

BÖLÜM 11 / SECTION 11

6360 SAYILI KANUN HAKKINDA BİR YORUM

(A COMMENTARY ON LAW NO.6360)

Zülfiye Yılmaz*

ÖZET

6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin sağlanması ilkelerine vurgu yapmak suretiyle birçok yeni düzenleme öngörmektedir. Küreselleşme vurgusu ve vatandaş odaklılık bu ilkelerin merkezinde olacaktır. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi adına getirilen büyükşehir merkezli yeni yapılanmanın ise uygulamada, yerel demokrasinin gerçekleşmesinden çok, merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin artmasına, vatandaş odaklı kamu hizmetlerinin kar getiren hizmetlere dönüşmesine neden olabileceğini söyleyebiliriz.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, halkın katılımı, yerel demokrasi, vatandaş odaklı kamu hizmetleri, küreselleşme, idari örgütlenme.

ABSTRACT

Law No.6360 introduces many new provisions referring to the principles like empowerment of local self-government authorities and local democracy. Emphasis on globalization and citizen-oriented policies are supposed to be at the center of those principles. However, metropolitan municipality-based new administrative local organization is possible to serve for the increase of administrative tutelage/tutelle administrative of central government over local authorities and transformation of citizen-focused public services to profit-generating ones more than realisation of local democracy.

Keywords: *Local authorities, popular participation, local democracy, citizen-oriented public services, globalization, administrative organization.*

* Ar. Gör., Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi

GİRİŞ

Bir Bakanlar Kurulu tasarısı yoluyla Türkiye Büyük Millet Meclisine (“Meclis”) iletilmiş olan 6360 sayılı Kanun¹ metni, merkezi yönetim-yerel yönetim ölçeğinde ve yerel yönetimler arası yetki ve görev paylaşımı konusunda yenilikler içermektedir. Tasarının genel gerekçesinde², bir coğrafi alan içinde birden fazla yetkili birimin varlığının planlama ve koordinasyonda zafiyet yarattığı ve kaynak israfına neden olduğu tespitinin ardından; sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi alanlarda artan sorunların küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından giderilmesinin mümkün görülmediği, bu nedenle uygun ölçekte yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmasının hedeflendiği dile getirilmiştir.

Genel gerekçede ayrıca, büyükşehir merkezli yeni yapılanmanın altında yatan temel motif olarak küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan yeni idari yönetim anlayışına vurgu vardır. Vatandaş odaklılığın esas olduğu bu model önerisinde, yerel hizmetlerin niteliği kadar, vatandaşların yönetime katılmasının da hedeflendiğinin altı çizilmiştir. Kısacası kamu hizmetlerinde etkinlik ve vatandaş katılımı üzerinden bir yerel demokrasi vurgusu söz konusudur. Gerekçe bu motifler üzerinden kurulmuşken, kanunun yapım sürecinden başlayarak söz konusu hedeflerin nasıl somutlaştırıldığı noktaları üzerinde durmakta fayda vardır. Bu nedenle, öncelikle tasarının ve konuyla bağlantılı kanun tekliflerinin görüldüğü komisyon aşamasına dikkat çekmek ve yasayı sonuçları itibarıyla değerlendirmek önem kazanmaktadır³.

¹ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 Sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 12.11.2012. R.G. Tarih- Sayı: 6.12.2012- 28489. Söz konusu Kanuna karşı, Anamuhalefet partisi milletvekilleri tarafından iptal davası açılmış ve Anayasa Mahkemesi kısmi iptal kararı vermiştir. Yazının kaleme alındığı dönemde Mahkemenin gerekçeli kararı yayımlanmamıştır. <http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/De-tay/507/>, [e.t.22.12.2013]. Anamuhalefet partisinin iptal davası dilekçesi için Bkz. <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/DavaDilekcesi.pdf>, [e.t.18.12.2013].

² Esas Komisyon Raporu: Yasama Dönemi 24, Yasama Yılı 3, Sıra Sayısı 338; <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, [e.t.18.12.2013]. Bundan sonra tasarısı metni ve komisyon aşamasına yapılacak atıflarda bu belge dikkate alınacaktır.

³ Bu çalışma, 6360 sayılı Kanun hakkında Ar. Gör. Oğuzhan Keskin tarafından yapılan sunumun ardından, yorumcu sıfatıyla tarafımdan dile getirilen hususlara ilişkindir. Bu nedenle ilgili Kanun bakımından, belirli başlıklara gönderme yapılarak sınırlı bir değerlendirme yapılması hedeflenmektedir.

1. 6360 SAYILI KANUNUN KOMİSYON AŞAMASI TARTIŞMALARI

TBMM Başkanlığı tarafından tasarının, esas komisyon olarak İçişleri Komisyonunda, tali komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi karara bağlanmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonunun “işlerin yoğunluğu nedeniyle görevin yapılamayacağına” ilişkin bir yazı göndermek suretiyle raporunu sunmadığı, tasarıya koyulan muhalefet şerhlerinde dillendirilmiş ve kanunla ilgili TBMM sayfasında bu husus teyit edilmiştir⁴. Yerel yönetim yapılanmasında, esaslı değişiklik getiren ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinin verdiği bilgi uyarınca bütçeye aylık 250 milyon TL, yılda toplam 3 milyar TL ek maliyet getirme özelliğine sahip böyle bir düzenleme hakkında Plan ve Bütçe Komisyonunun görüşünün alınamamış olması çokça eleştirilmiştir⁵.

Komisyon aşamasında tasarıya koyulan muhalefet şerhlerinde eleştirilen hususlardan bir diğeri de, yerel yönetim örgütlenmesinde önemli değişiklikler getiren böyle bir yasa tasarısı hakkında Anayasa Komisyonunun görüşünün alınmamasıdır. Bunun kaynağında ise, Anayasada tanınan bazı mahalli idare tüzelkişiliklerinin kaldırılması ve büyükşehir temelli yeni bir yapılanmaya geçilmesi nedeniyle, mevcut anayasa hükümlerine aykırılık sorununun bertaraf edilmesi endişeleri yatmaktadır. Fakat muhalefetin bu talebi Meclis Başkanlık Divanı tarafından dikkate alınmamıştır.

8 Ekim 2012 tarihinde Meclis Başkanlığına iletilmiş olan tasarı aynı gün komisyonlara sevk edilmiş, 21 Ekim 2012 tarihinde esas komisyon raporu tamamlanmış ve nihai olarak 31 Ekim 2012 tarihinde metin komisyondan çıkmıştır. 12 Kasım 2012 tarihinde de Meclis 6360 sayılı Kanunu kabul etmiştir. Yaklaşık 1 ay içinde yapılan böyle kap-

⁴ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=111710, [e.t.22.12.2013].

⁵ Esas Komisyon Raporu, s.49. TEPAV raporlarına göre, 2011 Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, yürürlüğe konulması halinde etkisi on milyon TL’yi geçecek olan kanun ve KHK tasarıları için, düzenleyici etki analizinin yapılması gerektiğine; oysa 6360 sayılı Kanun için bunun ihmal edildiği veya yapıldıysa bile kamuoyuyla paylaşılmamasının şeffaflık ve hesapverebilirlik açısından önemli bir eksiklik olduğuna ilişkin iki rapor için Bkz. Emre Koyuncu, N. Tunga Köroğlu, “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *TEPAV Yayınları*, Kasım 2012; Emre Koyuncu, “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, *TEPAV Yayınları*, Kasım 2012. Bu raporlara göre, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylarda yapılan değişikliklerin 2011 yılı fiyatlarıyla 3,2 milyar TL civarında olacağı tahmin edilmektedir.

samlı bir düzenlemenin kamuoyu tarafından tartışılması ise birçok kanun bakımından olduğu gibi mümkün olamamıştır.

Komisyon aşamasında olgunlaşan metinler olan kanunların anayasa uygunluk denetiminde, bu süreçte ortaya çıkan hukuka aykırılıklar denetim dışı kalmaktadır. Anayasanın 148. Maddesi uyarınca, kanunların şekil bakımından denetiminde, son oylamada öngörülen çoğunluğa erişilip erişilmediği hususuna yönelik inceleme yapılır⁶. Anayasada açıkça belirtilmediği takdirde, kanunlar bakımından komisyon aşaması bir bakıma taktiri niteliğe bürünmektedir. Oysa İçtüzük uyarınca, komisyonlar kendilerine havale edilen tasarı ya da tekliflerin öncelikle anayasaya uygunluğunu denetler(Madde 38). Teziç, bu denli önemli bir işlevi olan komisyon sürecinin, Anayasada açıkça gönderme olmasa da ihmal edilemeyeceğini; zira bazı durumlarda esasa etki edebilecek aksaklıkların meydana gelmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir⁷.

Anayasa uyarınca, siyasi partilerin milletvekili sayılarıyla orantılı olarak meclis çalışmalarına ve bu arada komisyonlara katılmaları sağlanmalıdır(Madde 95). Amaç unsurunda kamu yararını barındırması gereken kanunların yapımı aşamasında muhalefetin katılımıyla gerçekleştirilen tartışmalar, temsili demokrasinin handikaplarının giderilmesi bakımından esaslı bir araç niteliğindedir. Dolayısıyla, komisyonların muhalefet üyelerini barındırması yanında, muhalefetin etkin bir şekilde kanun yapım sürecine dahil olması da sağlanmalıdır. 6360 sayılı Kanunun komisyon aşaması ise bu bakımdan sorunludur.

2. 6360 SAYILI KANUNUN YEREL DEMOKRASİ YÖNÜ

6360 sayılı Kanun Mecliste kabul edildikten sonra, hatırlanacağı üzere Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahallelerinin Sarıyer ilçesine bağlanması noktasında bir muhalefet oluşmuş ve mahalle sakinlerinin iradesi dikkate alınmadan katılmanın gerçekleştirilmesi eleştirilmiştir. Bu dönemde Şişli Belediyesi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 15.maddesi uyarınca, “Belediye, belde sakinlerinin belediye hiz-

⁶ Örneğin, 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile ilgili iptal davasında, kanun teklifinin T.B.M.M. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonunda görüşülmesi sürecinde iktidar partisine mensup yüzü aşkın milletvekilinin salonu doldurması nedeniyle muhalefet milletvekillerinin Komisyona katılmadığı konusu gündeme getirilmiştir. Mahkeme, 148. Madde hükmünü hatırlatarak, kanunların şekil denetiminde sınırlı bir inceleme yapabileceğini, Mecliste yapılan son oylamanın önceki aşamadaki bütün eksiklikleri gidereceğini belirtmiştir. E. 2012/48, K.2012/75, KT. 24.5.2012, R.G. Tarih-Sayı: 06.10.2012-28433.

⁷ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, Gözden Geçirilmiş 15. Bası, 2012, ss.50-51,224.

metleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.” kuralından hareketle, katılmanın halka sorulması gerektiği yönünde açıklama yaparak, sembolik bir referandum yapmaya karar vermiştir⁸. Referandum gerçekleştirilemese de, bu girişim önemli bir tartışmaya kapı aralamıştır: Seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerin işleyiş ve organizasyonuna ilişkin kararlarda, seçmenlerin iradesinin önemi nedir?

1982 Anayasası, temsili vekalet anlayışını benimsemiş ve bu doğrultuda, sadece anayasa değişiklikleri bakımından halkın katılımının sağlandığı halkoylaması kuralını getirmiştir. Söz konusu halkoylaması, zorunlu ya da elde edilen çoğunluğa göre ihtiyari olabilmektedir(Madde 175). Anayasanın 90. Maddesi bağlamında usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş bir uluslararası anlaşma olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı⁹, yerel yönetimlere ilişkin kararlarda(Madde 4/6-çünkü var) ve sınır değişikliklerinde yerel halka danışılması(Madde 5) konusunda taraf devletlere yükümlülükler getirmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu¹⁰ ise, köylerin birleşip belediye kurmak istemesi (Madde 4) ile belde veya köylerin ya da bunların bazı kısımlarının komşu belde ile birleşmesi ya da koşulları varsa komşu belediyeye katılmaları (Madde 8) noktasında halkoylaması imkanı sunmaktadır¹¹. Dolayısıyla seçmen iradesinin esas olduğu yerel yönetim birimlerinde sınırlı da olsa, halkın karar alma süreçlerine katılımı konusunda düzenlemeler mevcuttur. Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yeni 5393 sayılı Kanunun 13. maddelerinde düzenlenen hemşehri hukuku uyarınca, vatandaşların belediyelerin karar ve hizmetlerine katılımının sağlanması,

⁸ “Maslak-Ayazağa Referandumuna Onay Çıkmadı”, <http://t24.com.tr/haber/maslak-ayazaga-referandumuna-onay-cikmadi/217679>, [e.t. 12.12.2013].

⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde imzalanmış, 21.5.1991 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanunla TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 3.10.1992 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 1.4.1993'ten itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur.

¹⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3.7.2005, R.G.Tarih- Sayı:13.7.2005-25874.

¹¹ Yüksek Seçim Kurulu'nun “Halkoylamasında (Plebisitte) Seçmenlerin Oylarına Başvurma Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge”si söz konusu oylamaların detaylarına ilişkin düzenleme getirmektedir. Genelge'nin adında halkoylaması ile plebisitin özdeşleştirilmesi anayasa hukuku açısından önemli bir hatayı simgelemektedir. Zira plebisit, demokratik yöntemlerle yapılmayan, belli bir politikanın oylanmasına ilişkin halkoylamasını ifade ettiğinden, serbest seçim ilkesine aykırıdır. Bkz. 115 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararına Ekli Genelge, R.G. Tarihi:5 Nisan 2008; R.G. Sayı:26838.

yerel yönetim hukuku açısından- en azından kanun metninde-1930'lardan bu yana kabul gören bir ilkeyi simgeler.

Anayasa Mahkemesine göre ise, 5393 sayılı Kanunun 8. Maddesi uyarınca öngörülen halkoylaması, tüzelkişiliği olan yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin somutlaşmasıdır ve bu doğrultuda Anayasada korunan yerinden yönetim ilkesinin gereği olarak başvurulması zorunlu bir araçtır¹². Mahkemenin yakın tarihli bu kararı, yerel yönetimlerin anayasal sistemdeki önemini ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimler bakımından bir tür demokrasi okulu oldukları gerçeğini de pekiştirmektedir. Esas olan yerel yönetimlerin güçlendirmesi olduğuna göre, 6360 sayılı Kanunun öngördüğü büyükşehir merkezli yapılanmanın bu amaca ne yönde hizmet ettiğinin tespiti gereklidir.

Muhalefet şerhlerinde, “*yerel yönetimlerin, özerk, demokratik, ekolojik bir açıdan yeniden ele alınıp organize edilmesi*” gerektiğine yapılan vurgu bu bağlamda önemlidir¹³. Bir yandan yerelleşme vurgusu yapılırken, diğer yandan merkeziyetçi bir anlayışla yetkilerin bu kez büyükşehir belediyelerinde temerküzüne neden olabilecek düzenlemeler yaratılması çelişkili sonuçlar ortaya koymaktadır. Ayrıca, başkanlığını valinin yaptığı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına, büyükşehirlerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin izlenmesi, koordinasyonu; hizmet ve yatırımların etkinliği, verimliliği ve performans programlarına uygunluğu konusunda verilen denetim yetkisi, yerelleşme vurgusu karşısında merkezin idari vesayetini yeniden ve hatta daha güçlü bir şekilde üreten önemli düzenlemelerden biridir. Yatırım ve performans izleme, yerel yönetimler bakımından *rantabl* projeler ve hizmetlerin üretilmesi konusunda merkezin baskısının daha çok hissedilebileceği bir alan açmaktadır¹⁴. Genel gerekçede “sanayi, ulaşım ve çevre” alanlarında büyükşehirlere verilen görevlerin içeriği tam da bu noktada daha çok önem kazanmaktadır. Muhalefet şerhinde, yerele hizmet ettiği söylenen kentsel dönüşüm ve HES projelerinin ortaya çıkarıldığı yıkıcı sonuçlara yapılan atıf¹⁵ riskleri daha da somutlaştırmaktadır.

Yasama organında çoğunluk iradesinin hakim olduğu kanun yapma süreçleri ile seçmen iradesinin ihmal edildiği birleşme ve katılmaya, seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerin yönetsel organizasyonuna ilişkin düzenlemeler, seçim süreçlerinin yönlendirilmesi anlamına

¹² E.2005/95, K.2007/5, KT. 24.01.2007, R.G. Tarih-Sayı: 29.12.2007 – 26741.

¹³ Esas Komisyon Raporu, s. 182.

¹⁴ TEPAV ‘a göre, bu yapının gerçek işlevi merkez kaynaklı yerel yönetim bütçesinin kontrolü olacaktır. Bu da özerk karar alma sürecini sekteye uğratabilecektir. Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Değerlendirme Raporu, s. 4.

¹⁵ Esas Komisyon Raporu, s.183.

gelen *gerrymandering* tartışmalarına neden olabilir¹⁶. Temsili vekalet anlayışında seçimler, vatandaşların yönetime katılması bakımından en önemli araçtır. Seçmen iradesini etkileyen düzenlemeler ise, bir kanunun kamu yararı amacından sapması anlamına gelir. Anayasa Mahkemesi bir kararında, mahalli idareler genel seçimlerine bir yıl kala ara seçimlerin yapılamayacağını düzenleyen ilgili kanun maddesini iptal etmiştir. Mahkemeye göre, tüm kanunlar kamu yararına dayanır; fakat yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda özel amaç yerinden yönetim ilkesini gerçekleştirmektir. Yerinden yönetim ilkesinin esasını ise halk katılımı oluşturur. Dolayısıyla halkın etkinliğinin azaltılmasına neden olan bu türden kanunlar amaç unsuru bakımından Anayasaya aykırıdır¹⁷. Anayasa Mahkemesinin yorumu ışığında, yerinden yönetimin iki yönlü bir önemi olduğunu tespit edebiliriz: Bir yandan yerel yönetim sınırları içinde ikamet eden hemşehrilerin, yerel yönetim biriminin geleceğine dair kararlara katılımı; öte yandan demokratik katılımın araçları olan yerel yönetim birimlerinin hukuki varlıklarının ve özerkliklerinin merkezi yönetime karşı korunması. Bu noktada, anayasal korumaya sahip yerel yönetim birimleri olan belde belediyesi ve köy tüzelkişiliklerinin bir yasa yoluyla kaldırılmasının, Anayasanın 2. Maddesinde koruma altına alınan demokratik devlet ilkesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle eleştirildiğini de hatırlamak gerekir¹⁸.

Anayasa yargısı açısından kamu yararının; başka bir deyişle kanunun amaç unsurunun denetimi, anayasa mahkemelerinin hukukilik denetiminden sapıp, yerindelik denetimine kayması tehlikesini barındırdığından ve yasama organının takdir yetkisine müdahale anlamına geldiğinden kabul görmemektedir. Fakat yasama organının takdir yetkisinin sınırsız olduğunu söylemek de mümkün değildir¹⁹. Örneğin 5747 sayılı

¹⁶ Benzer eleştiri, Esas Komisyon raporundaki muhalefet şerhinde, söz konusu düzenlemenin seçim çevrelerini değiştirmeye yönelik olduğu belirtilerek ele alınmıştır. Rapor s.50.

¹⁷ E.1988/14, K.1988/18, KT.14.6.1988, R.G. Tarih-Sayı:14.07.1988-19872. Nitekim Demokrat Parti döneminde, muhalefet partilerine oy veren seçmenlerin cezalandırılmasına yönelik düzenlemeler hukuk devleti ve seçimlerin serbestliği ilkelerine aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bkz. E. 963/145, K. 967/20, KT.27.6.1967, R.G. Tarih-Sayı: 15.11.1967-12751.

¹⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Seçime Evet, Ama Demokrasiye Hayır (Mı?)”, *Birgün Gazetesi*, 6 Aralık 2012.

¹⁹ Teziç’e göre, Mahkeme kanunun kamuya yararlı olup olmadığını değil; gerçekten kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığını denetleyecektir. Bu durumda, kanunun kişisel, siyasal veya saklı amaç barındırması bir tür yetki saptırması (détournement de pouvoir) anlamına geleceğinden denetlenebilmelidir. Fakat yine de yasamanın takdir yetkisinin denetimi söz konusu olduğundan sınırlı bir denetim yapılacaktır. Aksi durumda yargıçlar hükümeti tartışmalarına kapı aralanması kaçınılmazdır.

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un bazı maddelerinin iptali için açılan davada, Anayasa Mahkemesi idari örgütlenmede yapılan değişiklikler bakımından bazı kriterler öngörmüştür. Mahkeme'ye göre".....yasa koyucu, anayasada öngörülen koşullara uymak kaydıyla, gelişen sosyal, ekonomik, teknik ve benzeri nedenlerin belli bir bölgede ilçe kurulmasını gerektirdiğini takdir ederek yeni bir ilçe kurabilir. Kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasanın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yıla sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir, bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabilir"²⁰.

6360 sayılı Kanun'un 36. Maddesi ile Kanunun birçok hükmünün yürürlüğü ilk mahalli idareler genel seçimlerinden sonraya bırakılmıştır. Bu hüküm, 5747 sayılı Kanun ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararında bahsedilen, "seçimlerle oluşan yöre halkının beş yıla sınırlı iradesine saygı" ilkesi ile kısmen paralellik gösterse bile, kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararı kıstasları bakımından değerlendirilmeye muhtaçtır. Gözler, şehir merkezine yakınlık-uzaklık kıstaslarına bakılmaksızın, 6360 sayılı Kanun ile köy ve belde belediyelerinin tüzelkişiliklerinin kaldırılmasını ve bunların mahalleye dönüştürülmesini eleştirmektedir²¹. Buna paralel olarak, 6360 sayılı Kanunun komisyon aşamasında, yerel yönetimler bakımından kamu hizmetlerinde etkililik ve verimlilik ölçeğinin dikkate alınması gerektiğine ilişkin muhalefet şerhleri de mevcuttur²².

Kanunda öngörülen büyükşehir merkezli yapılanmanın, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. Maddesi kapsamında kamu sorumluluklarının tercihen vatandaşa en yakın mesafeden görülmesi(*proximity*) ve görev dağılımında yetkinlik(*subsidiarity*) kriterlerinin gözetilmesi ilkeleri bakımından değerlendirilmesi gerekir. Genel gerekçede vatandaş odaklılık hedefine yapılan vurgu, ancak büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içinde her yere sürekli ve nitelikli kamu

Teziç, a.g.e., s. 233; Aynı Yönde Bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, 2011, ss. 416-417.

²⁰ E. 2008/34, K. 2008/153, KT. 31.10.2008, R.G. Tarih/Sayı: 06.12.2008-27076.

²¹ Kemal Gözler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013.

²² Esas Komisyon Raporu, ss. 52-53.

hizmeti götürebilmesi ile anlam kazanacaktır. Aksi durumda, planlama ve koordinasyon zayıflığını önlemek amacıyla, büyükşehir belediyelerini hizmet sunmakla görevlendirmek, çok daha esaslı hizmet zafiyetine yol açabilecektir. TMMOB Şehir Plancıları Odasına göre, 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ile birlikte il sınırıyla özdeşleşen büyükşehir sınırları içinde vatandaşların belediye hizmetlerine ulaşımı zorlaşmış, su ve kanalizasyon gibi hizmetler pahalılaşmış ve ayrıca yasal düzenleme ile mahalleye dönüştürülen köy ve belde sakinleri de bu nedenlerle yoksullaşmıştır²³. Yakın tarihli bir habere göre, Bodrum'da mahalleye dönüşen köylere, Bodrum İlçe Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü tarafından yazı gönderilmiş ve Umumi Hıfzısıhha Kararı gereğince ivedi olarak kümes ve ahırları kaldırmaları istenmiştir²⁴. Merkezden uzakta, bugüne kadar daha çok geçim ekonomisi üzerine kurulu bir düzende yaşayan köy sakinlerinin, yeni büyükşehir yapılanması gereği yaşamlarını nasıl idame ettirecekleri sorusu ise halen cevaplanmaya muhtaçtır. Dolayısıyla 6360 sayılı yasa, merkezileşme yanında aynı zamanda kentlilik vurgusu yapmakla kalmış; fakat kırsalın yoksullaşması ihtimalini gözden kaçırmıştır. Bu da sosyal devlet ilkesinin, genellikle unutilan ya da sadece mali yeterlilikle sınırlandırılan yapısının başka bir sonucudur.

SONUÇ

6360 sayılı Kanun, kurulan büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzelkişiliklerini kaldırmakta ve büyükşehir merkezli yönetsel ve hizmetsel bir ölçek getirmektedir. Merkezi yönetim dışında, organları seçimle iş başına gelen bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyesi yapılanması, teorik olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezdeki yetki yoğunlaşmasının kırılması amaçlarına hizmet edebilir.

Fakat gerek kanun yapma sürecindeki aksaklıklar, gerekse kısa süreli uygulama döneminde ortaya çıkan ve çıkması öngörülen handikaplar, kanunun genel gerekçesinde vurgulanan vatandaş odaklılık ve yerel demokrasinin sağlanması hedeflerinden uzaklaşıldığını; merkezi yönetimi bu sefer de büyük ölçekli yerel yönetim birimleri üzerinden güçlendirme amacına yönelik bir politika izlendiğini ortaya koymaktadır. Kamu hizmetlerinin daha çok kaynağa sahip olan büyükşehir belediye-

²³ TMMOB Şehir Plancıları Odası Büyükşehir Belediyesi Kanunu Değişikliği Değerlendirme Raporu(2012), http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4451&tipi=2&sube=0#.UsCzJF3xvIU, [e.t.15.12.2013]. Benzer eleştiri muhalefet şerhlerinde de yer almıştır. Esas Komisyon Raporu, s.61.

²⁴ "Büyükşehir'in İlk Darbesi Köylere", <http://www.muglasehir.com/haber/guncel/koylerde-kiyamet-kopacak/5061.html>, [e.t.29.12.2013].

leri²⁵ tarafından yapılmasının öngörülmesi hedefi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına verilen performans ve yatırım izleme ve bunu Başbakanlık'a raporlama yetkisi karşısında, uygulamada hizmet odaklılık yerine, piyasa koşullarına tabi bir yatırım politikasına hizmet edebilir. Merkezden uzak mahallelere dönüşen köy yapılanmaları ile bu yeni tip mahallelerin halkının hem hizmetlere hem de yerel yönetimin merkezine ulaşamaması; eşitlik açısından hukuki düzlemde ve kent-kır çatışması açısından da sosyolojik düzlemde sorunlar yaratabilir. TEPAV raporunda işaret edilen büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir olmayan belediyeler arası mali kaynak farklılaşması, hizmetin bazı yerel yönetimlerine daha sınırlı bir şekilde ulaştırılmasına ve sonuç olarak büyükşehir belediyelerinin hemşehrisi olmayan vatandaşların, hizmetlere diğerlerine oranla daha dezavantajlı bir şekilde ulaşmasına veya ulaşamamasına neden olacağından, Anayasanın 10. Maddesiyle koruma altına alınan eşitlik ilkesine aykırılık gündeme gelebilecektir. Yerel yönetim yapılanmasında büyükşehir temelinde yaşanan bu farklılaşma, haliyle anayasal düzenin üzerinde yükseldiği ve demokratik devlet ilkesinin de önemli bir bileşeni olan eşitlik ilkesinin ihlaline neden olabilecektir²⁶.

İdari örgütlenme açısından büyükşehir sınırları içinde olunmakla birlikte, idareye ve hizmetlere erişim konusunda yaşanacak her sıkıntı, vatandaşlar açısından aynı zamanda haklara erişim problemine de dönüşecektir. Sonuç olarak aceleye getirilen 6360 sayılı Kanun, yerel yönetim reformundan çok, ulus-devletin merkezileşme eğilimlerine daha çok katkı sunacaktır.

KAYNAKÇA KİTAPLAR

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, 2012.

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, 2011.

²⁵ TEPAV raporuna göre, 6360 sayılı Kanunla birlikte yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda da esaslı bir artış söz konusu olacaktır. Kanunla yaklaşık 56,5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri toplam yerel yönetim payının %81'ini alacaktır. Detaylı Bilgi İçin Bkz. Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye..., s. 4.

²⁶ Leyla Tavşanoğlu, "Hükümetin Mahkemesi" (İktidar Ve Özgürlük İkilemindeki Anayasa Mahkemesi: Üç Yıllık Bilanço: 2010-2013 başlıklı konferans üzerine Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu ile yapılan röportaj), Cumhuriyet, 3 Kasım 2013.

MAKALE-RAPOR VE DİĞER KAYNAKLAR

“*Büyükşehir’in İlk Darbesi Köylere*”, <http://www.muglasehir.com/haber/guncel/koylerde-kiyamet-kopacak/5061.html>, [e.t.29.12.2013].

Esas Komisyon Raporu: Yasama Dönemi 24, Yasama Yılı 3, Sıra Sayısı 338; <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, [e.t.18.12.2013].

GÖZLER, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013.

KABOĞLU, İbrahim Ö., “Seçime Evet, Ama Demokrasiye Hayır (Mı?)”, *Birgün Gazetesi*, 6 Aralık 2012.

KOYUNCU, Emre/**KÖROĞLU**, N. Tunga, “*Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*”, TEPAV Yayınları, Kasım 2012.

KOYUNCU, Emre, “*Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*”, TEPAV Yayınları, Kasım 2012.

TAVŞANOĞLU, Leyla, “Hükümetin Mahkemesi” (İktidar Ve Özgürlük İkilemindeki Anayasa Mahkemesi: Üç Yıllık Bilanço: 2010-2013 başlıklı konferans üzerine Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu ile yapılan röportaj), *Cumhuriyet*, 3 Kasım 2013.

TMMOB Şehir Plancıları Odası Büyükşehir Belediyesi Kanunu Değişikliği Değerlendirme Raporu(2012),http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4451&tipi=2&sube=0#.UsCzJF3xvIU, [e.t.15.12.2013].

Yüksek Seçim Kurulu’nun “Halkoylamasında (Plebisitte) Seçmenlerin Oylarına Başvurma Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge”si, 115 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararına Ekli Genelge, R.G. Tarihi:5 Nisan 2008; R.G. Sayı:26838.

<http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/507/>, [e.t.22.12.2013].

<http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/DavaDilekcesi.pdf>, [e.t.18.12.2013].

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

E. 2012/48, K.2012/75, KT. 24.5.2012, R.G. Tarih-Sayı: 06.10.2012-28433.

E. 2008/34, K. 2008/153, KT. 31.10.2008, R.G. Tarih-Sayı: 06.12.2008-27076.

E. 2005/95, K.2007/5, KT. 24.01.2007, R.G. Tarih-Sayı: 29.12.2007 – 26741.

E. 1988/14, K.1988/18, KT.14.6.1988, R.G. Tarih-Sayı: 14.07.1988-19872.