

YEREL YÖNETİMLERİN GÖREV ALANI VE ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ ÖRNEĞİ*

Şerife YILDIZ AKGÜL**

ÖZET

Planlı sanayileşmeyi sağlamak için oluşturulan organize sanayi bölgelerine 4562 sayılı Kanun ile özel hukuk tüzel kişiliği tanınmıştır. Tanınan istisna ve muafiyetlerle teşvik edilen organize sanayi bölgelerine aynı zamanda önemli kamusal yetkiler de tanınmıştır. Önemli bir kısmı yerel yönetimlere ait olan yetkilerin bazıları aynı zamanda kolluk faaliyeti çerçevesinde kullanılan yetkilerdendir. Özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelenen organize sanayi bölgelerine tanınan yetkilerin hukuka uygun olup olmadığının tartışılmasında referans alınabilecek başlıca iki temel ilkenin varlığından söz edilebilir. Bu ilkeler: Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ile kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesidir. Bu çalışmada yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin bir görünümü olan yerel yönetimlerin görev alanları karşısında organize sanayi bölgelerinin statüsü ve yetkileri ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler Organize sanayi bölgeleri, Yerel yönetimlerin görev alanı, Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi, Yerindenlik ilkesi, Yerel yönetimlerin işlevsel özerkliği

FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENTS AND INDUSTRIAL PARKS EXAMPLE

ABSTRACT

Industrial parks, established for planned industrialization, are granted as legal entity of private law with act no 4562. Important public powers are provided for industrial parks that are promoted by exemptions and exceptions. A significant portion of these powers belong to local government and some of them are executed within the scope of the police activity. There are two main principles to refer when discussing whether those powers provided for industrial parks, which are defined as private legal entities, are lawful or not. These principles are: Principle of local self-government and principle of non-delegability of the police activity. In this paper, the status and powers of the industrial

* Bu makale TÜBİTAK tarafından verilen doktora sonrası yurt dışı araştırma bursu kapsamında 01.03.2014-28.02.2015 tarihleri arasında Bordeaux Üniversitesinde gerçekleştirilen çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

** Yrd. Doç. Dr. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi

parks against functions of local governments, which is a reflection of principle of autonomy, are discussed.

Keywords Industrial parks, Functions of local governments, Principle of local self-government autonomy, Principle of subsidiarity, Functional autonomy of local governments

I. GİRİŞ

Organize sanayi bölgelerinin (OSB) Türkiye'deki ilk örneği 1961 yılında kurulan Bursa Organize Sanayi Bölgesi olarak gösterilmektedir¹. Uzun yıllar kanuni dayanağı olmaksızın varlık gösteren OSB'ler daha sonra çıkarılan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Fonlar Yönetmeliği² çerçevesinde faaliyet göstermişlerdir. Yönetmelik sadece OSB'lerle Sanayi Bakanlığı arasındaki kredi ilişkisini düzenlediğinden ve tüzel kişiliği olmamasından kaynaklı olarak mülk edinemeyen, kamulaştırma yapamayan, sözleşmeye taraf olamayan bu nedenle kuruluşlarını yavaşlatan bu olumsuzlukların önüne geçmek ve tanınan istisna ve muafiyetlerle teşvik etmek amacıyla³ 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu⁴ çıkarılmıştır. 4562 sayılı Kanun ile OSB, planlı sanayileşmeyi ve sanayileşmenin beraberinde getirdiği sorunları önlemek için oluşturulan bölgeler olarak öngörülmüş ve bu bölgelere de özel hukuk kişiliği tanınmak suretiyle statüleri belirlenmiştir.

Kanun koyucu tarafından özel hukuk kişiliği olarak düzenlenmekle birlikte önemli kamusal yetkilerle donatılan OSB'ler bir dizi hukuki sorunu da gündeme getirmiştir. OSB'lere tanınan yetkilerin hukuka uygunluğu tartışmasında başlıca iki konunun referans alınması gerekmektedir. Bunlardan ilki OSB'lere tanınan yetkilerin önemli bir kısmı hâlihazırda yerel yönetimlere ait yetkiler olduğundan konunun yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi açısından tartışılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin değişik boyutları vardır. Karar organları seçimlerle belirlenen yerel yönetimlere mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere yeterli mali kaynağın sağlanması gerekmektedir. OSB'lere tanınan yetkiler yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin unsurlarından mali özerklik ve işlevsel özerkliği

¹ <http://www.osbuk.org.tr/index.php?page=content/ayrinti&id=1>

² R.G., 31.01.1982, Sayı: 17591.

³ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss367m.htm>

⁴ R.G., 15.04.2000, Sayı: 24021.

ilgilendirmektedir. Bu çalışmada OSB'ler işlevsel özerklik olarak da adlandırılan yerel yönetimlerin görev alanları çerçevesinde ele alınmış mali özerkliğe ise tanınan yetkilerin bu ilkeyi ihlal etmesi halinde yer verilmiştir. Bir diğer konu bu yetkilerin bir kısmı aynı zamanda kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesine ilişkin yetkiler olduğundan konunun kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi açısından da tartışılması gerekmektedir. Ancak çalışmanın sınırlanması açısından OSB'lerin yetkileri yerel yönetimlerin özerkliğinin bir boyutu olan görev alanları açısından ele alınmış kolluk faaliyetlerinin devredilmezliği ilkesinden kaynaklı sorunlara yetkiler özelinde kısaca değinilmiştir.

Çalışmada üniter bir devlet yapısında yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi görev alanı bağlamında ele alındığından devlet yapısının benzerliği ve idari rejimin kaynak ülkesi olması gözönünde bulundurularak Fransız Hukuku referans alınarak konu tartışılmıştır. Yerel yönetimlerin görev alanları ele alınmadan önce OSB'lerin hukuki niteği ve kendilerine tanınan yetkiler ortaya konulacaktır. Daha sonra yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin görev alanlarının nasıl düzenlendiği ele alınarak OSB'lere tanınan yetkilerin hukuka uygunluğu tartışılacaktır.

II. OSB'LERE İLİŞKİN HUKUKİ ÇERÇEVE

A. OSB'lerin Hukuki Statüsü

Kamusal yetkilerle donatılmış OSB'lerin bu yetkilerinin hukuka uygunluğu tartışmasında ve uygulanacak hukuk kuralı ile uyumsuzlukların çözümünde görevli yargı düzeninin belirlenmesinde tüzel kişiliğin niteliğinin ortaya konması gerekir. Kanun koyucu OSB'leri açık bir şekilde özel hukuk tüzel kişileri olarak nitelemiştir.

OSB'lerin hukuki statüsü 4562 sayılı Kanun'un "Nitelikleri" başlıklı 5. maddesinde; "OSB, müteşebbis heyetin başvurusu üzerine Bakanlıkça verilen kamu yararı kararı ve sınırları belirlenmiş yetki çerçevesinde kamulaştırma işlemleri yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişiliği(dir)" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu hüküm 2012 yılında kamulaştırma yetkisi çerçevesinde değişikliğe⁵ uğrayarak OSB'lere

⁵ 04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 20. maddesi ile 4562 sayılı Kanun'un 5. maddesi; "OSB, müteşebbis heyetin başvurusu üzerine Bakanlıkça verilen kamu yararı kararı ve sınırları belirlenmiş yetki çerçevesinde kamulaştırma işlemleri yapabilen veya yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişiliğidir" şeklinde değiştirilmek suretiyle OSB'lere kamulaştırma yetkisi tanınmıştır.

doğrudan kamulaştırma yapma yetkisi tanınmış, ancak OSB'lerin hukuki statüsüne ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Söz konusu değişikliğe ilişkin verilen iptal kararında, Anayasa Mahkemesi, OSB'lerin özel hukuk tüzel kişileri olduklarını açıkça vurgulamıştır⁶. Uyuşmazlık Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarda özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelenmesi nedeniyle OSB tarafından alınan kararın yargısal denetiminin adli yargının görev alanında olduğuna hükmetmiştir⁷.

Bununla birlikte kullandığı kamusal yetkiler ve diğer kamu gücü ayrıcalıkları baz alınarak OSB'leri kamu hukuku tüzel kişileri olarak niteleyen görüşler de vardır. Buna göre; özellikle kuruluş aşamasında ve kuruluş aşamasından belli bir süre sonrasında da özel hukuk tüzel kişiliği tanımlamasını tam olarak karşılamadığı gerekçesiyle OSB'lerin genel kurul toplama hakkının doğmasına kadar kamu tüzel kişiliği, genel kurul oluşturma yeterliliği sağlandıktan sonra gerçekleştirilen ilk toplantıda, OSB kuruluş protokolünün OSB ana sözleşmesi olarak değiştirilmesi sırasında kamu tüzel kişiliğinin sona ereceği ve OSB ana sözleşmesinin kabulüyle birlikte özel hukuk tüzel kişiliğinin kazanılacağı yönünde bir düzenleme yapılması önerisinde bulunulmuştur⁸. Bu çerçevede OSB'lerin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak kabul edilmeleri gerektiği savunulmuştur. Böyle bir nitelemenin gerekçeleri olarak kuruluşlarında ve sonrasında belli bir süre yerel yönetimler ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının yönetimde yer almaları, kanuna dayanarak idari bir işlemle kurulmaları, kamulaştırma başta olmak üzere sahip oldukları yetkiler gösterilmektedir⁹.

Gerçekten de OSB'lerin kuruluş aşamasında yerel yönetimler ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları yer almaktadır. OSB'lerin tüzel kişilik kazanabilmeleri için kurulması öngörülen yerdeki varsa sanayi odası, yoksa ticaret ve sanayi odası, o da yoksa ticaret odasından en az biri ile talepleri halinde il özel idaresi, il özel idaresi bulunmayan

⁶ AYM, 31.10.2013, E.No: 2013/49, K.No: 2013/125.

⁷ UM, 14.11.2005, E.No: 2005/69, K.No: 2005/87, R.G., 09.01.2006, Sayı: 26048; 08.04.2013, E.No: 2012/442, K.No: 2013/485, R.G., 21.05.2013, Sayı: 28653 (Mük.); 03.03.2014, E.No: 2014/60, K.No: 2014/156, R.G., 15.04.2014, Sayı: 28973 (Mük.).

⁸ Çolak, Nusret İlker, Organize Sanayi Bölgelerinin Hukuki Niteliği ve Kamulaştırma Yetkisi. *e-akademi*, sayı: 40, Haziran 2005, <http://e-akademi.org/makaleler/nicolak-3.htm>, (Erişim Tarihi: 04 Kasım 2014). Elektronik veri tabanları ve internetten elde edilen eserlerde sayfa numarası verilmemiştir.

⁹ Çolak, 2005.

yerlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı veya OSB'nin içinde bulunacağı il, ilçe veya belde belediyesinin, büyükşehirlerde ayrıca büyükşehir belediyesinin temsilcilerince imzalı ve valinin olumlu görüşünü muhtevi kuruluş protokolünün Bakanlıkça onaylanması ve sicile kaydolmaları gerekir (4562 sayılı Kanun, madde 4/10). Kuruluş aşamasında OSB'nin karar organı olarak görev yapan müteşebbis heyette yer alacak üyeler de OSB'nin oluşumuna katılan kurum ve kuruluşların belirleyeceği temsilcilerden oluşmaktadır.

Belirtmek gerekir ki oluşumunda kamu tüzel kişilerinin varlığı tek başına OSB'lere kamu tüzel kişiliği tanınmasına imkân vermez. Zira kamu tüzel kişiliği ölçütleri Anayasa'nın 123/3. maddesinde kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak kurulma olarak düzenlenmiştir. Kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak kurulmadan da kurucu işlemin bir idari işlem olması gerektiği anlaşılmaktadır. Anayasal nitelikteki bu ölçüt mutlak niteliktedir. Bu ölçütün karşılanmadığı durumlarda ortada bir kamu tüzel kişisinin olmadığı kabul edilmektedir. Kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulma ölçütü yanında kamu tüzel kişiliği nitelemesi için gereken bir diğer ölçüt tüzel kişiliğin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmasıdır¹⁰. OSB'lerin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatıldığına şüphe yoktur. Bununla birlikte valinin olumlu görüşü sonucu Bakanlık onayı ile tamamlanan kuruluş işleminin idari bir işlem olup olmadığı tartışmalıdır¹¹.

OSB'lerin kuruluş sürecinde yerel yönetimlerin yer alması zorunlu iken 2008 yılında gerçekleştirilen değişiklikle (23.10.2008 tarih ve 5807 sayılı Kanun, madde 2) isteğe bağlı hale getirilmiştir. Ayrıca müteşebbis heyette kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile yerel yönetimlerin tamamı yer alsa bile, bu heyetin görevi ilk genel kurulun toplanmasıyla sona erebilecektir. Şöyle ki; OSB'de kurulacak tüm işletmelerin 2/3'ünün yapı kullanma izni alması ve bunların da en az yarısının üretime geçtiğini işyeri açma belgesi ile belgelemeleri halinde yapılacak ilk genel kurul toplantısında aksi yönde karar alınmadıkça

¹⁰ Günday, Metin, *İdare Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık, 2013, s.78-79; Gözler, Kemal–Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*. (16. Baskı). Bursa: Ekin, 2015, s.94-95; Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*. 3. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi, 2012, s.197-199.

¹¹ DSI'nin görüşü alınarak Bakanlık onayı ile kurulan Sulama Birlikleri örneğinde de bu işlemin idari niteliğinin tartışmalı olduğu hususu için bkz. Gözler/Kaplan, s.94.

yönetim kurulu ve denetim kurulu yanında müteşebbis heyetin de görevi sona ermektedir. Müteşebbis heyetin görevde kalmasına karar verilmesi halinde ise müteşebbis heyete katılacak katılımcıların sayısının müteşebbis heyet üye sayısından bir fazla olması gerekmektedir (4562 sayılı Kanun, madde 25/2,3). Genel kurulun oluşmasını müteakip OSB organları hakkında, Kanun'da aksi yönde bir düzenleme olmadığı sürece, Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirket organları ile ilgili hükümleri kıyasen uygulanacaktır (madde 25/5). Görüldüğü üzere OSB'lerdeki kamu tüzel kişilerinin varlığı genel kurulun oluşması ile sona erebilir. Dolayısıyla başlangıçta kamu tüzel kişilerinin varlığı nedeniyle kamu tüzel kişisi kabul edilen OSB'ler, genel kurul toplandıktan sonra da kamusal nitelikteki bu yetkileri kullanmaya devam edeceklerinden yetkilerin hukuka uygunluğu tartışmaları sona ermeyecektir.

Kanun'da yer alan özel OSB'lerin varlığı da özel OSB'ler dışında kalanların kamu tüzel kişisi olup olmadıkları sorusunu gündeme getirmekte ve bu konuda bir tereddüt oluşturmaktadır. Kanun koyucu özel hukuk tüzel kişilerinin ve gerçek kişilerin de OSB kurmalarına izin vermekte, bu OSB'lerin kamulaştırma yapamayacaklarını düzenlemektedir (madde 26). Kamulaştırma yapamayacakları şeklindeki ifade, bu yetki dışında OSB'lere tanınan yetkileri kullanacakları anlamına gelmektedir. Söz konusu ifade diğer OSB'lerin kamulaştırma yapma yetkisine sahip oldukları şeklinde yanlış bir yorumlamaya neden olma riskini taşımaktadır. Oysa ki bu kişilere kamulaştırma yapma yetkisinin tanınmasına Anayasa engeldir (madde 46). Ayrıca belirtmek gerekir ki özel OSB'ler dışındaki kamu tüzel kişilerinin kurucuları arasında yer aldığı OSB'lerin de doğrudan kamulaştırma yetkileri yoktur. Bundan başka kamusal yetkilerin özel OSB'lere tanınması, bu yetkiler çerçevesinde tek yanlı işlemler yapılması hukuk güvenliği ve hukuk devleti ilkesi açısından sorunlu meseleler olmaya devam etmektedir¹². Özel OSB'lere de kamusal yetkilerin tanınması kanun koyucu için yetkilerin tanınmasında, kurucular arasında kamu tüzel kişileri olup olmadığının belirleyici bir ölçüt olmadığını göstermektedir.

¹² Çolak, Nusret İlker, Organize Sanayi Bölgelerinde Tüzel Kişilik ve Kanun Değişikliği Tasarı Taslağının Değerlendirilmesi, *Prof. Dr. Ergün A. Çetingil ve Prof. Dr. Rayegan Kender 50. Birlikte Çalışma Yılı Armağanı*, Ocak 2007, <http://www.ilkercolak.com.tr/organize-sanayi-bolgelerinde-tuzel-kisilik-ve-kanun-degisikligi-tasari-taslaginin-degerlendirilmesi/>, (Erişim Tarihi: 5 Kasım 2014).

OSB'lerin kuruluş protokolünün Bakanlıkça onaylanması ve özel OSB tanımlaması gibi tüzel kişiliğin nitelendirilmesinde tereddüt yaratacak düzenlemelere karşın Kanun'daki açık düzenleme dikkate alınarak OSB'lerin özel hukuk tüzel kişisi olduklarını belirtmek ve tanınan yetkilerin hukuka uygunluğunu bu nitelendirme çerçevesinde tartışmak gerekmektedir. Kanun koyucu OSB'lerin özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduklarını açıkça düzenlemiştir. Kanun koyucu tarafından açıkça düzenlendiği takdirde söz konusu düzenlemeyi dikkate almak gerekir. Aksi halde kanun koyucunun iradesi hilafına bir yorumlama yapılmış olur. Bu şekilde açık düzenleme ya da kanun koyucunun niyetinin tespit edilebildiği durumlarda kanun koyucunun iradesini dikkate almak ve bunun sonucuna bağlı uygulanacak kural ve yargı düzeninin tespit edilmesi gerekir¹³. Öğretide kamu hukuku ve özel hukuk tüzel kişileri dışında “karma kişiler”, “sınırdaki kişiler” ya da “kamu hizmeti ile görevli özel kuruluşlar” adında üçüncü bir kategorinin bulunduğu belirtilse de¹⁴ bu niteleme de ancak kanun koyucunun açık şekilde nitelemede bulunmadığı durumlarda gündeme gelecek ve somut uyuşmazlıkta da uygulanacak hukuk açısından hangi tüzel kişiliğin esas alınacağını belirlenmesi gerekecektir.

OSB'lerin hukuki statüsüne ilişkin herhangi bir kanun değişikliği de yapılmamıştır. Hatta 23.10.2008 tarih ve 5807 sayılı Kanun olarak kabul edilen düzenlemenin, 25.02.2008 günü Bakanlar Kurulunca kabul edilen kanun tasarısının genel gerekçesinde OSB'lerin özelliklerinin kamu hukuku tüzel kişiliklerinin özelliği olması çerçevesinde niteliğinin “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu” olarak belirlenmesi gerektiği önerilmiş¹⁵, ancak söz konusu öneri kabul edilmeyerek OSB'lerin hukuki statüsü korunmuştur.

B. OSB'lere Tanınan Yetkiler

OSB'lere tanınan kamusal nitelikli yetkiler, Kanun'un değişik maddelerinde düzenlenmiştir. Bu yetkiler; imar, ruhsat ve altyapı tesislerine ilişkin yetkiler ile kamulaştırma yetkisi ana başlığında ele alınabilir.

¹³ Chapus, René, *Droit Administratif Général*. (Tome I). Paris: Montchrestien, 2001, s. 185-186; Gözler/Kaplan, s. 92.

¹⁴ Gözübüyük, A. Şeref –Tan Turgut, *İdare Hukuku*. 10. Bası, Cilt I Genel Esaslar, Ankara: Turhan Kitabevi, 2014, s. 159.

¹⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss222.pdf>.

1. İmar, Ruhsat ve Altyapı Tesislerine İlişkin Yetkiler

Kanun'un OSB'lerin kuruluşunu düzenleyen 4. maddesinde; OSB sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişikliklerinin, OSB tarafından hazırlanacağı düzenlenmiştir. OSB'ler tarafından hazırlanan imar ve parselasyon planları Bakanlığın onayına sunulduktan sonra il idare kurulu kararı ile yürürlüğe girecektir. OSB'lere verilen yetki imar planlarının hazırlanması yetkisi olup bu planlar ancak Bakanlık onayından sonra il idare kurulunun kararı ile yürürlüğe girecektir. Bu düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 4. maddesindeki istisnalar çerçevesinde değerlendirilerek özel düzenleme olarak kabul edilmektedir¹⁶. Burada sadece imar planları hazırlama yetkisi OSB'lere verilmemekte, imar planlarını onaylama yetkisi de Bakanlık ve merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il idaresine aktarılarak anayasal güvenceye sahip yerel yönetimler imar planı hazırlama ve onaylama işlemlerinin tamamen dışında bırakılmaktadır. Oysaki imar planları hazırlanmasında yerel yönetimler genel yetkili idareler¹⁷ (3194 sayılı Kanun, madde 8/b, 5302 sayılı Kanun, madde 10/c, 5393 sayılı Kanun, madde 18/c, 5216 sayılı Kanun, madde 7/b) olduğundan hazırlama yetkisi istisna kapsamında OSB'lere bırakılsa bile onaylama aşamasında yerel yönetimlerin sürece dâhil edilmesinin yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine uygun bir çözüm olacağı kanısındayız.

Söz konusu maddenin devamında ruhsat ve izinlere ilişkin OSB'lerin yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre; yürürlüğe giren imar planlarına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları da OSB'lerce verilecek ve denetlenecektir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçları tahsil yetkisi de yine OSB'lere verilmiştir. Bu şekilde tahsil edilen harçlar ilgili belediye ya da il özel idaresi hesabına yatırılacaktır. Zira bu yetkiler yerel yönetimlere ait yetkililerdir ve bu yetkilerin kullanılması kapsamında elde edilen gelirler de yine bu idarelere ait gelirlerdir.

Belirtmek gerekir ki OSB'lerin imar planına aykırı yapılar konusunda imar para cezası verme yetkileri yoktur. Nitekim Danıştay verdiği bir kararda; OSB'de belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar

¹⁶ Kalabalık, Halil, *İmar Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Ankara: Seçkin, 2015, s. 160.

¹⁷ Kalabalık, 2015, s. 137.

para cezası verilmesi yolunda karar almaya belediyelerin yetkili olduklarına hükmetmiştir¹⁸.

OSB'lere tanınan bir başka yetki alt yapı ve ortak hizmet tesislerinin kurulması ve iletilmesine ilişkin yetkililerdir. Kanun koyucu OSB'lere elektrik, doğalgaz, su, kanalizasyon, yol, arıtma tesisi gibi alt yapı ve ortak kullanıma ilişkin tesisleri kurma ve işletme ile kamu ve özel kuruluşlardan satın alarak dağıtım ve satışını yapma yetkisi tanımıştır. Bu çerçevede bu yetkiler münhasıran OSB'lere tanınmıştır ve OSB'de yer alan kuruluşların da ihtiyaçlarını OSB'den karşılama zorunluluğu söz konusudur. Kuruluşların başka bir yerden ihtiyaçlarını karşılaması ya da ihtiyacın karşılanması amacıyla tesis kurmaları OSB'nin iznine bağlıdır (madde 20). Böyle bir düzenlemenin getirilmesindeki amaç sanayinin gelişmesi adına kaynakları rasyonel kullanmak ve araya başka bir aracı kurum girmeksizin doğrudan ihtiyaç duyulan hizmeti üretmek ve dağıtmak suretiyle maliyetin düşürülmesidir. Böyle bir düzenleme de kanun koyucu tarafından OSB'lere tanınmış bir ayrıcalık olarak değerlendirilebilir. Ancak ihtiyaçların OSB'den karşılanması zorunluluğu getirilmesi Anayasa'nın 48. maddesinde düzenlenen sözleşme hürriyetine müdahale niteliği taşımaktadır¹⁹.

Görüldüğü üzere OSB'lere tanınan yetkilerin bir kısmı yerel yönetimlere bir kısmı ise kamu kurumlarına ait yetkililerdir. Anayasal güvenceye sahip yerel yönetimlere ilişkin yetkilerin OSB'lere tanınıp tanınmayacağı bir sonraki bölümde tartışılacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki yerel yönetimler gibi anayasal güvenceye sahip olmayan kamu tüzel kişilerine ait bir takım yetkilerin kolluk yetkileri ya da anayasal güvenceye sahip başka kurumlara ait yetkiler olmadıkça özel hukuk kişilerine devrinde, Anayasa'nın 47. maddesi çerçevesinde, hukuka aykırılık söz konusu olmadığından ayrıca bir tartışma konusu yapılmayacaktır. Zira hizmet yerinden yönetim idareleri ya da kamu kurumları olarak adlandırılan kamu tüzel kişilerinin görev alanları, anayasal kamu kurumları hariç, Anayasa'da düzenlenmemiş,

¹⁸ Dan. 6. Daire, 2.11.2004, E.No: 2003/1527, K.No: 2004/5210.

¹⁹ Çalışmanın doğrudan konusunu ilgilendirmeyen kanun koyucunun sözleşme hürriyetini sınırlandırıp sınırlandıramayacağı konusundaki tartışmalar için bkz. Bozkurt, Tamer, "Haklarında Özel Bir Sınırlama Nedeni Öngörülmemiş" Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması Sorunsalı: "Sözleşme Hürriyeti" Açısından Durum. *ABD*, Yıl: 66, Sayı: 1, 2008, s.134-142.

Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişilikleri oluşturulabileceği konusunda kanun koyucuya yetki verilmekle yetinilmiştir. Dolayısıyla kanun koyucunun kamu tüzel kişisine ait bu yetkileri, kamu yararı varsa ve yukarıda belirtildiği üzere anayasal güvenceye sahip başka kamu kurumlarına ait yetkilerden ya da kolluk yetkilerinden değilse bir başka tüzel kişiliğe tanınmasında kanımızca Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

2. Kamulaştırma Yetkisi

OSB'ler kanun koyucu tarafından kamulaştırma yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişisi olarak düzenlenmiştir (madde 5). Düzenlemenin ilk şeklinde OSB, kamu yararı gerekçesiyle adına kamulaştırma yapılabilen veya yaptırılabilen bir özel hukuk tüzel kişiliği olarak öngörüldükten sonra kamu yararı kararının, OSB müteşebbis heyetinin başvurusu üzerine Bakanlıkça verileceği belirtilmiş ancak kamulaştırma işlemlerinin hangi idare tarafından gerçekleştirileceği düzenlenmemiştir. Bu boşluğun uygulamada, kamu yararı kararının uygulanması işlemlerinin bizzat OSB'ler tarafından yapılması şeklinde doldurulmuş olması nedeniyle, bu fiili duruma hukuki dayanak sağlamak amacıyla OSB'lere kamulaştırma yapma yetkisi tanınmıştır. 2012 yılında 5. maddede yapılan değişiklikle OSB'ler, kamulaştırma işlemleri yapabilen veya yaptırabilen özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlandıktan sonra eklenen geçici 11. madde ile Bakanlıkça verilen kamu yararı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak OSB'ler tarafından tesis edilen kamulaştırma işlemlerinin de hukuka uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır²⁰.

OSB'lere doğrudan kamulaştırma yapma yetkisi veren düzenleme ile böyle bir düzenleme dahi olmadan yapılan kamulaştırma işlemlerini hukuka uygun kılmaya çalışan düzenleme Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmek suretiyle açıkça Anayasa'ya aykırı bir durum ortadan kaldırılmıştır²¹. Zira kanun koyucu tarafından öngörülmek kaydıyla özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılması mümkün olmakla birlikte kamulaştırma yapma yetkisi Anayasa'da sadece devlet ve kamu tüzel kişilerine (madde 46) tanındığından, özel hukuk kişilerinin doğrudan kamulaştırma yapma yetkileri bulunmamaktadır.

²⁰ 04.07.2012 tarih 6353 sayılı Kanun, madde 20, 21.

²¹ AYM, 31.10.2013, E.No: 2013/49, K.No: 2013/1259.

Kamulaştırma Kanunu'nda da özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılmasına ilişkin genel bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre; özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da, Kamulaştırma Kanunu hükümleri uygulanacaktır (2942 sayılı Kanun, mad.1/2). İdare hukuku literatüründe de kamu gücü ayrıcalıklarından biri olan kamulaştırmanın özel hukuk kişileri lehine yapılabilmesi kabul edilmektedir. Özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılabilmesi için üstlenilen görevin kamu yararına bir faaliyet olması gerekmektedir. Fransa'da Conseil d'Etat, 1935 yılında verdiği bir karar ile özel hukuk kişilerinin faaliyetlerinin kamu yararına olması halinde lehlerine kamulaştırma yapılabilmesine hükmetmiştir²².

Nitekim Anayasa Mahkemesi de özel yasalarda düzenleme bulunması halinde özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma yapılabilmesini kabul etmekte²³, özel hukuk kişilerine tanınan doğrudan kamulaştırma yapma yetkisini ise Anayasa'ya aykırı bir yetki olarak değerlendirmektedir²⁴.

Dolayısıyla OSB'ler lehine kamu yararı bulunduğu sürece kamulaştırma yapılmasında herhangi bir hukuka aykırılık yoktur. Bununla birlikte belirtildiği üzere özel OSB'lerin kamulaştırma yapma yetkisi olmadığı düzenlenmiş lehlerine kamulaştırma yapılabilmesine yönelik olarak ise herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu düzenleme boşluğunu kanun koyucunun özel OSB'ler lehine kamulaştırma yapılmamasını amaçladığı şeklinde yorumlamak gerekir. Nitekim özel OSB'lerin tüzel kişilik kazanabilmesi için kurucu gerçek ya da tüzel kişiler adına OSB yerinin kayıtlı olduğuna dair tapu ibrazı zorunluluğu da (Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği²⁵, madde 8/2) özel OSB'lerin adına kamulaştırma yapılması ya da yaptırılması yetkisinin ve gereksiniminin bulunmadığı şeklinde yorumlanmaktadır²⁶.

Belirtilmesi gereken bir diğer husus; doğrudan kamulaştırma yetkisi bulunmayan OSB'lerin ihtiyaç duydukları taşınmazların bir başka kamu tüzel kişisine ait olması halinde Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde düzenlenen kamu tüzel kişileri arasındaki devir usulünden de

²² CE, 20 décembre 1935, *Soc. des Etablissements Vézia*, aktaran Chapus, s.178.

²³ AYM, 22.09.1993, E.No: 1993/8, K.No: 1993/31.

²⁴ AYM, 16.10.2003, E.No: 2001/383, K.No: 2003/92.

²⁵ R.G., 22.08.2009, Sayı: 27327.

²⁶ Çolak, 2005.

doğrudan yararlanmaları mümkün değildir. Nitekim Danıştay da vermiş olduğu bir görüş kararında OSB'lerin bir başka kamu tüzel kişisine ait taşınmazın devrini isteyemeyeceği hususunu vurgulamıştır²⁷.

Son olarak belirtmek gerekir ki OSB'ler kamulaştırmadan başka bazı koşullarda bedelsiz arazi devrinden de yararlanabilmektedirler. Buna göre; OSB'nin kurulacağı yerin seçiminin Hazine veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait arazilerden yapılması halinde, bu arazilerin, talep edilmesi ve başkaca bir sakıncası bulunmaması durumunda, 5084 sayılı Kanun'un 2. maddesinin b bendi kapsamındaki illerde bedelsiz devredilebileceği düzenlenmiştir (4562 sayılı Kanun, madde 4/8). Bu düzenleme idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimleri kapsamamaktadır. Kapsamında olsa idi yerel yönetimlerce bedelsiz arazi tahsisi ancak kamu yararı bulunması ve yetkili organlarının kararı ile mümkün olabilirdi. Zira kanun koyucu tarafından yerel yönetimlerin kararına ihtiyaç duymaksızın taşınmazların Hazine'ye ya da üçüncü kişilere devri yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim il özel idaresinin kararına ihtiyaç duymaksızın satılmak üzere Hazine'ye bedelsiz devrine imkân veren kanuni düzenleme Anayasa Mahkemesi'nce yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmadığı gerekçesi ile iptal edilmiştir²⁸.

III. OSB'LERE TANINAN YETKİLERİN YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Yerel Yönetimlerin Özerkliği Kavramı ve Kapsamı

Anayasa'nın idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını öngören düzenleme (madde 123/2) ile yerel yönetimlere ilişkin hükümde (madde 127) özerklik ifadesine yer verilmemiştir. Bununla birlikte belediye, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri kendilerini düzenleyen kanunlarda idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmışlardır. Anayasa'nın 127. maddesinde, özerklik ifadesi kullanılmamakla birlikte yerel yönetimlerin özerkliği için birtakım güvencelere yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi de yerel yönetimler için özerklik kavramını

²⁷ Dan. 1. Daire, 30.09.2009, E.No: 2009/1043, K.No: 2009/1286.

²⁸ AYM, 15.05.2008, E.No: 2004/1, K.No: 2008/106.

kullanmaktadır. Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda²⁹ da özerklikten ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymuştur. Söz konusu kararda önce genel anlamda özerkliği tanımladıktan sonra yerel yönetimlerin özerkliği kavramını ise; “Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi” olarak ifade etmiştir.

Türk Hukuku’nda Anayasa Mahkemesi içtihadı doğrultusunda özerklik ilkesi idari örgütlenmeye ilişkin bir ilke olan yerinden yönetim ilkesi kapsamında ele alınmaktadır. Buna göre yerinden yönetim ilkesi; özerklik ilkesinin anayasal temele oturtulmuş halidir yani yerinden yönetim ilkesi ile özerklik ilkesi özdeştir. Anayasa Mahkemesi yukarıda bahsedilen kararında özerklik ilkesinin unsurlarını; tüzel kişiliğe sahip olma, görevli organlarını seçme hakkına sahip olma ve bu organların karar verme yetkisine sahip olmaları şeklinde belirleyerek özerklik ilkesini daha çok organik özerklik ve organik özerkliğin sonucu olarak karar alma özerkliği anlamında ele almaktadır. Yerel yönetimlere tanınan özerklik belli bir yerde oturmadan kaynaklı ihtiyaçların doğurduğu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla tanınan özerkliktir³⁰. Türk Hukuku’nda merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki önemli yetkileri esas alınarak yerel yönetim özerkliği, “kontrollü adem-i merkeziyet” olarak da adlandırılmaktadır³¹.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın³² 3. maddesinde ise özerklik kavramı; yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ile yönetme hakkı ve imkânı olarak ifade edilmiştir.

Fransız Hukuku’nda yerel yönetimlerin özerkliği sadece idari örgütlenmeye ilişkin bir ilke olarak ele alınmamakta aynı zamanda yurttaşların kolektif özgürlüğüne ilişkin bir mesele olarak ele

²⁹ AYM, 22.06.1988, E.No:1987/18, K.No:1988/23.

³⁰ Giritli, İsmet/Bilgen, Pertev/Akgüner, Tayfun/Berk, Kahraman, *İdare Hukuku*, 5. Bası, İstanbul: Der Yayınları, 2012, s. 227.

³¹ Yaşar, Hasan Nuri, *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları, 2013, s. 107.

³² <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/OzerklikSarti.pdf>.

alınmaktadır³³. Bu çerçevede Conseil d'Etat verdiği bir kararla³⁴ Anayasa'nın 72. maddesinde yer alan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini, temel özgürlüklerden biri olarak ele aldıktan sonra bu özgürlüklerin güvence altına alınması için İdari Yargılama Kodu'nun L 521-2 maddesinde öngörülen özel koruma sisteminden yararlanabileceğine hükmetmiştir. Somut norm denetimine ilişkin bir kararında Anayasa Konseyi de yerel yönetimlerin özerkliğini Anayasa'nın 61-1 maddesi anlamında korunan hak ve özgürlüklerden biri olarak kabul etmiştir³⁵.

Yerel yönetimlerin sahip olduğu özerkliğin işler hale gelebilmesi için birtakım koşulların sağlanması gerekir. Bu koşullar belde sakinlerinin ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanması için yerel yönetimlere belli bir çerçevede hareket serbestisi tanınmasına ilişkindir.

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmenin temel koşulu öncelikle yerel yönetimlerin varlığı, kuruluşu teminat altına alınmalıdır. Bu çerçevede belde, belde sakinleri ve kamu tüzel kişiliği unsurlarından oluşan yerel yönetimler³⁶, anayasal güvenceye alınmışlardır. Anayasa'da sayma usulü ile belirlenen yerel yönetimlerin kurulması kanun koyucu için öngörülmüş bir zorunluluk olarak karşımıza çıkar. Anayasal güvenceye sahip bu idarelerin Anayasa değiştirilmediği sürece ne merkezi idare ne de kanun koyucu tarafından kaldırılması mümkündür³⁷. Anayasa koyucunun verdiği izne dayanarak kanun koyucu büyük yerleşim merkezleri için ayrı bir yönetim biçimi belirleyebilir. Ancak kanun koyucunun Anayasa'da sayılan yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğini ortadan kaldırmak suretiyle başka bir yerel yönetim türü öngörmesi kanımızca Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Bu çerçevede büyükşehirlerde il özel idareleri ile köylerin tüzel kişiliklerinin

³³ Douence, Jean-Claude, Le Statut Constitutionnel des Collectivités Territoriales. *Encyclopédie des Collectivités Locales*, 2005, mise à jour mars 2014, Chapitre 1, Folio: 63, Dalloz, par. 97-98.

³⁴ Conseil d'Etat, Sect., 18 Ocak 2001, *Commune de Venelles et Morbelli*, aktaran Douence, par. 98.

³⁵ Conseil Constitutionnel, 2 juillet 2010, no: 2010-12, *Commune de Dunkerque*. Bu yöndeki diğer karar örnekleri için bkz. Verpeaux, Michel, Contrôle des actes des collectivités territoriales et violation du principe de libre administration, Note sous l'arrêt de Conseil Constitutionnel, 17 mars 2011, Syndicat mixte chargé de la gestion de contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, no: 2010-107 QPC. *AJDA*, Sayı: 30, s. 1737.

³⁶ Douence, par. 27.

³⁷ Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta, 2009, s. 234.

kaldırılması ve belediyelerin büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmesine ilişkin 6360 sayılı Kanun Anayasa'ya aykırı bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir³⁸. Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu Kanun'u, büyük yerleşim merkezlerinin ve bu yerler için getirilecek özel yönetim biçimlerinin Anayasa'nın 127. maddesinde belirlenmediğine, bu belirlemelerin kanun koyucunun takdirine bırakıldığına dayanarak Anayasa'ya uygun bulmuş, mevcut yerel yönetimlerin kaldırılmasını, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi bakımından özel olarak değerlendirme konusu yapmamıştır³⁹.

Anayasa'da öngörülen yerel yönetimlerin kaldırılarak yerine başka bir yerel yönetim kurulması ancak buna yetki veren anayasal bir düzenleme ile mümkündür. Nitekim Fransa'da 2003 değişikliklerinden önce de sonra da 1958 Anayasası, Anayasa'da öngörülmeyen yerel yönetim oluşturma yetkisini kanun koyucuya tanımıştır. 2003 Anayasa değişikliği ile ise kanun koyucuya gerektiğinde bir ya da birden çok yerel yönetimin yerine başka bir yerel yönetim kurma yetkisi tanınmıştır (madde 72/1). Bu değişiklik de yerel yönetimlerin varlığını garanti altına alan anayasal güvenceyi büyük ölçüde etkisiz kıldığı gerekçesiyle eleştirilmektedir⁴⁰. Bununla birlikte yerel yönetimlerin özerkliği açısından kanun koyucunun başka bir yerel yönetimi kaldırmaksızın kurduğu yerel yönetime ilişkin kanunun anayasaya uygunluk denetimi daha sınırlı iken başka yerel yönetim veya yönetimler kaldırılmak suretiyle yerel yönetim kurulmasına ilişkin kanunun anayasaya uygunluk denetimi daha kapsamlı yapılmaktadır⁴¹. Son olarak belirtilmelidir ki Anayasa'da sayılan yerel yönetimlerle, kanun koyucu tarafından öngörülen yerel yönetimler aynı anayasal statü ve güvencelere sahiptirler. Bu çerçevede özerk yönetim ilkesi kanun koyucu tarafından öngörülen yerel yönetimler için de geçerlidir⁴².

Kuruluşu dışında yerel yönetimlerin özerkliği; yerel konularda genel yetkilere ve karar alma özerkliğine sahip olmayı ve bu yetkilerin

³⁸ Gözler, Kemal, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İilde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s. 39, <http://www.idare.gen.tr/6360-elestriler.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Kasım 2014).

³⁹ AYM, 12.09.2013, E.No: 2013/19, K.No: 2013/100.

⁴⁰ Douence, par. 57.

⁴¹ Douence, par. 86.

⁴² Douence, par. 63.

kullanılması amacıyla personele, özellikle sözleşme serbestisi çerçevesinde hukuki araçlara ve mali kaynaklara sahip olmayı da gerekli kılar. Bu çerçevede yerel yönetimlerin yetkilerinin ve merkezi idarece denetimlerinin kanunla düzenlenmesi gerekliliği yerel yönetimlerin özerkliği açısından bir güvence niteliğindedir⁴³. Kanuni idare ilkesi yerel yönetimlerin özerkliğini sağlayan ilkelerden biri olarak kabul edilmelidir. Nitekim bu ilke Anayasa'da yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği şeklinde somutlaşmıştır (madde 127/2). Kanuni idare ilkesi sadece yerel yönetimler için değil yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birlikler için de geçerlidir. Yerel yönetimlerin kurdukları birliklerin de görev ve yetkileri ile merkezi idare ile ilişkilerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir (127/son).

Fransız Hukuku'nda da yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına almak üzere anayasa koyucu yerel yönetimlerin özerkliklerini, yetkilerini ve mali kaynaklarını kanun ile düzenlenecek alanlar arasında saymıştır (madde 34). Fransa'da yerel yönetimlerin yetkilerini, teşkilatını ve kaynaklarını düzenleme yetkisi ister sıradan bir kanun isterse organik kanun şeklinde olsun kanun koyucunun tekelindedir. Kanun koyucunun bu yetkisini kullanırken uyması gereken ilkeler ise Cumhuriyetin bölünmezliği ve idari özerklik ilkeleri olarak ele alınmaktadır⁴⁴. Yerel yönetimlere sağlanan kanun ile düzenlenme güvencesi içtihatlarla yerel yönetim birlikleri ile yerel kamu kurumlarını da içine alacak şekilde genişletilmiştir⁴⁵.

Bu açıklamalar ışığında OSB'lere tanınan yetkilerin yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi doğrultusunda hukuka uygunluk meselesi açısından değerlendirilmesi gerekir. Kanun koyucu tarafından anayasal güvenceye sahip yerel yönetimlerin yetkili oldukları belde sınırları içinde belli bir bölgenin yerel yönetimlerin yetki alanından çıkarılması yerinden yönetim ilkesine uygun bir düzenleme olarak kabul edilemez. Bunun dışında OSB'lere tanınan bazı ayrıcalıklar da yerel yönetimlerin mali

⁴³ Touvet, Laurent/Ferstenbert, Jacques/Cornet, Claire, *Les Grands Arrêts de la Décentralisation*, Paris: Dalloz, 2001, s. 5-7.

⁴⁴ Favoreu, Louis, La Notion Constitutionnelle de Collectivité Territoriale. Petit, Jacques (Ed.). *Les Collectivités Locales Mélanges en l'Honneur de Jacques Moreau*. 2003, Paris: Economica, s. 158

⁴⁵ Douence, par. 144.

kaynaklarının azalması sonucunu doğurmaktadır. 4562 sayılı Kanun'un ilk şeklinde arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının OSB tarafından verilip denetleneceği düzenlenmiş ancak işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin harçlar konusunda herhangi bir hükme yer verilmemiştir (madde 4/7). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 85. maddesi h fıkrası ile bu harçların OSB'ler tarafından tahsil edilerek belediye ya da il özel idaresi hesabına yatırılacağına ilişkin cümle eklenerek sorun çözülmüştür. Yine 4562 sayılı Kanun'un 21. maddesinin 2. fıkrasında yer alan atıksu arıtma tesisi işleten bölgelerden, belediyelerce atıksu bedeli alınmayacağı yolundaki düzenleme yerel yönetimlerin hem karar alma özerkliklerine hem de mali özerkliklerine aykırı bir düzenlemedir. Nitekim yerel yönetimlerin gelirlerini ortadan kaldıracak nitelikteki düzenlemeler Anayasa'ya uygunluk denetiminde, yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı düzenlemeler olarak kabul edilmekte ve iptal edilmektedir⁴⁶. Aynı şekilde yerel yönetimlerin sadece görüş bildirme şeklinde dahlini öngören hiçbir sınırlama getirmeksizin bu idarelere ait taşınmazların bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devrini öngören bir kanuni düzenleme de Anayasa Mahkemesince yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerkliğini ihlal ettiği gerekçesiyle iptal edilmiştir⁴⁷. Anayasa Mahkemesi kararlarında yerel yönetimlerin özerkliğinin bir parçası olarak kabul edilen mali özerklik “yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması”nı mümkün kılmakta bu çerçevede demokratik devlet ilkesinin de bir gereği olarak yorumlanmaktadır⁴⁸. Bu çerçevede yerel yönetimlerin mevcut kaynaklarının karşılıksız kaldırılması ya da yeterli mali kaynak

⁴⁶ AYM, 10.05.1977, E.No: 1976/57, K.No: 1977/71. Fransız Hukuku'na ilişkin olarak bu yöndeki Anayasa Konseyi kararları için bkz. Touvet/ Ferstenbert/Cornet, s. 6-7; Favoreu, Louis/Roux, André, La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?. *Cahiers du Conseil constitutionnel*, Sayı 12, 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-12/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale.52098.html>, (Erişim Tarihi: 14 Kasım 2014).

⁴⁷ AYM, 27.02.2014, E.No: 2012/87, K.No: 2014/41.

⁴⁸ AYM, 10.04.2013, E.No: 2012/158, K.No: 2013/55; AYM, 11.09.2014, E.No: 2014/72, K.No: 2014/141.

getirilmeden yeni yetkiler tanınması halinde de özerkliklerinin bir görünümü olan mali özerklik ilkesi ihlal edilmiş sayılmaktadır⁴⁹.

Yerel yönetimlerin sundukları bazı hizmetlerden kamu yararı gerekçesiyle bedel talep etmemesi yerel yönetimlerin takdirine bırakılmalıdır. Yerel yönetimlerin karar organları bu çerçevede kararlar alabilir. Nitekim bazı hizmetlerin belediyelerce alınacak meclis kararıyla ücretsiz ya da indirimli bedellerle sunulması konusunda mevzuatta düzenlemeler bulunmaktadır (Belediye Kanunu, mad.15/5). OSB'ler konusunda da kanımızca bu şekilde bir düzenleme yapılarak takdir yetkisinin yerel yönetimlerin karar organlarına bırakılması, yerinden yönetim ilkesine uygun olacaktır. Bu değerlendirmeler dışında yerel yönetimlerin görev alanları bağlamında OSB'lere tanınan yetkilerin ele alınması gerekmektedir.

Belirtildiği üzere yerel yönetimlerin sahip olduğu özerkliğin görünümünden biri de yerel yönetimlerin görev alanlarına ilişkindir⁵⁰. OSB'lere tanınan yetkiler doğrudan yerel yönetimlerin görev alanları ile ilişkilidir. OSB'lere yerel yönetimlerin görev alanlarına dahil yetkilerin tanınıp tanınmayacağı sorusunun yanıtlanması için öncelikle yerel yönetimlerin görev alanları ve bu görev alanlarının anayasal güvence altına alınıp alınmadığı ele alınacaktır.

B. Yerel Yönetimlerin Görev Alanları

OSB'lere yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin tanınıp tanınmayacağı tartışmasında yanıtlanması gereken sorulardan biri de yerel yönetimlerin görev alanlarının anayasal güvenceye sahip olup olmadığına ilişkindir. Bu çerçevede kanun koyucunun yerel yönetimlerin görev alanına giren bir konuda bir başka kamu tüzel kişisini ya da özel hukuk kişisini görevlendirmesi mümkün müdür? Bu sorunun tartışılması yerel yönetimlerin özerkliğinin görünümünden biri olan işlevsel özerkliğin kapsamı ile bağlantılıdır. Yerel yönetimlere tanınan anayasal nitelikteki güvenceler sadece kurumsal yani organik anlamda bir özerkliği değil aynı zamanda işlevsel özerkliği de ifade etmektedir. İşlevsel özerklik yerel yönetimlerin etkin ve genel nitelikte görev ve yetkilerle donatılmış

⁴⁹ Douence, par. 186-188.

⁵⁰ Bénéit, Francis-Paul, Les Attributions des Collectivités Locales, La Répartition des Attributions. *Encyclopédie des Collectivités Locales*, 1987 mise à jour septembre 2004, Chapitre 1, Folio no: 4012, Dalloz, par. 3.

olmasını ve bu yetki ve görevlerin, merkezi idarenin ve diğer yerel yönetimlerin müdahalelerine karşı korunmasını gerektirmektedir⁵¹.

1. Yerel Yönetimlerin Görev Alanlarının Anayasallığı Sorunu

Yerel yönetimlere görev alanlarının anayasal bir güvenceye sahip olup olmadığı sorusunun yanıtlanmasında geçerli devlet yapısının dikkate alınması gerekmektedir. Türkiye’de ve Fransa’da geçerli olan üniter devlet sisteminde yerel yönetimlerin yetki alanları federal ya da bölgesel devletlerde olduğu gibi anayasal güvence altına alınmamıştır. Oysaki federal ya da bölgesel devletlerde devlet ile yerel yönetimler arasındaki yetkinin en yaygın düzenleniş şekli, devletin yetkilerinin anayasada sınırlı sayıda belirtilip bunun dışındaki alanlarda yerel yönetimlerin yetkili olduklarının düzenlenmesidir. Yerel yönetimlerin yetkilerini güvence altına almak üzere yetki konusunda çıkan uyuşmazlıkları çözümleme yetkisi de genellikle yargıya bırakılmıştır⁵². Gerçekten de üniter devlet yapısında geçerli olan yerinden yönetim, idari yerinden yönetim ya da idari adem-i merkeziyet olarak adlandırılmaktadır ve idari yerinden yönetimde federalizmden farklı olarak yerel yönetimlerin hukuki statüleri ve yetkileri yasama organınca belirlenmektedir. Ayrıca siyasi adem-i merkeziyette federe devletlerin sahip olduğu yasama ve yargı yetkileri yerel yönetimlere tanınmamış, bu idareler sadece idari yetkilerle donatılmışlardır⁵³.

Fransa’da 2003 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile 1. maddeye örgütlenmesinin yerinden yönetimci olduğu şeklinde eklenen cümlenin devlet yapısında bir değişikliğe neden olup olmadığı üzerinde durulmuştur. Söz konusu değişikliğin federalizm gibi farklı bir devlet şekli ya da bölgesel devlet gibi üniter devlet yapısı içinde farklı bir modele vücut vermediği kabul edilmektedir⁵⁴. Dolayısıyla yerel yönetimlerin görev alanlarına ilişkin anayasal düzeyde bir güvence sağlanmadığından Türkiye’de olduğu gibi Fransa’da da hâlihazırda yerel yönetimlerin görevlerini belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bununla birlikte

⁵¹ Touvet/ Ferstenbert/Cornet, s. 5.

⁵² Janicot, Laetitia, Réflexions sur la Notion de Compétences Propres Appliquée aux Collectivités Territoriales en Droit Français, *AJDA*, Sayı: 29, 2004, s. 1574.

⁵³ Onar, Sıddık Sami. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Birinci Kitap, 1952, İstanbul: Marifet Basımevi, s. 462-463; Günday, s. 70.

⁵⁴ Gohin, Olivier, La Nouvelle Décentralisation et la Réforme de l’Etat en France, *AJDA*, Sayı: 11, 2003, s. 523-524.

düzenlemeyi yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirme yönünde sergilenen siyasî irade olarak okumak mümkündür. Bunun dışında Fransa'da Yeni Kaledonya ve Fransız Polinezyası söz konusu olduğunda bu yerel yönetimlerin özerk statüleri olduğu ve bu statülerinin kısmen anayasal güvenceye bağlandığı söylenebilir. Bu çerçevede Fransa'da üniter devlet yapısı içinde idari yerinden yönetimin geçerli olduğu ancak diğer yandan Yeni Kaledonya ve Fransız Polinezyası söz konusu olduğunda ise politik bölgesel devlet yapısının geçerli olduğu kabul edilmektedir⁵⁵.

OSB'lerin yetkilerinin hukuka uygunluğu tartışmasında Fransa'daki özel statülü özerk deniz aşırı yönetimler olan Yeni Kaledonya ve Fransız Polinezyası'nın statüsünün ayrıca tartışılması zorunlu değildir. Bununla birlikte belirtilmelidir ki Fransız Hukuku'nda üniter devlet modeli içinde özerkliği özel olarak düzenlenmiş ve güçlendirilmiş yerel yönetimler mevcuttur. Söz konusu deniz aşırı yönetimlerin statülerini düzenleyen organik kanunlarda görev alanları tek tek sayılmış ve bu alanda “*ülke kanunları (lois du pays)*” adı altında düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Bu yönetimlere tanınan yetkilerin niteliği ve ülke kanunlarının hukuki niteliği konusu tartışılmıştır. Fransız Polinezyası örneğinde meclisin yaptığı ülke kanunları idari işlem olarak kabul edilmektedir ve bu işlemlerin yargısal denetimi Conseil d'Etat tarafından gerçekleştirilmektedir⁵⁶. Dolayısıyla bu ülke kanunları için Anayasa değişikliği ile getirilen somut norm denetimine gitmek mümkün değildir. Bununla birlikte Fransız Polinezyası, kendisine bırakılmış alanlara ilişkin her türlü devlet müdahalesine karşı Anayasaya Konseyine başvurmak suretiyle kanunun iptalini sağlayabilir. Yeni Kaledonya söz konusu olduğunda ise Kongre tarafından çıkarılan ülke kanunları Anayasa Konseyi'nce yapılan somut norm denetimine konu olabilmektedir⁵⁷.

Üniter devlet yapısının geçerli olduğu devletlerde, yerel yönetimlerin federal ya da bölgesel devletlerde olduğu gibi anayasada sayılmış yetkileri bulunmamakta yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini

⁵⁵ Gohin, s. 526.

⁵⁶ 27 Şubat 2004 tarih ve 2004-192 sayılı Organik Kanun, madde 140.

⁵⁷ Guillaume, Marc, QPC: textes applicables et premières décisions. *Cahiers du Conseil constitutionnel*, Sayı 29, 2010, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/qpc-textes-applicables-et-premieres-decisions.52730.html>, (Erişim Tarihi: 14 Ocak 2015).

belirleme yetkisi kanun koyucuya bırakılmaktadır. Anayasa koyucu merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımına ilişkin özerk yönetim ilkesi ya da yerinden yönetim ilkesi gibi genel ilkeler koymakla yetinmekte, genel nitelikteki bu ilkeler ise somut alanlar belirlemeye elverişli olmamaktadır⁵⁸.

Fransız Anayasa Konseyi de üniter devletteki yerel yönetimlerin yetkilerini, federal ya da bölgesel devletlerdeki anayasa ile güvence altına alınmış ve sayılmış yetkiler olarak ele almamaktadır. Anayasa Konseyi kanun koyucu için geçerli olan, yerel yönetimlere özerk yönetim ilkesine aykırı yükümlülük getirmeme zorunluluğunu; genel ve etkin yetkiler tanımak ya da yerel yönetimler arasındaki eşitlik ilkesi gereği bu idareler arasında vesayet ilişkisi doğuracak nitelikte düzenleme yapmama olarak ele almaktadır⁵⁹. Nitekim Fransa'da yerel yönetimler arasındaki vesayet yasağına ilişkin Yerel Yönetimler Genel Kodu'nda yer alan düzenleme (madde L111-3) 2003 Anayasa değişikliği ile anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (mad. 72/5).

2. Yerel Yönetimlerin Görevlerinin Kanun Koyucu Tarafından Düzenlenmesi

Kanun koyucu yerel yönetimlerin görevlerini iki şekilde düzenlemektedir. Yerel yönetimlerin görevleri kanun koyucu tarafından sayma şeklinde belirlenebileceği gibi genel yetki kuralı şeklinde de belirlenebilir. Türk Hukuku'nda yerel yönetimlerin görev ve yetkileri sayma suretiyle belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin görev alanlarını düzenleyen kanunlarda (5302 sayılı Kanun, madde 6, 5393 sayılı Kanun, madde 14, 5216 sayılı Kanun, madde 7, 442 sayılı Kanun, madde 12-14) kimi zaman yerel yönetimlerin görevleri somut olarak belirlenmiş kimi zaman hizmet alanları belirlenmekle yetinilmiştir. Kanuni idare ilkesinin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin görevlerinin tek tek sayılmasa da kategorik olarak kanun koyucu tarafından düzenlenmesi gerekir⁶⁰.

⁵⁸ Janicot, s. 1575.

⁵⁹ Genel ve etkin yetkiler tanımaya ilişkin karar için bkz. CC, 8 Ağustos 1985, no: 85-196 DC, Rec. s. 63; Vesayet ilişkisi doğuracak şekilde düzenleme yapmama yükümlülüğüne ilişkin karar için bkz. CC, 17 Ocak 2002, no: 2001-454 DC, aktaran Janicot, s. 1576-1577.

⁶⁰ Karahanoğulları, Onur, Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi, *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 2013, Ankara, 65-97, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makale/yerelozerklik.htm>, (Erişim Tarihi: 5 Ocak 2015).

Kanun koyucu hizmet alanının soyut olarak belirlendiği durumlarda da belediye ve il özel idarelerinin görev alanlarını mahalli müşterek nitelikte olma şartına bağlamıştır. Yerel yönetimlerin görevlerinin mahalli müşterek olmak kaydıyla sayılması öğretide haklı olarak eleştirilmiştir. Zira böyle bir ifadeye yer verilmesi halinde yerel yönetimlerin görev alanlarının kanun koyucu tarafından belirlendiğini söylemek mümkün gözükmemekte ve bu görevleri kimin belirleyeceği ve akabinde merkezi idare ile yerel yönetimler konusunda ihtilaf çıkması halinde sorunun nasıl çözümleneceği konusunda bir dizi meseleyi de beraberinde getirmektedir⁶¹. Ancak Anayasa Mahkemesi mahalli müşterek ihtiyaç ifadesine yer verilmesini görevlerin somutlaştırılması olarak kabul etmiş ve belirlenen hizmet alanlarının mahalli müşterek ihtiyaç olup olmadığına ilişkin bir değerlendirme yapmamıştır⁶². Mahalli müşterek ihtiyaç kavramına ilişkin kanuni bir tanımlama mevcut değildir. Anayasa Mahkemesi bu kavramı verdiği bir kararda şu şekilde tanımlamıştır; “(...) herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler(...)” dir⁶³.

Yerel yönetimlerin görevlerini mahalli müşterek ihtiyaç koşuluna bağlayan kanuni düzenleme karşısında, yerel yönetimlerin görev alanlarını alacakları kararlar ve üstlenecekleri hizmetlerle belirleyecekleri söylenebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin mahalli müşterek ihtiyacın tanımlanması yetkisinin yerel yönetimlerin karar organlarına ait olduğuna ilişkin kararı da mevcuttur⁶⁴. Ancak bu durumda da yerel yönetimlerle merkezi idare, yerel yönetimlerin kendi arasında hatta yerel yönetimlerle kamu kurumları arasındaki yetki paylaşımına ilişkin çatışmalar sürecektir⁶⁵.

⁶¹Ulusoy, Ali. (2005). Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Danıştay ve İdari Yargı Günü*. 137. Yıl, 2005, s.111, http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105144.pdf, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2014).

⁶²AYM, 18.01.2007, E.No: 2005/32, K.No: 2007/3.

⁶³AYM, 22.06.1988, E.No:1987/18, K.No:1988/23.

⁶⁴AYM, 22.06.1988, E.No:1987/18, K.No:1988/23

⁶⁵Ulusoy, s. 113.

Belirtmek gerekir ki yerel yönetimlerin etkin yetki ve görevlerle somutlaşan işlevsel özerkliği sadece merkezi idareye karşı değil onların diğer yerel yönetimlere karşı korunmasını da ifade eder. Bu çerçevede bir yerel yönetimi diğerine tabi kılabilecek şekilde yetki transferi mümkün değildir⁶⁶. Nitekim yukarıda belirtildiği üzere Fransız Hukuku'nda yerel yönetimler arasında vesayet kurulamayacağına ilişkin anayasal düzenleme mevcuttur. Türk Hukuku'nda bu yönde açık bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte vesayet yetkisinin Anayasa'da merkezi idareye tanınmış olmasından hareketle yerel yönetimler arasında vesayet ilişkisi kurulamayacağı şeklinde yorumlanmaktadır⁶⁷. Dolayısıyla diğer yerel yönetimler karşısındaki konumu da yerel yönetimlerin özerkliğini belirleyen unsurlardan biri olup Türk Hukuku'nda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan yetki çatışmaları da özerkliği ilgilendiren bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁸.

Türk Hukuku'nda yerel yönetimleri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 2. fıkrasında ifade edildiği şekliyle başka kurum ve kuruluşlara bırakılmamış ya da yasaklanmamış alanlarda görevli sayma şeklinde somutlaşan genel görev sistemini benimseme girişimi olmuştur. Bu girişimlerin ilki; 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile merkezi idarenin görev alanlarının tek tek sayılması (madde 7) ve taşra teşkilatlarının sınırlandırılması, yerel yönetimlerin görevlerinin ise mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev ve yetkiler olarak

⁶⁶ Alcaraz, Hubert. (2009). Le Principe de Libre Administration des Collectivités Territoriales dans la Jurisprudence Constitutionnelle Après la Révision Constitutionnelle du 28 mars 2003. *RFDA*, Sayı Mayıs-Haziran, 2009, s. 502.

⁶⁷ Gözler/Kaplan, s. 116; Karahanoğulları, 2013; Bu yöndeki Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM, 25.01.2007, E.No: 2004/79, K.No: 2007/6. Anayasa Mahkemesi bu kararında büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin hazırladıkları imar planlarını aynen ya da değiştirerek onaylama yetkisini, vesayet yetkisinin merkezi idareye tanındığı gerekçesi ile vesayet yetkisi olarak nitelememiştir. Yüksek Mahkemeye göre ilçe ve ilk kademe belediye meclis üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclislerine imar konusunda aynen ya da değiştirerek onaylama yetkisi veren düzenleme, Anayasa'nın 127. maddesinin 3. fıkrasının son cümlesinde ifade edilen büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim biçimi kapsamında bir yetki kullanımıdır.

⁶⁸ Karaarslan, Mehmet, *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*. Doktora Tezi. Ankara: AÜSBE, 2007, s.182-183. file:///C:/Users/MacBook%20Pro/Downloads/2496%20(1).pdf , (Erişim Tarihi: 14 Ocak 2015).

belirlenmesi (madde 8) Söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderildikten sonra tekrar görüşülmediğinden kanunlaşmamıştır. Daha sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediyelerin kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri yapmaya yetkili olduğu (14. maddenin 2. fıkrası) hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme ise çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki verildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir⁶⁹.

Kanun koyucunun yerel yönetimlerin görevlerini belirlemesine yönelik olarak Anayasa Mahkemesi'nin de kararlarında vurgu yaptığı etkinlik ve ekonomik verimlilik ile hizmetin yerine getirilmesinden doğan yararın belli bir coğrafi alanla sınırlı olup olmamasına ilişkin olarak yerellik ve bölünebilirlik ölçütlerine⁷⁰ ilaveten mali adalet, siyasi sorumluluk, hizmette halka yakınlık ve geleneksellik gibi ölçütler de esas alınmaktadır⁷¹. Burada ölçek konusunda değinilmesi gereken bir husus da yerel yönetimlerin bir faaliyeti kendi aralarında kuracakları birlikler ile yerine getirmeleri mümkün ise kanun koyucunun bu faaliyeti yerel yönetimlere bırakmasının yerel yönetimlerin özerkliğine uygun bir yaklaşım olacağıdır. Nitekim anayasa koyucu sadece yerel yönetimleri değil yerel yönetimlerin kuracakları birlikleri de düzenlemiş ve güvence altına almıştır. Yerel yönetim birliklerinin anayasal güvenceye alınmasının gerekçesini; yerel ölçeği aşmakla birlikte birden çok yerel yönetimin biraraya gelerek işbirliği ile yerine getirmeleri mümkün olan hizmetleri merkezi idare yerine yerel yönetimlerin yürütmelerinin tercih edilmesi olarak kabul etmek gerekir.

Fransız Hukuku'nda ise 1983 yılında çıkarılan yerelleşme kanunlarına kadar yerel yönetimlerin yetki ve görevleri genel yetki kuralı ile belirlenmiştir. 1983 yılında çıkarılan kanunlarda ise sayma usulü tercih edilmiştir. Dolayısıyla hâlihazırda bu iki sistem arasında gerçek anlamda bir seçim yapılmamıştır⁷². 2010 yılına kadar belediye, il ve bölge

⁶⁹ AYM, 24.01.2007, E.No:2005/95, K.No:2007/5.

⁷⁰ Örnek, Acar, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayın, 1991, s. 125.

⁷¹ Kalabalık, Halil, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2005, s. 281-289.

⁷² Jégouzo, Yves/Verpeaux, Michel, *Les Collectivités Territoriales*. Gonod, Pascale/Melleray, Fabrice/Yolka, Philippe. *Traité de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 2011, s. 313.

konseylelerinin alacakları kararlar ile işlerini düzenleyecekleri yönündeki Yerel Yönetimler Genel Kodu'ndaki hükümlerden belediyelere ilişkin olanında değişiklik yapılmazken iller ve bölgeler için olan düzenlemelere “kanunla verilen yetki alanlarına ilişkin” ibaresi eklenmiştir. Belediyelere ilişkin genel yetki kuralının korunmasının sebebini belediyelerin tarihselliği ile açıklamak mümkündür. Zira belediyeler, diğerlerine göre en eski yerel yönetimler olup iller ve bölgeler, belediyeler esas alınarak düzenlenmiştir.⁷³

İllerin ve bölgelerin genel yetki kuralına ilişkin yapılan değişikliğin yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırı olduğu iddiası Anayasa Konseyince reddedilmiştir. Anayasa Konseyi iller ve bölgeler için, belediye konseylerinin belediye işlerini alacağı kararlarla düzenleyeceği yolundaki genel yetki kuralına benzer hükümleri içeren Yerel Yönetimler Genel Kodu hükümlerinin kanunla verilen yetki alanlarına ilişkin ibaresini ekleyen 17 Aralık 2010 tarih ve 2010-1563 sayılı Kanun hükümlerini yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırı bulmamıştır. Anayasa Konseyi söz konusu kararında yerel yönetimler arasındaki eşitlik ilkesine değinmeksizin düzenleme ile getirilen sınırlamanın yerel yönetimlerin genel yetki kuralını ihlal eder nitelikte olmadığına, kanun koyucu tarafından başka bir kamu tüzel kişisi yetkilendirilmediği sürece söz konusu yerel yönetim organlarının hertürlü kararı alabileceğine, hükmetmiştir.⁷⁴

Belirtmek gerekir ki Fransız Hukuku'nda yerel yönetimleri ve görev alanlarını belirleme yetkisi kanun koyucuya ait olmakla birlikte 2003 Anayasa değişikliği ile bu kurala bir istisna getirilmiştir. 2003 Anayasa değişiklikleri ile getirilen “kanun ya da düzenleyici işlem, sınırlı bir konu ve süre için, deneme amaçlı hükümler içerebilir” (madde 37-1) şeklindeki düzenleme paralelinde yerel yönetimler ve birlikleri, organik kanun ile öngörülen koşullar çerçevesinde ve kamusal özgürlüklere ya da Anayasa ile güvence altına alınmış bir hakkın kullanımına ilişkin olmadıkça, kanun ya da kararname ile belli bir süre ve amaç ile sınırlı olarak deneme amaçlı yetkilerini düzenleyen kanun ya da idari düzenlemelerin dışına çıkabileceklerdir (madde 72/4).

⁷³ Douence, par. 27.

⁷⁴ CC, 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, no: 2010-618 DC, aktaran Verpeaux, Michel, Les Ambiguïtés Entretenues du Droit des Collectivités Territoriales. *AJDA*, Sayı 2, 2011, s. 106.

Kanun koyucu tarafından yerel yönetimlere kanun koyucu tarafından tanınacak görev ve yetkilerin tespitinde dikkate alınması gereken bir diğer ölçüt yerindenlik ilkesidir (principe de subsidiarité). Kamusal görevlerin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşımında referans alınan yerindenlik ilkesi de ilk bakışta yerel yönetimleri güçlendirici bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. Yerel Yönetimlerin Görevlerinin Belirlenmesinde Yerindenlik İlkesinin Yeri

Yerindenlik ilkesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda şu şekilde tanımlanmıştır; “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” (madde 4/3). Kavram vatandaşa yakınlık vurgusu ile demokrasi kavramı çerçevesinde de ele alınmaktadır⁷⁵. Zaten yerinden yönetimin yer bakımından uygulanmasında da demokrasi düşüncesi egemendir⁷⁶. Bunun dışında asıl olarak yerindenlik ilkesi yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki görev bölüşümünde referans alınan bir ilke olarak değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede yerindenlik ilkesi ise vatandaşlara en yakın birimler olarak kabul edilen yerel yönetimlerin kamu hizmetini sunmada genel görevli olması, merkezi idarenin ise görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekler gibi durumların zorunlu kılması halinde kamu hizmeti sunabilmeleri olarak ele alınmaktadır. Bunun sonucunda da merkezi idarenin savunma, güvenlik ve dış ilişkilerle sınırlı şekilde kamu hizmetlerini üstlenmesi gerektiği bu alanlar dışında yerel yönetimlerin görevli olması gerektiği kabul edilmektedir⁷⁷.

Belirtildiği üzere Türk Hukuku'nda yerel yönetimler, genel görevli birimler olarak ele alınmak suretiyle bu ilkeye yer verilmek istenmiş ancak bu yöndeki düzenlemeler ya kanunlaşmamış ya da Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.

⁷⁵ Yaşar, s. 78.

⁷⁶ Onar, s. 465; Yıldırım, Turan, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. (4. Baskı). İstanbul: Alkım Yayınevi, 2005, s. 42.

⁷⁷ Güner, Ayşe, Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Mengi, Ayşegül (Ed.). *Yerellik ve Politika, Ruşen Keleş'e Armağan*. Ankara: İmge Kitabevi, 2007, s. 49.

Fransız Hukuku'nda da 2003 Anayasa değişiklikleri ile Anayasa'nın 72. maddesine eklenen 2. fıkra ile adı açıkça zikredilmemekle birlikte, yerindenlik ilkesi yerel yönetimlere getirilen anayasal güvenceler arasında yer almıştır. Bu ilkenin getiriliş sebebinin, Anayasa'nın yerel yönetimlerin görevleri konusundaki yetersizliği gidermek olabileceği belirtilmiş, bununla birlikte söz konusu ilkenin bu konudaki kapsamı ihtiyatlı ele alınmıştır. Zira Anayasa'nın yetkilerin kanun ile düzenleneceği yolundaki 34. maddesi kaldırılmadığı sürece yerel yönetimlerin kendiliklerinden yetkinin yerel planda daha iyi kullanılacağı şeklinde düzenleme yapmaları mümkün değildir. Ayrıca bu düzenlemenin yetkilerin merkezi idare/ yerel yönetimler ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasında kanun koyucunun takdir yetkisini sınırlayıcı nitelikte olmakla birlikte, her zaman en yakın yerel yönetimi ön plana çıkaran bir ilke olmadığı kabul edilmektedir. Zira bazen eşitlik ilkesinin en yakın yerel birimden ziyade ulusal ya da bölgesel düzeyde bir yetki tercihini gerektirebileceği savunulmaktadır⁷⁸.

Yine bu görüş paralelinde yerel yönetimlerin yetkilerinin kapsamının belirlenmesi ya da artırılması hususunda bu ilkenin etkin olmadığı görüşü de ileri sürülmektedir. Yerindenlik ilkesini sembolik ve politik olarak niteleyen Brisson, en uygun idarenin seçimi ve bu seçimden sonra ise hangi yetkilerin verileceği sorununun belirlenmesinin politik bir tercih olacağını ve bu çerçevede yetkilerin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşımı konusundaki sorunu çözmediğini ifade etmektedir. Brisson'a göre yerindenlik ilkesi Fransız Hukuku'nda yeni bir ilke de değildir ve 2003 Anayasa değişikliği ile kabul edilen yerindenlik ilkesi, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan farklı olarak teknokratik bir bakış açısı ile kamusal faaliyetlerin etkililiği üzerine vurgu yapmaktadır. Oysaki Şart'ta bu bakış açısı ikinci planda olup ön planda olan karar alma yetkisi bakımından demokratik yakınlığa yapılan vurgudur. Nitekim Anayasa değişikliğine ilişkin parlamento görüşmeleri sırasında da kanun koyucunun yetki paylaşımı konusunda belli ölçüde takdir yetkisine sahip olması gerektiği ve anayasa yargısı kapsamında yapılacak incelemenin açık hata denetimi ile sınırlı olması gerektiği belirtilmiştir⁷⁹.

⁷⁸ Douence, par. 181-183.

⁷⁹ Brisson, Jean-François, Les Nouvelles Clefs Constitutionnelles de Répartition Matérielle des Compétences entre l'Etat et les Collectivités Locales. *AJDA*, Sayı: 11, 2003, s. 532.

Öğretide bu ilkenin yerel yönetimler için kanun koyucunun müdahalesine kapalı, anayasal nitelikte minimum bir yetki alanı sağlayıp sağlamadığı da tartışılmıştır. İlk bakışta yerel yönetimler lehine yetki artışı sağlayacağı izlenimi doğursa da kanun koyucunun müdahale edemeyeceği yetki alanları yaratmayacağı belirtilmiş ve kanun koyucunun merkezi idare ve yerel yönetimler ya da yerel yönetimler arasında biri lehine vesayet yetkisi öngörmedikçe yetki paylaşımına ilişkin hertürlü düzenlemeyi yapabileceği vurgulanmıştır⁸⁰. Gerçekten de kanun koyucuyu hedeflenen amaçlara ulaşmada en uygun birimlere yetki devretmeye teşvik eder nitelikteki bu ilke, genel nitelikte bir kapsama sahip olması nedeniyle mevcut şekliyle yerel yönetimlerin işlevlerini somutlaştırma konusunda işlevsel değildir⁸¹.

Yerindenlik ilkesine ilişkin bu yaklaşım Anayasa Konseyi'nce de benimsenmiş görünmektedir. Anayasa Konseyi'nin denetiminin bu değişikliğe paralel olarak büyük ölçüde değiştiğini söylemek mümkün değildir. Nitekim Anayasa Konseyi 2003 Anayasa değişikliğinden sonra verdiği bir kararda anayasa koyucu tarafından seçilen genel ifadelerin sonucu olarak, kanun koyucunun yerel yönetimler yerine merkezi idareye verdiği bir yetkiye ilişkin tercihin, ancak yetkinin özellikleri ve söz konusu menfaat dikkate alındığında yerel yönetimlerce daha iyi şekilde yerine getirileceği açık bir şekilde ortaya konulabiliyorsa iptal edilebileceğini vurgulamıştır. Yani ancak açık bir takdir hatası var ise Anayasa Konseyi söz konusu düzenlemeyi iptal edecektir⁸². Yine illerin ve bölgelerin genel yetki kuralını kaldırdığı iddia edilen düzenelemenin yerindenlik ilkesine aykırı olduğu savını da gerekçelendirmeden reddetmiştir⁸³. Bu kararlar Anayasa Konseyince yapılacak denetimin açık takdir hatası ile sınırlı olacağını göstermektedir. Dolayısıyla yerindenlik ilkesi esas alınarak yapılacak yetki paylaşımına karar verecek organ yasamadır⁸⁴. Anayasa Konseyinin yapacağı denetimin sınırlılığı yerindenlik ilkesinin ifade ediliş biçiminden de kaynaklanmaktadır. Zira bu ilke Fransız Hukuku'nda belirtildiği üzere hizmetin en iyi hangi

⁸⁰ Alcaraz, s. 500-502.

⁸¹ Janicot, s. 1575.

⁸² CC, 7 Temmuz 2005, no: 2005-516 DC, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, aktaran Douence, par. 184-1.

⁸³ CC, 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, no: 2010-618 DC, aktaran Verpeaux, Les Ambiguïtés Entretienues ..., s. 106.

⁸⁴ Alcaraz, s. 504.

ölçekte yerine getireceğine vurgu yapan bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirsiz kavramlarla ele alınan bu ölçüğün tespitinin de yasama organına ait olduğu belirtildikten sonra⁸⁵ yasama organının merkezi idareye yetki vermesi halinde verilen yetkinin yerel yönetimlere nazaran merkezi idarece daha iyi yerine getirileceği şeklinde bir kanıt getirme yükümlülüğü olmadığı ileri sürülmektedir⁸⁶.

Somut norm denetiminin kabulünden sonra Anayasa Konseyi'ne yapılan başvurularda da Anayasa Konseyi'nin yerel yönetimlerin özerkliği ya da yetki alanlarında artış sonucunu doğuracak şekilde kararlar verdiğini söylemek zordur. Somut norm denetimine ilişkin reform sonrasında Anayasa Konseyi'ne başvurular belli bir ölçüde artmakla birlikte anayasaya aykırılığı ileri sürülen kanunlar nadiren iptal edilmiştir. Verilen iptal kararları yerel yönetimlerin görev alanları ile doğrudan ilişkili kararlar değildir. İptal kararları dışında Anayasa Konseyi'nin verdiği kararların çoğunda dayandığı gerekçe, kanuni düzenlemenin kamu yararı amacıyla çıkarıldığı, düzenleme konusunun kamu yararına uygun olduğu ve kanuni düzenlemenin amacı ile yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin sınırlandırılmasında ölçüsüzlük bulunmadığı şeklindedir. Aynı yaklaşımı sergileyen Conseil d'Etat da benzer gerekçelerle uyuşmazlıklarda öne sürülen anayasaya aykırılık iddialarını ciddi bulmayarak Anayasa Konseyi'ne göndermeyi reddetmektedir⁸⁷.

Sonuç olarak Fransız Hukuku'nda yerindenlik ilkesi yerel yönetimlerin görev alanlarının belirlenmesinde ya da yetki artışı konusunda, ivme kazandıracak bir unsur olarak ele alınmamaktadır. Brisson'un belirttiği gibi politik tercihler belirleyici olmaktadır. Türk Hukuku'nda ise bu ilkenin kabulü aşamasında politik tercihler belirleyici olmuş ve ilke benimsenmemiştir. Böylece gerek Türk Hukuku'nda gerekse Fransız Hukuku'nda yerel yönetimlerin görev alanlarının

⁸⁵ Alcaraz, s. 505.

⁸⁶ Schoettl, Jean-Eric. (2005). La Loi de Programme Fixant les Orientations de la Politique Énergétique Devant le Conseil Constitutionnel. *LPA*, Sayı: 168, 2005, 3-11, <http://www.lextenso.fr.docelec.u-bordeaux.fr/weblextenso/article/afficher?id=PA200516801&origin=recherche;139&d=3627200661241>, (Erişim Tarihi: 09 Aralık 2014).

⁸⁷ Bu konuda Anayasa Konseyi kararı için bkz. CC, 26 avril 2013, no: 2013-309 QPC, SARL SCMC; Danıştay kararı için bkz. CE, 1er avril 2012, Commune des Angles, req. no: 353945, aktaran Douence, par. 171-2,3.

belirlenmesi yasama organının tasarrufundadır. Ancak yasama organı bu yetkisini kullanırken yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırı düzenlemeler yapamayacaktır. Bu çerçevede yetkilerin artırılması hususunda daha önce belirtildiği gibi yeterli mali kaynağın sağlanması gerekirken yetkilerin sınırlandırılması meselesinde ise yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına alacak etkin ve yeterli yetkileri sağlama koşulunun ihlal edilmemesi gerekir. Yargı organları da özellikle yetkilerin sınırlandırılması konusunda daha kapsamlı bir denetime gitmek suretiyle yasama organının takdir yetkisini yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi çerçevesinde denetleyeceklerdir.

4. Kanun Koyucu Tarafından Yerel Yönetimlere Tanınan Yetki ve Görevlerin Başka Kişi ya da Kurumlara Devri Meselesi

Kanun koyucu tarafından belirlenecek görev alanına ilişkin sorulması gereken soru, kanun koyucu tarafından mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçların karşılanması amacıyla tanınan yetkilerin sonradan yapılan bir düzenleme ile özel hukuk kişisi olan OSB'lere devredilip devredilemeyeceğidir. Kanun koyucu bir ihtiyacı mahalli müşterek ihtiyaç olarak tanımladıktan sonra yerel yönetimlerin sahip olması gereken yetkileri bir başka tüzel kişiliğe tanımak noktasında da takdir yetkisine sahip midir? OSB'ler konusunda söz konusu olan bu şekilde bir yetki devridir. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlara eklenen düzenlemelerle OSB'ler yerel yönetimlerin yetki alanı dışına çıkarılmıştır. Yine bu şekildeki bir uygulamaya Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin son fıkrasına eklenen düzenleme⁸⁸ ile yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler Belediye Kanunu'nun kapsamından çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi yukarıda belirtilen kararında hizmetin ölçek ve güvenlik bakımından ulusal nitelikte olduğu gerekçesiyle düzenlemeyi Anayasa'ya uygun bulmuştur. Burada Anayasa Mahkemesi merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında, hizmeti ulusal nitelikte suretiyle yerel yönetimlerin görev alanı dışına çıkarmıştır. Ölçek ve güvenlik konuları pekâlâ ulusal olarak nitelenebilir, ancak örneğin havaalanı tesislerinde açılacak işyerlerine ruhsat verilmesi faaliyetinin ulusal nitelikte olup olmadığı da tartışmaya açıktır.

⁸⁸ 5538 sayılı Kanun, madde 29.

Yine Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında 27.10.1989 ve 388 sayılı KHK ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatına da yerel yönetimlere ait yetkiler devredilmiştir. İlk bölgesel kalkınma idaresi olarak nitelenen, tüzel kişiliğe sahip bu idareye devredilen (madde 3/f ve g) belediyelere ve diğer mahalli idarelere ait yetkiler konusunda Belediye Kanunu ile İmar Kanunu'nun uygulanmayacağı (madde 3 /3) yönündeki düzenlemeler, yerel yönetimlere tanınan anayasal güvencelere aykırıdır⁸⁹. Ancak Anayasa'nın 127. maddesi bakımından yapılan Anayasa'ya aykırılık başvurusunu Anayasa Mahkemesi reddetmiştir⁹⁰. Mahkeme gerekçesini, temel olarak 388 sayılı KHK'nin yerel yönetimlerin yetkilerine son vermediğine, yeterli mali olanakları ve teknik kadrolarının bulunmaması gibi nedenlerle yapamadıkları plan ve alt yapı gibi hizmetlerin, kurulan bu örgüt tarafından yerel yönetimlere herhangi bir yük getirilmeden yapılmasını öngördüğüne dayandırmaktadır. Oysaki yerel nitelikli bu görevlerin yerel yönetimlerin inisiyatifinde yerine getirilmesi devletin de yerel yönetimlere yeterli mali kaynakları sunması yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir. Anayasa Mahkemesi'nin bu şekilde mali yük getirmeme esasına dayanarak kararını gerekçelendirmesi bir çeliskinin ifadesidir. Zira Yüksek Mahkemenin yukarıda zikredilen aksi yönde kararı da vardır. Bu karar yerel yönetimlerin işlevsel özerkliğine aykırı bir görünüm sergilemektedir⁹¹. Anayasa Mahkemesi'nin mali yük getirmeme gerekçesine dayanarak verdiği bu karar, özerkliğin görünümleri olan özellikle mali özerklik ve işlevsel özerklik arasındaki bağlantıyı da göz ardı ettiğini ortaya koymaktadır. Zira aslında farklı alanlar gibi görünse de özerkliğin görünümleri içiçedir ve yerel yönetimlerin özerkliğini sağlayan koşullar: yerel yönetimlere verilmiş etkin yetkiler ve mali kaynaklardır⁹². Dolayısıyla mali özerkliğin dikkate alınmaması işlevsel özerkliğin de ihlali sonucunu doğurmaktadır.

OSB'ler söz konusu olduğunda belde sınırları içindeki bir bölümün mahalli idarelerin yetki alanı dışına çıkarılmak suretiyle özel hukuk kişisi olan OSB tüzel kişiliğine aktarılması, gerek anayasal güvence altına

⁸⁹ Ozansoy, Cüneyt, Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez: GAP Olgusu. Özyay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa, 2002, s. 213-217.

⁹⁰ AYM, 17.07.1990, E.No: 1990/1, K.No: 1990/21.

⁹¹ Karaarslan, s. 197.

⁹² Douence, par. 176.

alınmış yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine gerekse kullanılan yetkilerin bazıları kolluk faaliyetine ilişkin olacağından kolluk faaliyetlerinin devredilmezliği ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Aslında OSB'ler yerel yönetimlere ilişkin kanunların kapsamından çıkarılmışken bir yandan da yerel yönetimlere sanayi alanında görev verilmiş hatta 5393 sayılı Kanun'da sanayi alanları oluşturmak görevi açıkça (madde 73) belediyelere verilmiştir. Zaten yerinden yönetim ilkesi de organize sanayi bölgelerinin kuruluş ve yönetimleri ile bu bölgede kullanılacak yetkilerin yerel yönetimlere ait olmasını gerektirmektedir. Nitekim Fransız Hukuku'nda da bu yetki yerel yönetimler birliğine verilmiştir⁹³. Aksi halde mahalli müşterek nitelikli faaliyet olarak nitelenmekle birlikte mali ya da teknik yetersizlik gibi gerekçelerle kanun koyucu tarafından yerel yönetimlerin yetkilerinin başka kişi ya da kurumlara verilmesi yerel yönetimlere tanınan anayasal güvenceleri boşa çıkaracaktır. Oysa ki 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanun ile düzenleneceğini öngörmek suretiyle kanun koyucu için yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin bir sınırlama getirmiştir⁹⁴

IV. SONUÇ

Kanun koyucu tarafından özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelenen ve sonraki değişikliklerde de bu statüsü korunan OSB'lere bu statüsüne karşın önemli kamusal yetkiler tanınmıştır. Kanun koyucunun bu tutumu, kamu yönetiminde hâkim olan yönetim anlayışının bir yansıması olarak okunabilir. Kamusal yetki ve ayrıcalıklarla donatılıp kamusal sorumluluk ilke ve kurallarından müstesna tutulan kalkınma ajansları⁹⁵ ve OSB'ler gibi yeni örgütler oluşturulmakta, bu örgütler de hukuki tartışmaları beraberinde getirmektedir.

Katılım ve sorumluluk gibi konular açısından eleştirilen bu örgütlerin yerel yönetimler üzerindeki etkileri de temel eleştiri noktalarından birini oluşturmaktadır. Katılım payları ile önemli ölçüde kamusal kaynak aktarılan bu yapılara tanınan istisna ve muafiyetlerle

⁹³ Yerel Yönetimler Genel Kodu, madde 5214-16.

⁹⁴ Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi, 1998, s.132.

⁹⁵ Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk, s. 248-251.

yerel yönetimlerin hem mali özerklikleri hem de katılımcı demokrasi özellikleri sorgulanır hale gelmektedir⁹⁶.

OSB'lere tanınan yetki ve ayrıcalıklar mali özerklikleri dışında yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin bir başka görünümü olan görev alanlarını ihlal etmektedir. Her ne kadar görev alanları Anayasa'da somut olarak belirlenmemiş olsa da yerel nitelikli olarak belirlenerek yerel yönetimlerin görev alanlarına dâhil edilen alanların kanun koyucunun müdahalesiyle görev alanı dışına çıkarılması yerinden yönetim ilkesine uygun görünmemektedir.

KAYNAKÇA

- Alcaraz, Hubert. (2009). Le Principe de Libre Administration des Collectivités Territoriales dans la Jurisprudence Constitutionnelle Après la Révision Constitutionnelle du 28 mars 2003. *RFDA*, Sayı Mayıs-Haziran, 497-514.
- Atay, Ender Ethem. (2012). *İdare Hukuku*. 3. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bénoit, Francis-Paul. (1987 mise à jour septembre 2004). Les Attributions des Collectivités Locales, La Répartition des Attributions. *Encyclopédie des Collectivités Locales*, Chapitre 1, Folio no: 4012, Dalloz.
- Bozkurt, Tamer. (2008). “Haklarında Özel Bir Sınırlama Nedeni Öngörülmemiş” Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Sorunsalı: “Sözleşme Hürriyeti” Açısından Durum. *ABD*, Yıl: 66, Sayı: 1, 134-142.
- Brisson, Jean-François. (2003), Les Nouvelles Clefs Constitutionnelles de Répartition Matérielle des Compétences entre l'Etat et les Collectivités Locales. *AJDA*, Sayı: 11, 529-539.
- Chapus, René. (2001). *Droit Administratif Général*. (Tome I). Paris: Montchrestien.

⁹⁶ Özdek, Yasemin, Yönetişim ve Kalkınma Ajansları. *Yerel Yönetimler Kriz ve Halkın Hakları*. Ankara: Mattek Matbaacılık, 2009, s. 73-74.

- Çolak, Nusret İlker. (Haziran 2005). Organize Sanayi Bölgelerinin Hukuki Niteliği ve Kamulaştırma Yetkisi. *e-akademi*, sayı: 40, 04 Kasım 2014 tarihinde <http://e-akademi.org/makaleler/nicolak-3.htm> adresinden erişildi.
- Çolak, Nusret İlker. (Ocak 2007). Organize Sanayi Bölgelerinde Tüzel Kişilik ve Kanun Değişikliği Tasarı Taslağının Değerlendirilmesi, *Prof. Dr. Ergün A. Çetingil ve Prof. Dr. Rayegan Kender 50. Birlikte Çalışma Yılı Armağanı*. 05 Kasım 2014 tarihinde <http://www.ilkercolak.com.tr/organize-sanayi-bolgelerinde-tuzel-kisilik-ve-kanun-degisikligi-tasari-taslaginin-degerlendirilmesi/> adresinden erişildi.
- Douence, Jean-Claude. (2005, mise à jour mars 2014). Le Statut Constitutionnel des Collectivités Territoriales. *Encyclopédie des Collectivités Locales*, Chapitre 1, Folio: 63, Dalloz.
- Favoreu, Louis. (2003). La Notion Constitutionnelle de Collectivité Territoriale. Petit, Jacques (Ed.). *Les Collectivités Locales Mélanges en l'Honneur de Jacques Moreau*. Paris: Economica. 155-163.
- Favoreu, Louis/Roux, André. (2002). La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?. *Cahiers du Conseil constitutionnel*, Sayı 12, 14 Kasım 2014 tarihinde <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-12/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale.52098.html> adresinden erişildi.
- Giritli, İsmet/Bilgen, Pertev/Akgüner, Tayfun/Berk, Kahraman. (2012). *İdare Hukuku*. (5. Bası). İstanbul: Der Yayınları.
- Gohin, Olivier. (2003). La Nouvelle Décentralisation et la Réforme de l'Etat en France. *AJDA*, Sayı: 11, 522-528.

- Gözler, Kemal. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, 37-82, 15 Kasım 2014 tarihinde <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf> adresinden erişildi.
- Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*. (16. Baskı). Bursa: Ekin.
- Gözübüyük, A. Şeref/Tan Turgut. (2014). *İdare Hukuku*. (10. Bası, Cilt I Genel Esaslar). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Guillaume, Marc. (2010). QPC: textes applicables et premières décisions. *Cahiers du Conseil constitutionnel*, Sayı 29, 14 Ocak 2015 tarihinde <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/qpc-textes-applicables-et-premieres-decisions.52730.html> adresinden erişildi.
- Günday, Metin. (2013). *İdare Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güner, Ayşe. (2007). Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Mengi, Ayşegül (Ed.). *Yerellik ve Politika, Ruşen Keleş'e Armağan*. Ankara: İmge Kitabevi, 47-66.
- Janicot, Laetitia. (2004). Réflexions sur la Notion de Compétences Propres Appliquée aux Collectivités Territoriales en Droit Français. *AJDA*, Sayı: 29, 1574-1583.
- Jégouzo, Yves/Verpeaux, Michel. (2011). Les Collectivités Territoriales. Gonod, Pascale - Melleray, Fabrice -Yolka, Philippe. *Traité de Droit Administratif*. Paris: Dalloz. 269-331.
- Kalabalık, Halil. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Ankara: Seçkin.
- Kalabalık, Halil. (2015). *İmar Hukuku Dersleri*. (7. Baskı). Ankara: Seçkin.

- Karaarslan, Mehmet. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*. Doktora Tezi. Ankara: AÜSBE. 14 Ocak 2015 tarihinde file:///C:/Users/MacBook%20Pro/Downloads/2496%20(1).pdf adresinden erişildi.
- Karahanoğulları, Onur. (2013). Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi. *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*. Ankara, 65-97, 05 Ocak 2015 tarihinde http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makale/yere_lozerklik.htm adresinden erişildi.
- Keleş, Ruşen. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Onar, Sıddık Sami. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. (Birinci Kitap). İstanbul: Marifet Basımevi.
- Ozansoy, Cüneyt. (2002). Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez: GAP Olgusu. Özay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa. 209-224.
- Örnek, Acar. (1991), *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayın.
- Özdek, Yasemin. (2009). Yönetişim ve Kalkınma Ajansları. *Yerel Yönetimler Kriz ve Halkın Hakları*. Ankara: Mattek Matbaacılık. 69-77.
- Schoettl, Jean-Eric. (2005). La Loi de Programme Fixant les Orientations de la Politique Énergétique Devant le Conseil Constitutionnel. *LPA*, Sayı: 168, 3-11, 09 Aralık 2014 tarihinde <http://www.lextenso.fr/docolec.u-bordeaux.fr/weblextenso/article/afficher?id=PA200516801&origin=recherche;139&d=3627200661241> adresinden erişildi.
- Touvet, Laurent/Ferstenbert, Jacques/Cornet, Claire. (2001). *Les Grands Arrêts de la Décentralisation*. Paris: Dalloz.

- Ulusoy, Ali. (2005). Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Danıştay ve İdari Yargı Günü*. 137. Yıl, 105- 117, 12 Aralık 2014 tarihinde http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105144.pdf adresinden erişildi.
- Verpeaux, Michel. (2011). Contrôle des actes des collectivités territoriales et violation du principe de libre administration, Note sous l'arrêt de Conseil Constitutionnel, 17 mars 2011, Syndicat mixte chargé de la gestion de contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, no: 2010-107 QPC. *AJDA*, Sayı: 30, 1735-1739.
- Verpeaux, Michel. (2011). Les Ambiguïtés Entretienues du Droit des Collectivités Territoriales. *AJDA*, Sayı 2, 99-106.
- Yaşar, Hasan Nuri. (2013). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Yayla, Yıldızhan. (2009). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta.
- Yıldırım, Turan. (2005). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. (4. Baskı). İstanbul: Alkım Yayınevi.
- Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu Tasarısı Genel Gereğçesine, 28 Ekim 2014 tarihinde <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss222.pdf> adresinden erişildi.
- Türkiye'de ve Dünyada OSB Uygulamaları başlıklı bölüme 05 Ocak 2015 tarihinde <http://www.osbuk.org.tr/index.php?page=content/ayrinti&id=1> adresinden erişildi.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın metnine 04 Ocak 2015 tarihinde <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/OzerklikSarti.pdf> adresinden erişildi.

