

# Mahalli İdarelerin Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarındaki Düzenlenişine Karşılaştırmalı Bir Bakış

Mehmet Merdan Hekimoğlu\*

## Öz

Yöneten mahalli organlar olarak mahalli otoritelerin yetkilerinin genişletilmesini öngören “mahalli idarelerin korunması ve güçlendirilmesi” ilkesi, demokrasinin derinleştirilmesi ile kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi bakımından önemlidir. Mahalli idareler konusu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (mad. 127) ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’nda (mad. 142-146) düzenlenmektedir. Ancak güçlü ve özerk bir mahalli idare sistemi oluşturulabilmesi bakımından merkezi idareye öncelik veren bu düzenlemelerin yeterli oldukları söylenemez. Azerbaycan ve Türkiye, güçlü ve özerk bir mahalli idare modelini benimseyen *Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı*’nı imzalayıp onaylamışlar; ancak bahsi geçen Şart’a pek çok çekince koymuşlardır. Türkiye ve Azerbaycan’ın bu çekinceleri büyük ölçüde kaldırmaları ve ayrıca “*Mahalli İdarelerin Etkinliklerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı Ek Protokolü*”nü de imzalamaları gerekmektedir.

## Anahtar Kelimeler

Mahalli İdareler, Azerbaycan Anayasası, Türkiye Anayasası, Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı

\* Prof. Dr., İzmir Üniversitesi, Hukuk Fakültesi – İzmir / Türkiye  
merdan.hekimoglu@izmir.edu.tr

## 1. Giriş

Halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanmasında o yörede yaşayan insanların seçimiyle oluşan yöneticilerin idare ettikleri mahalli idarelere daha fazla görev ve yetki verilmesinin; etkin, hızlı, verimli ve demokratik bir kamu yönetimi oluşturulabilmesinde çok büyük bir önem taşıdığı açıktır. Mahalli idarelerin güç kazanmasıyla, merkezden yönetimin ortaya çıkarabileceği ağır işleyen, kırtasiyeciliğin had safhada olduğu, yerel ölçekte yönetimi siyasal katılımın düşük düzeyde kaldığı, hantal bir kamu yönetimi modelinin olası sakıncalarının da ortadan kaldırılması mümkün olacaktır. Esasen kamusal politikaların belirlenmesine yurttaşların en ileri düzeyde katılımını esas alan günümüz demokrasi anlayışı ışığında başka bir kamu idaresi modelinin kabul görmesi de düşünülemez.

Bu çalışmamızla konunun Avrupa Konseyi çerçevesinde kazandığı öneme binaen Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları'ndaki mahalli idareler modelini karşılaştırmalı bir bakış açısıyla ele almak istiyoruz. Somut olarak her iki devletin anayasalarındaki düzenlemelere geçmeden önce bilimsel yöntem bilim kuralları gereği öncelikle mahalli idarelerin kavramsal anlamı ve ortaya çıkışı ile varlık nedeninin genel olarak ortaya konulmuştur. Daha sonra Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları'nda yer alan mahalli idarelerle ilgili hükümler ayrı ayrı incelendikten sonra, ortaya çıkan veriler ayrı bir başlık altında karşılaştırılmıştır. Bu yapılırken her iki devletin anayasalarında yer alan mahalli idarelerle ilgili düzenlemelerdeki eksiklikler ve olumsuzluklar gösterilmiş ve karşılaştırmalı bir bakış açısıyla bunların nasıl giderilebileceğine dair öneriler ortaya konulmuştur. Bütün bunlar yapılırken her iki devletin de üyesi bulunduğu Avrupa Konseyide imzalanan *Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı*'na mutlaka değinilmesi gerekmiştir. Bu bağlamda önce söz konusu Şart'ın ortaya çıkışı ve içeriği ile ilgili özet bir değerlendirme yapılmış ve daha sonra Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin bu alandaki bölgesel taahhütlerinin içeriği karşılaştırmalı olarak ortaya konulmuştur. Her iki devletin bahsi geçen Şart kapsamında bundan böyle yapması gerekenlere değinildikten sonra makale bu aşamaya kadar elde edilen sonuçların özet olarak değerlendirilmesiyle sonlandırılmıştır.

## 2. Mahalli İdarelerin Kavramsal Anlamı, Ortaya Çıkışı ve Varlık Nedeni

Belirli bir yörenin sınırları içinde mukim olan şahıslara dair konularla ilgilenen bir yönetim modeli olarak mahalli idareler, kendi kendini idare etme ve merkezden özerk olma anlamlarına gelmektedir (Kaya 2001: 67).

Başka bir ifadeyle bütün ülke sathında yürütülmesi gerekenlerin dışında öyle kamu hizmetleri vardır ki bunlar, yalnızca belirli bir yörenin ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamaya yönelik olmaları hasebiyle yerel bir karakter arz ederler ve bu hizmetler devletin dışında ayrı bir tüzel kişiliği olan mahalli idareler (yerel yönetimler) marifetiyle yürütülür (Günday 2005: 6). Bir devletin sınırları içerisinde mevcut bulunan köy, kasaba ve kent gibi büyük veya küçük ölçekli insan topluluklarının yerel ihtiyaçlarını karşılamak için hukuk düzeninin sınırları içerisinde meydana getirilen anayasal kuruluşlar mahalli idareleri oluşturmaktadır (Nadaroğlu vd. 2005: 24). Başka bir ifadeyle mezbaha, kent içi ulaşım, çöplerin toplanması, park ve itfaiye gibi bazı kamu hizmetlerinin kendi yerel sınırları içerisinde yaşayan insanlara etkin bir şekilde sunulabilmesi için mahalli idarelerin varlığına gereksinim duyulmuştur (Nadaroğlu vd. 2005: 24).

Feodalitenin yıkılmasının akabinde kurulmaya başlanan günümüz modern devletlerinin ortaya çıkışına koşut olarak, XIX. yüzyılın ortalarına doğru devletin dışında ayrı bir kamu hukuku tüzel kişiliği vasfını elde etmeye başlayan yerel yönetimlerin ilk kez 1789 Devrimi'nden sonraki yıllarda Fransa'da, 1835'ten sonra ise İngiltere'de kurulmaya başladığı görülmektedir (Nadaroğlu vd. 2005: 24). Böylece bir yandan kıt kaynakların uygun değer düzeyinde kullanılabilmesine yönelik ekonomik nedenler karşılanırken, öte yandan hürriyetçi demokrasilerin temelinde yatan yerel özgürlüklerin sağlanması üzerinden siyasal koşulların yerine getirilmesi mümkün olmuştur ki mahalli idarelerin varlık nedenini kısaca bu iki noktada aramak gerekir (İsbir vd. 2005: 150). Yoksa mahalli idarelerle bir devletin siyasi yapısının üniter, federal veya konfederal olması temelinde herhangi bir farklılaşmaya gidilmesi kast edilmemektedir. Bilindiği üzere, modern bir devleti oluşturan unsurlar olarak millet, ülke, egemenlik ve meşruiyet ile yine modern bir devlet iktidarında mevcut bulunan üç temel hukuki devlet işlevine koşut olarak (Özbudun 2010:187) varlığı zaruri bulunan yasama, yürütme ve yargı organlarının tekli veya çoklu bir karakter arz etmesiyle devlet ve hukuk düzeni sayılarına göre devletler siyasi yapıları bakımından üniter ve federal devletler olarak farklılaşmaktadır (Gözler 2010: 196-197). Oysa mahalli idareler, bu konularla ilgili olmaksızın, yürütme erki içerisinde ve hiyerarşik olarak daha aşağıda yer alan bir uzmanlık örgütü vasfıyla, siyasi hükümet fonksiyonundan farklı olarak teknik idari fonksiyona dâhil bulunan (Gözler 2009: 21) bazı (mahallî) kamu hizmetlerinin yine o yörede yaşayanlar tarafından seçilmiş organlar eliyle ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz bir takım yönetim kuruluşlarınca yerine getirilmesini öngörür.

### 3. Azerbaycan Anayasası'nda Mahalli İdarelerin Düzenlenişi

Ekim 1991 tarihinde Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını ilan eden Azerbaycan (Garner vd. 2008: 150), 24 Kasım 1995 tarihli bir referandum ile Anayasasını kabul etmiş, 24 Ağustos 2002 ve 18 Mart 2009 tarihli iki referandumla da bu Anayasayı değişikliğe uğratmıştır. Bir giriş, beş kısım, on iki alt bölüm ve toplam 158 maddeden oluşan ve hâlihazırda yürürlükte bulunan Azerbaycan Anayasası'nın Dördüncü Kısım'ının IX. Bölümü'ndeki 142. ile 146. maddeleri arasında mahalli idareler konusu düzenlenmektedir. Aynı bir bölüm başlığıyla yerel idarelerin düzenlenmesinin Azerbaycan Anayasası'nın konuya verdiği önemin bir belirtisi olarak görmek gerekir (Schmidt vd. 2009: 26). Böylece aşırı merkezizetçi ve bürokratik bir yapı ile karakterize edilen eski Sovyet mantalitesinden; daha esnek, halka ve hizmete yönelik bir gayri hükümet teşkilatı oluşturulmak istenmiştir (Elma 2004: 169). Bununla birlikte mahalli idareler konusunda hemen hiç tecrübeye sahip bulunmayan Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ağırlıklı olarak merkezi yönetim üzerine bina edilmiş bir yönetim yapısıyla yerel yönetimlerin gelişmiş durumda buldukları iddia edilemez (Hasanoğlu 2008: 74). Mahalli idare geleneği bulunmadığı için, 12.12.1999 tarihli ilk belediye seçimleriyle faaliyete geçen Azerbaycan belediyelerinin halkın beklediği yerel kamu hizmetlerini üretmek ve sunmak noktasından henüz çok uzakta oldukları görülmektedir (Kamalov vd. 2004: 249). Ancak mahalli idareler yönünde güçlü bir iradenin mevcut olduğu görülmekte ve söz konusu idarelerin güçlendirilmesi son yıllarda Azerbaycan'ın en önemli gündem maddelerinden biri haline gelmektedir (Hasanoğlu 2008: 74).

Azerbaycan Anayasası'nın bahsi geçen maddelerinde; vergi koyma, mahalli bütçeyi onaylama, yerel sosyal güvenlik ve gelişim programlarıyla çevre konularındaki politikaları uygulama yetkilerine sahip olan belediyelerin rolü belirlenmektedir (Karatnycky vd. 1999: 89). Her bir belediyenin kendi yürütme kolu ile başkanlık, birim ve bölüm şefleri, uzmanlar ve diğer çalışanlar da dâhil olmak üzere personelinin olması belediyelerin bu rolünü yerine getirmelerini kolaylaştırmaktadır (Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments 2009: 121). Üstelik mahalli idareler organik ve fonksiyonel anlamda anayasal kurumlar seviyesinde ele alınmak suretiyle onlara önemli bir anayasal güvence sağlanmıştır. Bu yapılırken de çerçeve anayasa anlayışı yerine kazüistik bir yol izlenmiş ve ayrıntılı maddelerle mahalli idarelerin anayasal rejiminin esasları tespit edilmiştir.

Mahut Anayasanın mahalli idarelerin oluşumunu düzenleyen 142. (I) maddesine göre, mahalli idareler belediyeler tarafından yürütülecektir. En

son getirilen seçilmiş mahalli idare organları sıfatıyla belediyelerin Azerbaycan'da çalışmaya başlamaları ancak 1999 yılında mümkün olmuştur (Parliamentary Assembly - Working Papers 2009: 23). Belediyeler de seçimlere dayalı olarak oluşturulacak ve seçim usulleri kanunla tayin edilecektir. Üstelik Anayasa, mad. 142 (III) hükmüyle, bununla da yetinmemiş ve belediyelerin statüsüne ilişkin esasların kendisi tarafından belirleneceğini de ifade etmiştir (<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Azerbaijan1978English.pdf>) (17.11.2010). Böylece ayrıntıların kanunla düzenlenebileceği seçim usulünden farklı olarak belediyelerin hukuksal statüsü anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Belediyelerin hukuksal statüsünün anayasal güvenceye kavuşturulmasının demokratik rejim bakımından önemi büyüktür. Zira yerel halkla doğrudan ilişkileri dolayımında belediyelerin mahalli demokrasi kültürü ve işleyişi ile yerel katılımı kurumsallaştırmak bakımından önde gelen yönetsel birimler olduğu genel kabul gören bir görüştür (Yıldırım vd. 2004: 33).

Belediyelerin çalışma organizasyonuna dair esaslar Anayasa'nın 143. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, belediyelerin faaliyetleri toplantılar, daimi ve diğer komisyonlar yoluyla yerine getirilecek ve söz konusu toplantılar belediye başkanlarının çağrısıyla tertip edilecektir. Belediyelerin faaliyetlerinin yine kendi organları eliyle yürütülmesi ve bu konudaki toplantıların yapılmasında seçilmiş belediye başkanlarına inisiyatif verilmesini söz konusu kurumların yönetsel özerkliğinin bir sonucu olarak görmek gerekir. Mademki belediyeler devlet tüzel kişiliğinin dışında kamu hukuk tüzel kişiliğine sahip ayrı kamu idareleri olarak örgütlenmişlerdir; o halde kendi eylem ve işlemlerinde de kendi seçilmiş organlarının karar verici durumda olması gerekmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 144. maddesinde belediyelerin sahip olduğu yetkiler sayılmaktadır. 144. maddenin ilk fıkra hükmüne göre, belediyelerin toplantılarında çözüme kavuşturulabilecek anayasal meseleler şunlardır (<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Azerbaijan1978English.pdf>) (19.11.2010): Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması yanında yasama fonksiyonunun kullanılmasıyla kararlaştırılan durumlar için geçerli olmak üzere bu yetkilerin kaybı ve ortadan kaldırılması; belediyelerin yönetsel bağımsızlığının bir sonucu olarak iç çalışma esaslarına dair düzenlemelerin tasdiki; belediye başkanları ve yardımcıları ile daimi ve diğer komisyonların seçiminin yapılması; mahalli vergi ve resimlerin tespitine karar verilmesi; mahalli bütçelerin ve onların uygulanmasına ilişkin raporların onaylanması; belediye mülkiyetine malik olma, ondan yararlanma ve elden çıkarmayı da içerecek şekilde ona tasarruf

etme; mahalli sosyal koruma ve gelişim programlarının, mahalli ekonomik gelişime ilişkin ekonomik programların ve mahalli çevre programlarının kabulü ve uygulanması. Belediyelerin görev ve yetkilerinin sadece burada ifade edilenlerden oluştuğu iddia edilemez; zira idarenin kamu hizmetine mahalli düzeyde ihtiyaç duyulduğu diğer konularda da inisiyatif üstlenerek mevcut boşluğu doldurması kamu yararı düşüncesinin zorunlu bir gereği kabul edilmelidir.

144. maddenin ikinci fıkrasında ise belediyelere ilk fıkrada sayılanlara ilave bir takım yasama ve yürütme yetkilerinin verilebileceğinden ve bu ek yetkilerin gerektirdiği finansman kaynaklarının sağlanmasının zorunlu olduğundan bahsedilmekle birlikte, bu yetkilerin uygulanmasına ilişkin hususların yasama ve yürütme organlarınc denetleneceğinden de söz edilmiştir. Yürütme erkinin buradaki denetim yetkisinin idari vesayet anlamına geleceği açıktır. Özellikle bu fıkra bağlamında bazı yasama ve yürütme yetkilerinin belediyelere aktarılabilir olmasının Azerbaycan'ın basit devlet yapısının federalizm yönünde değişime uğratılması bakımından bazı önemli sonuçlar yaratıp yaratmayacağı akla gelebilirse de böyle bir varsayım da doğruluk payı olmadığı kesinlikle ifade edilmesi gerekmektedir. Zira mahalli düzeyde de kendi kendini idare etmeyi öğrenen halkın idare ve katılım yoluyla kendini geliştirmesi üzerinden ulusal bütünlüğe entegre olabilmesi de mümkün olacaktır (Hasanoğlu 2008: 82). Bu durumun varacağı doğal sonucun da federalizme geçiş bir yana üniter siyasi yapının pekiştirilmesinden başka bir şey olmayacağı açıktır. Zira bu kapsamda verilecek olan yetkiler yine tek ve bir olan Azerbaycan Parlamentosu'na kararlaştırılacağından ve üstelik ulusal yasama ve yürütme organlarının denetimiyle bu yetkiler kullanılabilir olduğundan, ortada siyasi yapının üniter olması vasfıyla ilgili değil de merkezîyetçi idari yapının âdemimerkeziyet yönünde değişimine yönelik bir düzenlemenin varlığı durumu söz konusudur. Azerbaycan'daki yasama, yürütme ve yargı organlarının tekli yapısı ile devleti oluşturan millet, ülke, egemenlik ve meşruiyet öğelerinin monolitik yapısı devam ettiğine göre, Anayasa'daki bu yetkileri yalnızca idari bakımından merkezin yerele bir takım uygun gördüğü yetkileri aktarması olarak değerlendirmek daha doğru ve gerçekçi bir çözümlene olacaktır. Nitekim belediyelerin yereldeki yetkilerini kullanabilmeleri için gerekli olan finansman olanaklarıyla bağlı olmaları ve bu yetkilerin yaşama geçirilmesinin yasama ve yürütme erkleri tarafından denetlenmesi de bu tespiti doğrulayan veriler olarak değerlendirilmelidir.

Azerbaycan Anayasası'nın 145. maddesi belediyelerin kararları konusunu üç fıkra halinde düzenlemektedir. Buna göre, belediye toplantılarının

gündeminde bulunan konularla ilgili kararlar belediye tarafından verilecektir. Belediye toplantılarındaki kararlar, oy kullanan üyelerin basit çoğunluğunun oyuyla alınacaktır. Bununla birlikte, mahalli vergi ve resimlere ilişkin kararlarda karar yeter sayısı belediye üyelerinin üç iki çoğunluğu olarak belirlenmiştir. Böylece üzerinde geniş bir oydaşma aranan akçalı konulardaki karar yetersayısı önemli ölçüde artırılarak nitelikli bir çoğunluk aranmış, diğer alelade konularda ise belediyelerin karar alabilmeleri kolaylaştırılarak, faaliyetlerini rahatça ifa edebilmelerinin yolu açılmak istenmiştir.

Azerbaycan Anayasası'nın 146. maddesi belediyelerin bağımsızlığının güvenceleri konusunu beş ayrı fıkrada düzenlemektedir. Buna göre, belediyeler yetkilerini kullanmakta bağımsız olmakla birlikte, bu durum, belediye sınırları içerisinde ikamet eden yurttaşlara karşı sorumlu tutulmalarına engel değildir. Belediye üyelerinin seçimine ilişkin düzenleme ve talimatlar ile bunların yetkilerinin ortadan kaldırılması ve süresinden önce belediyelerin feshedilmesine ilişkin kurallar kanun yoluyla yapılacaktır. Ancak parlamentoda cereyan eden açık bir müzakere süreci sonucunda çıkarılabilecek olan kanunların soyut, genel, kişilik dışı olması, kişiye ve olaya özgü kanunlar çıkarılmayacağı gerçeği karşısında, kanun yoluyla bu konuların düzenlenmesini güvence sağlayıcı bir tercih olarak görmek gerekir. Aksi durumda yürütme organının tek taraflı olarak yapacağı bir takım düzenleyici işlemlerle veya idari kararlarla belediyelerin faaliyet sahasına kolayca müdahale edilebilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca belediyelerin yetkilerini bağımsız olarak kullanmasının, Azerbaycan Devleti'nin egemenliğine halel getirmeyeceği Anayasa tarafından ifade edilmiştir. Bununla birlikte Devletin belediyelerin faaliyetlerini denetleyeceği de yine Anayasa tarafından öngörülmüştür. Üstelik kanunun öngördüğü durumlarda ve şekilde belediyeler Azerbaycan Milli Meclisi'ne raporlar sunmak zorundadırlar. Mahkemelerin koruması altında bir güvenceye sahip bulunan belediyeler, devlet organlarının kararlarının neden olduğu ek bir takım harcamaların kendilerine tazmin edilmesi konusunda da teminat altındadırlar.

Azerbaycan'da belediyeler yanında yerel hizmetlerin verilmesinde merkezi idarenin bir kolu sıfatıyla bu fonksiyonu yerine getiren ve başkanları Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve görevden alınan "yerel yürütme hâkimiyeti organları" na (Hasanoğlu 2008: 83) da değinmek gerekir. Devletin kurumlarının taşradaki uzantısı niteliğindeki kuruluşların işleri arasında eşgüdüm sağlayan söz konusu organların yetkileri de yine Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir (Hasanoğlu 2008: 84).

#### 4. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na Göre Mahalli İdareler

1982 Anayasası mahalli idareleri tek bir maddede düzenlemektedir. Anayasanın 127. maddesine göre mahalli idareler; il, belediye ve köy sınırları içerisinde yaşayan insanların, yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kurulmasına dair esasların kanun tarafından belirlendiği ve karar vermeye yetkili organları yine kanunca tespit edilen seçimi yoluyla oluşturulmuş kamu hukuku tüzel kişileridir. Birer kamu idaresi olarak söz konusu kamu hukuku tüzel kişilerinin devlet tüzel kişiliğinin dışında kalan özelliklerinin altı önemle çizmeliştir.

Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası, mahalli idarelerin kurulması ile görev ve yetkilerine dair hususların yerinden yönetim prensibine aykırı olmamak kaydıyla kanunla belirleneceğini öngörmek suretiyle önemli bir güvence getirmiştir. Zira geniş anlamda idarenin tek taraflı düzenleyici işlemleri yoluyla bu konuda yeni düzenleme ve değişiklik yapılması mümkün olmayacağından bu durum, yürütme erki karşısında mahalli idarelere önemli bir özerklik sahası yaratacak niteliktedir. Yasama organının yapacağı kanunlar ise yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereği herkese yönelik bir düzenleme karakteri taşıyacağından, muhalif partilerin yönetimindeki belediyelere özgü ayrımcı tasarrufların da bir dereceye kadar önlenmesi mümkün olacaktır. Modern zamanlardaki hukuk anlayışı kişiye ve olaya özgü kanun olamayacağı umdesine dayalı olduğundan, kanun yoluyla düzenlemeler, mahalli idareler bakımından daha güvence sağlayıcı bir karakteri haizdir.

Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasına göre mahalli idare seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı öngörülmekle beraber, ülkenin sık sık bir seçim atmosferine girmemesi için genel seçimlere yakın dönemdeki mahalli idare seçimlerinin genel seçimlerle birlikte yapılması esası öngörülmüştür. Buna göre, mahalli idarelerin organları veya bunların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimlerin milletvekili genel veya ara seçimlerinden önceki veya sonraki bir yıllık bir zaman dilimi içerisinde yapılmasının gerekmesi durumunda, bu seçimler genel veya ara seçimlerle birlikte yapılacaktır. Aynı fıkrada, bu konuya ilişkin olarak çıkarılacak kanunun, özellikle nüfus bakımından özel bir büyüklüğe ulaşmış olan yerlerin mahalli yönetiminde kolaylık sağlamak için özel bir idare şekli öngörebileceği ifade edilmektedir ki Türkiye'deki büyükşehir belediyelerini bu kapsamda düşünmek gerekmektedir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında ise yürütme erkinin keyfi tasarruflarıyla mahalli idare organlarını görevden alması önlenmek istenmiş ve bu şekilde söz konusu idarelere genel idareden belli bir ölçüde özerklik verilmiştir. Nitekim bu düzenlemeye göre, mahalli idarelerin se-



çilmiş organlarının organlık vasfını kazanmalarına dair itirazlarla kaybetmelerine yönelik iddiaların çözüm yeri yargı olup, haklarında görevleri nedeniyle bir suç işledikleri iddiasıyla soruşturma veya kovuşturmada bulunulan mahallî idare organları ile bu organların üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırabilmesi ancak, geçici bir tedbir niteliğinde olmak üzere, kesin hüküm verilinceye kadar mümkündür.

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası ise mahalli idarelerin merkezi idare tarafından denetimini düzenlemekte ve genel idarenin kendi içerisinde cari bulunan hiyerarşi denetimi gibi çok daha katı bir denetim yolu yerine idari vesayet denetimini tercih etmektedir. Nitekim söz konusu fıkra hükmünde, mahallî nitelikteki kamu hizmetlerinin idarenin bütünselliği düsturuna uygun bir biçimde yerine getirilebilmesi, kamu görevlerindeki birliğin tesis edilmesi, kamu yararının korunması ve mahallî müşterek gereksinimlerin bihakkın giderilebilmesi amaçlarına matuf olmak üzere merkezi idarenin, mahallî idareler üzerinde, kanunda öngörülen esas ve usulü sınırlar içerisinde olmak kaydıyla idarî vesayet yetkisinin mevcut bulunduğu ifade edilmiştir.

Mahalli idarelere ilişkin mahut Anayasa maddesinin son fıkrası ise mahalli idarelerin yerel kamu hizmetlerini daha etkin, verimli ve rasyonel bir şekilde yerine getirilebilmeleri için aralarında birlikler kurabileceklerini öngörmektedir. Buna göre, mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla aralarında Bakanlar Kurulu'ndan izin almak suretiyle birlik kurabilmeleri mümkündür. Bunların kurulmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile bağ ve ilgileri gibi hususlar kanunla belirlenecektir. Ayrıca bu tür idarelere, görevlerinin gerekleriyle orantılı olmak üzere gelir kaynakları sağlanacaktır. Böylece daha makro ölçekte verilmesi gereken ancak maliyetinin cesameti nedeniyle küçük belediyelerin karşılamakta zorlanacağı kimi kamu hizmetlerinin yaşama geçirilmesi mümkün hale getirilmiştir. Marmara Belediyeler Birliği, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği bu kapsamda kurulan belediye birliklerine örnek olarak verilebilir.

## **5. Azerbaycan Anayasası ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki Mahallî İdarelere İlişkin Düzenlemelerin Karşılaştırılması**

Öncelikle belirtmek gerekir ki Azerbaycan Anayasası mahalli idarelerle ilgili konulara dört madde ayırmak suretiyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın tek maddelik düzenlemesinden farklı bir kazuistik metni yaklaşımı benimsemektedir. Azerbaycan Anayasası mahalli idarelerin, kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yanında merkezi idareyle olan ilişkilerini ayrıntılı bir şekilde düzenleme yoluna giderek, anayasal düzeyde bu konuları gü-

vence altına almak istemiştir. Oysa bu konuların neredeyse tamamına yakını Türkiye Cumhuriyeti mevzuatında yasalarla düzenlenmiştir. Belediye toplantılarının nasıl yapılacağı veya çalışmalarının nasıl yürütüleceği gibi ayrıntıya giren konuların Anayasa'da yer almasının eleştirilmesi mümkündür. Buna karşılık, günümüz demokrasilerinde kazanmış oldukları öneme binaen mahalli idareleri anayasal düzeyde güvence altına almaya yönelik çok sayıda hükmün varlığı genel olarak olumludur.

Üstelik Azerbaycan Anayasası değiştirilme yöntemi bakımından alelde yasama çoğunluğundan farklı bir usulü benimsediği ve bu da katı bir anayasa modeline karşılık geldiği için, mahalli idareler konusundaki bu uzun anayasal düzenleme sistematığının benimsenmesinin altı önemle çizmeli-dirdir. Gerçekten de Azerbaycan Anayasası'nın 153. maddesine göre, anayasa değişikliğine dair teklifler sadece Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi veya Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından yapılabilecek ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin bu konuya dair görüşü önceden alınacaktır. Bununla birlikte tali kurucu iktidar yetkisini halkın doğrudan kullanmasıyla gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olmadığı ifade edilmiştir (mad. 154). Egemenliğin sahibi olarak halkın doğrudan iradesini ortaya koyması suretiyle gerçekleştirilen bir anayasa değişikliğinin anayasa mahkemesinin denetimi yoluyla ortadan kaldırılması, demokratik bir siyasi rejimde düşünülmemeyeceğinden bu düzenlemenin isabetli olduğu kuşkusuzdur. Aksi halde temel siyasi meşruiyet kaynağı olarak halk iradesine dayalı bir demokratik siyasi sistemin değil, anayasa yargıçlarının egemenliğin asli sahibi durumunda buldukları bir "yargıçlar hükümeti"nin varlığından söz edebilecektir. İşte bu bağlamda Azerbaycan Anayasası'nın 154. maddesi hükmünü olumlu bir düzenleme olarak değerlendirmek gerekir. Üstelik Anayasa, kendisine yönelik değişikliklerin ancak referandum yoluyla vuku bulabileceğini (mad. 152) ve aralarında 1., 2., 6., 7., 8., ve 21. maddelerin de bulunduğu pek çok düzenlemenin değiştirilmesine ilişkin tekliflerin referandumla sunulmasının mümkün olmayacağını (mad. 155) ifade etmek suretiyle, sert anayasa olma vasfını daha da pekiştirmiş, böylece belediyelerin merkezden özerkliğinin sağlanması bakımından kendisini emniyet supabı haline getirmiştir.

Çerçeve anayasa yazım şekline uygun olarak mahalli idareleri göreceli olarak daha kısa düzenleyen 1982 Anayasası katı bir anayasa anlayışını benimsemiştir. Nitekim alelde yasalardan farklı olarak anayasa değişikliklerine dair yasaların teklifinin sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının an az üçte biri tutarındaki milletvekili tarafından yapılabilmesi

yanında, bu tekliflerin kabulü üye tam sayısının asgari beşte üçü gibi nite-likli bir çoğunluğun oyuyla mümkün olabilecektir. Üstelik Azerbaycan Anayasası'ndaki kadar kapsamlı bir maddeler öbeğini içeriyor olmasa da Anayasa'nın ilk üç maddesinin değiştirilmesinin teklif dahi edilmesi 4. maddedeki amir hükümlerle yasaklanmıştır. Sonuç olarak mahalli idarelerle ilgili getirmiş olduğu düzenlemeler itibarıyla Azerbaycan Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndan daha ayrıntılı bir anayasa anlayışını benimsediği gibi, değiştirilme yöntemi itibarıyla da daha sert bir anayasa modelini ima etmektedir.

Bununla birlikte Azerbaycan Anayasası mahalli idareleri organik manada sadece belediyelerle sınırlandırırken, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan üçlü bir organik yapıyı esas almıştır (Kaya 2004: 4). Özellikle köy gibi belediye kurulması için gerekli olan asgari koşullara sahip olmayan küçük yerleşim birimlerindeki kamu hizmetlerinin yine o yörede yaşayan insanlar tarafından seçilen yerel organlar marifetiyle yerine getirilmesinin sağlanması bakımından bu çeşitlilik durumu olumlu karşılanmalıdır. Aynı saptama belediye sınırları dışında ama il sınırları içerisinde kalan ve yerel nitelik taşıyan (Kaya 2004: 4) su, kanalizasyon ve imar gibi kimi alt yapı hizmetlerinin götürülmesi ile belediye sınırları içerisinde olmakla beraber gençlik, tarım, sanayi, spor gibi bazı mahallî kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesiyle görevli il özel idaresi bakımından da geçerlidir. Nitekim 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin ilk fıkrası bu kapsamdaki kamu hizmetlerinin il özel idareleri tarafından yapılacağına amirdir. Böylece hem yerel kamu hizmetlerinin türü bakımından yapılan bir ayırım temel alınarak yatay hem de yerleşim yerlerinin büyüklüğü esas alınarak dikey bir farklılaştırma ekseninde mahalli idarelerin organik olarak da zenginleştirilmesi mümkün olmuştur.

## 6. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı ve İçeriği

1985 yılında Avrupa Konseyi bünyesinde kabul edilen (Wollmann vd. 2009: 227) *Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı*, 1988 Eylül'ünde yürürlüğe girmiş olup (Morphet 2008: 39), Türkiye tarafından bazı çekincelerle (Congress of Local and Regional Authorities of Europe 1997: 59) 9 Aralık 1992 tarihinde (Congress of Local and Regional Authorities – Texts 2008: 25); Azerbaycan tarafından ise yine bazı rezervlerle (<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=E-NG&VL=1>) (12.01.2011), 15 Nisan 2002'de onaylanmıştır (Congress of Local and Regional Authorities-Texts 2007: 37). Söz konusu Şart mezkûr

belgelerdeki şekliyle adı geçen devletlerde sırasıyla 1 Nisan 1993 ve 1 Ağustos 2002 tarihlerinde yürürlüğe sokulmuştur.

Mahut Şart'ın amacı, vatandaşlara en yakın yönetim düzeyini temsil eden mahalli idarelerin haklarını ölçme ve koruma konusunda ortak Avrupa standartları sağlayarak onların günlük yaşam ortamlarını etkileyen kararlara etkili bir şekilde katılabilmelerine imkân vermektir (Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government 1997: 7). Siyasal katılımın mahalli ölçekte de zenginleştirilmesi anlamına gelen bu durumun doğal sonucu, demokratik rejimin daha da derinleştirilmesi olacaktır. Zira demokrasi kazandığı yeni anlamların varlığına karşın özünde bir temsil ve katılım rejimi olmaya devam etmektedir ve bu alanlarda gerçekleştirilen ilerlemelerin genel olarak uygulanan siyasal sistemin demokratiklik vasfının pekiştirilmesine de katkıda bulunacağı açıktır. İşte bu nedenle *Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı*'nda yer alan ilkelerin her yerde çoğulcu bir demokrasinin gerçekleştirilmesi bakımından temel bir ön şart olduğunu ifade etmek (Huber 1999: 92) yanlış olmayacaktır.

*Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı* bir başlangıç kısmı ve toplamı 18 madde olan üç bölümden oluşmaktadır (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/122.htm>) (02.01.2011). Şart'ın Başlangıç Kısmı'nda Avrupa Konseyi'ne üye olan imzacı devletlerin; mahalli otoritelerin bütün demokratik rejimlerin temel kurumlarından biri olduğu, kamusal hakların yürütülmesine vatandaşların katılma hakkının bütün Konsey üyesi devletlerin paylaştığı demokratik ilkeler arasında yer aldığı ve reel sorumluluklarıyla birlikte yerel otoritelerin varlığının hem etkili hem de yurttaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı konularında ikna oldukları belirtilmektedir. Böylece mahalli idarelerin demokratik rejimler bakımından olmazsa olmaz (*sine qua non*) nitelikte kurumlar olduğu ifade edilmiş ve bunun etkin ve yurttaşlarla iyi ilişkiler kurabilen bir yönetim hedefine ulaşılabilmesi bakımından haiz olduğu öneme dikkat çekilmiştir.

Şart'ın Birinci Bölümü'nün ilk maddesinde (mad. 2) ise mahalli idarelerin özerkliğine dair ilkenin her halükarda mevzuatla, uygun olduğu durumlarda ise anayasayla tanınacağı ifade edilmektedir. Böylece kanun ve giderek anayasa yoluyla yapılacak düzenlemelerin, idarenin düzenleyici işlemleri üzerinden gerçekleştirilecek olanlara göre daha güvenceli bir rejim oluşturacağı haklı olarak varsayılmış ve özerkliğin teminat altına alınmasında bu olanaktan yararlanılmak istenmiştir. Bu düzenlemenin hemen akabinde mahalli idareler kavramsal olarak 3. maddede tanımlanmakta, söz konusu idarelerin kapsamı ve sınırlarının korunması ise sırasıyla 4. ve 5. maddeler-

de belirtilmektedir. Her üç düzenlemeden ortaya çıkan sonucun, mahalli idarelerin mümkün olduğu ölçüde merkezi yönetimler karşısında daha fazla görev ve yetkilerle donatılmasını sağlamak olduğu görülmektedir. Esasen yerel kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak geometrik dizi halinde artan karakteri göz önünde bulundurulduğunda, mahalli idarelerin buna koşut bir şekilde daha fazla görev ve yetkilerle donatılmak istenmesini de doğal karşılamak gerekir. Bununla birlikte bu durumun mahalli idarelerin daha fazla mali kaynağa sahip olmalarını da zorunlu kıldığı hususunun altı önemle çizilmelidir. İşte mahalli makamların görev ve yetkileriyle mütenezip kaynaklara sahip olmaları gerektiği hususu, bu değerlendirmeye koşut bir düşünceyle, 6. ve 9. maddelerde ayrıntılı olarak yer almaktadır. Mali kaynakların kullanımı ve idari yetkilerin ifasında mahalli idarelerin mümkün olduğu kadar merkezin denetiminden azade kılınması, söz konusu idarelerin özerkliklerinin doğal bir gereği olarak kabul edilmelidir. Mahalli idarelerin özerkliği ile bunlar üzerindeki merkezi idari denetim arasında ters orantılı bir ilişki mevcuttur. Yani denetim arttıkça özerklik azalmakta, özerklik arttıkça denetim azalmaktadır. İşte bu düşüncelerle mahalli idarelerin faaliyetleri üzerindeki idari vesayet denetiminin mümkün olduğu ölçüde azaltılması konusu Şart'ın 8. maddesinde düzenlenmektedir.

*Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nın İkinci Bölümü'nde ise; sözleşme devletlerin yükümlülükleri (mad. 12), Şart kapsamına giren mahalli makamların kapsamı (mad. 13) ve Şart'a uyum sağlanması bağlamında sözleşme devletlerin ilgili mevzuat hükümleri ile diğer önlemler üzerinden kabul etmiş oldukları yenilikler konusunda Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bilgi verme yükümlülüğü (mad. 14) ifade edilmektedir. Böyle imzacı devletlerin taahhüt altına girdikleri hususlar gösterilmiş, bunların ne ölçüde gerçekleştirildiklerinin denetimi bakımından ilgili devletlerin kaydettikleri ilerlemeleri raporlar halinde sunmaları öngörülmüştür. Şart'ın imzalanması, onaylanması ve yürürlüğe girmesi ile ondan çekilmeye dair hususlar ise 15. ve 18. maddeler arasındaki Üçüncü Bölüm'de düzenlenmektedir. Bu kapsamda yer alan maddelerin özellikle imzacı devletlerin taahhütlerinden kaynaklanan sorumluluklarının başlama anının tespiti bakımından önemi mevcuttur.*

## **7. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki Mahalli İdarelere İlişkin Düzenlemeleri**

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 7. maddesinin ilk fıkrası hükmü açıkça Azerbaycan Devletinin basit devlet esasına dayalı bir cumhuriyet olduğundan (<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Azerbaijan1978>

English.pdf) (10.01.2011) söz etmektedir. Aynı kavramsal açıklıkta olmasa bile devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü ifade eden 1982 Anayasası'nın 3. maddesinden de aynı sonuca ulaşılmaktadır (Gözler 2011: 51). Her iki devletin üniter bir siyasi yapıya sahip olması, yani devleti devlet yapan ülke, halk, egemenlik ve meşruiyet unsurlarıyla devletin yasama, yürütme ve yargıdan oluşan temel organlarında teklüğün Mahalli İdareler Özerklik Şartı bakımından herhangi bir sorun yaratmadığının ifade edilmesi gerekiyor. Zira bir ülkenin siyasi yapısıyla idari yapısı birbirinden farklı kategorilerdir ve Özerlik Şartı'yla kast edilenin bir devletin idari yapısıyla ilgili olduğu açıktır. Bu bağlamda söz gelimi üniter siyasi yapıya sahip bir devletin bahsi geçen Şart'ın öngördüğü bir idari ademi-merkeziyetçi yapıyı benimsemesinde hiçbir sistemik sakınca yoktur.

Azerbaycan Cumhuriyeti ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları hem merkezi hem de mahalli idareyi esas alan ikili bir idari modeli benimser. Buna karşın esas ağırlık her iki devlette de ilkindedir. Bu durum mahalli idarelerin güçlendirilmesi üzerinden demokratik rejimin yerelde de pekiştirilmesini amaçlayan Şart'a uygun değildir. Her iki devletin pozitif hukukunda yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasına imkân veren hükümler mevcuttur. Ancak merkeziyetçiliği baskın kılan diğer özel hükümlerle bunların etkisinin azaltıldığı görülmektedir. Örneğin Azerbaycan Anayasası'nın öngördüğü yerel yönetim birimi olarak belediyelerin görev ve yetkileri uzun uzadıya sayılmak ve üstelik mahalli idarelerin bu devlette tek bir tüzel kişilik olarak merkezi devlet idaresi tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğu (Rehimli 2009: 381) ifade edilmekle, belediyelerin kendi başlarına ayrı hukuki işlemler yapabilmelerine olanak verilmektedir. Bununla birlikte aynı Anayasa merkezi devlet idaresinin belediyeler üzerinde güçlü bir idari vesayet denetimi yapabilmesine imkân tanıyan karşıt düzenlemeleri de bünyesinde taşımaktadır. Zira merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışını esas alan Azerbaycan Cumhuriyeti'nde birçok görev merkezden veya taşra birimleri aracılığıyla yerine getirilmekte olup, yerel yönetimlere olabildiğince az yetki devri yapılmaktadır (Hasanoğlu 2008: 81). Merkez ağırlıklı bir yönetim sisteminin mevcut bulunduğu Azerbaycan'da devletin temel idari görevlerinin; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve İcra Hâkimiyeti Başkanlarından oluşan genel yönetimin merkez örgütü tarafından yerine getirilmesi (Hasanoğlu 2008: 80) bu sistemik yapıya koşul olarak düşünülmelidir. Aynı şekilde 1982 Anayasası'nın 123. maddesinin ilk fıkrası; il, belediye ve köyün ayrı bir kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip olduğunu ifade etmekte ve ardından ikinci fıkrada bunların kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde yasa ile düzenleneceğini belirtmektedir. Anayasa aynı maddenin 4. fıkrasında bir

adım daha ileri giderek, mahalli idarelerin organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ile kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla yapılabileceğini belirtmiş, böylece merkezi idarenin bu konulardaki olası keyfi müdahalelerinin önüne geçmek ve güvenceli bir koruma rejimi yaratmak istemiştir. Ancak Anayasa, yine kendi bünyesinde yer verdiği özel düzenlemelerle bu özerkliğin içini önemli ölçüde boşaltmıştır. Nitekim Anayasanın 123. maddesinde idarenin bütünlüğü ilkesi düzenlendikten sonra 127. maddesinin 5. fıkrasında; “idarenin bütünlüğü”, “kamu görevlerinde birliğin sağlanması”, “toplum yararının korunması” ile “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” için merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir. Merkezin idari vesayet yetkisinin böyle muğlak ve elastik kavramsal ifadelere dayalı olarak genişletilebilir oluşunun mahalli idarelerin özerkliklerini önemli ölçüde daraltacağı açıktır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 142. maddesinde, Şart'ın 2. maddesine paralel olarak “yerel özerklik” kavramına yer verilmesi (Yıldırım vd. 2004: 38) isabetli bir tercih olmuştur. Yerel özerklik kavramı devlet müdahalesinden azade kılınmış bir şekilde yerel topluluğun kendi hür iradesiyle seçtiği bağımsız organlar eliyle bazı yerel görev ve yetkiler bakımından kendi kendilerini yönetmeleri anlamına gelmektedir (Kaya 2004: 7). Böylece yerel yönetimler bakımından hayati önem taşıyan söz konusu kavram anayasal güvenceye kavuşturulmuştur ki bu durumun mahut kavrama Anayasası'nda yer vermeyen Türkiye Cumhuriyeti bakımından (Yıldırım vd. 2004: 38) olumlu bir örnek teşkil ettiği açıktır.

Türkiye ve Azerbaycan ancak imzacısı oldukları Şart hükümlerinin gereğini tutarlılıkla yerine getirerek yerel düzeydeki demokratikleşme üzerinden etkin, verimli, rasyonel ve demokratik bir yönetime kavuşabileceklerdir. Bu bağlamda Türkiye'nin ve Azerbaycan'ın merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki güçlü idari vesayet denetimine devam etmesi amacıyla Şart'a koydukları katmerli çekinceleri kaldırmaları gerekiyor. Gerçekten de her iki devlet güçlü merkezi devlet geleneğinin devamına engel olmayacak şekilde Özerklik Şartı'nı imzalamışlar, mahalli idarelerin merkez karşısında özerkliğini güçlendiren hükümleri ise görmezlikten gelmişlerdir. Nitekim Türkiye söz konusu Şart'ın 12. maddesi hükmünden yararlanarak ancak seçtiği bazı maddelerle (mad. 2; mad. 3, para. 1 ve 2; mad. 4, para. 1, 2, 3, 4, 5; mad. 5; mad. 6, para. 2; mad. 7, para. 1 ve 2; mad. 8, para. 1 ve 2; mad. 9, para. 1, 2, 3, 5 ve 8; mad. 10, para. 1) kendini bağitlamış (<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1>) (12.01.2011), diğer Şart hükümlerini

böylece kendisi bakımdan hukuksal bağlayıcılık dışarısına çıkarmıştır. Bununla birlikte Türkiye'nin 12. maddede yer alan ve imzacı devletleri Şart'ın bütünüyle değil de, asgari 20 olmak üzere, tercih edecekleri paragraflarla kayıtlayan düzenlemeden yararlanırken minimum sayıyla yetinmesi ve tercihlerini de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki gücünü sürdürülmesine imkân veren hükümler yönünde kullanması dikkat çekicidir.

Aynı şekilde 12. madde hükmünden yararlanarak 18 maddeden oluşan mahut Şart'ın hükümleri arasında kendisine tanınmış bulunan madde ve paragraf seçimi hakkını kullanan Azerbaycan ise sadece mad. 2; mad. 3, para. 1 ve 2; mad. 4, para. 1, 2, 3, 4, 5, 6; mad. 5; mad. 6, para. 1, 2; mad. 7, para. 1 ve 3; mad. 8, para. 1, 2, 3; mad. 9, para. 1, 2, 3, 4, 7 ve 8; mad. 10, para. 1, 2; mad. 11 hükümleriyle bağlı sayılacağı taahhüdünde bulunmuştur (<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1>) (12.01.2011). Bununla birlikte Azerbaycan'ın kendini bağıtladığı maddelerin sayısı ve niteliği göz önünde bulundurulursa Şart kapsamında mahalli idarelerin özerkliğini sağlamak için Türkiye'den daha istekli davrandığının ifade edilmesi gerekir. Örneğin Şart'ın 4. maddesinin 6. paragrafını Türkiye'nin aksine kabul eden Azerbaycan, mahalli idarelerle ilgili konulardaki planlama ve karar alma süreçlerinde kendileriyle vaktinde ve uygun bir şekilde istişarede bulunulacağını taahhüt etmiştir. Mahalli idarelerin kendi kararlarıyla görevlerinin gereklerine uygun bir şekilde iç örgütlenmelerine izin veren 6. maddenin ilk fıkrasının Azerbaycan tarafından kabul edilmesi de yine Türkiye'ye kıyasla farklılık yaratan diğer bir olumlu düzenlemedir. Mahalli idarelerin hukuki işlem ve eylemlerinin denetiminde denetleyen makamın müdahalesinin gerekli kıldığı konunun önemiyle orantılı bir şekilde denetimin yapılmasını öngören 8. maddenin 3. paragrafının Azerbaycan tarafından taahhüt edilmesine karşın Türkiye'nin bundan imtina etmesi dikkat çekicidir. Oysa bu düzenleme idari vesayet denetiminin ölçüsüz bir şekilde kullanılmasını engelleyebilecek nitelikte bir güvenceyi bünyesinde taşımaktadır. Hakeza mahalli idarelere, ortak yararlarını korumak amacıyla uluslararası mahalli makamlar da dâhil olmak üzere bir takım birliklere üye olabilme hakkını tanıyan 10. maddenin 2 fıkrası, Mahalli İdareler Özerklik Şartı bakımından Azerbaycan'ı Türkiye'nin daha ilerisine götüren normlardan başka birini oluşturmaktadır. Zira Türkiye'de mahalli idarelerin bile aralarında işbirliği yapabilmelerinin izne tabi olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, uluslararası mahalli idare birliklerine üye olabilme hakkı tanıyan Şart hükmünü kabul eden Azerbaycan'ın bu bakımdan Türkiye'ye göre çok daha ileri bir durumda bulunduğu daha iyi anlaşılabilir.



## 8. Sonuç

Mahalli İdarelerin merkezi idareler karşısında güçlendirilerek demokratik rejimin derinleştirilmesi yoluyla pekiştirilmesi ideali günümüz ileri demokrasilerinde kabul gören bir anlayıştır. Yerelleşme anlayışını ön plana çıkaran küreselleşme süreci (Kaya 2004: 6) beraberinde “demokrasi”, “yerel katılım”, “yerel özerklik” ve “yönetişim” gibi yönetsel işleyişe dair yeni açılımlar getirmekte ve bunların devletler tarafından öncelikli olarak anayasal ve yasal ölçekte güvence altına alınması sonucuna yol açmaktadır (Yıldırım vd. 2004: 48). Böylece sadece ülke sathında değil ama mahalli düzeylerde de demokratik rejimin hayata geçirilmesi yoluyla “her yerde demokrasi” hedefine ulaşılabilmesi daha mümkün hale gelecektir. Bu durumun yerelleşmenin demokratikleşme sürecinin bir aşaması olduğu (Aslanov 1998: 128) düşüncesini teyit ettiği aşıkârdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin mali olanaklarının yeterli bir düzeye getirilmesi, rejimin demokratikleşmesi üzerinden siyasal gelişmeye ivme kazandıracaktır (Güllüce 2004: 16). Ayrıca bürokrasinin azaltılması, daha şeffaf bir yönetim sistemi meydana getirilmesi, mahalli sorumlulukların doğrudan artırılması üzerinden mahalli ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi için daha elverişli bir ortam sağlanması; özellikle marjinal grupların yönetime katılımı bağlamında sosyal çatışma olasılığının asgari düzeye indirilmesi; memurların merkeze yaranmak yerine o yöreye daha yararlı olmalarının sağlanması; mahalli düzeydeki ihtiyaçların en iyi yine orada yaşayanlar tarafından bilinebileceği ve onlara en uygun çözümlerin yine kendilerinin seçecekleri temsilcileri vasıtasıyla üretilebileceği, kamu hizmetlerinin sınırlı kaynakların en uygun şekilde kullanılarak verimli, etkin ve rasyonel bir şekilde yerine getirilmesi gerektiği düşünceleri ile mahalli idarelerin mahut avantajları (Acartürk vd. 2004: 99-100) bağlamında ortaya çıktığı ve gelişme gösterdiği görülmektedir. Özetle yerel yönetimler ve yerinden demokrasi ile demokratikleşme ve ekonomik kalkınma arasında doğru bir orantısal ilişkinin olduğu görüşü (Hasanoğlu 2008: 82) genel kabul görmektedir. Genel kabul gören bu görüşün doğal sonucu olarak mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin genel idare karşısında mümkün olduğunca genişletilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda sadece zorunlu ihtiyaçlarla sınırlı olmayacak ve toplumsal mutabakat zemini görevini de yerine getirecek genişlikte olmak üzere mahalli kamu hizmetlerinin yerel yönetim kuruluşlarınınca yerine getirilmesi iyi yönetişimin gereği olarak görülmelidir (Kaya 2004: 10-11).

Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları bu düşüncelere kayıtsız kalmamış ve mahalli idareler rejimiyle ilgili çeşitli hükümlere bünyelerinde yer vermişlerdir. Anayasal düzene ilişkin hükümler içerisinde mahalli ida-

relere her iki devletin anayasalarında yer verilmesi isabetli bir tercih olmuştur. Zira mahalli idarelerin merkezi yönetim karşısında güç kazanmalarının ve böylece etkili bir şekilde mahalli kamu hizmetlerini ifa edebilmelelerinin özellikle merkezi yönetime hâkim olan siyasi bakışla doğrudan ilgili olduğu (Nohutçu vd. 2004: 85) açık bir gerçektir. İşte mahut bakışın koordinatlarını ve sınırlarını ortaya koyan supra norm (üst kural) karakterindeki anayasal hükümlerin yerel yönetimleri konu edinmesi bu bağlamda büyük bir önem taşımaktadır.

Siyasi yapıları bakımından üniter olan her iki devletin idari rejim bakımından mahalli idarelere ilişkin kurum ve kuralları sert anayasalarla güvence altına almaları şüphesiz olumlu bir durum olmakla beraber, yeterli değildir. Azerbaycan Anayasası'nın bu bağlamda yetersizliği mahalli idareleri sadece belediyelerle sınırlı tutması ve merkezi idarenin başkent kuruluşlarının merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışı bağlamında birçok hizmeti yerine getirmelerinden kaynaklanan verimsizlik ve etkisizlik sorunlarının (Hasanoğlu 2008: 81) varlığıdır. Oysa belediyelerin kurulmasının mümkün ve/veya rasyonel olmadığı daha küçük yerleşim birimleriyle, belediye sınırları dışında ama il sınırları içinde kalan bazı temel kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde yerine getirilmesi bakımından farklı mahalli idare örgütlerinin Anayasa'da öngörülmesi isabetli bir tercih olurdu. Gerçi bazı küçük yerleşim birimlerinde de belediyelerin kurulması mümkün olmakla birlikte, belediyeçilik hizmetlerinin kaliteli ve rasyonel bir şekilde yerine getirilmesi düşüncesi karşısında böyle bir seçimin yerindeliği çok tartışma götürür. Bu bağlamda Azerbaycan Cumhuriyeti Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde yazılı bulunan ve vatandaşların mahalli idarelere katılım hakkından mahrum kılınamayacağına dair hüküm nedeniyle belirli bir nüfus yoğunluğu aranmaksızın köylerde bile belediye kurulması uygulanması (Hasanoğlu 2008: 85) eleştiriye açıktır.

Azerbaycan bakımından ikinci sorun ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olsalar da mahalli idareler üzerinde merkezi devlet idaresinin güçlü bir denetim yetkisine sahip olmaya devam etmesidir. Nitekim belediyeler hizmetlerini yerine getirirken sadece yerel gereksinimlere değil aynı zamanda Bakanlar Kurulu kararlarına da uymak zorundadırlar ki bunun kendi özerkliklerinin daraltılması ölçüsünde merkezin vesayetini güçlendireceği (Şengül 2004: 158-159) açıktır. Aynı sorun Türkiye açısından da mevcuttur. Nitekim 1982 Anayasası; "idarenin bütünlüğü", "kamu görevlerinde birliğin sağlanması", "toplum yararının korunması" ile "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" gibi hukuksal sınırları belirsiz bir takım elastik kavramsal gerekçelerle mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin güçlü bir idari

vesayet denetimi yapabilmesinin anayasal zeminini hazırlamıştır. Zira Türkiye’de merkezi idarenin bir uzantısı olarak görülen mahalli idarelere ilişkin sistem Fransa’dan alınmış olup, esas amaç merkezi idareyi güçlü hale getirmektir (Güllüce 2004: 14). 1982 Anayasası’nın Azerbaycan Anayasası’ndan farklı olarak mahalli idareleri tek bir maddede düzenlemesi ve ayrıntıları basit yasama çoğunluklarının çıkaracağı kanunlara bırakması da bu alana yönelik merkezi idarenin müdahalesini etkili bir şekilde sınırlandırmak bakımından tartışmaya açık bir tercihtir. Belediyelerle ilgili temel görev ve yetkileri daha kazüistik bir anlayışla düzenleyen Azerbaycan Anayasası’nın mahalli idarelere hiç değilse anayasal düzeyde daha güvenceli bir rejim getirdiği görülmektedir.

Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyetleri’nin Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan ve demokrasi ve mahalli idare ilkelerine dayalı bir Avrupa’nın oluşturulmasını amaçladığı Başlangıç Kısmı’nda ifade edilen Şart’ı kimi çekincelerle de olsa imzalayıp, onaylamaları olumlu bir gelişme olmuştur. Bununla birlikte her iki devletin de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisini etkisiz kılacak bazı paragraf ve maddelerle kendilerini bağitlamadıkları ve buna uygun olarak yaptıkları seçimlerle mahut Şartı imzaladıkları görülmektedir. Azerbaycan’ın kendisini bağitladığı madde sayısı ve bunların içerikleri göz önünde bulundurulduğu takdirde bu konuda Türkiye’den daha ileri bir demokrasi ve mahalli idare anlayışıyla kendini yükümlülük altına soktuğu ifade edilmelidir. Bununla birlikte her iki devletin de hem bahsi geçen Şart’ta yer alan taahhütlerini mahalli idarelere yeterli ve merkezden bağımsız finansman kaynakları yaratarak ve bu kaynakların yerel kamu hizmetlerinde ağırlıklı olarak kullanılabilmesi amacıyla belediye bütçesinden personel harcamaları için kullanılacak kısma sınırlar getirerek (Zengin vd. 2004: 353) daha da genişletmeleri hem de Utrecht’te imzalanan 16 Kasım 2009 tarihli “Mahalli İdarelerin Etkinliklerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı’na Ek Protokol”ü (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/207.htm>) (13. 01. 2011) bir an önce imzalamaları gerekmektedir. Zira bu alanlarda her iki devletin atacağı olumlu adımların üyesi oldukları Avrupa Konseyi’nin mahalli idareler ve demokrasi anlayışı konusundaki ideallerini paylaştıkları anlamına geleceği açıktır.

## Kaynaklar

- Kaçartürk, Ertuğrul ve Hüseyin Özgür (2004). "Lehte ve Aleyhteki Görüşler Çerçevesinde Desantralizasyona Giderken Dikkat Edilecek Hususlar". *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 89-110.
- Aslanov, Eldar İkramoğlu (1998). "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler". *Çağdaş Yerel Yönetimler* 7 (3): 112-129.
- Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government: proceedings: local self-government in Europe: the European Charter of Local Self-Government as a democratic mechanism to promote subsidiarity*, Copenhagen, 17-18 April 1996, 50. volume/Congress of Local and Regional Authorities of Europe Series 50. volume/Studies and texts (1997). Strasbourg: Published Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, North/South local democracy: the European Charter of Local Self-Government in action*: Malta, 14-16 March 1996: international conference (1997). Strasbourg: Published Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities, Texts Adopted: Standing Committee 13 to 15 November 2006, Recommendations 200 to 206, Opinion 26, Resolutions 222 to 225, 13th Session (Addendum 1)* (2007). Strasbourg: Published Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities – Texts Adopted: Standing Committee 20 and 21 November 2007 - 14th Session Addendum 1* (2008). Strasbourg: Published Council of Europe.
- Decentralization and local democracy in the world: First global report by United Cities and Local Governments 2008*, (2009). Barcelona: World Bank Publications.
- Elma, Fikret (2004). "Yönetimde Desantralizasyon ve Azerbaycan". *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 163-170.
- Garner, Don E., David L. McKee and Yorsa Abu Amara McKee (2008). *Accounting and the global economy after Sarbanes-Oxley*. New York: M.E. Sharpe.
- Gözler, Kemal (2009). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yay.

- \_\_\_\_\_, (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Basım Yay.
- \_\_\_\_\_, (2011). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yay.
- Güllüce, İdris (2004). “Merkezi Hükümet Politikaları ve Yerel Yönetimler”. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 14-18.
- Günday, Metin (2005). *İdare Hukuku*. Ed. Turan Yıldırım. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yay.
- Hasanoğlu, Mürteza (2008). “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları”. *Sayıştay Dergisi* 69: 73-90.
- Huber, Denis (1999). *A decade that made history: the Council of Europe, 1989-1999*. Translated by Vincent Nash. Strasbourg: Published Council of Europe.
- İsbir, Eyüp, G. ve Bülent Açma (2005). *Kentleşme ve Çevre Sorunları*. Ed. Bülent Açma. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yay.
- Kamalov, Nesimi ve Erdal Ayhan (2004). “Belediyelerden Finansal Problemlerin Çözümüne Yönelik Bazı Yöntemler”. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 241-251.
- Kaya, Cemil (2001). “İngiltere’de Mahalli İdareler”. *Bir Başka Açından İngiltere*. Der. Sedat Laçiner. Ankara: ASAM Yay. 67-108.
- Kaya, Erol (2004). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 3-13.
- Kratnycky, Adrian, Motyl, J. and Charles Alexander Graybow (1999). *Nations in transit, 1998: civil society, democracy, and markets in East Central Europe and the newly independent states*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Morphet, Janice (2008), *Modern Local Government*. London: Published by SAGE.
- Nadaroğlu, Halil ve Nezih Varcan (2005). *Yerel Yönetimler*. Ed. Nezih Varcan. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yay.
- Nohutçu, Ahmet ve Bayram Coşkun (2004). “Yönetişim ve Desantralizasyon: Yönelimler ve Bazı Saptamalar”. *Yerel Yönetimler Desantrali-*

zasyon ve Azerbaycan Belediyeleri. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 69-88.

Özbudun, Ergun (2010). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yay.

Parliamentary Assembly - Working Papers - 2008 Ordinary Session (Third Part) 23-27 June 2008 Volume VI (2009), Strasbourg: Published Council of Europe.

Rehimli, Recep (2009). "Azerbaycan Yönetim Sistemi". *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 2/9(Fall): 377-386.

Schmidt, Sebastian, Martin Uppenbrink and Michael Succow (2009). "Potential Analysis for Further Nature Conservation in Azerbaijan". Greifswald: Geozon Science Media.

Şengül, Ramazan (2004). "İdari Sistemin Yerelleşmesi Sürecinde Azerbaycan-Türkiye-Fransa Karşılaştırılması". *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 147-162.

Wollmann, Hellmut and Elena Gritsenko (2009). "Local Self Government in Russia: between decentralization and recentralization". *Federalism and local politics in Russia BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies*. Ed. Cameron Ross and Adrian Campbell: Taylor & Francis. 227-247.

Yıldırım, Uğur ve Şerif Öner (2004). "Türk Yerel Yönetim Sistemindeki Reform Çalışmalarının Azerbaycan Yerel Yönetim Sistemine Olası Etkileri". *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 32-51.

Zengin, Eyüp ve Abdülkerim Üregen. "Azerbaycan Belediyelerinin Personel Sistemi Üzerine Düşünceler". *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*. Ed. Fikret Elma. Bakü: Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yay. 345-353.

<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1> (12.01.2011).

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/122.htm> (02.01.2011).

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/207.htm> (13. 01. 2011).

# The Constitutional Provisions about Local Government in Azerbaijan and Turkey: A Comparative Perspective

Mehmet Merdan Hekimoğlu\*

## Abstract

The principle of the guarding and strengthening of local self-government, which envisages the enlargement of the powers of local authorities as self-governing local organs, is a key to deepening democracy and guaranteeing the appropriate, efficient and effective operation of public services. The subject of "local government" is regulated both in the Constitution of Turkish Republic (art. 127) and in the Constitution of Azerbaijan Republic (art. 142-146). But these constitutional arrangements giving priority to the central state administration cannot be said to be sufficient, establishing a strong local self-government system in both countries. Turkey and Azerbaijan have signed and ratified the European Charter of Local Self-Government, which adopted a model of strong local self-government system. However, they (especially Turkey) placed a lot of reservations on the European Charter, which should be lifted to a great extent. Turkey and Azerbaijan should also sign the additional protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, but they have not done so yet.

## Keywords

Local governments, the Constitution of Azerbaijan, the Constitution of Turkey, European Charter of Local Self-Government

---

\* Prof. Dr., İzmir University, Faculty of Law – İzmir / Turkey  
merdan.hekimoglu@izmir.edu.tr

### Аннотация

«

»,

( 127)  
( 142-146).

### Ключевые Слова