

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik

Local Governments and Local Self-Government in the Decisions of The Constitutional Court and The Council of State

Cem ANGIN¹

Geliş Tarihi: 19.07.2016 / **Düzenleme Tarihi:** 14.11.2016 / **Kabul Tarihi:** 23.11.2016

Özet

Bu çalışma yerel yönetim birimlerinin çok önemli bir yönü olan idari özerkliği yargı kararları ışığında ele almayı amaçlamaktadır. Bildiğimiz üzere çoğu alan yazında ve değerlendirmede ülkemiz merkeziyetçi bir ülke olarak değerlendirilmektedir. Yapılan bu değerlendirmenin çalışmamızla olan bağı ise merkeziyetçilik ile yerel özerkliğin ters orantılı olmasından kaynaklanmaktadır. Yani merkeziyetçi uygulamalar arttıkça yerel yönetimlerin özerk yapısı aşınmakta ve silikleşmektedir. İşte bu noktada yargı kararları oldukça önemli bir fonksiyon üstlenmekte ve merkeziyetçilik-yerel özerklik konusunda denge sağlayıcı bir mekanizma konumuna dönüşebilmektedir. Diğer bir ifadeyle yargı kararları merkeziyetçilik karşısında yerel özerkliğin teminatı olabilmektedir. Ancak bu çalışmanın temel sorunsalı ülkemiz açısından yargı kararlarının merkeziyetçilik ile yerel özerklik arasında tam olarak bir denge fonksiyonu işlevine sahip olamadığını ortaya koyabilmek ve bu durumun nedenlerini belirtebilmek üzerinedir.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Yerel Özerklik, Yerel Yönetim, Merkeziyetçilik, Yargı Kararları

Abstract

This study aims to discuss the self-governance which is a very important element of local government units in the light of judicial decisions. As we know, our country is considered as a centralist state in many bodies of literature and evaluations. The relation between this evaluation and our study originates from the inversely proportional relationship between centralism and local self-government. In other words, as the centralist implementations increase, self-governing structure of local governments is eroded and becomes vague. At this point, judicial decisions undertake a crucial function and can become a position of a mechanism providing balance with respect to centralism and local self-government. In other words, judicial decisions can be the assurance of local self-government against centralism. However, the main problem of this study is upon revealing that judicial decisions regarding our country cannot have the exact balance function between centralism and local self-government and stating the reasons of this situation.

Keywords: Self Government, Local Self-Government, Local Government, Centralism, Judicial Decisions

Giriş

Anayasaya göre (m.123 ve m.127) yönetsel yapımız merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklindeki bir ayırım üzerinden işlemektedir. Ancak her ne kadar ikili bir ayırımdan bahsedilse de anayasa "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." şeklindeki bir ifadeyle idarenin bir bütün olduğunu belirtmektedir. Belirtilen bu bütünlük hiyerarşi ve vesayet gibi mekanizmalarla sağlanmaktadır. Ancak merkezi idarenin kamusal hizmetleri tek merkezden yürütebilmesinin zor olması ya da bu durumun rasyonel olmadığı yönündeki düşünce veya ülkelerin geçmişten gelen yönetsel anlayışı gibi nedenler merkez-yerel şeklindeki bir ayırımı ortaya çıkarmaktadır. Bu ikili ayırım içerisinde siyasi yapısı nasıl olursa olsun tüm ülkeler kendi sosyal, siyasal ve ekonomik şartlarına göre örgütlenmekte ve yine yönetsel gelenekleri çerçevesinde ya yerel yönetimlere ya da merkezi yönetime ağırlık vermektedirler.

Türkiye yukarıda belirtilen merkez-yerel ayırımında geçmişten gelen tecrübe ve yönetsel gelenekleri nedeniyle merkeziyetçi yapıyı ön plana çıkartan ve bu yönde de tercihini sürdüren bir ülkedir. Ancak bu sürdürüş günümüzde ön plana çıkartılan yerellik, yetki devri, yönetişim, yerel=İdari özerklik² gibi hususlarla ters orantılı bir ilişki içindedir. Çünkü merkezi idarenin etki alanı genişledikçe ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerin yetki alanları daralmakta dolayısıyla özerk yapıları silikleşmektedir. Belirttiğimiz bu özerk yapı

¹ Yazışma Adresi: Arş. Gör., Ordu Üniversitesi IIBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Ordu, Türkiye. E-Posta: angin52@gmail.com

² Bu çalışmanın temel konusu anayasal ve yasal dayanağa sahip olan Yerel=İdari Özerklik olup, kendi yönetsel yapımız içerisinde olmayan siyasi, kültürel, grupsal özerklik bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

ya merkezi idarenin yerel yönetimlerden rol çalması ya da yerel yönetimleri merkezin uzantısı haline getirilmeye çalışılmasıyla aşırıma uğratılmaktadır. Örneğin çalışma içinde de ele aldığımız gibi merkezi idare genelge düzeyindeki düzenlemeyle kendine ait görevleri yerel yönetimlere yükleyebilmekte veya tam tersi bir şekilde yerel yönetimlere ait bir yetkiyi çeşitli düzenlemelerle kendine aktarabilmektedir. Bu durum ise idari açıdan özerk olduğu belirtilen-kabul edilen yerel yönetim anlayışıyla çelişmektedir. Bu çelişki karşısında ayrı bir tüzel kişiliğe, kendine ait mallara, personele, bütçeye, organlara sahip yapılar olarak yerel yönetimler, merkezi idarenin karar ve düzenlemelerini yargı yoluyla iptal ettirebilmektedirler. Bu anlamda yargı kararları, yerel yönetimlerin ve onun özerk yapısının merkezi düzenlemeler karşısında güvence mekanizması konumunda olabilmektedir. Ancak bu çalışmada belirtilen bu durumun tersine yargı kararlarının çeşitli gerekçelerle yerel yönetimler ve onun özerk yapısı lehinde olamadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu durumun ise yerel yönetimler karşısında zaten güçlü konumda olan merkezi idarenin elini, yerel yönetimlere karşı daha da güçlendirebilecek bir husus olabileceğinin altı çizilecektir.

1. Özerklik ve Yerel Özerklik Kavramları

Özerklik (Muhtariyet/Autonomie), etimolojik olarak özerklik 'öz + erk + lik' kök ve eklerinin birleşiminden meydana gelmektedir. Buna göre 'öz' kelimesi kendi, ben, tin, temel kişiliği oluşturan varlık, anlamlarını taşımakta iken, 'erk' kelimesi güç, yeti, yetenek anlamlarına gelmektedir. Burada kavramı oluşturan ve son ek olan 'lik' eki kavrama olma hali anlamı katmaktadır. Latince, Autos (öz/kendi/kendini) ve Nomos (yönetme, yönetim, kuralını koyma, karar verme, kural, düzen, hukuk)sözcüklerinin birleşiminden meydana gelmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2013: 36). Arapça kökenine değinecek olursak kavram 'seçmek' anlamına gelen 'Hayr'dan (kendi kendini seçen) gelmektedir. Bu kavramın Osmanlıcadaki kökeni ise 'Muhtar' dır (Karasu, 2013: 397). Muhtar, ihtiyar eden, seçilmiş seçkin, hareketinde serbest olan, istediği gibi davranan, dilediğini yapan, köy veya mahalle işlerine bakmak üzere halkın seçtiği kimse anlamlarına gelmektedir (Develioğlu, 2013: 785). Özerklik kavramı birçok disiplinle ilgili bir kavram olup, bu durum onu aynı zamanda tartışmalı bir kavram kılmaktadır. Örneğin sosyolojideki karşılığına baktığımızda akılcı, kendi yolunu çizen, determinizmin herhangi bir biçimine eğilim duymayan, kendi hedefleri ile çıkarlarını dile getiren bir toplumsal aktör. Psikolojideki karşılığı, benliğin bütünlüğün korunması anlamında kullanılmaktadır. Felsefede özellikle de Kantçı felsefede, insanın yönlendirici ilkesini kendi içinde taşıdığı öğretilidir. Siyaset bilimindeki karşılığı, öz yönetim hakkı üzerinden açıklanmaktadır (Marshall, 2014: 570-571). İdare hukuku açısından özerklik ise teknik ve toplumsal özellikleri nedeniyle hükümetin siyasi etkisine tabi olmadan kamu hizmeti üreten ve tüzel kişilik sahibi olan örgütlenmeler için kullanılan bir terimdir (Karahanoğulları, 2013: 65). Burada kavrama ilişkin dikkati çeken husus ise, kavramın hemen hemen her disiplin içindeki karşılığında, yönetime ilişkin ve kendi kendinelik halinin varlığıdır. Kavrama ilişkin diğer tanımlar ve kavramın temel özellikleri şu şekildedir:

Bir üst organa bağlı olmakla beraber ayrı bir yasayla kendini yönetme yetkisi olan (kuruluş, devlet vb.), muhtar, otonom... Bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk... (www.tdk.gov.tr, 2016). Hukuki bir terim olarak özerklik, bir kişi veya kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir (Aytaç, 1996: 6). Teknik bir terim olarak özerklik ise, kendi başına yürütebilir, (kesin) kararlar alıp bunu uygulama yani yürütme gücüne malik, tüzel kişiliğe sahip olan/olmayan hukuksal varlık olarak kullanılmaktadır (Özay, 2002: 178-180). İdare hukukunda özerklik, bir kanun ile herhangi bir teşkilat, kurum veya kuruluşa kendi kendine yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifadeyle kamu kurum ve kuruluşlarına, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemelerin söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılabilmesidir (Kalabık, 2013: 141-142). Bir topluluğun, kendi kendini yönetme hakkı. Kuralların hariçten değil insanın içinden olduğunu kabul eden görüş (Altay, 1983: 139). Özerklik kavramına yönelik yapılan tanımlamalara kısaca baktıktan sonra çalışmamız açısından önemli bir diğer kavram olan yerel özerklik kavramını ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

Yerel özerklik, yerel toplulukların temsil edildiği yönetim birimlerinin özerk bir yapılanma ve işleve sahip olmalarıdır. Ve ayrıca bu kavram yerinden yönetimle iç içe olan bir kavramdır (Parlak, 2011: 852). Kendine ait görevleri yerine getirirken ve hizmetlerini sunarken merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi, merkezi yönetime müdahalesine gerek kalmaksızın kendini yönetme kapasitesine sahip olabilmesi, sundukları hizmetleri belirleyebilmesi ve hizmetlerin finansmanı için vergi koyma yetkisinin olması yerel özerkliğin kapsamını bizlere sunmaktadır (Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2013: 348). Alada(2013: 5)'ya göre yerel özerklik 'merkezi devletin yerele bırakmış olduğu inisiyatif – eylem alanı ve görece özgürleştirilmiş bir kurumsal durumu' ifade etmektedir. Keleş ise yerel özerkliğin iki yönlü bir kavram olduğunu ortaya koymaktadır (Keleş, 2008: 52). Bunlardan ilki yerel organların merkezle olan ilişkileri üzerinedir. Buna göre yerel yönetimlerin, bu ilişkilerinde, merkezden tamamıyla bağımsız olmaları gibi bir şey söz konusu değildir. Çünkü bağımsızlık ile özerklik ayrı şeylerdir. Burada asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini merkezin müdahalesi olmaksızın kendi olanakları ile görebilmeleridir. İkinci boyut ise yerel yönetimlerin yerel toplulukla (halkla) olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu boyut seçilmiş organların halkı gereği gibi temsil edebilmesi ile ilgilidir. Yine Keleş(2008: 23)'e göre yerel özerkliğin siyasi ve idari özerklik şeklinde iki boyutu mevcuttur. Siyasi özerklik (siyasi ademi merkeziyet), federal devlet yapılarında desantralize edilmiş, iç işleyişinde ve örgütlenmesinde serbest olan federal devlete bağlı federe devlet birimlerini kapsar. Yani siyasi adem-i

merkeziyet, daha çok federal devletlerde anayasa tarafından ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimini ifade etmektedir ve değişik ülkelerde eyalet, kanton, land, cumhuriyet gibi çeşitli adlara sahip olup, üniter devletlerde kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerden farklıdır(Keleş, 2008: 93). Siyasi özerkliğe yönelik Onar(1952: 463)' ın yaklaşımı ise şu şekildedir: Ülkenin taksim edildiği muhtelif kısımlar üzerinde mevcut mahalli idareler teşri ve bir dereceye kadar kazai muhtariyete malik iseler siyasi bir adem-i merkeziyet mevcuttur. Bu sistemlerde anayasalar bir dereceye kadar akdi bir mahiyet arz eder ve muhtar iradelerin muhtariyetleri ve bu muhtariyetlerin derecesi kendi rıza ve muvafakatleri olmadıkça tadil veya ilga edilemezler. Bir diğer boyut olan idari özerkliği ise Kalabık(2014:246) merkezi idarenin vesayet denetimi altında kendi organları tarafından kendi kendine yönetilebilme hali olarak tanımlamaktadır. Akyılmaz vd. (2009:178)' ne göre idari özerklik belli alanlarda veya konularda kanuni sınırlar çerçevesinde hareket serbestisini ifade etmektedir. Son olarak Günday(2015:564-565) idari özerkliği, kurumların(yerel yönetim birimlerinin) kendi iradelerine göre hareket edebilmesini ancak bu hareket serbestisinin devletten tamamen bağımsız olmayı, kendi kuruluş biçim ve statülerini etkileyebilmeyi içermediği bir durum olarak tanımlamaktadır.

Geray, yerel özerkliği üç boyutta ele almaktadır (Geray, 2016). Bunlar: Yönetimsel, siyasi ve mali boyutlardır. Yerel özerkliğin siyasi boyutunu, 'Yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisi ile dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak sağlayan siyasi özerklik, genellikle tekil yani üniter devletlerde değil, birlik devletlerinde yani federatif devletlerde söz konusudur.' şeklinde açıklamaktadır. Bunun yanında Geray, yerel özerkliğin temel öge ve kurallarını; yerel halkın gereksinimlerini karşılayan hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, yürütme ve karar organlarının seçimle iş başına geldiği, serbestçe toplayacağı ve halkın gereksinimlerine göre serbestçe harcayabileceği gelir kaynakları ile donatılmış ve tüzellik denetimi dışında karar serbestliğine sahip olmak şeklinde belirtmektedir.

Karasu'ya göre yerel özerklik, yerel yönetimlerin karar alma sürecinde serbest olmasına bağlıdır. Karar almada serbestlik ise şu şartlara bağlanmıştır (Karasu M. , 2013: 478): Kendi gündemini oluşturma, diğer otoritelere karşı karar alma özgürlüğü, kararlarını uygularken başkaca bir otoriteye bağımlı olmamak... Buna göre yerel özerlikten bahsedebilmemiz için, karar alma, sorunların tespiti, bunların çözümü ve çözüme yönelik kararları uygulamada diğer bir otoriteye bağımlılık halinin olmaması gerekmektedir. Başka bir deyişle eylemlerinde inisiyatif alabilme kabiliyetinin olması yerel özerkliğin temel çekirdeğini oluşturmaktadır. Alan yazın kapsamında kavramsal değerlendirmesini yaptığımız özerklik ve yerel özerkliğe yargı kararları ışığında bakacak olursak şunları belirtebiliriz.

2. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Özerklik

Bu başlık altında Anayasa Mahkemesinin seçili bazı kararlarında yerel yönetimler ve onun özerklik boyutunun nasıl ele alındığını ortaya koyarak değerlendirmeye çalışacağız.

Anayasa Mahkemesi E.1965/32 - K.1966/3 nolu kararında özerkliği şu şekilde tanımlamıştır:

"Özerklik belli sınıflar içerisinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içerisinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hakim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlenmesi gerekir" (AYM, E.1965/32, K.1966/3, 04.02.1996).

Anayasa mahkemesi bu kararında özerkliğin üç yanına vurgu yapmış olup, bunlar: hareket serbestisi, kendi hareket kaidelerini belirleyebilme, kanuni sınırdır.

Anayasa mahkemesi E.2014/72 – K. 2014/14 nolu kararında ise yerel yönetim ve özerkliğe ilişkin şu şekilde bir açıklamada bulunmuştur:

...Anayasa'da, merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen "yerel yönetimlerin özerkliği" ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de "Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır, hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2014/72, K. 2014/14, 11.09.2014).

Bu kararda Anayasa Mahkemesi, anayasa madde 127'den hareketle özerkliği açıklamış olup, özerkliği idari ve mali olarak iki boyutlu ele almış ve incelemiştir. İdari özerklik, organlarının seçimle göreve gelmesi, belirli aralıklı seçim, karar serbestisi, alınan kararları uygulatabilme, kendine ait bütçe, kendine ait gelir üzerinden açıklamışken; mali özerkliği, yerel vergi ve harçlar, gelir ve vergileri kendi amaçları için kullanabilme, esnek bir bütçe, merkezden ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynağı gibi hususlar üzerinden açıklamıştır.

Anayasa mahkemesi E.1987/22, K.1988/19 nolu kararında ise yerel yönetim ve özerklik üzerine şu hususları belirtmiştir:

...Genel anlamda yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin bir bölümünün devletin dışında, fakat onun genel denetimi altında başka kamu tüzelkişilikleri eliyle özerk bir biçimde yürütülmesidir. Yerinden yönetimin temelinde, kuruluşun kendi organlarıyla kendi kendini yönetme fikri vardır... Merkezî yönetimin vesayet yetkisini 127. maddenin beşinci fıkrasının sınırladığı durumlar dışına taşımak, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini yadsıma görünümündeki düzenlemelere geçerlik tanımak düşünülemez... Yönetişel ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetki, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olamaz.... Yerinden yönetimin doğal sonucu olarak özerklik taşıyacaklar, karar organları serbestçe oluşacak, karar alma özgürlükleri bulunacaktır. Merkezî yönetim ve onun hiyerarşisi dışında, seçimle oluşturulan kendi organlarının aldığı kararları uygulama yetkisine de sahip olan bu kuruluşlar demokratik yapının temelidir... Öğretide, uygulama alanı bakımından "yer yönünden yerinden yönetim" nitelemesiyle sözü edilen yönetim türünde, yöresel gereksinimler için örgütlenme temel alınmakla, organlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsenmektedir. Demokratik katılıma ilk aşamada etkinlikle anlam kazandıran bu örgütlerin tanımına, yapısına, işlevine, amacına uygun oluşum yöntemleri getirilmesi zorunludur (AYM, E.1987/22, K.1988/19, 13.06.1988).

Anayasa mahkemesi bu kararında, hiyerarşi-idari vesayet, tüzel kişilik, yerinden yönetim, merkezi yönetim, yer yönünden yerinden yönetim gibi önemli hukuki ilke ve kavramlara yer vermiş, bu kavramlar üzerinden özerklik açıklaması yapmıştır. Bu kararda özerkliğin olmazsa olmazları: Devlet tüzel kişiliğinin dışında kendine ait ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması, genel yönetimin denetimi(vesayet) içinde bulunmak, hiyerarşinin dışında bulunmak, seçimle oluşmuş organlar ve bu organlarla kendini yönetebilmek, karar alma serbestisine sahip olmak şeklindedir.

Anayasa mahkemesi E.1976/57, K.1977/71 nolu kararında yerel özerklik için şu ifadeleri kullanmıştır:

...Belediyeler ve köyler merkezî idarenin vesayeti altında olmakla beraber, özerkliği plan yöresel yönetim kuruluşlarıdır... O halde yasa koyucu ve yürütme organı yöresel yönetime görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Yerinden yönetim tüzel kişilerinin yeterli malî kaynaklara sahip olmaları, özerkliklerinin vaz geçilmez bir koşuludur. Bu itibarla da yasalarla ve idarî önlemlerle yöresel yönetime getirilen malî kısıtlamaların yöresel tüzel kişilerin özerklikleri ile ne derece bağdaştığı ve Anayasa'ya uygunluğu derecesi üzerinde önemle durulacak bir konudur (AYM, E.1976/57, K.1977/71, 10.05.1977).

Bu kararda yeterli mali kaynak özerklik için olmazsa olmaz husus olarak belirtilmiştir. Bu kararda belirtilen hususları göz önünde bulundurarak söyleyecek olursak: Günümüz yerel yönetimlerinin mali açıdan merkeze bağlı olması yani bütçesine merkezi idare tarafından yapılan aktarımların oldukça yüksek olması onların aynı zamanda özerkliklerinin de aşırı kırılganlığa sahip olmasına neden olmaktadır.

Anayasa mahkemesi E.1976/57, K.1977/71 nolu kararında konumuzla ilgili olarak şu hususları belirtmiştir:

...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 gereksinimleri 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, coğrafi 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 sebeptendir ki, mahallî idareler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir. (AYM, E.1976/57, K.1977/71, 10.05.1977)

Anayasa mahkemesi bu kararında yerel yönetim ve onların varlık nedeni üzerine detaylı bir açıklama yaptıktan sonra özerkliği, yerel düzeyli kamu hizmetlerinin sorumluluğu ve yürütümünün yerel yönetim birimlerine ait olması, bu yürütümde serbestçe karar alabilme ve bu yürütümü sağlayacak birimlerin seçimlerce oluşturulması şeklinde açıklamıştır. Ayrıca özerklik vatandaş yararı odaklı olduğu belirtilmiştir. Yani bu kararda özerklik, karar alma serbestisi, karar alacak organların seçimle iş başına gelmesi ve vatandaş yararı şeklinde üç önemli husus üzerinden açıklanmıştır.

Anayasa mahkemesi E.1987/18, K.1988/23 nolu kararında

...Yetki genişliğinde, kamu tüzelkişiliği, dolayısıyla özerklik söz konusu değildir... 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. ...Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve daha önce açıklanan "yerinden yönetim ilkesi" ile bir başka ifadeyle "özerklik" kavramıyla bağdaştırılmaz (AYM, E.1987/18, K.1988/23, 22.06.1988).

Bu kararda anayasada yer alan yerinden yönetim ilkesi ile özerklik arasında bir bağ kurulduğuna görmekteyiz. Yani Anayasa mahkemesi bu kararında kamu tüzel kişiliği ve yerinden yönetim ilkesini özerklik ile aynı anlamda tuttuğunu görmekteyiz. Bu yorumu Anayasa Mahkemesinin, "yerinden yönetim ilkesi", aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır." ve "Yetki genişliğinde, kamu tüzelkişiliği, dolayısıyla özerklik söz konusu değildir." şeklindeki ifadelerinden hareketle ortaya koymaktayız.

Yine Anayasa Mahkemesi bu kararında yerel yönetimleri yönetsel açıdan özerk, idari vesayet tabi ve tüzel kişilik sahibi olarak tanımlamaktadır. Devam eden satırlarda ise Anayasa Mahkemesi özerklik ve yerel özerklik şeklinde bir ayrıma gitmiş ve bunların tanımlarını yapmıştır. Buna göre özerkliği, 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 yetkisi olarak tanımlamışken yerel yönetimler açısından özerkliği ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir, şeklinde tanımlamıştır. Yerel yönetime yönelik yapılan bu özerklik tanımı için

dikkat çekmemiz gereken husus, "kamu hizmeti" ifadesidir. Çünkü kamu hizmeti ifadesi bildiğimiz üzere merkezi idarenin sorumluluğunda olan genel idari hizmetleri de kapsamaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi mahalli müşterek ihtiyaç ve hizmetler ifadesini kullanmaması, merkezi idarenin kendine ait kamu hizmetlerini de yerel yönetimlere yaptırabilme imkânı sağlayabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi tıpkı diğer kararlarında olduğu gibi bu kararında da özerkliğin olmazsa olmazlarını yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olması, organlarının seçimle oluşturulması, bu organlara karar alma yetkisinin tanınması şeklinde açıklamıştır. Son olarak bu kararda özerkliğin sınırları çizilmiş olup bu sınırlar; idarenin bütünlüğü ilkesine uygunluk, kamu görevlerinde bulunan birlik anlayışı ile çatışmama, toplum yararına uygunluk ve mahallî ihtiyaçların gereğine uygunluk şeklindedir. Ancak burada özerklik ile ters orantılı olan vesayet denetiminin de sınırları çizilmiş olup vesayetin, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülmemeyeceği belirtilmiştir.

Anayasa mahkemesi E. 2004/1, K.2008/106 nolu kararında:

...Anayasa'da merkezi yönetim - yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması gibi yetki ve ayrıcalıklar tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin somutlaşmış halidir... İl özel idaresi ve köyün, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği oldukları kuşkusuzdur. İdari özerklik icrai karar alma yetkisini de içermektedir. Merkezi idarenin bu kuruluşlar üzerindeki vesayet yetkisi yerindelik ve hukukilik denetimleriyle sınırlı olup vesayet, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisini geçirmez. (AYM, E. 2004/1, K.2008/106, 15.5.2008)

Özerklik, Anayasa Mahkemesinin tıpkı diğer kararlarında olduğu gibi bu kararında da anayasada merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde ayrımın yapılmasına, yerel yönetim organlarının belirli aralılarla yapılan seçimle oluşmasına, kendine ait bütçesi olmasına, çeşitli ayrıcalıklara sahip olmasına, karar alma serbestisi ve alınan kararları uygulatabilme şeklindeki hususlara bağlanarak açıklanmıştır. Son olarak icrai karar alabilme ve merkezin yerel yönetim birimi yerine geçerek karar alamaması hususu da özerklik içinde değerlendirilmiştir.

2.Danıştay Kararlarında Özerklik

Bu başlık altında Danıştay kararlarında özerkliğe nasıl bakıldığı ve özerkliğin nasıl yorumlandığını ortaya koyacağız. Bu kapsamda üç adet Danıştay kararını ele alarak özerklik açısından değerlendirmeye çalışacağız.

Danıştay 5. Daire E.1994/6009 ve K. 1996/3250 nolu kararında:

...Konuya girmeden önce yönetsel denetim ve özerk yerel yönetim kavramları üzerinde durmak yararlı olacaktır. Görüldüğü gibi Anayasamız, yerel yönetimlerin özerkliği sistemini benimsemiş, bunlar üzerindeki devlet denetimini, yönetsel denetim yoluyla çok önemli konularda ve istisna olarak kullanılan bir yetki olarak kabul etmiştir. Ortada genel bir yetki bulunmamakta, konusu ve yöntemi mutlaka yasal bir metinde yer alan yetki söz konusu olmaktadır. Merkez yönetimi ve yerel yönetim olarak iki ayrı tüzel kişilik arasında hiyerarşi ilişkisi dışında bir ilişki kurulmaktadır. Özerk yerel yönetim ise, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçasıdır. Ulus-devleti parçalamak için araç olarak kullanma amaçlarına karşı duyarlılık içinde korunması ve sürekli olarak geliştirilmesi zorunluluğu vardır. 1985 yılında kabul edilip 1988 yılında yürürlüğe konulan (Türkiye tarafından bazı çekincelerle 21.11.1988 tarihinde imzalanmış. 3723 sayılı Yasayla yürürlüğe konulmuştur.) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3. maddesine göre de "Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve olanağını anlatır." ... Merkezi yönetime, belediyelerin memur ve işçi kadrolarının oluşturulması, onanması aşamalarında ayrı olarak yetki tanınmış ve genel ilke belediye görevlilerini çalıştırma özgürlüğünün kısıtlanmaması yönünde iç hukuk düzenimizde ve şartta ortaya konmuş olduğuna göre, belediyelerin memur ve işçi kadroları üzerinde bir genelge ile kısıtlamaya gidilemez ve konu bir üst yönetimin takdirine ve onayına bırakılamaz. Aksine bir uygulama, belediyelerin özerkliğine aykırı düşer ve demokratik bir nitelik taşımaz. 1950'li yıllarda sürgün amacıyla kullanılan bu uygulamanın, bu kez özelleştirme izlencesi çerçevesinde uygulamaya sokulması iç hukuk düzenlemelerine ve uluslararası anlaşma olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartına aykırı bir niteliktedir (Danıştay, E.1994/6009 ve K. 1996/3250, 24.10.1996).

Danıştay bu kararında merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetleyebileceğini bunu vesayet denetimi ile gerçekleştirebileceğini ancak yerel yönetimler üzerinde vesayetin genel bir yetki olmadığını bunun istisnai

ve yasalarda gösterilmek suretiyle olabileceği belirtilmiştir. Ayrıca Danıştay bu kararında, Anayasa Mahkemesi kararlarından farklı olarak özerkliğin personel boyutuna değinmiştir. Buna göre genel ilke belediye görevlerini çalıştırma özgürlüğünün kısıtlanmaması yönünde iç hukuk düzenimizde ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında ortaya konmuş olduğu, belediyelerin memur ve işçi kadroları üzerinde bir genelge ile kısıtlamaya gidilemeyeceği ve bu konunun bir üst yönetimin takdirine ve onayına bırakılmayacağı belirtilerek aksi durumun özerklik ile çelişeceği belirtilmiştir. Yani Danıştay kararında Anayasa Mahkemesi kararlarında göremediğimiz personel hususunu da özerklik açısından önemli olduğunu görmekteyiz.

Danıştay 1. Daire E. 1995/62 ve K. 1995/60 nolu kararında:

...Bilindiği üzere, mahalli idareler, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır; buna "mahalli idare özerkliği" denildiği de malumdur. Özerklik, genel idarenin mahalli idareler üzerinde haiz olabileceği vesayet denetimine engel oluşturmaz; ancak ilgili ya da bağlı olma anlamını da içermez. İlgili veya bağlı olma keyfiyeti, özerkliğin özüne dokunacağından Yasa koyucu, mahalli idareler için bir irtibatı özellikle kurmamıştır. Bu hususun bir takım genellemelerden gidilerek sağlanabilmesi de olanaklı değildir (Danıştay , E.1995/62 ve K. 1995/60, 05.04.1995).

Bu Danıştay kararında tıpkı Anayasa Mahkemesi kararında olduğu gibi özerklik yerinden yönetim ilkesiyle eş tutulmuştur. Yine bu kararda özerklik gereği yerel yönetimlerin merkezi idareyle ilgili ya da merkezi idareye bağımlı olması gibi bir durumun düşünülmemesi belirtilmiştir.

Danıştay 10. Daire E. 1996/5391 ve K. 1998/6116 nolu kararında:

...Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Özerklik; merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir. Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır. Ancak, bu ilke tümüyle kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceği sonucunu doğurmaz. Zira, Anayasa'nın 123. maddesinde: idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu belirtildikten sonra merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı vurgulanmıştır. Yani kamu hizmetlerinin yürütülmesinin sırf yerinden yönetim ilkesine dayandığı söylenemez (Danıştay, E. 1996/5391 ve K. 1998/6116, 25.11.1998).

Bu kararda özerkliğin, merkez ve yerel ilişkisinde bir denge unsuru olduğu belirtilmektedir. Yine Anayasa Mahkemesi kararında olduğu gibi merkezin dışında bir tüzel kişilik sahibi olma, karar organları, seçimler özerkliğin olmazsa olmazları olarak sıralanmıştır. Ancak bu kararda dikkat edilmesi gereken çok önemli bir husus mevcuttur ki o da Anayasa Mahkemesi kararlarından farklı olarak Danıştay kararında yerel yönetimlerin yönetim organlarından bir kısmının seçimle oluşturulması hususundan bahsedilmesidir. Ancak ilgili anayasa maddesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarında karar organlarının bir kısmının seçimle oluşturulması şeklinde bir ifade bulunmamaktadır. Muhtemelen Danıştay bu kararındaki açıklamasını encümenin oluşum şeklini göz önünde bulundurarak yapmıştır. Fakat bu durum anayasa, Anayasa Mahkemesi kararları ile Danıştay'ın kararlarında bir uyumsuzluğun ve belirsizliğin doğmasına neden olabilir. Çünkü Anayasa ve Anayasa Mahkemesi organların seçimle oluşturulmasını öngörürken ve bu durumu özerkliğin olmazsa olmazlarından kabul ederken Danıştay yerel organlardan bir kısmının seçimle oluşturulduğunu ortaya koymaktadır.

Son olarak Yargıtay'ın kararında yerel yönetim ve özerkliğe ilişkin nasıl bir açıklamada bulunulduğunu belirtecek olursak şu kararı ele alabiliriz: Yargıtay 07.03.2012 tarih ve E. 2011/21-788 ve K. 2012/118 nolu kararında özerklik ile ilgili olarak:

Mahalli idarelerin karar organlarının halkın iradesiyle seçilmesindeki amaç yerel özerkliğin ve yerel demokrasi ilkelerinin gereğinin sağlanmasıdır (Yargıtay, E. 2011/21-788 ve K. 2012/118, 07.03.2012).

Görüldüğü üzere Yargıtay kararında da özerkliğin olmazsa olmazı olarak kendine ait organlarının bulunması ve bu organların seçimlerle oluşturulması hususu dile getirilmiştir.

3. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarının Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Bildiğimiz üzere anayasanın yerel yönetimlerle ilgili olan 127'inci maddesinde yerel yönetimlere doğrudan özerklik atfı bulunmamaktadır.³ Ancak yukarıda ele aldığımız Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında yerel yönetimler özerk kabul edilmektedir. Bu özerklik kabulünün olmazsa olmazlarını ele aldığımız yargı kararları ışığında belirtecek olursak şu hususlar ön plana çıkmaktadır:

- Tüzel kişilik
- Hareket ve karar alma serbestisi
- İcra-i karar alabilme
- Kendine ait karar ve yürütme organlarının bulunması
- Organlarının seçimlerle göreve gelmesi
- Görevleri ile ilgili ve orantılı gelir kaynaklarına sahip olması
- Gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilme
- Esnek bir bütçe sistemine sahip olma
- Merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeye sahip olma
- Hiyerarşinin dışında ancak kanuni sınırlar içerisinde sınırlı bir vesayete tabi olma
- Yerel ve ortak nitelikli gereksinimler
- Belli bir coğrafya ile sınırlı olma
- Kendine ait personele ve bu personelin durumuna ilişkin karar verebilme

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay kararları üzerinden gidildiğinde oldukça geniş kapsamlı bir özerklik portresi çizebilmekteyiz. Belirtilen özerklik şartları göz önünde bulundurularak Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarının değerlendirmesini yapacak olursak şunları söyleyebiliriz.

Merkezi idarenin hazırlamış olduğu bir genelge ile yerel yönetim birimlerine özelleştirilen ya da küçülten kurumlarda istihdam fazlası konumuna düşen personellerin atanmasına yönelik Danıştay 5. Dairesinde görülen bir davada verilen karar şu şekildedir:

...Her ne kadar 190 sayılı KHK'nin 5. maddesinde mahalli idarelerin (dava konusu olayla ilgili olarak belediyelerin) kadroları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarından ayrı olarak düzenlenmiş ise de: belediyeler de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1. maddesi hükmü karşısında bu yasa kapsamında olduklarından ve yukarıda sözü edilen 4046 sayılı Kanunun 22. maddesi, "657 sayılı Yasa kapsamında olan ve istihdam fazlası durumunda bulunan personelin de" diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmelerini öngördüğünden ve ayrıca: 4046 sayılı Kanunun Geçici 12. maddesi ile, 531 sayılı KHK'nin 5. maddesi gereğince ilgili kuruluşlarca yapılan personel nakil ve atama işlemleri de geçerli kabul edildiğinden, dava konusu genelge ile getirilen ve mahalli idareler de dahil olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca uyulması gerekli hususları içeren düzenlemede kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri bakımından hukuka aykırılık görülmemiştir.

Burada verilen kararda belediye çalışanlarının da 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi oldukları belirtilerek ilgili genelgeye karşı açılan dava ret edilmiştir. Ancak bu durumu yerel özerklik açısından değerlendirecek olursak şunları söyleyebiliriz: Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarını ele alarak oluşturduğumuz özerklik portresinde özerkliğin olmazsa olmazları arasında yerel yönetimlerin hiyerarşiye değil idari vesayete tabi olduğunu, bu vesayetin genel değil sınırlı ve bu sınırında kanunda belirtilen sınırlar dahilinde olduğunu, yine merkezin bu vesayeti kanuni sınırlar içerisinde gözetim, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma biçiminde kullanılabileceği belirtmiştik. Yani merkezi idare, ancak yasalarla belirlenmiş konularda mahalli idareler üzerinde gözetim, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma

³ Anayasada doğrudan özerklik atfı iki kurum için söz konusu olup, bu kurumlar Üniversiteler ve Radyo ve Televizyon Kurumudur.

şeklinde vesayet yetkisini kullanabilecektir. Ancak burada yasayla değil genelge düzeyinde bir düzenleme ile merkezi idare mahalli idarenin yerine geçerek, açıktan veya naklen memur ataması yapmaya imkan veren bir düzenleme yapmış olmasına rağmen dava red kararı verilmiştir. Diğer bir anlatımla, yerel yönetimlere ilişkin yapılan düzenleme ve alınan kararlar kanunla olması gerekmektedir. Bunun anlamı merkezi idare, ancak yasalarla belirlenmiş konularda mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanabilmesidir. Bu durum anayasal bir husus olup, Anayasasının 127. maddesinin 2. fıkrasında, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; 5. fıkrasında da, Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu şeklinde hükme bağlanmıştır.

Ancak belirtilen başbakanlık genelgesi ile merkezi idare mahalli idarenin yerine geçerek, açıktan veya naklen memur ataması yapma hakkı elde etmekte bu durum ise idari ve mali özerklik durumu ile çelişmektedir. Çünkü merkezi idareye tanınan vesayet yetkisi yasal durumlar ve bütçe sınırları içerisinde yerel yönetimlerce belirlenen ve talep edilen kadroların onaylanması ve ayrıca genel hizmet ve iş yürütümlerine ilişkin olarak da, İl İdaresi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve diğer yasalarla gösterilen sınırlar içinde gözetim, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma biçimindedir. Burada genelge düzeyinde bir düzenlemeyle yerel yönetimlerin özerkliğinin aşıldığını görmekteyiz. Bu durumun daha iyi anlaşılması açısından yani genelge düzeyinde bir düzenleme ile merkezi idarenin yerel yönetimlerin alanına nasıl dahil olduğunu gösterebilmek açısından bir örnek verecek olursak Başbakanlığın 2009 yılında çıkardığı ve bölünmüş yollara ilişkin olan 2009/14 sayılı genelgeyi verebiliriz.⁴ Bu genelgenin konumuz ile ilgili kısmı şu şekildedir:

...Yol yapım ve iyileştirme çalışmaları nedeniyle kurulacak ve birleştirilmiş makine parkıyla oluşturulacak şantiyeler il özel idarelerinin sorumluluğunda açılacak ve bu şantiyelerce yapılacak toprak işleri ile nakliye çalışmalarında sarf malzemelerinin giderleri karşılığı olarak 1 m3 lük hafriyatın yapılması, nakledilmesi, serilmesi ve sıkıştırılması karşılığında 0,60 kg. motorin harcanacağı kabul edilecek ve buna ilişkin ödenek Ulaştırma Bakanlığının belirleyeceği usulle Karayolları Genel Müdürlüğüne il özel idarelerine aktarılacaktır. Bu işler için ödenek yetersizliği hallerinde İl Özel İdareleri bütçelerinden yararlanılacaktır. Yol yapım ve iyileştirme işleri, İl Özel İdareleri tarafından köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarmak suretiyle de yaptırılabilir.

Bu genelge ile ilgili olarak şunları söyleyebiliriz. Her şeyden önce bu genelgenin konusu mahalli müşterek bir ihtiyacı düzenlemekte dolayısıyla yerel yönetimleri ilgilendirmemektedir. Ancak bölünmüş yollara ilişkin olan ve konusu merkezi idareyi ilgilendiren bu genelge ile merkezi idare tarafından yerel yönetimlere merkezi idarenin görevleri yüklenmiştir. Yerel yönetimler yasalarla kendilerine ait alanda işlemler yapabilecekken ve bu durum özerkliğin şartları arasında sayılmış iken merkezi idare genelge düzeyinde bir düzenlemeyle yerel yönetimleri düzenlemiştir.

Ayrıca merkezi idare yerel yönetimler üzerinde vesayet uygulayabilecekken ve bu vesayeti kanuni sınırlar içerisinde gözetim, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma biçiminde kullanılabilecekken belirtilen genelgeyle bizzat kendi görevini yerel yönetim birimine devretmiştir. Yine yasal, anayasal hükümler ve yargı kararları ekseninde çizdiğimiz özerklik portresinde özerklik için kendine ait bütçe ve gelirlerin olması hususunu ortaya koymuştuk. Ancak burada yerel yönetimlerin mali özerkliği aşılarak, merkezi idare tarafından bir yerel yönetim birimine kaynak aktarılmak suretiyle merkezin görev alanına giren bir konunun yaptırılabilmesinin önü açılmaktadır.

Bunun yanında kaynağın aktarılamadığı durumda ise yine yerel yönetim biriminin bütçesinden faydalanılabilecektir. Burada sayılan her bir husus hem idari hem de mali özerklik ile taban tabana çelişmektedir. Esasında bu genelgeyi burada dile getirmemizin nedeni yargı kararları ekseninde ele aldığımız yerel özerkliğin Türkiye'de sözde ve kâğıt üzerinde kaldığını uygulamada ise özerkliğin hemen aşılabilecek bir yapısının yani çok kırılğan ve silik bir yapıda olduğunu gösterebilmektir.

Konumuzla ilgili bir diğer Anayasa Mahkemesi kararı 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun 4'üncü maddesi üzerine verilen bir karardır. 2985 sayılı kanunda 2004 yılında bir değişiklik yapılarak 4'üncü madde şu hale getirilmiştir:

Madde 4: Değişik: 5/5/2004 – 5162/2 md.) (Değişik birinci fıkra: 24/7/2008-5793/7 md.) Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu

⁴ İlgili genelge için erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090725-9.htm>,(15.03.2016)

planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır... Başkanlık kanundaki görevleri çerçevesinde gerçek ve tüzel kişilere ait arazi ve arsaları ve bunların içerisinde veya üzerinde bulunan her türlü eklenti ve yapıları kamulaştırmaya yetkilidir.

Bu maddeye ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin kararı şu yönde olmuştur (AYM, E.2010/41, K.2012/19, 09/02/2012):

...İmar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak gereksinimlerin göz önünde tutulacağı, ancak gecekondü dönüşüm projesi ve toplu konut uygulamaları yerel ihtiyaç olmanın yanı sıra ülke düzeyinde çözülmesi gereken bir sorundur. Yerel yönetimler kendi olanakları ile bu sorunu çözemediklerinden çoğu kez devletin yardım ve desteğini istemektedirler. Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır. Nitekim Anayasa'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler Bölümünün Konut Hakkı ile ilgili 57. maddesinde Devlete, şehirlerin özellikleri ve şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevi verilmiştir. Toplu Konut İdaresi, ülkenin konut sorununu çözmek için kurulmuştur. Gecekondü dönüşüm projesi de konut sorununu çözmeye yöneliktir. Birçok belediyenin planlama dairesi ve elemanı olmadığı gibi yerel planı ihale ile yapacağı maddi gücünün de bulunmadığı bir gerçektir. Ülkenin konut sorununu çözmek üzere kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na, gecekondü dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir. Ayrıca, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na verilen imar planı yapma yetkisi yerel yönetimleri tamamen devreden çıkarıp dışlamamaktadır. Yasa, belediye meclislerine veya valiliklere Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nca yapılan/yaptırılan imar planlarını üç ay içerisinde aynen ya da değiştirilerek onaylama yetkisini vermektedir. Üç aylık sürenin ise yerel yönetimlerin planı incelemeleri ve ilgili kuruluş ve tarafların görüşlerinin de alınmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan hak ve menfaatleri ihlâl edilen gerçek ve tüzel kişilerin yargı mercilerine başvurmalarını engelleyen bir hüküm de bulunmamaktadır. Belirtilen nedenlerle, 2985 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin birinci fıkrası Anayasa'nın 127. maddesine aykırı değildir. Kuralın iptaline ilişkin istemin reddi gerekir.

Bu kararda dikkat çekilmesi gereken husus şudur. Burada üç ayrı tüzel kişilik mevcuttur. Bunlardan ilki belediye, ikincisi TOKİ ve üçüncüsü de merkezi idare yani devlet tüzel kişiliğidir. Kanunda görüldüğü üzere ayrı bir tüzel kişiliği olan TOKİ tarafından imar planı yapılmakta bu plan yine idari ve mali özerk ve tüzel kişiliği olduğu belirtilen belediyelere sunulmakta, belediye meclislerine bu planı aynen ya da değiştirilerek ama her şekilde kabul edilmesi şartı sunulmakta, her hangi bir işlem tesis edilmemesi halinde ise merkezi idare yerel yönetim biriminin yerine geçerek planı onaylamaktadır.

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi bu düzenleme ile yerel yönetim birimlerinin devre dışı bırakılmadığını ve dışlanmadığını belirtse de belediye meclislerine TOKİ tarafından yapılan planı değiştirilerek ya da aynen kabul etmenin dışında bir seçenek(reddetmek, askıya almak, alternatifleri değerlendirmek gibi) bırakılmaması idari özerklikle çelişmektedir.

Bunun yanında meclisin plana yönelik işlem tesis etmemesi halinde merkezi idarenin planı onaylaması da meclisin yerine geçerek karar almayla aynı anlama geleceğinden yine idari özerklikle uyuşmamaktadır. Burada şu hususu da belirtmek gerekirse, çalışma kapsamında yapılan değerlendirmeler Anayasa Mahkemesinin verdiği kararların yanlış ya da doğruluğuna yönelik bir değerlendirme olmayıp daha çok bu çalışmanın iddiasını destekler nitelikteki argümanları ortaya koyabilmek amaçlıdır.

Yine Anayasa Mahkemesi İmar Kanununun 9'uncu maddesine 3394 sayılı kanunla eklemeye de bulunulması üzerine bu eklemeye ilişkin olarak verdiği kararı inceleyecek olursak şunları söyleyebiliriz:

Kanunun 9'uncu maddesi: Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar plânı ve değişikliklerinin, umumî hayata müessir âfetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondü Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken plânların ve plân değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar plânlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme plânlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere

bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir. Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmî bina ve tesisler için imar plânlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar plânının resmî bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar. Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar plânlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde re'sen onaylar. (Ek: 20.6.1987-3394/7 md.) Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler, Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni plânları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım, ve uygulama imar plânları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plân değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re'sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usulle yapılabilir.

Bu maddeyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin verdiği karar ise şu yöndedir (AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26/09/1991):

...3194 sayılı İmar Yasası'nın 8. maddesinde belediye ve mücavir alanları içerisinde nazım ve uygulama imar plânlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Aynı Yasa'nın 9. maddesinde ise, maddede sayılan hallerde plân yapma yetkisi istisnai olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verilmiştir. 3194 sayılı Yasa'nın bu maddesine daha sonra yürürlüğe giren 3394 sayılı Yasa ile eklenen fıkra, uyarınca gerekli görülen hallerde 3030 sayılı Yasa'ya tabi belediyeler dahil imar plânı yapma hususunda belediyelere verilen yetkilerin Başbakan onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebileceği kabul edilmiştir. Dava konusu Başbakanlık işlemi ise, anılan yetkiye dayanılarak re'sen plân yapma, yaptıрма, değiştirme ve onama yetkisinin üç yıl süre ile Bayındırlık ve İskân Bakanı tarafından kullanılmasına ilişkin bulunmaktadır. Anayasa'nın 6. maddesinde hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı belirtilmiş, 127. maddesinde ise, kamu tüzelkişileri olan yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasa ile düzenleneceği belirtildikten sonra aynı maddenin beşinci fıkrasında, "Merkezî idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle merkezî idareye yerel yönetimler üzerinde yasada belirtilen esas ve usuller içinde idarî vesayet yetkisi verilmiş, ancak merkezî idareye bu yetkinin ötesine geçerek yerel yönetimlere yasa ile verilen yetkileri bizzat kullanma izni verilmemiştir. Bilindiği üzere idarî vesayet merkezî yönetimin vesayet yetkisine bağlı diğer kamu tüzelkişilerinin yürütülebilir (icrai) kararlarını onaylama, reddetme, istisnai olarak da yerine geçerek karar verme yetkisidir, idarî vesayetten, söz edilebilmesi için herşeyden önce idarî makamlarca oluşturulmuş bir işlem veya kararın bulunması gerekir. Oysa 3194 sayılı Yasa'nın 9. maddesine 3394 sayılı Yasa ile eklenen fıkra hükmü, merkezî idareye tanınan idarî vesayet yetkisinin sınırlarını aşarak belediyelere yasa ile verilen plân yapma yetkisinin Başbakan tarafından merkezî yönetime aktarılması olanağını getirmektedir. Diğer bir anlatımla merkezî idare yerel yönetimin yerine konulmaktadır. Bu durumun, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini vesayetle sınırlayan Anayasa'nın 127. maddesine aykırılığı açıktır. Öte yandan Anayasa'nın Başbakanın görev ve sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesinde, Başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevli olduğu belirtilmiştir. Başbakana verilen bu genel koordinasyon ve gözetim yetkisinin, yerel yönetimlerin yasal görevlerinden olan imar plânı yapma yetkisinin merkezî idareye aktarılmasını kapsamayacağı açıktır. Üstelik yasa hükmü ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının şahsına geçici fakat belirsiz bir süre için parsel bazına kadar her ölçekli plânlarda re'sen değişiklik yapmaya yetki verilmektedir. Başbakanın, yasa ile böyle bir yetki ile donatılması, O'nun Anayasa ile çizilen görev ve yetki sınırını aşmaktadır. Bütün bu nedenlerle 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9. maddesine 3394 sayılı Yasa ile eklenen fıkranın Anayasa'nın 6., 112. ve 127. maddelerine aykırı olduğu kanısına varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında yerel yönetimlerle ilgili olan bir hususta merkezi idarenin yerel yönetim birimlerinin yerine geçerek onun adına karar alamayacağını belirtmektedir. Bu durumun hem vesayet yetkisini aştığını hem de idari ve mali özerk ile çeliştiğini belirterek ilgili düzenleme iptal edilmiştir. Bu gibi düzenlemeler karşısında Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar yerel yönetimlerin varlığını ve onun özerkliğini daha güçlü kılmaktadır.

Son olarak belirtilmesi gereken diğer bir husus, ele aldığımız önceki düzenlemede, TOKİ tarafından yapılan imar planı belediyelere sunulmakta, belediye meclislerine ise bu planı aynen ya da değiştirerek ama her şekilde kabul etmesi şartı sunulmakta ve her hangi bir işlem tesis etmemesi halinde ise yerel yönetim biriminin adına başkanlık tarafından resen onaylamaktaydı. Ele aldığımız son iki karar yerel adına merkezin resen onayını içermesine rağmen yani hemen hemen aynı durumlar söz konusu olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi farklı kararlar vermiştir. Bu durum özerkliğin ve idari vesayetin farklı şekillerde değerlendirdiği şeklinde yorum yapmamıza olanak sağlamaktadır.

Danıştay'a yönelik ele alacağımız şimdiki karar daha önce yerel yönetimlerde olan gıda denetim görevinin genel idareye verilmesi yönündeki düzenlemeye yöneliktir. Davanın istemi "Belde sakinlerinin yerel mahiyetteki ortak ihtiyaçlarından en önemlilerinden biri olan gıda konusundaki yerel yönetimlerin yetkilerinin, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Anlaşmasına aykırı olarak belediyelerin elinden alındığı iddiaları ile iptali" şeklinde olup verilen karar ile karara gerekçesi şu şekildedir (Danıştay, E. 1996/5391 ve K. 1998/6116, 25.11.1998):

...Yerel yönetimlere tanınan gıda denetim yetkisinin genel sağlığı ilgilendirmesi bakımından merkezi yönetime aktarılmasını öngören yasal düzenleme anayasanın yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırı değildir. Sağlık bakanlığı temel sağlık hizmetleri genel müdürlüğü genelgesinin sadece yasal düzenlemenin öngörüldüğü yönetmelik yürürlüğe girene kadar çalışma izni başvurularının gayri sıhhi müesseseler mevzuatı çerçevesinde sonuçlandırılmasının öngörülmüştür ve hukuka aykırı bir yön yoktur.

...Gıda maddelerinin teknik ve hijyenik şekilde üretimi işlenmesi, depolanması ile ilgili esasların belirlenmesi ve denetiminin yapılması bir idari kolluk görevidir. Bu davada uyumsuzluğun çözümü için, kamu düzeninin bir unsuru olarak sağlık alanında "önleyici" önlemleri alacak olan yetkili organın belirlenmesinde yasa koyucunun takdirini sınırlayan Anayasal kuralların bulunup bulunmadığının saptanması gerekmektedir. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin (bu kapsamda belediyelerin belediye halkının) mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında da yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceği öngörülmüştür. Anayasal düzenleme karşısında, gerek kamu hizmetlerinin gerekse kolluk faaliyetlerinin merkezi idare veyahut yerel yönetim idareleri tarafından mı yürütülmesi gerektiği konusunda yasa koyucunun sahip olduğu takdirin anayasal kurullarla sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle hangi hizmetin, hangi kolluk faaliyetinin yerel ve ulusal nitelikte olduğu belirlenmelidir.

...Hiç duraksamada bulunmadan söylenebilir ki kolluk hizmetleri, özellikle sağlıkla ilgili olarak, hem ulusal hem de yerel düzeyde yürütülmekte olduğundan yasa koyucunun takdirine bağlı olarak, bazı konularda merkezi idare bazı konularda da yerel yönetim organları yetkili kılınmaktadır. Nitekim 560 sayılı KHK ile gıda maddeleri üretiminin ülke çapındaki etkisi gözönüne alınarak bu maddeleri üreten işyerlerine teknik ve hijyenik koşulları dikkate alarak çalışma izni verilmesi yetkisi Sağlık Bakanlığı'na tanınmış, gıda maddeleri satış yerleri ile ilgili olarak ise bu işletmelerin yerel düzeyde faaliyetlerini sürdürmeleri, faaliyet alanlarının belediye sınırları içinde olması gözönüne alınarak denetimlerinin Belediyeler ile işbirliği içinde yapılacağı KHK'nin 10. maddesinde öngörülmüştür.

İlgili kararda görüldüğü üzere yerel yönetimlere tanınan gıda denetim yetkisinin merkezi yönetime aktarılması durumu yerel özerkliğe aykırı bulunmamıştır. Bu karardan anlaşılmaktadır ki Danıştay, hem merkezi hem de yerel yönetim birimlerinin görevleri arasında sayılabilecek bir hususta kanun koyucunun takdirine bakarak merkezi idareden yana karar almaktadır.

Sonuç

Yargı kararları, yerel yönetimler ve yerel özerklik için çok önemlidir. Çünkü merkezi idarenin yerel yönetim ve yerel özerklik üzerine tesir edebileceği düzenlemelere karşı yargı kararları adeta bir can simidi vazifesi görmektedir. Ele aldığımız kararlarda yerel yönetimler ve onun özerkliğine ilişkin yapılan değerlendirmelerin hemen hemen hepsi Anayasanın 127'inci maddesine atıfla çözüme kavuşturulmuştur. Bunun yanında yerel

yönetimlerin kendi yasalarına ve Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartına da atıflarda bulunulmuştur.

Çalışmamızın başında temel sorunsalımızın yargı kararlarının merkezîyetçilik ile yerel özerklik arasında tam olarak bir denge fonksiyonu işlevine sahip olamadığını ve bu durumun nedenlerini belirtebilmek olduğunu dile getirmiştik. Bu kapsamda incelenen ve değerlendirilen yargı kararlarında her ne kadar yüksek yargı yerel yönetimlerin önemli özelliklerine değinse ve bunları önplana çıkarsa da aldığı kararlarda kamu yararı, ülke çapında genel hizmet alanı, yerel yönetimlerin mali açıdan ve personel açısından yetersizlikleri gibi hususları ön plana çıkartarak merkezden yana kararlar alabildiğini gördük. Yani yerel yönetimlerin hizmet alanına dahil olan bir görev ve yetki; kamu yararı, idari-mali açıdan ve personel açısından yetersizlik gibi hususlar önplana çıkartılarak merkezi idareye aktarılabilir. Ancak bu durumun yerel yönetimleri işlevsiz kılabileceği ortadadır. Yine benzer şekilde belirttiğimiz durumun tersi de söz konusu olabilmekte yani merkezi yönetim tarafından yerel yönetime kaynak aktarılarak merkeze ait bir görev merkez tarafından yerel yönetimlere yaptırılabilir. Bu husus ise yerel yönetimleri merkezin uzantısı haline getirebilmektedir. Ancak her iki durumun da yerel yönetimlerle ve özerklik ile çalışmakta olduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

Burada asıl olması gereken yerel yönetimleri tıpkı anayasa ve yasalarda belirtildiği gibi idari ve mali anlamda güçlü, yasal sınırları içerisinde özerk, personel açısından da yeterli kılarak yerelin işinin yerel yönetimlerce yapılmasını sağlayabilmektir. Ancak günümüzdeki mevcut durum; çeşitli düzenlemeler ile yerel yönetimlerden ya yetki-görev koparılmakta ya merkezi idare kendi görevlerini bütçe aktararak-aktarmayarak yerel yönetimlere yaptırmakta ya da yereli bir şekilde merkeze bağlayan tali düzenlemeler yapılmakta olduğunu göstermektedir.

Yerelere ilişkin belirttiğimiz bu hususların oluşmasında etkili olan birçok faktör olmakla beraber iki faktör oldukça önemlidir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin görevlerinin net olmaması yani bir görev alanı belirtilip bu görev alanında neleri yapabileceğinin belirtilmemesi merkezi idarenin yerel işlere ve yerel yönetimlere her daim müdahale edebilmesini sağlamaktadır. Diğer faktör ise yerelin kendine ait gelirleri yerel yönetimlere mali açıdan yetmemekte bu durum ise merkeze bağımlı olmasına neden olmaktadır. Bu husus ise merkez-yerel yönetim görev paylaşımında yerel yönetimlere ait bir görevin mali açıdan yetersizlik nedeniyle merkeze aktarılmasına neden olabilmektedir. Bu duruma karşı açılacak dava ise yine aynı sebeplerle yani idari ve mali yetersizlik ve kamu yararı gibi hususlar nedeniyle merkezden yana karar verilme ile sonuçlanabilmektedir.

Özetle belirtecek olursak incelenen yargı kararlarında merkezi yönetimin, yerel işleri yerel yönetimlere göre mali yetersizlik, personel eksikliği, kamu yararı ve geneli ilgilendiren hizmet alanı gibi gerekçelerle daha iyi yapabileceğinin belirtildiğini görmekteyiz. Bu durum zaten yerel yönetimler karşısında güçlü olan merkezi idarenin elini, yerel yönetimlere karşı daha da güçlendirebilecek bir husus olduğu ortadadır.

Kaynakça

Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2009), Türk İdare Hukuku, (1. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Alada Bayramoğlu, A. (2008), Türkiye'de Yerel Yönetimleri 'Özerklik Meselesi' Üzerinden Düşünmek, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 17(4), Ekim, 5-44.

Altay, Ş. (1983), Hukuk ve Sosyal Bilimler Sözlüğü, Bilgi Yayınları, Ankara.

Aytaç, F. (1996), Merkezi İdarelerden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Türk Belediyecilik Derneği, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara.

Develioğlu, F. (2013), Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitapevi, Ankara.

Geray, C. (2016), Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı, [www.ekodialog.com: http://www.ekodialog.com/makaleler/yerel-demokrasi-ozerklik-halk-katilimi.html](http://www.ekodialog.com/makaleler/yerel-demokrasi-ozerklik-halk-katilimi.html), (23.06.2016)

Günday, M. (2015), İdare Hukuku, (10. Baskı), İmaj Yayıncılık, Ankara.

Kalabık, H. (2014), İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, (5. Baskı), Sayram Yayınları, Konya.

Kalabık, H. (2013), "Yerel Yönetimlerin Fonksiyonel Özerkliği", Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Blediyeler Birliği, Ankara, s. 139-211.

Karahanoğulları, O. (2013), Onur Karahanoğulları, "Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi" Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, s. 65-95.

Karasu, K. (2013), "Yönetim İlişkisi ve Yerel Özerklik", Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, s. 397-429.

Karasu, M. (2013), Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerklik Sorunu, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, s. 475-502.

Keleş, R. (2008), Yerinden Yönetim ve Siyaset (6. Baskı), Cem Yayınevi, İstanbul.

Marshall, G. (2014), Sosyoloji Sözlüğü, Bilim Sanat Yayınları, Ankara.

Onar, S. S. (1952), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul.

Özay, İ. (2002), Gün Işığında Yöneti, Alfa Yayınları, İstanbul.

Parlak, B. (2011), Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa.

Sadioğlu, U., & Ömürgönülşen, U. (2013), "Yerel Özerklik Algılamaları: Türkiye'de İl Belediyeleri Örneği", Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, s. 343-375.

Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2013), Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

www.tdk.gov.tr, Özerklik, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=252734, (2016, 07.07).

YARGI KARARLARI

AYM, E.1965/32, K.1966/3, 04.02.1996.

AYM, E.1976/57, K.1977/71, 10.05.1977.

AYM, E.1987/18, K.1988/23, 22.06.1988.

AYM, E.1987/22, K.1988/19, 13.06.1988.

AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26/09/1991.

AYM, E. 2004/1, K.2008/106, 15.05.2008.

AYM, E.2010/41, K.2012/19, 09/02/2012.

AYM, E.2014/72, K. 2014/14, 11.09.2014.

Danıştay, E.1995/62, K. 1995/60, 05.04.1995.

Danıştay, E. 1996/5391, K. 1998/6116, 25.11.1998.

Danıştay, E.1994/6009, K. 1996/3250, 24.10.1996.

Yargıtay, E. 2011/21-788, K. 2012/118, 07.03.2012.