



Dr. Mehmet KAHRAMAN

18.Dönem Millet Vekili / (E.Mülki İdare Amiri)

Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Görevlisi

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanunun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair

Kanun Üzerine Bir Bakış

Kanunlar hukuk devletinin hakkı teslimde en önemli kılavuzdur. Düzgün ve oturmuş hukuk sistemine sahip devletlerde vatandaş kendini emniyet içinde telakki ederek mesrur ve refah içindedir. Ne aparsa nasıl yapacağını ve ne ile karşılaşacağını çok iyi bilir, devletine güveni ve itimadı tamdır. Sıkça değişen kanunlar istikrarı bozar, belli bir teamülün oluşmasını engeller devlet bürokrasisi iyi çalışmaz.

Bir başka gerçek de, değişen dünya şartlarına, değişen ülke ihtiyaçlarına cevap veremeyen hukuk yapısıdır. Türkiye ihtiyaçlarına cevap vermekten aciz, Tanzimat devri kanunları, hatta elli yıl öncenin anlayışı ile hazırlanan birçok kanunun bugün, uygulamada çok da başarılı olduğunu elbette söyleyemeyiz. O zaman, kısa periyotlar da kanun değiştirmenin sakıncası yanında birde eskimiş hükümlerin yetersizliğini nasıl tevil edeceğiz.

Bu sakıncayı aşmak için, zamanla uygulamada uyum ve başarı sağlanmış hükümlerin muhafazası ile oturmuş teamüle dokunmadan zamanın ve çağın ihtiyaç ve şartlarına cevap verecek hükümlerle hukuk düzenimizi yenilememiz gerekir. Aksi takdirde nesilleri ve düzeni zora sokarız. Bir de ehliyetsiz ellerde şekillenen kanunlar elbette daha çabuk tebdile mahkûmdur. Bence, bu konuda, hükümetlerin ve yasanın da aradığı ölçü budur. Kabul etmek gerekir ki, Türkiye gibi hantal bürokrasinin ağırlığının hissedildiği bir ülkede radikal değişiklikler yapmakta çoğu zaman bir zarurettir.

“Büyükşehir Belediyesi kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy Kanunlarında ve akabinde de bu kanunların uygulandığı alanlarda önemli etkiler meydana getirecektir. Elbette bir şeyi yapıp bozmak, belki yeniden

yapmak da caizdir. Hatta hiçbir şey yapmaktan daha iyidir. Daha da evla olanı bir daha düşünmek ve kalıcı çözümü bulmaktır.

Mutlaka atılan her müspet adım her vatandaş gibi bizi de mutlu eder. Kalkınan, itibari yükselen, suları akan, Elektrikleri kesilmeyen, uçakla seyahatin rutinleştiği, duble yolları olan bir Türkiye ile nasıl iftihar etmeyiz. Buna mukabil aksayan noktalarda da keşke olmasa deme hakkımız vardır.

Getirilen bu yeni kanunla, köy, belediye, il özel idarelerinde yapılacak değişikliklerin vatandaşa ve sosyal hayata önemli yansımaları olacaktır. Her üç idarenin içinde, başında bulunmuş birisi olarak, düşüncelerimi, kaygılarımı kamuyla paylaşmak istedim. Maalesef, ülkemizde çoğu zaman ilgililer bilgisiz, bilgililer de ilgisiz olmuştur. Âcizane ne ilgimi nede bilgimi öne çıkaracak bir meziyet ve öncülüğe sahip değilim.



Ama bu konuda ki endişelerimi izarla, belki faydalı olurum arzusuy-la, bazı hususlara dikkati yoğunlaş-tırmayı faydalı buldum.

Mahalli İdaraelerin Tarihi

Bugün uygulanan İl Özel İdaresi Kanunu ile uygulama alanı bulan özel idare sistemimiz 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesiyle idari hayatımıza girmiştir. Daha sonra 1876 Kanuni Esasisi 109. ve 110. Maddeleri ile vilayetlerde yetki genişliği ve görevlerin ayrımı esasını hüküm altına alarak, illerde il genel meclislerinin oluşturulmasını kabul edilerek bu konuda bir kanun çıkarılmasına amirdi. 1876 Anayasasının bir müddet sonra uygulanmasının durdurulması, daha sonra ikinci defa yürürlüğe konulmasının akabinde hazırlanan tasarı Balkan Savaşı nedeniyle çıkarılamamıştır. Bilahare, hazırlanıp kadük kalan tasarı, 13 Mart 1913 de İdare-i Umumiye Vilayet Kanun-u Muvakkati adıyla geçici bir kanun olarak çıkarılarak, idare sistemimize girmiştir. Bu geçici kanun ana iskeletiyle tam bir asra yakın yürürlükte kalmıştır. 1987 de 3360 sayılı kanunla bir değişikliğe uğramış, daha sonra 2005 de 5302 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılarak yeni bir kanun çıkarılmıştır. Çıkarılan yeni kanun da yenilikler bulunmakla beraber eski kanunun temel esaslarını korumuştur. Bu kanun başlangıcında o zaman Türk entelektüellerinin çok itibar ettikleri Fransız sisteminden alınarak uygulamaya konulmuştu. İl Özel İdareleri bu başlangıçtan sonra da 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarımızda da yerlerini korudu.

Yeni Kanunla İl Özel İdareleri Büyük Şehir statüsüne sahip illerde tama-

men kaldırılmakta diğer illerde devam etmektedir. Bana göre, bu yasa biraz ucu açık ve radikal değişimler getiren bir yasa olacaktır.

Belediye hizmetleri de, Osmanlıda ilk defa Şehremaneti adıyla İstanbul da başlamış bilahare taşrada yaygınlaştırılmıştır. 1876 Kanun-i Esasi nin 112. Maddesinde, umuru belediye, tabiriyle belediyelere yer vermiş ve uygulama devam ettirilmiştir. 1924 Anayasasında, şehir, ifadesiyle belediyeler var olmaya devam etmiş, bu anayasaya dayanılarak 1930 da 1580 sayılı belediye kanunu çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun 74 yıl yürürlükte kalmış, 2004 yılında 5272 sayılı kanunla yürürlüğü sonlandırılmıştır. Anayasa mahkemesinin bu kanunu iptali üzerine halen yürürlükte olan 2005 tarih 5393 sayılı kanunla belediyecilik ve belediye hizmetleri düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında 116. madde de ve 1982 Anayasasında 127. Madde de. Mahalli idareler, İl, Belediye ve Köy olarak kayda geçmiş anayasal hükümle varlıkları teminat altına alınmıştır. 1984 de çıkarılan 3030 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu ile belli büyüklükteki şehirlere özel bir belediye yönetimi getirilmiştir. 2004 de çıkarılan 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunuyla bu kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Mahalli idarelerin en küçük ve sayıca en fazla olanı ve idari kademelerin alt sırasında yer alan köylerdir. Halen ülkemizdeki köy sayısı 34 120 dir. Köyler, Osmanlıdan günümüze bir sosyal birim olarak varlığını sürdürerek gelmiştir. 1924 Anayasasında, İl, şehir, kasaba ve köy olarak tüzel kişiliği olan mahalli idareler sayılarak, köyde ayrı bir tüzel kişi-

lik tanımlanmıştır. 1924 de çıkarılan 442 sayılı köy kanunu ile köylerin yasal durumları belirlenmiştir ve halen yürürlükte dir. 1961 Anayasasının 116. 1982 Anayasasının 127. Maddesinde de, tüzel kişiliğe sahip mahalli idare birimi olarak aynı ifade kullanılarak, il, belediye veya köy, sırasıyla sayılmıştır. Türk mahalli idareleri kısaca bu şekilde geçmişten günümüze gelmiştir.

Öncelikle, 1924 de çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, yenilenmesine rağmen eski bir kanunun iskeleti üzerine kurulmuş olan, 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu dâhil üç kanun, toptan hamur edilerek elden geçirilmesi gerekebilir. Elbette yapılırken başarılı olmuş uygulamalar muhafaza edilerek gelişen Türkiye'nin talep ve ihtiyaçları nazara alınarak yeni bir kanun yapılabilir.

"Büyükşehir Belediyesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Çalışmasında" şu hususlara dikkat etmek gerekdi kanaatindeyim.

1- Her kanun kanunlaştırılırken mevcut ve meri anayasa uygunluğuna dikkat edilir. Mevcut anayasa değişmeden ona aykırı kanun çıkarılamaz aksi halde Anayasa Mahkemesi'nden döner ömrü kısa olur.

1982 Anayasası 126. Maddesinde idarenin kuruluşunu "İlerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ifadesiyle illere, illerdeki devletin ve hükümetin tek temsilcisi valiyi geniş yetkilerle donatmış fakat federal bir devlet yapısına sahip ülkelerdeki federe devlet valilerin muhtariyeti-



le donatmamıştır. Milli meclisten başka ayrıca federe devlet meclisi yoktur. Bizde valilerin uyguladığı tek kanun milli meclisin kanunudur. Valiler üzerin de merkezi otoriteden başka ikici bir yerel otorite yoktur. Sadece milli meclisin kanunlarına bağlı ve merkezi otoritenin kendine sağladığı alanlarda ve yine merkezi otorite adına karar alarak kararlarını uygular. Yani, illere üniter devlet idare anlayışı çerçevesin de sadece, katı merkezîyetçiliği terkle, mahalline daha aktif hizmet imkânı tanımıştır.

Mahalli İdarelere gelince meri Anayasamızın 127. Maddesin de “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” buradan açıkça anlaşılmaktadır ki, il özel idarelerine ve köye tüzelkişilik ve mevcudiyet kazandıran Anayasamızın amir hükmüdür. Anayasada „büyük şehirlerin merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir,`, hükümüyle beraber düşünürsek, kanunla büyük şehirlerin merkezlerine özel yönetim biçimi takdir etmek mümkündür. Ancak, buradan büyük şehir sınırları dışında taşrada ki diğer mahalli idare birimleriyle büyük şehirlerin birleştirilmesi anlamı çıkmayacağı gibi, anayasayla varlıkları teyit edilen il özel idarelerini ve köyleri ortadan kaldırıp yok saymak bu anayasa değiştirilmedikçe ben- ce mümkün değildir. Zira bu kanun tasarısının yasalaşması durumunda 27 büyükşehir belediyesi olan iller de köy ve il özel idareleri hükmen yok sayılacaktır. Anayasamızın o yer insanına tanıdığı anayasal hakkı

da il özel idaresi ve köyü ortadan kaldırarak ellerinden almış olacağız. Açıkta anayasaya aykırılık teşkil edecektir.

2-Getirilmek istenen bu uygulama AB kriterine “Subsidiarity” yerellik ilkesine de aykırıdır. Buna ilkeye göre, insanımızın kendine en yakın mahalli idare biriminden hizmet alması gerekir. Vilayetin en ücra köyünün veya kasaba belediyesinin mevcut belediyesinden veya ilçeden “özel idare hizmeti” almaktayken yüzlerce kilometre yol kat ederek büyükşehre ulaşım hizmet talep etmesi bu kritere uymadığı gibi pratikte de uygun düşmemektedir. Bu tasarı ile getirilen uygulama İstanbul, Kocaeli gibi, bütün köylerin şehirle birleştiği yerlerde başarı ile uygulanabilir, ancak, bu konu da taşırayı iyi bir şekil tahlil etmek gerekir.

Diyarbakır Kulp İlçesi İslam köyü ile Isparta, Atabey İlçesi, İslam köyünün sadece isim ve sıfatta ittihadı vardır, buna mukabil ihtiyaç ve taleplerde dünyalar kadar fark vardır. Sadece büyük şehir merkezine uzaklığı biri birinin yaklaşık on katıdır. Bence akılcı ve demokratik çözüm, küçük belediyeleri kaldırmak köylerin tüzelkişiliği yok etmek yerine, il genel meclislerini daha aktifleştirip temsil gücünü artırarak tam bir mahalli karar organı halinde teşhiz ederek, icra- i alnını genişletmek, ilçe özel idaresinde tüzelkişilik kazandırarak, ilçeyi de inisiyatif sahibi yapmak daha yararlı olur. Daha da Avrupa `yerellik`, ilkesine uygun bir uygulama olacaktır. Her ilçe şuanda il genel meclisin de 2 ile 5 üyeyle nüfusuna göre temsil edilmektedir. Büyükşehir beledisine bağlanınca orada, belediye meclisin de, ilçe halkına temsil imkânı

da verilmemiştir. Demokrasinin bu denli yaygınlaştığı dünyada kitleler demokratik haklarını kullanmaktan mahrum olacaklardır.

Küçük belediyelerin kapatılması ile hizmet akışının artacağı düşüncesine katılmak da imkansızdır. Bunun istisnai halleri olabilir bizim bu konuda genele bakmamız gerekir. Uygulamadan iki misal vermemiz sanırım bizi teyit edecektir. Birincisi, Ankara, Gölbaşı, Karagedik belediyesi bir önceki kanunla lağvedilip Gölbaşı Belediyesine bağlandı. Oraya gidip etüt etmek lazım, hizmetler önce nasıldı şimdi nasıl, halk öncemi daha memnundu şimdimi. Bu gibi yerlerde yapılacak ciddi bir araştırma bizi doğrulayacaktır. İkinci misal, Erzurum, Pasinler ilçesi, Avlar belediyesine gidip bakalım. Pasinlerin hiçbir köyün de hatta Horasan, Köprüköyü, Karayazı ilçelerinin toplam 260 köyünde Avlar da ki hizmeti görmek mümkün değildir. Bu misalleri çoğaltınca, küçük belediyelerin yerinde imkânları ile doğru orantılı güzel hizmetler verdiklerini görürüz. Bu nedenle 1550 civarında belediyenin insanlarına bu güne kadar sunulan hizmetleri büyük şehir belediyelerince aynı ölçüde götürülemeyeceğine göre o beldelerde oluşturacağı küskünlüğü de hesaba katmamız gerekir.

3-Köy tüzelkişiliğinin kaldırılmasında, Osmanlıdan bu yana gelen teamülü kaldırmakla beraber, bir mülki amir gibi görev ifa eden köy muhtarını mahalle muhtarı yapmak, köyün kendi şartlarında oluşan hizmet akışına da zarar verecektir. Köy muhtarı deyip geçmek yanlış olur, onu köylünün algılamasıyla bakmak lazımdır. Seçimlerde en çok kavganın muhtarlık seçimi üzerine

olması, muhtarın köylü nezdindeki itibarındandır önemli bir paye ve otorite olarak görmesindendir.

Köylerin tüzelkişiliği kaldırılınca, köyler mahalleye dönüşecek, köy muhtarı da mahalle muhtarı olacaktır. Dolayısıyla köy kanununun köy muhtarın ve köy halkına yüklediği görevler, mahalle muhtarından ve köy halkından istenemeyecektir. Meri 442 sayılı kanun muhtara verilen görev ve statü kalkacak, yerine mahalle muhtarlarının görevlerini belirleyen 4541 sayılı kanunla mahalle muhtarlığına tanınan, görevler yürürlük kazanacaktır.

Mahalle muhtarının kanuni görevlerini Kısaca özetlersek, seçmen kütükleri ve seçmen kartlarının dağıtımına yardım etmek, resmi tebligatlara yardımcı olmak, nüfus ve ikamet ilmühaberleri tanzim etmek, fakirlerin tespitini de idareye yardım etmek, zabıtaya ve 1111 sayılı kanun gereği, asker alımlarında askerlik şube görevlilerine yardım etmek, sokak levhaları ve benzeri noksanlıkları belediyeye bildirmekten ibarettir. Bunun dışın dada bazı görevlerinin olduğundan bahsetsek de, bunlar fazlaca önem arz etmez. Köy kanunun da köy halkın bazı mükellefiyetler yüklemiş olmasına rağmen, mahalle halkına anılan kanun da yüklenen bir yükümlülük yoktur.

Köyün ihtiyacı, talebi, hatta sosyal şartları, mahalleden çok farklılık arz eder. 442 Sayılı Köy Kanunu 13. maddesinde köylüye mecburi yapılması gereken 37 ayrı iş, 14. Maddede ise 32 ihtiyari iş sayarak köylüye mükellefiyet yüklemiştir. Bunları bir kısmı uygulamada olmasa da, olanlar köy halkı için bir kazanım, bir teamül dür. Asla fay-

dadan uzak değildir. Köylü bizzat yaptığı katıldığı işleri ve yatırımları sahiplenir onu korur. Devletin malını aynı şuurda korumaz. Bunun bariz örneği köylü kendi ormanından ve koruluğundan çöp aldırılmazken devlet ormanını pervasızca talanına bigâne kalır. Ayrıca, bu değişimle köy imecesi, köy salması, köy bütçesi tarih olmaktadır. Bütçe olmayınca köyde mevcut gelir giderlerin ne olacağı da yeni düzenlemeyle muallakta kalmaktadır. Köy kanun gereği olması gereken, köyün kır bekçisi, köy korucusu, danacısı ve çobanı mahalleye dönüşünce nasıl ve kimin sorumluluğunda olacağı da cevapsızdır.

Köy Kanunu 35. Maddesinde köy muhtarına, 17 devlet, 7 de köy işleri ile görevli kılmıştır. Mahalleye dönüşünce kırsal kesimde bu hizmetler uzaktan kumandayla belediyece yapılacağı beklenmektedir. Kabul etmek gerekir ki, bozulan geleneğin yeri başarıyla doldurulmak zordur.

Gözden uzak tutulmaması gereken köy muhtarlarının bir görevi de köylerde Medeni Kanunun 134. Maddesine atfen resmi nikâh kıymalarıdır. Yeni uygulama kırsal kesimde resmi nikahsız yaşayanların sayısını, daha da artıracaktır. Zira köy muhtarı artık yok mahalle muhtarı var olduğundan, mahalle muhtarlarının da nikâh kıyma yetkisi yoktur. Köylü, 20, 30 km. yol giderek belediye memurun bulup, evlenme muamelesi başlatmak, sonrada nikaha gelmesi, kapı önündeki muhtara resmi nikah yaptırmadan çok daha külfetlidir. Bu durum da resmi nikâhsızların sayısını artırmış olur.

Köylerde, bir nevi doğrudan demokrasi örneğini teşkil eden köy derneğinin, bundan sonra işlevsiz

ve dayanaksız kalması da önemli bir noksanlık olacaktır.

Altının çizilmesi gereken hususlardan biri de, büyük şehir Belediyelerinin hudutlarının il hududuna çıkarılması ile bu belediyelerden kanun dışı istifade eden illegal örgütlerin ilgisini artıracak ve bazı illerin kırsal kesimlerinde, baskılarla rey dengesini anarşi odakları lehine zorlayacakları ve çıkan neticeyi devlet ve millet aleyhine kullanabilecekleri endişesidir.

Kanunun 4. Maddesinde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde ihdas edilen, Yatırım İzleme ve Koordinasyon merkezlerinin bir vali muavininin başkanlığında kurulup, yatırım ve hizmetlerin etkin bir şekilde izlenmesi ve ilgili bakanlığa rapor edilmesi, hizmet bütünlüğü ve devlet sorumluluğu açısından faydalı olacaktır. Ayrıca, bu kanunda, köy tüzelkişiliği sona eren yerlerde, köylülerin önceden istifade ettikleri ormanlardaki yararlanmalarını sürdürmeleri, mera, kışlak yaylak, haklarının aynen devamını hüküm altına alması, köy halkının yaşantısı bakımından son derece önemlidir.

Sonuç

TBMM gündeminde olan Büyük Şehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, başta anayasal olmak üzere, idari ve sosyal noksanlıklar mevcuttur. Bu konu üzerinde düşünüp, ortaya çıkan bu hususları nazara almamızda yarar vardır. Her zaman en iyisini yapmayı ideal edinen insan için, daha hassas ve dikkatli olmanın yararına inanıyorum. Her adımın milletimizin hayrına olması en öncelikli temennimizdir.