

Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!

CHP İzmir Milletvekili ve İçişleri Komisyonu Üyesi Birgül Ayman Güler, TBMM Başkanlığı'na sunulan "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ile ilgili olarak, görüşmelerin devam ettiği İçişleri Komisyonu'nda, Altkomisyon Raporuna CHP adına muhalefet şerhi verdi.

TBMM İÇİŞLERİ KOMİSYONU BAŞKANLIĞI CUMHURİYET HALK PARTİSİ ALTKOMİSYON MUHALEFET ŞERHİ

Bakanlar Kurulu tarafından 3 Ekim 2012 günü kararlaştırılarak 8 Ekim 2012 günü TBMM Başkanlığı'na sunulan "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ve gerekçesi, 10 Ekim 2012 günü İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüş ve Altkomisyon'a havale edilmiştir.

İçişleri Altkomisyonu 11 – 12 - 13 Ekim 2012 günleri çalışarak Tasarı hakkında rapor hazırlama çalışmalarını tamamlamıştır. Altkomisyon 4 AKP, 1 CHP, 1 MHP ve 1 BDP temsilcisi milletvekilinden oluşmuştur. Altkomisyon çalışmaları Türkiye Belediyeler Birliği Genel Sekreterliği tarafından izlenmiştir. Toplumsal örgüt temsilcilerinin davet edilmediği görülmüş, ağır zaman baskısına karşın CHP'nin önerisi üzerine Altkomisyon çalışmalarına Şehir Plancıları Odası Genel Başkanlığı, Ziraat Mühendisleri Odası Genel Başkanlığı, Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği Başkanlığı ile Prof. Dr. Can HAMAMCI, Doç. Dr. Sonay B. ÖZUGURLU, Müfit BAYRAM, Dr. Turhan TUNCER ve Necati UYAR'ın katkılarının alınması sağlanmıştır.

Bu rapor, Cumhuriyet Halk Partisi'nin Alt Komisyon Raporu'na karşı çıkış gerekçelerini açıklayan muhalefet şerhidir.

TASARI'NIN HAZIRLIK ÖZELLİKLERİ

Altkomisyon, gerçekte bir Tasarı değil Taslak üzerinde çalışmak zorunda bırakılmıştır. Bilindiği gibi Taslak, yasaların Hükümet kararına kadar geçen süredeki adı, Tasarı ise TBMM Başkanlığı'na sunulduğunda kazandığı sıfattır. Görüşülen Tasarı, kamuoyunda yaklaşık bir yıldan bu yana söylenti halinde dolaşan, ancak üzerinde çalışma yapılabilecek bir metin olarak ilgili taraflarca ulaşılamayan bir metindir. Altkomisyon çalışmalarında, Tasarı'nın yasama sürecinin gerekleri doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşlarından da görüş alınmaksızın hazırlandığı anlaşılmıştır. Bu durum, Hükümet tarafının görüşmeler sırasında 27 önerge vererek metnin içeriğine de etki eden değişiklikler yapması ile kanıtlanmıştır.

Tasarı'nın Komisyon inceleme süreci eksik bırakılmıştır. TBMM Başkanlığı, Tasarı'nın tali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu, ana komisyon olarak İçişleri Komisyonu tarafından görüşülmesini kararlaştırmıştır. İçtüzük gereğince ana komisyon çalışmalarının, makul süre içinde tamamlanacak tali komisyon raporunu da temel alarak yürütmesi gerekir. Ana komisyonda dile getirilen bu durum karşısında Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan "*işlerin yoğunluğu nedeniyle görevin yapılamayacağı yazısı*" getirilmiştir. Oysa Tasarı, Maliye Bakanlığı temsilcilerinin verdiği bilgiye göre, bütçeye aylık 250 milyon TL yılda toplam 3 milyar TL ek maliyet getirme özelliğine sahiptir. Yönetimler arası mali paylaşım sisteminin ilkelerine ve oranlarına ilişkin değerlendirilmeye muhtaç değişiklikler getirmektedir.

Tek komisyon olarak çalıştırılan İçişleri Komisyonu, Tasarı'yı TBMM Başkanlığı'na (8 Ekim 2012) sunulduktan sonra 48 saatlik bekleme süresinin hemen sonunda 10 Ekim 2012 günü görüşmek zorunda bırakılmıştır. Partilere metin üzerinde görüşme ve hazırlanma süresi tanınmamış, bunun yanı sıra Komisyon'un çalışmalarını beş gün içinde tamamlamak zorunda olduğu bildirilmiştir.

İçtüzüğe şeklen uyan, ancak ruhunu derin biçimde zedeleyen bu tarz, Hükümet temsilcilerinin her türlü oylamayı kendi oylarıyla istedikleri gibi sonuçlandırma olanağına sahip bulunmaları nedeniyle her türlü uyarıya karşın terk edilmemiştir.

Tasarı metni, yasa yazım kurallarına aykırı bir metindir. Tasarı, kamuoyunun görüş ve eleştirisine kapatıldığı için yasamanın demokratik yol ve yöntemlerinden yoksunluğun ve yasama hazırlığının bürokratik gereklerinden uzaklığın sonucunda, yasal metinlerde yerleşik hale gelmiş her türlü kuralı ihlal eden bir metin olarak sunulmuştur. Tasarı, ikisi yürütme - yürürlük olmak üzere toplam 7 Madde ile 2 Geçici Madde'den oluşmakla birlikte, toplam 20 sayfa uzunluğunda bir ana metin ve 60 sayfalık eklerle 80 sayfadır. Örneğin Madde 4 üç sayfa, Madde 5 altı sayfa uzunluğunda tek maddedir. Bu özelliğe başka bir örnek, "çeşitli hükümler" başlığının tek temalı ana düzenlemelerden önce Madde 3 olarak yerleştirilmiş olmasıdır.

Tasarı bir "seçim kanunu"dur. Tasarı, Hükümet'in yerel genel seçimleri Mart 2014'ten Ekim 2013 tarihine çekme amaçlı Anayasa değişikliği ile birlikte gündeme gelmiştir. Tasarı açıkça seçim çevrelerini değiştirmektedir. Yeniden ve köklü değişikliklerle yeniden belirlediği seçim çevrelerinin, erkene alınmaya çalışılan ilk yerel seçimlerde uygulanması amaçlanmaktadır. Günümüzde söz konusu seçimlere bir yıllık bir zaman kaldığı göz önüne alındığında, Tasarı'nın bir seçim koşullarını yeniden belirleme özelliğine sahip olduğu akıldan tutulmalıdır.

Tasarı'nın TBMM görüşmelerinde izlenen takvim bakımından görüşmelerin verimliliğini dramatik biçimde düşürecek kadar kısa bir zaman dilimine sıkıştırılmasının yakın nedeni bu durumdur.

TASARININ GENEL YAPISI

Altkomisyonunda görüşülen Tasarı, eklerinden başka, son ikisi yürürlük – yürütme olmak üzere 7 Madde ve 2 Geçici Madde'den oluşmaktadır.

Birinci madde 6 fıkralıdır; Tasarı'nın temelini oluşturmaktadır. Bu maddede büyükşehir sayısı 29'a çıkarılmakta, tümü mülki sınırlar ile özdeş sınırlara kavuşturulmakta ve 29 il özel idaresi, 1582 belediye ile 16.082 köy tüzelkişiliği kaldırılmaktadır.

İkinci Madde 34 fıkralıdır. Bu madde, yeni büyükşehir belediyesi yapılan 13 ili ilgilendirmektedir. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van'da illerin merkezlerinde yeni ilçeler ve bu ilçelerde yeni belediyeler kurularak ilçe sınırları belirlenmektedir. Bu illerdeki belge belediyeleri ve köyler mahalle olarak ilçelere bağlanmaktadır. Yeni kurulan ilçelerin toplam sayısı 24'tür.

Üçüncü Madde 4 fıkralı "çeşitli hükümler"dir. Gerçekte 3 farklı konu düzenlenmektedir.

1. Mahalleye dönüşen köyler için, ilçe belediyeleri ya da istekte bulunursa büyükşehir belediyeleri, tip mimari projeler yapacaklardır.
2. Toplam 29 ilde, kaldırılan il özel idaresinin yetki, görev ve sorumlulukları, ilgisine göre merkezi ya da diğer yerel yönetim kuruluşlarına dağıtılacaktır. Fıkra 4'te bu görev İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.
3. Kaldırılan 16.082 köydeki köy korucuları görevlerine aynen devam edecektir.

Dördüncü Madde 11 fıkralıdır. Yeni bir il birimi kurmaktadır. İl özel idaresi kaldırılan 29 ilde, vali yönetiminde Yatırım İzleme Koordinasyon Merkezi adlı özel bütçeli, tüzel kişilikli bir birim kurulması öngörülmektedir. Bu düzenleme, Altkomisyon'da Hükümet tarafınca geri çekilmiştir. Yerine özel bütçeli ve tüzelkişilikli olmayan ve valilik bünyesine bir alt birim olarak yeniden düzenlenmiştir.

Hükümetin teklifi ile yeni birimin kuruluşu ayrı bir madde olmaktan çıkarılıp, beşinci maddenin fıkralarından biri haline getirilecektir.

Beşinci Madde 47 fıkralı “değiştirilen hükümler”dir. Sıradan ve çok önemli hükümler peş peşidir.

Tasarımın bu maddesinde toplam 10 yasada değişiklik yapılmaktadır. Bunlar 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı Vergi Gelirlerinden Pay Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2972 seçimler hakkında kanun; 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Kanunu'dur.

Başlıca önemli değişiklikler şunlardır:

1. Birinci maddeye uygun olarak büyükşehir belediyesi tanımı, “mülki sınırlara sahip” olarak değiştirilmektedir. (fk. 1/a); Büyükşehir belediyesi kurma tanımı tek ölçüte indirilmiştir: 750.000 il nüfusu (fk. 2); İlçe belediye sınırı mülki sınır olmuştur. (fk. 3)
2. Büyükşehirler “mabet” yapımı bakımı yardımında yetkili kılınmıştır. (fk 10, 13, 27)
3. Büyükşehirlere elektronik haberleşme altyapısı kurmak ve işletmek; ve istasyonlara yer seçim belgesi vermek yetkisi (fk. 14; 28)
4. Madencilik izinleri il özel idaresinden alınıp büyükşehir belediyelerine verilmiştir. (fk. 28)
5. UKOME yeniden düzenlenerek şoförler odası tam üye yapılmıştır (fk. 21)
6. Yerel yönetimlerle dernekler ilişkisi sınırlandırılmıştır. (fk. 29)
7. Merkezden payların oranları ve dağılımı değiştirilmiştir. (fk. 35 – 38)
8. Yol, kanal, su harcamalarına katılma payı belediye meclisi takdirine bırakılmıştır. (fk. 40-42)
9. Vali ve büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik, tüm diğer belediye başkanlarına yeşil pasaport verilmektedir. (fk. 45, 46)

Geçici Madde 1, devir teslim işlemlerini düzenlemektedir.

Devir teslim işlemleri valinin başkanlığında bir komisyon kurularak yapılacaktır. Bu çerçevede 2 önemli konu üzerinde durulmalıdır.

1. İl özel idarelerinin görev – yetki devrinin İçişleri Bakanlığı'na yapılması, mal – personel devrinde buna uyularak davranılması; (fk 4, 5)
2. Kapatılan tüzm tüzelkişilikler için, ilk yerel seçimlere kadar hiçbir karar alamama hükmüyle getirilen dondurma işleminin yaratacağı sorunlar; (fk. 2, 4)
3. Mahalleye dönüştürülen köylerde yapıların ruhsatlandırılmış sayılması (fk. 15)

4. Personel devirlerinde, kamu personeli haklarının korunmak üzere izlenmesi zorunluluğu.

Geçici Madde 2, büyükşehir dışındaki 52 ilde köye dönüştürülen 552 belediye ile ilgilidir.

TÜİK 2011 Adrese Dayalı Nüfus Sayım Sonuçları'na göre nüfusu 2000'den az belediyeler köye dönüştürülmektedir. Bunların toplam sayısı 552'dir.

Buralarda belediye meclisi karar alırsa, ortak sınırı olan ve tüzelkişiliği devam eden bir belediyeye mahalle olarak katılmayı isteyebilirler. Bunu 30 Haziran 2013 tarihine kadar yapabilirler. (fk 23)

Eđer köy daha önce başka köylerle ya da köy kısımlarıyla birleşme yoluyla oluşmuşsa, vali uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığı onayı ile birden fazla köy olarak kurulabilir. (fk 9)

TASARININ İNCELENMESİ

Tasarı, başlığı bakımından Büyükşehirler ile ilgilidir; yerel yönetim alanını düzenlemektedir. Ancak, Tasarı'da getirilen hükümler, yalnızca yerel yönetimlerle ilgili değildir. Tasarı bütün idare örgütlenmesini köklü biçimde değiştirmektedir.

Tasarı'nın başlıca özellikleri, hukuksal bakımdan aşağıda altı başlık halinde incelenmektedir. Siyasal inceleme "değerlendirme" başlığı altında yapılmıştır.

1. MÜLKİ SINIRLARDA BÜYÜKŞEHİR KURULMASI

Tasarının 6 fıkralı birinci maddesi, büyükşehir belediyesi modelini 29 ilde illerin mülki sınırlarıyla özdeşleştirmektedir. Hüküm şöyle düzenlenmiştir:

1. Mevcut 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarını il mülki sınırları haline getirmekte; hali hazırda İstanbul ve Kocaeli'ndeki durumu tüm illere uygulamaktadır.
2. Yeni 13 ilde sınırları yine il mülki sınırı olacak biçimde büyükşehir belediyesi kurmaktadır.
3. Toplam 29 büyükşehir ilindeki 1053 belde belediyesi ile 16.082 köyü mahalle yapmakta, böylece 29 ilde yalnızca bir büyükşehir belediyesi ile buna bağlı ilçe belediyeleri kalmaktadır.
4. İstanbul ve Kocaeli'nde korunan köyleri de mahalleye çevirmektedir.
5. Toplam 29 ildeki il özel idarelerini kaldırmaktadır.
6. Toplam 29 ildeki bucakları ve bucak teşkilatlarını kaldırmaktadır.

Geçici Madde 2'deise, büyükşehir yapılan illerin dışında kalan 52 ilde de, nüfusu 2000'den az belediyeler başka hiçbir özellik göz önünde bulundurulmadan kapatılıp köye dönüştürülmektedir. Bu hükümle de toplam 552 belediye tüzel kişiliğini yitirmektedir.

1. Büyükşehir Belediyesi, Anayasa'nın 127. Maddesindeki "büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimleri kurulabilir" hükmüne dayanılarak kurulmuştur. Anayasa'ya göre bu model "yerleşim merkezleri" için söz konusu olabilir. Oysa "il" ve "ilçe" yerleşim merkezi değildir. Bunlar küçük – büyük çok sayıda yerleşmeyi, yerleşme merkezleri ile mücavir alanlarını, yerleşmeler arasındaki boş dağ, göl, vb. coğrafyayı kapsayan "alan"lardır.

Anayasadaki tanım, büyükşehir belediyesinin il ve ilçe mülki sınırları üzerinde kurulmasına izin vermez. **Düzenleme, getirdiği tanım bakımından Anayasa'ya aykırı'dır.**

2. Tasarı'nın gerekçesine göre, bu hüküm ile belediyelerin "tek merkezden yönetim"i etkinlik ve verimliliği arttıracak, vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamayı sağlayacaktır. Geniş ölçek sayesinde gelişmiş teknolojiler sağlanacak, uzman işgücü istihdam edilebilecek, kaynaklar daha isabetli kullanılacaktır. Mülki sınır, belediye hizmetleri için optimal ölçekte iş görme olanağı verecektir. **Oysa, mülki sınırların mahalli hizmetler için "optimal ölçek" sayılması olanaksızdır.**

3. Büyükşehir belediyesi ve diğer belediyeler "yerel ortak ihtiyaçlar" için kent merkezlerinde kurulur. Mülki yönetim ise, iller ve ilçeler olarak "ulusal ortak ihtiyaçlar" tasarlanır. Bu iki tip toplumsal ihtiyaç birbirlerinden niteliksel olarak farklıdır; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarının varlığı da bu nedenden doğar.

4. Hizmet ve yönetim ölçekleri farklı kriterlere göre belirlenir. Mülki yapılanma yönetim ölçeğidir; sınırlar ulusal siyasi ve idari ölçütler ile belirlenir. Mahalli yapılanma ise, yerel nitelikteki "hizmetler ölçütü"ne göre belirlenir. Hiçbir il ya da ilçe sınırı çöp, su, kanalizasyon hizmetlerinde verimlilik sorunu gözetilerek kurulmamıştır. Ya da hiçbir il ya da ilçenin sınırları konut – işyeri – yeşil alan hesapları yapılarak belirlenmemiştir. Dolayısıyla, mülki sınırların mahalli ihtiyaçlar için "optimal ölçek" olması genel kural değil ancak istisnai bir durum olabilir.

5. Anayasa'nın 126. Maddesine göre iller ve ilçeler merkezden yönetimin gerekleri çerçevesinde ülke genelinden "coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre" kurulurlar. Belediyeler ise, ülke genelinden bakışa göre değil yerinden bakışa göre, yerleşmeler temelinde ve "yerel hizmetler" ölçüsüyle kurulurlar. Yerel yönetimler öbek öbek yerleşmeler için kurulurken, mülki birimler öbekler bütünü için tasarlanır. Dolayısıyla, mülki ölçeğin mahalli ölçek ile özdeşleşmesi, en baştan böyle ortak bir düşünce geliştirilmediğine göre büyük rastlantı olur.

6. Yetkililer, İçişleri Bakanlığı ya da başka bir kurum tarafından, mülki sınırların mahalli hizmetler için uygun ölçek olup olmadığı konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığını belirtmişlerdir. **Düzenlemeye dayanak olarak sunulan herhangi bir bilimsel ya da resmi açıklama ya da gösterge yoktur.**

Sonuç:Büyükşehir modelini, 29 ilde mülki il sınırları ile karşılaştıran maddeler Anayasal, hukuksal, bilimsel gerçeklere aykırıdır.

2. BAZI İL ÖZEL İDARE TÜZELKİŞİLİKLERİNİN KALDIRILMASI

(I)'de özetlenen birinci maddenin 5. Fıkrası, büyükşehir kurulan 29 ilde il özel idarelerinin tüzelkişiliğine son vermektedir.

İl özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının ne olacağı, Madde 3/2 ve 4. Fıkraları ile düzenlenmiştir. Buna göre, 29 il özel idaresinin yetki, görev ve sorumlulukları ile ilgili konularda kanunlarla yapılmış göndermeler “ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazine’ye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bunların bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır.” Tasarı, bu işlemlerle ilgili herhangi bir tereddüt olursa, bunların İçişleri Bakanlığı düzenlemeleriyle giderileceğini belirtmektedir.

a)Tasarı, bu hükmüyle, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görev paylaşımı yapan bir düzenlemedir. Görev paylaşımını bir bakanlığın yönetmelik – genelge düzeyi düzenlemelerine bırakmıştır. Oysa Anayasa, hem idarenin hem de yerel yönetimlerle ilgili temel düzenlemelerin kanunla yapılmasını emreder:

Anayasa 123 -İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

Anayasa 127/2 -Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

İl özel idarelerinin görev, yetki, sorumluluklarının başka bir kurum ya da kuruluşa devri, ancak yasa ile açıkça düzenlenerek yapılabilir. Bu yetki, yasa dışındaki düzenlemeler için kullanılamaz. **Tasarı'nın il özel idaresine ilişkin ortadan kaldırma hükmü Anayasa'ya aykırıdır.**

b) İl özel idaresi, illerin kuruluşu ile birlikte, ayrı bir karara gerek kalmaksızın kurulan birimlerdir. Varlıkları illerin varlığı ile bir bütündür. Bu durum, il özel idaresi tüzelkişiliğinin il mülki kişiliğinden ayrı olarak bazı iller için kaldırılıp bazıları için korunmasını uygulanamaz kılar. Mevcut düzenlemeye göre, bir il ortadan kalkmadıkça il özel idaresi ortadan kaldırılamaz; dolayısıyla bu idareler kısmi olarak kaldırılamaz. İl özel idareleri için başvurulabilecek tek hukuksal yol, bir yasa ile tüm ülkenin illerinde toplam bir değişiklik yapmaktan ibarettir.

c) Belirtilen hukuksal zorunluluk, temel önemde olan bir fiili gereklilikten doğar. Tasarı'nın bazı il özel idarelerini ortadan kaldırması, bu düzenlemeyi “genellik ilkesi”nden uzaklaştırmıştır. Değişikliği 29 ille sınırlı olarak yapmakta, böylece merkezi yönetimi belirli konularda 29 ilde görevli kılariken kalan 52 ilde görevsiz ilan etmektedir. Bu hükümlerle, örneğin bazı Milli Eğitim Bakanlığı hizmetleri 29 ilde bakanlığın bir bağlı kuruluşuna

devredilebilir; kalan 52 ilde il özel idaresi tarafından görülmeye devam edilmesi durumu ortaya çıkacaktır. Bu, farklı illerde farklı merkezi kural ve hizmet uygulaması yapma sorunu ile yüz yüze kalmak demektir.

Sonuç:Varlıkları il kuruluş kararlarına bağlı olan il özel idarelerinin tüzelkişiliği, il ortadan kaldırılmadıkça tek tek ya da grup halinde sona erdirilemez. Bu uygulama merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesine aykırılık oluşturur. Vatandaş açısından ise, Anayasal eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelir.

3. BELDE BELEDİYELERİ ve KÖY TÜZELKİŞİLİKLERİNİN KALDIRILMASI

Tasarı Madde 1/3, büyükşehire dönüştürdüğü 29 ilde 1053 belediyenin ve 16.082 köyün tüzelkişiliğini kaldırmakta, bunları buldukları ilçedeki belediyenin mahallesine dönüştürmektedir. Geçici Madde -2 ise, diğer 52 ilde nüfusu 2000'den az olan 559 belediyeyi köye dönüştürmektedir. Böylece tüzelkişiliği mahalle ve köye dönüştürülen toplam belediye sayısı 1582'ye ulaşmaktadır. Bu kararlar ilgili olarak yerleşmeler konuyla ilgili olarak hiçbir yolla bilgilendirilmemiş, hiçbir belde ve köyde halk oylaması yapılmamıştır. Hükümler uygulamaya girdiği takdirde, ülkede köylerin % 47'si, belediyelerin % 54'ü kapanmış olacaktır.

a) Bu, toptancı ve emredici bir zihniyettir. Yerel tüzelkişiliklerin, yerel halka danışılıp sorulmadan kapatılması, Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı Avrupa Konseyi **Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine ve dolayısıyla Anayasa'nın 90. Madde hükümlerine aykırıdır.**

b) Yerel yönetimler, mevcut Hükümet tarafından "idari ve mali özerklik" özelliğine sahip kılınmışlardır; Hükümet kendi eliyle güçlendirdiği yerel haklar sistematüğini kendisi kırmaktadır.

c) **Köye dönüştürölmek istenen 559 belediye** için 2000 nüfusun herhangi bir yasal geçerliğı yoktur. Belediye kuruluş eşiğı 5000'dir. Belediye kapatma hükmünün neden 2000'den az nüfus olarak seçildiğıne ilişkin açık bir dayanak yoktur. Bu, Hükümet tasarısının keyfi tercihlerinden biridir.

2007 yılında da kapatılmak istenmiş, ortaya çıkan yönetsel kaos, bu yerleşmelerde yaşayanların dinmeyen itirazları ve yargı kararları sonunda uygulanamamıştı. O tarihte çıkarılan 5747 sayılı yasanın ekindeki belediyeler ile şimdi kapatılmak istenen belediyeler karşılaştırıldığında, bunların 426'sının çakıştığı görölmektedir. 2007 düzenlemesi, önemli bir deneyim kazandırmış olması gerekirken, o tarihte ortaya çıkan itirazların yine dile getirilmekte oluşu, durumun tersine olduğunu göstermektedir. Tek ölçütlü genel karar, görölmektedir ki, bu sorunu uygun biçimde çözmeye yetersizdir. Yapılması gereken, bu

konunun bir çalışma başlığı haline getirilmesi, bu çerçevede her bir yerleşme için oradaki sakinlerin yararına ve rızalarına dayalı uygun çözümlerin yaşama geçirilmesidir. Çözüm, yerine uygun çözümler içeren idari kararlar ile bulunmalıdır.

d) Mahalleye dönüştürülmek istenen 1053 belde belediyesi,hiçbir ortak özellik çevresinde birleştirilemeyen bir çeşitlilik içermektedir. Büyükşehir yapılmak istenen 29 ilde yer alan bu beldelerin içinde dünyanın en özel sörf koylarından biri demek olan Alaçatı/Çeşme de vardır; Aydınoğulları Beyliği'nin başkenti ve 1889'dan bu yana belediye olan Birgi/Ödemiş de ya da Antalya'nın Side beldesi de vardır Ordu Mesudiye'nin turizm beldesi belgesine sahip olan Yeşilce de... Özellikle turizm bölgelerinde belediyelerin kapatılması, örneğin Marmaris/Muğla'ya bağlı ve ilçe merkezine 51 km uzaklıktaki Bozburun Beldesi'nde olduğu gibi turizm sektörü bakımından önemli aksamalar yaratacaktır. Özgün tarihsel, turistik, coğrafi özellikleri olan beldeleri, büyükşehirin yerleşik olacağı il merkezinden yer yer 100 km'yi aşan uzaklıktaki köylerin en yakın merkezlerindeki beldeleri toptancı bir yaklaşımla kapatmak, hiçbir "optimum ölçek" gerekçesiyle açıklanamaz. Bu yaklaşımın, Hereke Belediyesi kapatılarak uluslararası önemdeki Hereke İpek Halı markasının mahallede kaybedilmesi gibi büyük maliyetleri olmaktadır.

e) Mahalleye dönüştürülmek istenen 16.082 köy, Türkiye'de köy varlığının yarısının ortadan kaldırılması demektir. Bu yöntem, düzlük alanda ve görece küçük olan bir coğrafyada yakıcı yanlışlara yol açmayabilir. Ancak sert coğrafyaya ve uzak dağ köylerine sahip görece geniş alana sahip illerde mahalle yapılmış köyler gerçeği, bu toptancı yaklaşımın sorunları açıkça göstermektedir.

Daha önemlisi, köy tüzelkişiliği, mahalle tüzelkişiliğinden farklı hak ve ayrıcalıklar yaratır. Mahalle muhtarlıkları mal varlığına sahip değilken, köy muhtarlıkları köy arazisine, kullanma hakkına sahip olduğu orman, mera varlığına sahiptir. Bu yerleşmelerin mahalleye dönüştürülmesi, tüm köy varlıklarının ve kullanma haklarının ortadan kalkması, bunların belediye hukuku çerçevesine taşınması demektir. Sonuçta, Türkiye'nin doğal varlıkları ve nüfusunun yerleşik değerleri, halkın istek ve iradesinden uzaklaştırılmış olacaktır. Köylüden uzaklaştırılmış olan karar mekanizmaları karşısında yerel halk savunmasız ve araçsız kalacaktır. Demokratik hakların kullanılmadığı ve halk denetiminden kurtarılmış yönetimlerin karar verdiği bir yönetim, hiçbir bakımdan demokratik olarak nitelenemez. Geniş ölçeğin etkinlik – verimlilik hırsının bu temel değerleri yok etmesine izin verilemez.

4. BUCAKLARIN KALDIRILMASI

Tasarı'nın ilk maddesinde 6. Fıkra, 29 ildeki bucakları kaldırmaktadır. Bucak –nahiye, 1950'li yıllardan bu yana sayıları sürekli artan ilçeler nedeniyle yerlerini çoktan yitirmişlerdir. İçişleri Bakanlığı'nın bazı kayıtlarında ülke genelinde dolu olan bucak müdürlüğü kadrosu sayısı yalnızca 1 olarak gösterilmektedir. Bucaklar fiilen ortadan kalkmıştır; kağıt üzerindeki varlıkları bile neredeyse kalmamıştır. Bu duruma karşın Tasarı'nın bucakları ülke genelinde

kaldırmaktan neden uzak durduğunu anlamak kolay değildir.

5. MADEN İŞLETMECİLİĞİ RUHSAT YETKİSİNİN BÜYÜKŞEHİRLERE VERİLMESİ

Maden işletmeciliği ile ilgili işlemlerde bazı yetkiler il özel idaresindedir. Tasarı, 29 ilde bu yetkinin kurulacak büyükşehirlere verilmesini öngörmektedir. Altkomisyon çalışmaları sırasında yeniden düzenleneceği görülen bu hükümler, İçişleri Komisyonu'nda dikkatle değerlendirilmelidir.

6. MABETLER İLE İLGİLİ YETKİLENDİRME

Tasarının Madde 5/10, 13, fıkraları, büyükşehirleri mabet yapımı, bakımı, yardımı konularında yetkilendirmektedir. Fıkra 10'a göre büyükşehir belediyeleri mabet binaları ve tesislerini yapmak, onarım-bakımını yapmak, malzeme desteği sağlamak yetkisine sahip kılınmıştır. Aynı yetki, fıkra 13 ile ilçe belediyelerine de verilmiştir.

Konu, İçişleri Komisyonu CHP üyeleri tarafından geniş biçimde değerlendirilmesi gereken bir konu olma özelliğine sahiptir.

“Mabet”, bugüne dek süren tartışmalarda ve Diyanet İşleri Başkanlığı tanımlamalarında, Cem Evleri'ni dışarıda bırakan bir terim olarak kabul edilmiştir.

Mabet –tapınaklar ile ilgili olarak, yerel yönetimlerin herhangi bir yetkisi yoktu. Uygulamada belediyelerin camilerle ilgili çeşitli destek hizmetleri verildiği bilinmektedir. Düzenleme, bunu yasal hale getirmekle birlikte, farklı inanç kesimleri bakımından sorunlu uygulama olasılıklarını artırmaktadır.

Hükmün “ibadet yerleri” olarak değiştirilmesi, İmar Kanunu'nda da bu terim kullanıldığı için daha yerinde olabilir.

TASARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Tasarı, siyasal olarak üç temel özelliğe sahiptir: (1) Türk yönetim yapısını il esasından bölge esasına kaydırmak. (2) Temsili demokrasinin tabanını daraltmak (3) Yönetim ölçeğini yerli ve yabancı yatırımcı – işletmeci ihtiyaçları doğrultusunda genişletmek.

1) Yönetim Yapısını İl'den Bölge'ye Kaydırmak

Ülkemizde merkezi yönetim il esasına dayanır. İller, merkezden yönetim usulüne göre yönetilir. Merkezdeki bakanlıklar alanlarında planlama, düzenleme ve denetleme işlerini görürken, bunların icraatları illerdeki müdürlükler eliyle doğrudan taşrada görülür.

İllerde yerel yönetimler, yerel talep ve girdiler temsili meclis organı sayesinde il özel idaresi eliyle toplanmakta, yerleşme merkezleri ise belediye ve köy adı verilen kentsel ve kırsal yerel tüzelkişiliklerce yönetilmektedir. İl yönetimi çatısı 1840 yılında ortaya çıkan Büyük Meclis – Küçük Meclis uygulamasıyla başlamış, 1864 yılında Vilayetler sisteminin kurulması ve 1913 yılında il genel idaresi – il yerel (özel) idaresi biçimindeki kuruluşla tamamlanmıştır.

Cumhuriyet döneminde il genel idaresi topyekun olarak 1926 ve 1945 yıllarında iki kez, il özel idaresi ise daha yakın bir tarihte 2005 yılında bir kez değiştirilmiştir. Belediye ile köyler 1850'lerde başlayan yapılanmalarına köyler için 1924'te, belediyeler için 1930 ve 2004 yılında verilen yeniden biçimlemeler ile kavuşmuşlardır.

Yüz elli yıllık uzun tarih içinde en büyük tartışma, hem Osmanlı hem Cumhuriyet döneminde birimsel adlandırmayla “il esası – bölge esası” ya da yönetsel adlandırmayla “merkezden –

yerinden yönetim esası” arasında yaşanmıştır. Bu tartışmanın 1913 yılında tarafları Prens Sabahattin – Hüseyin Cahit kişiliklerinde somutlanmış, 1925 yılında ise savları “büyük il – küçük il” taraftarlıkları olarak tarihe geçmiştir. Tartışmanın en somut sonuç verdiği ataklardan sonuncusu 1981 yılında ortaya çıkmış, 71 sayılı MGK kararıyla ülke 8 ‘büyük il’e ayrılarak bunlarda birer bölge valiliği kurulmuştur. Yürürlüğe de giren kararname, sekiz ay sonra kaldırılmıştır. 1980 ve 1990’lı yıllar boyunca değişik zamanlarda parçalı yasal değişiklikler, kimi zaman illerde valileri zayıflatmak il özel idarelerini güçlendirmek, kimi zaman kalkınma ajansları ile alternatif bir yapı yaratmak biçiminde ortaya çıkmıştır.

Tasarı, bu yüzelli yıla uzanan tarihsel tartışmayı sürdürmektedir. Bulduğu çözüm yolu, 1984 yılında uygulamaya giren “büyükşehir belediyesi modeli”dir. Büyükşehir belediyesini 29 ile yayarak, ama en önemlisi seçim ve yetki alanını il bütünü yaparak, il idaresini merkezden yönetim esasından yerinden yönetim esasına kaydırmaktadır.

Türkiye’de belediyeler meclis ağırlıklı değil, başkan ağırlıklı yapılardır. Valilik yönetimindeki iller, Tasarı’da getirilen tüm ili kaplayan belediyeyle birlikte “Başkanlık” yönetimine geçirilmektedir. Aynı güç kaydırma ilçelerde de gerçekleşmekte, kaymakamlar ile aynı alanda yetkilendirilmiş “başkanlar” yaratılmaktadır. Bu değişiklik, illerin merkezden yönetim esasıyla yönetilmesi ilkesini, yerinden yönetim esasına doğru kaydırmak anlamına gelir.

Genel olarak, yönetim ilkesi merkezden yönetim olan alanlara il adı verilirken, yönetim ilkesi yerinden yönetim olan alanlara verilen ad “bölge”dir. Bu terimlerle ifade edilirse, Tasarı il yönetimini bölge yönetimine dönüştürme çabası içindedir.

Türkiye’nin siyasal yapısı üniter devlet esasına dayanmaktadır; bunun yönetsel yapı bakımından zemini merkezden yönetim ilkesine dayanan il yönetimidir. İl yönetimini yerinden yönetim esasına dayandırmak, siyasal olarak federal devlet yapılanmasını hedeflemeyi gerektirir. Böyle bir değişiklik, ancak Anayasa değişikliği ile mümkün olabilecek türden işlerdendir. Dolayısıyla, Hükümet Tasarısı Anayasa’nın üniter devlet ilkesi bakımından kabul edilemez.

Cumhuriyet Halk Partisi, Türkiye Cumhuriyeti’nin üniter yapısının günümüzde hem iç hem dış koşullar bakımından vazgeçilemeyecek temel özelliklerden biri olduğu görüşündedir. Parti, Programı’nda da belirttiği gibi, güçlü bir yerel yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi gerektiğine inanmaktadır. Güçlü bir yerel yönetim sistemi, üniter yapıyı da güçlendirir. Ancak, “yerel yönetimleri güçlendiriyoruz” diyerek devlet alt yapısını Başkanlık Sistemi’ne hazırlayacak idari federalizm uygulamalarının da açık bir biçimde farkındadır. Bu Tasarı, siyasal iktidar yetkililerinin zaman zaman dile getirdikleri “Başkanlık Sistemi”nin hazırlıklarından biri niteliğinde olmak üzere, Türk idari yapısını idari federalizm ilkesi çerçevesinde kurmaya çalıştığı için kabul edilemez.

2. Temsili Demokrasiyi Daraltmak

Çağımızda temsili demokratik mekanizmalar temel önemini sürdürmektedir. Bununla birlikte çağdaş ülkeler, temsili demokrasinin sınırlılıklarını aşmak amacıyla katılımcı demokrasi ilkesi çerçevesinde çeşitli mekanizmalar arayışı ve denemeleri içindedir.

Tasarı ise, Cumhuriyet döneminde önemli ilerlemeler sağlanmış olan temsili demokrasinin yerleşmiş yapısını ortadan kaldırmakta, bu alanı etkinlik – verimlilik gerekçesiyle daraltmaktadır. Somut olarak söylenirse, Türkiye’de doğrudan halk tarafından seçilmiş olan yaklaşık 250.000 seçilmişler sayısını 200.000’e düşürmektedir. Oysa, Türkiye’ye benzer büyüklük sergileyen Fransa’da bu sayı 500.000’in üzerindedir.

Gerçekte seçilmişlerin etkinlik derecesi bakımından değerlendirilirse, köylerin muhtarlık haline getirilmesi sayı üzerinde etki yaratmamakla birlikte yetki ve güç bakımından büyük bir erime yaratmaktadır. Temsili demokrasinin seçilmişlerinden oluşan siyasal nüfus, sayısal

gerilemeden çok daha büyük bir miktarda gücü bakımından eritilmektedir. Vatandaşların tabandan hareket yeteneği ortadan kaldırılmakta, Cumhuriyet döneminin Hükümet tarafından 'elitist' diye damgalanmaya çalışılan genişletilmiş siyasal temsili sözde "verimlilik"e kurban edilmektedir.

3. Geniş Ölçek Kimin İçin?

İllerin, belediye hizmetleri için uygun ölçek olmadığı açıktır. Bunu gösteren şey, Kocaeli'nin 3.500, Konya'nın Belçika'dan daha büyük 38.000 km²'lik yetki alanında çöp, su, kanalizasyon, yeşil alan, vb. belediye hizmetlerinin ortak ölçek konusunda hiçbir ortaklıklarının olmamasıdır. O halde, Tasarı neye dayanarak illeri belediye hizmetleri için en uygun ölçek olarak kabul etmiş olabilir?

Köy ve beldelerde halkın seçimiyle gelen temsilcileri ortadan kaldıran, köyleri mahalleye dönüştürerek bütünsel bir yaşam alanı olan köyleri ilçe belediyesi içinde eriten bu yaklaşım, ölçek ekonomisine yalnızca yatırım – işletme iktisadı açısından bakmaktadır. Bu ölçüt, halkın yerel hizmet ihtiyacını göz önünde bulundurmaya ihmal eder.

Küresel ekonominin dinamikleri, yabancı yatırımcıya ilişkin politikalar, sermaye şirketlerinin yatırım arayışları ve bu geniş ölçek arayıcılarının köy ve belde halklarıyla yalnızca Türkiye'de değil dünya genelinde görülen çatışmaları göz önünde bulundurulduğunda, geniş ölçek kurma arayışının nedenleri görülür hale gelmektedir. Ülkemizde köy sınırları içindeki altın madenciliği, hibrit tohum yetiştiriciliği serbestliği kazanmış küresel firmaların talepleri, Tapu Kanunu'nda yapılan değişiklikle getirilen köy topraklarının yabancılara serbest satışı gibi gelişmelerle birlikte düşünüldüğünde, geniş ölçeğin yerel halkın değil yatırımcı – işletmeci dünyanın ihtiyaçları ile ilgili olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu durumda, Tasarı'nın getirdiği yönetim modelinin güncel iktisat politikalarının zorlamasına bağlı olduğu sonucuna varılabilir. Sorun, bu zorlama karşısında ülkenin doğal varlıkları ve yerel halkın yararları doğrultusunda yönlendirilmesi çabası gösterilmemesindedir. Hükümetin ve ana muhalefetin ortak görevi, tüm gelişmeleri yerel ve ulusal yarar doğrultusunda iş görür hale getirmektir. Hükümet bu görevini ihmal etmiş, Tasarı ile ülkenin ve halkın genel yararını yönetme mekanizmaları kurmayı ihmal etmiştir. Tasarı bu nedenle de desteklenemez.

GENEL SONUÇ:

Cumhuriyet Halk Partisi, Tasarı'nın Anayasa'ya aykırı olması; hukuksal ve bilimsel gerekleri karşılamaktan uzak bulunması; ülkemizin yönetim sorunlarını kangrene çevirecek olması; ve gerçekte bir Tasarı değil Taslak olarak ham bir halde TBMM Başkanlığı'na sunulması nedenleriyle Hükümet tarafından geri çekilmesini uygun görmektedir.

Not:

Tasarı, Mart 2012'de yapılması gereken yerel genel seçimleri 27 Ekim 2013 tarihine erkene çekmeyi amaçlayan Anayasa değişikliği ile ilgili Hükümet önerisi ile birlikte gündeme gelmiştir. Hükümet önerisi 12 Ekim 2012 günü TBMM tarafından referandumla kararlaştırılmak üzere koşuluyla kabul görmüştür. Bu süreç, Tasarı'nın acele içinde görüşürülme nedenidir. Bu durum, Tasarı'yı bir "seçim koşullarını etkileyerek değiştiren yasa" konumuna getirmektedir. Tasarı'nın geri çekilmesi, bu güncel siyasal ortam ve özellik nedeniyle de gerekli görülmektedir.

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER
İzmir Milletvekili
İçişleri Komisyonu Üyesi, Alt Komisyon

CHP Temsilcisi
14 Ekim 2012