16.5.1987 günlü, 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"un 2., 5., 6., 7., 9., 11., 12., 14. ve 16. maddelerinin kimi kurallarının, Anayasa'nın 127. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

(Kısmi RED, kısmi İPTAL kararı verilmiştir.)

3360/m.2, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 16

Esas Sayısı: 1987/18

Karar Sayısı: 1988/23

Karar Günü: 22.6.1988

Resmi Gazete Tarihi: 26 Kasım 1988

Resmi Gazete Sayısı: 20001

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti) TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Erdal İNÖNÜ.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 16.5.1987 günlü, 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"un 2., 5., 6., 7., 9., 11., 12., 14. ve 16. maddelerinin kimi kurallarının, Anayasa'nın 127. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ :

iptal isteminin gerekçeleri özetle şöyledir :

Genel İptal Gerekçesi :

Anayasa'nın127. maddesinin ilk fıkrasıyla tanımı yapılan ve il özel idarelerini de kapsayan "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir."

Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası ise "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." kuralını getirmiştir.

Görülüyor ki, mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerine ilişkin düzenlemelerin yasayla ve yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılabileceği koşulu Anayasa'da öngörülmüştür.

O halde, yerel yönetim ilkesinden ne anlaşıldığının ve yerinden yönetimin hangi nedenle meydana geldiğinin belirlenmesi gerekir.

Devletin, geniş sınırları içinde türlü görevlerini yapabilmesi için, alması gereken birçok kararı yalnızca kendisinin yürütmesi hem çok zaman kaybına yol açar, hem de yerel nitelikte birçok hizmetlerin öneminin merkezî idare tarafından değerlendirilmesi çok güç bir iştir.

Belirtilen nedenlerle, devlet veya merkezden yönetim adına hareket edecek ve yerel nitelikte kuruluşları temsil edecek örgüt ve kişilere gerek vardır. Bunun için de, ya merkezden yönetimin merkeze bağlı ve birer memur olan taşra temsilcilerine merkez adına karar alıp iş yapmaları için geniş yetkiler verilir. Ya da merkezden yönetimin yükünü hafifletecek yerel yönetimler oluşturulur

Ne var ki, yetki genişliğine dayalı yönetim türünde, merkezden yönetimin katı uygulamasının sakıncaları vardır. Merkeze bağlı memurlar, yetki genişliğine sahip olmalarına karşın, yerel gereksinmeleri anlama, değerlendirme ve halka yakın olma yönünden yetersiz kalırlar, yerinden yönetim kuruluşları gibi dinamizm ve hareketlilik gösteremezler. Bu nedenle, organları halk tarafından seçilen yerinden yönetim kuruluşlarına gereksinme vardır. "Yerel yerinden yönetim kuruluşları, yerel çıkarlara, ekonomik, coğrafî ve siyasal duruma göre değişken koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahiptir."

"İşte bu gereksinimler sonucunda merkezi idare dışında özerk, tüzelkişiliğe, karar verme yetkisine sahip yönetim organları seçmenler tarafından seçimle oluşturulan mahallî idareler doğmuştur."

Özerklik; "kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olarak, mahallî idarelerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi anlamını taşır."

Özerk yerel yönetimler, yerel ve ortak nitelik taşıyan gereksinimlere yönelik kamu hizmetlerinin yürütümü için, karar alma ve bunları uygulama hakkına sahiptirler. Karar alma hakkının gerçekleşmesi ise, karar organlarının özgürce ve seçimle oluşumuna bağlıdır.

"Mahallî idarelerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Bu sebepledir ki, mahallî idareler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir."

Merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim hakkı olarak bilinen idarî vesayetle ilgili Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında şu kural getirilmiştir :

"Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir."

Yetki genişliğinde merkezî idarenin bir memuru tarafından ve merkez adına alınmış olan kararlar, her zaman merkezî idare tarafından değiştirilebilir, yerine yenisi oluşturulabilir.

İdarî vesayet denetimi sisteminde ise, idarî vesayet makamlarının yetkisi, yerel yönetimlerin kararlarını onamak, iptal etmek veya yürütülmesini geciktirmek gibi biçimlerde

görülmektedir. Kural olarak idarî vesayet makamları, yerinden yönetim idarelerinin yerine geçerek karar alamazlar.

"İptali istenen bu yasa mahallî idarelerin sahip olması gereken yerinden yönetim ilkesine, mahalli idarelerin işleyişinin görev ve yetkilerinin kanunla düzenleme esasına, idarî vesayet yetkisi gereklerine aykırı düşen bir düzenleme getirmiştir."

İptali istenen yasa maddeleri, aykırı olduklar Anayasa hükümleri ve iptal gerekçeleri :

1. a) Yasanın 2. maddesinin İdareî Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin (İUVKM) 78. maddesine eklediği 13. bend ile : "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur." kuralı getirilmiştir. Bu kural, mahallî idarelerin "...kuruluş ve görevleri ile yetkileri ..." nin ancak yasa ile düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır. Çünkü, Bakanlar Kurulu kararı, yasa yerine geçirilmiştir.

b) İptali istenen bu hüküm, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasının içerdiği yerel yönetim ilkesine de aykırıdır. Çünkü, bu yasa hükmü ile Bakanlar Kurulu kendini, bir özerk yerel yönetim kuruluşu olan ve görevlerine ilişkin kararları kendisinin verdiği İl Öze! İdaresinin yerine koymakta, bu idarenin görev ve yetkileri ile ortak gereksinimlerinin kapsam ve sınırını çizmektedir.

c) Bu hüküm Bakanlar Kuruluna, idarî vesayet yetkisini aşan bir yetki verdiği için Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına da aykırıdır.

İptali gerekir.

2- Yasanın 5. maddesiyle değiştirilen İUVKM'nın 84. maddesinin ikinci fıkrasında "İl özel idaresi bütçenin hazırlanması, il daimî encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir." kuralı yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığının, il özel idaresi bütçesinin hazırlanmasına ilişkin yönetmelik çıkarması, genel gerekçe bölümünde açıklanan yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi, vesayet yetkisini de aşan bir durumdur.

Bu nedenle Yasanın 5. maddesiyle değiştirilen İUVKM'nın 84. maddesinin ikinci fıkrasındaki "...İçişleri Bakanlığınca..." ibaresi, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğu için iptali gerekir.

3- Yasanın 6. maddesiyle değiştirilen İUVKM'nın 86. maddesinin üçüncü fıkrasının 2., 3., 4., 5., 6 bendlerinde İçişleri Bakanlığına verilen yetkiler, Bakanlığın kendini il özel idaresinin yerine koyarak karar almasına imkân vermesi ve adeta bütçeyi yeniden düzenleme yetkisi sağlaması, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi, vesayet yetkisini de aşan ve bir bakıma hiyerarşik bir denetim mahiyeti alan bir yetkiye dönüştüğü için bu fıkralar, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına aykırıdır. İptal edilmeleri gerekir.

4- Yasanın 7. maddesiyle değişik İUVKM'nın 87. maddesinin ikinci fıkrasında "Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer." biçimindeki kural, il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisine ait bir yetkiyi vali

ve ilgili bakana vermektedir. Yerel yönetim ilkesiyle vesayet kurumuyla bağdaştırılmasına olanak bulunmayan bu kural Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına aykırıdır, iptali gerekir.

5- a) Yasanın 9. maddesiyle değiştirilen İUVKM'nın 100. maddesinin birinci fıkrasında merkezî yönetimin birer temsilcisi durumundaki kaymakamların, özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacakları hususu öngörülmüştür. Bu hüküm, kaymakamın yürüteceği il özel idaresi hizmetlerinde, seçilmiş kadrolar ve bunların oluşturduğu sorumlu organlar dışlanmış olacağından yerinden yönetim ilkesi ve vesayet sistemi ile çatışmaktadır. Bu nedenle anılan kural, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırılık oluşturduğundan iptali gerekir.

b) Aynı maddenin ikinci fıkrası, "Yaptıkları bu hizmetler karşılığında kaymakamlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yeralan 1 inci derecenin son kademesi gösterge rakamının, bütçe kanunlarında Devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yarısını aşmamak üzere her yıl İçişleri Bakanlığın-" ca tespit edilecek miktarda aylık ödeme..." yapılması olanağını getirmiştir. Bu- hüküm ile İçişleri Bakanlığına kamu görevlileri için aylık saptamak yetkisi verilmektedir. Böylesine bir yetki, Anayasa'nın128. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin, ... aylık ve ödenekleri ... kanunla düzenlenir." biçimindeki hükme aykırıdır. İptali gerekir.

6- Yasanın 11. maddesiyle değişik İUVKM'nın 116. maddesi, birer kamu görevlisi olan ve bu nedenle özlük hakları ve ödenekleri memurların tabi oldukları hükümlere tabi bulunan il genel meclisi başkan ve üyelerine ödenecek ödenek miktarının, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile saptanacağını belirlemektedir. Yasa ile yapılması gereken bir işlemin, Bakanlar Kurulu kararına bağlanması, Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

7- Yasanın 12. maddesiyle değiştirilen İUVKM'nın 119. madde si, il genel meclisinin görev ve yetkileriyle doğrudan ilgili bulunan il genel meclisinin çalışma esas ve usullerini belirleyecek yönetmelik çıkarma yetkisini İçişleri Bakanlığına vermektedir. Bu düzenleme, yerinden yönetim ilkesi, vesayet yetkisinin gerekleri ve il genel meclisinin görev ve yetkilerinin ancak yasa ile belirlenebilmesi açısından Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırılık oluşturmaktadır. İptali gerekir.

8- Yasanın 14. maddesinin değiştirdiği İUVKM'nın 136. maddesinin son fıkrası Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrası uyarınca seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması gereken ve il özel idaresinin aynı zamanda karar organı durumunda bulunan İl Daimî Encümenine, merkezî idarenin uzantısı olan İl Özel İdare Müdürünün, Köy Hizmetleri İl Müdürünün, Bayındırlık ve İskân Müdürünün "tabiî üye" sıfatıyla katılmaları olanağını sağlayan bir düzenleme getirmiştir.

Bu hüküm, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırıdır. İptali gerekir.

9- Yasanın 16 ncı maddesiyle değişik İUVKM'nın 141. maddesi, valinin, il daimî encümeninin kararlarını yasa, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına ve kamu yararına aykırı görmesi halinde, kararın alındığı toplantıyı izleyen ilk toplantıda bir defa daha

görüşülmesini isteyebileceği, encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ettiği takdirde encümen kararının kesinleşmiş olacağı kuralına yer vermektedir.

Encümenin 2/3 çoğunluğu 6, seçimle gelmiş üye sayısı ise 5 olduğundan, valinin görüşü doğrultusunda hareket edecek merkezî idare görevlisi tabiî üyelerin oyları karşısında, encümenin seçimli üyelerinin ısrarı anlamsız kalacaktır.

Madde bu haliyle, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırıdır. İptali gerekir.

II- YASA METİNLERİ :

A. İPTALİ İSTENEN YASA KURALLARI :

16.5.1987 günlü, 3360 sayılı Yasanın iptali istenen hükümleri de içeren maddeleri şunlardır :

1. "MADDE 2. - İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 78 inci maddesinin "son iki fıkrası" madde metninden çıkarılmış ve bu maddeye aşağıdaki 13, 14, 15 inci bentler eklenmiştir.

13. İl özel idaresi, mahallî müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür. İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.

14. İl özel idaresi, İl'in mahallî hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve il'in imkân ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir.

Yıllık programlar; genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahallî idarelere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanır. Söz konusu programların il genel meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe girer. Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ödeneği aktarılarak yürütülen işlerde onay makamı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır.

15. Genel, katma ve özel bütçeli idareler bu maddenin 13 üncü bendindeki esaslar dahilinde kendi bütçelerinde yer alan ödenekleri il özel idarelerine aktarırlar."

2. "MADDE 5.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 84 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Madde 84.- İl özel idaresi bütçesi, genel bütçe malî yılına paralel ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlanır.

İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması, il daimî encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

3. “MADDE 6.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 86 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 86.- İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Bütçe, içişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

İçişleri Bakanlığı;

1. Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,

2. İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konuları kanunî hadde çıkarmaya,

3. İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanunî yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanunî hadde indirmeye,

4. Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,

5. Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanunî hadde indirmeye,

6. Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya,

Yetkilidir.

Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığınca bütçede değişiklik yapılamaz.”

4. “MADDE 7. - İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 87 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 87. - Vali il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezî idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür.

Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer.”

5. “MADDE 9.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 100 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 100.- Kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar. Kaymakamlar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur.

Yaptıkları bu hizmetler karşılığında kaymakamlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan 1 inci derecenin son kademesi gösterge rakamının, bütçe kanunlarında Devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yarısını aşmamak üzere her yıl İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek miktarda aylık ödeme yapılır.”

6. “MADDE 11.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 116 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 116. - İl genel meclisinin başkan ve üyelerine toplantıların devamı süresince her gün için 400 gösterge rakamının bütçe kanunlarında Devlet memurları maaşı için her yıl belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı aşmamak üzere ödenek verilir.

Bu ödeneğin miktarı, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilir.”

7. “MADDE 12.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 119 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 119.- İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.”

8. “MADDE 14.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 136 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 136.- İl genel meclisi, her dönem başı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla encümene 5 asıl, 5 yedek üyeyi ayrı ayrı seçer.

İl daimî encümenine seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olması zorunludur. Merkez ilçe dahil ilçe sayısı 5'ten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir. Oyların eşitliği halinde ad çekmeye başvurulur.

Her üye yukarıdaki fıkra hükmüne uymak suretiyle en çok 5 üye için oy kullanabilir.

Encümen üyelerinin görev süresi bir yıldır. Süreleri dolan üyeler yeniden seçilebilirler.

Asıl üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması halinde 2 nci fıkra hükmüne uyulmak suretiyle yedek üyeler vali tarafından en çok oy alandan başlamak üzere sırayla göreve davet olunur. Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da seçilmiş üyeliklerin boşalması halinde meclisçe noksan asıl ve yedek üyelikler için seçim yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.

İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü il daimî encümeninin tabiî üyesidir.”

9. “MADDE 16.- İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 141 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 141.- İl daimî encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında encümen, gerek görüldükçe vali tarafından toplantıya çağırılabilir. İl daimi encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.

Vali; il daimi encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; Meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir.

Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur.

Vali gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. İlgili idari yargı merciince verilen karara göre uygulama yapılır."

B- DAYANILAN ANAYASA KURALLARI :

İptal istemine dayanak gösterilen Anayasa kuralları şunlardır :

1. "MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî 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 mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

2. "MADDE 128.- Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Orhan ONAR, Mahmut C. CUHRUK, Necdet DARICİOĞLU, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Muammer TURAN, Servet TÜZÜN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Adnan KÜKNER ve Ahmet Oğuz AKDOĞANLI'nın katılmalarıyla 2.9.1987 günü yapılan ilk inceleme toplantısında "Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine..." oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenen yasa ve dayanılan Anayasa kurallarıyla bunların gerekçeleri, ilgili öteki yasama belgeleri incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"un kimi kurallarının Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Anamuhalefet Partisi TBMM Grup Başkanı tarafından açılan iptal davasında ileri sürülen savlar, Anayasa'nın 127. maddesinin öngördüğü ve yerel yönetimlerin kuruluş esasları ve organlarının oluşum biçimlerinin yasa ile belirlenmesi gereken birer kamu tüzelkişisi oldukları kuralına, yerinden yönetim ilkesine ve idarî vesayet yetkisine dayandırılmaktadır. 3360 sayılı Yasanın iptal istemine konu edilen hükümlerinin hemen tümü için sık sık değinilen bu temel kavramların ilgili maddelerde irdelenmesine geçmeden önce, il özel idareleri bakımından ve tarihsel süreç içinde somutlaşan olguların, gelişimin ortaya koyduğu verilerin de gözönünde bulundurulması suretiyle kısaca incelenmesi, anayasal yargı denetimine ışık tutacağı düşüncesiyle gerekli görülmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin yüzyılı aşkın bir geçmişi vardır. Bunlardan il özel idaresi ilk kez, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, eyalet esasından il birimine geçme gereksinimi sonucu 1864 yılında yürürlüğe konulan "Teşkil-i Vilâyet Nizamnamesi" ile kurulmuştur.

Bu Nizamname (Tüzük) uyarınca, her ilde valinin başkanlığında, din ayırımı gözetilmeden yöre halkından oluşan, yerel nitelikteki sınırlı ve sayılı konularda görüş ve dilekleri saptayan bir organ olarak Genel Meclislere yer verilmiştir. Bu meclislerin öneri kararları, vali tarafından merkezi hükümete sunulup padişahın onayı alındıktan sonra, yine vali tarafından uygulanabiliyordu.

1870'te mevcut tüzük kaldırılarak yerine, il özel idareleri açısından işlevleri ve görev türleri biraz daha genişletilmiş bir statü getiren "İdare-i Umumeye-i Vilâyet Nizamnamesi" yürürlüğe konulmuştur.

Her iki tüzüğün de idare hukuku bakımından önemli ve belirgin özelliği, kesin kararın tek ve mutlak iradeye, yani padişahın onayı koşuluna bağlı tutulmasına ve tüzelkişiliğin bulunmamasına karşın, yerel iradenin kendi sorunları ve gereksinimleri üzerinde sınırlı biçimde de olsa söz sahibi olmaya başlaması dönemini açması, bir bakıma katılımcı yönetime kapıyı aralamasıdır.

1876 da ilân edilen Kanun-u Esasî, görevleri ve üye seçimleri yasa ile belirlenecek meclis-i umumîlerin oluşumuna olanak sağlayarak il yerel yönetimlerini daha da geliştiren hükümler getirmiş, sorunların son ve kesin çözümünde padişah iradesini egemen kılan tüzükteki mutlak yetkiyi, Anayasa ve yasa düzenlemelerine aktarmıştır. Ayrıca, iller için, "tevsi-i mezuniyet" (yetki genişliği) ile "tefrik-i vezaif" (görev ayrımı - görev bölüşümü) esaslarını getirmiştir.

Ne var ki, Kanun-u Esasî, padişahın Meclis-i Mebusan'ı tatil etmesiyle uzun yıllar uygulamadan kalktığı için, il yönetimine ilişkin özel yasa çalışmaları da, 1908 de İkinci Meşrutiyetin ilânına kadar askıda kalmıştır.

Bu dönemde "Vilâyet Kanunu" adı ile hazırlanan ve ilin hem genel, hem de özel yönetimini düzenleme amacını güden bir tasarı, yasama organında görüşülmeye başlanmışsa da, 1911'de Balkan Savaşı'nın çıkması sonucu yasalaşamamıştır. Bunun üzerine hükümetçe, Kanun-u Esasî'nin verdiği yetkiye dayanılarak 13 Mart 1329 (1913) tarihinde "İdarei Umumiyei Vilâyet Kanunu Muvakkati" yürürlüğe konulmuştur.

149 maddeden oluşan bu geçici yasa, 74. maddeye kadar olan BİRİNCİ KISIM ile "İdare-i Umumeye-i Vilâyet" başlığı altında illerin genel yönetimini, 75. maddeden 149. maddeye kadar devam eden İKİNCİ KISIM ile de "İdare-i Hususiye-i Vilâyet" başlığı altında illerin özel yönetimini düzenlemiştir.

Geçici Yasa, 75. maddesinde yer alan "Vilâyet emval-i menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdut vezaif-i hususiye ile mükellef bir şahs-ı manevidir..." biçimindeki hüküm ile sadece ilin tanımını yapmakla kalmamış, aynı zamanda ilin bir "tüzelkişilik" sahibi olduğunu da vurgulamıştır.

Yine bu Geçici Yasa'nın 76. maddesinde "Vilâyetin umur ve menafi-i hususiyesini tedvir ve muhafaza ve onu temsil ve teşhis eden vesait-i idariye, vali-i vilâyet ile meclis-i umumî-i vilâyet ve encümen-i vilâyettir." biçiminde ifade edilen hüküm, ilin organlarını belirlemektedir.

Geçici Yasa'nın anılan bu iki maddesinin İdare Hukuku açısından taşıdığı önem, yerel yönetim alanında il özel yönetimlerine yasa ile tüzelkişilik tanımasında ve organlarını sayarak, açıkça adından söz etmemesine karşın, özerkliğin öğelerini içermesinde görülmektedir.

Kurtuluş Savaşı sırasında, 1921 yılında, Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, il genel yönetimi yanında, il özel yönetimi için üyeleri iki yıllık süreyle ve il halkınca seçilecek "Vilâyet Şûrası" sistemini getirmiştir. Vilâyet Şûrası'nın kendi üyeleri arasından seçilen bir başkan tarafından yönetilmesi, Büyük Millet Meclisi'nin ildeki temsilcisi ve il genel yönetiminin başı olan valiye, ancak genel yönetim görevleriyle il özel yönetimi görevleri arasında bir çatışma olması durumunda müdahale yetkisinin tanınmış olması, daha ileri bir özerklik ve yerel yönetim anlayışını göstermekteydi. Buna karşın, bu kurallar da yürürlük olanağı bulmadan yerini 1924 Anayasası'na bırakmıştır.

1924 Anayasası ise, iller için yine "yetki genişliği" ve "görev ayırımı" ilkesini ve tüzelkişilik getirmekle yetinmiş, ayrıntılı hükümlere yer vermemiştir. İdare-i Umumeye-i Vilâyet Kanun-u Muvakkatı'nın, illerin genel yönetimini düzenleyen tüm hükümleri, 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ise de, gereksinim ve önerilere karşın, il özel yönelimleri için yeni bir yasa çıkarılamamıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bilim ve teknolojide gözlenen hızlı gelişmeler yanında, ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlardaki çok boyutlu değişmelerin etkileri, ülkemizde de görülmeye başlamıştır. Merkezî yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerde de hizmetlerin içerikleri, uygulanma teknik ve araçları yeni boyutlar kazanmıştır.

Çok partili siyasal yaşama geçilmesiyle, tek partili sessiz yönetim tipinden çok sesli toplum yaşamı evresine girilmiş, yeni koşulların baskısı yönetim yapılarının işlev ve etkinliklerini tartışma zeminine çekmiştir. Bu evrede, özellikle yerel yönetimler, daha güçlü özerk bir statüye kavuşma amacıyla birikmiş istemlerini sürekli yoğunlaştırırken, merkezden yönetimin geleneksel esirgeyici ve duyarlı tavırlarını karşılarında bulmuşlardır. Akılcı, uyumlu, dengeli çağdaş ve üretken birer yerel yönetim yapısını oluşturma gereksinimine karşılık, klasik bürokrasinin egemen olduğu merkezden yönetimin uygun gördüğü takdire dayalı ölçüler, çelişki ve çekişmelerin sürekli ve başlıca nedenlerinden biri olmuştur. Özellikle il özel yönetimlerinin yürüttükleri ve çoğunluğu kırsal alana yönelik yerel nitelikli bir çok görevlerin ve akçalı kaynakların, çıkarılan yasalarla doğrudan merkezden yönetime, merkezden yönetimin taşra birimlerine ya da bazı hizmet ademi merkeziyeti kuruluşlarına aktarılmasındaki ve zamanla varlık nedenlerinin bile tartışma konusu haline getirilmesindeki başlıca etkenlerden birinin, bu çelişki ve çekişmelerin olduğu söylenebilir.

Soruna çözüm arayışları, siyasal partilerin programlarında ve seçim bildirgelerinde sundukları seçeneklerin güncelliğini sürekli korumuştur.

İl genel yönetimini yeniden düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1949 yılında yürürlüğe girdiği halde, aynı yıllarda hazırlanan ve il özel yönetimlerini düzenlemeyi amaçlayan iki tasarı yasalaşamamıştır.

1961 Anayasası, 112. maddesindeki "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." biçimindeki hükmüyle hem açık ve seçik bir saptamada bulunmuş, hem de yönetimin bütünlüğü ilkesini ve yasa ile düzenlenme koşulunu getirmiştir.

Anılan Anayasa'nın 116. maddesi ise, yerel yönetim türlerinin il, belediye ve köyler olduğunu, genel karar organlarının halk tarafından seçileceğini, kamu tüzelkişiliğine sahip olduklarını, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceğini, bu yönetimlerin kuruluşlarının, kendi aralarında birlik kurmalarının, görevlerinin, yetkilerinin, maliye ve kolluk işlerinin ve merkezden yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin yasa ile düzenleneceğini, bunlara görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağını temel kurallar olarak öngörmüştür

Her iki maddenin birbirini tamamlayan ve güçlendiren ortak özellikleri, yerinden yönetimlerin demokratikleşme sürecindeki konumlarının ve işlevlerinin yasaya dayalı çağdaş bir anlayışla belirginleştirilmesi olarak gösterilebilir.

Ne var ki, anayasal bir gerek olarak başlayan planlı kalkınma döneminde de yerel yönetimleri, bu arada özellikle il özel yönetimlerini yeniden yapılaştıracak yasal düzenlemeler, yine gerçekleştirilmemiştir. Aksine, bir yandan çıkarılan yasalardaki açık ya da örtülü hükümlerle il özel yönetimlerinin yerel nitelikli görevlerinin merkezden yönetime aktarılması sürdürülmüş, öte yandan, içeriği boşaltılan bu yönetimlere, yasa yerine yönetsel karar ve buyruklarla yeni görevler yüklenmeye çalışılmıştır. Toplum Kalkınması, Kırsal Alandaki Dağınık Yerleşim Birimlerinin Toplulaştırılması Projeleri (Köykent, Merkez Köyler, Tarım Kentleri), İl Mahallî İdareler Planlaması (İLMİP), Yerel Küçük Tasarrufların Değerlendirilmesi, İlçe Özel Yönetimleri gibi ilginç model ve işlev arayışları, öğreti ve

uygulamanın gündemlerinde çekici konular durumuna gelmiş, siyasal partilerin programlarında seçenek ve önerilere dönüşmüştür.

1982 Anayasası da 123. ve 127. maddelerinde, 1961 Anayasası'nın anılan iki maddesindeki esasları korumakla beraber, bir yenilik olarak "yerinden yönetim ilkesi" ni getirmiş, ayrıca İçişleri Bakanına "... görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, ...geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar..." uzaklaştırabilme yetkisini tanımış; idarî vesayet yetkisinin öğelerini sayarak belirlemiş ve sınırını çizmiştir.

Anayasa'nın öngördüğü bu ilke ve kurallara uygun olarak, yerel planda yoğunlaşıp gelen beklentilerin, hukuk devleti anlayışıyla ve çağdaş boyutlarda tatmin edici özellikle karşılama gereksiniminin güncelliği sürerken, il özel yönetimlerine ilişkin ve kimi hükümleri iptal istemine konu olan 3360 sayılı Yasa çıkarılmış ve bu Yasanın 1. maddesiyle İdare-i Umumeye-i Vilâyet Kanun-u Muvakkatı'nın adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Bu nedenle yasa artık bu adla anılacaktır.

A - 3360 SAYILI YASANIN 2. MADDESİ :

İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 78. maddesinin son iki fıkrası, 3360 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle kaldırılarak, bu maddeye 13., 14., 15. bentler eklenmiştir. İptal istemi, il özel yönetimlerinin görevlerini topluca sayan 13. bendin birinci tümcesinden sonra gelen ve "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur." biçimindeki kurala ilişkindir. Davacı, anayasaya aykırılık savını, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki "yasa" koşuluna, "yerinden yönetim ilkesi "ne ve beşinci fıkrasındaki "idarî vesayet yetkisi "ne dayandırmaktadır.

Anılan yasa hükmü hakkında sağlıklı bir yargıya varabilmek için, yerel yönetimlerin hukuksal yapıları üzerinde kısaca durmakta yarar görülmüştür. Bilindiği üzere, uygarlığın sürekli gelişmesi, bilim ve teknolojinin hızla ürettiği yenilikler ve hukuk evrimi sonunda çok çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel ya da toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik devlete ait tüm görevleri, ülke düzeyinde tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin biçimde yerine getirebilme olanaksızlığı, bunların bir bölümünün anayasa ve yasalara dayalı olarak oluşturulan, hukuksal yapıları ve işlevleri farklı kamusal örgütlere devrini zorunlu kılmıştır.

Yerleşmiş bir esasa göre, merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi de amaçlayan bu devir usulü iki yoldan gerçekleşmektedir. Birincisi, görevlerin bir bölümünün yürütülmesi için gerekli kararlan almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerin, yasa ile, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan memura tanınması yöntemidir. Buna, "yetki genişliği" adı verilmektedir. Devlet ve hükümetin temsilcisi vali ve büyük elçiler, Bakanlar Kurulu'nun ya da ayrı ayrı her bakanlığın taşradaki birimleri bu sistemin örnekleridir. Yetki genişliğinde, kamu tüzelkişiliği, dolayısiyle özerklik söz konusu değildir. Karar alma ve uygulama yetkisine sahip gerçek kişi, tamamiyle merkezden yönetimin içindedir. Merkezi temsil ve onun adına hareket eder. Hiyerarşik denetime tâbidir. Hiyerarşi merkezî yönetimin yetki ve sorumluluğunun bütünlüğünü ve birliğini sağlayan bağ ve güçtür. Bu anlamda ve Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca "... merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre..." kurulan iller, yetki genişliği esasına dayanır.

İkinci yöntem ise, öğretide "idarî ademimerkeziyet", Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde "yerinden yönetim" adı verilen oluşumlarda görülmektedir. Kamu tüzelkişiliğine, dolayısıyle yönetsel özerkliğe sahip olan bu yönetimlerin hukuksal varlıkları, ya doğrudan Anayasa'nın bir maddesinden, ya da yine Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ifadesini bulan "... kanunla veya kanunun açıkca verdiği yetki..."den kaynaklanır. Yerinden yönetimler, "hizmet ademimerkeziyeti" (işlevsel yerinden yönetimler) ile "mahallî idareler" (yerel yerinden yönetimler) olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Ortak yanları, her ikisinin de "idarî vesayet" denetimine tâbi olmaları; farklılıkları ise, özerkliğin, işlevsel yerinden yönetimlerde hizmetin kendisine, yerel yerinden yönetimlerde ise, yöre halkının kendi adlarına "irade izharı" için seçtikleri organlara tanınmasıdır.

Bu açıklamalara göre iller, bir yandan Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca yetki genişliği sistemi içinde merkezden yönetimin bir kademesi; öte yandan Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca kamu tüzelkişiliğine ve yönetsel özerkliğe sahip, idarî vesayete tâbi, yerel yerinden yönetimlerin bir türü olmaktadır. Genel anlamdaki tanımıyla özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir. Yerel yönetimler açısından özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.

Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen "yerinden yönetim ilkesi", aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır. Öğretide de işaret olunduğu üzere, bu ilke; yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü "idarî vesayet", merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, "... mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması..." amaçlarına yöneliktir. Ayrıca, idarî vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir.

Yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar üzerinde yapılan bu açıklamalar da göstermektedir ki, yerel yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezî yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idarî vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, "yasallık" vazgeçilmez bir koşul olmaktadır. Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri bu koşulu açık-seçik vurgulamaktadır. O halde:

1 - İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 78. maddesine, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle eklenen 13. bendin ikinci tümcesiyle "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı..."nın saptanması yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi, yasallık ilkesi ile çatışmaktadır. Burada Bakanlar Kurulu kararı, yasa yerini almaktadır.

Bakanlar Kurulu'na bu yetkinin yasayla verilmiş olması da, Anayasa açısından yasal düzenleme koşulunun yerine getirildiği biçiminde yorumlanamaz. Anayasa Mahkemesi'nin

konuya ilişkin kararlarında ortaya koyduğu ölçütlere göre, yasa koyucu, genel kuralları koyarak yönetime, takdir yetkisine göre düzenleyebileceği bir alan bırakırken, Anayasa'nın öngördüğü yönetimin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek nesnel kurallara bağlamalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 tarih ve Esas : 1967/41, 1969/57 Karar sayılı kararında; "Hukuk devletinde, Devlet yönetimi, nesnel kurallarıyla olur ve hukuk devletinde bu türlü düzenlemelerin bütün yurttaşlara olabildiğince fırsat eşitliği sağlayacak biçimde olmasına engellik edecek koşulları kapsamaması gerekir. Bütün bunlar, temel ilkelerin hepsinin yasa koyucu tarafından konulması ve ancak yasa koyucunun uygun göreceği ayrıntıların yürütmece düzenlenmesi yolunun seçilmesini zorunlu kılar." denilmekte, nesnel kurallara bağlamanın "temel esaslar"m ya da "temel hükümler"in yasada yer alması, "uzmanlık" ve "yönetim tekniği"ne ilişkin konuların düzenlenmesinin ise, yürütme organına bırakılması yolu ile sağlanacağı belirtilmektedir.

3360 sayılı Yasanın, il özel yönetimlerinin görevli olduğu, "...mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı"nı saptama yetkisini Bakanlar Kuruluna vermesi, özel bilgi ve becerileri gerektiren "uzmanlık"^ ya da uygulamada uyum ve beraberlik sağlamayı amaçlayan "yönetim tekniği" ile ilgisi olmayıp, doğrudan "temel esaslar"a ya da "temel hükümler"e yöneliktir.

Yine Anayasa Mahkemesi, 4.2.1966 tarih ve Esas 1965/32, Karar: 1966/3 sayılı kararındaki "Yasama organının sınırları belli edilen konularda yürütme organına düzenleme görevi verebilmesi hususunun öğretide kabul edildiği bilinmekle beraber, bunun yasa koyucuya belli konuların bir yasa ile düzenlenmesi görevinin Anayasa ile özel olarak verilmiş olması hallerine kadar uzatılmasına olanak bulunmamaktadır. Zira bu hallerde, yasa koyucunun, Anayasa ile kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem görevi veren Anayasa kuralına, hem de Anayasa'nın 5. maddesindeki yasama yetkisinin devrolunamayacağı kuralına aykırı olur." görüşüyle konuyu belirginleştirmiştir. Demek oluyor ki, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'den bu yana tüm Anayasaların duyarlı ve tutarlı biçimde koruduğu "yasallık ilkesi", 3360 sayılı Yasa ile Bakanlar Kurulu yetkisine dönüştürülmüştür. Bu durumun, Anayasa'nın anılan hükümleriyle bağdaştırılması olanaksızdır.

2- Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen yerinden yönetim ilkesi, daha önce de açıklandığı gibi yerel yönetimlerin özerkliğini pekiştirmektedir. Gerek bu fıkrada, gerek 123. maddenin birinci fıkrasında sözü edilen "görevler" sözcüğünün, yine Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında ifadesini bulan "mahallî müşterek ihtiyaçlar"ı kapsadığı açıktır. Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Bu gereksinimleri yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur. Yerel ortak gereksinimlerin kapsam ve sınırının saptanması yetkisinin, merkezden yönetime, yasadaki ifadesiyle Bakanlar Kuruluna verilmesi, bu yetkinin siyasal yönlendirme, kayırma ya da caydırma amacıyla da kullanılabileceği, sübjektif takdir ve tercihlerle bölgeler arasında dengesizliklere yol açabileceği kuşku ve olasılığını giderebilecek nitelikte değildir.

Şu halde yapılan düzenlemeyle Bakanlar Kuruluna, "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı ..."nı saptama yetkisinin verilmesi, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve daha önce açıklanan "yerinden yönetim ilkesi" ile, bir başka ifadeyle "özerklik" kavramıyla bağdaştırılamaz.

3- Anılan Bakanlar Kurulu yetkisinin, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında sayılan "... mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla..." idarî vesayet kurumuna dayandırılması da olanaksızdır. Daha önce de açıklandığı üzere, idarî vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup, sınırsız ve takdire bağlı değildir. İdarî vesayetin, genel bir yetki olmadığı, yasalarla sınırlı ve sayılı bulunduğu, öğretide de vurgulanmaktadır.

Oysa, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesinin getirdiği düzenleme, Bakanlar Kuruluna, genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki tanımaktadır. İdarî vesayet yetkisini de aşan bu hükmün Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına aykırılığı açıktır.

Belirtilen nedenlerle, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 78. maddesine eklenen 13. bendin "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur." biçimindeki ikinci tümcesinin; Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği, 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü, 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki yerel yönetim ilkelerine ve beşinci fıkrasındaki idarî vesayet yetkisine aykırılığı nedeniyle iptali gerekmektedir.

Bu görüşe Necdet DARICIOĞLU, Servet TÜZÜN ve İhsan PEKEL katılmamışlardır.

B- 3360 SAYILI YASANIN 5. MADDESİ :

Yasanın bu maddesinin değiştirdiği İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 84. maddesinde ikinci fıkra olarak yer alan "İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması, il daimî encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir." biçimindeki hükmün, davacı tarafından, il özel yönetimlerinin kendi bütçelerini yapmalarının en önemli görevlerinden biri olduğu, dolayısıyle kendi görevlerini nasıl yapacaklarını kendilerinin saptamasından daha doğal bir husus olamayacağı, bunun vesayet yetkisini de aşan bir durum yarattığı gerekçesiyle, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki yerel yönetim ilkesine, beşinci fıkrasındaki idarî vesayet yetkisine aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek iptali istenmiştir.

Yasanın bu hükmüyle İçişleri Bakanlığı'na yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınması, evvelce de yasal dayanağı bulunmadığı halde uygulanan yöntemi yasalaştırmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen konular, bütçenin hazırlanmasından kabulüne kadar geçen evrede, sadece biçim ve süre koşulları gibi yönteme ve bütçe tekniğine ilişkin hususları içerdiğinden, ülke düzeyinde uygulama birliğini ve uyumunu da sağlar. Kalkınma plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasının gerektirdiği nicelikli ve nitelikli bilgilerin toplanmasına dayanak, bilimsel araştırmalara kaynak oluşturur. Bu açıdan kamu yararının varlığı yadsınamaz.

Ayrıca, yapılan düzenleme, salt bir vesayet denetimi olmamakla beraber, idarî vesayet kurumuna ilişkin Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki "...mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması

...” kuralıyla da uyum halindedir. Vesayet makamlarının denetimini kolaylaştırmaktadır ve yasa koyucunun takdir alanına girmektedir.

Şu halde, Yasanın 2. maddesi için açıklanan gerekçeler uyarınca yerinden yönetim ilkesine aykırılık ve idarî vesayet yetkisini aşan bir durum söz konusu değildir.

Belirtilen nedenlerle, 3360 sayılı Yasanın 5. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 84. maddesinin ikinci fıkrasındaki “... İçişleri Bakanlığınca...” ibaresinin, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğundan bahisle davacı tarafından ileri sürülen iptal isteminin reddi gerekmektedir.

C- 3360 SAYILI YASANIN 6. MADDESİ :

Yasanın bu maddesi, İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 86. maddesini değiştirerek, il bütçelerinin onaylanmasını ve vesayet mercii olan İçişleri Bakanlığı'nca hangi konularda vesayet yetkisinin kullanılacağını gösteren bir içerikte düzenlenmiştir.

Bu maddenin önceki metninde, il genel meclislerince kabul edilen il bütçelerinin valiler tarafından İçişleri Bakanlığına gönderileceği, burada Mahallî İdareler Umum Müdürlüğünün başkanlığında oluşan bir komisyonda ve 84. maddede belirlenen ölçütlere uyularak bir ay içinde inceleneceği, komisyonun çalışmalarının “ihzari” olduğu, anlaşmazlık halinde son sözün Bakanlar Kuruluna ait bulunduğu, incelemesi tamamlanan il bütçelerinin Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile uygulanacağı hususunda hükümler yer almaktaydı.

Değiştirilen 86. maddenin yeni metninde ise, yine il genel meclislerince görüşülüp kabul edilen bütçenin o yıla ait programla birlikte vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderileceği, Bakanlıkça 30 gün içinde onaylanmaması halinde kendiliğinden onaylanmış sayılacağı biçiminde, il bütçesine ait idarî vesayet merciinin “onay” yetkisiyle ilgili bir usûl düzenlemesi yapılmıştır. Madde, ayrıca idarî vesayet mercii olarak kabul ettiği İçişleri Bakanlığı'nın, onaya esas olacak incelemesini hangi konularda yapabileceğini saptamak için 84. maddeye göndermede bulunmamış, bunun yerine, konuları altı bentte sayarak belirlemiştir. Bu bentler uyarınca; bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, il özel yönetimlerinin tahsile yetkili oldukları halde bütçeye koymadıkları gelirlerini koymaya, eksik konulanları yasal sınıra çıkarmaya tahsile yetkili olmadıkları gelirler ile tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle, gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, yasal yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini yasal sınıra indirmeye, kendi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri kaldırmaya, konulması zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya ya da yasal sınıra düşürmeye, kesinleşmiş ilâm, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödeneği göstermeye, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir. Bu nedenler dışında İçişleri Bakanlığı'nca bütçede değişiklik yapılamayacağı özellikle vurgulanmıştır.

Davacı iptal dilekçesinde, anılan 86. maddenin üçüncü fıkrasının 2., 3., 4., 5. ve 6. bentleriyle İçişleri Bakanlığı'na tanınan yetkilerin Bakanlığın kendini il özel yönetiminin yerine koyarak karar almasına olanak verdiğini, âdeta bütçeyi yeniden düzenleme sonucunu sağladığını, bu durumun ise yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşamayacağı gibi, idarî vesayeti de aşan ve âdeta hiyerarşik bir denetim yetkisine dönüştüğünü ileri sürerek, sözü edilen bentlerin Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına aykırılığı nedeniyle iptalini istemiştir.

İlgili bölümlerde, İçişleri Bakanlığı'nın idarî vesayet yetkisine konu olan bentlerin metinleri verilmiş, yerinden yönetim ilkesi, idarî vesayet yetkisi ve hiyerarşi kavramı üzerinde de gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Belirtmek gerekir ki, öğretide de değinildiği gibi, onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir öğesi ya da tamamlayıcı parçası değildir. Bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade izharına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idarî vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirerek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezden yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir. Anayasa'nın koyduğu ilke ve kurallara aykırı olmamak koşuluyla, yasada açıklık olan yerlerde ve yasanın gösterdiği derece ve genişlikte kullanılması gereken idarî vesayet, aslında devletin genel yararları bakımından konmuş olmakla beraber, yerel halkın yararlarının da korunması açısından bir güvencedir.

Bu açıklamalar da göstermektedir ki, 3360 sayılı Yasa'nın 6. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 86. maddesinin üçüncü fıkrasındaki 2., 3., 4., 5. ve 6. bentlerini kapsayan yetkiler Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen "mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ..." amaçlarına uygundur. Sözü edilen yetkilerin, İçişleri Bakanlığını il özel yönetiminin yerine koyarak karar almasına olanak verdiği ve âdeta bütçeyi yeniden düzenleme hakkını tanıdığı, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi idarî vesayet yetkisini aşıp hiyerarşiye dönüştüğü, dolayısıyle Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğu yolundaki davacı savları yerinde görülmemiştir.

İptal isteminin reddi gerekmektedir.

D- 3360 SAYILI YASANIN 7. MADDESİ :

Yasanın bu maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUV-KM.)'nun 87. maddesinin ikinci fıkrası "Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer." hükmünü getirmiştir.

Davacı, il özel yönetimlerinin karar organının il genel meclisi olduğunu, seçimle oluşturulmuş bir kurulun karar yetkisinin bu hüküm ile vali ve bakana verildiğini, bu durumun Anayasa'nın127. maddesinin ikinci fıkrasındaki yerinden yönetim ilkesine ve beşinci fıkrasındaki idarî vesayet yetkisine aykırı olduğunu ileri sürerek iptalini istemiştir.

Anayasa'nın127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan yerinden yönetim ilkesine ve idarî vesayet yetkisine ilişkin açıklamaların ışığında denilebilir ki, bir yerel yönetim türü olan il özel yönetimlerine yasalarla verilmiş görevlerle ilgili kararların verilmesi, yöre halkının seçtiği il genel meclislerinin yetkileri içinde olması gerekir. Yerel yönetimleri tanımlayan 127. maddenin birinci fıkrasındaki "... il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak...." ibaresi de bu görüşü pekiştirmektedir. Ayrıca, 336C sayılı Yasanın 2. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 78. maddesine eklenen 13. bentteki "İl özel idaresi, mahallî müşterek nitelikte olan ... görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür."

ve 14. bentteki “İl özel idaresi, İl'in mahallî hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve il'in imkân ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir.” biçimindeki kurallar, konuyu, kuşku ve duraksamaya yer bırakmayacak açıklıkla ortaya koymaktadır.

İptal istemine konu edilen 87. maddenin ikinci fıkrasındaki “Yıllık program dışında yapılacak iş!er...”in valinin önerisi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girmesine olanak sağlayan kuralın, önceden bilinmeyen ya da yıllık programın uygulanmasına başlanmasından sonra ortaya çıkan konulara yönelik olduğu söylenebilir. Ancak, böyle durumlarda da, zaman kaybına yol açmadan işin gerektirdiği kararın alınabilmesi olanağı, İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun, İl Daimî Encümeninin yürüteceği görevleri sayan 144. maddesinin 6. bendi ile düzenlenmiştir. Bu bent uyarınca, il daimî encümeni, ivedi durumlarda, ilk toplantısında bilgisine sunmak koşuluyla il genel meclisi yerine karar alma yetkisini taşımaktadır.

Uygulamada haftada en az bir kez olağan toplantı yapan ve yine İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 141. maddesi uyarınca, valinin gerek görmesi halinde toplantıya çağrılabilen İl Daimi Encümeninin yıllık program dışında kalabilen işleri de karara bağlama yetkisi varken, bu konuda valiye ve ilgili bakana ayrıca bir yetki tanınması, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi, idarî vesayet yetkisiyle de bağdaşmaz. Yerel yönetimin ilgili organının bir kararı bulunmadığı halde, genel yönetim mercilerinin onun yerine geçerek karar vermesi, hiyerarşik bir tasarruftur.

Öte yandan bu yetkiyi, İl Genel Meclislerinin kararıyla oluşacak yıllık programların gerçek boyutlarını küçültüp, program dışı işlerin içeriğini genişletme yolunda sakıncalı bir uygulama alışkanlığına dönüştürebileceği kuşku ve olasılığından arındırmak son derece güçtür. Keyfilik ve yan tutma savları, tasarrufu gölgeler.

Bu nedenlerle, 3360 sayılı Yasanın 7. maddesiyle değiştirilen II Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 87. maddesinin ikinci fıkrası, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı görüldüğünden iptali gerekmektedir.

E- 3360 SAYILI YASANIN 9. MADDESİ :

Yasanın bu maddesi, İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 100. maddesinde yaptığı değişiklikle birinci fıkrasında, kaymakamların, valiye karşı sorumlu olmak üzere, valinin vereceği özel idare hizmetlerini yapacakları; ikinci fıkrasında ise, kaymakamlara bu hizmetleri karşılığında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki 1. derecenin son kademesi gösterge rakamının, bütçe kanunlarında devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yarısını aşmamak koşuluyla her yıl İçişleri Bakanlığı'nca saptanacak miktarda aylık ödeme yapılacağı hükmünü getirmiştir.

Davacı, anılan 100. maddenin birinci fıkrasıyla ilgili savında, merkezî yönetimin temsilcisi durumundaki kaymakama, yine merkezî yönetimin temsilcisi olan vali tarafından il özel yönelimine ait ve seçilmiş organların sorumluluğundaki hizmetlerin yürütülmesi yetkisinin verilmesinin bu organları dışlayacağından Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğunu; ikinci fıkrasına yönelik savında ise, İçişleri Bakanlığı'na kamu görevlileri için aylık saptama yetkisi verilmesinin Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin..., aylık ve ödenekleri ... kanunla düzenlenir.” kuralına aykırı bulunduğunu ileri sürerek iptalini istemektedir.

1. Özerk bir yerel yönetim biçimi olan il özel yönetimlerinin kararlarının yerine getirilmesi görevi, bu yönetimlerin yürütme organı olan valiye aittir. Vali, bu görevini, İl Özel İdare Müdürlüğü ve merkezden yönetimin ildeki örgütleri aracılığıyla yerine getirir. 3360 sayılı Yasanın 7. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)' nün 87. maddesinin birinci fıkrası bu olanağı sağlamıştır. Kaymakamların, valiye karşı sorumlu olarak, vali tarafından verilen bu görevleri eylemli olarak gerçekleştirmeleri, özerk bir yönetimin karar organlarının görevine müdahale biçiminde yorumlanamaz. Bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararları veren, yine il kamu tüzelkişiliğinin seçilmiş organlarıdır. Yapılan düzenleme ile bu organların dışlanması söz konusu değildir. Kaymakamlar, bu kural getirilmeden önce de bu uygulamanın içinde idiler. Yapılan iş, eylemli durumun yasallaştırılmasından ibarettir.

Öte yandan, kaymakamın, kendisine görevi veren valiye karşı bu hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tutulması, hem hiyerarşinin, hem de karşılığında belli bir sorumluluk bulunmayan hiç bir kamu görevinin olamayacağına ilişkin kamu hukuku ilkesinin gereğidir. Dava dilekçesinde, bu kuralın idari vesayet gereklerine de aykırı olduğu ileri sürülmekte ise de, konunun önceki bölümlerde hukuksal niteliği açıklanmış olan idarî vesayet yetkisi ile bir ilgisi yoktur.

Bu durumda, Yasanın 9. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 100. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesi hükmünün Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık savı yerinde değildir.

2. Anılan Yasanın 100. maddesinin ikinci fıkrası, yaptıkları il özel yönetimine ilişkin hizmetler karşılığında, ölçütleri 657 sayılı Yasa ve yıllık genel bütçe yasalarıyla belirlenecek miktarın yarısını aşmamak üzere yapılacak aylık ödemelerin miktarını saptama yetkisini İçişleri Bakanlığı'na veren bir düzenleme getirmiştir. Davacı bu hükmün, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin ... aylık ve ödenekleri ... kanunla düzenlenir." kuralına aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Yasa ile yapılması gereken bir düzenlemenin, İçişleri Bakanlığı'nın takdir yetkisine bırakılması, Anayasa'ya aykırılık savının özünü oluşturmaktadır.

Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yer alan "kanunla düzenlenir" deyiminden neyin anlaşılması gerektiği hususuna Anayasa Mahkemesi, kararlarıyla açıklık getirmiştir. Örneğin, 18.6.1985 günlü, E. 1985/3, K. 1985/8 sayılı kararında, konuyu şöyle belirginleştirmiştir :

Yasa Koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır.

Esasen, Anayasa'nın 8. maddesinin, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir, hükmünün anlamı da budur.

Şu halde, anılan Yasanın ikinci fıkrası da, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasındaki yasayla düzenleme koşuluna uyarak, kaymakamlara verilmesi öngörülen ödenekle ilgili kuralları saptamış bulunmaktadır. Yasa koyucu, sınırları belirlenmemiş alanda yönetime, bu hükmün uygulanması yönünde bir takdir yetkisi vererek, esneklik sağlama amacını gütmüştür. Burada İçişleri Bakanlığı'nın yetkisi, davacı savının aksine, devlet memuru olan kaymakamlara doğrudan ödenek tespiti olmayıp, kaynağını yasadan alan bir takdir yetkisinin

kullanılmasıdır. Yasa, bu ödenekle ilgili öğeleri belirlediğine göre, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının öngördüğü buyruk yerine getirilmiş bulunmaktadır.

Anayasa'ya aykırılık görülmediğinden, bu hükme yönelik iptal isteminin de reddi gerekmektedir.

F- 3360 SAYILI YASANIN 11. MADDESİ :

Yasanın bu maddesiyle değiştirilen il Özel İdaresi Kanunu (İUVKM)'nun 116. maddesinin, davacının Anayasa'nın 128. maddesine aykırı olduğu yolundaki savı, il genel meclisinin başkan ve üyelerine ödenecek, ölçüt ve üst sınırı inceleme konusu 116. maddede belirlenen ödenek miktarının İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilmesine yöneliktir. İl genel meclisi üyelerinin birer kamu görevlisi oldukları, özlük haklarının ve ödeneklerinin memurların bağlı olduğu hükümlere tâbi tutulacağı bu nedenle ödeneklerinin miktarının Bakanlar Kurulu kararıyla değil, yasa ile belirlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Davacı savında dikkati çeken ilk husus, sözü edilen ödenek miktarını saptamaya Bakanlar Kurulu'nun yetkili olup olmadığıdır. Bu konu, kaymakamlara ödenecek ödeneklerin miktarının İçişleri Bakanlığı'nca saptanıp saptanamayacağı irdelenirken de ele alınmış ve Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır. Aynı gerekçe Bakanlar Kurulu kararı için de geçerlidir ve Anayasa'ya aykırı değildir.

Davacı savıyla ilgili ikinci önemli nokta ise, il genel meclisi üyelerinin, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında belirlenen "... diğer kamu görevlileri..." nden olup olmadıklarıdır.

Bunun için de, öncelikle, il genel meclisi üyelerinin yaptıkları hizmetin, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen "Devletin ... ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerden olup olmadıklarının belirlenmesi gerekir.

Öğretide, kamu tüzelkişiliğine sahip il özel yönetimlerinin görevlerinin kamusal nitelikli olduğu kabul edilmektedir.

Pozitif hukukta da aynı yönde değerlendirme yapılmaktadır. Gerçekten 1897 sayılı Yasa ile değişik 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, hangi kurumların devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklarını, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarını saptamayı Bakanlar Kurulu'na bırakmıştır. Bakanlar Kurulu ise, 26.11.1973 günlü, 7/10986 sayılı kararında, il özel yönetimlerini "... Devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kurumlar..." arasında saymıştır.

İl genel meclisi üyelerinin yaptıkları hizmetlerin bu niteliğine karşın, kendilerinin de Anayasa'nın 128. maddesinde gösterilen "... diğer kamu görevlilerinden sayılıp sayılamayacağı hususu önem kazanmaktadır.

Öğretide yapılan açıklamalara göre, başta devlet olmak üzere tüm kamu yönetim ve kurumlarında kamu hizmetlerini yürüten bir çok gerçek kişiler vardır. Bu kişilerden bir bölümü yönetim örgütünün ve kamu hizmetlerinin içinde kaybolarak ve örgütle kaynaşarak

tek varlık haline gelmekte, diğer bölümü ise, hizmet ve örgütle bu biçimde birleşmeyerek bağımsız durumda bulunmaktadırlar.

Yine öğretideki belirlemelere göre, devlet örgütüne giren gerçek kişiler, "hükümet ve idare edenler" ile bunların uzmanlaşmış yardımcıları olan "ajanlar" biçiminde iki kategoriye ayrılırlar. Ajan kavramı, memurları olduğu kadar, il genel meclisi üyeleri ile belediye meclisi üyeleri gibi "onursal (fahri) ajanları "da kapsar. Her memur bir ajandır, ama her ajan bir memur değildir.

İl genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri gibi seçimle ve belirli bir süre için kamu hizmetlerine katılan onursal ajanlar, genelde kurul halinde çalışırlar. Tek başlarına bir hizmet yapmadıkları gibi, kurulun dışında idarî bir sıfat ve yetkileri de yoktur. Usulüne uygun olarak toplandıkları zaman resmi bir sıfat ve statü kazanırlar. Bunun dışında genel ya da meslekî statülere tabidirler. Oysa memurların, sırf kendilerine özgü statüleri vardır. Görevleri dışında da kamu hizmetleri statüsünün bir bölümü olan bu statü hükmüne tâbi olurlar ve resmî sıfat ve yetkilerini korurlar.

Onursal ajan kategorisine giren il genel meclisi üyeleri, hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış olmadıkları, kamu hizmetlerine geçici ve arızî olarak katıldıkları, örgüt içinde ve aralarında hiyerarşi bağı bulunmadığı, üstlendikleri kamu hizmetleri dışındaki varlıklarını, iş ve meslek statüsündeki yerlerini korudukları, kamu hizmetlerinin gerektirdiği alan ve ölçülerde uzmanlaşmadıkları için memur ya da kamu görevlisi sayılmaları olanağı yoktur.

İl genel meclisi üyelerinin de, görevleri sırasında ve görevlerinden dolayı işledikleri suçları bakımından Türk Ceza Kanunu uygulamasında memur durumunda sayılmaları, ellerinde kamu gücünü ve diğer araçları bulundurmaları nedeniyle ayrı bir korumaya tabi tutulma gereksinimine dayanmaktadır. Ceza hukukuna özgü bu nedenler, onların idare hukuku ilkelerine göre de memur ya da kamu görevlisi olarak kabulüne yeterli değildir.

Bu gerekçelerle, dava dilekçesinde yer alan ve il genel meclisi üyelerinin kamu görevlisi oldukları, ödeneklerinin miktarının yasa yerine Bakanlar Kurulu kararına dayandırılmasının Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bulunduğu biçimindeki sav yerinde görülmemiştir. İptal isteminin reddi gerekmektedir.

G- 3360 SAYILI YASANIN 12. MADDESİ :

Yasanın bu maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM)'nun 119. maddesi "İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir." hükmünü getirmiştir. Davacı, il genel meclisinin görev ve yetkileriyle doğrudan ilgili olan bu yetkinin İçişleri Bakanlığı'na verilmesinin Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğunu ileri sürerek iptalini istemiştir.

Aynı konuda, Yasanın 5 maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 84. maddesi için açıklanan gerekçe bu madde hakkında da geçerlidir ve Anayasa'nın127. maddesinin yukarıda anılan fıkralarına aykırılık yoktur. İptal isteminin reddi gerekmektedir.

Bu görüşe Yekta Güngör ÖZDEN katılmamıştır.

H- 3360 SAYILI YASANIN 14. MADDESİ :

Yasanın bu maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUV-KM.)'nun 136. maddesinin son fıkrasında "İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü il daimî encümeninin tabiî üyesidir." biçiminde yer alan hükmün; seçimle oluşturulan bir organda seçimle gelmeyen ve merkezden yönetimin uzantısı olan müdürlerin görevlendirilmesine yol açtığı, bu nedenle Anayasa'nın127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğu davacı tarafından ileri sürülmüş ve anılan fıkranın iptali istenmiştir.

Anayasa'nın127. maddesinin birinci fıkrası, il, belediye veya köy olarak üç tür halinde sayılan yere! yönetimlerin "... karar organlarının "...gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek..." oluşturulacağını, buyurucu bir kural kesinliğiyle ortaya koymuştur. Karar organlarının seçimle oluşturulması belirleyici ana öğedir.

Kamu tüzelkişiliğine sahip il özel yönetiminin il genel meclisi, il daimî encümeni ve vali olmak üzere üç organının bulunduğu, bunlardan il genel meclisinin "karar", valinin ise "yürütme" organı oldukları bilinmektedir. Davacının iptal istemi karşısında il daimî encümeninin bir karar organı olup olmadığının saptanabilmesi, irdelemeyi gerektirmektedir.

Gerek kendi kuruluş yasasıyla, gerek diğer yasalardaki hükümlerle il özel yönetimine verilen hizmetlerin yerine getirilmesi için alınması gereken yürütme kararlarının ve hukuksal işlemlerin bir kısmı il genel meclisinin yetki alanındadır. Ancak, il gene! meclisi sürekli ya da sık aralıklarla toplanmadığından, gerekli kararların alınamaması ve işlemlerin yapılamaması, kamu hizmetlerinin aksamasına ve kesintiye uğramasına yol açabilir. Bu önemli sakıncayı gidermek için, il genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerini alabilecek ve genel meclisin iradesi doğrultusunda yetkilerini kısmen kullanabilecek, ayrıca yasalarla kendisine verilmiş belli görevleri de doğrudan doğruya yapabilecek, üyeleri gene! meclisçe ve kendi üyeleri arasından seçilen ikinci bir organ olarak il daimî encümeni oluşturulmuştur.

İl daimî encümeninin görevlerini sayarak gösteren İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 144. maddesinin incelenmesinden bu kurulun, bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu anlaşılır. Bir bakıma, karma kurul niteliğindedir. Ancak, karar organı olma niteliği ağırlık kazanmaktadır. Özellikle, yasaların doğrudan il daimî encümenince karara bağlanmasını öngördüğü konularda aldığı kararların il genel meclisinin onayına gerek göstermemesi ve il kamu tüzelkişiliğini bağlayıcı güç ve geçerlilikte olması, il daimî encümeninin daha çok bir karar organı olduğunu vurgulamaktadır. Bu durumda, il daimî encümeni, Anayasa'nın 127. maddesindeki anlatımla, "... kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan..." il kamu tüzelkişiliğinin "karar organları"ndan biridir.

Özerk hukuksal yapıya sahip il özel yönetiminin, aynı zamanda ve ağırlıklı olarak bir karar organı statüsündeki il daimî encümenine, seçimle gelmiş beş üye dışında merkezden yönetimin atama ile gelen ve asli görevleri itibariyle hiyerarşik denetime tabi üç memurunun "tabiî üye" sıfatıyla dahil edilmesi, Anayasa'nın 127. maddesindeki karar organlarının seçimle oluşmasını öngören kuralıyla bağdaştırılamaz. Ayrıca, "tabiî üye"lerin varlığı, yasalarla sınırları ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne, merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurur ve özerkliği ihlâl eder.

Dava dilekçesinde iptal istemine konu edilen hükmün idarî vesayet yetkisine de aykırı olduğu ileri sürülmüşse de, konunun idarî vesayetle ilgisi yoktur.

Açıklanan nedenlerle 3360 sayılı Yasanın 14. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM)'nun 136. maddesinin son fıkrasını oluşturan "İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü il daimî encümeninin tabiî üyesidir." biçimindeki kural, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasına aykırı görüldüğünden iptali gerekmektedir.

Bu görüşe Servet TÜZÜN, Mustafa GÖNÜL ve Mustafa ŞAHİN katılmamışlardır.

İ- 3360 SAYILI YASANIN 16. MADDESİ :

Yasanın bu maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM)'nun 141. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur." biçimindeki kural, davacı tarafından Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğu savıyla iptal istemine konu edilmiştir.

Fıkranın anlamını tamamlayan ve iptal istemine açıklık getiren, anılan fıkradan bir önceki ikinci fıkra metni şöyledir :

"Vali; İl daimi encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; Meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir."

İkinci ve üçüncü fıkralar birlikte gözönüne alındığında, davacının savına göre; 5 seçilmiş ve 3 tabiî üyeden oluşan il daimî encümeninde 2/3'lük nitelikli çoğunluk sayısı 6'dır. Valinin, ikinci fıkradaki nedenlere dayalı olarak encümen kararının bir kez daha görüşülmesini istemesi halinde, merkezden yönetimin uzantısı durumunda olan ve valinin hiyerarşik denetim etkisinde bulunan üç "tabiî üye"nin ve valinin toplam 4 oyu karşısında, 5 seçilmiş üye ile 2/3'lük nitelikli çoğunluk için gerekli 6 sayısını bulmak olanağı yoktur. Böylece, il daimî encümenine üçüncü fıkra ile tanınmış olan "ısrar" hakkının sonuç alıcı, etkin ve pratik bir yararı olmayacağından, seçilmiş üyelerin encümendeki varlığı dışlanacak, Anayasa'ya aykırılık kendiliğinden oluşacaktır. İptal isteminin gerekçesi budur.

Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetim organlarının yalnızca oluşumuna ilişkin temel bir ilke yer almakta, kararlarını ne şekilde alacaklarına, yani karar çoğunluğuna ilişkin herhangi bir kural bulunmamaktadır. Böyle olunca da, yasanın 16. maddesiyle değişik İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 141. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırılığından söz edilemez.

Encümen kararlarının, 2/3 çoğunlukla ısrar durumunda kesinleşmesini öngören fıkra hükmü, ancak, yine Yasanın 14. maddesiyle değişik İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 136. maddesinin son fıkrasındaki hükümle birlikte düşünüldüğünde, Anayasa'ya aykırılık görünümü ortaya çıkmakta ise de, bunun anılan maddenin Anayasa'ya aykırılığından kaynaklandığı açık bir biçimde görülmektedir. Çünkü, tümü seçilmiş üyelerden oluşan bir encümende kararların, ister salt, isterse nisbî ya da nitelikli çoğunlukla alınması Anayasa'ya aykırı bir sonuç doğurmayacaktır. Anayasa'ya uygunluk açısından her norm diğerinden bağımsız olarak denetleneceğine göre, bu hükümde Anayasa'ya aykırı bir durumdan bahsetmeye olanak yoktur.

İptal isteminin reddi gerekmektedir.

V- S O N U Ç :

16.5.1987 günlü, 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”un;

A- 2. maddesiyle İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 78. maddesine eklenen 13. bendin ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Necdet DARICIOĞLU, Servet TÜZÜN ve İhsan PEKEL'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

B- 5. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 84. maddesinin ikinci fıkrasındaki “İçişleri Bakanlığınca” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE oybirliğiyle,

C- 6. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 86. maddesinin üçüncü fıkrasının 2., 3., 4., 5. ve 6. bendlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE oybirliğiyle,

D- 7. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 87. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE oybirliğiyle,

E- 9. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 100. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesiyle ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal isteminin REDDİNE oybirliğiyle,

F- 11. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 116. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE oybirliğiyle,

G- 12. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 119. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN'in karşıoyu ve oyçokluğuyla,

H- 14. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 136. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Servet TÜZÜN, Mustafa GÖNÜL ve Mustafa ŞAHİN'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

I- 16. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 141. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE oybirliğiyle,

22.6.1988 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mahmut C. CUHRUK Üye	Yekta Güngör ÖZDEN Üye	Necdet DARICIOĞLU Üye
Mehmet ÇINARLI	Servet TÜZÜN	Mustafa GÖNÜL

Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	Mehmet Şerif ATALAY	Oğuz AKDOĞANLI
Üye	Üye	
İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN	

KARŞIOY GEREKÇESİ

İl özel yönetimine ilişkin 13 Mart 1913 günlü geçici yasanın 3360 nolu Yasayla değişik kimi maddelerine yönelik iptal davasında 119. maddesiyle ilgili olarak kullandığım karşıoyumun gerekçesini özetle belirtiyorum :

Geçici yasanın 3360 nolu Yasanın 12. maddesiyle değiştirilen 119. maddesi, il genel meclisinin çalışma esas ve usullerinin İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini göstermektedir.

Anayasa'nın "Mahallî idareler" başlıklı 127. maddesi, yerel yönetimleri, yöre halkının ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasayla belirtilen, yasada belirtilen karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlamış, ayrıca, çok belirgin biçimde, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin "yerinden yönetim ilkesi"ne uygun olarak yasayla düzenleneceğini, seçimlerinin de Anayasa'nın 67. maddesindeki ilkelere göre yapılacağını öngörmüştür.

İl genel meclisinin çalışma ilkeleri (esasları), işlevlerini yerine getirme kuralları, varlıklarını koruma ve sürdürme yollarıdır. Her meclis, oluşumunun, yapısının ve bu alanlardaki anayasal ilkelerin gereği olarak çalışma ilkelerini kendisi düzenlemelidir. Anayasa'nın yukarıda değinilen 127. maddesi; görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceğini öngörünce, görevle doğrudan ilgili olan "çalışma ilkelerinin" İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmeliğe bırakılması uygun karşılanamaz. Fıkradaki "esas ve usuller, birbirini tamamlayan, genelde kimi yerde biri önde, öbürü arkada ama birlikte kullanılan iki sözcük, bir tamlama niteliğinde olup anlamı, görev yapma-çalışma düzenidir. Oluşumdan dağılmaya değin, koşulları, yöntemleri, süreleri, dinlenceyi, karar almayı, uygulamayı ve izlenecek yolları kapsar. Yerel yönetimlerin özerkliği de kendi düzenini kendisinin kurmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel ve ortak gereksinimlerin kapsamını ve sınırını Bakanlar Kurulu'nun saptamasını Anayasa'ya aykırı bulup 119. maddeyi aykırı bulmamak bir çelişkidir. İçişleri Bakanlığına tanınan yetkiyi "idari vesayet"e bağlamak da olanaksızdır. Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi, merkezin egemenliği, etkinliği olarak kabul etmek Anayasa'nın amacına, sınırlı oluruna ters düşer. Anayasa'dan kaynaklanan özerklik Anayasa dışı düzenlemelerle geçersiz kılınamaz. Yerel yönetimlerin kendi karar organları dışlanarak merkezi kararı ile kendi görevlerine ilişkin düzenleme yapmak "idarî vesayet" kurumunu özerkliğin karşıtı durumuna getirmek, amaca ve yapıya tümüyle aykırı olur. Bakanlığın özerkliğe elatması (müdahalesi) niteliğindeki yönetmelik çıkarması, yerinden yönetimle bağdaştırılamaz. Yerinden yönetim gereklerinden herhangi birinin çiğnenmesi ya da Anayasa'nın gösterdikleri dışında sınırlanması özerkliği sözde bırakır. Geçici yasanın 103-135. maddelerinin içerikleri yerel yönetimlerin organlarının oluşumu ve çalışmasıyla ilgili olsa, üzerinde durulan yönetmelik ayrıntıları düzenlese de yeni değişikliklerle Anayasa'ya aykırı kurallar, oldu-bittiler önlenemez. Çalışma ilkeleri görevle doğrudan ilgili olup yasa konusudur. Vesayet makamının denetimini kolaylaştırmak düşüncesi, Anayasa buyruğuna üstün tutulamaz. Anayasa'ya karşı düzenlemeye hak ver-

diremez. Anayasa katında böyle bir düzenlemenin yasa koyucunun, yasama organının takdir alanına ilişkin olduğu da savunulamaz.

Özerk kuruluşların yetkilerini, yasaların değişik maddeleriyle, sözde nedenlerle (bahanelerle) elinden almak, özerkliğe katlanamayışın, demokratikleşmeyi benimsemeyisin, yerel yönetimleri merkezî yönetime mutlak bağlı ve merkezî yönetimi yerel yönetimler üzerinde egemen kılmak isteyişin sonucu olarak değerlendirilebilir. İl özel yönetimlerinin temel işlevini yadsıyarak bu kurumlar güçlendirilemez. Anayasa içe sindirilmeli, düşüncelerin bu doğrultuda giderek değişmesi doğal karşılanmalıdır. Merkezin gölgesi, uydusu durumuna sokulması yerel yönetimlerin varlığını gereksiz kılar. İçişleri Bakanlığı'-na tanınan yetki bu sonucu hızlandıran bir etken görünümündedir. Yasama organının böyle bir duruma ortam hazırlaması düşünülemez. Denetim aracı olan "vesayet"in, egemenlik aracı düzeyine getirilmesini Anayasa Mahkemesi önleyerek yerel yönetimlere gerçek kişiliğini kazandırmalı, göstrmelik kurum olmaktan kurtarmalıdır. İl genel meclisinin düzenleyici işlemler yapmasını önlemek özerkliğin doğasına aykırıdır. Sınırlama, kısıtlama, yok edici genişlikte ve Anayasa buyruklarının ötesinde olamaz. Tüzelkişiliğin kural koyma yetkisi elinden alınıp onun yerine merkezin kural koyması yolu izlenirse hukuksallık kuşkulu olur. Yerel yönetim özerkliği, bir biçim olan demokrasinin yapılaşıp yaygınlaşması, somutlaşıp özümsenmesidir. Yöneticilerini sözde temsilci durumunda bırakmamak için yetkilerinde gereksiz kısıtlamaya gidilmemelidir. Kurumlarla toplum arasındaki iletişimi ve uyumu kurallar sağlar. Katkıyı sağlamak, başarıyı gerçekleştirmek olanaklara bu da çoğunlukla yetkiye bağlıdır. Anayasa'nın tanıdığı yetkiyi, bir hak ve özgürlüğü aşırı sınırlamak, tanımamakla birdir. Yerel yönetimleri, merkezî yönetimin birimi durumunda ele alan 119. maddeyi açıkladığım nedenlerle Anayasa'nın127. ve 7. maddelerine aykırı buluyorum.

Başkanvekili

Yekta Güngör ÖZDEN

KARŞIOY YAZISI

16.5.1987 günlü, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 78. maddesine eklenen 13. bendin ilk cümlesinde; il özel idaresinin, "mahallî müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri" imkânları ve tesbit edeceği öncelik sırasına göre yürüteceğinden söz edildikten sonra, dava konusu ikinci cümlesinde; "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tesbit olunur." hükmüne yer verilmiştir.

İl'e ait mahallî hizmet ve görevleri genel hatlarıyla ayrı ayrı belirleyen 78. maddenin birinci cümlesini tamamlayan ikinci cümle; il özel idarelerinin görevleri ile öteki mahallî idarelerin ve merkezî idarenin esas itibariyle aynı konulara ilişkin görevleri arasında ayırım yapılabilmesini, böylece uygulama alanında ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlıkların önlenmesini sağlamak üzere, il özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca saptanacağını öngörmüş bulunmaktadır.

Bu durumda Yasa Koyucu, birinci cümlede, il'e ait mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaç ve hizmetlerle ilgili genel çerçeveyi çizmiş, ihtisasa ve idare tekniğine ilişkin ayrıntıların düzenlenmesini Bakanlar Kuruluna bırakmıştır. 3360 sayılı Yasanın 21. maddesine göre, bu

Yasa hükümlerini yürütmekle görevli kılınan Bakanlar Kuruluna, yürütme sorumluluğunu üstlendiği söz konusu Yasanın uygulanmasını sağlamak amacıyla tanınan sınırlı düzenleme yetkisinin, bu bakımdan, Anayasal ilke ve kurallara, özellikle Anayasa'nın 5., 123. ve 127. maddelerine aykırı bir yönü yoktur.

78. maddenin 13. bendinin, il özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tesbit olunacağını öngören ikinci cümlesi hükmünün "Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline" ilişkin olarak oyçokluğuyla oluşturulan *karara* bu nedenlerle katılmamaktayım.

Üye

Necdet DARICIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

1- 3360 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle 1913 sayılı İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin 78. maddesinin "son iki fıkrası" madde metninden çıkarılarak, bu maddeye, 13., 14., 15 inci bentler eklenmiştir. On üçüncü bent birinci cümlesinde yapılan düzenleme ile il özel idaresinin, "mahallî müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tesbit edeceği öncelik sırasına göre yürüteceği" belirtilmektedir. Bu bendin ikinci cümlesine göre, "il özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı" Bakanlar Kurulunca tesbit olunacaktır.

Bakanlar Kuruluna verilen bu "il özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırını tesbiti" yetkisinin amacı, genel ve madde gerekçelerinde "kamu hizmetinde birlik ve tasarruf sağlanması" olarak açıklanmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesi birinci ve ikinci fıkralarında, "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." denilmekte ve yine Anayasa'nın 127. maddesi üçüncü fıkrasında, "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği" belirtilmekte, aynı maddenin beşinci fıkrasında da, "merkezi idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu" açıklanmaktadır.

Yukarıda sözü edilen iki maddede yer alan fıkralardaki düzenlemeler birlikte değerlendirildikte, Anayasa koyucu tarafından, idarenin "kuruluş ve görevleri yönünden bütünlüğü esas alınmak suretiyle merkezden ve yerinden yönetim ile kamu hizmetlerinin yürütüldüğünün kabul edildiği ve merkezi idareye, mahallî idareler üzerinde, "mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisinin tanındığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde; idarenin görevlerin yürütülmesi yönünden bütünlüğü kabul edilip, bu bütünlüğün ve birliğin sağlanması için merkezi idareye, mahallî hizmetlerin

idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet" yetkisi tanındığına göre, dava konusu 2. madde 13. bendi ile yapılan yeni düzenlemenin tümü bir bütün olarak incelendiğinde, bu bendin birinci cümlesinde, Anayasa'nın 123. maddesi gereği, il özel idaresinin görevleri açık bir şekilde belirtildikten sonra, madde gerekçesinde açıklandığı üzere, il özel idarelerine verilen hizmetlerin, bir bölümünün yürütücüsü olan ilgili bakanlıkların görevleri arasında da yer alması hususu nazarı itibara alınarak, aynı bendin ikinci cümlesinde, belli bir alanda kamu hizmetini yürütecek olan merkezi idare ile il özel idaresinin görev alanları sınırının, sadece kimin, neyi, ne ölçüde yerine getireceğinin belirlenmesi ve böylece kamu hizmetinde birlik ve tasarruf sağlanması, kamu görevlerinin aksamaması ve toplum yararının korunması amacıyla bakanlar kuruluna kanunla tanınan bu yetkinin, Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

2 - Kanun'un 14. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 136. maddesinin son fıkrasında yer alan "...il özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü il daimi encümenin tabiî üyesidir." şeklindeki hükme gelince, bu konuda sayın üye Mustafa GÖNÜL ve Mustafa ŞAHİN'in karşıoy yazısında belirtilen görüş ve gerekçeye katılıyorum.

Çoğunluğun 16/5/1987 günlü, 3360 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 78. maddesine eklenen 13. bendin ikinci cümlesinin; 16. maddesiyle değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın 141. maddesinin üçüncü fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin görüşüne yukarıda açıklanan nedenlerle katılmıyorum.

Üye

Servet TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

16.5.1987 günlü ve 3360 sayılı Yasa, 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyet Kanunu Muvakkatı'nın sadece dilini sadeleştirmekle ve adını "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirmekle kalmamış, aynı zamanda organlarının oluşum tarzına, görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik yeni ve önemli hükümler de getirmiştir. Yapılan bu değişikliklerden biri de, 136. maddedeki İl Daimî Encümeninin oluşum tarzına ilişkindir.

3360 sayılı Yasanın 14. maddesi ile 136. maddeye getirilen değişiklikle, eski yasada valinin başkanlığında, İl Genel Meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla ve bir yıllık süre için seçtiği dört üyeden oluşan İl Daimî Encümeninin, yine valinin başkanlığında, aynı koşullarla İl Genel Meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürünün "tabiî üye" sıfatıyla katıldığı toplam dokuz kişiden oluşmasını öngörmüştür.

İl Daimî Encümeninin yeni oluşum tarzı ve merkezî idarenin ajanı durumunda bulunan üç memurun "tabiî üye" sıfatıyla bu organda yer alması; iptal isteminde olduğu kadar, çoğunluk kararında da; Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki "...ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." kuralı ile aynı maddenin ikinci fıkrasındaki "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri

yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” hükmüne aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanımızca ve aşağıda açıkladığımız nedenlerle 3360 sayılı Yasanın 14. maddesi ile İl Özel İdaresi Kanununun 136. maddesine getirilen yeni düzenleme Anayasa'nın 127. maddesine aykırı değildir.

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve yerel yönetimlerin “... karar organları ...”ndan sözeden çoğul hali ifadesi, İl Özel İdaresi ve Belediye gibi farklı yerel yönetim birimlerinin en yetkili organlarını amaçlamaktadır. Bunlara “münhasıran karar veren organlar” da denebilir. İl Genel Meclisleri ve Belediye Meclisleri bu ibarenin tam karşılığını oluştururlar. Nitekim 1961 Anayasası'nın 116. maddesi, daha açık bir ifadeyle bu organlar için “Genel karar organları” ibaresini kullanmıştı.

İl Daimi Encümenleri ise hem karar, hem de icra organıdırlar. Ayrıca, danışma, denetleme görevleri de vardır.

Şu halde, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında işaret olunan “karar organları” ibaresi, sadece İl Genel Meclislerini ve Belediye Meclislerini kapsamaktadır.

2. Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki “...ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ...” biçimindeki ifadede yer alan seçim koşulu, yine en yetkili organ olan İl Genel Meclisi ile Belediye Meclisi gibi “Genel karar organları”na yöneliktir. Nitekim, 127. maddenin üçüncü fıkrası “Mahallî idare seçimleri, Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır...” demek suretiyle hem seçim dönemini saptamış, hem de “Seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma hakları “m düzenleyen 67. maddeye göndermede bulunmuştur. 67. maddenin ikinci fıkrası ise, seçimlerin “...yargı yönetim ve denetimi altında...” yapılacağı kuralını getirmiştir.

Bu durumda İl Genel Meclisi organını oluşturan üyelerin seçimi, Anayasa'nın 67. ve 127. maddelerine göre “yargısal” niteliktedir. Seçimlerin butlanı, yani organlık sıfatının kazanılmasına ilişkin bir sorunun ortaya çıkması halinde kesin çözüm yeri, Anayasa'nın 79. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Yüksek Seçim Kuruludur. Oysa, İl Daimî Encümenini oluşturacak beş üyenin seçimi, İl Genel Meclisi yetkisi içindedir ve “yargısal” değil, tamamiyle” bünyesel” bir “idarî işlem” niteliğindedir. Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrası ile göndermede bulunulan 67. maddenin ikinci fıkrasındaki, ayrıca, 79. maddenin birinci fıkrasındaki “Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır.” ilkesinin, İl Daimî Encümeni seçimlerinde uygulanma alanı yoktur. Bu konudaki butlana ilişkin iddia ve itirazların kesin çözüm yeri, Seçim Kurulları değil, idarî yargı mercileridir.

3. İl Genel Meclisinin seçimleri, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca beş yılda bir ve 67. maddedeki esaslara göre yapıldığı halde, İl Daimî Encümeni üyelerinin seçimi bir yıllık bir süre için, yasada belirlenen ve bazı özel koşulları da içeren yöntemlere göre yapılmaktadır.

4. İl Daimî Encümeni, ister eski yasa metninde gösterildiği gibi valinin başkanlığında ve İl Genel Meclisinin seçtiği dört üye ile birlikte beş kişiden, ister yeni düzenlemeye göre yine valinin başkanlığında, İl Genel Meclisinin seçtiği beş ve idare ajanı durumundaki üç “tabiî üye” ile birlikte dokuz kişiden oluşsun, bir “karma organ” niteliğini korumuştur. Valinin dışında, üç yeni “tabiî üye”nin varlığı, bu organa yeni ve sakıncalı bir nitelik kazandırmış gibi

değerlendirilemez. İl Daimî Encümeni, bir karar organı olduğu kadar, bir icra organıdır. Bu işlevlerin sadece "karar organı" olma özelliği üzerinde durarak ve "yargısal" nitelikli bir seçim yolu ile oluşan "münhasıran karar organı" statüsündeki İl Genel Meclisi ile bir tutarak ileri sürülen, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasının öngördüğü "yerel yönetim ilkesi"ne aykırılık, eksik ve yanlış bir savdır.

5. İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ile Bayındırlık ve İskân Müdüründen ibaret üç doğal üyenin İl Daimî Encümeninin oluşumuna dahil edilmesi, teknik ve uzmanlık bilgisi isteyen konularda encümenin çalışmalarını desteklemek ve sağlıklı karar alınmasına katkıda bulunmak amacına yöneliktir.

Denebilir ki, anılan doğal üyeler, encümenin üyesi olmasalardı bile, vali tarafından encümene çağrılarak teknik ve uzmanlık bilgilerinden, oy hakkı olmaksızın yararlanmak mümkündür. Bu görüşte gerçek payı vardır. Ne var ki, sorumsuz danışmanlığın *kararlara* dolaylı katkısı ve etkisi ile sorumlu üyeliğin doğrudan katkısı ve etkisi, kuşkusuz farklıdır ve herhalde sorumluluk psikolojisi açısından sorumlu üyelik daha makbuldür.

Ayrıca bu tür bir katılım, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." ilkesine de uyum halindedir. Öğretide bu ilke şöyle tanımlanmaktadır:

"Bu ilke, bütün idarî kuruluş ve mercilerin davranışlarını birbirleriyle ayarlayarak ahenk içinde çalışmalarını gerekli kılar." (Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukukuna Giriş, s. 76)

"... Bu nedenle, çeşitli parçalardan oluşmuş gibi görünen idare makinasının tümü bir bütündür, yani idare, çokluk içinde birlik arz eden bir küldür." (Sıddık Sami ONAR. İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 585-587)

Şu halde bu ilke, idarenin bütünlüğünde vazgeçilmez bir öğe olarak kamu yararını ön planda tutmaktadır.

Bu nedenle yasa koyucunun tercihinde kamu yararı faktörü ağırlık kazanmıştır.

6. İl Daimî Encümeninde birer idare ajanı olan üç "tabiî üye"nin bulunmasının, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen "yerinden yönetim ilkesi" ile uyum halinde olup olmadığı hususu da irdelenmeğe değer.

Bilindiği gibi, yerinden yönetim ilkesinden amaç, bu yönetimlerin tüzelkişilik sahibi olmalarını, görevli organları seçmek hakkını, seçilmiş organlara karar hakkını kapsar.

Bu ilkenin birinci öğesi tüzelkişilik, tartışma konusu değildir. Bu nitelik, Anayasa'nın 127. maddesinden kaynaklanmaktadır. Esasen il, belediye ve köy yönetimlerinin kamu tüzelkişilikleri vardır.

İkinci öğeyi oluşturan ve ilgililere kendi yararlarını savunmak ve isteklerini belirtmekle görevli organları seçmek hakkı, İl Genel Meclisine üye seçimine ilişkin önceki açıklamalarımızda yer almıştı. Kısaca belirtelim ki, belli koşulları taşıyan seçmenler, Anayasa'nın 67. maddesinde belirlenen esaslar içinde ve İl Genel Meclisi seçiminde bu haklarını zaten kullanmaktadırlar. Ne var ki, bir karar ve icra organı olan İl Daimî

Encümeninin beş üyesi doğrudan doğruya halk tarafından değil, İl Genel Meclislerince seçilmektedir.

Üçüncü öğe ise, seçilmiş organların karar verme yetkisidir ve bu yetki zaten kullanılmaktadır.

Şu halde, üç doğal üyenin İl Daimî Encümeninin oluşumunda yer alması, yerinden yönetim ilkesine aykırı değildir.

7. İl Daimî Encümeninde üç doğal üyenin yer almasının, İl özel idaresi Kanununun 141. maddesinin üçüncü fıkrasındaki nitelikli karar çoğunluğunu, valinin arzusu yönünde etkiliyebileceği, iptal isteminde ve çoğunluk kararında önemle üzerinde durulan konulardan biridir.

141. maddenin ikinci ve üçüncü fıkra metni şöyledir :

"Vali; İl Daimî Encümeni kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, Meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir.

Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur."

Maddeye yöneltilen eleştiriler, 2/3 çoğunluk sayısının 6, oysa seçimli üyelerin sayısının ise 5 olduğu, bu durumda Başkan Valinin arzusu dışına çıkamayacak durumdaki 3 doğal üyenin oylarının birleşmesiyle seçimli üyelerin fiilen "ısrar" olanaklarının kaybolacağı ve kararın çıkmayacağı, bunun da yerel yönetimlerin özerk niteliklerine ve Anayasa'ya aykırı bir durum yarattığı noktasında toplanmaktadır.

Kanımızca bu görüş, aşırı ve istisnaî olasılıkları; olağan, sürekli ve düzenli bir yöntem karşısında bir kural halinde görme eğilimindedir. Başka bir anlatımla, kuralı istisna, istisnayı da kural haline getirmektedir.

ikinci bir yanlış ta, seçimle gelene güvenmek, idarenin ajanı durumundaki valiye ve doğal üyelere güveni esirgemektir. Kamu görevi ve görevlileri, sürekli olarak kuşku ve güvensizlik içinde tutulamaz. Doğruyu, gerçeği bulmak, belli bir kesimin tekelinde olamaz. Anayasal ilke ve kurallara açık ve kesin aykırılık olmadıkça aslolan iyi niyettir. Aksi halde Devlet yaşamında düzen ve istikrar yerine, karmaşa egemen olur.

Eleştirilere ve iptale konu olan 2/3 lük nitelikli çoğunluk, bu açıdan değerlendirildiğinde Anayasa'ya aykırılık söz konusu olamaz.

Yapılan bu açıklamalar sonunda; 3360 sayılı Yasanın 14. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanununun (eski adıyla İdarei Umumiyei Vilâyet Kanunu Muvakkati) 136. maddesinin son fıkrasıyla İl Daimî Encümeni oluşumuna İl Özel İdare Müdürü ile Köy Hizmetleri İl Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürünün de "tabiî üye" olarak katılmaları, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki "...ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ..." kuralı ile aynı maddenin ikinci fıkrasındaki "... yerel yönetim ilkesi ..."ne aykırı değildir. Aksine bir düşünce. Anayasa koyucunun bile amacını aşan bir yorum zorlamasına yol acar.

Bu nedenle iptal yolundaki çoğunluk kararına karşıyız.

Üye | Üye

Mustafa GÖNÜL | Mustafa ŞAHİN

KARŞIOY YAZISI

3360 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanunu'nun 78. maddesine eklenen 13. bendin ikinci cümlesi, "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tesbit olunur." Aynı fıkranın birinci cümlesi ile getirilen düzenlemenin bir gereğidir.

Şöyle ki; 13. bendde yer alan hizmetlerin bir bölümü ilgili bakanlıkların görevleri arasında yer aldığından belli bir alanda kamu hizmetini yürütecek olan merkezî idare ile il özel idareleri arasında kapsam ve sınır tesbiti gerekmektedir.

Kalkınma ve yıllık yatırım planlarıyla ilgili olan bu tesbitin, söz konusu işlerin her yıl için ayrı farklılıklar göstermesi nedeniyle, Yasama Organı tarafından kanunla Bakanlar Kurulu'na bırakılmasının yasama yetkisinin devri mahiyetinde olmadığı ülkemiz imkânlarının yerinde ve dengeli kullanılmasını temin için genel mahiyette yapılacak böyle bir tesbitin yerinden yönetim ilkesini de kaldırmayacağı açıktır.

Kamu hizmetinde birlik, tasarruf ve yarar sağlanmasına yönelik bu düzenlemenin Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine de aykırılığı söylenemez.

Bu nedenlerle Anayasaya aykırı bularak iptalini kararlaştıran çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

İhsan PEKEL