

12 Mart 2025 tarihli

İdare Hukuku Karar Okuma Çalışması

Sorular:

1. Kararda tartışılan “mahalli müşterek ihtiyaç”, “yerinden yönetim ilkesi”, “mahalli idarelerin özerkliği ilkesi” kavramlarını kısaca açıklayınız.

Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramı:

AYM kararlarında mahalli müşterek ihtiyaç kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır: “*Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.*” (AYM, E.2005/95, K.2007/5, 24/01/2007)

Mahkemenin kararına bakıldığında, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının kapsamı coğrafi bakımından yerel bir idarenin yetki alanıyla sınırlandığı bunun dışında hizmetin niteliği açısından yerel nitelikte bir kamusal hizmet olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yerinden Yönetim İlkesi:

Anayasa'nın 123. maddesinin ikinci fıkrasında “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” ifadesine yer vermektedir. Bu hüküm doğrultusunda, Türk idare teşkilatı, merkezi teşkilat ve yerinden yönetim teşkilatı etrafında şekillenmiştir. Merkezi teşkilat dışında mahalli idareler, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri bulunmaktadır. Merkezi idare dışında bulunan kuruluşların varlığı yerinden yönetim ilkesi sayesinde. Anayasa, bütünüyle merkezîyetçi bir anlayışı benimsemiş olsaydı, mahalli idareler olan belediyeler, köy muhtarlığı gibi seçimlerin yapılmasına gerek kalmayacaktı. Bunların yöneticileri de o tür bir durumda merkezi idarenin başında bulunan Cumhurbaşkanı tarafından atama ile işbaşına gelecekti, tıpkı vali ve kaymakam gibi. Dolayısıyla burada da karşımızda özerklik ilkesi çıkıyor.

Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi:

Mahalli idarelerin Anayasa'da çizilmiş bir özerklik alanı bulunmaktadır. Özerkliği çeşitli açılardan ele alabiliriz. Merkez dışında kurulan bir teşkilatın özerklik yapısını farklı biçimlerde ayırabiliriz. En geniş özerklik yapısı federal devlet biçimindedir. Federe devletlerin federal devlet içinde kendi yasama, yürütme ve yargı yetkisi bulunmaktadır. Bunun dışında bölgesel devlet yapısı bulunmaktadır. Burada da ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte belli ölçüde yasama, yürütme yetkileri özerk bölge tarafından kullanılmaktadır. Ancak, Türkiye'de Anayasada benimsenen özerklik ilkesi “üniter devlet” yapısıyla bağdaşır bir anlayışı temsil etmektedir.

Yerinden yönetim birimleri arasında en geniş özerklik yetkilerinden yararlanan organlar mahalli idare birimleridir. Bunlar belli ölçüde idari ve mali özerklik yetkisine sahiptir.

Türkiye’de Mahalli İdarelerin İdari teşkilatlarındaki özerklik yapısı şu şekilde anlaşılabilir:

- Merkezi idareden ayrı kendi kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- Karar alma organları (belediye başkanı, köy muhtarı, belediye meclisi) seçmenler tarafından işbaşına gelmektedir.
- Kuruluş esasları, görevleri ve yetkileri yerinden yönetim esasına uygun olarak kanunla düzenlenmektedir.

Mali yapılarındaki özerklik yapısı ise şu şekilde anlaşılmalıdır: “*Mali özerklik kavramı ise mahallî 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 ifade etmektedir. Diğer bir deyişle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim anılan maddenin altıncı fıkrasının ikinci cümlesinde de “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır.*” (AYM, E.2023/67, K.2024/175, 17/10/2024, § 130)

2. Belediyelerin “okul öncesi eğitim kurumu açabilmesi” sizce mümkün müdür? AYM’nin kararda ulaştığı sonuca katılıyor musunuz? Olumlu veya olumsuz görüşünüzü gerekçeli bir biçimde ifade ediniz.

AYM, anılan kararda “*Okul öncesi eğitim, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 19. ve 20. maddelerine göre mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitimidir. Milli eğitim, program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez. Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 127. maddesine aykırıdır, iptali gerekir*” sonucuna ulaşmıştır.

Mahkemenin vurguladığı noktalara dikkat etmek gerekiyor. Somut olayda Mahkeme, okul öncesi eğitim kurumlarını kategorik olarak bütünüyle yasaklamıyor. Okul öncesi eğitimin “kreş ve benzeri çocuk bakım ve koruma mekânlarını” kapsamadığı, yalnızca "anasınıfı" ve "anaokulu" olarak anlaşılması gerektiğini ifade ediyor. Dolayısıyla, Mahkeme, okul öncesi zorunlu eğitimi “milli eğitim” ve “ulusal öğretime hazırlık” kapsamında değerlendiriyor. Ulusal nitelikte bir hizmetin “mahalli müşterek ihtiyaç” kapsamında olmadığı savunulabilir.

3. “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” şeklinde ifade edilen kanun maddesi sizce Anayasaya aykırı bir ifade midir?

AYM, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin belediyeler tarafından yürütüleceğini kabul ediyor. Ancak, bu kavramın içeriğini geniş bırakmak istemiyor. Diğer bir deyişle, belediyelere genel nitelikte bir yetki verilmesinin önüne geçiyor. Belediyelerin mahalli müşterek nitelikteki

gereksinimleri, yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk biçimde belirleyebileceği tespitinden hareketle, çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki verdiği savunulan kuralın, Anayasaya aykırı olduğu sonucuna ulaşılıyor.

Karara karşı oy yazan üyeler ise, söz konusu hükmün hizmetten yararlanan vatandaşlar lehine tamamlayıcı nitelikte bir hüküm olduğunu kanımızca da isabetli bir biçimde savunmaktadır. Buna göre, İtiraz konusu kural, birinci fıkrada sayılanlar dışındaki görev ve hizmetleri kapsamına alan ve mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların eksiksiz olarak karşılanmasını öngören tamamlayıcı hüküm niteliğindedir. Kuralda, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen görevlerin "mahalli ve müşterek nitelikte" olmasının vurgulanması ve belediyelerin hizmet alanlarının coğrafi sınırları gözetildiğinde başka bir sonuca ulaşmak olanaksızdır. Bu nedenle, kural kanımızca Anayasaya aykırı değildir.

4. Belediyelerin, görev ve yetki alanlarının korunmasına ilişkin Anayasa'da koruma sağlayan hukuki güvenceler nelerdir?

Belediyelerin görev ve yetkilerine ilişkin koruma sağlayan çeşitli güvenceler bulunmaktadır. Bunlar;

- Yasallık ilkesi,
- Mahalli idare organlarının (belediye başkanı, belediye meclisi) seçimle işbaşına gelmesi
- Yerinden yönetim ilkesine uygunluk,
- Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı,

Burada, mahalli müşterek ihtiyaç kavramı belirsiz bir niteliğe sahiptir. Ayrıca, her türde mahalli müşterek ihtiyacın mahalli idareler tarafından görüleceğine ilişkin de Anayasada bir kayıt bulunmamaktadır.

Ancak AYM'nin son yıllarda yerleşik içtihatlarının aksine mahalli müşterek ihtiyaç niteliğindeki bir hizmetin merkezi idarenin görev ve yetki alanına ilişkin yasal düzenlemeleri ölçülülük ilkesi açısından incelediği anlaşılmaktadır. Bu olumlu bir yaklaşımdır.

5. Belediyelerin görev ve yetki alanları sizce nasıl düzenlenmelidir?

Gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu açıdan, ülkemizde de belediyelerin mali ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi ve halka daha iyi hizmet sunmaları sağlanmalıdır. Özellikle, değişen iktidarlar nedeniyle mahalli idarelerin görev ve yetki alanları sürekli tartışma konusu yapılmaktadır. Kanımızda, yerel ve mahalli müşterek hizmetlerin ilkesel olarak yerel idareler tarafından yürütülmesi açıkça Anayasa'da belirtilmelidir. Yerel idarelerin görev ve yetki alanlarının merkezi idare karşısında korunması, mali özerkliğinin sağlanması açısından ek birtakım güvenceler sağlanmalıdır.