

**Zülfiye YILMAZ**

# **YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİK HAKKI**

(Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın Taraf Devletlerde  
Uygulaması ve Türkiye Karşılaştırması)

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	V
İÇİNDEKİLER.....	VII
GİRİŞ.....	XIII

### Birinci Bölüm

## KAVRAMSAL ÇERÇEVE: YEREL ÖZERKLİK KAVRAMININ HUKUKTAKİ YERİ

1. Yerel: Çok Boyutlu Bir Kavramsal Boşluk Doldurucunun Hukuk Disiplinindeki Yeri.....	2
A. Kentsel Mekanı Yorumlama Aracı Olarak Yerel .....	6
B. Pozitif Hukukun Tanımlanmayan Dolaylı Kaynağı Olarak Yerel .....	17
1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi Gözünden Yerel Kavramı.....	18
2. Yerel Olan Demokratiktir Tezleri ya da Antik Yunan'dan Bugüne İdeal Demokrasi Ölçeği Sorunsalı .....	32
2. Yerel Özerklik Kavramı ve Bir Hak Olarak Yerel Özerklik.....	43
A. Kişisel Özerklik Karşısında Kurumsal ve Kolektif Özerklik Olarak Yerel Özerklik (Mümkün müdür?).....	47
B. Özerklik Şartı Gözünden Yerel Yönetimlerin Hakkı Olarak Yerel Özerklik.....	59

3. Yerel Özerkliğin Çekirdek İlkelerini Belirleyen Bir Hukuk Belgesi Olarak Şart ..... 60
- A. Yerel Özerklik Hakkının Kapsamını Belirlemede Tarihsel Yorumun Önemi ve Şart'ın Kabulünü Hazırlayan Gelişmeler .....70
- B. Hazırlık Çalışmalarında Son Aşama ve 16.Konferans'ın Katkıları.....85

### İkinci Bölüm

## ŞART BAĞLAMINDA YEREL ÖZERKLİK HAKKININ KAPSAMI VE TALEP EDİLEBİLİRLİK SORUNU

1. Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı Uyarınca Hakkın Öznesi Sorunu..... 105
- A. Ratione Personae İlkesi: Şart'ın Uygulanacağı Yerel Yönetim Kategorileri..... 106
1. Hakkın Somut Öznesi: Demokratik Olarak Seçilmiş Yerel Yönetim Meclisleri..... 129
- 1.1. Yerel Seçimlerin Temel İlkeleri: Taraf Devletlerin Demokratik Temsil İlkesini Gerçekleştirme Ödevlerinin Kapsamı ..... 131
- 1.2. Karar Organları Karşısında Yürütme Organlarının Göreve Gelme Usulü: Meclisler İle Başkanlar Arasında Çifte Meşruiyet Sorunu ..... 143
- B. Hakkın Öznesi Olarak Yerel Topluluk: Kolektifin Tanımı Sorunu..... 159
2. Ratione Materiae Sorunu: Yerel Özerklik Hakkının Norm Alanı .. 167
- A. Kamusal İşler Kavramı: Genel Yetkili Yerel Yönetimler Karşısında Münhasır Yetkili Yerel Yönetimler Sorunu.....175
- B. Özgürlük Olarak Yerel Özerklik: Merkezi Yönetimlerin Müdahalesinin Sınırları ile Negatif Yükümlülükler Sorunu .....191
1. Yerel Yönetimlerin Kendi İç Örgütlenmesine Karar Verme Özgürlüğü (Madde 6, Paragraf 1).....191

2. Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Temelinde Örgütlenme Hakkı (Madde 10).....	200
3. Görev Süresince Seçilmişlere Tanınan Serbestiyet: Seçilmiş Yerel Yönetim Organlarının Görevden Alınmasının Sınırları (Madde 7).....	208
C. Etkili Kapasite Olarak Yerel Özerklik Hakkı: Pozitif Yükümlülükler Sorunu .....	218
1. İnsan Kapasitesi Olarak Yerel Yönetimlerin Liyakat ve Yetkinliğe Dayalı Bir Personel Rejimine Sahip Olması (Madde 6, Paragraf 2).....	218
2. Ekonomik Kapasite Olarak Yeterli ve Görevlerle Orantılı Mali Kaynaklara Sahip Olma Hakkı (Madde 9) ...	224
2.1. Üstlenilen Görevlerle Orantılı Mali Kaynaklara Sahip Olma Hakkı (Madde 9, Paragraf 2).....	228
2.2. Ulusal Ekonomi Politikası Çerçevesinde Yeterli Öz Kaynaklara Sahip Olma Hakkı (Madde 9, Paragraf 1).	238
D. Usuli ve Yargısal Güvence Olarak Yerel Özerklik.....	249
1. Usuli Güvence Olarak Yerel Yönetimlere Danışılması Hakkı (Madde 4, Paragraf 6; Madde 5; Madde 9, Paragraf 6).....	250
2. Yerel Özerklik Hakkının Yargısal Güvencesi: Etkili Başvuru Hakkı (Madde 11) .....	262
2.1. Özerklik Şartı Uygulaması: Etkili Başvuru Yargı Makamları Önünde Başvurudur .....	263
2.2. İHAM Önünde Yerel Özerklik Hakkının Talep Edilebilirliği Sorunu .....	281
2.2.1. Kişi Yönünden Değerlendirme: Yerel ve Bölgesel Yönetimler Devletin Bir Parçasıdır .....	284
2.2.2. Özerkliğin Derecesi Testi ve Serbest Seçim Hakkı.....	298
2.3. Avrupa Birliği Adalet Divanı Önünde Talep Edilebilirlik: Gerçekten ya da Yeteri Kadar Özerklik Testi (“Truly or Sufficiently Autonomous Test”).....	307

- 2.3.1. Subsidiarité İlkesi ve İyi İdare Hakkı: Yerel  
Özerklik Hakkının Muadili midir?..... 313
- 2.3.2. Yerel Yönetimler ve Bölgelerin Dava Hakkı: Yeteri  
Kadar Özerklik Testinin Handikapları..... 320

### Üçüncü Bölüm

## YEREL ÖZERKLİĞE İLİŞKİN AVRUPA ŞARTI KARŞISINDA TÜRKİYE UYGULAMASI

- A. Yerel Yönetim Geleneğinin Tarihsel Gelişimi:  
Tanzimat'tan 1982 Anayasasına Merkeziyet-Adem-i  
Merkeziyet Kısılcısındaki Yerel Yönetimlerin Evrimi..... 329
1. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İdari Yönetim İlkeleri:  
Dağılmaya Karşı Devletin Yeniden Yapılandırılması  
Aracı Olarak Yerel Yönetimler ..... 329
  2. 1921 Anayasası Dönemi Yerel Yönetimler: Asli Kurucu  
İktidarın Meşruiyetinin Kaynağı Olarak Muhtariyet  
Tartışması..... 347
  3. 1924 Anayasası Dönemi Rejimi: 1876 Kavramlarıyla  
Cumhuriyet'in Yerel Yönetimlerinin Demokratik  
Yönetimi Mümkün mü?..... 361
  - 3.1. 1924 Anayasası: Merkezden Yönetim Esası  
Doğrultusunda 1921 Sisteminden Kopuş ..... 363
  - 3.2. Modern Şehirlerin İnşası Sorunu ve Belediyelerin  
Yükselişi: Cumhuriyet'in Yerel Yönetim Yasaları ve  
Anayasal İlkelere Somutlaşması..... 372
  4. 1961 Anayasası: Yerinden Yönetim İlkesinin  
Anayasallaşması, Yerel Özerkliğin Anayasallaşması mıdır? 386
  - 4.1. Anayasa Hazırlık Çalışmaları: Muhtariyet, Adem-i  
Merkeziyet, Yerinden Yönetim Ekseninde Yerel  
Yönetimler ..... 391
  - 4.2. İdari Özerkliğin Kapsamı: Yargı Kararlarında  
Yerinden Yönetim İlkesi ..... 398

B. 1982 Anayasası: Bitmemiş Bir Demokratik Meşruiyet Sorunu Kıskaçında Yerel Yönetimler .....	408
1. Anayasa Mahkemesi İçtihadı: Yerel Özerklik, Yerinden Yönetim İlkesinin Somutlaşmasıdır .....	423
2. Hakkın Öznesi: Türkiye’de Yerel Yönetim Organlarının Demokrasi Sorunu.....	435
2.1. “Gerçek Bir Yerel Yönetim Birimi Olamayan İl Özel İdareleri” ve Bunların Şart Karşısındaki Durumu.....	454
2.2. İdari Teşkilatın Yaratılmış Leviathanları Olarak Büyükşehirler ve Büyükşehir Merkezli Belediyeciliğin Şart Karşısında Durumu .....	465
3. Yerel Yönetimler Neyi Yönetecek: Şart’taki Kamusal İşler İfadesi Karşısında Türk Hukukunda Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yönetimi Tartışması.....	473
4. Kamusal İşlere Karar Verme ve Yönetme Hakkının Türkiye Bakımından Görünümleri: Kongre Raporları Işığında Türkiye Uygulaması .....	494
4.1. Seçilmişlere Sağlanan Güvenceler: Anayasal Güvenceler Karşısında İstisna Usullerin Yükselişi.....	499
4.2. Yerel Yönetimler Arası Örgütlenme: Birlik Kurma ve Var Olan Birliklere Katılma Olarak Yerel Özerklik ..	518
4.3. Pandoranın Kutusu: Yerel Yönetimlerin Mali Kaynaklara Sahip Olma Hakkı ve Türkiye Uygulaması.....	526
4.3.1. Mali Özerkliğin Unsurları: Şart Işığında Bir Değerlendirme .....	529
4.3.2. Mali Özerkliğin Görünmeyen Boyutu: Yönetişimci Bütçeleme, Yerel Nüfus Yararına Bütçe Yönetimi midir? .....	545
4.4. Özerkliğin Etkili Yargısal Korunması: Yerel Yönetimlerin Başvuru Araçları .....	559
SONUÇ .....	577
KAYNAKÇA .....	581

KİTAPLAR.....	581
MAKALELER.....	589
YEREL VE BÖLGESEL OTORİTELER KONGRESİ ÜLKE RAPORLARI VE DİĞER KAYNAKÇA.....	611
MAHKEME KARARLARI.....	626