



Dr. Hasan Hüseyin CAN
Hukuk Müşaviri

İl Özel İdaresi Kanunu

Yürürlüğe Girdikten Sonra Yapılan Değişiklikler ve Nedenleri

Cumhuriyet döneminde uygulanan yerel yönetim yasalarının en eskilerinden birisi kuşkusuz geçici Kanun olarak kabul edilen; İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkatidir. Bu geçici Kanun, İdare-i Umumiye-i Vilayât ve İdare-i Hususiye-i Vilayât olarak iki kısma ayrılıyordu. Bu Kanunun, ikinci kısmını oluşturan, İdare-i Hususiye-i Vilayât Kanunu Muvakkati münhasıran il özel idarelerini düzenlemekteydi.

Kanun, vilayetin hükmi şahsiyeti olduğunu açıkça kabul etmiştir. İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkatinin, İdare-i Hususiye-i Vilayât olarak düzenlenen ikinci kısmı uygulamada, 13.3.1329/1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu olarak anılmıştır.

Bu Kanunu Muvakkatte, muhtelif zamanlarda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Nihayet, 26.5.1987 tarih ve 19471 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kanun değişikliği ile "

İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkatinin adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiş ve

3360 sayı ile numara verilmiştir. Bu Kanun yerini, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bırakmıştır. Bu çalışmada, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, son altı yıl zarfında yaşanan değişiklikler ve bunu zorunlu kılan nedenler, ilgili mevzuat esas alınmak suretiyle incelenmiştir.

1. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundaki değişiklik ihtiyacının nedenleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundan önce 92 yıl yürürlükte kalan 1913 tarihli Kanunu Muvakkatte, 92 yıllık süre zarfında toplam 15 kanunla muhtelif değişiklikler yapılmış olup, bunların en kapsamlısı 1987 yılında gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı yeni Kanunda ise beş yıl içerisinde 14 kanunla değişikliki yapılmıştır.

Hacim bakımından olmasa bile Kanunun metnine müdahale bakımından 92 yılda gerçekleşen değişikliklerle 5 yılda gerçekleşen değişiklik neredeyse aynı sayıya ulaşmıştır.

Yeni Kanunda, bu kadar süre içinde, bu kadar fazla değişiklik yapılmak zorunda kalınmasının belli başlı nedenleri şöyle sıralanabilir:

- Kanunda yer alan bazı ifadelerin, kastettiği amacı net ve anlaşılır biçimde düzenlememiş olması,
- Yasanın uygulanmasında karşılaşılan bazı sorunların veya tereddüt oluşturan hususların yasal düzenleme ile çözülmesinin benimsenmesi,
- Bu Kanun yasalastıktan sonra yaşanan süreçte, yeni sisteme uyumda beklenmeyen sorun alanlarının meydana çıkmış olması,
- Diğer yasalarda yapılan değişikliklere paralel düzenleme yapılması gereği,
- Diğer nedenler.



2. İl Özel İdaresi Kanununda değişiklik yapan başlıca kanunlar

2000'li yıllar,Türkiye'de idarede yeniden yapılanma kapsamında önemli yasal değişikliklerin yapıldığı bir dönem olmuştur. Bu itibarla, toplumsal şartların ve ihtiyaçların sürekli değişmesi yasalarda değişikliği de zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun metninde değişiklik, ilave veya hüküm ilgası gibi hususlarda değişiklik yapan kanunlar, şu şekilde sıralanabilir:

- a) 28/4/2005 tarih ve 5340 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- b) 02.07.2005 tarih ve 5391 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- c) 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.
- ç) 01.07.2006 tarih ve 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- d) 06.03.2007 tarih ve 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- e) 30.05.2007 tarih ve 5675 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- f) 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- g) 4/6/2008 tarihli ve 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü

Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

ğ) 24/07/2008 tarih ve 5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

h) 25/6/2009 tarih ve 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

ı) 27/12/2008 tarih ve 5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu.

i) 6/4/2011 tarih ve 6225 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

j) 25/11/2010 tarih ve 6082 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

k) 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu.

3. İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerin tahlili

İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerin başlıca nedenlerini ve bu değişikliğe niçin ihtiyaç duyulduğunu ve yapılan değişiklik neticesinde hangi ihtiyacın karşılandığının burada kısaca özetlenmesi yararlı olacaktır.

3.1. İl özel idaresinin görevleri konusunda yapılan değişiklikler

Bu konudaki değişiklikler birden fazla yasa ile yapılmıştır. Bunlardan birisi 5793 sayılı Kanunun 42 nci maddesiyle yapılan değişikliktir.

Bu değişiklikte; bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı yeni Kanunda beş yıl içerisinde 14 kanunla değişiklik yapılmıştır.

Hacim bakımından olmasa bile Kanunun metnine müdahale bakımından 92 yılda gerçekleşen değişiklikle 5 yılda gerçekleşen değişiklik neredeyse aynı sayıya ulaşmıştır.

yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirilmesine imkân verilmiştir. İl özel idarelerinin de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilmesinin yolu açılmıştır. Bu kapsamda bölünmüş yollar başta olmak üzere il özel idaresince hizmet üretimi özendirilmiştir (RG: 26959).

Bir başka değişiklik, 5340 sayılı Kanunun ile yapılmış olup, böylece "gençlik ve spor" hizmetlerinin belediye sınırları içinde de yapılmasına imkân verilmiştir. Keza, 5393 sayılı Kanunun 85 inci maddesiyle de "kültür, sanat, turizm" hizmetlerinin özel idarelerce bütün il sınırları içinde yapılmasına imkân sağlanmıştır (RG: 25874, 26806).

Görevler konusunda yapılan bir başka değişiklik de, 5538 sayılı Kanunun 26 ncı maddesiyle gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikte, belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni



İl özel idarelerinin önündeki handikap ise, büyükşehir sisteminin yaygınlaşması ve bu sistemin il sınırı büyükşehir belediyesi sınırı olacak biçimde tezahürüdür. Böyle bir gelişme yaşandığı takdirde, il özel idarelerinin yetki, görev ve işlevlerinin sorgulanması kaçınılmaz hale gelecektir.

planının ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılması veya yaptırılması ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanması öngörülmektedir, bu illerde, il özel idarelerinin çevre düzeni planı yapma yetkisi kaldırılmıştır. 5538 sayılı Kanunla yapılan başka bir değişiklik ise, il özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamaların yapılmasına imkân verilmesi olmuştur.

Bu çerçevede, cadde ve sokakların kameralarla kontrolünü amaçlayan güvenlik uygulamalarına il özel idareleri bütçesinden destek sağlanması amaçlanmıştır (RG: 26226).

İl özel idarelerine, merkezi idare kurumlarından aktarılan ödeneklerin gerektiğinde geri alınmasına imkân veren değişiklik ise, 6225 sayılı Kanunla 2011 yılında yapılmıştır (RG: 27916).

3.2. Mülki idare amirleri arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi amacıyla yapılan değişiklik

Bu değişiklik 5391 sayılı Kanunla sağlanmıştır. Böylece, il özel idaresi bütçelerinden vali yardımcılara ödenek verilmesi sağlanmıştır. Yasanın ilk halinde sadece kaymakamlara tanınan bu hak, vali yardımcılarını da ihtiva edecek şekilde genişletilmiştir.

Bu vesile ile şunu ifade edelim: Uygulamada ortaya çıkan sıkıntıların giderilmesi bakımından, vali yardımcılarının il özel idare bütçesinden değil, maaşlarını aldıkları merkezi yönetim bütçesinden bu ödemenin yapılması çok daha yerinde olacaktır (RG: 25874).

3.3. Uygulamada tereddüt yaratan ibareler için yapılan değişiklikler

5393 sayılı Kanunla yapılan değişiklik çerçevesinde, 5302 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde yer alan, "Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır" ibaresi Yasa metninden çıkarılmıştır. Aynı şekilde Kanunun 16 ncı maddesi de yeniden düzenlenerek, "dönem başı" kavramı kaldırılmıştır. Böylece uygulamada anlam ifade etmeyen ve tereddütlere yol açan bu ibarelerin ortaya çıkarılabileceği sakıncalar giderilmiştir (RG: 25874).

3.4. İl özel idaresinin imtiyazlarında genişleme ve daralma sağlayan değişiklikler

Bu kapsamda, il özel idaresinin yetkileri ve imtiyazlarını düzenleyen 7 nci maddesinde, 5538 sayılı Kanunla değişiklik yapılarak, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümlerinin il özel idaresi taşınmazları hakkında da uygulanmasına olanak sağlanmıştır. Bu değişiklik, il özel idaresi taşınmazlarının fuzuli işgale uğraması durumunda tahliyesi kolaylaştırılarak, özel idarenin imtiyazlarında bir genişleme sağlanmıştır (RG:26226).

Öte yandan, il özel idarelerin imtiyazlarında daralmaya yol açan üç yasal değişiklik yapılmıştır. Bunlardan birincisi, 5594 sayılı Kanunla yapılan, sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislerin ruhsatlandırma yetkisini il özel idarelerinin elinden alan düzenlemedir. Bu yasal düzenleme ile söz konusu ruhsatlandırma yetki-

si Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne devredilmiştir (RG:26458).

Özel idare yetkisine kısıtlama getiren ikinci yasal düzenleme ise, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununda, 6082 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile ortaya konulmuştur. Bu kapsamda, İl Özel İdaresi Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilenizin veya ruhsatların, özel öğretim kurumlarını kapsamayacağı hüküm altına alınmıştır (RG: 27781).

Üçüncü kısıtlama ise, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda Ve Yem Kanunu ile yapılmıştır. Buna göre, gıda alanındaki mevzuat bakımından tenakuz ortaya çıktığında, İl Özel İdaresi Kanunun öncelikle uygulanacak Kanun olma özelliğine son verilmiştir (RG:27610).

İl özel idarelerine tanınan vergi muafiyeti bakımından da bir geri gidiş söz konusudur. Şöyle ki; 5302 sayılı Kanunun 8 inci maddesindeki ilk düzenlemeye göre, il özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşaa ve kullanımlar her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muafı. Oysa 5766 sayılı Kanunla, il özel idarelerinin bu hizmet ve faaliyetleri bakımından, katma değer vergisi ile özel tüketim vergisinden muafiyeti kaldırılmıştır (RG:26898, Mükerrer).

3.5. İl genel meclisine olağanüstü toplantı yapma yetkisi verildi

İl Özel İdaresi Kanununun ilk düzenlenmesinde, il genel meclisleri için olağanüstü toplantı öngörülmemiştir. Daha sonra, 5675 sayılı Kanunla yapılan değişiklik, il genel meclisi başkanının, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçme-



mek üzere toplantıya çağırabilmesine fırsat verilmiştir (RG:26545). İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin dördüncü maddesindeki tanım çerçevesinde, olağanüstü toplantı süresi bir günü geçemeyecektir.

3.6. Türk Ceza Kanununa uyum amaçlı değişiklikler

İl Özel İdaresi Kanununda, 5728 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler, ceza mevzuatına uyum amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede; il özel idaresinde düzenlenen kurallar hilafına borçlanma olduğu takdirde uygulanacak hüküm itibarıyla Türk Ceza Kanununun 257 ncimaddesine atıf yapılması sağlanmıştır.

Yine bu değişiklikler çerçevesinde; 5302 sayılı Kanundaki terminolojinin, Kabahatler Kanunu ve Türk Ceza Kanunundaki ifadelerle paralel biçimde; “para cezası” ibaresi, “idari para cezasına”, “kapatılma cezası” ise “işyerinin kapatılmasına karar verilir” şekline dönüştürülmüştür. Keza, 5302 sayılı Kanundaki “ceza verme yetkisi” ifadesi, “idarî yaptırım kararı verme yetkisi” olarak değiştirilmiştir. Bu değişikliklere ilave olarak; idari yaptırımlara yapılacak itirazlar, yaptırım kararının tebliği ve uygulanması, hususu da yeniden düzenlenmiştir (RG:26781).

3.7. Diğer değişiklikler

İl Özel İdaresi Kanununa 5917 sayılı Kanunla eklenen geçici 4 üncü madde kapsamında; il encümeni üyelerine, vali yardımcılara ve kaymakamlara yapılan ödemeler hakkında borç çıkarılmayacağı ve çıkarılmış olan borç tutarlarının tah-

silinden vazgeçileceği hüküm altına alınmıştır (RG:27284). Ancak, bu değişiklik geçmiş dönemler için af niteliğinde bir düzenleme getirmiş olup, 5302 sayılı Kanunun 28 ve 63 üncü maddeleri kapsamında halen yapılmakta olan ödemelerde ortaya çıkacak sorunlar itibarıyla kesin çözüm üretmemiştir.

Kanundaki bir başka değişiklik, il genel meclisi kararlarına karşı valinin yapacağı itirazlardaki on günlük süre kısıtlamasının kaldırılmasına ilişkindir. Bu değişiklik, 5393 sayılı 85 inci maddesiyle yapılmıştır (RG: 25874). Ancak, Anayasa Mahkemesinin 18.1.2007 tarih ve E:2005/32, K:2007/3 sayılı kararıyla, Yasa hükmü kısmen iptal edildiği için, 28.12.2008 tarihinden itibaren valinin hukuka aykırı göreyerek il genel meclisine iade edeceği kararlar zaten yürürlüğe girmeyeceğinden dolayı, valinin idari yargıda iptal davası açmasına gerek de kalmamıştır.

Kanunda yapılan diğer bir değişiklik; il genel meclisi başkan ve üyelerinin ödenek miktarlarının artırılması ve il genel meclisi ihtisas komisyonu üyelerine de huzur hakkı ödenmesine imkân verilmesine dairdir. Bu değişiklik, 5393 sayılı Kanunun 85 inci maddesi ile gerçekleştirilmiştir.

İl özel idarelerinde sözleşmeli olarak personel istihdam edilmesi halinde, Belediye Kanununun 49 uncu maddesindeki hükümlere paralel uygulama yapılması imkânı da, 5393 sayılı Kanunun 85 inci maddesi ile getirilen değişiklik hükmü ile sağlanmıştır.

İl özel idareleri tarafından yapılacak borçlanmalar itibarıyla, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesi kapsamında, borç stokunun hesaplanmasında dikkate alınmayacak olan Bakanlar Kurulu Kararına dayalı proje giderlerinin, 2009 yılında geçerli olmayacağı hususu da, 5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 29 uncu maddesiyle hüküm altına alınmıştır (RG: 27097, 1. Mükerrer).

4. Sonuç

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe girmiş olmakla beraber, bu tarihi izleyen dönemde çok sayıda değişikliğe konu olmuştur. Yukarıda ayrıntılı şekilde özetlendiği gibi, yapılan değişikliklerin çok çeşitli sebepleri vardır.

Uygulamada izlendiği kadarıyla, yapılan değişiklikler, Yasanın etkili biçimde tatbiki bakımından yararlı olmuştur. İdarede yaşanan değişim kapsamında, merkezi idarenin bazı yetkilerinin mahallî idarelere devri esas alınmakta olup, ilerleyen dönemde İl Özel İdaresi Kanununda daha kapsamlı değişiklikler beklenmelidir.

İl özel idarelerinin önündeki handicap ise, büyükşehir sisteminin yaygınlaşması ve bu sistemin il sınırı büyükşehir belediyesi sınırı olacak biçimde tezahürüdür. Böyle bir gelişme yaşandığı takdirde, il özel idarelerinin yetki, görev ve işlevlerinin sorgulanması kaçınılmaz hale gelecektir.

KAYNAKLAR

Resmi Gazete: 26.05.1987 tarih ve 19471 sayılı. / Resmi Gazete: 05.05.2005 tarih ve 26806 sayılı. / Resmi Gazete: 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı. / Resmi Gazete: 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı. / Resmi Gazete: 12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı. / Resmi Gazete: 10.03.2007 tarih ve 26458 sayılı. / Resmi Gazete: 07.06.2007 tarih ve 26545 sayılı. / Resmi Gazete: 08.02.2008 tarih ve 26781 sayılı. / Resmi Gazete: 06.06.2008 tarih ve 26898 sayılı (Mükerrer). / Resmi Gazete: 06.08.2008 tarih ve 26959 sayılı. / Resmi Gazete: 10.07.2009 tarih ve 27284 sayılı. / Resmi Gazete: 31.12.2008 tarih ve 27097 sayılı (1. Mükerrer). / Resmi Gazete: 26.04.2011 tarih ve 27916 sayılı. / Resmi Gazete: 10.12.2010 tarih ve 27781 sayılı. / Resmi Gazete: 13.06.2010 tarih ve 27610 sayılı.