

TEMSELİ DEMOKRASİ ANLAYIŞINA GÖRE YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK

*Arş. Gör. Begüm İSBİR**

GİRİŞ

Demokrasi, en genel tanımıyla halkın, halk tarafından, halk için yönetimi anlamına gelmektedir. Ancak günümüzde demokrasi kavramı farklı unsurları da içerecek şekilde yeniden tanımlanmaktadır. Çalışmamızın ilk kısmında modern demokrasi kavramına uygun unsurların neler olduğuna değinilecek ve temsili demokrasi anlayışının, demokrasi kavramı içerisindeki yeri incelenecektir.

Temsili demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarından birisi olan “yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmeleri” konusuna ise yerel yönetimlerin temel özellikleri dikkate alınarak yer verilecektir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin özerk olmasının merkezi idare ve yerel halka olan ilişkilerine yansımaları da incelenecektir. Özellikle kamu yönetiminde yeniden yapılanma adı altında 2005 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve 1924 tarihli Köy Kanunu’nda yer alan ve yerel yönetimlerin özerklik özelliğini temsil eden hükümlerin var olup olmadığı sorusuna yanıt aranacaktır.

Temsili demokrasi ile yerel yönetimlerde özerklik ilişkisi incelenirken; devletin siyasi yapısı ile idari yapısının farklı anlamlara geldiği dikkatten kaçmamalıdır. Bu bağlamda temsili demokrasi ile yerel yönetim özerkliği ilişkisi, devletin siyasi yapısıyla ilişkilendirilerek

H Hakem incelemesinden geçmiştir.

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

değil; idari yapısı ile ilişkilendirilerek incelenecektir. Zira bir devletin siyasi yapısı, devletin federal ya da konfederal yapıda olup olmadığı ile ilgilidir. Oysa devletin idari yapısı daha farklı bir anlama gelmektedir. Bir devletin idari yapısı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre; merkez teşkilatı ve yerinden yönetim teşkilatı (yer yönünden ve hizmet yönünden) şeklinde sınıflandırılır. Bu bağlamda, inceleme konumuz olan yerel yönetimler, bir devletin siyasi yapısının bir parçası değil; idari yapısının bir parçasıdır. Oysa federal bir devlette federe devletler de kendi özerkliklerini belli ölçüde koruyarak, federal devletin bir parçası haline gelir. Bir diğer ifadeyle federe devletlerin de yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Aynı zamanda bu federe devletler, federal devletin yasama, yürütme ve yargı organına da bağlıdır. Üniter devletle federal devlet arasındaki en temel farklılıklar da bu hususta ortaya çıkmaktadır. Üniter devlet, devletin egemenlik, ülke ve millet unsurları bakımından tek olduğu; yasama, yürütme ve yargı organlarının da tek olarak faaliyet gösterdiği devlettir. Üniter devlet, temsili demokrasi ile yerel yönetim özerkliği bağının kurulmasında ancak sınırlayıcı bir unsur olarak görülebilir. Zira yerel yönetim özerkliğinin de belli bir sınırı vardır. Bu sınırın belirlenmesinde dikkate alınması gereken unsurlardan birisi de üniter devlet yapısı olmalıdır.

Son bölümde ise yerel yönetimlerde özerklik ile temsili demokrasi arasında nasıl bir bağ kurulacağına yer verilecektir. Temsili demokrasinin gerçek anlamda sağlandığı varsayılarak, yerel yönetimlerin özerkliği ile arasındaki bağlantının ne şekilde kurulduğu incelenecektir. Zira yerel yönetimlerin özerkliğini etkileyebilecek birtakım unsurlar, hukuksal düzenlemelerde mevcuttur. Bu unsurlardan bazıları; merkezden yönetimin yerinden yönetimler üzerinde kullanabildiği idari vesayet yetkisi gibi idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik araçlardan biri olabileceği gibi, yargı organları tarafından yerel yönetimlerin bazı organları üzerinde yapılan denetim şeklinde de olabilir. Tüm bu hususlar dikkate alınarak, temsili demokrasi ile yerel yönetimlerin özerklik anlayışı arasındaki bağlantı incelenmeye çalışılacaktır.

I. TEMSİLİ DEMOKRASİNİN DEMOKRASİ KAVRAMI İÇERİSİNDEKİ YERİ

A. GENEL OLARAK DEMOKRASİ KAVRAMI

Demokrasi kavramı, klasik hale gelmiş tanımıyla “halkın yönetimi” olarak ifade edilse de; günümüzde kavramsal içeriğinin yeniden tanımlandığını ve çağdaş hale getirildiğini söylemek yanlış olmaz. Bu sözcük, Yunanca’da “*demos*” ve “*kratein*” sözcüklerinin birleşmesinden; “**halkın yönetimi**” anlamına gelmektedir.

Demokrasi, 1863’te Gettysburg nutkunda Abraham Lincoln’ün tanımıyla; “*Halkın, halk tarafından, halk için yönetimi*” olarak da ifade edilebilir¹. Bireylerin, devlet yönetimine ilişkin sahip oldukları ayrıcalık da demokrasi kavramını ifade etmek için kullanılabilir. Ancak Lincoln’ün bu tanımı, SARTORİ tarafından “*demokrasinin tek başına vasıflandırılabilmesi açısından yetersiz ve karmaşık*” olarak nitelendirilerek eleştiri konusu yapılmıştır².

Demokrasi kavramı ESEN tarafından, hukuk devleti ilkesiyle doğrudan ilişkili olarak görülür. Hatta ESEN, demokrasi kavramını “uyanık demokrasi” olarak nitelendirerek; seçilmiş bir parlamentonun, bağımsız yargının, eğitim görmüş bir kamuoyunun olması halinde demokrasilerin uyanık kalacağını, böylece hukuk devleti ilkesinin de güçlü kılınacağını belirtmektedir³. KAPANİ ise demokrasiyi hürriyet kavramıyla eş tutarak, İngiltere’nin bu konuda bir istisna olduğundan bahseder⁴. Nitekim KAPANİ İngiltere’de, 1832’ye kadar demokrasiden söz edilemeyeceğine ancak hürriyetlerin bu tarihlerde büyük ölçüde sağlandığına dikkat çeker.

¹ Kemal **Gözler**, Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa, Ekin Kitabevi, 2002, s. 112.

² Giovanni **Sartori**, Demokrasi Kuramı (Çev. Deniz Baykal), Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayın No: 23, 1977, s. 18-19.

³ Bülent Nuri **Esen**, “Demokrasi Üzerine”, Oğuzoğlu’na Armağan, 1972, s. 597.

⁴ Münici **Kapani**, Kamu Hürriyetleri, Ajans Türk Matbaası, 1964, s. 122-123.

Günümüze gelinceye kadar demokrasi, bir gelişim sürecinden geçmiş olup bugün de gelişim sürecine devam etmektedir. Bu bakımdan demokrasinin, farklı coğrafyalarda da olsa ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bir başka ifadeyle demokrasi, tek bir bölgede ortaya çıkmamış; ateşin icadında olduğu gibi farklı insan toplulukları tarafından ve farklı bölgelerde keşfedilmiştir⁵. Bu gelişmeler genellikle Akdeniz'deki şehir devleti olan Atina'da ve Kuzey Avrupa'da ortaya çıkmıştır.

Antik demokrasiden⁶ modern anlamda demokrasi kavramına geçiş ise bu kavramın çeşitli standartlara kavuşmasıyla ortaya çıkmıştır. DAHL, demokrasinin standartlarını, "etkin katılım, oy kullanma eşitliği, bilgi edinebilme, gündem üzerinde son sözü söyleme hakkı ve yetişkinlerin dâhil olması" olarak sıralamaktadır⁷. Herhangi bir konu ile ilgili bir siyasetin belirlenebilmesi ancak görüş bildiren kişilerin etkin katılımıyla, eşit oy haklarıyla, konu ile ilgili bilgi edinebilmeleriyle, konuşabilmeleriyle mümkün olmaktadır. Demokrasiler, bu standartlarla yeknesak hale getirilebilir.

Demokrasinin ortaya çıkmasından sonra "olması gereken" ve "olan" demokrasi kavramları üzerinde düşünülmüştür. Bir diğer ifadeyle, demokrasiyle ilgili çeşitli teoriler ileri sürülmüştür. Bu teorilerden "olması gereken demokrasi"nin karşılığı olarak **normatif demokrasi teorisi**⁸, "olan demokrasi"nin karşılığı olarak ise **ampirik demokrasi teorisi**⁹ kavramları kullanılır. Normatif demokrasi teorisi, demokratik rejimlerde istenilen ve ulaşılması beklenen bir tür ideal

⁵ Robert **Dahl**, *Demokrasi Üstüne* (Çev. Betül Kadioğlu), Ankara, Phoenix Yayınevi, Eylül 2001, s. 9.

⁶ Bkz: Aytekin **Yılmaz**, *Modern Demokrasi Gelişimi ve Sorunları*, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2000, s. 65 vd.

⁷ **Dahl**, s. 40.

⁸ Münci **Kapani**, "Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar", Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977, s. 205; **Gözler**, *Anayasa Hukuku'na Giriş*, s. 112.

⁹ **Kapani**, s. 206; **Gözler**, s. 113.

olarak düşünülebilir. Oysa ampirik demokrasi teorisi, oldukça pozitivisttir. Gerçek demokrasi kavramından hareket eder ve ideal olan ile uğraşmaz. Varolan demokrasi, ampirik demokrasinin ilgilendiği alandır.

Söz konusu demokrasi teorilerinin dışında, egemenliğin gerçekleştirilmesi ve görünümüyle ilgili olarak farklı demokrasi türlerine de rastlanır. Zira egemenliğin kullanılmasıyla ilgili olarak üç tür demokrasi ortaya çıkar. Bunlar;

- Doğrudan demokrasi,
- Temsili demokrasi,
- Yarı-doğrudan demokrasidir.

Doğrudan demokrasilerde halkın yönetime katılması konusunda arada bir temsilci ya da temsilciler grubu yoktur. Her birey yönetime bizzat katılır. Bu nedenle, bu tür demokrasi, egemenliğin kullanılmasının azami düzeyde olması bakımından ideal olarak görülür. Bundan dolayı da bu tür demokrasilerin, normatif demokrasi teorisine yakın olduğunu düşünebiliriz. Bu tür demokrasiye örnek olarak, Eski Yunan'daki yönetim şeklini verebiliriz.

Diğer yandan, temsili demokrasilerde; doğrudan demokrasiden farklı olarak halkın bizzat yönetime katılması mümkün değildir. Halk, seçtiği temsilciler vasıtasıyla egemenlik haklarını kullanır. Seçilen temsilcilerin egemenlik yetkilerini kullanması ile doğrudan olmasa da dolaylı bir demokrasi gerçekleştirilmiş olur. Rousseau'nun demokrasi kavramına bakışı ise temsili demokrasiye yakın değildir. Nitekim Rousseau'nun Toplum Sözleşmesi adlı eserinde yer verdiklerine göre; kendisinin demokrasi anlayışında temsilciler aracılığıyla demokrasinin gerçekleştirilmesine yer yoktur¹⁰. Bir başka ifadeyle, bireyler arasındaki eşitlik ve adalet, egemenliğin genel irade tarafından kullanılmasıyla sağlandığından dolayı; eşitlik ve adaletin sağlan-

¹⁰ Oktay **Uygun**, *Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları*, İnkılâp Yayınları, 2003, s. 158.

ması hususunda en etkili demokrasi, Rousseau'ya göre doğrudan demokrasidir¹¹.

Günümüzde her bireyin parlamentoda yer almasının imkânsız olduğu düşünülürse, temsili demokrasinin uygulama alanının oldukça geniş olduğu belirtilebilir. Türkiye'de de temsili demokrasi anlayışının hâkim olduğu gözden kaçmamaktadır. Nitekim temsili demokrasi anlayışının temelindeki prensip, "Milli Egemenlik Teorisi"dir¹². Milli egemenlik teorisine göre bireyler, egemenlik haklarını seçtikleri temsilciler vasıtasıyla kullanırlar. Bu hakkın kullanıldığı yer ise parlamentolardır. Temsili demokrasilerin dezavantajı olarak kabul edilen ve genellikle parlamentolarda görülen ciddi görüş farklılıkları, bu tür demokrasilerde çoğunluk oyu ile siyasal karar alınmasını da engellemektedir¹³. Bunun en önemli sebebi, çoğunluğun iradesinin, temsili demokrasiyi kuvvetlendirmesidir.

Yarı-doğrudan demokrasi ise egemenliğin kullanılması konusunda halk ile temsilcileri arasında bir işbölümüne gidilerek yönetimin paylaşıldığı türde bir demokrasiyi ifade eder. GÖZLER'in isabetle belirttiği gibi bu tür demokrasilerde halkın egemenliği kullanması, zaman zaman yönetime doğrudan katılmasıyla mümkün olmaktadır¹⁴. Bu tür demokrasilerde bazen temsilcileri seçen halk da yönetime doğrudan dâhil olur. Bunun en açık örneği halkın herhangi bir konuda referanduma katılmasıdır.

Çalışmamızın asıl konusunu oluşturması bakımından özellikle temsili demokrasinin sahip olduğu unsurlarla bu demokrasinin nasıl sağlandığı, günümüzde örneklerinin neler olduğu ve yerel yönetim-

¹¹ Gencay **Şaylan**, *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*, Ankara, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, 1998, s. 79.

¹² **Gözler**, s.117.

¹³ Yusuf Şevki **Hakyemez**, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 52, S. 4, Yıl: 2003, s. 71.

¹⁴ **Gözler**, s. 120.

lerin kendine özgü özellikleriyle temsili demokrasi anlayışını gerçekleştirip gerçekleştirmediklerinin incelenmesi gerekmektedir.

B. TEMSİLİ DEMOKRASİNİN UNSURLARI

Egemenliğin kullanılması bakımından halkın yönetime doğrudan veya dolaylı katılmasına göre yukarıda yapmış olduğumuz ayırım, temsili demokrasi kavramı açısından bazı unsurlar ortaya çıkarmaktadır. Bu unsurlar, demokrasi türleri arasında ayırım yapabilmemizi de sağlayan kriterler olarak düşünülebilir.

Temsili demokrasiler bazı unsurlara sahip olduğundan dolayı diğer demokrasi türlerinden ayrılır. Bu unsurlar;

- Seçimle gelen temsilcilerin varlığı,
- Ulusal parlamento,
- Halk tarafından seçilen yerel yönetimlerdir.

Bu unsurlar modern demokrasinin¹⁵ de kurucu unsurlarını oluşturur. Unsurların ortak özelliği, halkın iradesini yansıtacak mekanizmalardan bahsediyor olmasıdır. Özellikle bireylerin seçimlerde oy kullanması ile yönetime katılması, çağdaş demokrasilerde “demokratik siyaset” şeklinde bir kavramın kullanılmasına neden olur¹⁶.

Demokrasinin gerçekleşmesini sağlayacak en önemli araç, **seçimle gelen temsilcilerin varlığıdır**. Nitekim bireyler seçimlerde “seçme iradelerini” ortaya koymakta ve kendilerini temsil etmeye layık gördükleri kişi/kişileri seçmektedirler. Bu sayede temsili demokrasi anlayışı konusunda ilk adım atılmış olmaktadır. Seçimler ve oy verme, Batı demokrasilerinde “uygulama ilkeleri” olarak da

¹⁵ Modern demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarından birisi olarak, “ulus devlet” kavramına yer verilmesi dikkat çekici bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

¹⁶ Bingham **Powell**, Çağdaş Demokrasiler (Çev. Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1991, s. 17.

kabul edilmiştir¹⁷. Ancak DAHL'a göre "temsil", kökeni itibariyle demokratik olmadığından; bir unsur olarak demokrasi kavramı içerisinde yer alması da zamanla gerçekleşmiştir¹⁸.

Bir ülkede seçimlerin yapılması o ülkenin demokratikleşme yönünde ilk adımı attığının bir göstergesi kabul edilebilir; ancak seçimin yapıldığı her ülkenin demokratik olduğu söylenemez. Buna verilebilecek en iyi örnek; demokratikleşme adına seçimlerin yapılması ve daha sonra seçimi kazanan partinin başındaki kişinin diktatör olarak ülkeyi yönetmesidir. Nitekim Hitler döneminde Almanya'da, Nasyonal Sosyalist Parti seçimleri kazanmıştır. Seçim yapılmış olmasına rağmen Almanya, dikta rejimine teslim olmuştur. Demek ki seçimin yapılması, bir ülkenin mutlak anlamda demokrasiyi gerçekleştirdiğinin tek başına bir göstergesi olamaz. Bu nedenle, temsili demokrasinin tanımlanmasında başka unsurlara ihtiyaç duyulur.

Temsili demokrasinin unsurlarından ikincisi ise **ulusal parlamentoların** kurulmuş olmasıdır. Ulusal parlamentolar, demokrasilerin somut hale geldiği çatılar olarak tanımlanabilir. Zira parlamentolarda, halkın seçtiği temsilciler toplanır ve yönetimle ilgili kararlar alır, yasa hazırlar. Parlamentonun olmadığı yönetimlerde yönetilenler hakkında kararlar almak veya kurallar koymak, tek elde ve genellikle bir kişide ya da ailede toplanır. Demokrasi kavramına ters düşen bu durum, monarşi ya da aristokrasi olarak karşımıza çıkar. Demek ki ulusal parlamentoların olması, temsili demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için en önemli unsur olarak kabul edilebilir. Aksi halde, demokrasi dışında farklı yönetim şekilleri ortaya çıkmaktadır.

Bir başka unsur ise halk tarafından seçilen **yerel yönetimlerin** varlığıdır. Temsili demokrasileri diğer demokrasilerden ayırmaya

¹⁷ Toktamış Ateş, Demokrasi, Ankara, Beşinci Baskı, Ümit Yayıncılık, 1994, s. 168.

¹⁸ Robert Dahl, Demokrasi ve Eleştirileri (Çev. Levent Köker), Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 273.

yarayan ölçüt, yerel yönetimlerin varlığıdır. Çünkü yerel yönetimlerin olmadığı bir idari teşkilatlanmada, demokrasinin tamamen gerçekleştiği söylenemez. Yerel düzeyde seçimlerin yapılması ve o bölgede yaşayanların “mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması” ancak yerel seçimlerle ve bu seçimlerin sonucunda gelen temsilcilerle sağlanır. Yerel yönetimlerin seçim yolu ile belirlenmesi ise temsili demokrasileri güçlendirir. Nitekim kendisini yönetecek kişileri belirleyecek olan, yine orada yaşayan yerel halktır. Bu sayede, yerel halkın coğrafi açıdan daha sınırlı ve belirli bir coğrafyada temsil edilmesi gerçekleşir. Böylece temsili demokrasi yerel düzeyde sağlanmış olur.

Temsili demokrasinin gerçekleştirilmesini sağlayan unsurların her biri, birbiriyle bağlantılıdır. Birinin eksik olması, temsili demokrasinin ortaya çıkmasını engeller. Bu nedenle, bu unsurların **kümülatif nitelikte** olduğunu söyleyebiliriz. Bir diğer ifadeyle, unsurlardan sadece birinin eksik olması, temsili demokrasinin hâkim olmasını engeller.

II. YEREL YÖNETİMLER ve TEMSİLİ DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Yerel yönetimler, idari teşkilat şemasında “Yerinden Yönetim (Ademi Merkeziyet) Teşkilatı” çatısı altında yer alan ve yerinden yönetimlerin “yer yönünden” ya da “coğrafi yönden” nitelendirilmesi sonucunda ortaya çıkan kamu tüzel kişileridir.

Merkezi idare dışında, yerel bir topluluğun müşterek ihtiyacını karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik, özerk bir yönetim kademesine **yerel yönetim** denir. Söz konusu özerk yönetim kademesi, siyasi özerklik olarak anlaşılmamalıdır. Nitekim siyasi özerklik ile idari özerklik birbirinden farklı kavramlardır. Siyasi özerkliği kazanan bir topluluk, kural

koyma yetkisini de elinde bulundurur¹⁹. Bu bağlamda idari özerklik, yerel yönetimlerin özerkliğini ifade eder.

Merkezi idarenin, belli bazı yetkilerinin yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesi suretiyle yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak, belli coğrafi alanlara göre hizmet yürütürken; hizmet yerinden yönetim kuruluşları, coğrafi alanlara bakılmaksızın, kamu hizmetinin niteliğine göre oluşturulmuşlardır. Örneğin; yer yönünden yerinden yönetim (mahalli idare) olarak belediyeler, il özel idareleri ve köyler; belli bazı coğrafi alanlar dikkate alınarak ifade edilir. Oysa hizmet yerinden yönetim kuruluşları, hizmetin niteliğine göre sınıflandırılmıştır.

Yerel yönetimlerin, idari teşkilat içerisinde ayrı bir grup olarak düzenlenmesi, şüphesiz ki yerinden yönetim ilkesinin zorunlu bir sonucudur. Dünya çapında yerinden yönetim ilkesinin benimsenmediği herhangi bir sistemden söz etmek mümkün değildir. Sadece devletin siyasi yapısına göre idari yapısında değişiklikler gözlemlenebilir. Örneğin federal devlette yerinden yönetimler güçlüdür. Üniter devlette yerel yönetimler özerktir ama merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir. Vesayet denetimi ise yerel yönetimlerde özerkliğin sınırınıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarından birisi olan yerel yönetimler, ONAR tarafından farklı değerlendirilir. ONAR'a göre federal devletler, yerinden yönetim kavramı içerisinde düşünülmelidir²⁰

Yerel yönetim kademesi, bireylerin yönetime yerel düzeyde de olsa katılımını güçlendirmek; aynı zamanda bireylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını daha kolay ve daha çabuk karşılanmasını talep edebilmelerine imkân sağlamaktadır. Demek ki yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında etkili olan en önemli faktörler demokrasinin güç-

¹⁹ Turan **Yıldırım**/Nur **Karan**, İdare Hukuku/I, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 124.

²⁰ Sıddık Sami **Onar**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İsmail Akgün Matbaası, 1960, s. 486.

lendirilmesi ve müşterek ihtiyaçların kolaylıkla karşılanması olarak sayılabilir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasının ardından temsili demokrasinin gerçekleşip gerçekleşmediği sorusuna yanıt aranmıştır. Bu sorunun ortaya çıkmasındaki en önemli faktör ise yerel yönetimlerin kendisine özgü özelliklerinden birisi olan “özerklik”tir. Özerklik, yerel yönetimlerin demokrasiye hizmet etme özelliklerini geliştirdi mi; yoksa yerel yönetimlerin özerkliğinin olması, demokrasinin netleşmesi konusunda soru işaretlerine mi neden olmuştur? Bu soruların yanıtına, yerel yönetimlerin özellikleri ve temsili demokrasi ile özerklik kavramı arasında bir dengenin kurulup kurulmayacağı hususunda ulaşılabacaktır.

A. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI ve ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetimler, yerel müşterek ihtiyaçları gidermek üzere sunulan kamu hizmetlerinin -imar, ulaşım, temizlik gibi- yerel bir topluluğa ulaştırılmasını sağlayan idari bir birimi ifade eder. Bu idareler, merkezden yönetimlerin güç kaybetmesiyle meydana gelmiştir.²¹ Bu bağlamda merkezden yönetim ve yerinden yönetimler arasında ters orantı olduğu söylenebilir²². Nitekim merkezden yönetim güçlendikçe yerel yönetim güç kaybeder.

Yerel yönetimlerin tarihi, Roma İmparatorluğu dönemine kadar gider. Romalılar, ülkelerine yeni kattıkları toprak parçalarına *municipe* adını verirdiler ve bu bölgelerin bazı siyasi yetkileri vardı. Antik Yunan’da ise *polis* adı verilen yönetimler, yerel yönetimlerin ilk örneklerini oluşturmaktaydı.

²¹ Merkezi idarenin, yerel ihtiyaçlarla ilgili olarak yeterli donanıma sahip olmamasından dolayı, yerel yönetimlerin, merkezi idareden daha önce tarih sahnesine çıktığı da söylenmektedir.

Bahtiyar **Akyılmaz**/Murat **Sezginer**/Cemil **Kaya**, Türk İdare Hukuku, Ankara, Seçkin Kitabevi, 2009, s. 287-288.

²² Ruşen **Keleş**/Fehmi **Yavuz**, Yerel Yönetimler, Ankara, Turhan Kitabevi, 1983, s. 1.

Yerel yönetimler ilk olarak, 11.yüzyılda Batı Avrupa'da feodal ortaçağ kentlerinde tüccarların ticari ilişkilerindeki özerkliğinden doğmuştur. Ancak 11. yüzyıldan önce de antik kentlerde birtakım idari ve dini özerkliklerin yaşandığı bilinmektedir²³. Bazı yazarlar, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile kentleşmenin paralel olduğunu ileri sürmektedir²⁴.

Türkiye'de ise Batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkması yakın bir tarihe rastlamaktadır. Özellikle Osmanlı döneminde, bazı yerel kamu hizmetlerinin vakıflar tarafından veya esnaf kuruluşları tarafından yerine getirildiği bilinmektedir. Cumhuriyetten önceki ilk belediye, Fransa'dan esinlenilerek İstanbul'da 1854'te kurulmuştur. Bu bakımdan Türkiye, yerel yönetimlere geçişte yakın bir tarihsel geçmişe sahiptir.

Yerel yönetimlerin kuruluşunda, yerel düzeydeki "müşterek ihtiyaçların" tespit edilmesi ve bunların karşılanması düşüncesi hâkimdir²⁵. Bu düşüncenin de etkisiyle yerel yönetimlerin kuruluş amacı dikkate alındığında, bu birimlerin bazı özellikleri ortaya çıkar. **Klasik anlamdaki bu özellikler** şu şekilde sıralanabilir²⁶:

1. Merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiplerdir.
2. Kendi bütçeleri, kendine özgü gelirleri vardır.
3. Kendisine ait uzman çalışanları vardır.
4. Belli yerde yaşayan bireylerin o yerde yaşamalarından doğan yerel müşterek ihtiyaçlarına çözüm bulurlar ve bunlara ilişkin politikalar üretmek üzere yerel meclislere sahiplerdir.

²³ Halil **Kalabalık**, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 38.

²⁴ Birol **Ertan**, "Yerel Yönetim Kavramı", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.11, S. 1, (Ocak 2002), s. 22.

²⁵ Halil **Nadaroğlu**, Mahalli İdareler, İstanbul, Beşinci Baskı, Beta Yayın-Dağıtım, 1994, s. 28.

²⁶ **Kalabalık**, s. 37.

5. Merkezi idarenin, idarenin bütünlüğünün sağlanması için yerel yönetim üzerinde idari vesayet yetkisi vardır.
6. Yerel yönetimler özerktir.

Yerel yönetimler, seçimle gelen organları vasıtasıyla yönetilirler. Bir başka ifadeyle, yerel yönetimlerin kendilerini yönetecek organları, yine kendilerini seçen yerel halk tarafından belirlenir. Bu yönetimlerin seçimle gelen kendi idari organlarının olması, bunları merkezden yönetim teşkilatı dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olarak işlev görmelerini sağlar.

Bu yönetimlerin bir diğer özelliği, kendi bütçelerinin olmasıdır. Yani yerel yönetimler, kendi gelir kaynaklarını kendileri yaratabilirler. Örneğin il özel idareleri, mevzuata uygun olarak sermaye şirketi kurabilirler. Bir diğer ifadeyle yerel yönetimler, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının da etkisiyle kendi gelir kaynaklarını kendileri yaratabilir. Ancak bu faaliyet sırasında bu yönetimler tamamen serbest değildir. Kendilerini düzenleyen mevzuatın belirlediği sınırlar çerçevesinde hareket ederler. Gelir kaynaklarını oluşturmaları ve harcama yapmaları, mevzuata uygun olmalıdır. Bu kural, yerel yönetimlerin keyfi olarak hareket etmelerini engelleyici niteliktedir.

Yerel yönetimlerin bir başka özelliği ise kendilerine özgü uzmanlaşmış kadrolara sahip olmalarıdır. Bu özellik, en başta o yörede yaşayan halk tarafından bu idarelerin organlarının seçilmesiyle sağlanır. O yörede yaşayan yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması açısından çalışanlar arasında uzmanlaşmaya gidilmesi kaçınılmazdır. Danıştay'a göre "merkezi idarenin, idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca mahalli hizmetler üzerinde belediye bütçelerinin hazırlanması, memur ve işçi kadrolarının oluşturulması, onanması gibi aşamalarda yönlendirme, kısıtlama getirme yetkisinin bulunduğu, bir başka anlatımla, merkezi idare için öngörülen tedbirlerin mahalli idarelere de uygulanabileceğini kabul etmenin gerektiği" açıktır²⁷. Danıştay'ın böyle bir karara yer vermesi, yerel yönetimlerin ayrı bir kamu tüzel kişisi

²⁷ DİDDGK, 27.05.2004, E 2002/486, K 2004/599, DBB.

olmasını, özerk olmasını ve kendilerine özgü bazı özelliklere sahip olmalarını pekiştirici niteliktedir.

Yerel yönetimlerin kuruluş amacı, Anayasa'nın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına göre “.. il, belediye, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” ibaresiyle belirlenmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin bir başka özelliği, o coğrafyada yaşayan bireylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarının neler olduğu ve bunların nasıl giderileceğine dair politikaların üretilmesidir. Bu politikaların üretilmesi sırasında, yerel demokrasinin²⁸ gelişmesi konusunda yerel yönetimler büyük bir görev üstlenir. Buna karşılık, yerel demokraside yerel gelir dengesizliklerinin olması ve sivil toplumun güçsüzleşmesi, yerel yönetimlerde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasını da zorlaştırmaktadır²⁹.

Yerel yönetimlerin son özelliği olan “özerklik” ise bu yönetimlerin sakıncalarını ortadan kaldırmakla birlikte, merkezi idarenin gücünün tamamen yok olmasını da önler. Yerel yönetim özerkliğinin, merkezi idarenin gücünün tamamen ortadan kalkmasını önleme özelliği; merkezi idarenin, bazı konularda yerel yönetimler üzerinde “idari vesayet” yetkisi kullanmasıyla ortaya çıkar. Bir başka ifadeyle, merkezden yönetim, yerel yönetimlerin tüm işlemleriyle ilgili olarak bizzat karar alma ya da onlara emir verme şeklinde bir yetkiye sahip olmasa da mevzuatta belirlenmiş şekliyle merkezden yönetim kuruluşları, yerel yönetimlerin bazı işlemlerinin denetimi veya bazı hususlara ilişkin tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir. İdari vesayet yetkisi olarak isimlendirilen bu yetki, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesine

²⁸ Söz konusu “yerel demokrasi” kavramı, yerel düzeyde siyasal olgunluğun gelişmesi ve demokratik anlayışın benimsenmesi bakımından önem arz etmektedir. Nuri **Tortop**/Burhan **Aykaç**/Hüseyin **Yayman**/Akif **Özer**, Mahalli İdareler, Ankara, Nobel Yayın-Dağıtım, Ekim 2008, s. 19.

²⁹ Ender Ethem **Atay**, İdare Hukuku, İkinci Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009, s. 265.

hizmet eder. Böylece yerel yönetimlerin, merkezden tamamen kopması engellenmiş olur.

Anayasa'nın 127'nci maddesi, bu yetkinin anayasal dayanağını oluşturur. Fakat bu yetkinin nasıl kullanılacağını Anayasa, yasakoyucuya bırakır. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın devletlere yüklediği yükümlülüklerden birisi de, hem anayasal hem yasal anlamda yerel yönetimlerde özerkliğin kuvvetlendirilmesidir³⁰.

B. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK

Yerel yönetimlerin temsili demokrasiyle ilişkisi bakımından incelememiz gereken en önemli özellik, bu idarelerin "özerk olmasıdır". Özerklikten anlaşılması gereken nedir? Yerel yönetimlerin özerk olması sadece karar alma süreci açısından mı düşünülmelidir? Bu bağlamda, yerel yönetimler ve temsili demokrasi ilişkisini incelerken şu sorulardan hareket edilmesi, belirleyici olacaktır:

- Yerel yönetimlerde özerklikten anlaşılması gereken nedir?
- Yerel yönetimler ne kadar özerktir?
- Yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırı var mıdır?
- Yerel yönetimlerin özerk olması, tek başına temsili demokrasiyi gerçekleştirebilir mi?

İlk olarak özerklik kavramının açıklığa kavuşturulması gerekir. Özerklik, etimolojik olarak *auto* ve *nomos* sözcüklerinden oluşmuş olup "birisinin kendi kendine kendi kuralını koyması" anlamına gelmektedir³¹. Özerklik, bir toplumu demokratik biçimde yönetmek amacıyla ve temel hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla bazı hizmetlerin yürütülmesiyle ilgilenen kurumların getirilmesiyle ortaya

³⁰ Bkz *infra*.

³¹ Adalet Bayramoğlu **Alada**, "Türkiye'de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 17, S. 4, (Ekim 2008), s. 7.

çıkıştır. Özerklik ile merkezden yönetimin sakıncaları en aza indirilmiş olur. Nitekim yerel yönetimlerde mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesinde yerel yönetimlerin sürekli merkeze danışarak karar alması, zaman kaybına ve hizmette aksamalara sebep olacağından; özerklik sayesinde yerel yönetimlerin yerel müşterek ihtiyaçların giderilmesinde merkeze danışmadan karar almaları ve bunları uygulamaları sağlanmıştır. Hatta özerkliğe dayanarak yerel yönetimler, kendi mali yapılarını oluşturma ve mali yönetimlerini gerçekleştirme imkânına da sahiplerdir. Kısacası, yerel yönetimlerin özerklik özelliği, sadece karar alma mekanizmalarında kendisini göstermez. Bu yönetimlerin ayrı bir bütçelerinin olması ve kendi gelirlerini kendilerinin yaratması, onların mali özerkliğinin de olduğunun en açık göstergesidir.

Bir başka açıdan özerklik, yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları altında, kamu yararı amacıyla, kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır³².

Özerk yerel yönetimler, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiplerdir. Karar alma haklarının serbestliği, bu yönetimlerin organlarının seçimle belirlenmesinden kaynaklanır. Bir başka ifadeyle, seçimler karar organlarını belirler; karar organları da özerk bir şekilde karar almalarını sağlar. Özerkliğin amacı, bazı yönetimlere nüfuz ve ayrıcalık sağlamak değildir. Hizmetlerin çabuk, basit ve ucuz görülmesine yardımcı olmak amacı taşır.

İl, belediye ve köy idareleri ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak, yerel hizmetleri görürler ve sahip oldukları organlar bakımından -il genel meclisi, belediye meclisi, köy ihtiyar meclisi- devlete benzerler. Bu yönetimler de bazı emir ve yasaklar koyarlar, kolluk denetimi yaparlar. Örneğin; belediye zabıtasının yerine getirdiği görev, yerel düzeyde uyulması gereken bazı kurallara uyulmadığı takdirde kolluk denetiminin yapılmasına ilişkindir.

³² Tortop/Aykaç/Yayman/Özer, s. 108.

Yerel yönetimlerde özerklik, bazı koşulları gerektirir. Bu koşullar; yerel yönetimlerin herhangi bir makamın ön iznine dayanmadan kesin karar alabilmeleri, organlarının bağımsız olması, yerel yönetimlerin maddi imkânlarının olmasıdır³³. Bir yerel yönetimin özerk olup olmadığının anlaşılabilmesi, sayılan bu koşulların ayrı ayrı incelenmesiyle mümkün olur. Bir yerel yönetimin, herhangi bir makama danışmadan kararlar alabilmesi ve bunları uygulayabilmesi; onun kesin karar alma yetkisini gösterir. Bu yönetimlerin karar alma mekanizmalarını oluşturan organlarının, o yörede yaşayan yerel halk tarafından seçilmesi, bu yönetimlerin özerklik özelliklerinin ortaya çıkmasına sebep olur. Nitekim yerel seçimlerle yerel demokrasi sağlanırken; aynı zamanda merkeze danışmadan kararlar alabilen bir yönetimin oluşmasına imkân tanınmaktadır. Son olarak yerel yönetimlerin, kendi maddi imkânlarını kullanarak kendi gelirlerini yaratmaları ve yerel bir bütçeye sahip olarak gelir-giderlerini dengelemeleri; bu yönetimlerin mali açıdan da merkezi yönetimden bağımsız olduklarını gösterir. Bu idarelerin mali özerkliklerini sağlayan bu unsur, yerel yönetimlerde özerkliğin **karakteristik unsuru** olarak kabul edilebilir. Nitekim bir yerel yönetime özerklik kazandıran en önemli koşul, kanaatimizce “kendi gelirlerini kendilerinin oluşturması ve kendi bütçelerine sahip olmalarıdır”. Ancak göz ardı edilmemesi gereken bir başka husus da, yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanmasına yönelik bu koşulların bir arada düşünülmesidir. Aksi halde bir yerel yönetimin özerk olduğundan bahsedilemez.

Özerkliğin yerel düzeyde gerçekleşmesini sağlayan bu özellikler, “yerel demokrasinin” gelişmesi bakımından da önem taşır. Hatta yerel yönetimler, bazı yazarlar tarafından “demokrasinin okulu³⁴” ya da “demokratik terbiye kuruluşları³⁵” şeklinde ifade edilerek; yerel demokrasinin başlangıcı olarak kabul edilir. Zira demokrasi, daha

³³ Tortop/Aykaç/Yayman/Özer, s. 106-107.

³⁴ Oya Çitçi, Yerel Yönetimlerde Temsil, Ankara, TODAİE Yayınları No: 226, 1989, s. 7.

³⁵ Tortop/Aykaç/Yayman/Özer, s. 22.

küçük gruplarda benimsenirse; ülke çapında daha kolay uygulanması sağlanır. Ancak yerel yönetimlerin özerklik bağlamında, kendi karar organlarında siyasi kararlar almaları tamamen yasaktır³⁶. Ancak kendi görev alanlarıyla ilgili olarak ve yerel müşterek ihtiyaçları gidermek üzere yürüttükleri kamu hizmetiyle bağlantılı kararları alarak uygulayabilirler.

III. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM ÖZERKLİĞİNE BAKIŞ

Türkiye'de yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köy idaresinden oluşmaktadır. Bu yönetimler, yukarıda bahsettiğimiz yerel yönetimlerin tüm özelliklerini taşımaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak, Türk Anayasalarında çeşitli hükümlere yer verildiği görülür. Anayasalarımızda yer alan yerel yönetimlere ilişkin hükümler, birbirini tamamlar nitelikte olsa da farklı özellikler taşımaktadır³⁷. Söz konusu farklılıklar daha çok, "yerel yönetim özerkliği" kavramı üzerinde yoğunlaşır. 1876 Anayasası'nda yerel yönetimlere idari ve mali yönlerden özerklik sağlayacak herhangi bir hükme rastlanmamaktadır. Çünkü bu Anayasa, yerel yönetimlere idari özerklik özelliğini kazandıracak olan organları, genellikle yerel yönetimin karar organı olarak değil; bir danışma organı olarak kabul etmiştir³⁸.

1921 Anayasası'nda ise açıkça yerel özerklikten söz edilmemiş olmasına rağmen, 11'inci maddesine bakıldığında; il idaresi bakımından özerkliğe vurgu yapıldığı gözden kaçmamaktadır. 1921 Anayasası'na göre yerinden yönetim ilkesi, asli ve genel bir ilkedir³⁹. Bu ilkenin asliliği ve genelliği, Anayasa'da bu ilkenin özellikle düzenlenmesi gerektiği şeklinde yorumlanabilir.

³⁶ Şeref Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1967, s. 2.

³⁷ Fatih Kırışık/Özcan Sezer, "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.15, S. 2, (Nisan-2006), s. 1.

³⁸ Kırışık/Sezer, s. 10.

³⁹ Yıldırım/Karan, s. 117.

1921 Anayasası'yla başlayan yerel yönetimlerde özerklik vurgusu 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da gelişerek devam etmiştir. 1924 Anayasası, yerel yönetimlerde özerklik kavramına yeteri kadar yer vermeyerek, merkezden yönetimin yerel yönetimler karşısında vesayet yetkilerini kullanma konusunda güçlü olduğu izlenimi verir. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasalarında bu durum oldukça değişmiştir. Zira demokrasi ve özgürlüklere ilişkin geniş düzenlemelere yer veren 1961 Anayasası, bu özelliğini yerel yönetimlere de yansıtarak; mali açıdan yerel yönetimlerde görev ve gelir arasında bir denge kurulmasını öngörmüştür⁴⁰. 1982 Anayasası'nın ise yerel yönetimlerin özerkliği kavramına, dolaylı vurgular yaptığı ve 1961 Anayasası'na göre özerklik konusunda daha geride kaldığı sonucuna ulaşılır. Buna verilebilecek en iyi örnek, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisininin, 1982 Anayasası'nda güçlendirilmiş olmasıdır.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, yerel yönetimlerin özerkliğine dayanak olarak gösterilebilecek anayasal düzenlemeler söz konusudur. Türkiye'de yerel yönetimlerde özerklikle ilgili olarak 1982 Anayasası'ndaki ilk hüküm 127'nci maddede yer alır. Anayasa'nın 127'nci maddesinin birinci fıkrasına göre, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Anayasa'nın bu düzenlemesi, yerel yönetimlerin özerk olduğunu açıkça belirtmemiş olsa da, yerel yönetimlerin organlarının seçimle iş başına gelmeleri gerektiğini belirterek, özerkliğe dolaylı da olsa vurgu yapmıştır. Bu bakımdan 1961 Anayasası'nın 1982 Anayasası'na göre, yerel yönetimlerde özerklik konusunda daha geniş düzenlemelere yer verdiği sonucuna varılabilir.

⁴⁰ TODAİE, "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu", Kamu Yönetimi Araştırması, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s. 16'dan akt: **Kırışık/Sezer**, s. 19-20.

Öte yandan, Anayasamızda böyle bir düzenlemenin olmasının esas nedeni, Avrupa Konseyi'nin 1981-1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliğiyle ilgili bazı ilkeleri tartışarak bir karar tasarısını kabul etmiş olmasıdır. Bu şart, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı** olarak bilinmektedir ve Türkiye bu şartı 21 Kasım 1988'de imzalamıştır. Avrupa Konseyi'nin söz konusu Özerklik Şartı'nı imzalayan devletlere yüklediği sorumluluk, "**yerel yönetimlerin özerkliğinin, ülke Anayasaları tarafından özel olarak düzenlenmesidir.**" Türkiye de bu taahhüdü yerine getirerek, yerel yönetimlerin özerkliğini Anayasal güvence altına almıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın düzenlediği konuları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini yerine getirme konusunda genel bir yetkiye sahip olmalı.
- Yerel yönetimler, hizmetlerini etkin ve verimli hale getirmek için kendi iç düzenlerini kendileri oluşturmalı. (personel atanması, personelin yetiştirilmesi gibi.)
- Yerel yönetimlerin denetlenmesinin nasıl olacağı, Anayasa ve kanunlarla tespit edilmelidir.
- Yerel yönetimler, kanunun kendilerine verdiği yetkiler içerisinde kalmak şartıyla kendi gelir kaynaklarını oluşturabilirler.
- Yerel yönetimlerin özerkliği, gerçek olmalı ve yerel halkın temel hak ve özgürlükleri korunmalı, demokrasi güçlendirilmelidir.

Yerel özerklik ilkesi, bu Şart ile ilk kez uluslararası bir sözleşme ile dünya genelinde geçerlilik kazanmıştır. Türkiye, bu Şart'ın bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır. Şart'ın temel prensibi, taraf olan devletlerin yerel yönetimlerinin siyasal, idari ve mali yönden özerkliklerini güvence altına almaktır.

Anayasal dayanakları da bulunan yerel yönetimlerin, kendi kanunları da vardır. Bu Kanunlar, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu Türkiye'deki yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatı oluşturur.

Ayrı mevzuatları olan ve yerel yönetimlerin genel özelliklerini taşıyan il özel idareleri, belediyeler ve köyler ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip, ayrı malvarlıkları ve bütçeleri olan, uzmanlaşmış çalışanlara sahip, yerel meclisleriyle karar alabilen, özerk yönetimlerdir.

A. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili inceleyebileceğimiz yasal düzenlemelerden ilki, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde il özel idaresinin tanımı verilmiştir. Bu tanımda geçen ve il özel idarelerinin " ... idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olduğunu belirten madde, yerel yönetimlerde özerkliği açıkça düzenlemiştir.

İl özel idareleri açısından özerkliği destekleyen diğer düzenlemelere baktığımızda, aynı Kanun'un 9'uncu maddesinde il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin yerel halk tarafından seçileceğine yer verildiğini görmekteyiz. Bu düzenleme de il özel idarelerinin idari özerkliğine vurgu yapar.

İl özel idaresinin gelirlerinin düzenlendiği 42'nci maddede de, bu idarenin kendisi için yaratabileceği gelir kaynaklarının hangi kalemlerden oluştuğu belirtilir. Örneğin; kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; il genel meclisi tarafından belirlenen tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler söz konusu gelir kaynakları arasında sayılabilir.

Özerklik ve yerel yönetim ilişkisi açısından inceleyebileceğimiz ikinci hukuksal düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu da "Tanımlar" başlıklı 3'ncü maddesinde belediyelerin "idari ve mali özerkliğe" sahip olduklarını ifade eder. Ayrıca 15'nci maddede yer alan belediyelerin yetkileri arasında sayılan "belde sakinlerinin mahalli

müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak." yetkisi, belediyelerin idari özerkliklerini doğrulamaktadır.

Yerel yönetimlerin, Anayasa ve mevzuat ile güvence altına alınmış özerklikleri, sınırsız mıdır? Bu sorunun yanıtı ise idarenin bütünlüğü ilkesinde yer almaktadır. Anayasa'nın 123'üncü maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesi, idare hukukunun en esaslı ilkelerinden birisi olmakla birlikte; yerel yönetimlerde özerkliğin sınırını oluşturmaktadır. Ancak bu temel ilke, söz konusu sınırı; "idari vesayet yetkisi"nin merkezi idare tarafından kullanılmasıyla oluşturur. Bir diğer ifadeyle, idari vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin özerkliğinin bir sınırı olduğunu belirten; aynı zamanda da idarenin bütünlüğü ilkesine hizmet eden bir araçtır.

Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'nın 127'nci maddesinin 5'nci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; "*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*" Yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasında hiyerarşik bir ilişkinin varlığından söz edilemez. Bu sebeple merkezi idare yerinden yönetim kuruluşları üzerinde *hiyerarşik denetim* yetkisini kullanamaz. Merkezi idarenin bu kuruluşlar üzerinde yalnızca *idari vesayet yetkisi* vardır. Bu yetki, Devletin birliğini ve genel menfaatleri koruma amacına yönelik olduğu gibi, aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarını da korumayı amaçlar⁴¹. Nitekim idari vesayet yetkisi ile merkezi idare hem kendi bütünlüğünü hem de yerel yönetimleri korumaktadır⁴². Söz konusu yetkinin, Devletin birlik ve bütünlüğünü koruma özelliğinin dışında; yerel yönetimlerin de korunmasını sağlama özelliği dikkat çekicidir.

⁴¹ Bkz. Anayasa m. 127/5.

⁴² **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**, s. 106 vd.

Yerel yönetimlerin idari vesayet yetkisinin kullanılmasıyla özerkliklerinin zarar göreceği düşüncesinin tamamen doğru olmadığı da bu tespit sayesinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim hukuk düzeni, yerel yönetimlerin özerkliği ile merkezi idarenin denetim yetkisi arasında bir denge kurmuş ve bu denge sonucunda da bu kuruluşların varlığının korunmasını amaçlamıştır. Ancak özerklik ile idari vesayet arasındaki iç ilişkide; ters orantının olduğu da dikkatten kaçmamalıdır. Bir başka deyişle, denetim arttıkça özerkliğin alanı daralmaktadır. Ancak bu denetimin, yerel demokrasiyi de daralttığı düşünülmemelidir. Aksine, idari vesayet denetimi ile yerel demokrasi nin kötüye kullanılarak; kanaatimizce **“kendi kendini yok etmesi”** de engellenmiş olur.

B. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK ile TEMSİLİ DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Yerel yönetimlerde özerkliğin arttırılması ile merkezden yönetim ilkesinin fazla anlam taşımayacağı bir gerçektir. Bu nedenle özerklik-merkezden yönetim arasındaki ilişki, Anayasal ve yasal düzenlemelerle sağlanmalıdır. Ancak bu yapılırken, temsili demokrasi nin güçlendirilmesi ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında doğrudan bir bağın olduğu da gözden kaçmamalıdır.

Temsili demokrasi ile yerel yönetim özerkliği arasındaki ilişkinin belirlenmesi, temsili demokrasi nin unsurlarının yerel yönetimlerle birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğinin incelenmesiyle mümkün olabilir. İlk bölümde de bahsettiğimiz gibi temsili demokrasi nin unsurları; seçimle gelen temsilcilerin varlığı, ulusal parlamento, halk tarafından seçilen yerel yönetimlerdir. Temsili demokrasi ile yerel yönetimlerde özerklik arasındaki ilişkinin kurulmasında; **“yerel yönetimlerin özerk olması ve bu özerkliğin idari vesayet ile sınırlandırılması”** unsurunun da söz edilen unsurlara eklenmesi gerektiği kanısındayız. Zira özerklik olmadan yerel yönetimlerin temsili demokrasi anlayışı içerisinde düşünülmesi mümkün değildir. Aynı zamanda, sınırsız bir özerklik ile de yerel demokrasi -temsili demok-

rasinin sağlanması güç hale gelmektedir. Hatta bu yönetimlerde özerkliğin arttırılmasıyla temsili demokrasilerin etkisinin de artacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Temsili demokrasi ile özerklik arasındaki bağ, idari vesayet gibi idarenin bütünlüğünü sağlayacak mekanizmaların muhafaza edilmesiyle sağlanabilir. İdari vesayet denetimi dışında, temsili demokrasi ile özerklik ilişkisini sağlayacak ikinci bir mekanizma ise Anayasal düzenlemelerdir. Anayasamızın 123'üncü maddesi, "İdarenin Bütünlüğü"nü düzenlemiş ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dikkat çekmiştir. Anayasa'da bu ilkenin düzenlenmesinin anlamı, yerel yönetimlerin özerk olmasına rağmen merkezi idareden tamamen kopuk olmadığı, idarenin bir bütün halinde faaliyetlerini yürüteceğinin vurgulanmasıdır. Bu bakımdan 1982 Anayasası, çok açık bir ifade kullanmasa da yerel yönetimlerin özerkliğinin idarenin bütünlüğü ilkesiyle sınırlı olduğunu ifade etmiştir. Anayasanın bu vurgusu, idarenin bütünlüğü ilkesinin, yerel yönetimlerde özerklik ve temsili demokrasi arasındaki bağın kurulmasına Anayasa'nın da destek verdiğini gösterir.

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin özerk olması esastır. Temsili demokrasinin gerçekleştirilmesi açısından ise bu bir zorunluluktur. Ancak özerklik mutlak değildir. Hatta yerel yönetimlerin tamamen güçlendirilmesi, nihai bir amaç olarak değil; "modern yerelleşme" şeklinde ifade edilen nihai amaca ulaşmak için bir "ara amaç" olarak benimsenmelidir⁴³. Yerel yönetimlerde özerkliğin sınırlarını şu şekilde belirleyebiliriz:

- Üniter devlet,
- İdari vesayet yetkisi,
- Anayasal ilkeler-idarenin bütünlüğü ilkesi.

⁴³ **Devlet Planlama Teşkilatı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No: 2538, Ankara, 2001, s. 10.

Tüm bu kavramlar, temsili demokrasi ile yerel yönetim özerkliği arasındaki bağı yönelik bir denge mekanizmasının kurulmasını sağlamaktadır. Ancak günümüzde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma adı altında yapılan düzenlemeler ve Avrupa Konseyi Özerklik Şartı'nın getirdiği yükümlülüklerin de etkisiyle, yerel yönetimlerin özerkliklerinin kuvvetlendirildiği de gözden kaçmamaktadır. 2005 yılında çıkarılan yeni yerel yönetimlere ilişkin yukarıda bahsettiğimiz kanunlar⁴⁴, bu tespiti doğrulamaktadır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Günümüze gelinceye kadar demokrasi, bir gelişim sürecinden geçmiştir. Bu gelişim süreci, günümüzde de hızlı bir şekilde devam etmektedir. Demokrasi'nin eski Yunan site devletlerinde doğrudan uygulanmasından günümüze doğru geldikçe; bu uygulamaların, yerini dolaylı demokrasiye bıraktığı sonucuna ulaşılmaktadır. Söz konusu değişim, bazı yazarlarca "modernleşme" olarak adlandırılmış; ancak Rousseau tarafından demokrasinin gerçek bir demokrasi olarak varlığını sürdürmesinin doğrudan demokrasiyle mümkün olacağı görüşü ileri sürülmüştür.

Kanaatimizce, demokrasi kavramının da zaman içerisinde değişikliğe uğraması ve çağı ayak uydurması kaçınılmaz bir gerçektir. Bu nedenle, demokrasinin doğrudan olma özelliğinin giderek, dolaylı -temsili demokrasi- anlayışına yönelmesi yadırganacak bir durum olmamalıdır. Nitekim dünyada nüfusun hızla artması, ülkelerin demokrasiyi azami düzeyde gerçekleştirme konusunda yeni çözümlere başvurmalarına da yol açacaktır. Ancak teknolojik gelişmelerden de yararlanılarak, temsili demokrasinin temsilciler aracılığı ile demokrasi olmasından kaynaklanan sakıncalarının giderilmesi sağlanabilir. Özellikle elektronik devlete (e-devlet) geçilen günümüzde, herkesin yönetime katılabilmesine imkân sağlayan yenilikçi çözümler de düşünülebilir.

⁴⁴ Bkz *supra*.

Türkiye’de de temsili demokrasi anlayışının hâkim olduğu gözden kaçmamaktadır. Türk idare teşkilatında yerel yönetimlere özerklikle ilgili birçok yetki tanındığı da temsili demokrasi anlayışının yerel yönetimler bakımından da kabul edildiğinin en somut kanıtıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerk olduğunun ilk göstergesi, 1921 Anayasası olsa da, 1982 Anayasası’nın 127’nci maddesinde, 1961 Anayasası’na göre daraltılmış olsa da özerklik kavramı yer alır. Anayasa’nın 127’nci maddesinin birinci fıkrası, yerel yönetimlerin özerk olduğunu açıkça belirtmemiş olsa da, yerel yönetimlerin organlarının seçimle iş başına gelmeleri gerektiğini belirterek, özerkliğe dolaylı da olsa vurgu yapmıştır.

Özerklikle ilgili diğer göstergeler, yasal düzenlemelerle sağlanmıştır. Hukuk devleti ilkesine uygun olan bu kapsamlı düzenlemeler, yerel yönetimlerde temsili demokrasi anlayışını güçlendirmektedir.

Günümüzde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma adı altında yapılan düzenlemeler ve Avrupa Konseyi Özerklik Şartı’nın getirdiği yükümlülüklerin de etkisiyle, yerel yönetimlerin özerkliklerinin kuvvetlendirildiği de gözden kaçmamaktadır. 2005 yılında çıkarılan yeni yerel yönetimlere ilişkin kanunlar, bu tespiti doğrulamaktadır.

K a y n a k ç a

- **Atay**, Ender Ethem; *İdare Hukuku*, İkinci Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009.
- **Ateş**, Toktamış; *Demokrasi*, Ankara, Beşinci Baskı, Ümit Yayıncılık, 1994.
- **Akyılmaz**, Bahtiyar/**Sezginer**, Murat/**Kaya** Cemil; *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.
- **Bayramoğlu Alada**, Adalet; "Türkiye'de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek," *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 17, S. 4, (Ekim 2008), s. 5-44.
- **Dahl**, Robert; *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çev. Levent Köker), Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.
- **Dahl**, Robert; *Demokrasi Üstüne* (Çev. Betül Kadioğlu), Ankara, Phoenix Yayınevi, Eylül 2001.
- **Devlet Planlama Teşkilatı**, *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No: 2538*, Ankara, 2001.
- **Esen**, Bülent Nuri; "Demokrasi Üzerine," *Oğuzoğlu'na Armağan*, 1972, s. 596-606.
- **Ertan**, Birol; "Yerel Yönetim Kavramı," *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.11, S. 1, (Ocak 2002), s. 22-30.
- **Gözler**, Kemal; *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2002.
- **Gözübüyük**, Şeref; *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara, TODAİE Yayın No: 74, 1964.
- **Hakyemez**, Yusuf Şevki; "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 52, S. 4, Yıl: 2003, s.70-92.
- **Kalabalık**, Halil; *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005.

- **Kapani**, Münci; Kamu Hürriyetleri, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1964.
- **Kapani**, Münci; "Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar," Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.
- **Keleş**, Ruşen/**Yavuz**, Fehmi; Yerel Yönetimler, Ankara, Turhan Kitabevi, 1983.
- **Kırışik**, Fatih/**Sezer**, Özcan; "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler," Çağdaş Yerel Yönetimler, C.15, S. 2, (Nisan-2006), s. 5-30.
- **Onar**, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.
- **Powell**, Bingham; Çağdaş Demokrasiler (Çev. Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1991.
- **Sartori**, Giovanni; Demokrasi Kuramı (Çev. Deniz Baykal), Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, Yayın No: 23, 1977.
- **Şaylan**, Gencay; Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, 1998.
- **Todaie**, "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu," Kamu Yönetimi Araştırması, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992
- **Tortop**, Nuri/**Aykaç**, Burhan/**Yayman** Hüseyin/**Özer**, Akif; Mahalli İdareler, Ankara, Nobel Yayın-Dağıtım, Ekim 2008.
- **Uygun**, Oktay; Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları, İnkılâp Yayınevi, 2003.
- **Yıldırım**, Turan/**Karan**, Nur; İdare Hukuku/I, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.
- **Yılmaz**, **Aytekın**; Modern Demokrasi: Gelişimi ve Sorunları, Yeni Türkiye Yayınları, 2000.

Kısaltmalar

akt.	: Aktaran
Bkz	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DBB	: Danıştay Bilgi Bankası
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
K.	: Karar
S.	: Sayı
s.	: sayfa
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd.	: ve devamında

