

- Araştırma Makalesi -

**# YEREL ÖZERKLİĞE İLİŞKİN AVRUPA ŞARTI VE
TÜRKİYE'DEKİ 30 YILI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME***
(AN EVALUATION OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT AND ITS 30TH YEAR IN FORCE IN TÜRKİYE)

Zülfiye Yılmaz**

ÖZ

1982 Anayasasının 90. Maddesi bağlamında usulüne göre yürürlüğe girmiş bir uluslararası sözleşme olan Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı, Türkiye hukuk düzenindeki 30. yılını 1 Nisan 2023'te tamamlamıştır. Avrupa Konseyi üyesi üniter-bölgeli-federal devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleri bakımından, asgari zorunlu özerklik çekirdeğinin unsurlarını koruyan bu uluslararası sözleşme, farklı idari geleneklere sahip ülkelerin yerel yönetim hukuklarını otonom kavramsallaştırma yoluyla tanımladığı ve güncel ihtiyaçlar ekseninde yeniden yorumladığı özerklik kavramı doğrultusunda yeknesaklaştırmıştır. Bu çalışma kapsamında öncelikle Şartın hukuki değeri, yarattığı özerklik alanının güncel kapsamı ve gelecek gündemi aydınlatılacaktır. Ardından, yürürlüğünden bu yana, Türkiye'de mevzuat ve uygulamadaki gelişmeler üzerindeki etkisi değerlendirilerek bir bilanço ortaya çıkarılması hedeflenmektedir.

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 23.10.2023 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 16.11.2023 tarihinde birinci hakem; 18.12.2023 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Dr.Öğretim Üyesi, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Bölümü, zulfiye.yilmaz@bilkent.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9568-6372

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atf için; Yılmaz, Zülfiye, “Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı ve Türkiye'deki 30 Yılı Üzerine Bir Değerlendirme”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 12, Sayı No.: 24, 2023, s. 471-510.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Yerel Yönetimler, Anayasasızlaştırma, İdari Vesayet, Kent Hukuku

ABSTRACT

As an international treaty duly entered into force under Art.90 of the Constitution of 1982, the European Charter of Local Self-Government celebrated its 30th year in force in domestic order on 1 April 2023. This unique treaty, which protects the minimum compulsory core of the autonomy for local and regional sub-national authorities of unitary-regional-federal states in the Council of Europe, has played a significant role in the harmonization of different administrative traditions and their local self-government law on the axis of autonomy. Within the scope of this article, the legal value of the Charter, current scope of the autonomy and its future agenda will first be elucidated from a historical perspective. Its impact on Turkish domestic legal order in the light of legislative and judicial developments will followingly be elaborated and a balance sheet will be provided on the occasion of its 30th year in force in Türkiye.

Keywords: *Autonomy/Local Self-Government, Local Authorities, Déconstitutionalisation, Administrative Tutelage, Urban Law*

Giriş

Bir Avrupa Konseyi sözleşmesi olan Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı (1988)¹ (Özerklik Şartı- Şart), 1 Nisan 2023'te Türkiye'deki yürürlüğünün 30. yılını tamamlamıştır. Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin varlık nedenine uygun asgari özerklik unsurlarını hak ve kapasite olarak tanımlayan, yerel nüfusun yerel yönetimlerin işlerine katılma haklarını metninde ve ekli protokolünde tanıyan usulüne göre yürürlüğe girmiş bölgesel bir uluslararası sözleşmedir. Avrupa refah devleti anlayışı-

¹ European Charter of Local Self-Government/Charte européenne de l'autonomie locale, İmzaya açılma:15.10.1985, Yürürlük: 01.09.1988. Şartın resmi sitesi ve ilgili belgeler için Bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=122>, Son erişim 4 Mart, 2023.

nın yansımaları olarak artan kamu hizmeti sorumluluklarının yerine getirilmesinde belediyelerin işlevi üzerine 1950'lerde başlayan tartışmalar, egemenlik ve özerklik gerilimine ışık tuttuğu gibi, Kıta Avrupası ulus-devletlerinin politik-ekonomik yönden yeniden yapılandırılması sürecini anlamak bakımından da Şartın yazılması ve yürürlüğü önemli bir referanstır. Özerklik Şartı, farklı idari gelenekler ekseninde anayasal konumları tasarlanan merkez altı birimler olarak yerel ve bölgesel yönetimleri, özerklik ekseninde uyumlaştırmıştır. Öte yandan özerklik; politik, ekonomik ve hukuki gelişmelerden etkilenen bir kavram olarak, sürekli bir devinim halindedir. Bu noktada Özerklik Şartının denetim mekanizması Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyi'nin danışma organlarından biri olarak, adeta bir yarı-yargısal merci gibi özerkliğin kapsamını ve geleceğini belirleyen bir misyonu yerine getirmektedir. Küresel anayasa hukuku ve uluslararası hukukta, ulus-devletler karşısında kentlerin yükselen politik gücünün göz ardı edilemeyeceği ve bu nedenle yeniden anayasal tasarımlarının gereğinin tartışıldığı günümüzde, Özerklik Şartının geçmişten bugüne gördüğü işlev ve gelecek gündemi, bu çalışmanın ilk uğrağı olacaktır (Bölüm 1) .

Özerklik Şartının hazırlık çalışmalarına 1984'te Roma Konferansı yoluyla katılan Türkiye'nin, Özerklik Şartına uyum amaçlı yaptığı düzenlemelerin izini sürmek mümkün olduğu gibi, Şarttan sapmaların Kongre tarafından ortaya konulduğu özerklik boyutlarını tespit etmek de mümkündür. Bu bağlamda ilk izleme raporunun yayımlandığı 1997'den son izleme raporunun tamamlandığı 2022'ye dek, uyum veya çatışma eksenli özerklik uygulamalarını ele almak ve Şartın 30 yıllık hukuki bilançosunu çıkarmak, bu çalışmanın amaçlarından biridir. Anayasa hukukunun kural olarak egemen siyasi erkler arasındaki ilişkiler ekseninde belirlenen gündeminde, yerel yönetimlerin bir iktidar yatağı olarak güncel konumlarının, hükümet sistemi ve siyasal rejimdeki değişimlerden nasıl etkilendiğinin ortaya konulması çalışmanın Türkiye bölümünün uğraklarından olacaktır (Bölüm 2).

I. Egemenlik Anlayışındaki Dönüşüm ve Ulusal Yerel Yönetim Hukuklarının Yeknesaklaştırılması Aracı Olarak Şart

Yakın zamanda küresel anayasa hukukunun gündemine giren başlıklardan biri 21. yüzyıl kentlerinin anayasal statülerinin yeniden tasar-

lanmasıdır. Bu amaçla Uluslararası Anayasa Hukuku Derneği bünyesinde kurulan Kentlerin Anayasal Statüsü Çalışma Grubu², 2022'de Güney Afrika'da düzenlenen Dünya Anayasa Hukuku Kongresinde³ bu alanda çalışan akademisyenleri ilk kez bir araya getirmiş ve bu toplantı bundan sonraki çalışmaların da temelini atmıştır.

Tartışmayı başlatan yazarlardan biri olan Hirschl'a göre; Vestfalya sonrası ulus-devlet sistemi kentlerin potansiyelini, mekansal devletçilik ("spatial statism") anlayışı doğrultusunda dizginlemektedir. Yazar, federal, bölgeci ya da üniter devletlerde daha çok yerindenlik ("subsidiarity") ekseninde kentlere sağlanan statülerin, dünya nüfusunun çoğunluğunun yaşam alanı ve devletlerin merkezlerine karşı politik güç odağı olma potansiyeline sahip olan kentlerin barındırdığı dinamikleri görünmez kıldığını düşünmektedir⁴. Özellikle küresel kent olgusuna gönderme yapan yazar, kentlerde üretilen popülizm ve mikro-nasyonalizmlerin anayasa hukukunca dikkate alınması ve bunun için de kentlerin anayasal olarak yeniden tasarlanması gerektiğini⁵ düşünmektedir. Bu argüman doktrinde bir kısım yazarlarca destek bulurken, bir kısım yazarlarca da eleştirilmiştir. Hirschl'in argümanına katılan yazarlar, ulus-devlet merkezlerine karşı kentlerin çoğulculuğu sağlama potansiyelinin daha fazla olduğunu savunmaktadır⁶. Karşı yöndeki yazarlar ise ulus-devletin kentlerin bölünmüş hukuklarını merkezileştirmek yanında, onları anonimleştirerek statülerde eşitlediğini⁷, kentlerin statüsünün yeniden anayasallaştırılmasının ise feodal hukuku yeniden çağırın bir yönü olduğunu düşünmektedir.

² "Constitutional Status of Cities", <https://iacl-aicd.org/index.php/en/research/research-groups/constitutional-status-of-cities>, Son erişim 21 Ağustos, 2023.

³ "World Congress of Constitutional Law", 5-9 Aralık 2022, Johannesburg, Güney Afrika, Bkz. 25. Oturum, <https://wcccl.co.za/programme-2/#1669158309855-c1729c0f-45da>, Son erişim 23 Eylül, 2023.

⁴ Ran Hirschl, *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, (New York: Oxford University Press, 2020) 18- 30.

⁵ Ran Hirschl, "Constitutional Design and the Urban/Rural Divide", *The Law & Ethics of Human Rights* 16, no.1 (2022) 1-39.

⁶ Jaclyn L Neo, "Space Still Matters: Toward Even More Pluralism in Public Law: Afterword to the Foreword by Ran Hirschl and Ayelet Shachar", *International Journal of Constitutional Law* (bundan sonraki atıflarda IACL kısaltmasını kullanacağız) 18, no. 1 (2020) 22-28.

⁷ Oran Doyle, "Spatial Statism: Afterword to the Foreword by Ran Hirschl and Ayelet Shachar", *IACL* 18, no.1 (2020) 29-35.

Benzer tartışma uluslararası hukuk⁸ alanında da mevcuttur. Örneğin Pieterse, insan hakları sorumluluklarının mekânsal gerçekleştirilme alanının bugün daha çok kentler olduğunu, bu alanın devlet yanında devlet dışı aktörlerin insan hakları sorumluluklarını sağlamak bakımından da daha rasyonel bir ölçek olabileceğini düşünmektedir⁹.

Ulus-devletlerin toprak üzerindeki egemenliğinin tesis edilmesi ve bunun hukuki tasarımı, modernitenin başından bu yana, siyasi gücün rasyonelleştirilmesi ve ulus-devletin yönetilebilir kılınması amacıyla her zaman gündem konusu olmuştur. Üniter, bölgeci ya da federal ulus-devletlerin merkez (ler)i karşısında, merkez altı birimler ve bunlar arasında kentlerin yeniden yükselişi ise ulus-devletlerin ekonomik-politik ihtiyaçlar doğrultusunda devamlı surette yeniden ölçeklendirilmeye¹⁰ tabi tutulmasının bir sonucudur. 1980 sonrasında neoliberalizmin kamu yönetimi alanında özel sektör lehine gerektirdiği dönüşüm, sosyal devlet anlayışının gerilemesi¹¹, 1970'lerden itibaren ulus-devletlerin demokratikleştirilmesi söylemi ile merkez-altına yapılan yetki ya da egemenlik devri uygulamaları¹², merkez altında yetki ve görevlerin birikmesine neden olmuş ve bugünkü tartışma esasen bu sürecin bir sonucudur.

Devlet merkezleri karşısında yerelde oluşan bu iktidar yatağının, siyasal rejimlerin demokratik gerilemesi ya da çöküşünde göreceği işlev¹³ yanında, Covid-19 küresel sağlık krizi döneminde yürütmelerin güçlenmesi eğilimine karşı, yasama ile yargı yanında, denge unsuru olarak merkez-altı birimlerin tepkilerinin de ölçülmesi¹⁴ konunun anayasa

⁸ Helmut Philipp Aust and Janne Nijman, *Research Handbook on International Law and Cities*, (Cheltenham: Elgar, 2021).

⁹ Marius Pieterse, "Urbanizing Human Rights Law: Cities, Local Governance and Corporate Power." *German Law Journal* 23, no. 9 (2022), 1212–1225.

¹⁰ Wolfgang Streeck, "How Will Capitalism End?," *New Left Review* 87 (2014) 35-64.

¹¹ John Loughlin, "Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States", *Regional&Federal Studies* 17, no. 4 (2007) 385-403.

¹² OECD, "Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers" (2019) <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>, Son erişim 12 Temmuz, 2023.

¹³ Tom Ginsburg and Aziz Huq, *How to Save a Constitutional Democracy* (London: University of Chicago Press, 2018) 43, 149.

¹⁴ Tom Ginsburg and Mila Versteeg, "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic", *IACL* 19, no. 5 (2021) 1498-1535.

hukukunun çok uzağında olmadığını göstermektedir. Dahası, Türkiye yerel yönetim gündemi de bu tartışmalardan uzak değildir. Buna ileriki bölümlerde detaylıca yer verilecektir.

Avrupa Konseyi ülkelerinde, bir uluslararası sözleşmeyle yerel özerkliğin hukuki rejiminin yeknesaklaştırılması, ulus-devletlerin bahsedilen ekonomik ve politik dönüşümün bir yansımasıdır. 1945 sonrasında refah devleti anlayışı içerisinde, kamu hizmeti sunumunda merkezi yönetimlere yardımcı/tali bir rolde kurgulanan yerel yönetimler, 1980 sonrasında küresel ekonomik sistemin kentlerde ve özellikle büyükşehir ya da küresel kentlerde taşıyıcısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Sassen'a göre, küresel kent/metropol/büyükşehir olgusu, küresel ekonomik sistemin yerelde merkezileşmesinin ve yeni kontrol/planlama noktaları yaratılmasının yansımasıdır. Bu eğilim, kapitalin akışını kontrol etmek üzere, aynı zamanda idari örgütlenmenin yeknesaklaştırılmasını da zorunlu kılmıştır¹⁵. Şartın tam da bu dönemde olgunlaşan metni, ulus-devletlerin mekansal olarak yeniden örgütlendiği bu tarihi dönemde hayatidir. Eski Doğu Bloku ülkelerinin Avrupa Birliği'ne entegrasyonunda başvurulan birincil araçlardan olan Özerklik Şartı, bu ülkelerde idari alan yanında egemenliğin politik-ekonomik dönüşümünün de simgelerinden biridir.

Şartın hazırlık sürecindeki temel sıçrama noktaları ile egemenlik-özerklik tartışmasının nasıl sonuca bağlandığını ve Şarttan beklenen işlevi anlamak üzere tarihsel yoruma başvurarak, hazırlık çalışmalarının konumuz bakımından önemli aşamalarına dikkat çekerek devam edeceğiz. Ardından Şartın, otonom yorumu sayesinde oluşturulan özerklik standardının içeriği ve gelecek gündemi ile bu bölümü bitireceğiz.

1. Şartın Hazırlık Çalışmaları ve Yazılma Amacına Bütüncül Yaklaşım

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Avrupa Konseyi'nde, iki savaşın ve 1929 ekonomik krizinin yarattığı tahribatın onarılması gereği, kentlerin ve özellikle de belediyelerin misyonunu gündeme getirmiştir¹⁶. 1950'de Seelisberg'te toplanan Avrupalı belediye başkanları, kurulan

¹⁵ Saskia Sassen, "The Global City: Introducing a Concept.", *The Brown Journal of World Affairs* 11, no. 2 (2005)27-43.

¹⁶ Congress of Local and Regional Authorities, *50 ans de démocratie locale et régionale*, (Strasbourg: Council of Europe, 2007).

Avrupa düzenindeki rollerini de tartışmaya açmıştır. Bu süreç, 1953'te Komünal Özgürlüklere İlişkin Avrupa Şartının ("Charte européenne des libertés communales"/Versay Şartı) kabulü ile yeni bir aşamaya geçmiştir¹⁷. Versay Şartı; özerkliğin anayasal düzeyde korunması, mali özerklik ve denkleştirme sistemi, yerindenlik ilkesi, yerel yönetim yasaları yürürlüğe girmeden kendilerine *a priori* danışma, yerel halka karşı sorumluluk ve hukuka aykırı kararlara direnme hakkı dahil, geniş bir özerklik çekirdeği¹⁸ öngörmekteydi. 1953'te gündeme getirilen bu özerklik kapsamının 1988'e gelindiğinde büyük ölçüde aşındırıldığını ve aslında sözleşmeye konu olan özerkliğin, yaklaşık 30 yıllık hazırlık çalışmaları sonunda, devletlerin politik kaygıları ekseninde şekillendiğini söylemek mümkündür.

Özerklik Şartının 1988'de yürürlüğü öncesindeki önemli hukuki girişimlerden bir başkası, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin "Yerel Özerkliğin Korunması ve Geliştirilmesine Dair" 1961 tarihli tavsiye kararıdır¹⁹. Karar, hazırlığı süren İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine (İHAS) Eklî 2. Protokol'e; yerel toplulukların, seçilmiş temsilcileri aracılığı ile serbest bir şekilde yönetilmesi, özerkliğin hukuken korunması, etkili başvuru ve mali kaynaklara sahip olma unsurlarını içeren bir yerel özerklik hakkı eklenmesini, Bakanlar Komitesi'ne önermektedir. Bu girişim, özerkliğin kolektif hak boyutu ve insan haklarıyla bağı yanında, denetiminin de politik bir makam tarafından değil; bir mahkeme tarafından yapılmasının arzulandığını göstermektedir.

Bu girişimin başarısızlığı, Özerklik Şartını yazan komisyonda yer alan Galette tarafından 1982'de şöyle açıklanacaktır: Yerel yönetim özerkliğinin İHAS'ta korunması, vatandaşlar ve özellikle devletler nez-

¹⁷ Chris Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016). Bkz. "Charter Origins" Bölümü.

¹⁸ Özerklik Şartına taraf olan devletlerin bağlanması gereken "asgari zorunlu çekirdek" kavramı, Şartın 1985 tarihli Açıklayıcı Raporunda, Şartın 12. Maddesinin esasını açıklayan kısımda "compulsory nucleus" ifadesi kapsamında yer almaktadır. Metinde bu kavrama atıfla asgari çekirdek ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, 15.10.1985, <https://rm.coe.int/16800ca437>, Son erişim 20 Aralık 2023.

¹⁹ PACE Recommendation 295 (1961), "Protection and development of local autonomy", <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=14332&lang=en>, Son erişim 15 Temmuz, 2023.

dinde, özerkliğin yanlışlıkla (“mistakenly”), İHAS’taki haklar düzeyine çıkarıldığı algısını yaratabilirdi. Devletlerin böyle bir uluslararası sözleşmeye taraf olması, egemenlik alanındaki takdir yetkisinin ürünü olan idari örgütlenmenin denetimini getireceğinden zordur²⁰. Bu gerekçe öncelikle yerel özerkliğin birincil öznesinin, yerel nüfus yerine yerel yönetim organları olduğunu göstermektedir ve yaratılan demokrasi kısıntısını aşmak için 2009’da yerel katılım haklarına dair Şarta bir ek protokol eklenmesine neden olacaktır. İlgili gerekçe aynı zamanda, Şarta kullanılan nihai terminoloji *hak* olsa da, yerel yönetimlerin hak ihlali taleplerinin İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM) tarafından istikrarlı bir şekilde reddedilmesinin de temelinde yatmaktadır. Zira özerkliğin derecesinden ve uyuşmazlığın kamu-özel hukuk temelli olmasından bağımsız olarak, yerel ve bölgesel yönetimler devletin parçasıdır ve devletle birlikte insan haklarının korunmasından sorumludur²¹. Bu nedenle İHAS’ın 34. Maddesi kapsamında bireysel başvuru hakları, yakın zamanda Katalan Meclisi milletvekillerinin başvurusundaki sapma dışında²², kişi yönünden kabul edilemez bulunmaktadır.

²⁰ Alfons Galette, “The Draft European Charter of Local Self-Government Submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe”, German YearBook of International Law 25 (Berlin:1982) 309-352.

²¹ İHAM, Hamer/Belçika, B. No:21861/03, 27/02/2008; Ayuntamiento de Mula/İspanya, B. No: 15090/89, 07/01/1991; Section de commune d’Antilly/Fransa, B. No: 45129/98, 23/11/1999; Döşemealtı Belediyesi/ Türkiye, B. No: 50108/06, 23/03/2010.

²² Bağımsızlık referandumu sürecinde parlamentonun faaliyetlerinin merkezi devlet tarafından durdurulması nedeniyle, Katalan Meclisi milletvekilleri Sözleşmenin 11. Maddesi ve P1-3 kapsamında bir başvuru yapmıştır. Mahkeme, bunların parlamento adına değil; kendi adlarına başvurduklarını (“group of individuals”); bir başka deyişle özerk organı temsil etmediklerini belirtip başvurunun esasına girmiştir. Bkz. İHAM, Forcadell I Lluís ve Diğerleri/İspanya, B. No: 75147/17, 07/05/2019. Bu yaklaşım, Sur Belediye Başkanının ve meclis üyelerinin, geçmişte çok dilli belediyeçilik kararı nedeniyle organlık statüsünün düşürülmesine ilişkin Demirbaş ve diğerleri kararındaki tutumundan farklıdır. Bkz. İHAM, Demirbaş ve diğerleri/Türkiye, B.No. 1093/08, 301/08, 303/08 ve diğerleri, 09/11/2010. Organ ile üyelerin özgürlüklerine müdahalenin ayrılabilirdiği hallerde, başvuruların kabul edilebilir bulunabileceğini ilgili karardan daha önce dile getirilen bir eser için Bkz. Zülfiye Yılmaz, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı: Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartının Taraf Devletlerde Uygulanması ve Türkiye Karşılaştırması, (İstanbul: Oniki Levha, 2019) 295.

Batı Avrupalı hukukçulardan oluşan hazırlık komisyonunun hazırladığı 1981 tarihli Yerel Özerkliğin İlkeleri (“The Principles of Local Self-Government”)²³, Şartın bugünkü metnine en yakın taslaktır. Ekim 1981’de başlayan görüşmelerde, İHAS sistemi yerine *à la carte* (seçimlik) bağlanma usulü öngören Avrupa Sosyal Şartı referans alınarak, devletlerin sürece dahil edilmesi hedeflenmiştir²⁴. Bu aşamadan sonra 1982 (Lugano) ve 1984 (Roma) konferansları ile son hali verilen Şarta dair son tartışma, yerel özerkliğin bugünkü asgari çekirdek ilkelerinin tavsiye karar ya da uluslararası sözleşme olarak tanınmasına ilişkindir. 19 Konsey üyesinin 12’si sözleşme, 6’sı tavsiye karar yönünde oy kullanmıştır. Türkiye, ikinci gruptadır. İlk grup yerel özerkliği; halkların kendi kendini yönetme ve idare etme hakkının (“right of peoples to decide for themselves”, “to administer and govern themselves”) ve insan haklarının ifadesi olarak diğer Avrupa Konseyi sözleşmeleri düzeyinde tutmuştur. İkinci grup, taraf devletlerin, egemenlik çerçevesinde belirlediği idari yapılarına ilişkin ulusal idari haklar (“internal administrative rights”) söylemini benimsemiş ve özerkliğin bireysel- sosyal-kültürel haklar düzeyinde olmadığını savunmuştur²⁵. Bu tartışma, Şartın iç hukuklardaki yeri ve kendiliğinden uygulanabilirliği sorununun halen parçasıdır.

15 Ekim 1985’te imzaya açılan Şart, 1 Eylül 1988’de yürürlüğe girmiştir. 2014’ten beri tüm Konsey üyelerinin taraf olduğu Özerklik Şartı, özerkliğin asgari zorunlu çekirdeğini (“minimum compulsory nucleus”)²⁶ ve yerel yönetimlerin temel haklarını düzenleyen, bağlayıcı tek uluslararası sözleşmedir. 1957’de kurulan Avrupa Konseyi Düzleminde Seçilmiş Yerel Yöneticiler Konferansı (“Conférence européenne des élus locaux au sein du Conseil de l’Europe”), bugün Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (“Congress of Local and Regional Authorities”-Kongre) olarak, Şartın denetim mekanizması ve Avrupa Konseyi danışma organı statüsünde çalışmaktadır. Üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimle-

²³ “Conference of Local and Regional Authorities of Europe/Council of Europe, Sixteenth Ordinary Session”, Official Report of Debates, 27-29 Ekim 1981.

²⁴ Giovanni Boggero, Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe, (Leiden/Boston: Brill, 2018) 36.

²⁵ Committee of Ministers, “6th Conference of European Ministers Responsible for Local Government (Roma, 6-8 Kasım 1984)”, <https://rm.coe.int/16804dad2e>, Son erişim 13 Eylül, 2023.

²⁶ Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, 1985, <https://rm.coe.int/16800ca437>, Son erişim 15 Temmuz, 2023.

rinden seçilmiş temsilcilerin yer aldığı politik bir organ olan Kongre, izleme (“monitoring”), izleme sonrası kabul edilen tavsiye karar ya da kararların uygulamasını değerlendirdiği uyum izlemesi (“post-monitoring”), taraf devletin yerel yönetimlerinden giden şikayetler üzerine ya da Şarta ilişkin bir hususu açıklığa kavuşturmak üzere yaptığı vaka/olgu izlemesi (“fact-finding”) ve taraf ülkelerde yerel seçimlerin izlenmesi (“election monitoring”) faaliyetlerini yürütmektedir²⁷.

2. Otonom Kavramsallaştırma ve Avrupa Yerel Yönetim Hukukunun Ortak İlkeleri

Napolyonik, Anglo-Sakson, İskandinav yerel yönetim tipolojileri ile bunlar dışındaki *sui generis* yerel yönetim modelleri²⁸ için uyumlaştırılmış bir özerklik anlayışı sunan Şart, hukuk disiplini bakımından oldukça tartışmalı olabilecek bir terminoloji benimsemektedir. Şartın iki resmi dili (İngilizce ve Fransızca) ve Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası idare hukuk(lar)ı arasındaki farklardan kaynaklı terimsel farklılıkların iç hukuklarda yaratabileceği sorunlar dahi başlı başına bir çalışma konusudur.

Taraf devletlerin Şartın hangi yerel ve bölgesel yönetimlere uygulanacağını belirlemesi/seçmesi üzerine (Şart, Md.13 ve Md.16), bağlanılması gereken asgari zorunlu çekirdek (Md.12) karşımıza çıkmaktadır. Üniter, bölgesel veya federal devletlerin temel eğilimi, Şartın uygulamasını ilk ve ikinci kademe yerel ve bölgesel yönetimleri ile sınırlamaktır²⁹. 2009’da yürürlüğe giren Bölgesel Demokrasi Çerçeve Belgesi (“Reference Framework for Regional Democracy”)³⁰, belediye benzeri ilk kademe yerel yönetimlerinden ziyade il ya da bölge yönetimleri açısından uygulanan temel metindir. Şart gibi bir uluslararası sözleşme statüsü ka-

²⁷ Statutory Resolution CM/Res (2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 15.01.2020, <https://rm.coe.int/168099817d>, Son erişim 12 Ağustos, 2023.

²⁸ Helmut Wollmann, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations”, *Local Government Studies* 34, no.2 (2008) 279- 298.

²⁹ Yılmaz, *Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı*, 106-129.

³⁰ Council of Europe, “Reference Framework for Regional Democracy”, 2017, <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd>, Son erişim 9 Ağustos 2023.

zanamayan bu yumuşak hukuk belgesi doğrultusunda, bölgesel özerkliğin denetimi de Kongre'nin yetkisi içerisindedir.

Onay aşamasında devletlerin belirli oranda takdir yetkisi mevcut olmakla birlikte Kongre, otonom kavramsallaştırma³¹ yoluyla, devletlerin bildirdiği ulusal yerel yönetim kategorilerini Şart ışığında yeniden yorumlamakta ve bunlara dair organik ve fonksiyonel bir çerçeve belirlemektedir. Bu bağlamda, organları doğrudan ve serbest seçimle iş başına gelen karar organı meclisler ile bunlara karşı sorumlu olan yürütme organları, yerel özerklik hakkının birincil öznesi olarak kabul edilmektedir (Md.3/2). Temsili demokrasinin Avrupa'da yaygın yönetim anlayışı olması olgusu, buraya da sirayet etmiş ve yerel nüfus ya da sivil toplum dahil farklı kolektif yapılar, sözleşme yazılırken ikincil özne olarak ve fakat yalnızca katılım hakları bakımından kapsama dahil edilmiştir. Temsili demokrasinin krizi, yerel temsilciler ile halkın kamusal çıkarlarının çatışabilmesi nedeniyle, 2009'da Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına Dair Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartına Ekli Protokol³² yazılmıştır. Temel amaç, İHAS ve Özerklik Şartında arka plana itilen yerel demokrasinin katılım araçlarını hukukileştirerek korumaktır. Türkiye bu protokolü henüz imzalamamıştır.

Şartın bağlayıcılığı ve iç hukuklarda doğrudan uygulanabilirliği sorunu, denetim mekanizmasının ülke raporları ve yorum çalışmalarıyla büyük ölçüde çözülmüştür. 2011 tarihli son raporda³³, taraf ülkelerdeki uluslararası sözleşmeler rejimi incelenmiş ve bazı ortak ilkeler derlenmiştir. Buna göre; taraf ülkeler, uluslararası sözleşmeleri iç hukuka aktarmada monist ya da düalist yöntemi benimsemiş olsalar da, Şartın bağlayıcılığına dair bir tartışma yürütülemez. Bir uluslararası sözleşme olarak Şartın iç hukukta doğrudan uygulanabilirliği ("directly applicability") ile hükümlerinin kendiliğinden uygulanabilirliği ("self-executing")

³¹ Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government*, 87-88.

³² Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authorities, Yürürlük:01.06.2012.

³³ "The European Charter of Local Self-Government in Domestic Law", KVT, 28.09.2011. Kongre'nin kabul ettiği temel metinler için veri tabanına Bkz. [https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts-by-year#%2258558568%22:\[25\]](https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts-by-year#%2258558568%22:[25]), Son erişim 23 Eylül, 2023. Bundan sonraki belgelerin isim ve tarihlerine yer verip, kaynak için "Kongre veri tabanı" anlamında "KVT" kısaltmasını kullanacağız ve uzun adreslerini ayrıca geremedikçe paylaşamayacağız.

ayrı sorunlardır³⁴. İç hukuklarda eğer Şartın normlar hiyerarşisindeki yeri yasama ve yargı organları tarafından belirlenirse, Şartın kendiliğinden uygulanabilecek kadar somut ve açık hükümlerinin uygulaması, yerel yönetimler tarafından doğrudan talep edilmesi mümkündür. Ancak program niteliğindeki düzenlemeler bakımından iç hukukta ayrıca somutlaştırma ve kendiliğinden uygulanabilirlik tartışması yapılabilir.

İç hukuka aktarma tartışmasının özündeki Şartın konu bakımından kapsamı sorunu, 1988'den 2023'e dek yorum ve uygulamalar yoluyla aydınlatılmıştır. Şartı, İHAS gibi yaşayan bir belge ("living instrument")³⁵ olarak gören Kongre, bir hak ve kapasite ("right and ability/droit et capacité effective) olarak özerkliğin (Md.3), gerektirdiği yükümlülükleri izleme ve değerlendirme yoluyla, adeta bir yargı organı gibi şekillendirmiştir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin devlet örgütlenmesindeki yeri düşünüldüğünde, hak terminolojisi tartışmalara neden olsa da³⁶, Şartta bu idari yapıların kuruluş ve işleyiş amacına uygun nitelikte hakların tanındığını hatırlatmak gerekir. Ortak bir özerklik çerçevesi kurma sürecinin en yakın çıktısı, Şartın 1985 tarihli açıklayıcı raporunun 2020'de güncellenmesidir. Güncel Yorum ("Contemporary Commentary")³⁷, Şartın hükümlerini ve yerel özerklik hakkının kapsamını, imzaya açılmasından itibaren geçen 35 yıllık süreyi dikkate alarak yeniden yorumlamış ve muğlaklığı büyük ölçüde gidermiştir.

Gelinen noktada Şartın her iki resmi dili, taraf devletlerde uygulaması ve Güncel Yorumu ışığında, özerkliğin hak olarak öngörülen asgari çekirdeğini şu şekilde sınıflandırmak mümkündür:

a) *Şartta açıkça hak olarak adlandırılan özerklik güvenceleri şunlardır:*

- Vatandaşların kamusal işlerin yönetimine doğrudan katılma hakkı (Başlangıç)

³⁴ Şartın iç hukuka aktarılmasına yönelik Bkz. Recommendation 39(1998) on the Incorporation of the European Charter of Local Self-Government into the Legal Systems of Ratifying Countries and on the Legal Protection of Local Self-Government, 1998.

³⁵ "Recommendation 39(1998) on the Incorporation...". Appendix I.

³⁶ Yılmaz, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı, 43-85.

³⁷ "Contemporary Commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government", KVT, 28.01.2020.

- Yerel nüfus yararına kamusal işlerin önemli bir kısmına karar verme ve bunları yönetme hakkı (Md.3)
- Birlik kurma ve birliklere katılma temelinde örgütlenme hakkı (Md.10)
- Etkili başvuru hakkı (Md.11)
- Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olma Hakkı (Fransızca versiyon-Md.9)

Bu düzenlemeler aynı zamanda kendiliğinden uygulanabilir nitelikte somut hükümlerdir. Bunlar dışında, hak ifadesi yanında kapasite kavramına da gönderme yapılması (Md.3), özerkliğin devletler nezdinde pozitif yükümlülükler doğurduğunu da göstermektedir. Haklara ilişkin tasnifte kullanılan negatif ve pozitif yükümlülükler ile pozitif yükümlülükler içerisinde usuli yükümlülüklerin yerel özerklik hakkı açısından somutlaştırılması gelinen noktada mümkündür. Taraf ülkelerin izleme raporları ve Kongre'nin genel yorumlarının birlikte değerlendirilmesiyle ortaya çıkan duruma göre, özerkliğin yerel yönetimlere ve yerel nüfusa sağladığı güvenceler şunlardır:

b) Özerkliğin organ güvenceleri ve icrai karar alma serbestisi boyutuna gönderme yapan ve müdahale edilmemesi gereken negatif yükümlülükler alanı:

- Yerel yönetimlerin görevleri için gereken uygun idari örgütlenmeye karar verme hakkı (Md.6/1)
- Birlik kurma ve birliklere katılma temelinde örgütlenme hakkı (Md.11)
- Görev süresince seçilmişlere sağlanan güvenceler (Md.7)

c) Özerkliğin kapasite boyutuna gönderme yapan pozitif yükümlülükler alanı:

- Yerel yönetimlerin liyakat, yeterlilik kriterlerine göre personel istihdamına izin veren bir hukuki rejim (M6/2)
- Farklı mali özerklik unsurlarıyla desteklenen yeterli ve görevlerle orantılı kaynaklara sahip olma hakkı (Md.9)

d) Özerkliğin danışma ve yargısal koruma boyutuna gönderme yapan usuli yükümlülükler alanı:

- Yasama ve yürütme organları tarafından yerel yönetimlere (ve sınır değişikliklerinde yerel halka) kendilerini ilgilendiren konularda danışılması zorunluluğu (siyasi-idari güvence; Md.4/6, Md.9/6, Md.5)
- Etkili başvuru hakkı (yargısal güvence, Md.11).

Yerel yönetimlerin hangi kamusal işleri hangi yöntemlerle yürüteceğine dair tartışmanın kilit düzenlemesi olan 4. Maddenin güncel yorumu da kayda değerdir. Özerkliğin ekonomik krizler ve politik gelişmelerden etkilenen bir kavram olması, genel yetki kuralının İspanya gibi ülkeler tarafından terkine (2013) neden olurken, *ultra vires* ilkesinin uygulandığı İngiltere, 2011'de ("Localism Act") bu ilkeyi benimsemiştir. Kapasiteyi dikkate almayan bir genel yetki kuralının, yerel özerkliği uzun vadede zayıflatması, merkezi yönetimlerin idari vesayet ekseninde müdahalesine ya da hizmetlerin özelleştirilmesine neden olması, yerel yönetim yetkilerinin anlamsızlaştırılmasına, tam ve münhasır olma ilkesinin (Md.4) ihlaline neden olmadığı sürece, Kongre'nin düzenlemeyi kısmen devletlerin takdir yetkisine bırakmasına neden olmuştur³⁸.

3. Özerkliğin Gelecek Gündemi

2021-2026 dönemi için, Kongre'nin belirlediği gündeme göre, yerel yönetimlerin 21. yüzyılda artan kamusal sorumluluklarının yöneleceği amaca ilişkin yeni bir yol haritası³⁹ vardır. Demokratik gerileme ve sağ popülizmlerin yarattığı insan hakları sorunları, kentlerdeki barınma, gıda ve çevresel sorunlar ile kentsel alandaki eşitsizlik ve marjinalleştirme pratikleri, Covid-19 döneminde katmerlenen kentsel sorunlar ile güncel bir eğilim olarak kamu idaresinde dijitalleşme, Kongre'ye göre özerkliğin kentlerin sorunlarına çare bulan, farklı krizlere cevap verebilen bir esneklik ve aynı zamanda dayanıklılık ekseninde yeniden yorumlanmasını gerektirmektedir.

Bu gündemin nasıl somutlaştırılacağına dair çalışmalara baktığımızda, kentlerin anayasası olarak adlandırılan ve Kongre'nin 2008'de kabul ettiği Avrupa Kentsel Şartının güncellenmesi⁴⁰ de bu gündemin parçasıdır. Kentsel Şartın revizyonu yanında Türkiye bakımından da

³⁸ "Güncel Yorum" 18.

³⁹ 2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities, KVT, 23.03.2021.

⁴⁰ Congress- Group of Independent Experts, "Revision of the European Urban Charter II -Manifesto for a New Urbanity in the Context of Major Crisis Situations", 12.09.2022. Devam eden bu çalışmanın nihai raporu henüz yayımlanmamıştır. Çalışmadan haberdar olunması, Kongre'nin Bağımsız Uzmanlar Grubu üyesi olumasından kaynaklanmaktadır.

önemli bir başka gelişme, özerkliğin “yeşil yorumu” olarak tabir edilen ve yerel yönetimlerin bir temel hak olarak çevre hakkının korunmasında gelecek dönemde üstleneceği işleve dair kabul edilen rapordur⁴¹. Her ne kadar çevreye dair sorumluluklar Şartın metninde yer almasa da, iklim krizi ve çevresel sorunlar nedeniyle yerel yönetimlerin sorumluluklarını Şart bağlamında gerekçelendirmek mümkündür. Kamusal işlerin önemli bir kısmına karar verme ve yönetme hakkı (Md.3/1), yerel hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemle sunulması (Md.4/3), vatandaşların yerel yönetim işlerine katılması hakkı ve bunların görüşüne başvurulması (Md.3/3, Md.4/6 ve Ek Protokol) gibi düzenlemeler bu sorumluluğun hukuki dayanakları olarak işaret edilmiştir.

Gelecek gündeme dair son olarak anacağımız husus ise İHAM kararlarının uygulanmasında, Kongre aracılığıyla yerel yönetimlerin sorumluluk üstlenmesi çağrısına dair 2023 tarihli Reykjavik Deklarasyonudur⁴². Kongre'nin Şartın uygulamasını gözetken makam olduğu düşünüldüğünde, bu misyonun, Şart ve Kongre'nin statüsü bağlamında gerekçelendirilmesi ve buna dair bir dayanak oluşturulması gerekecektir. Zira özerkliğin kapsamının geniş yorumlanması, yerel yönetimler açısından haklar doğurduğu kadar kapasite sorunları nedeniyle altından kalkamayacakları sorumluluklara da neden olabilecektir. Dahası, bu yeni görevleri yerine getiremeyen yerel yönetim yetkilerinin merkezileştirilmesi ya da mahalli ölçeği aşacağı için yoğun idari vesayet denetimine tabi tutulması da mümkündür. O nedenle açılan bu yeni dönemin her yönüyle takip edilmesi gereklidir.

II. ŞARTIN TÜRKİYE'DE 30 YILI: HUKUKİ DEĞERİ, POLİTİK İŞLEVİ ÜZERİNE

1 Eylül 1988'de yürürlüğe giren Özerklik Şartını Türkiye, 21 Kasım 1988'de, II. Özal Hükümeti döneminde⁴³ imzalamıştır. Özal'ın

⁴¹ “A Fundamental Right to the Environment: A Matter for Local And Regional Authorities: Towards a Green Reading of the European Charter of Local Self-Government”, KVT, 26.10.2022.

⁴² “Reykjavik Declaration: United Around Values”, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>, Son erişim 23 Eylül, 2023.

⁴³ Türkiye Hükümetleri için Bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html, Son erişim 11 Ağustos, 2023. Bundan sonraki hükümet atıflarını buraya referansla kullanacağız.

1989'da Cumhurbaşkanı seçilmesiyle başbakan olan Yıldırım Akbulut, 1984'te valiler ile birlikte Roma Konferansına katılıp⁴⁴, Şartın uluslararası sözleşme yerine tavsiye belge olarak kabul edilmesi yönünde Türkiye adına oy kullanmıştır. Şartın onaylanmasının uygun bulunması kanunu tasarısı⁴⁵ ise Mart 1990'da TBMM önüne gelmiştir. Akbulut hükümet adına yaptığı konuşmada, “Anayasa’da ve mahalli idarelerle ilgili kanunlarda Şartla çelişen hükümlerin 1984-1988 arasında giderildiğini, artık taraf olmanın önünde engel kalmadığını”⁴⁶ vurgulamıştır.

8 Mayıs 1991’de kabul edilen 3723 sayılı onaylanmanın uygun bulunması kanunu⁴⁷ üzerine, Bakanlar Kurulunun onay işlemi 6 Ağustos 1992’de gerçekleşmiştir⁴⁸. 9 Aralık 1992’de teati edilen onay belgesi ile Şartın iç hukuktaki yürürlük tarihi 1 Nisan 1993 olarak tespit edilmiştir. Şartın hazırlık çalışmalarını yönlendiren ülkelerin taraf oldukları tarihler dikkate alındığında (İngiltere (1998), Belçika (2004), İsviçre (2005), Fransa (2007)) Türkiye’nin tutumu dikkate değerdir⁴⁹. Fakat özerkliğin hukuki çehresi ile uygulaması arasındaki çelişki, 30 yıllık tarihin herhalde en kritik sorunsalıdır.

Şartın Türkiye’deki onay ve yürürlük aşamasında ise VII. Demirel Hükümeti görevdedir. Bu ilginçtir. Zira DYP ve SHP, onaylanmanın uygun bulunması kanununun kabul edildiği ve hiçbir tartışmanın olmadığı

⁴⁴ Bkz. “6th Conference of European Ministers Responsible for Local Government (Roma, 6-8 Kasım1984).

⁴⁵ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları Raporları (1/690), Dönem: 18, Yasama Yılı: 4, Sıra Sayısı: 477, 05.03.1990.

⁴⁶ Bu dönemde yapılan önemli yasalar arasında, 3030 Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), 3360 sayılı 13 Mart 1913 Tarihli İdareî Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (1987) bulunmaktadır. Tutanaklarda zikredilmediğinden Akbulut’un bu kanunları ima ettiğini düşünmekteyiz.

⁴⁷ 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, R.G. Tarih-Sayı: 21.05.1991-20877.

⁴⁸ Bakanlar Kurulu’nun 92/3398 sayılı kararı için Bkz. R.G. Tarih-Sayı: 03.10.1992-21364.

⁴⁹ İmza, onay, yürürlük ve çekinceler için Bkz. Details of Treaty No.122, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=122>, Son erişim 21 Eylül, 2023.

oturuma⁵⁰ katılmamıştır. Dahası SHP, Temmuz 1990'da Doğu ve Güney Doğu Anadolu Raporunu⁵¹ hazırlayan partidir.

Sonuç olarak Özerklik Şartı, Anayasanın 90. maddesi bağlamında usulüne göre yürürlüğe girmiş bir uluslararası sözleşmedir ve monist sistemin benimsenmesi dolayısıyla iç hukukta doğrudan uygulanabilirlik bakımından hukuki bir engel yoktur. Doktrinde Gözler, Şartın, yerel yönetimlerin birbirleriyle ve merkezi idare ile ilişkilerini düzenleyen bir sözleşme olduğunu ve bu nedenle Anayasanın 90. Maddesinin 1. Fıkrası doğrultusunda kanun hükmünde değerlendirilebileceğini ileri sürmektedir⁵². Bununla birlikte bir önceki bölümde detaylıca açıkladığımız üzere, Şartın yerel yönetimlerin varlık nedenine uygun hakları (demokratik seçimler, mülkiyet hakkı, etkili başvuru hakkı, birlik kurma hakkı gibi) koruması, yerel nüfusun demokratik katılım haklarının Şart yanında bir ek protokol ile güvence altına alınması, özerkliğin gelecek gündeminde çevrenin korunması, kentsel adaletin sağlanması ve dijital kapsayıcılık dahil kapsamlı bir yerel demokrasi hedefinin varlığı ışığında Şartın, Anayasa Madde 90/Son bağlamında temel haklara ilişkin bir uluslararası sözleşme niteliğini haiz olduğunun kabul edilmesi fikrimizce mümkündür⁵³. Anayasanın 90. Maddesine temel haklarla ilgili 2004'te eklenen düzenleme, hakların gerçek ya da tüzel kişilere ait olması noktasında bir sınırlama öngörmemektedir. Temel haklara dair sözleşme argümanını destekleyecek bir diğer gelişme ise Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartının, İHAM içtihadında yerel demokrasinin Avrupa düzleminde standardını belirleyen bir uluslararası hukuk kaynağı⁵⁴ olarak kullanılmasıdır.

⁵⁰ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:18, Yasama Yılı:4, 60.Cilt Fihristi, 2-16 Mayıs 1991 arası tutanaklar.

⁵¹ SHP Merkez Yürütme Kurulu, "Sosyal Demokrat Halkçı Parti'nin Doğu ve Güneydoğu Sorunlarına Bakışı ve Çözüm Önerileri", Ankara, 1990, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/957/200305499.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Son erişim 22 Aralık 2022.

⁵² Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2018) 116.

⁵³ Ayşegül Mengi, Can Umut Çiner, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Niteliği, Beklentiler ve Türkiye", Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji, Ed. Aykut Çoban (Ankara: İmge Kitabevi, 2015) 89-109, ilgili sayfa 104; Yılmaz, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı, 428-429.

⁵⁴ Örneğin Bkz. İHAM, Baralija/Bosna Hersek, B. No. 30100/18, 29/10/2019.

Bu bölümde izleyeceğimiz plana dair yol haritası şöyledir: Öncelikle Türkiye mevzuatının Şarta uyumunun sağlanması amacıyla hazırlanan raporlar⁵⁵ ile bunların iç hukuktaki yansımalarına değineceğiz. Şartla iç hukuk etkileşimini bir sistematik içerisinde aktarabilmek amacıyla, raporları 1993-2011 ve 2011 sonrası dönem olarak sınıflandırma yoluna gittik. 2011 sonrası dönem; merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları ve işlemleri üzerindeki idari vesayetinin arttığı dönemdir. 6223 sayılı Yetki Kanunu⁵⁶ ile başlayan bu süreç, 6360 sayılı Kanun (2012)⁵⁷ ile anayasal yerel yönetimler haritasının kapsamlı bir şekilde değişmesine neden olmuştur.

6360 sayılı Kanun ile başlayan yeni dönem öte yandan, yerinden yönetim karşısında merkezde ve yerelde yeniden merkezileşme, kentsel-kırsal alanda yerel nüfusun ve yerel yönetimlerin mülksüzleştirilmesi sonuçlarını doğurmuştur. Bu argümanı sonraki bölümlerde örneklerle somutlaştıracamız.

2010 anayasa değişikliği sonrasında, ulusal düzeyde yürütmenin, yasama ve yargı karşısında genişlemesi olgusu (“executive aggrandizement”), esas itibarıyla anayasal sistem içerisindeki denge&denetleme araçlarının zayıflatılması yoluyla gerçekleştirilmiştir⁵⁸. Anayasasızlaştırma yoluyla demokratik gerileme, olağanüstü hal (2016-2018) dönemi ve anayasa değişikliği (2017) ile hukuken tasdiklenmiş ve bu genişlemenin sonucu olan demokratik çöküş, yerel yönetimlerin özerkliğinin de büyük ölçüde işlevsizleşmesine neden olmuştur.

⁵⁵ Türkiye ile ilgili tüm rapor ve belgeler için Kongre veritabanından yararlandık. Bundan sonraki atıflarda yer tasarrufu yapmak için yalnızca belge adı ve tarih vereceğiz. Türkiye veritabanına şuradan ulaşabilirsiniz: [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:\[44\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:[44]), Son erişim 22 Aralık,2022.

⁵⁶ 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, K.T.: 06.04.2011, R.G. Tarih-Sayı:03.05.2011-27923.

⁵⁷ 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 12.11.2012, R.G. Tarih- Sayı: 06.12.2012- 28489.

⁵⁸ Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”, Journal of Democracy 27, no.2 (2016) 5-19.

İkinci Bölüm bu doğrultuda bir bütün olarak, yerel özerklik tartışmasının Türkiye’de yükseliş ve gerileme dönemi uygulamalarına ayrılmıştır.

1. Yerel Yönetim Mevzuatının Şart ile Uyumlaştırılmasına Dair İzleme Raporları ve Hukuki Etkileri

Türkiye’nin sözleşmeden kaynaklı yükümlülüklerini yerine getirmesi amacıyla Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin yaptığı izleme faaliyeti oldukça yoğun bir mesaiyi içermektedir. Kongre ile ilk resmi temas, İstanbul’da yapılan HABITAT (II) Kongresinde (1996) gerçekleşmiş ve aynı yıl İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, planlanan reformlara dair kapsamlı bir yerel yönetimler raporunu Kongre’ye iletmıştır. ANAYOL hükümetinin hazırladığı 1996 raporu, 2000 sonrası yerel yönetim yasalarının temelini atmıştır. Hükümetin öngördüğü yol haritası ile Kongre’nin sonraki izleme raporlarındaki tespitleri bu nedenle birlikte ele alınmalıdır. Tüketici olmamakla birlikte 1996 raporunda hedeflenen reformlar şunlardır: belediye, büyükşehir ve il özel idareleri kanunlarının revize edilmesi, genel yetki kuralının kabulü, yapı-ışlet-devret modeli ile yerelde özelleştirme hedefi, büyükşehir yapılarının diğer belediyeler karşısında güçlendirilmesi ve il genel meclislerinin kendi başkanlarını seçmesi. 1996’da çizilen bu yol haritasının bilgisine ise Kongre’nin Türkiye hakkında ilk resmi raporu olan ve belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin kendisine ulaşan şikayetler üzerine 1997’de yayımladığı belgeden ulaşabilmekteyiz. 1997 tarihli Kongre raporu⁵⁹ ve ardından kabul edilen 29 (1997) sayılı tavsiye karar⁶⁰ ile anayasal yerel yönetim birimleri, organik idari örgütlenme ve fonksiyonel işlev bakımından, Şart ekseninde değerlendirmiştir.

Diğer gelişmeleri tetikleyen bu raporun tespitleri şöyledir: Türkiye’de il özel idareleri, yerel yönetimler arasında belediyelere göre pasif konumdadır. Bunda, valilerin konumunun ve encümen içerisindeki memur kişilerin rolü vardır. Bu durum, demokratik seçimler yoluyla organların belirlenmesi olarak özerklik (Md. 3) güvencesi bakımından sorunludur. Valiler eğer il özel idaresi bünyesinde yürütme organı olarak tutulacaksa, ya seçilmiş meclise karşı Şartın gereği olarak siyasi sorumlu

⁵⁹ Report on the State of Local and Regional Democracy in Turkey - CG (4) 3 Part II, 1997.

⁶⁰ Recommendation 29 (1997) on the State of Local and Regional Democracy in Turkey, 03.06.1997.

olmalı (Md.3) ya da merkez-yerel yönetim arasında uzlaştırmacı rolüne geri çekilmelidir. Büyükşehir yapıları, ilçe belediyeleri ve köy yerel yönetimleri karşısında kapasite bakımından güçlüdür. Büyükşehir dışındaki yerel yönetimler üzerinde büyükşehirin fiili, merkezi yönetimin ise hukuki idari vesayeti, bu birimleri giderek işlevsizleştirmektedir. Tüm yerel yönetimlerin özerkliğini koruyan Şarta uyum bakımından, büyükşehirlerin diğer yerel yönetimlerin özerkliği karşısında değil; merkezi yönetimin vesayeti karşısında güçlenmesi esas olmalıdır. Büyükşehir-ilçe kademesi arasındaki yetki paylaşımı, Şartın 4. Maddesinin 3. Paragrafındaki subsidiarité/yerindenlik ilkesi ile kapasiteleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir. Bunun için de tüm yerel yönetimler bakımından, mali denkleştirme sistemi kurulması, merkezden aktarılan kaynakların objektif kritere göre dağıtılması, dengeli kalkınma yanında Şartın 9. Maddesindeki mali özerklik için elzemdir.

Bütün bu reform hedeflerini hukuk düzleminde sorunsuz gerçekleştirmenin yolu ise Kongre'ye göre, Anayasasının 127. maddesinin Şart doğrultusunda yeniden düzenlenmesidir. 1997 raporunun son önemli vurgusu, organlar üzerindeki idari vesayetın uygulaması olan geçici görevden almanın, hızlandırılmış bir usulle ve yargı makamlarınca karara bağlanmasıdır. Etkili koruma (Md.11) ve statü güvencesi bakımından (Md.3, Md.7) bu gereklidir.

Planlanan reformun (1996 Raporu), ANASOL-D hükümeti döneminde komisyonlardan TBMM Başkanlığına bir yetki kanunu tasarısı (1998)⁶¹ doğrultusunda, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnameleri (Mülga Md.91) yoluyla yapılması girişimi anılmalıdır. Bu da bizi Türkiye yerel yönetim hukukunun bir başka eğilimine götürecektir: 1982 Anayasasının yerinden yönetimde yasallık güvencesine (Md.127) rağmen, yerel yönetimler alanına yürütme eksenli müdahale pratiği söz konusudur. Bunu aşağıda örnekleriyle teyit edeceğiz. İlgili tasarı; yerel yönetimler arasında ve merkez-yerel arasında yetki ve idari vesayet karmaşası yaratması, merkezden yönetim esasını yerele doğru genişletmesi, yerelleştirme adıyla neoliberal yaklaşımı kamu yönetimi alanına taşıma-

⁶¹ TBMM Tutanak Dergisi, 73. Birleşim, 31.03.1998, Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü İle Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Ve Çeşitli Kanunlara Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (1/743), Başkanlığa Geliş:24.03.1998.

sı⁶² gibi nedenlerle eleştirilmiştir. Şunu söylemek de gerekir: Tasarının 1997 Kongre raporuyla görüntüde bir bağı olsa da, esasında yönelinen amaçlar yerel yönetimlerin demokratik olarak güçlendirilmesi hedefini içermemektedir.

Bundan sonra gelen 2001 Kongre raporu⁶³; 2001 anayasa değişikliği teklifi yanında, 1998 tasarısına dair öneriler içermektedir. Kongre'nin anayasa değişikliğinden beklentileri arasında, geçici görevden alınan anayasadan çıkarılması ve bu yetkinin yargısal makamlara adil yargılanma ve etkili başvuru hakları gözetilerek devri, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ile malvarlıklarının ayrıca korunması yer almaktadır. Fakat bu beklentiler gerçekleşmemiştir.

Kamu Yönetimi Reformu tartışmaları⁶⁴ sonrasında kabul edilen ve halen yürürlükteki yeni yerel yönetim yasalarına (5393,5302, 5216 sayılı yasalar) dair hazırlanan 2005 Türkiye raporunda⁶⁵ öne çıkan iki husus şöyledir: Türkiye'de mevcut durumda, kamusal işlerin önemli bir kısmını kendi yetki ve sorumluluğu altında yönetme ve bu işlere karar verme yetki ve kapasitesine sahip olma (Şart, Md.3) tanımına en yakın tek yerel yönetim birimi büyükşehir belediyeleridir. Her ne kadar yeni kanunlar yoluyla köyler dışında tüm yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları *de jure* genişletilse de, belediyelerin (ve köylerin) mali ve personel kapasitesi eksikliği ile güçlü idari vesayet nedeniyle, pratikte bu görevleri yerine getirmeleri zordur. Türkiye yerel yönetimlerinin temel sorunu yetki azlığı değil; tanınmış yetkilerinin Şart bağlamında tam ve münhasır ("full and exclusive") olmamasıdır (Md.4/4). Bu sorunun temelinde ise yerel yönetimlerin yetkilerinin kapsamının net olmaması ile merkezi yönetimin yerel yönetim alanına müdahalesinin sınırlarının belirsizliğidir. Üstelik, kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere gördürülmesi yerine özelleştirilmesinin tercih edilmesi, Kongre'ye göre ayrı bir yapısal sorundur.

2020 tarihli Güncel Yorumu göre, yetkilerin tam ve münhasır olmasının önemi şuradadır: Yerel yönetimler açısından idari vesayetin uy-

⁶² Birgül Ayman Güler, "1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler 7, no.4 (1998) 3-25.

⁶³ Information Report on Local and Regional Democracy in Turkey, 22.11.2001.

⁶⁴ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler, (Ankara: Mülkiye Yayını, 2003).

⁶⁵ Local and Regional Democracy in Turkey- CG (12) 25 Part II, 17.10.2005.

gulasında öngörülebilirlik ile yerel hizmetler açısından süreklilik sağlanması.

Kongre'nin 2011 Türkiye raporu öncesinde anılması gereken önemli gelişme, 5747 sayılı Kanun (2008) ile nüfusu 2000'in altına düşen 1147 belediyenin 863'ünün köye veya mahalleye dönüştürülmesidir. Dönem itibarıyla belediye sayısı ülke genelinde 3225'tir. Bu kanunun meclis görüşmelerinde muhalefet partileri ile iktidar vekilleri arasındaki Özerklik Şartının yerel yönetimlere ve yerel halka danışılması gereğine dair hükmüne (Md.5) aykırılık tartışması⁶⁶ anılmaya değerdir. İlgili Kanunun iptali için Anayasa Mahkemesinde (AYM) açılan dava ile Kanunun uygulanması için çıkarılan genelgenin iptali için tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin Danıştay'da açtığı iptal davalarında⁶⁷; Özerklik Şartı, Anayasa ile birlikte destek ölçü norm olarak dayanak yapılmıştır. Dahası AYM önündeki davada, Şartın Anayasanın 90. maddesi doğrultusunda, temel haklara ilişkin sözleşmeler arasında yer aldığı ve belediye özerkliği lehine olan yerel yönetimlere ve yerel halka danışılması hükümlerinin kanun karşısında esas alınması gerektiği vurgulanmıştır. Fakat AYM, konunun 90. maddeyle ilgili olmadığını, yasamanın 126. maddedeki "özel yönetim biçimleri getirme" takdir yetkisinin anayasal yerinden yönetim ilkesinin istisnası olduğunu söylemiştir⁶⁸. AYM'nin bu yaklaşımı, bir uluslararası sözleşme olarak Özerklik Şartının, kendiliğinden uygulanabilir somut hükümlerinin dahi destek ya da esas ölçü norm olarak kullanılmaktan imtina edilmesinin yansımadır ve 30 yıllık pratiğin önemli bir parçasıdır.

Özerkliğin yeni dönemine geçmeden önceki son uğraşımız olan Kongre'nin 2011 raporu⁶⁹, 5747 sayılı Kanunun TBMM, AYM ve Danıştay önünde dile getirilen hukuki eleştirilerinin özetidir ve gelecekte yapılacak benzer düzenlemeler açısından da yol gösterici bir etki değerlendirme testi sunmaktadır. Buna göre; yerel yönetimlerin kamusal işleri yerine getirme kapasitesini güçlendirme amacına yönelik yapısal reformlarla belediye sayılarını azaltmak, başlı başına Şart ile çelişmez. Fakat

⁶⁶ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem 2. Yasama Yılı, 74. Birleşim 6 Mart 2008.

⁶⁷ D.8.D., E:2008/4826, K.2008/8384, 19.12.2008; Onama kararı: D.İ.D.D.G.K., E. 2008/3456, K.T. 29.12.2008.

⁶⁸ AYM, E.2008/34, K.2008/153, 31/10/2008, R.G. Tarih-Sayı:06.12.2008-27076.

⁶⁹ Local and Regional Democracy in Turkey, 2011.

somut durumda 5747 reformundan etkilenecek belediyelere önceden ve uygun araçlarla durumu iletmek ve danışmak mümkün olabilirdi. İç hukuk bu iletişimi doğrudan ya da dolaylı (örneğin belediye birlikleri aracılığıyla) mümkün kılacak araçlara sahiptir. En azından yasaklamamaktadır. İkinci olarak; yerel kamu hizmetlerinin reform sonrası planlaması yapılmamıştır. Kaldırılan belediyelerin sunduğu hizmetleri üstlenecek olan belediyelerin kapasitesi, Özerklik Şartının 3. maddesinin 1. fıkrasıyla doğrudan ilgilidir ve bu dikkate alınmamıştır. Dahası köyler, yerel yönetimler arasında en zayıf özerkliğe sahip birimdir ve güncel ihtiyaca yönelik reformlar ilk raporlardan beri dile getirilirken, belediyelerin köylere dönüştürülmesi yeni yapısal sorunlara⁷⁰ neden olacaktır.

Raporda, yeni yerel yönetim yasalarının uygulamasına dair tespitler ise şunlardır: belediyelere tanınan genel yetki kuralı 2007’de AYM tarafından iptal edilse de⁷¹, kanundaki zorunlu/ihtiyari yetkiler listesi kapsamlıdır ve üstelik mali kapasitesi zayıf belediyeler bakımından fazlaca göz korkutucudur. Bu aşamada esasında belediyeler birliğinin konumu hayati önem kazanmaktadır. Fakat Kongre’ye göre birliğe zorunlu üyelik ilkesi Şartla çelişmekte (Md.11) ve birliğin uygulamada belediyelerden çok merkezi yönetimle işbirliği yapması, bunların belediyelerin özerklik kapasitesi üzerindeki muhtemel olumlu etkisini zayıflatmaktadır.

Öte yandan bu dönemde verilen AYM kararlarında, yerinden yönetim ilkesi yanında özerklik terminolojisine yer verilmesi, üzerinde durulması gereken bir başka eğilimdir. 1921 Anayasasının muhtariyet kavramına 1924’te yer verilmemesi ve 1961 Anayasasından itibaren yerinden yönetim ve kamu tüzel kişiliği ekseninde yapılagelen özerklik tartışması, hukuk diskuruna bu dönemde yeniden dahil olmuştur. Örneğin AYM içtihadında yerinden yönetimin seçimler, icrai karar alma yetkisi, bütçe yoluyla somutlaştırılması anlamında özerklik tanımına⁷² rastlamak mümkündür. Mahkeme’nin erken dönemde yerinden yönetimin özgürlük

⁷⁰ 2005 tarihli bir yasa ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırılması, bunların yetkilerinin merkez ve yerel yönetimler arasında paylaşılması, köylerin geleceğine dair aslında önemli işaret. Bkz. AYM, E.2005/19, K.2009/85, 18/06/2009, R.G. Tarih-Sayı: 23.10.2010-27738.

⁷¹ AYM, E.2005/95, K.2007/5, K.T. 24/01/2007.

⁷² AYM, E.2005/95, K.2007/5, K.T. 24/01/2007.

boyutu⁷³ dediği husus, özerkliğe evrilmiştir. Bunda 5393, 5216 ve 5302 sayılı kanunlarda, idari ve mali özerklik kavramlarının açıkça kullanılmasının elbette payı olmalıdır. Bunun yanında iptal davası yoluna giden muhalefetin, Şartı destek ölçü norm olarak istikrarlı olarak anmasının da etkisi yadsınmaz.

Danıştay'ın bu dönemdeki çok dilli belediyecilik kararı⁷⁴, terminolojinin Danıştay nezdinde de geçerliliği olduğunu göstermektedir. Kararda, Özerklik Şartının ölçü norm değeri teyit edilmiş, meclis ve başkanın düşürülme talebinin Şartta sağlanan haklar ile iç hukukta sağlanan hakların sınırlandırılması rejimine uygunluğu incelemesi yapılmıştır. Şartın ilgili konuda kendiliğinden uygulanabilir veya program niteliğinde açık hükmü olmaması gerekçesiyle⁷⁵ meselenin iç hukuk normlarıyla çözülmesi gereğinin tespiti, AYM karşısında Danıştay'ın konuya hukuk tekniği açısından daha çok hakim olduğunu da göstermektedir.

2. 2011 Sonrası Yerel Yönetim ve Özerklik Şartı Gündemi: Merkezde ve Yerelde Bütünleşme Ekseninde Anayasasızlaştırma

İkinci Bölümün başında vurguladığımız yürütmenin genişlemesi olgusu, suistimalci anayasacılık⁷⁶ örneği olarak 2010 anayasa değişikliği ile başlamış ve 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanarak çıkarılan kanun hükmünde kararnameler (Mülga Md.91 KHK'ları) yoluyla yerinden yönetim alanına doğru genişlemiştir. 644 sayılı KHK⁷⁷ ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yerel yönetimlerin yerine geçerek ya da idari vesa yetkisi yoluyla, bu dönemden itibaren yerel yönetimlerin imar ve

⁷³ AYM, E. 1987/22, K.1988/19, K.T.13.6.1988, R.G. Tarih-Sayı:15.07.1988-19873.

⁷⁴ D.8.D.E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22.05.2007.

⁷⁵ Kongre konuyla ilgili kendisine ulaşan şikayetler neticesinde bu konuda olgu izlemesi yapmıştır. Konuya dair 2 yorumu önemlidir: Şartta açık düzenleme olmasa da, siyasi konularda karar alma yasağı gibi muğlak bir kavrama dayanarak organlık statüsünün düşürülmesi, 3. maddedeki kamusal işlere karar verme ve yönetme hakkı ve kapasitesini zedelemektedir. Eleştirilen ikinci husus ise, Türkçe dışındaki dillerde kamu hizmeti sunan diğer belediyelere benzer bir yaptırım uygulanmamasıdır. Bkz. 229 (2007), "Local Democracy in Turkey", 2007.

⁷⁶ David Landau, "Abusive Constitutionalism", University of California Davis Law Review 47, no.1 (2013) 189-260.

⁷⁷ Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.Tarih-Sayı:04.07.2011- Sayı : 27984 (Mükerrer).

planlama yetkilerini işlevsiz kılacak önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişme aynı zamanda imar odaklı yeni bir kentsel politika döneminin açıldığıının da göstergesidir. 2013'te yapılan Türkiye Kent Konseyleri Birliği toplantısında bir bakanın söylediği gibi, “yıkarak güzelleştirme hedefine yönelik ihdas edilen”⁷⁸ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2011 sonrasında bugüne, merkezi yönetimin kentsel alana bakışının ve kentlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik kullanılan kentsel idari vesayet simgesidir.

644 ve 648⁷⁹ sayılı KHK'larla, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tanınan yetkilerin bir kısmı iptal edilmiş olsa da (İmar Kanunu Mad.8 yetkileri), yerinden yönetim alanında kanunilik güvencesi önemli ölçüde zedelenmiş ve AYM'nin 2011 öncesinde özerklik çekirdeği⁸⁰ içerisinde işaret ettiği icrai karar alma yetkisinin⁸¹ bir kısmı merkezi yönetime aktarılmıştır. Bakanlığın, “kamuya ait araziler ile Bakanlar Kurulu tarafından yetkilendirildiği alanlarda çevre düzeni, imar planı yapma/yaptırma ile yerel yönetimin yerine geçerek ruhsat verme” yetkileri bu kapsamdadır⁸². Yine 6223 sayılı Kanun kapsamında çıkarılan 661 sayılı KHK⁸³ ile belediye ve il özel idarelerinde genel sekreter atamasının, İçişleri Bakanlığının onayına tabi tutulması da iptal edilmeyen hükümlerdir. Seçimle gelen organlar dışındaki personel, AYM'ye göre yerinden yönetim ve özerklikle ilgili bir husus değildir⁸⁴. Oysa Özerklik Şartı (Md.6/1), yerel yönetimlerin iç örgütlenmesini ihtiyaçlar doğrultusunda belirleme

⁷⁸ Zülfiye Yılmaz, “Kent Konseyleri: Yerel Demokrasi ve Halk Katılımının Neresinde?”, Güncel Hukuk (Ocak 2014) 58-61.

⁷⁹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, R.G.Tarih-Sayı:17.08.211- 28028.

⁸⁰ Türk hukuku bakımından kavramı kullanan Onur Karahanoğulları, “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi”, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu (2013) 65-97.

⁸¹ Örneğin il özel idaresi bakımından Bkz. AYM, E.2005/32, K. 2007/3, K.T.18.1.2007, R.G. Tarih-Sayı: 29.12.2007-26741

⁸² AYM, E.2011/106, K. 2012/192, K.T. 29.11.2012, R.G. Tarih-Sayı: 02.04.2013-28606 (Mükerrer).

⁸³ Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, R.G.Tarih-Sayı:02.11.2011- 28103 (Mükerrer).

⁸⁴ AYM, E.2011/143, K.2013/18, K.T.17.1.2013, R.G. Tarih-Sayı: 12.07.2013- 28705.

yetkisini, özerkliğin müdahale edilmemesi gereken negatif yükümlülükler boyutuna dahil bir unsur olarak tanımlamaktadır. Bunun dışında personel kapasitesi, özerkliğin olumlu edim boyutuna dahildir ve liyakata dayalı personel yerel yönetim kapasitesi ile doğrudan ilgilidir (Md.6/2 ve Md.3/1). Türkiye, 6. Maddenin 1. Fıkrasına çekince koymuştur; ancak 2. fıkranın 3. Madde ile doğrudan bağı nedeniyle, kullanılan idari vesayetin orantılılığını her zaman tartışmak mümkündür.

2012'de kabul edilen 6360 sayılı Kanun, anayasal yerinden yönetim şemasını bütünüyle değiştirmiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde 2014 itibarıyla, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi, yerel düzeyde merkezileşmenin en önemli sac ayağıdır. Büyükşehir belediyelerinde doğrudan seçimle gelen tek organın belediye başkanı olması, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri karşısında yükselişi⁸⁵, merkezdeki yürütmenin yükselişi ile uyumludur. Genel seçimler ile yerel seçimlerin uyumlu siyasi çoğunluklar doğurması ise yerelden merkeze sürekli bir meşruiyet aktarımı ve büyükşehir eksenli mikro-merkezlerin kurulması için uygun ortamı sağlamaktadır.

AYM, etkin ve verimli kamu hizmeti sağlandığı sürece, 5747 sayılı Kanun gibi 6360 doğrultusunda ölçek reformuyla anayasal yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını mahalli idarelerin özerkliği ilkesine uygun⁸⁶ bulmuştur. AYM'ye göre; il özel idareleri zaten "merkezi yönetimin yatırımlarına aracılık eden", yerel yönetim niteliği zayıf bir birimdir. Bunların yerine merkezi idareye bağlı Yatırım İzleme Daire Başkanlıklarının (YİKOB) kurulması, Mahkeme'ye göre anayasal sorunu gidermektedir. Üstelik bu dönemde YİKOB'ların tüzel kişiliği dahi yoktur⁸⁷. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile "şehir halkına dönüşe-

⁸⁵ Güçlü büyükşehir karşısında zayıf ilçe belediyesi modeli tespiti için Bkz. Sema Erder ve Nihal İncioğlu, "Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Genel Değerlendirme", Yerel Demokrasi: Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı ve İşleyişi, Ed. Pınar Uyan Semerci, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,2015) 273-283.

⁸⁶ AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013, R.G. Tarih-Sayı: 18.9.2014-29123.

⁸⁷ 2016 tarihli 674 sayılı OHAL kanun hükmünde kararname ile YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği tanınmış ve özel bütçe verilmiştir (Madde 35). 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı altında valiye bağlı bir kamu tüzel kişiliği statüsü (Madde 273) ile YİKOB tasarımı son halini almıştır.

cek” olan köy halkının köye münhasır ihtiyaçlarının, herhangi bir yerel yönetim tarafından yerine getirilmesi de yerinden yönetim için AYM’ye göre yeterlidir. Yerel yönetimlerin gördüğü işlev ve kurulma amaçlarına tamamen ters ve hatta teknik olarak hatalı olan bu tespitler, yerel yönetimlerin Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisindeki gelişimine, anayasal yerel yönetim hukukunun esaslarına hakim olmayan bir Mahkeme çoğunluğunun, yerinden yönetim ilkesinin ihlaline açık çek sunmasından başka bir anlama gelmemektedir. İlgili iptal talebinde Özerklik Şartı (Md.5) ve yerel yaşama demokratik katılımın zayıflaması argümanı olsa da, Mahkeme konunun yine Anayasanın 90. Maddesiyle ilgili olmadığına ve büyükşehirde sadece yürütme organı olarak başkanı seçebilmenin demokrasi için yeterli olduğu sonucuna varmıştır. Oysa, il sınırlarıyla özdeşleşen büyükşehirde, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca (Md.14), hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle yerine getirilmesi bir zorunluluktur ve bunun için de yerel yönetim kapasitesinin dikkate alınması gerekirdi. Kentsel-kırsal alan birleşmesine neden olan bu yeni durum, geçim ekonomisine dayanan ve üretim yoluyla kentsel alanı da besleyen kırsal alanın bozulmasına ve kentlerdeki gıda var barınma sorunlarına da neden olmuştur.

Haliyle 2012 itibarıyla, iktidarın merkezileşme yoluyla yürütme organlarına doğru kaydırılması hem yerel hem merkez bakımından bir eğilimdir. Bu dönemde ayrıca, büyükşehir düzleminde kamu hizmeti yerine yatırım odaklılık ön plandadır ve kentsel politikaların hedeflediği kamu yararı artık değişmiştir. Bunun en sembolik örneklerinden biri olan Kanal İstanbul projesinin uygulanması amacıyla, İmar Kanunu (No.3194), Mera Kanunu (No.4342) ve Afet Kanununda (No.6306) yapılan düzenlemelerdir. Kentsel müştereklerden mera, yaylak, otlak gibi orta mallarının statüsünün Bakanlıkça resen kaldırılması ile risksiz özel mülkiyet alanlarının afet ya da riskli alan ilan edilmesi bu kapsamdadır. Bireysel mülkiyete orantısız müdahale gerekçesiyle iptal edilen kısım dışında, orta mallarının statüsünün değiştirilmesi, ilginç bir gerekçeyle sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkının pozitif yükümlülükleri kapsamında anayasaya uygun bulunmuş⁸⁸; kentsel müşterekler dönemsel çıkarlara bir nevi feda edilmiştir. Bu hazırlık süreci 2017 anayasa değişikliği öncesi kamu yönetimi alanındaki dönüşümün *telosunu* oluşturmaktadır.

⁸⁸ AYM, E.2016/133, K.2017/155, 15/11/2017, R.G. Tarih- Sayı: 11.1.2018- 30298.

Nihayet 2016-2018 arasında yürürlükte olan olağanüstü hal (OHAL) döneminde, organlar ve işlemler üzerinde daha da güçlendirilen idari vesayet yoluyla, Anayasanın 123. maddesindeki iki temel yönetim ilkesi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki denge arayışı, ilki lehine sona ermiştir diyebiliriz. 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı OHAL kanun hükmünde kararnamesi⁸⁹, 6758 sayılı Kanun ile onaylanmış⁹⁰ ve olağanüstü halin olağanlaşması⁹¹ olarak adlandırılan pratik, yerel yönetimler alanına aktarılmıştır. Belediye başkanlarının “terör ya da terör örgütlerine yardım yataklık” nedeniyle görevden uzaklaştırılması ve tutuklanması halinde, merkezi yönetim tarafından başkan ya da başkan vekili ataması (5393, Md.45) ve bu halde karar organı meclislerin de otomatik olarak çalışmaz hale getirilmesi (5393-Geçici Md.9), belediyelerin mali işleri ve iç denetiminin valilik onayı ile defterdarlık ya da mal müdürlüğüne yaptırılması (Md.45) yerinden yönetim ilkesinin farklı veçhelerinin katmerli ihlali örnekleridir. Dahası, olağan durumda sulh hukuk hakimine tanınan hizmetlerin aksatılması tespiti yetkisinin, terör gerekçesiyle valilere tanınması ve bu halde yerel hizmetlerin YİKOB ya da varsa il özel idaresi ya da diğer kamu kurumlarına yaptırılması (Md.57); belediyenin imkanlarının doğrudan ya da dolaylı olarak teröre destek amaçlı kullanımının vali tarafından tespiti halinde, belediye taşınırlarına mülki amirce el konulması (Md.57); yerel yönetimlerin karar alma özerkliği ile malvarlığı güvencesinin görecelileştirilmesine ve anayasa dışı yeni idari vesayet makamları yaratılmasına neden olmuştur.

Bu düzenlemeler arasında, AYM önüne götürülen ve iptal edilen tek hüküm; terör nedeniyle başkan ya da vekil atanan belediyelerde, vali ya da atanan başkanın talebiyle ve İç İşleri Bakanının onayıyla ve belediye meclisinin onayı aranmadan, hizmetlerin bir başka belediyeye gördürülmesi hükmüdür. AYM, “acil karar verilmesi gerektiren objektif bir olgu” olmadan bu tür bir genel vesayet yetkisinin, hizmet gördürülecek belediye için yerinden yönetim ve mahalli idare özerkliğinin ihlali oldu-

⁸⁹ Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.Tarih-Sayı:01.09.2016-29818 (2. Mükerrer).

⁹⁰ R.G.Tarih-Sayı: 01.09.2016- 29818 (2. Mükerrer); R.G.Tarih-Sayı: 24.11.2016-29898.

⁹¹ İsmet Akça, Süreyya Algül, Hülya Dinçer vd, “Olağanlaşan Ohal: Khk’ların Yasal Mevzuat Üzerindeki Etkileri”, (İstanbul: Heinrich Böll Stiftung,2018), https://olaganlasanohal.com/files/olaganlasan_ohal.pdf, Son erişim 29 Eylül, 2023.

ğunu belirtmiştir⁹². Öte yandan karşı oylarda, idari vesayeti bir yetki değil; idare hukuku terminolojisine aykırı olarak bir hak olarak tanımlayan, soyut bir toplum yararı düşüncesiyle, hukuken sınırlı olan idari vesayeti genişletmeyi anayasaya uygun bulan görüşleri de göz ardı etmemek gerekir.

Son olarak; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum amacıyla çıkarılan kanun hükmünde kararnameler (özellikle 703 sayılı KHK⁹³) ile değişiklik sonrası çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri (özellikle 1 ve 4 No'lu kararnameler), Anayasanın 127. Maddesinde anılan İçişleri Bakanlığı yanında yeni bir idari vesayet makamı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Md.100) ve hatta makamları yaratmıştır. Bu da yerinden yönetimin yasallık güvencesini bir kez daha zedelemiştir⁹⁴.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kontrol ve denge araçlarından arındırılan monist yürütmenin yükselişi, yerel yönetimlerin Türk tipi başkanlık modeline uyarlanması⁹⁵ tartışmalarını da tetiklemişti. Bununla birlikte devam eden Yerel Yönetim Reformu Projesinin (LAR) üçüncü ayağının hedefleri arasında yenir bir büyükşehir modelinin geliştirilmesi ve bu modelde meclislerinin güçlendirilmesi hedefi, ulusal düzeydeki yasama-yürütme ilişkisinin yereldeki karar ve yürütme organlarına uyarlanmayacağını göstermektedir⁹⁶. Bunun da İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyelerinde yürütme ve karar organları arasındaki *co-habitation*'dan kaynaklandığını söylemek mümkündür.

⁹² AYM, E.2018/90, K.2019/85, K.T. 14/11/2019, R.G. Tarih-Sayı:13.02.2020-3108.

⁹³ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.Tarih-Sayı:09.07.2018-30473(3.Mükerrer).

⁹⁴ Yeni vesayet makamları ve hukuki sorunlar için Bkz. Zülfıye Yılmaz, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine”, Oktay Uygun, Egemen Esen, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Ve Denetimi, (İstanbul:Oniki Levha,2020) 421-485.

⁹⁵ Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu, Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore, (İstanbul: Seta Yayını,2016)82.

⁹⁶ Yerel Yönetim Reformu Projesi, <https://www.lar.org.tr/#1566804931296-4ff796a8-68dd>, Son erişim 9 Eylül, 2023.

3. 2011 Sonrası Pratiğinin Özerklik Şartı Karşısındaki Durumu

2011 raporu ile yerel yönetim özerkliğini bütüncül olarak değerlendiren Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin, 2019'a dek olan dönem için, Türkiye ile ilgili yaptığı değerlendirmeler daha çok seçilmiş organların görev güvencelerine ilişkindir. Kendisine iletilen şikayetler nedeniyle yaptığı olgu izlemesi sonucu yazılan 2013 deklarasyonu⁹⁷ ve 2014 raporu⁹⁸ ile tavsiye kararı, anayasadaki geçici görevden alma hükmüne (Md.127) rağmen, uzun tutukluluk sürelerinin seçilmiş organların temsil görevlerini yerine getirmesini engellemesine hasredilmiştir. Kongre'nin AYM'nin Balbay kararına (2013)⁹⁹ atıfla, ulusal düzeydeki temsilcilere sağlanan yasama bağımsızlığına benzer bir temsil güvencesinin yerel seçilmiş organlara da sağlanması tavsiyesi, 2014 raporunun en önemli vurgusudur.

674 sayılı OHAL KHK'sı ve yapılan uygulamaları dikkate alan 2017 raporu¹⁰⁰ ise, getirilen düzenlemelerin Şarttan önce 1982 Anayasasının 15. maddesindeki sınırlamalara aykırı olduğunu; OHAL'de dahi ihlal edilmemesi gereken çekirdek alan içerisindeki "milletlerarası yükümlülüklerden kaynaklı sorumluluklar" arasında Şartın hükümlerinin de bulunduğunu vurgulamıştır. Yapılan görevden uzaklaştırma uygulamaları, Şartın başlangıç bölümüne (yerel yönetimler, demokratik rejimin esasını oluşturur), 3. maddesine (yerel kamusal işlerin seçilmiş temsilciler eliyle ve yerel nüfus yararına yürütülmesi), 4. maddesine (yerel yönetim yetkilerinin diğer makamlarca işlevsizleştirilmesi yasağı), 7. maddesine (seçilmiş organların görev güvenceleri), 8. maddesine (idari vesayetin yasallığı ve orantılılığı), 9. maddesine (malvarlığı üzerinde serbestçe tasarruf etme) ile 11. maddesine (etkili başvuru hakkı) aykırıdır.

Kongre'nin Özerklik Şartı-Türkiye ilişkisine dair son raporu Mart 2022¹⁰¹ tarihlidir. 6360 sayılı Büyükşehir Yasası sonrası yeni yerel yöne-

⁹⁷ "The Situation of Local and Regional Politicians", <https://rm.coe.int/the-situation-of-local-and-regional-politicians-in-turkey/168071a851>, Son erişim 23 Ağustos, 2023.

⁹⁸ Recommendation 355 (2014), The situation of Leyla Güven and other local elected representatives in detention in Turkey, 26.03.2014.

⁹⁹ AYM, Mustafa Ali Balbay, B. No: 2012/1272, 4/12/2013.

¹⁰⁰ "Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in Turkey", <https://rm.coe.int/16806fbf0d>, Son erişim 13 Eylül, 2023.

¹⁰¹ "Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey", <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-in-turkey>

tim düzeni hakkında ilk değerlendirmesi şöyledir: Büyükşehir eksenli yerel yönetim örgütlenmesi ile büyükşehir olmayan illerdeki yerel yönetim şeması farklıdır ve bu durum ikili (“dual”) ya da bazı hallerde asimetrik (“uneven”) bir yerinden yönetim modelini ifade etmektedir. Bu yeni organizasyon, Türkiye’nin üniter devlet modelinin toprak üzerindeki örgütlenmesiyle esasında çelişmektedir. Yasanın yapılması sürecinde kaldırılan yerel yönetim birimlerine ve yerel halka danışma usullerinin uygulanmaması, geçmişten bu yana yapısal reformlar adı altında yerel yönetim haritasının sürekli değiştirilmesi gibi pratikler bakımından, görüülen yerel yönetim temsilcilerinin, seçim süreçlerini yönlendirme veya hileli seçim amacını (gerrymandering) dillendirdiğini belirten Kongre, Şartın 5. Maddesinin bu nedenle ihlal edildiği tespitini yapmıştır.

Şartın bağlanılan maddelerinden kaynaklı yükümlülükler bakımından, çoğunlukla asgari özerklik gereğinin sağlandığına hükmeden Kongre’nin sorunlu bulduğu hususlardan biri, organların görev güvencesi bakımından 2017 raporundaki sorunların devam etmesidir. Organların statü güvencesinin (Md.7/1) ihlal edildiğini, idari vesayetin anayasa ve yasalara uygunluk denetimi ile sınırlı yapılmadığını (Md.8/2) ve orantılı kullanılmadığını (Md.8/3) belirten tespitleri de dikkate değerdir. Özellikle orantılılıktaki çekinceye rağmen yapılan denetim önemlidir.

Genel yetki kuralının ayrıca tanınmasını ilk kez salık vermeyen Kongre, yerel yönetimlerin yetkilerini Şartın 3. ve 4. Maddeleri bağlamında yeterli ve esaslı bulmuştur. Çekince konulan bir başka güvence olan etkili başvuru hakkı bakımından (Md.11) da inceleme yapan Kongre’nin vardığı sonuçlar şunlardır: yerel yönetimlerin Anayasa Mahkemesi’ne norm denetimi (davaya bakan mahkemeden somut norm denetimini işletmesini talep etmek dışında) ya da bireysel başvuru yoluyla gitmesinin mümkün olmaması, Anayasa Mahkemesi tarafından Özerklik Şartının bir ölçü norm olarak dikkate alınmaması, alelade hukuki yollar dışında özerkliği koruyan özel usullerinin kabul edilmemesi, Türkiye’nin 11. Maddeye yalnızca kısmen uyduğunu göstermektedir.

2011 sonrasında yerel yönetimlerin icrai karar alma özerkliği yanında mali özerkliği de zarar görmüştür. Kentsel alanda mülksüzleştirme olgusu, ulusal düzeyde olduğu gibi yerelde de sosyal devletin likidasyo-

of-local-self

go/1680a5b1d3%0A%0AHelp/Aide%20http://rm.coe.int/help/email_as_public_link.htm, Son erişim 17 Ağustos, 2023.

nu politikalarıyla eş güdümlüdür. Bu dönemde olumlu yönde gelişen tek mali özerklik boyutu ise yerel vergilendirme yetkisidir. Nitekim 2022 raporunda, bu durum tasdik edilmiştir. Bunun bir nedeni Anayasanın 73. maddesinde ilgili dönemde Bakanlar Kuruluna verilen vergilendirme yetkisinin bir kısmının (tatilde çalışma ruhsat harcı); şehirleşme ve artan toplumsal ihtiyaçlar nedeniyle ve Anayasanın mali özerklik güvencesi yanında, Özerklik Şartına *açıkça dayanılarak* (Md.9/3), yerel yönetimlere tanınmasıdır (2013)¹⁰². Öte yandan anayasa değişikliği gerektiren böyle bir yetki devrinin, karşı oylarda haklı olarak eleştirildiğini de söylemek gerekir.

Bunun dışında, yerel yönetim malvarlığının güvenlik gerekçesiyle İçişleri Bakanlığına devri¹⁰³, kapatılan il özel idarelerinin malvarlığının, valinin uygun göreceği kamu kurumları (çoğunlukla YİKOB) veya belediyelere aktarılması düzenlemeleri AYM tarafından iptal edilmemiştir (2016)¹⁰⁴. Yerel yönetimlerin malvarlığı güvencesini zayıflatan son iki karar, öz gelirler ve merkezden aktarılan gelirler ayrımı yapmadan, tüm gelirlerinin tek hazine kurumlar hesabına dahil edilmesi ve yönetiminin Cumhurbaşkanına verilmesi¹⁰⁵ ile mülkiyetlerindeki kamu konutlarının satışdır¹⁰⁶. Anayasaya uygun bulunan her iki düzenlemenin iptal talebinde, mali özerklik ve yerel yönetimlere danışılması vurgusu vardır. İlk kararda karşı oylar ihlal edilen özerklik boyutlarının (öz kaynaklar ve merkezden aktarılan gelirler ayrımına dair Mahkeme üyelerinin çoğunluğunun yeterli bilgiye sahip olmaması önemli bir eksiktir) kapsamına kısmen hakimken, ikincisinde karşı oy yoktur. Kongre'nin 2022 raporunda tek hazine kurumlar hesabı uygulaması, yalnızca Şart bakımından değil; anayasal çerçeve bakımından da sorunlu bulunmuştur (Bkz.Md.9 incelemesi).

¹⁰² AYM, E.2012/158, K.2013/55, 10/04/2013, R.G. Tarih-Sayı: 18.01.2014-28886. Aksi yönde Bkz. AYM, E.2012/87, K.2014/41, 27/02/2014, R.G. Tarih-Sayı: 26.7.2014-29072.

¹⁰³ AYM, E.2016/181, K.2018/111, 20/12/2018, R.G. Tarih-Sayı:5.4.2019-30736.

¹⁰⁴ AYM, E.2015/94, K.2016/27, 07/04/2016, R.G. Tarih-Sayı: 3.5.2016-29701.

¹⁰⁵ AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021, R.G. Tarih-Sayı:7.5.2021-31477.

¹⁰⁶ AYM, E.2018/7, K.2018/80, 05/07/2018, R.G. Tarih-Sayı: 6.8.2018 – 30557.

SONUÇ

Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartının Türkiye'deki 30 yılının değerlendirmesinde çıkacak ilk sonuç, özerkliğin farklı unsurları anayasa ve yasalarda tanınmış olsa da, özellikle 2011 sonrasında ortaya çıkan merkezileşme dinamiklerinin bu hukuki tanımayı işlevsiz kılmasıdır. Seçilmiş organların görev güvencesi ile icrai karar alma özerkliğinin farklı boyutları, yoğun idari vesayet denetimi ile yerinden yönetimin ve onu somutlaştıran özerkliğin öze dokunan müdahalelere maruz kalmaktadır. Haliyle anayasasızlaştırma pratikleri, yerinden yönetim güvenceleri bakımından da söz konusudur. Yürütmenin genişlemesi olgusu ve yeni hükümet sisteminin bu sonuçtaki etkisi yadsınamaz.

Anayasa Mahkemesinin 2000'li yıllarda özerklik çekirdeği olarak belirlediği alanı 2011 sonrası verdiği kararlarla aşındırması ve yerinden yönetim güvencelerini merkezileşme yönündeki dönemsel politikalara feda etmesi ikinci sorundur. Öte yandan Özerklik Şartının ölçü norm değeri bakımından Mahkeme içtihadında bir istikrar olmasa da, iptal davası yoluna giden siyasi partilerin hukuki argüman aracı olarak sıklıkla ileri sürüldüğünü görmek mümkündür. Gelecek dönemde Mahkemenin, program hükümler ve kendiliğinden uygulanabilir hükümler arasındaki farkı kurup, sözleşmenin anayasallık bloğundaki yerini tespit etmesi bir temennidir.

Özerklik Şartının gelecek gündeminde; kentlerin krizlere karşı dayanıklılığının güçlendirilmesi, iklim krizi ve çevre sorunları bakımından yerel yönetimlerin sorumluluk alması ve kapasitelerinin güçlendirilmesi ve nihayet yerel yönetimlerin İHAM kararlarının uygulanmasında sorumluluk alması gibi başlıklar vardır. Türkiye belediyelerinin birçoğunun iklim ve çevre konularında aktif olarak çalıştığını¹⁰⁷, örneğin iklim kırılganlık haritaları hazırlayıp bunları yerel eylem planlarına entegre ettiklerini¹⁰⁸ ve bu nedenle oldukça donanımlı olduklarını söylemek mümkündür. Bununla birlikte kentsel nüfusun dünyadaki gibi Türkiye'de de artması, merkezi yönetim ve yerel yönetimler işbirliği ile bütüncül bir

¹⁰⁷ Avrupa Belediye Başkanları İklim ve Çevre Sözleşmesine taraf 50'den fazla belediye için Bkz. Covenant of Mayors, <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/signatories>, Son erişim 9 Aralık, 2022.

¹⁰⁸ Nuran Talu, "Yerel İklim Eylem Planlaması ve Türkiye Pratikleri", (2019), https://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_10.pdf, Son erişim 15 Ocak, 2023.

planlama ve eylemi gerektirmektedir. Bu kapsamda merkezden yönetim eksenli bir idare anlayışı karşısında kentlerin afet, barınma, gıda ve çevresel planlama gibi güncel sorunlarına odaklanan bir yerinden yönetim anlayışının tesis edilmesi her zamankinden daha yakıcı bir ihtiyaç olarak gündeme alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitap, Makale ve İnternet Kaynakları:

“Constitutional Status of Cities”, <https://iacl-aidc.org/index.php/en/research/research-groups/constitutional-status-of-cities>, Son erişim 21 Ağustos, 2023.

“World Congress of Constitutional Law”, 5-9 Aralık 2022, Johannesburg, Güney Afrika, Bkz. 25. Oturum, <https://wcccl.co.za/programme-2/#1669158309855-c1729c0f-45da>, Son erişim 23 Eylül, 2023.

Akça, İsmet, Algül, Süreyya, Dinçer, Hülya vd. “Olağanlaşan Ohal: Khk’ların Yasal Mevzuat Üzerindeki Etkileri”. (İstanbul: Heinrich Böll Stiftung,2018), https://olaganlasanohal.com/files/olaganlasan_ohal.pdf, Son erişim 29 Eylül, 2023.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler, (Ankara: Mülkiye Yayını, 2003).

Aust Helmut, Philipp and Nijman Janne. Research Handbook on International Law and Cities. Cheltenham: Elgar, 2021.

Avrupa Belediye Başkanları İklim ve Çevre Sözleşmesine taraf 50’den fazla belediye için Bkz. Covenant of Mayors, <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/signatories>, Son erişim 9 Aralık, 2022.

Ayman Güler, Birgül. “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”. Çağdaş Yerel Yönetimler 7, no.4 (1998) 3-25.

Bermeo Nancy. “On Democratic Backsliding”. Journal of Democracy 27, no.2 (2016) 5-19.

Boggero, Giovanni. Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Leiden/Boston:Brill, 2018.

Doyle, Oran. “Spatial Statism: Afterword to the Foreword by Ran Hirschl and Ayelet Shachar”. IACL 18, no.1 (2020) 29-35.

Erder, Sema ve İncioğlu, Nihal. “Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Genel Değerlendirme”. Yerel Demokrasi: Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı ve İşleyişi, Ed.

Pınar Uyan Semerci. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015) 273-283.

Galette, Alfons. “The Draft European Charter of Local Self-Government Submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe”. *German YearBook of International Law* 25 (Berlin:1982) 309-352.

Ginsburg, Tom and Versteeg, Mila. “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic”. *IACL* 19, no. 5 (2021) 1498-1535.

Ginsburg, Tom and Huq Aziz. *How to Save a Constitutional Democracy*. London: University of Chicago Press, 2018.

Gözler, Kemal. *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.

Himsworth, Chris. *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016.

Hirschl Ran. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. New York: Oxford University Press, 2020.

Hirschl, Ran. “Constitutional Design and the Urban/Rural Divide”. *The Law & Ethics of Human Rights* 16, no.1 (2022) 1-39.

Karahanoğulları, Onur. “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi”. *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu* (2013) 65-97.

Landau, David. “Abusive Constitutionalism”. *University of California Davis Law Review* 47, no.1 (2013) 189-260.

Loughlin, John. “Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States”. *Regional&Federal Studies* 17, no. 4 (2007) 385-403.

Mengi, Ayşegül ve Çiner, Can Umut. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Niteliği, Beklentiler ve Türkiye”. *Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji*. Ed. Aykut Çoban (Ankara: İmge Kitabevi, 2015) 89-109.

Neo, Jaclyn L. “Space Still Matters: Toward Even More Pluralism in Public Law: Afterword to the Foreword by Ran Hirschl and Ayelet Shachar”. *International Journal of Constitutional Law* 18, no. 1 (2020) 22–28.

OECD, “Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers” (2019) <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>, Son erişim 12 Temmuz, 2023.

Pieterse, Marius. "Urbanizing Human Rights Law: Cities, Local Governance and Corporate Power.". *German Law Journal* 23, no. 9 (2022), 1212–1225.

Sassen, Saskia. "The Global City: Introducing a Concept". *The Brown Journal of World Affairs* 11, no. 2 (2005)27-43.

SHP Merkez Yürütme Kurulu, "Sosyal Demokrat Halkçı Parti'nin Doğu ve Güneydoğu Sorunlarına Bakışı ve Çözüm Önerileri", Ankara, 1990,

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/957/200305499.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Son erişim 22 Aralık 2022.

Sobacı, Mehmet Zahid ve Köseoğlu, Özer. Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore. İstanbul: Seta Yayını, 2016.

Streeck Wolfgang. "How Will Capitalism End?". *New Left Review* 87 (2014) 35-64.

Talu, Nuran. "Yerel İklim Eylem Planlaması ve Türkiye Pratikleri". 2019. https://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_10.pdf, Son erişim 15 Ocak, 2023.

Wollmann, Helmut. "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations". *Local Government Studies* 34, no.2 (2008) 279-298.

Yerel Yönetim Reformu Projesi, <https://www.lar.org.tr/#1566804931296-4ff796a8-68dd>, Son erişim 9 Eylül, 2023.

Yılmaz, Zülfiye. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine". Ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Ve Denetimi. (İstanbul:Oniki Levha,2020) 421-485.

Yılmaz, Zülfiye. "Kent Konseyleri: Yerel Demokrasi ve Halk Katılımının Neresinde?". *Güncel Hukuk* (Ocak 2014) 58-61.

Yılmaz, Zülfiye. *Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı: Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın Taraf Devletlerde Uygulanması ve Türkiye Karşılaştırması*. İstanbul: Oniki Levha, 2019.

Anayasa Mahkemesi Kararları

AYM, E. 1987/22, K.1988/19, K.T.13.6.1988, R.G. Tarih-Sayı:15.07.1988-19873.

AYM, E.2005/19, K.2009/85, 18/06/2009, R.G. Tarih-Sayı: 23.10.2010-27738.

AYM, E.2005/32, K. 2007/3, K.T.18.1.2007, R.G. Tarih-Sayı: 29.12.2007-26741

AYM, E.2005/95, K.2007/5, 24/01/2007, R.G. Tarih-Sayı: 29.12.2007- 26741.

AYM, E.2008/34, K.2008/153, 31/10/2008, R.G. Tarih-Sayı:06.12.2008-27076.

AYM, E.2011/106, K. 2012/192, K.T. 29.11.2012, R.G. Tarih-Sayı: 02.04.2013-28606 (Mükerrer).

AYM, E.2011/143, K.2013/18, K.T.17.1.2013, R.G. Tarih-Sayı: 12.07.2013- 28705.

AYM, E.2012/158, K.2013/55, 10/04/2013, R.G. Tarih-Sayı: 18.01.2014-28886

AYM, E.2012/87, K.2014/41, 27/02/2014, R.G. Tarih-Sayı: 26.7.2014-29072.

AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013, R.G. Tarih-Sayı: 18.9.2014-29123.

AYM, E.2015/94, K.2016/27, 07/04/2016, R.G. Tarih-Sayı: 3.5.2016-29701.

AYM, E.2016/133, K.2017/155, 15/11/2017, R.G. Tarih- Sayı: 11.1.2018- 30298.

AYM, E.2016/181, K.2018/111, 20/12/2018, R.G. Tarih-Sayı:5.4.2019-30736.

AYM, E.2018/7, K.2018/80, 05/07/2018, R.G. Tarih-Sayı: 6.8.2018 – 30557.

AYM, E.2018/90, K.2019/85, K.T. 14/11/2019, R.G. Tarih-Sayı:13.02.2020-3108.

AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021, R.G. Tarih-Sayı:7.5.2021-31477.

AYM, *Mustafa Ali Balbay*, B. N: 2012/1272, K.T. 4/12/2013.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları

İHAM, Hamer/Belçika, B. No:21861/03, 27/02/2008

İHAM, Ayuntamiento de Mula/İspanya, B.No: 15090/89, 07/01/1991.

İHAM, Section de commune d'Antilly/Fransa, B.No: 45129/98, 23/11/1999.

İHAM, Döşemealtı Belediyesi/ Türkiye, B.No: 50108/06, 23/03/2010.

İHAM, Forcadell I Lluís ve Diğerleri/İspanya, B.No: 75147/17, 07/05/2019.

İHAM, Demirbaş ve diğerleri/Türkiye, B.No. 1093/08, 301/08, 303/08 ve diğerleri, 09/11/2010.

İHAM, Baralija/Bosna Hersek, B. No. 30100/18, 29/10/2019.

Özerklik Şartı ile İlgili Raporlar ve Diğer Kaynaklar

“A Fundamental Right to the Environment: A Matter for Local And Regional Authorities: Towards a Green Reading of the European Charter of Local Self-Government”, KVT, 26.10.2022.

“Conference of Local and Regional Authorities of Europe/Council of Europe, Sixteenth Ordinary Session”, Official Report of Debates, 27-29 Ekim 1981.

“Contemporary Commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government”, KVT, 28.01.2020.

“Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in Turkey”, <https://rm.coe.int/16806fbf0d>, Son erişim 13 Eylül, 2023.

“Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey”, https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a5b1d3%0A%0AHelp/Aide%20http://rm.coe.int/help/email_as_public_link.htm, Son erişim 17 Ağustos, 2023.

“Reykjavik Declaration: United Around Values”, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>, Son erişim 23 Eylül, 2023.

“The European Charter of Local Self-Government in Domestic Law”, KVT, 28.09.2011.

“The Situation of Local and Regional Politicians”, <https://rm.coe.int/the-situation-of-local-and-regional-politicians-in-turkey/168071a851>, Son erişim 23 Ağustos, 2023.

2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities, KVT, 23.03.2021.

Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authorities, Yürürlük:01.06.2012.

Committee of Ministers, “6th Conference of European Ministers Responsible for Local Government (Roma, 6-8 Kasım 1984)”, <https://rm.coe.int/16804dad2e>, Son erişim 13 Eylül, 2023.

Congress- Group of Independent Experts, “Revision of the European Urban Charter II -Manifesto for a New Urbanity in the Context of Major Crisis Situations”, 12.09.2022.

Congress of Local and Regional Authorities, 50 ans de démocratie locale et régionale, (Strasbourg; Council of Europe, 2007).

Council of Europe, “Reference Framework for Regional Democracy”, 2017, <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd>, Son erişim 9 Ağustos 2023.

European Charter of Local Self-Government/Charte européenne de l'autonomie locale, İmzaya açılma:15.10.1985, Yürürlük: 01.09.1988. Şartın resmi sitesi ve ilgili belgeler için Bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=122>, Son erişim 4 Mart, 2023.

Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, 1985, <https://rm.coe.int/16800ca437>, Son erişim 15 Temmuz, 2023.

Information Report on Local and Regional Democracy in Turkey, 22.11.2001.

Kongre Türkiye raporları veri tabanı (KVT) [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:\[44\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:[44]), Son erişim 22 Aralık,2022.

Local and Regional Democracy in Turkey- CG (12) 25 Part II, 17.10.2005.

Local and Regional Democracy in Turkey, 2011.

PACE Recommendation 295 (1961), “Protection and development of local autonomy”, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref->

XML2HTML-EN.asp?fileid=14332&lang=en, Son erişim 15 Temmuz, 2023.

Recommendation 29 (1997) on the State of Local and Regional Democracy in Turkey, 03.06.1997.

Recommendation 355 (2014), The situation of Leyla Güven and other local elected representatives in detention in Turkey, 26.03.2014.

Recommendation 39(1998) on the Incorporation of the European Charter of Local Self-Government into the Legal Systems of Ratifying Countries and on the Legal Protection of Local Self-Government, 1998.

Report on the State of Local and Regional Democracy in Turkey - CG (4) 3 Part II,1997.

Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 15.01.2020, <https://rm.coe.int/168099817d>, Son erişim 12 Ağustos, 2023.