

Turkey's Unheard Voices | 

Türkiye'nin Hukuki Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Rolü: Özerklik ve Sınırlamalar

Deniz Kongar

Özet

1982 Anayasası'nın 127. Maddesi ile Türkiye'de yerel yönetimler bir kurum olarak tanımlanmış; belediyelere, özel idarelere ve köylere, yerel ihtiyaçları karşılayacak hizmetleri yönetme yetkisi, seçilmiş meclisler ve mali özerklikle birlikte verilmiştir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na olan bağlılığı nedeniyle, hükümet 1980'ler ile 2000'ler arasında yerel yönetimlerin idari ve mali bağımsızlıklarını artırmayı hedefleyen birçok reform gerçekleştirmiştir. Ancak idari vesayet sistemi, atanan kaymakamlar ve bakanlıklar aracılığıyla merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü sağlar ve bu durum yerel özerkliği sıkça kısıtlamaktadır. Son merkezileşme süreci, merkezi yetkililerin şehir planlaması ve bütçeleme üzerinde güç kazandığı bir eğilimi göstererek demokratik temsilin tehlikeye girmesine neden olmaktadır. Araştırma, Türkiye'nin üniter devlet yapısının, tarihi ve mevcut siyasi koşullarıyla birlikte, ulusal birliğin korunması adına yerel özerkliği sınırlayan, yargısal denetimi ve vatandaş katılımını kısıtlayan bir hukuk sistemi oluşturduğunu ve bunun etkin yerel yönetim faaliyetleri için sürekli engeller yarattığını ortaya koymaktadır. Bu çalışma, Türk yerel yönetimlerinin hukuki alandaki işleyişini, merkezi otoritenin getirdiği sıkı sınırlamalar karşısında sahip oldukları bağımsızlık bağlamında analiz etmektedir.

Merkezileşmenin Mirası: 1982 Öncesi Türkiye’de Erken Dönem Yerel Yönetimler

Türkiye hukuk sisteminde yerel yönetimlerin evrimi, modern cumhuriyetin kurulmasından çok daha önceye, Osmanlı idari geleneğine dayanmaktadır ve sonraki reformlara tabi olmuştur. 20. yüzyıl öncesi Osmanlı sisteminde, merkeziyetçi olmayan bir yönetim biçimi vardı; yerel yönetim, dini liderler veya görevlilerden oluşan cemaat yönetimi ve aynı zamanda padişahın genel yönlendirmesi altındaki atanmış yetkililer aracılığıyla sağlanıyordu. Kasaba ve köyler, vergilendirme, adalet ve kamu işleri gibi yerel işleri yönetmek için önemli ölçüde bağımsızlığa sahip olan yerel meclisler veya ileri gelenler tarafından yönetiliyordu, ancak her zaman imparatorluk yönetiminin genel denetimi altında bulunuyordu.

19. yüzyıl ortalarında gerçekleştirilen Tanzimat reformları, yerel yönetimlerde daha resmi ve yapılandırılmış bir dönemin başlangıcını işaret eder. 1854 yılında kurulan İstanbul Belediyesi (İstanbul Şehremaneti), Türkiye’de modern belediyeçiliğin başlangıcı olarak kabul edilir. Bu dönemde, merkezi devleti güçlendirmek ve yerel yönetimlere asgari düzeyde yetki vermek amacıyla Avrupa modellerinden esinlenerek idari yapının modernizasyonu hedeflenmiştir. 1876 Anayasası ise kısa ve sınırlı kapsamına rağmen yerel idari birimlerin tanınmasının zeminini hazırlamış, ancak bu birimler hala padişahın otoritesi altındaydı. Yerel meclisler eğitim, sağlık ve altyapı gibi hizmetleri denetlemek üzere seçilmiş olsalar da, yetki alanları ulusal çıkarları gözeten atanmış valiler tarafından kısıtlanıyordu.

Osmanlı İmparatorluğu'nun I. Dünya Savaşı sonrasında çöküşü ve ardından gelen Kurtuluş Savaşı (1919–1922), yeni bir siyasi düzenin oluşması için zemin hazırladı. 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kurulması ve 1921 Anayasası’nın kabulü, ulusal egemenliğe doğru bir hareketin göstergesi oldu ve üniter yönetim sistemine büyük önem verildi. Bu anayasa, bazı yerel meclislere kamu hizmetlerini yönetme yetkisi tanısa da, savaş zamanı ve yabancı işgali döneminde birliği korumak amacıyla bu yetkiler sıkı bir şekilde merkezi otorite tarafından denetlendi. 1922’de saltanatın, 1924’te ise halifeliğin kaldırılması, gücün daha da merkezileşmesine ve geleneksel yerel önde gelenlerin rolünün zayıflamasına yol açtı.

1921 Anayasası’nın yerini alan 1924 Anayasası, ulusal egemenliği yeniden vurgulayarak bu eğilimi sürdürdü ve laik yönetime teşvik etti. Yerel yönetimler—belediyeler, özel idareler ve köyler—için sağlık ve eğitim gibi yerel ihtiyaçlara hizmet eden sabit görevler belirleyen bir hukuk sistemi kurdu, ancak bu yönetimler sıkı bir şekilde merkezi otoriteye bağlı kaldı. 1928 ve 1937 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri, Mustafa Kemal Atatürk’ün öngördüğü modern ve merkeziyetçi devlet yapısını inşa etme hedefiyle sistemi daha da laik hale getirdi. Bu dönemde yerel demokrasi önemsizdi ve seçilen meclisler, temsilci olmaktan çok merkezin politikasının bir uzantısı niteliğindedi.

20. yüzyılın ortaları sorunlarla doluydu. 1950’de çok partili demokrasiye geçiş siyasi katılımı genişletmiş olsa da, yerel yönetimleri hala merkeziyetçi, ağır bir devlet yapısının içinde tutuyordu. 1960 ve 1971 darbeleri gibi askeri müdahaleler, yürütme yetkilerini güçlendiren ve yerel yönetimlerin de haklarını kısıtlayan anayasa değişikliklerini beraberinde getirdi. Örneğin, 1971-1973 yıllarındaki değişiklikler, siyasi şiddet ve ekonomik kaosa karşı düzeni yeniden tesis etmeyi amaçlayarak merkezi kontrolü daha da derinleştirdi ve yerel özerkliği sınırlandırdı. On yıllar boyunca merkezi güç ile yerel inisiyatif arasındaki bu çatışma devam etti ve 1982 Anayasası kapsamında daha radikal yasal yeniden yapılanmanın yolunu açtı.

Bu tarihsel bağlam, Osmanlı’nın yerinden yönetim anlayışından uzaklaşarak merkeziyetçi cumhuriyet rejimine doğru kademeli bir evrimi göstermektedir. Bu süreçte yerel yönetimler idari yetkiler kazansa da, her zaman ulusal birlik ve devlet otoritesini sürdürme zorunluluğu ile sınırlanmıştır. Böylece, özerkliğin tartışmalı ve belirleyici olduğu postmodern hukuk sisteminin temeli atılmış; bu sistem, kısmen bu erken evrimlerin mirası ve modern devletin ihtiyaçları tarafından şekillendirilmiştir.

Türkiye Hukuk Sisteminde Devletin Roller

Türkiye’nin hukuk sistemi, 1982 Anayasası’nda tanımlanan üniter devlet yapısı temelinde, merkeziyetçi güç ile sınırlı yerel yönetimlerin uyumlu işleyişini düzenler. Cumhurbaşkanlığı, yargı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bu sistemin temel taşlarını oluşturur; her biri ayrı işlevlere sahiptir: yürütme yetkisi, yargısal denetim ve yasama. Yerel yönetimler ise sıkı merkezi denetim altında toplumun yerel ihtiyaçlarını yönetir. Osmanlı’daki yerinden yönetimden modern cumhuriyetin merkeziyetçiliğine, 2017’deki başkanlık sistemine geçiş gibi yakın tarihli dönüşümlere kadar uzanan tarihsel deneyimlerin ürünü olan bu model, Türkiye’nin ulusu bütünleştirme ve demokratik katılımı sağlama arayışının yansımasıdır. 24 Mayıs 2025 itibarıyla, yeniden merkezileşme ve yerel özerklik tartışmaları, hukuk sistemindeki devlet rollerinin değişimini hâlâ gündemde tutmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), yasama yetkisini elinde bulunduran tek meclisli bir organ olup, beş yılda bir genel oyla seçilir. Yaklaşık 600 üyeden oluşan TBMM’nin temel görevleri arasında kanun yapmak, kanunları kaldırmak ve değiştirmek; ulusal bütçeyi karara bağlamak ve savaş ilan etmek gibi yetkiler yer alır. TBMM aynı zamanda yürütmeyi parlamento soruşturmaları yoluyla denetler. Üyeler, ulusal düzeyde yüzde 10’luk seçim barajıyla (küçük partilerin meclise girmesini engelleyen, hükümet istikrarını sağlamayı amaçlayan ancak çoğulculuğu sınırladığı gerekçesiyle eleştirilen bir reform) modifiye edilmiş nispi temsil sistemiyle seçilirler. Cumhurbaşkanı, yasaları veto etme veya anayasa değişikliklerini referanduma sunma yetkisine sahiptir; bu, 2017 Anayasası’ndan sonra yasamanın özerkliği üzerinde önemli bir denetim mekanizmasıdır. TBMM, 1950 yılında tek parti rejiminden çok partili demokrasiye geçişten itibaren askeri müdahaleler (1960-61, 1971-73, 1980-83) arasında dönemsel olarak görev yapmış ve her askeri müdahale sonrasında merkezi güçlendiren yeni anayasalar kabul edilmiştir. Parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş ise yasamanın göreceli gücünü sınırlandırmıştır.

Türkiye Cumhurbaşkanı, 2017 reformları sayesinde hem devletin hem de hükümetin başı olarak yürütme yetkisini elinde bulundurur. Cumhurbaşkanı, kabineyi atar, bakanlıkları kurar ve yönetir, bütçeyi hazırlar, altı aya kadar süren olağanüstü hal ilan eder ve politika yönlendirmesi üzerinde önemli kontrol sağlar. Cumhurbaşkanlığı tarafından yönetilen kabine, yasaları uygular ve yerel yönetimlerin denetimi de dahil olmak üzere ulusal idareyi yürütür. Cumhurbaşkanı, halk tarafından beş yıllık sürelerle, en fazla bir kez yeniden seçilmek üzere doğrudan seçilir ve belirli koşullar altında TBMM'yi feshetme yetkisine sahiptir. Bu merkeziyetçi yapı, 2017 öncesi parlamenter sistemden farklıdır; önceden bakanlar kurulu ve başbakan, cumhurbaşkanı ile birlikte yürütme yetkisini paylaşır ve cumhurbaşkanlığı daha çok sembolik bir makam niteliğindeydi. Cumhurbaşkanının yargıçlar ve üniversite rektörleri gibi ülkenin en üst düzey yetkililerini atayabilme yeteneği, yürütme yetkisinin kurumlar arasında dağılmasına neden olur. İçişleri Bakanlığı gibi bakanlıklar aracılığıyla yürütme, yerel yönetimler (belediyeler, iller ve köyler) üzerinde vesayet yetkisi kullanır; bu da bütçelerin onaylanması, kentsel planlama düzenlemesi ve yerel siyasete müdahale anlamına gelir. Bu gelenek, üniter devlet yapısının ulusal bütünlüğü koruma anlayışından kaynaklanmaktadır. Kamuoyunda tartışılan son öneriler, sosyal yardım ve kentsel yenileme yetkilerinin vali ofisleri ve bakanlıklara devredilmesi gibi daha fazla merkeziyetçiliği içermektedir.

Hukukun üstünlüğü yargı tarafından sağlanır. Yargı, yasaları yorumlamak ve anayasal hakları korumaktan sorumludur. Başlıca kurumlar arasında, yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemek ve seçimleri gözetmekle görevli Anayasa Mahkemesi; medeni ve ceza davalarında en yüksek mahkeme olan Yargıtay; ve idari uyuşmazlıklara bakan Danıştay bulunur. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim kararlarına karşı eylemleriyle ilgili uyuşmazlıklar da yargı tarafından çözülür. Yargının rolü, Osmanlı dönemindeki Şeriat mahkemelerinden 1926'da Avrupa hukuk sistemlerinden esinlenen medeni hukuk sistemine evrilmiştir.

Yerel yönetimler; köyler, özel idareler ve belediyelerden oluşur. Belediye Kanunu (5393 sayılı Kanun) ve Özel İdareler Kanunu (5302 sayılı Kanun) gibi mevzuatlar kapsamında su temini, atık yönetimi, ulaşım ve imar planlaması gibi hizmetlerin denetlenmesinden sorumludurlar. Anayasa'nın 127. maddesine göre, yerel ihtiyaçları karşılamak üzere seçilmiş meclisler ve belediye başkanlarından oluşan demokratik organlardır. Ancak, seçilmiş olmalarına rağmen yerel yönetimler güçlü bir merkezi denetim altındadır. Valiler ve bakanlıklar (cumhurbaşkanı tarafından atanır) yerel kararları veto edebilir, bütçeleri onaylayabilir ve ulusal mevzuata uyulmadığı iddiasıyla müdahalede bulunabilirler. Bu vesayet sistemi, Türkiye'nin üniter devlet yapısını yansıtmakta ve özellikle Kürt nüfusunun varlığı gibi etnik çeşitliliğin yarattığı bölgesel ayrışma riskini önlemeyi amaçlamaktadır. Kamuoyunda merkeziyetçilik son dönemde evrensel tartışma konusu olurken, belediyelerin bütçe ve sosyal yardım gibi yetkilerinin ulusal kurumlara devredilmesi önerileri artan merkezi kontrol eğilimini göstermekte; bu ise yerel demokrasiyi zayıflattığı yönünde eleştirilmektedir.

Genel Değerlendirme

Türkiye'nin 1982 Anayasası ile kurulan ve 1982 sonrası yapılan reformlarla şekillenen anayasal çerçevesi, merkeziyetçi güç ile sınırlı bölgesel özerklik arasında hassas bir denge kuran üniter bir sistemi öngörür. 24 Mayıs 2025 itibarıyla, bu sistem merkeziyetçilik geleneğini, değişen siyasi dinamikleri ve özellikle yürütme, yasama, yargı organları ile yerel yönetimler arasında devam eden demokratik yönetim tartışmalarını yansıtmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), 600 milletvekilinden oluşan yasama organı olarak yasama yetkisine sahiptir; yasaları çıkarır, bütçeleri onaylar ve yürütmeyi denetler. Ancak, 2017'deki anayasal değişiklikle cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi ve başbakanlık makamının kaldırılmasıyla birlikte TBMM'nin yetkileri azalmıştır ve yürütme yetkileri merkezileşmiştir. Ayrıca, yüzde 10'luk seçim barajı küçük partilerin Meclis'e girmesini sınırlandırmakta ve bu durum, 2002'den beri iktidarda olan AKP gibi büyük partilerin gücünü yoğunlaştırma eğilimi yaratmaktadır.

Yürütme yetkisi artık neredeyse tamamen cumhurbaşkanında toplanmıştır; 2018'den bu yana cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başıdır. Doğrudan halk tarafından beş yıllık bir dönem için seçilen cumhurbaşkanı, kabineyi atar, bütçeleri sunar, olağanüstü hal ilan eder ve ulusal ile yerel politika üzerinde geniş yetkilere sahiptir. İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerindeki idari vesayeti — bütçelerin onaylanması ve karar alma süreçlerine müdahale edilmesi — bunun somut bir örneğidir. Son dönemde belediyelerin sosyal yardım ve imar gibi yetkilerinin valilikler gibi merkezi kurumlara devredilmesini öngören öneriler, yeniden merkezileşme eğilimini göstermektedir. Eleştirmenler, özellikle muhalefetin yönettiği belediyelerde yerel demokrasinin zayıflatıldığını savunmakta; bu gerilim, 2019 yerel seçimlerinde CHP'nin İstanbul gibi kritik şehirleri kazanmasıyla daha da belirgin hale gelmiştir.

Yargı, hukukun üstünlüğünü korumakla yükümlüdür ve Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ile Danıştay'dan oluşur. Özerk olduğu iddia edilse de, 2016'daki başarısız darbe girişiminden sonra artan tasfiyeler ve 2017'de Yüksek Yargı Kurulu'nun (HSK) cumhurbaşkanlığına bağlanması nedeniyle yargı bağımsızlığına dair kaygılar büyümüştür. Bu durum, yürütme üzerindeki yargısal denetimleri zayıflatmış, özellikle belediyelerin merkezi kararları mahkemelerde itiraz ettiği durumlarda, mahkemelerin nadiren devlet aleyhine karar vermesine yol açmıştır.

Yerel yönetimler—belediyeler, özel idareler ve köyler—belediyeler kanunu (No. 5393) gibi yasalar doğrultusunda su, çöp toplama ve ulaşım gibi hizmetleri sağlamakla yükümlüdür. Ancak, hareket özgürlükleri idari vesayet ilkesiyle sınırlıdır; bu ilke Türkiye'nin üniter devlet yapısından kaynaklanmakta ve özellikle Kürt azınlığın neden olduğu etnik çeşitlilik sorunları bağlamında bölgesel ayrışmanın önüne geçmeyi amaçlamaktadır. 1992'de kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı daha fazla özerklik talep etse de, Türkiye'nin mali ve idari bağımsızlık konusundaki tereddütleri bu şartın uygulanmasını sınırlamaktadır.

Zamansal olarak geriye dönük bakıldığında, Türkiye yönetimi Osmanlı'nın yerinden yönetim anlayışından Cumhuriyet'in merkeziyetçi yapısına, devlet otoritesini destekleyen 1960, 1971

ve 1980 darbeleriyle ilerlemiştir. 2017 reformları bu süreci sürdürmekte, ancak ulusal birlik uğruna yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden taviz vermektedir. Yine de, bu merkeziyetçilik farklı bölgelerin dışlanmasına ve demokratik seslerin susturulmasına yol açma riski taşımaktadır. Türkiye, üniter kimlik, uluslararası sorumluluklar ve yerel özerklik talepleri arasında bu güçleri dengede tutmayı hâlâ zorlanarak sürdürmektedir.

Kaynaklar

Sayan, Ö., Sayan, Övgün, B., & Ankara Üniversitesi. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özerkliği: Süregelen ve Güncel Bir Tartışma. *Humanities and Social Sciences Review*, 443–454.

<https://www.universitypublications.net/hssr/0302/pdf/VIE195.pdf>

Özkaya, Ö. (2019). Yerel Yönetimlerin Özerklik Sınırları. Pa.

https://www.academia.edu/84126572/Limits_of_Autonomy_of_Local_Governments