gerektiği öngörülmüştür.

#### **3.10.1. Anayasadaki Durumu**

Anayasada yerel yönetimlerin tüzel yönden korunması bakımından, yargı yoluna başvurmalarını öngören bir düzenleme yoktur. Ancak Anayasanın 125. maddesi “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” şeklindedir. Bu düzenlemeye baktığımızda, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimine başvurulacağı ve idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararlardan sorumlu olacağı belirtilmektedir (Karamustafaoğlu, 1986: 149). Anayasanın 127. maddesinde ise, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Tüzelkişiliğin getirdiği hak ve fiil ehliyetine sahip olan belediyeler mahkeme önünde davacı ve davalı olabilirler (Gözler, 2005: 39). Bu düzenlemelerin Özerklik Şartı’na uygun olduğunu söylemek mümkündür.

### 3.10.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı Belediye Kanununun 5. Maddesi ile 5302, 5216, 5355 Sayılı yasaların 3. Maddeleri ve 442 Sayılı kanunun 7. maddesi belediyelerin tüzelkişiliğe sahip olduklarını belirtmiştir (Cebe, 2007: 311). Bu da belediyelerin davacı ve davalı olma hakkının söz konusu olduğunu göstermektedir. Ayrıca 5393 Sayılı kanunun 38. Maddesinde belediye başkanlığı ve 5216 Sayılı yasanın 30/a maddesinde valinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Belediye başkanının görev ve yetkilerinden biri de “*Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.*” tir. Aynı hüküm il özel idaresi yönetiminde vali için de geçerli olmaktadır. Bu düzenlemelere baktığımızda Özerklik Şartı’na aykırı bir durumun olmadığı görülmektedir. Anlaşılacağı gibi; Türkiye’de Yerel Yönetimlere yargı yolu açık olup, ilgili maddeye çekince konması anlaşılabilir bir durumdur.

## SONUÇ

II. Dünya Savaşı’nın getirdiği büyük yıkım karşısında, Avrupalı devletler savaşın sonuçlarını iyi analiz etmiştir. Bu doğrultuda çıkar çatışmalarının ve totaliter rejimlerin yerlerine, işbirliğinin ve demokratik rejimlerin benimsenmesinin gelecekleri için daha yararlı sonuçlar doğuracağı ve yaşamış oldukları acıları, yıkımları bu yolla bir daha yaşamayacakları düşüncesi ile bir takım ortak değerler yaratarak birleşik bir Avrupa kurmayı hedeflemişlerdir.

Bu doğrultuda Avrupalı devletlerin ilk icraatı, Avrupa Konseyinin kurulması olmuştur. Avrupa Konseyi de, birleşik bir Avrupa yaratmanın ilk adımı olarak, konumuz olan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı ortaya çıkarmıştır. Yukarıda da değindiğimiz gibi, Özerklik şartının hedefi geleceğin birleşik Avrupa’sının oluşturulması gibi gözükse de, asıl amacın, insan haklarını ve demokrasiyi Avrupa da güvence altına almak olduğu görülmektedir. Zaten özerklik Şartı’nın giriş bölümünde, Avrupa Konseyinin amacı, üyeleri arasın-

da ortak mirası korumak ve gerçekleştirmek olduğu ve bunun en iyi şekilde demokratik rejimlerin temeli olan yerel yönetimlerin özerk hale getirilerek ve halkın bu yönetimlere katılımının sağlanarak gerçekleştirilebileceği şeklinde belirtilmiştir.

Çünkü bireyin özgürlüğünün, devletin faaliyet alanının sınırlandırılması ve daraltılması ile sağlanabileceği düşüncesiyle; bunun yerellik ilkesi ve yerel özerklik uygulamasının desteğinde, devletin daha fazla yetkilendirilmesiyle sağlanabileceği düşüncesinin uzlaştırılmasına çalışılmaktadır (Özer, 2005: 358). Bu nedenle ilke olarak, yerel ve ortak toplumsal hizmetlerin merkezi yönetim dışında bir yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışı, yerellik ilkesi ve bunun uygulama alanı olan yerel özerklik olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu haliyle de “kamu hizmetini kamunun hizmetine sunmak” şeklinde tanımlanmaktadır (Aykaç, 1999: 7). Bunun gerçekleştirilmesi için de, hizmetin, hizmete en yakın yönetimce yerine getirilmesi gerekmekte olup, bu ise demokrasi anlayışının bir gereği de olmaktadır. Çünkü hizmete en yakın yönetim, halka en yakın yönetim olmaktadır. Bu şekilde hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve denetimi mümkün olabilecektir (Özel, 2000: 41).

Halka yakınlık, daha fazla demokratikleşmenin sonucunda doğmaktadır. Bu da daha fazla katılımcı bir yönetim anlayışını geliştirmekte ve merkeziyetçi eğilimlere set çekebilmektedir. Ayrıca yerellik ilkesi ve yerel özerklik küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak da kabul edilmektedir (Özel, 2000: 41-42). Örneğin son yıllarda Fransa’da bölgesel akımının önemli hale geldiği görülmektedir. Ülke 22 bölgeye ve çok sayıda bölümlere ayrılmıştır. Her bölgenin kendi valisi ve ayrıca seçimle oluşturulmuş meclisleri bulunmaktadır (Özer, 2005: 362).

Türkiye açısından konuyu değerlendirecek olursak, Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu dönemlerden beri yönünü Batı’ya çevirmiş ve kendini Batı’lı bir devlet olarak görmüştür. Bu doğrultuda da Batı’nın kuruluş ve kurumları arasında yer almaya özen göstermiştir. Avrupa Birliği’ne girme amacıyla olan Türkiye’nin Avrupalı devletler için son derece önemli olan bu anlaşmayı (Özerklik Şartı’nı) imzalamaması düşünülemezdi. Zaten, Avrupalı devletler, Avrupa Birliği’ne üyelik konusunda Özerklik Şartı’nın imzalanmasını zorunlu kılmışlardır (Yeter, 1995: 32-59).

Yerel yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda, Türkiye’de bir takım değişiklikler (Anayasada ve 5393, 5302, 5216 ve 5355 sayılı Kanunların kabulü) yapılması Türkiye’nin yüklediği yükümlülükleri yerine getirmeye çalıştığını göstermektedir. Ancak bu şuan için yeterli değildir. Ayrıca Türkiye’nin çenince koyup yasalarında yer verdiği bir takım düzenlemeler de söz konusudur. Bunların kaldırılması ülke prestiji açısından önemlidir.

Çünkü AB'ye tam üyelik halinde, Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişindeki aşırı merkeziyetçiliğin, önemli uyum sorunlarına neden olacağı düşüncesi ileri sürülmektedir. Bu nedenle AB'nin tam üyelik sürecinde Türkiye'den yerine getirilmesini istediklerinin arasında başta yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi olmak üzere kapsamlı bir yönetsel düzenleme yer almaktadır (AB komisyonu, 2002). Bu çerçevede "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" doğrultusunda merkezi yönetimin aşırı görev ve yetkilerinin sınırlandırılarak, yerel yönetimlerin bu konuda güçlendirilmesi önem kazanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 58,59).

Türkiye'de son yıllarda yerel özerklikten çok siyasal özerkliğin tartışıldığı ve sorun alanı teşkil ettiği görülmektedir. Hatta Yerel Yönetimler Özerklik Şartından 10 yıl sonra Muğla ilinde yapılan bir araştırma, belediye başkanları ve meclis üyelerinin %83,8'nin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gereğince bilinmediğini ortaya koymuştur (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 285). Ancak Türkiye Cumhuriyeti siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetsel yerinde yönetim ilkesi benimsenerek kurulmuş bir üniter devlettir. Türkiye'nin etik ve jeopolitik yapısı siyasal özerkliğin uygulanmasına elverişli gözükmemektedir. Çünkü kamuoyunun çoğunluğu, Türkiye'de bölgesel etnik özerliğe dayalı olacak siyasal özerliği, bağımsızlık idealinin gerçekleştirilmesi sürecinde bir basamak olarak görmektedir (Keleş, 2000: 96-99).

Bu nedenle siyasal özerklik taleplerini bir bakıma karşılayarak gündemden düşürecek ve önleyebilecek nitelikler içeren yerel özerkliğin gerçekleştirilmesi daha isabetli bir yaklaşım olarak gözükmektedir. Bunu gerçekleştirmek için de Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın tüm maddelerinin benimsenerek hayata geçirilmesi gerekmektedir. Yani Türkiye'nin, çekince koyduğu maddeleri yeniden gözden geçirerek kabul etmesi ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nı (Anayasal güvence olarak), yapılacak yeni anayasa metnine mutlaka dahil etmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin değişen dünyaya ayak uydurması gerekmektedir. Ayrıca yaşadığımız yüzyılda vatandaşların hizmet talepleri arttığı gibi, daha kaliteli mal ve hizmet talep etmektedirler. Bunun da verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için, politikaları, yerel yönetim bazlı oluşturmakla sağlanabileceği görülmektedir. Ayrıca, yerleşmiş bir demokratik rejime sahip olmayı ümit eden bir Türkiye'nin, demokrasinin temeli olan özerk yerel yönetim anlayışını tüm kurum ve kuralları ile benimsememesi düşünülemez. Bunu gerçekleştirmiş olan, AB'nin müktesebatına uyum sağlamak ve dolayısıyla tam üyelik katılımının gerçekleşmesinde önemli bir adım olarak görmek gerekmektedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Özerklik Şartı bir bütündür ve her paragrafı çok önemlidir. Çünkü öngörülen hak ve yükümlülüklerin bir veya birkaç tanesi eksik bırakıldığı zaman gerçek anlamda özerk yerel yönetimlerin oluşmadığı görülmektedir (Cebe, 2007: 318)



## KAYNAKÇA

- AB Komisyonu, (2002).** Türkiye’nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin 2002 yılı ilerleme raporu , DPT, Ankara.
- APAN, Mehmet (2006).** ‘‘ AB mevzuatında yerellik (Subsidiarity) ilkesi ‘‘ , Türk İdare Dergisi, Yıl : 78, sayı : 450, Mart- 2006 Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (2001).** ‘‘ Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları’’, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1.1, Ankara, s.1-12
- CANATAN, Bilal (2001).** Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara.
- CEBE, M. Sinan (2007).** *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında: Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÇINAR, Tayfun- Güler Birgül Ayman (2004).** *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- DEAR, Micheal, (1981).** ‘‘ A Theory of Local state ‘‘ , in A.D.Burnett and P.J. Taylor (eds.), political studies from spatial perspectives, John Wiley and sons. ‘den aktaran Bilal CANATAN, Yerellik İlkesi, Ankara, 2001, (s.46-47).
- DRAGO, Guillaume, (1995).** ‘‘ Principe de subsidiante et decentralisation’’ Revue française de droit constitutionnel, No: 23, S. 609-624. ‘den aktaran KELEŞ, Ruşen (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- DUCHACEK, Ivo, (1977).** ‘‘ Antagonistic Cooperation : Territorial and Ethnic Communities’’, publius, vol.7, No:4.
- GÜNDAY, Metin (1998).** *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref – Tan, (2004).** *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (2005).** *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitapevi, Bursa.
- KALABALIK, Halil (2005).** *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer – Turhan, Mehmet (1986).** *1961- 1982 T.C. Anayasaları Karşılıklı Metinler*, Teori Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1998).** *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KUTTENKEULER, Benedikt P.(1998).** Die Verankerung des subsidiaritätsprinzipsim grundgesetz, Peter Lang Verlag, Frankfurt am main. ‘den aktaran Bilal CANATAN, Yerellik İlkesi, Ankara, 2001, (s.46-47).
- ÖMÜRGÖNELŞEN, Uğur ve Öktem, Kemal, (2004).** ‘‘ Türkiye’nin Avrupa Birliğine Yönetimsel uyumu : Yönetimsel sorun alanları, uyum kriterleri ve uyum çalışmaları’’, Çağdaş Kamu Yönetimi-II, Nobel Yayınları, Konya, s.33-67.



**ÖZEL, Mehmet (2000).** “ Kamu Yönetiminde yeni bir örgütlenme ilkesi : yerellik ‘’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt: 9, sayı: 3, Ankara. s.25-43.

**ÖZER, M. Akif, (2005).** Yeni kamu yönetimi, Ankara.

**PIRILTILI, Ali (1989).** “ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, *Türk İdare Dergisi*, S. 383, s. 59-72.

**PİRLER, Orhan – Tortop, Nuri – Başsoy, Ahmet (1995).** *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara.

**TEZCAN, Durmuş (1995).** “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetim”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Sempozyum Bildirileri*, TODAİE,1. Cilt, Ankara, s.257-271.

**TORTOP, Nuri (1991).** *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.

**ULUSOY, Ahmet – Akdemir, Tekin (2004).** *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınları, Ankara.

**YETER, Enis (1995).** “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve ilgili yasalarda durum” , *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt : 5 Sayı : 1, Ocak-1996, s.3-13.

**ZENGİN, Eyüp (1994).** “ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, S.403, s. 195- 204.