**2019-2020 EĞİTİM ÖĞRETİM YILI GÜZ DÖNEMİ YEREL YÖNETİMLER DERSİ (2. 3. 4. HAFTA DERS İÇERİKLERİ)[[1]](#footnote-1)**

**3. HAFTA:**

**ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER**

1. **1876 Kanun-i Esasi ve Yerel Yönetimler**

**Yerel yönetimlerin düzenlenişi açısından**

* *1876 Anayasası Osmanlı Devleti’nin ilk anayasasıdır.*

*- 1876 Anayasasının Vilayat başlıklı kısmında 108-112 maddelerinde yerel yönetimlere dair hükümler bulunmaktadır.*

*- 108. madde: il yönetiminin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görevler ayrımı (tefrik-i vezaif) ilkeleri üzerine kurulu olduğu açıklanmıştır.*

*- 109. madde: ülkenin mülki birimleri olarak vilayet, liva ve kaza gösterilmiş bu idari birimlerde seçimle oluşan idare meclislerinin ve yılda bir kez toplanan il genel meclisinin bulunduğu belirtilmiştir.*

*- 110. madde: il genel meclisinin görevleri belirlenmiştir.*

*- 111. madde: dinsel yerinden yönetim kuruluşları olarak cemaat meclisleri ve yetkileri düzenlenmiştir.*

*- 112. madde: bu madde ile belediye, İstanbul’da ve taşrada tamamı seçimle belirlenen belediye meclisleri tarafından idare edilen anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmiştir. Belediyenin ortak ihtiyaçları seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclislerince karşılanacaktır.*

**Organların oluşumu açısından:**

* 1876 Anayasası hem il genel yönetimine hem de il özel yönetimine işaret etmektedir.
* Belediyelerin kuruluşu, görevleri ve meclis üyelerinin seçilmesine ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılacağı belirtilmiştir.
* Benzer şekilde il liva ve kaza meclisleri ile il genel meclisinin nasıl düzenleneceği de hazırlanacak bir yasaya bırakılmıştır.
* Görüldüğü üzere, belediyelerde vilayat başlıkla kısımda düzenlenmiştir. Bu bağlamda yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerin belediyeler içinde geçerli olduğu düşünülmektedir. Ancak bunun aksi yönünde görüş bildiren çalışmalarda bulunmaktadır.
* Belediye başkanı halk tarafından seçilmemektedir.

**Tüzel kişilik açısından:**

* 1876 Anayasası doğrudan tüzel kişilik kavramına yer vermemiştir. Anayasa belediyeler bağlamında tüzel kişilikten bahsetmemiştir. 1877 yılında çıkarılan Vilayet ve Dersaadet Kanunlarıyla belediye idari bir varlık olarak tanınmıştır.

**Yerinden yönetim ve özerklik anlayışı açısından:**

* 1876 Anayasası ile temel ilke olan yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin benimsendiği görülmektedir. Tefrik-i vezaif ilkesiyle birlikte merkezi yönetim tarafından görülen kimi hizmetlerin sorumluluğu yerel yönetimlere devredilmektedir. Anayasal bir çerçevede kamu hizmetleri merkezi ve yerel olarak ikiye bölünmüştür. Dolayısıyla 1876 Anayasası yerinden yönetim ilkesini benimsemiştir. Belde sınırları içinde beraberce yaşayan insanların ortak gereksinimleri seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla karşılanacaktır. Bununla birlikte belediye başkanı halk tarafından seçilmemektedir.

1. **1921 Anayasası ve Yerel Yönetimler**

**Yerel yönetimlerin düzenlenişi açısından**

1921 Anayasası olağanüstü koşulların bir ürünün olduğunda anayasanın genelinde ve yerel yönetimlerle ilgili bölümlerde kıza ve öz ifadeler yer almıştır.

* 11, 12, 15, 16, 17 ve 18. Maddeler yerel yönetimleri ilgilendirmektedir.
* Ülkeyi il, ilçe ve bucaklara (nahiyelere) ayırmıştır.
* Nahiye (bucak) birimi düzenlemesine yer vermiştir. Nahiye yerel yönetim birimidir. İl gibi hem mülki idare bölümü hem de yerel yönetim birimidir. Nahiyenin başında bulunan nahiye müdürü hem devlet hem yerel işleri görmektedir.
* 1921 Anayasası ilin yerel işlerinin neler olduğunu belirleyerek anayasal garantiler sağlamıştır.

**Organların oluşumu açısından:**

* İl tüzel kişiliğinin il meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl meclisi karar organı diğer ikisi ise yürütme organıdır. İlde ayrıca TBMM’nin temsilcisi olarak ve devlet işlerini yerine getiren vali bulunmaktadır. 1921 Anayasasına göre il hem mülki yönetim bölümü hem de yerel yönetim birimidir. İlin düalist yapısı korunmuştur. Görüldüğü üzere, ilin başında bulunan vali yasama organınca atanmaktadır. Vali ilin başıdır ancak il özel idaresi ile olan organik başı kesilmiştir.
* Bucağın organları ise, bucak meclisi, bucak yönetim kurulu ve bucak müdürüdür. Bucak meclisi karar; diğer ikisi yürütme organıdır. Bucak meclisi halk tarafından seçiliyor, bucak müdürü ise meclis içinden seçiliyordu.

**Tüzel kişilik açısından:**

* İl ve bucaklara tüzel kişilik tanınmış olup, belediye ve köylere tüzel kişilik tanınmamıştır.

**Yerinden yönetim ve özerklik açısından:**

* 1921 Anayasası dışındaki anayasalarda yerel özerklikten söz edilmemiştir. Sadece 1921 Anayasası özerkliğe anayasa metninde yer vermiştir.

1. **1924 Anayasası ve Yerel Yönetimler**

**Yerel yönetimlerin düzenlenişi açısından:**

* *Madde 89: Türkiye coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler yönünden illere, ilçelere ve bucaklara bölünmüştür. Bucaklar da köy ve kasabalardan oluşur.*
* *Madde 90: iller, şehirler, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği vardır.*
* *Madde 91: iller yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilir.*

**Tüzel kişilik açısından:**

* İl, şehir, kasaba ve köyler kendilerine tüzel kişilik tanınan yönetsel birimlerdir. Belediye ve köylere ilk kez tüzel kişilik tanınmıştır. İlçe ve bucakların tüzel kişiliğinden ise bahsedilmemiştir. 1921 Anayasasında tüzel kişilik olarak bahsedilen bucakların tüzel kişiliği 1924 Anayasası ile son bulmuştur.

**Organların oluşumu açısından:**

* 1924 Anayasası yerel yönetim organlarının nasıl oluşturulacağı konusuna girmemiştir.
* 1924 Anayasasında belediyelerle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.

**Yerinden yönetim ve özerklik açısından:**

* 1924 Anayasası valinin il özel idaresindeki konumunda geriye dönüşü simgeler. 1921 anayasası tarafından benimsenen il özel idaresinin yürütme organının seçilmiş bir kişiye bırakılması anlayışı 1924 anayasası tarafından benimsenmemiştir. Dolayısıyla il yerel yönetimi valinin yönetimi ve denetimine çekilmiş, merkezi yönetimin yerel yönetimleri amaçları doğrultusunda yönlendirmesinin bir aracı olmuştur.

1. **1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler**

**Yerel yönetimlerin düzenlenişi açısından:**

* *Madde 112: İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliğini düzenlemektedir.*

*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*

*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.* 112. Madde, idarenin bütünlüğüne ilişkindir ve idarenin kuruluş ve görevleri itibariyle merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmektedir.

* *Madde 116: Mahalli idareleri düzenlemektedir. Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*

*Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.*

*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.*

*Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.* 116. maddede yerel yönetimlerin, il, belediye veya köy halkının ortak ve yerel ihtiyaçlarına karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olduğu hüküm altına alınmıştır. Üç çeşit yerel yönetim birimi olarak il özel yönetimi, belediye ve köyden bahsedilmiştir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatına ilişkin denetimi ancak yargı yoluyla yapılacaktır. Ayrıca yerel yönetimler kendi aralarında kuracakları birlikler ile yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerinin mahiyetlerinin belirlenmesi kanuna bırakılmıştır. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması anayasal güvence olarak bu maddede düzenlenmiştir.

**Organların oluşumu açısından:**

- 1961 Anayasasının 116. Maddesi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle iş başına gelmesini öngörmektedir. Ancak belediye başkanları belediyenin genel karar oranı değil, yürütme organlarıdır. Bu nedenle belediye başkanının atanması anayasal olarak mümkündür.

**Tüzel kişilik açısından:**

- 1961 Anayasası devlet tüzel kişiliği dışında hem yerel yönetimlere hem de illere kamu tüzel kişili tanımıştır.

**Yerinden yönetim ve özerklik açısından:**

- belediye meclisinin belediye başkanı karşısındaki yetkileri artırılmıştır.

- Belediye başkanlarının içişleri bakanlığının onayı ile göreve başlamaları usulü kaldırılmıştır.

- seçimle görece gelen organların, bu sıfatlarını kazanmalarına ya da kaybetmelerine ilişkin denetim yetkisi yargı organlarına verilmiştir.

- yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması öngörülmüştür.

**5. 1982 Anayasası ve Yerel Yönetimler**

**Yerel yönetimlerin düzenlenişi açısından:**

* *123. madde: İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliğini düzenlemektedir. Buna göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*

*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*

* *127. madde: doğrudan mahalli idareleri düzenlemektedir. 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.*

*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*

*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*

*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere, 1982 anayasası idari vesayeti anayasal bir ilke olarak kabul etmektedir.*

*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*

**Tüzel kişilik açısından:**

* 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi yerel yönetim olarak il özel idaresi, belediye ve köye tüzel kişilik tanımıştır.

**Organların oluşumu açısından:**

* 1982 Anayasasına göre yerel yönetimler karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşmuş tüzel kişiliklerdir. Yerel yönetim organlarının halk tarafından seçileceğini belirten 1961 anayasasına karşın 1982 Anayasası kanunda gösterilen seçmenlere atıfta bulunmuştur. Bazı görüşlere göre, karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulması yerel yönetim meclisleri üyelerinin halk tarafından seçilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırabilmektedir. Kanunda oluşturulan seçmenler her zaman için halk olmak zorunda değildir. İkinci olarak yürütme organı olarak bilinen encümeninde bir karar organı olabileceği ama bu organda atanmış üyelerin bulunması bu durumda anayasaya aykırılık teşkil edebilecektir.

**1961 Anayasası ve 1982 Anayasası arasındaki farklar**

* Seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organları 1961 Anayasasında genel karar organları, 1982 Anayasasında karar organları olarak tabir edilmiştir. Genel karar organları il genel meclisi, belediye meclisi ve ihtiyar meclisidir. Karar organı kavramı encümenleri de kapsamakta ve uygulamada anayasaya aykırılık teşkil ettiği belirtilmektedir.
* 1982 Anayasasına göre yerel yönetimler karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşmuş tüzel kişiliklerdir. Yerel yönetim organlarının halk tarafından seçileceğini belirten 1961 anayasasına karşın 1982 Anayasası kanunda gösterilen seçmenlere atıfta bulunmuştur. Bu durum yukarıda açıklanmıştır.
* 1982 Anayasasında yerel seçimler 4 yıl yerine 5 yılda yapılacaktır.
* 1982 anayasası büyükşehir belediyelerini kurulmasına imkan taşıyan hükmü içermektedir.
* 1982 Anayasası idari vesayet yetkisini düzenlemiştir.
* İki anayasal düzenleme arasındaki diğer fark yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatına ilişkin denetiminde ortaya çıkmaktadır. 1961 Anayasası bu denetimin ancak yargı yoluyla yapılacağını söylemiştir. 1982 anayasası ancak ibaresine yer vermeksizin denetimin esasen yargı yoluyla yapılmasını benimsemekle beraber bu konuda ilave düzenlemelerde bulunmuştur. İçişleri bakanı görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.
* Ayrıca 1982 Anayasası yerel yönetimler arasında birlik kurulmasına müsaade etmekle beraber bu konuda bakanlar kurulunun iznini şart koşmuştur. 1961 Anayasası birlik kurma konusunda bakanlar kurulu iznine gerek görmemiştir.

İki anayasa arasında ortak nokta ise, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması konusundaki düzenlemelerdir.

1. Yerel Yönetimler dersi haftalık ders içeriklerine dair iş bu notların hazırlanmasında yararlanılan kaynaklar için **asenhu5@gmail.com** mail adresi ile iletişim sağlayınız. [↑](#footnote-ref-1)