

# Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine

Dr. Zülfiye Yılmaz, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi

## **Not:**

*Kamu Hukukçuları Platformu'nun Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile birlikte 18-19 Ekim 2019 tarihlerinde Ataköy, İstanbul'da gerçekleştireceği Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi konulu toplantısında sunulmak üzere hazırlanan bu bildiri nihai metin değildir. Yazar tarafından gözden geçirilmiş nihai metin, toplantı sonrasında Kamu Hukukçuları Platformu web sitesinde ve toplantı kitabında yayımlanacaktır.*

*Sempozyum Düzenleme Kurulu*

## **Özet**

2017 yılında yapılan kapsamlı anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden etkilenen bir alan da yerel yönetimler hukukudur. Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde merkezden yerele doğru düzenlenen bu alan ve yerel yönetim organları arasındaki ilişki, 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında ilk kez aşağıdan yukarıya bir dalga ile hükümet sistemi değişikliğinin ve özellikle parlamenter sisteme geri dönüşün imkanını tartışmaya açmıştır. Karşılaştırmalı anayasa hukukunun gündemine girmekte olan metropollerin hukuki statüsü ve bu alandaki ekonomi-politiğin yönetimi, yasama organlarının yürütme karşısında geri plana düştüğü 21.yüzyıl anayasacılığının yönünü tayin yanında, ulus-devletin varlık nedenini sorgulatma gibi iddialara sahiptir. Hükümet sistemi ve cumhurbaşkanı işlemleri üzerinden bu tartışmaları Türkiye zeminine aktarmak bu çalışmanın temel hedefidir.

## **Abstract**

Local self-government law is one of the areas that have been affected by the comprehensive constitutional amendment of 2017 which introduced presidential governmental system (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi). Following the local elections of 31 March 2019, for the first time in the history of Ottoman-Turkish constitutional developments, local self-government law and the relationship between local self-government authorities' organs which have been traditionally organized in line with central politics led to

a discussion on the possibility of a revision in the governmental system and in particular to the return to the parliamentary system.

The legal status of the global metropolis and the management of its political economy in course of seeking its own path in the agenda of comparative constitutional law claim to determine not only the orientation of the 21st century's constitutionalism in which the legislative powers fall behind the executives but also remit in question the *raison d'être* of the nation-state. The main focus of this academic work is to transfer these discussions into Turkish case in the light of the current governmental system and the presidential acts.

## GİRİŞ

6771 sayılı Kanun<sup>1</sup> ile 2017 yılında 19. kez değişikliğe uğrayan 1982 Anayasası, bu son değişiklik uyarınca artık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ("CHS") olarak adlandırılan ve yasama organının yürütme üzerindeki siyasal denetimine önemli ölçüde<sup>2</sup> son veren, yürütmeye özellikle idari teşkilatın düzenlenmesi noktasında yasama yanında asli/ilk elden düzenleme yetkisi sunan, yürütme eksenli kuvvetler birliğine<sup>3</sup> yakın fakat kendine has bir hükümet sistemi<sup>4</sup> doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir.

Kanun uyarınca, Anayasa'nın yerel yönetimlere ilişkin özel maddesi olan 127. Maddede, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarında izni vermeye yetkili makam Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı olarak tayin edilmiş; bunun dışında bir değişiklik yapılmamıştır. Bununla birlikte, Anayasa Madde 106/Son (Bakanlıkların kuruluşu) ile Madde 123/3'teki (Kamu tüzel kişiliği kurulması) hükümlerinin, idarenin kanuniliği ilkesine istisna

---

<sup>1</sup> 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 21.01.2017, R.G. Tarih-Sayı: 11.02.2017-29976.

<sup>2</sup> Anayasanın 98-100. Maddeleri arasında düzenlenen TBMM'nin yürütmeyi denetleme yollarından parlamenter sisteme özgü gensoru usulü kaldırılmıştır (Md.99). Yine Md. 97 uyarınca TBMM görüşmelerinin açık olması dolayısıyla kamuoyunun ve Meclis'in bilgilendirilmesini sağlayan sözlü soru da ilga edilmiştir. Yeni sistemde yürütme tek başlı olmasına rağmen, yazılı sorunun muhatapları ise cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar olarak belirlenmiştir (Md.98). Basında çıkan haberlere göre son 1 yılda verilen 15493 soru önergesinin 7389'u cevaplanmamış; 5043'ü ise 15 günlük süre kuralına rağmen 3-4 ay sonra cevaplanmıştır. Bkz. Yücel Kayaoğlu, "Bir yılda 15 Bin 500 Soru Önergesi Verildi", <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/gundem/640059.aspx>, [e.t. 29.07.2019].

<sup>3</sup> Özsoy Boyunsuz; kontrol ve denge mekanizmalarının yokluğunda ve hakim parti yapısı altında işleyen bir başkanlık hükümet sisteminin anayasal tasnifte hiper başkanlık olarak adlandırıldığını; bunun devletin ekonomik kaynaklarının şahsileştirilmesi pratiği ile birleştiğinde patronlu başkanlık olarak tasnif edildiğini ve her iki halde temel amacın yargı dahil kuvvetler birliği olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Yayınevi, 2017, s. 266-268. Özbudun, yasamanın siyasi denetimi yanında yargısal denetimin de etkisizleştirilmesi nedeniyle, bu hükümet sisteminin en iyi ihtimalle delegasyoncu ya da yarışmacı/popülist otoriter bir rejim biçiminde işleyecek, dünya literatüründe olmayan bir sistem olarak tanımlamaktadır. Bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayıncılık, 18. Basım, 2018, s. 321-323. Kaboğlu ise söz konusu modelin bir monokrasi olduğunu düşünmektedir. Bkz. İbrahim Kaboğlu, "Resmleştirilen Yalan: "Parlamenter Hükümet Sistemi Yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Birgün Gazetesi*, 10.05.2018.

<sup>4</sup> Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi:16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?", [http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm#\\_ftn1](http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm#_ftn1), [e.t. 17.07.2019].

getirip getirmediği tartışma konusu edilirken<sup>5</sup>, Anayasa Hukuku literatüründe genel itibarıyla devlet biçimleri başlığı altında ele alınan yerel yönetimler de tartışmanın eksenine girmektedir. Bu bağlamda cumhurbaşkanının işlemleri, yerel yönetimlerin Anayasa'nın 127. Maddesinde korunan özerkliklerinin farklı boyutlarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen hukuki sonuçlar yaratmaktadır.

Yönetim hukukunun iki temel yönlendirici ilkesi olan merkezden ve yerinden yönetim esasının (Madde 123/2) ikincisinin simgesi olan yerel yönetimlerin CHS içerisindeki konumu öte yandan, 31 Mart 2019 tarihinde yapılan mahalli idare genel seçimleri ve 23 Haziran'da tekrarlanan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimi sonrasında yeni bir hükümet sistemi tartışması açılmasına vesile olmuştur. Seçimler öncesinde siyasal iktidarın gündemi daha çok yerel yönetimlerin CHS ile uyumlaştırılması ve uyum yasalarında önceliğin bu alandaki reform olduğu yönünde idi<sup>6</sup>. Burada temel vurgu, büyükşehir düzleminde merkezileşen yetkilerin, tıpkı ulusal düzeydeki CHS'ndeki gibi, yürütme organı olan belediye başkanları uhdesinde toplanması ve kentten ekonomi-politiğini belirleyen ve "merkezle bağları güçlendiren" profesyonel yöneticiler atanmasına yönelik iken<sup>7</sup>; 31 Mart seçimlerinde ortaya çıkan tabloda, 30 büyükşehir belediyesinin 14'ünde belediye başkanlıklarının muhalefet partilerinde toplanması; bu illerden sadece İstanbul, İzmir, Ankara'nın, Türkiye İstatistik Kurumu ("TÜİK") verilerine göre gayrisafi milli hasılanın %46,4'ünün<sup>8</sup> taşıyıcısı olması, ekonomik kriz olgusunun seçmen oylarında yarattığı etki gibi nedenler<sup>9</sup>; CHS eksenli yerel yönetimler modeli tartışmasının geri plana düşmesi yanında, ulusal düzeyde parlamentere sisteme geri dönüş tartışmalarının<sup>10</sup> da başlamasına vesile olmuştur.

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde üniter devlet modeli doğrultusunda yukarıdan aşağıya şekillenen idare hukukunun ve konumuz bağlamında yerel yönetim organları arası ilişkisinin, aşağıdan yukarıya hükümet sistemi üzerindeki dönüştürücü bir etkisi

<sup>5</sup> Artuk Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2017/3, s. 21-51, Bkz. s. 41; Gözler, yeni sistemde Anayasa Md. 104/9, Md.106/11, Md. 118/6 hükümlerinin yürütmenin mahfuz alanını oluşturduğunu ve idarenin kanuniliği ilkesi devam etmesine rağmen, bu maddelerin, ilkenin anayasal istisnaları olduğunu düşünmektedir. Bkz. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Yayınevi, 24. Baskı, 2019, s.297.

<sup>6</sup> Mehmet Zahid Sobacı, Özer Köseoğlu, "Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore", **Seta Yayınları**, 2016, <https://setav.org/assets/uploads/2016/05/baskanlik-sistemlerindeyerel-yoonetimler-pdf.pdf>, [e.t.18.07.2019]; Sinan Uslu, "Ak Parti'de Uyum Çalışmaları", **Anadolu Ajansı**, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/ak-partide-uyum-calismalari-/1029128>, [e.t.12.07.2019].

<sup>7</sup> Murat Köylü, Murat Önder, "Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği", **Strategic Public Management Journal**, Vol. 3, Özel Sayı, 2017, s. 83-100. Bkz. s.95.

<sup>8</sup> Türkiye İstatistik Kurumu, "İl Bazında Gayrisafi Yurt İçi Hasıla, 2015-2017", 07.01.2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30888>, [e.t.16.06.2019].

<sup>9</sup> Nezhir Onur Kuru, "Ekonomi Yerel Seçimleri Nasıl Etkiledi?", 06.05.2019, <https://daktulo1984.com/2019/05/06/ekonomi-secim-sonuclarini-nasil-etkiledi/>, [e.t.12.07.2019].

<sup>10</sup> Nergis Demirkaya, "CHP, HDP, İYİ Parti: Muhalefet Revizyona Ne Diyor?", [www.gazeteduvar.com.tr](http://www.gazeteduvar.com.tr), 03.07.2019, [e.t.17.07.2019].

olup olmayacağını zaman içerisinde göreceğiz. Fakat dikkate alınması gereken ilk hukuki veri, ulusal düzeyde CHS yürürlükte olmasına rağmen; yerel düzeyde organlar arasındaki ilişkinin halen parlamenter sisteme özgü karşılıklı kontrol ve denge araçları temelinde düzenlendiğidir. Bu da anayasal gelişmelerimiz içerisinde ilk kez ulusal ve yerel düzeyde karar ve yürütme organları arasındaki ilişkiyi ifade eden hükümet sisteminde farklılık oluştuğu anlamına gelmektedir.

Bu doğrultuda; ilk önce anayasacılık hareketlerinin yönünü de etkileyen yürütme organlarının yasama karşısında kazandığı güç ve bunun yerel düzeyde organlar üzerindeki dönüştürücü etkilerine dair genel bir değerlendirme ile başlayacağız (I). Ardından, Türkiye zeminine tarihsel bir perspektiften yaklaşarak, CHS ile çatışan ya da uyumlu bir yerel yönetim modelinin anlamını sorgulayarak devam edeceğiz (II). İkinci bölümdeki tartışma özel olarak cumhurbaşkanının işlemlerinin yerel yönetim hukukuna etkilerine odaklanacaktır.

## **1. Merkezdeki Başkanlar v. Yereldeki Başkanlar: Yürütme Organlarının Yükselişi**

Belov; toprak üzerinde örgütlenen modern ulus devletin territoryal olarak gücünün kurumsal dağılımının hiyerarşileri ortaya çıkardığını ve bunun da Vestfalya anayasacılığının geometrisinin temeli olduğunu ifade eder. Siyasi güç ilişkileri, ekonomi, bilişim alanındaki gelişmelerin devlet aygıtını şekillendirici (“constructive”), yıkıcı (“deconstructive”) ve yeniden yapılandırıcı (“reconstructive”) dinamiklerine, anayasa teorisinin kendisini adapte etmek zorunda olduğunu tespit eden yazar; bugün Vestfalya sonrası anayasacılığa meydan okuyan 3 temel dinamikte karşı karşıya olduğunu söyler:

- Uluslararası hukukun ve Avrupa Birliği gibi ulus-üstü yapıların hukukunun anayasallaşması anlamında ulus-üstü ya da küresel anayasacılık dinamikleri
- Küreselleşme ve kamu gücünün özelleştirilmesi nedeniyle hükümet etmenin küresel yönetim olarak yeniden tanımlanması
- Küresel bir olgu olarak internetin, ulus-devletin insan unsurunu en azından sanal düzeyde toprak unsurundan koparması (“territorial detachment”)<sup>11</sup>.

Anayasal geometri içerisinde hükümet etme ve idare olarak çift taraflı işlevle somutlaşan yürütme organları için, doğrudan seçimin yarattığı güçlü meşruiyetin, seçmenlere verilen sözlerin gerçekleştirilmesini zorunlu kıldığını ileri süren bir başka görüş; yürütme

---

<sup>11</sup> Martin Belov, “The Challenges to Westphalian Constitutional Geometry in the Age of Supranational Constitutionalism, Global Governance and Information Revolution”, s. 13-77, (içinde) Martin Belov, (Ed.), **Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law**, Oregon: Hart Publishing, 2018. İlgili sayfalar için Bkz. 21-22, 27, 39.

organlarının, idarenin amiri (“chief executive official”) pozisyonundan önemli icrai yetkilere sahip seçimle gelen yürütme organlarına (“executive presidents”) ve aynı zamanda yasama organının gündemini belirleyen (“agenda setting”) fiili yasama organı (“chief legislator”) konumuna doğru evrildiğini söylemektedir<sup>12</sup>. Roberts ise; küreselleşmenin ulusal sınırları aşan bir yönetimi (“transitional governance”) gerekli kılması, güvenlik paradigması temelli olağanüstü hal usullerinin olağanlaşması açıklamalarının güçlü yürütmeyi açıklamada yetersiz kaldığını; rekabetçi seçim yarışları, kamusal algının hızlı değişimi ve anayasal denge-denetim araçlarının zayıflamasını daha çok gündeme almayı önerir<sup>13</sup>.

Ulusal düzeyde yasama-yürütme organları arasındaki değişen bu ilişki, merkezi yasama ve yürütmenin mikro uygulaması olan yerel yönetim yapılarının karar ve yürütme organlarını da etkilemektedir. Öte yandan 1980 sonrası kamu yönetimi anlayışının gereği olarak merkez(ler) altına yetki devrinin bugün gelinen noktada bir başka çıktısı söz konusudur. Egemenlik paylaşımı nedeniyle norm koyma yetkisine sahip merkez altı birimlerde (“sub-national authorities”) biriken yetkilerin yönetimi konusu, bugün küresel anayasacılık sorunsalında gözden kaçırılmaması gereken bir olgudur<sup>14</sup>. Haliyle yalnızca merkez (ler)den yerele değil; yerel (ler)den merkeze doğru bir siyasi iktidar ve ajanda üretimi de güncel anayasacılığın yönünü çevirmesi gereken yeni bir fenomendir.

Karşılaştırmalı bir perspektiften yereldeki dönüşümü izlemek için, 47 Avrupa Konseyi üyesi ülkenin tamamının taraf olduğu ve 1988 yılından beri yürürlükte olan Yerel Özerkliğe ilişkin Avrupa Şartı’nda<sup>15</sup> karar ve yürütme organları arasındaki ilişkinin nasıl öngörüldüğüne ve uygulamanın evrimine bakmak bu teorik tartışmaları bir nebze somutlaştırabilir.

Şart’ın 3. Maddesinin 2. Paragrafı uyarınca yerel özerklik hakkı, yerel yönetimlerin doğrudan, serbest, eşit, genel oya dayalı seçimlerle göreve gelen karar organı meclisleri ve bunlara karşı sorumlu yürütme organları tarafından kullanılacaktır. Bunlar ilgili hakkın 2 somut öznesidir. 1981 yılında gerçekleştirilen 16. Konferans’ta somutlaşan taslak metin ve Konferans’ta yapılan tartışmalar doğrultusunda, yerel organlar arasında meclis üstünlüğüne

<sup>12</sup> Elliott Bulmer, “Presidential Legislative Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution-Building Primer 15**, Second Edition, 2017, s. 6-7.

<sup>13</sup> Alasdair Roberts, “Globalization and the Growth of Executive Power: An Old Story”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Vol. 24/2, 2017, s. 497-511.

<sup>14</sup> Jean-Bernard Auby, “Global Constitutionalism and Normative Hierarchies”, s.3-12, **Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law**, İlgili Kısım, s. 8.

<sup>15</sup> Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı (“Charte européenne de l’autonomie locale”- “European Charter of Local Self-Government”) 15 Ekim 1985 tarihinde Konsey üyesi ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bkz. European Charter of Local Self-Government, [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/122/signatures?p\\_auth=RPwUxp2X](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/122/signatures?p_auth=RPwUxp2X), [e.t.12.07.2019].

dayalı parlamenter bir kurgu benimsenmiştir<sup>16</sup>. Şart'ın 3. Maddesindeki “demokratik seçimler yoluyla göreve gelen meclisler karşısında siyasi sorumlu yürütme organları” formülasyonu da bunun yansımasıdır. Fakat bu ilişki, anayasa hukukçularının parlamenter sistem kurgusundan daha kompleks ve özelliğlidir<sup>17</sup>.

Wollmann ve Gritsenko'ya göre; Batı Avrupa'da istisna olarak Almanya ve İtalya'da var olan doğrudan seçimle gelen belediye başkanları pratiği (kural: yerel yürütme organlarının meclislerin içinden ve meclisler tarafından seçilmesi (dolaylı seçim)), Haziran 1991'de Moskova ve Leningrad'ta yapılan belediye başkanlığı seçimleri sonrasında Batı Avrupa'ya yayılmıştır. Bu da yürütme organının merkez tarafından atandığı Sovyet Komite sisteminden kopuşu simgelediğinden, Batı Avrupa modelinin Doğu karşısında zaferi olarak adlandırılmıştır<sup>18</sup>. Yürütme organlarının doğrudan seçimi olgusu ise meclislerin üstünlüğüne dayalı monistik (meclis tek yetkili) ve düalistik (fonksiyon ayrışması) model ile yürütmenin üstünlüğüne dayalı yerel liderlik (başkanlık) modellerinin çatışmasına kapı aralamıştır. *Cohabitation* korkusu (Hırvatistan), gücün merkezileşmesi (Finlandiya), iktidarın kişiselleşmesi ile birlikte klientelizm ağlarının oluşması (Yunanistan), ulusal düzeyde demokrasi açığı ile birlikte kontrol ve denge araçlarının yokluğunda, tek kişilik yerel yürütmelerin komünün varlığını tehlikeye sokması (Makedonya) gibi motiflerle yerelde karar organlarının üstünlüğü savunulurken<sup>19</sup>; güçlü yerel yürütmenin yönetişimci dönüşümünü simgeleyen profesyonel kent yöneticileri de bugün uygulamada (İzlanda, Rusya, İsviçre) yerini almıştır<sup>20</sup>.

Doğrudan demokratik seçimlerle göreve gelen iki organın hangisinin öne çıkacağını belirleyen dinamikler ise siyasi-ekonomik eksenin belirlediği bir tercih meselesidir. Fakat Khulmann; 1980 sonrası yönetişimci paradigmanın, ulus-devletin kurumsal örgütlenmesinin bir bütün olarak *ethosunu* değiştirmesini, organlar çatışmasının ideolojik temeli olduğunu

---

<sup>16</sup> Conference of Local and Regional Authorities of Europe/Council of Europe, Sixteenth Ordinary Session, **Official Report of Debates**, 27-29 Ekim 1981, s. 19.

<sup>17</sup> Arıkboğa, yerel organlar arası ilişkiyi parlamenter, başkanlık ya da diğer modellere oturtmanın mümkün olmadığını vurgulamaktadır. Bkz. Erbay Arıkboğa, “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde, Ed. Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara: Nobel Yayınları, 2008, s. 157–203.

<sup>18</sup> Hellmut Wollmann, Elena Gritsenko, “Local Self-Government in Russia: Between Decentralisation and Re-centralisation”, Ed. Cameron Ross, Adrian Campbell, Adrian, **Federalism and Local Politics in Russia**, <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-EG2007-Local-Self-Government-Russia.pdf>, [e.t.13.07.2019].

<sup>19</sup> Les avantages et les inconvénients de l’élection directe de l’exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l’autonomie locale-CPL (11) 2 Partie II, [https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680718f21](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680718f21), [e.t.14.07.2019].

<sup>20</sup> Zülfiye Yılmaz, **Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı :Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın Taraf Devletlerde Uygulanması ve Türkiye Karşılaştırması**, İstanbul :On İki Levha Yayıncılık, 2019, s.151-152.

vurgulamaktadır<sup>21</sup>. Aynı ekseninde bir diğer görüş uyarınca güçlü yerel liderlik; tarihsel olarak merkeziyetçi, yerel yürütmenin ulusal yürütme(ler) ile uzlaşısı içinde olduğu Güney Avrupa ülkelerinde görülmekte; sosyal devlet niteliği ağır basan, yerinden yönetimin merkezden yönetime tercih edildiği Kuzey ülkelerinde ise karar organı meclisler eliyle kolektif karar alma usulleri daha muteber sayılmaktadır. Son kategoride yerel yürütmelerin en ileri rolü, meclisle yürütmenin organik olarak ayrıştığı fakat halen zayıf liderliği simgeleyen “*primus inter pares*” konumunda olmaktadır<sup>22</sup>.

Karar ve yürütme organları üzerinden yürütülen bu tartışmanın son olarak territorial-yönetimsel düzlemini de belirlemek gerekecektir.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında yerel üzerinde yapılan tartışmalar bir yerde yaşayan toplulukların hak ve özgürlükleri üzerinden şekillenirken; yapısalcı-Marksist paradigmanın 1970’lerde kentlerdeki yetki ve güç paylaşımı ve kentin bir bütün olarak meta değeri üzerine açtığı tartışma 1980 sonrasında yine kentler üzerinden yürütülmüş; fakat bu kez Friedman’ın tanımıyla, “hakim sınıfı ulusötesi sınıf olan ve uluslararası işbölümünün yeni merkezi konumu olmaya aday küresel kentler ya da dünya kentleri”<sup>23</sup> asıl özne haline gelmiştir. Sassen; küresel kentlerin, yerel ötesi topluluk ve kimliklerin oluşmasının da mekânı olduğunu ve bunun da yeni siyasi dinamikler ve bir adım ötesinde yeni hak taleplerini doğurabileceğini ifade etmektedir. Buna göre; ulusal merkezlerin yukarıdan aşağıya egemen yetki kullanımının ve toplumsal olana karar verme tekellerinin sarsılmasının karşısında, yeni iktidar yatağı olarak giderek güçlenen küresel kentler vardır<sup>24</sup>. Bu kentler aynı zamanda teknoloji donanımlı, kamusal alanı çitlenmiş, Panopticon kurgusu içerisinde sınırsız fakat kuşatılmış bir özgürlük alanı sunan akıllı kentlerdir (“smart cities”)<sup>25</sup> ve idari statüleri bir yerel yönetim birimi olsa da taşıdıkları dinamikler çok boyutlu ve küreseldir.

Çalışmanın giriş bölümünde, 31 Mart seçimleri sonrasında, yerel yönetimler üzerinden hükümet sistemi tartışmasının açılmasında, büyükşehir belediyelerinin yönettiği ekonominin de etkisi olduğunu belirtmiştik. Türkiye zemininde yürütülecek ilgili tartışmanın yukarıdaki

---

<sup>21</sup> Sabine Khulmann, “Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe”, **Lex Localis: Journal of Local Self-Government**, Vol.8, No.1, 2010.

<sup>22</sup> Kristof Steyvers, Tomas Bergström, Henry Bäck, Marcel Boogers, José Manuel Ruano De La Fuente, Linze Schaap, “From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation”, **Local Government Studies**, Vol. 34, No: 2, 2008, s. 131-146, DOI: 10.1080/03003930701852179, [e.t.19.07.2019]

<sup>23</sup> John Friedman, “The World City Hypothesis”, **Development and Change**, Vol. 17, Sage Publication, 1986, s. 69-83.

<sup>24</sup> Saskia Sassen, “The Global City: Introducing a Concept” <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>, s.27-43, Bkz. s. 38

<sup>25</sup> Rob Kitchin, “The Real-Time City? Big Data and Smart Urbanism”, **Springer: GeoJournal**, Vol. 79, No. 1, 2014, s. 1-14. Bkz.s.11-12. Akıllı kent konseptinin nitelikli bir eleştirisi için Bkz. Fevzi Özlüer, “Fabrikalaşan Mekân: “Yerel Müşterekler” ve “Akıllı Kentler””, **Saha Dergisi**, Yurttaşlık Derneği Yayını, Ocak 2019, s. 97-105.

gündemden bağımsız bir ekseninde yapılması mümkün değildir. Zira bu kentlerin anayasal-idari sistemler içerisinde konumlarının ne olacağı (yerel yönetim-bölge yönetimi-federe yönetim-sui generis statü), yetkilerinin kapsamı ve dahası kimler tarafından yönetilecekleri konusu<sup>26</sup>, hukuk disiplininin ve daha özelde Anayasa Hukukunun kapısında beklemektedir.

Modern devlet, feodal-aristokratik ayrıcalıkların hukuk birliği temelinde ulus devletin merkezine terkedilmesi ekseninde kurgulanmış ve modern anayasacılık teorisi de egemenlik kuramı çerçevesinde merkez ve yerelde örgütlenmesini sağlamıştır. Vestfalya'dan yaklaşık 400 yıl sonra, küresel kentler/metropoller üzerinden yeniden açılan ayrıcalıklar tartışması karşısında, hukuk disiplini ve daha özelde de Anayasa Hukukunun konumunu Hirschl ve Shachar, devlet gözünden dünyaya bakmakta ısrar eden bir anayasal sessizlik durumu olarak tanımlamaktadır<sup>27</sup>.

Kendisini soyut, kimlikler temelinde dolayımlanmış bir yapı olarak ulusu temsil yetkisi üzerinden tanımlayan modern devlet ideası karşısında hem merkezleri hem diğer yerel-bölgesel örgütlenmelerini baskılayan<sup>28</sup> küresel “Leviathanlar” olarak metropollerin anayasal statüsü, ulus-devletin varlık nedenini de tartışmaya açmaya neden olabileceğinden, bugünkü hukukun ve hukukçunun sessizliği açıklanabilir. Zira Hirschl'in üçüncü sektör hükümetleri olarak adlandırdığı metropol kentler, ekonomik ve siyasi dinamikler ile hükümet dışı aktörler yoluyla mega politikaları hukuk alanına taşımakta (“judicialization of mega-politics”)<sup>29</sup>, üstelik liberal hukukun görünürdeki demokrasi ve eşitlik söylemini de boşa çıkarma potansiyeli barındırmaktadır<sup>30</sup>. Bu nedenle örneğin ulusal popülist hareketlerin 21.yüzyıl anayasacılığı üzerinde yarattığı katkı/tahribatın<sup>31</sup> bilançosunu, bu hareketlerin örgütlendiği

---

<sup>26</sup> Dünyayı belediye başkanlarının yönetmesi gerektiğine dair bir eserin de yakın zamanda, oldukça eğlenceli ve iddialı içerikle kaleme alındığını belirtelim. Bkz. Benjamin Barber, **If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities**, Yale University Press, 2013.

<sup>27</sup> Ran Hirschl, Ayelet Shachar, “Spatial Statism”, **International Journal of Constitutional Law**, Vol.17/2, Nisan 2019, s. 387-438, <https://doi.org/10.1093/icon/moz052>, [e.t.11.07.2019]. Bkz.s.418.

<sup>28</sup> Metropollerin idaresi anayasa uyarınca özerk bölgelerin yetkisinde olsa da, ulusal önemleri nedeniyle fakat anayasayı ihlal pahasına, bu yetkiyi devlet merkezine tanıyan İtalyan Anayasa Mahkemesinin 2015 tarihli kararı iyi ve yakın tarihli bir örnektir. Bkz. 24 Mart 2015 tarihli, 50/2015 numaralı karar, [http://www3.unisi.it/dipec/palomar/italy30\\_2015.html](http://www3.unisi.it/dipec/palomar/italy30_2015.html), [e.t.22.07.2019].

<sup>29</sup> Ran Hirschl, “The Judicialization Of Mega-Politics and the Rise of Political Courts”, **Annual Review of Political Science**, Vol.11, s. 93-118, 2008, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906>, [e.t.18.07.2019]. Bkz.s.6.

<sup>30</sup> Metropol yerel yönetimlerine ayrı statü ve ayrıcalıklı yetkiler verilmesi, Avrupa Konseyi'nin de gündemindedir. Özerklik Şartı temelinde taraf devletlere verilen bu tavsiyelerin çıktıklarından biri demokrasi açığıdır. Nedenleri için Bkz. Congress of Local and Regional Authorities/Council of Europe, “Good Governance in Metropolitan Areas”, CG31(2016)17final, 21.10.2016, <https://rm.coe.int/09000016807199cb>, [e.t.21.07.2019].

<sup>31</sup> Katkı ve tahribat kavramlarını özellikle vurguladık. Popülizm ve anayasacılık tartışmalarında genel vurgu muhafazakarlık, göçmen karşıtlığı üzerinden tahribata yönelik iken; 19.yüzyıldan itibaren siyasi-sosyal hakların genişlemesi, 1945 sonrası faşist rejimlere itiraz, 21.yüzyılda ise neoliberal dışlamalar, gelir adaletsizliği gibi baskı rejimlerine tepki niteliğinde beliren tarihsel formları da, tartışmaya açık olsa da, katkıya örnek olarak



territoryal alanın dinamiklerine bakmaksızın tam anlamıyla çıkarmamız mümkün olmayacaktır<sup>32</sup>. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimler karşısında demokrasi okulu olduğuna dair tarihsel tezlerin sarsılması anlamına da gelebilecek olan bu yaklaşımı Ginsburg ve Huq gibi anayasacılar da benimsemektedir. Buna göre; anayasal demokrasilerin bozulması ve nihayet çöküşü iki ekseninde gerçekleşir: Bunlardan ilki, demokrasinin ölüm saatinin net olarak belirlenebildiği otoriter çöküştür (“authoritarian collapse”)<sup>33</sup>. İkinci eksen ise demokratik çürümenin ağır çekim gerçekleştiği demokratik erozyondur<sup>34</sup>. Çöküş ve erozyona karşı güçlü yasama ve bağımsız yargıya duyulan ihtiyaç tartışmasız iken; merkez (ler)deki yetki temerküzünün kırılması anlamında federalizm veya merkez (ler)altı birimlerin düzenleme gücünün (“regulatory powers”) demokratik erozyonun gerilemesi veya derinleşmesi noktasında görecekları işlev, *ex ante* ve ortak bir formüle bağlanamaz. Güçlü yetkilere sahip kentler ya anti-otoriter politikacılar ve koalisyonlar yoluyla alternatif iktidar yatağı işlevi görecekları ya da ulusal düzeydeki bozulmayı hızlandıran otoriter çitleme alanları (“authoritarian enclaves”) olarak demokratik çürümenin piyonları olacaktır<sup>35</sup>.

Yerel yönetimler ve anayasacılık hareketleri alandaki kesişmenin güncel sorunlarını bu şekilde belirledikten sonra, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumlu/çatışan yerel yönetim modeli tartışması yürütülen Türkiye zeminine doğru ilerleyeceğiz.

## 2. Hükümet Sistemlerinin Yerele Etkisi ve Aşağıdan Yukarı Bir Dönüşümün İmkkanı

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter eğilim gösteren hükümet sistemleri öğretisinin yönünü, yaklaşık 150 yıl sonra yeniden kuvvetler birliğine ve dahası yürütme eksenine geri döndürmüştür. İlk anayasacılık hareketlerinden bu yana, iktidarın sınırlandırılması amacıyla monarklara karşı seçimle gelen parlamentoları, çoğunluğun gücünü arkasına alan parlamentoların keyfilliğini engellemek üzere anayasa mahkemelerini ikame eden gelişim çizgisi, deyim yerindeyse, tıptaki denge testlerinde tespit edilen ilk patolojinin olduğu yöne

---

alınabilir. Yerel iktidarın bunların hangisinin taşıyıcısı olacağı sorusu, burada bir ayırım yapılmasını gerektirmiştir. Popülizm formlarına dair tartışmalar için ayrıca Bkz. Federico Finchelstein, **Faşizmden Popülizme**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2019, s.153-162,177-188, 199-226.

<sup>32</sup> Hirschl, Shachar, a.g.m, s. 437.

<sup>33</sup> 1933'te Weimar Rejiminin, 12 Eylül 1980 darbesi ile Türkiye anayasal rejiminin ve 1992'de Peru'da Alberto Fujimori'nin başkanlık darbesinin ortaya çıkardığı otokratik yönetimler otoriter çöküş örnekleridir. Bkz. Tom Ginsburg, Aziz Z. Huq, **How to Save a Constitutional Democracy**, Chicago- London: The University of Chicago Press, 2018, s. 39-42.

<sup>34</sup> Ginsburg, Huq, a.g.e., s. 43.

<sup>35</sup> Ginsburg, Huq, a.g.e., s. 148-149.

doğru sapma göstermiştir. Bunun ilk anlamı liberal anayasacılığın içsel krizinin derinleşmesidir.

Tanzimat Dönemi'nden bu yana kendine has bir paralellik içerisinde süren merkez-yerel ilişkileri, 2017 anayasa değişikliği ile tarihsel sürekliliği bozan bir başka dinamiğin taşıyıcısıdır. Bu da ulusal düzeyde CHS'ne rağmen, yerel düzeyde halen parlamenter sisteme özgü araçların varlığıdır. Üniter devlet modelinde bu türden bir çatışmanın mümkün olup olmadığı uzunca tartışılabilir. Fakat yürütmeye birleşen kuvvetler birliğine dayalı hükümet sisteminin yanlışlığı yanında, 31 Mart seçimleri sonrasında ortaya çıkan iktidar-muhalefet belediyeleri tablosunun, CHS ekseninde ve hukuk birliği temelinde yeknesak bir dönüşümü siyasi iktidar açısından imkânsız kılması, bu hukuki-fiili durumun temel nedenidir.

Bu bölümde öncelikle ulusal-yerel uyumuna dair tarihsel sürekliliğin anlamına ve bugünden farklarına değineceğiz (2.1.). Ardından CHS içerisinde ulusal-yerel çatışmasının anlamına ve mevcut hukukun aşağıdan yukarı bir dönüşüme izin verip vermeyeceğine odaklanacağız (2.2.).

### **2.1. Tarihsel Süreklilik: Merkez-Yerel Arası Uyumlu İşleyişin Kodları**

Tanzimat Döneminden itibaren gelişmeye başlayan yerel yönetim geleneğimizde ilk ortaya çıkan Meclis-i Muhassilin yapıları; seçimle oluşmaları, demokratikleşme amacı taşımamaları ve merkez güdümünde olmaları nedeniyle birer yerel yönetim birimi olarak kabul edilmez<sup>36</sup>. 1854 Nizamnamesi ile İstanbul'da kurulan ilk belediye teşkilatının organları olan Şehremini ve Şehir Meclisi'nin üyelerinin belirlenmesinde de yine son söz Padişah'ındır. Bu dönemde karar organı Meclis'in kararları da Meclis-i Vala'nın görüşü ve Padişah onayı ile yürürlük kazanmaktadır<sup>37</sup>. Nihayet 1876 Anayasasının 108. Maddesinde, vilayetlerin idaresinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine dayandığının belirtilmesi ile idari örgütlenme bir anayasa konusu haline gelmiş; fakat İmparatorluk düzlemindeki hükümet sistemi yürütme eksenli kuvvetler birliği olduğundan, bunun yerele yansması da merkez-yerel bütünleşmesi olmuştur. Atama ile gelen organların ve özelde Vilayet Umumi Meclislerinin konumu, Tanör'ün ifadesiyle ulusal düzeydeki Meclis-i Umumi'nin kukla meclis<sup>38</sup> konumuna benzetmek mümkündür. 1909 değişiklikleri ve parlamenter monarşiye

<sup>36</sup> İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1974, s.15-20.

<sup>37</sup> Yılmaz, a.g.e, s. 339.

<sup>38</sup> Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 20.Baskı, 2011, s.157.

evrim, İttihat ve Terakki ile Ahrar Fırkası arasında bazı tartışmalara<sup>39</sup> vesile olsa da anayasal düzlemde bir değişiklik olmamıştır.

1921 Anayasası dönemindeki tartışma ise esasen 1. Maddedeki “halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil tayini” olarak tanımlanan, yeni devletin idare usulü etrafında gerçekleşmiştir. Bu dönemde yasamada birleşen kuvvetler birliği ya da meclis hükümeti sistemi vardır. Haliyle kuvvetler birliğine dair tarihte bulabileceğimiz ikinci örnek 1921 evresidir. Fakat bu dönemin kodları, bugünden ve 1876 sisteminden farklıdır. Nalbant’ın ifadesiyle, yasamada birleşen güçlü bir siyasi merkezîyetçilik olmasına rağmen, bu merkezîyetçilik muhtar/özerk yerel yönetimler yoluyla güçlü bir kurumsal karşı kuvvet ile dengelenmiştir<sup>40</sup>. Bunun nedenini ise 1921 asli kurucu iktidarının meşruiyetini esasen yerel kongre iktidarlarından alması<sup>41</sup> olarak tanımlayabiliriz. Anayasanın 10-23. Maddeleri arasında, merkezden yönetimin istisna, muhtariyetin esas olduğu idari sistem içerisinde, vilayet ve nahiye/komün şuralarına verilen yetkiler, valinin ancak merkez-yerel arası uyumsuzluklarla sınırlı hakemlik yetkisi ve nihayet İdare-i Kura ve Nevahi Layihası görüşmelerinde ortaya çıkan Meclis iradesi<sup>42</sup>, kuvvetler birliğinin handikaplarını gidermeye odaklanmış karşı dengenin göstergesi somut düzenlemeler olarak gösterilebilir.

1921’in özerk nahiye/komün idaresi temelli yerel yönetim sistemi, 1924 Anayasası ile yerini belediyelere ve belediyeler içinde de belediye meclisi tarafından kendi içinden seçilen belediye başkanlarına bırakmıştır. Bu dönemin hükümet sistemi nasıl ki ulusal düzeyde kuvvetler birliği fonksiyonlar ayrılığı<sup>43</sup> ise, yerelde organlar arasındaki ilişki de buna paralel gelişmiştir. 1923’te Cumhuriyetin ilanı ve Cumhurbaşkanlığı makamının ihdası, Anayasa’daki veçhe tayini (Md.8) ve yasamanın üstünlüğü (Md.2) ilkelerine rağmen, fiiliyatta yürütmenin yasamaya yön verdiği bir işleyiş olarak somutlaşmıştır. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya’nın belediyelerin Teşkilat-ı Esasîyesi olarak adlandırdığı<sup>44</sup> 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’muz öte yandan, kural olarak meclisler içerisinde seçilen belediye başkanları olgusunu, İstanbul (1580-Md.149) ve Ankara (Md.94) bakımından istisnaya uğratmış ve bu kentlerde belediye başkanlığı görevlerini İstanbul’da 1958’e, Ankara’da ise

<sup>39</sup> Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkezîyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2000, s.15-16.

<sup>40</sup> Atilla Nalbant, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 163.

<sup>41</sup> Bülent Tanör, **Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920)**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 3.Baskı, 2009, s.106.

<sup>42</sup> Detaylı bir Değerlendirme İçin Bkz. Rıdvan Akın, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, **Toplumsal Tarih**, Sayı: 32, 1996, s. 31-41.

<sup>43</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Kitabevi, 12.Baskı, 2011, s.31.

<sup>44</sup> 1/411 numaralı Belediye Kanunu Lâyihası tutanakları için Bkz. T.B.M.M. 3. Dönem, C.17, B. 37, s. 23-24.

1963'a dek valiler yürütmüştür<sup>45</sup>. Bu da yerel yönetim geleneğimize içkin, seçim yerine merkezden atama usulünün önemli iki tarihsel örneğidir.

1961 Anayasasının ulusal düzeydeki parlamenter sistem kurgusu, Kurucu Meclis aşamasından itibaren yerel yönetimler tartışmasının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu'nun, yerinden yönetimin üst sınırı olarak üniter devlet yanında parlamenter sistemi işaret etmesi<sup>46</sup>; 1963 yılında 307 sayılı Kanun<sup>47</sup> ile somutlaştırılmış ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na parlamenter sistemin esas belirleyici unsuru olan gensoru usulü eklenmiştir (Md.61). Aynı Kanun, bu tarihten itibaren belediye başkanlarının da (tek turlu basit çoğunluk usulüyle) doğrudan seçimle gelmesini emretmiştir.

1982 Anayasasının öngördüğü yürütmenin güçlü olduğu zayıflatılmış parlamenterizme dayanan hükümet sistemi, cumhurbaşkanının doğrudan seçimi ve güçlü yetkileri nedeniyle 2007 değişikliği<sup>48</sup> ile yarı-başkanlığa yaklaşmış<sup>49</sup>, 28 Ağustos 2014-9 Temmuz 2018 arasında<sup>50</sup> teoride yarı-başkanlık, gerçekte fiili başkanlık sistemi olarak işlemiştir<sup>51</sup>.

Yerel düzeyde ise 2007 yılında 5747 sayılı Yasa<sup>52</sup> ile başlayan ölçek reformu<sup>53</sup> sonucu belediye sayıları tartışmalı bir kanuni düzenleme ile azaltılmış<sup>54</sup>; bu pratik, 2012 tarihli 6360 sayılı Büyükşehir Yasası<sup>55</sup> ile il özel idareleri ve köyler gibi anayasal yerel yönetim

<sup>45</sup>Ankara vali-belediye başkanları için Bkz. Ankara Büyükşehir Belediyesi Tarihçe, <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/tarihce>, [e.t.27.07.2019]. İstanbul için Bkz. **Arşiv Belgeleri Işığında Babiali'den İstanbul Valiliğine**, İstanbul, 2013, s. 213-231.

<sup>46</sup>Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, Md.111 gerekçesi için Bkz. Karar No: 27, 09.03. 1961, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, [e.t. 12.07.2019].

<sup>47</sup> 307 sayılı Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul tarihi: 19.07.1963, R.G. Tarih-Sayı: 27.07.1963-11465.

<sup>48</sup> 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi:31.05.2007, R.G. Tarih-Sayı: 16.06.2007-26554.

<sup>49</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayıncılık, 18. Basım, 2018, s. 319-321.

<sup>50</sup> 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda cumhurbaşkanı ilk kez halk tarafından seçilmiş ve 28 Ağustos 2014 tarihinde göreve başlamıştır. Bkz. YSK, Karar Noz.3719, R.G. Tarih-Sayı: 28.08.2014-29102 (Mükerrer). 24 Haziran 2018'de birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri sonrasında, Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih ise 9 Temmuz 2018'dir. Bu tarih aynı zamanda CHS'ne dair anayasa değişikliği hükümlerinin son tür yürürlük tarihidir (6771 sayılı Kanun, Md.18-a).

<sup>51</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.304-305.

<sup>52</sup> 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 06.03.2008, R.G. Tarih-Sayı: 22.03.2008- 26824 (Mükerrer).

<sup>53</sup> Hasan, Canpolat, "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010, s.79-113.

<sup>54</sup> 862 belediyenin tüzel kişiliğinin sonlandırılması ve köye dönüştürülmesini gerektiren bu kanun, seçimlerde avantaj sağlama ("gerrymandering"), anayasal yerel yönetim birimlerinin kanunla kaldırılması, Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın 5. Maddesine aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi önüne getirilmiş; fakat iptal edilmemiştir. Bkz. E.2008/34, K.2008/153, K.T.31.10.2008, R.G. Tarih-Sayı:06.12.2008-27076. Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresi'nin ilgili Kanun'a ilişkin görüşleri de benzer eleştirileri içermektedir. Bkz. "Local and Regional Democracy in Turkey CG (2011), Recommendation 301 (2011)", "Local and Regional Democracy in Turkey", [https://rm.coe.int/168071a9f7#\\_Toc286062988](https://rm.coe.int/168071a9f7#_Toc286062988), [e.t.13.07.2019].

<sup>55</sup> 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 12.11.2012, R.G. Tarih- Sayı: 06.12.2012- 28489

birimlerinin adi bir kanun ile kaldırılması ile sonuçlanmıştır. Bunun sonucunda, Anayasa Md. 127/3 uyarınca istisna<sup>56</sup> bir yerel yönetim birimi olarak öngörülen büyükşehir yönetimi artık kural haline gelmiştir.

Öte yandan büyükşehirlerin öne çıkması ile yerel yönetimler arası dengeler değişse de organlar arasındaki ilişki belediyeler düzleminde<sup>57</sup> halen parlamenter benzeri bir kurguya sahiptir. Fakat yürütme organları 1982 döneminde artık karizmatiktir ve uygulamadaki işleyiş organlardaki siyasi dağılıma göre; yarı-başkanlık ya da yürütme eksenli kuvvetler birliği şeklinde gerçekleşebilmektedir.

Örneğin 2005 tarihli 5393 sayılı Kanununa göre belediye meclisi, başkanın bir önceki yıla ait faaliyet raporunu üye tamsayısının  $\frac{3}{4}$  çoğunluğu ile yeterli görmezse, karar Valilik aracılığı ile Danıştay'a yollanır ve Danıştay uygun görürse başkan, başkanlıktan düşürülür. Bunun yanında, gensoru oylaması da aynı maddede, aynı çoğunlukla düşürmeye neden olabilecektir (Md.26). Başkanların elindeki araçlara baktığımızda; meclis kararlarının yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi ve geri gönderilen kararların güçleştirici veto gereği ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kesinleşmesi (5393-Md.23; 5216-Md.14) bunlardan ilkidir. Bunun yanında; meclisler şayet kendilerine kanunla verilen görevleri zamanında yapmaz ve bu hal belediyeye ait işleri sekteye uğratırsa, İç İşleri Bakanlığının bildirim ve Danıştay kararı ile feshedilebilecektir (5393-Md.30). Görüldüğü üzere, karar ve yürütme organları arasındaki ilişki karşılıklı kontrol ve denge araçları etrafında kurgulanmıştır. Danıştay geçmiş kararlarında, iki organ arasında *cohabitation* nedeniyle çatışma çıkıp karar alınamadığı hallerde önüne gelen fesih taleplerinde, organlar arasındaki dengenin temel ilkelerini şu şekilde tespit etmiştir:

- Seçilmiş organların çıkarlarının üzerinde, yöre halkının çıkarları ve kamu hizmetlerinin etkili ve hızlı yürütülme üstün kamu yararı söz konusu olduğundan, *cohabitation* halinde dahi uzlaşmaya yönelmek durumundadırlar.

---

<sup>56</sup> 127. Maddenin lafzı bu şekilde olsa da, maddenin gerekçesinde, yerel yönetimler alanında temel dinamiğin büyükşehirleşme ve bunun yarattığı sorunların çözümü olarak gösterilmiştir. Bkz. Ömer İzgi, Zafer Gören, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Ankara: TBMM Basımevi, Cilt II, 2002, s. 113.

<sup>57</sup> İl özel idarelerinde il genel meclisinin gensoru yoluyla yürütme organı valiyi düşürme imkanı yoktur. Fakat faaliyet raporu yeterli görülmezse, üye tamsayısının  $\frac{3}{4}$  çoğunluğu ile alınan karar, gereği yapılmak üzere İç İşleri Bakanlığına gönderilecektir (5302-Md. 18-Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları). Kanunda bir değişiklik yapılmasa da, 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. ve 4. Maddeleri uyarınca, valileri atama ve görevden alma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. İlgili maddedeki gereğini yapacak kişi fiilen cumhurbaşkanıdır. Karar organı olan il genel meclisinin fesih koşulları ise belediye meclisine benzerdir (5302-Md.22).

- Bunun sonucu olarak meclisin, sırf görüş ayrılığından ötürü başkanın taleplerini gerekçesiz bir şekilde reddetmesi<sup>58</sup> ya da başkanın meclisi pasif bir onay makamı<sup>59</sup> olarak görmesi mümkün değildir.

31 Mart seçimleri sonrasında, özellikle büyükşehir belediyeleri düzleminde organlar arasında ortaya çıkan farklı siyasi çoğunluklar bakımından bu ilkeler hayati önemdedir. O dönemde devlet başkanı tarafından dile getirilen total ördek söyleminin<sup>60</sup> bir dayanağı, meclislerin sahip olduğu diğer yetkiler yanında bu kontrol araçlarıdır<sup>61</sup>.

Öte yandan burada yeniden vurgulanması gereken husus, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de temel sorun, yetkilerin iktidar ya da muhalefet partisine mensup karar veya yürütme organlarında toplanması değil; yetkilerin tek elde toplanmasının yarattığı kuvvetler birliği halinin demokratik işleyişe engel oluşudur. Çünkü CHS'ne benzer bir yerel yönetim modeli, merkez ve yerelde yürütme eksenli kuvvetler birliğinin konsolidasyonu anlamına gelmektedir. Bunun en yakın örneği olarak, yerelde CHS'ne geçtiğini ilan eden Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanının anons ettiği teşkilat şemasında meclisin olmaması<sup>62</sup>; üstelik karar ve yürütme organları aynı siyasi çoğunluktan oluştuğundan, belediyenin yerinden yönetimden ziyade yetki genişliğine dayalı bir idare gibi hareket etmesi tehlikesi barındırması gösterilebilir. Halbuki yerelden ulusala hükümet sistemi üzerinde dönüşüm etkisi yaratmanın yolu, organların birbirini sindirmesi değil; demokratik parlamenter araçları etkili kullanmak suretiyle çatışmayı yerel nüfusun kamusal yararı doğrultusunda çözebilmektir.

CHS'nin yürürlüğü öncesine denk gelen ve total ördek ithamının belki en esaslı dayanağı ise olağanüstü hâl ("OHAL") mevzuatının halen yürürlükte olması nedeniyle, organların statü güvenceleri bakımından yaratılan ikili hukuktur<sup>63</sup>. OHAL rejimi, OHAL'in sınırlı sürelilik ve ilan sebebine sıkı sıkıya bağlılık ilkelerine (Md.120-121) aykırı olarak,

<sup>58</sup> D.8.D. E. 1996/5041, K. 1996/4090, K.T. 24.12.1996; D.8.D., E. 1996/2937, K. 1996/2375, K.T. 1.10.1996.

<sup>59</sup> D.8.D., E. 1996/3114, K. 1996/2847, K.T. 31.10.1996; D.İ.D.D.G.K., E. 2007/1073, K. 20007/1688, K.T. 13.09.2007.

<sup>60</sup> T24 Bağımsız İnternet Sitesi, "Erdoğan'dan "İstanbul" Yorumu: Bunlar Total Ördek", 03.04.2019, <https://t24.com.tr/video/erdogan-dan-istanbul-yorumu-bunlar-topal-ordek,19282>, [e.t.13.07.2019].

<sup>61</sup> Fakat gözden kaçırılan diğer husus, doğrudan seçimle gelen başkan karşısında, büyükşehir meclisinin dolaylı seçimle belirlenmesinin (5216-Md.12;2972-Md.6) karşılıklı kontrol ve denge araçları bakımından yarattığı dilemma ve sonuçlarıdır. Karar organının elindeki gensoru-faaliyet raporu nedeniyle düşürme aracı karşısında; meclisin işleri gerekçesiz aksatması halinde düşürülmesi halinde, büyükşehir meclislerinin tabii üyesi olan ilçe belediye başkanlarının ve ilçe belediye meclislerinden gelen üyelerin düşmesi ve bu seçimlerin yenilenmesi gerekecektir. Bu da Danıştay'ın belirttiği dengenin kurulmasını büyükşehir ekseninde mecbur kılmaktadır.

<sup>62</sup> Gaziantep'e Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeli, Takvim Gazetesi, 16.04.2019, <https://www.takvim.com.tr/guncel/2019/04/16/gaziantepe-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-modeli>, [e.t.13.07.2019].

<sup>63</sup> Buna ilişkin ayrıca Bkz. Bkz. Zülfiye Yılmaz, "Durum Değerlendirmesi:31 Mart Öncesi ve Sonrasında Yerel Yönetim Hukukunun Dinamikleri", **Hukuk Defterleri**, Sayı:17, Ocak-Şubat 2019.

anayasal özgürlüklerle birlikte yerinden yönetim güvencelerini de aşındırmıştır<sup>64</sup>. Bir istisna rejimi olan OHAL, yerinden yönetim alanında da istisna usullerin yükselişini de tetiklemiş; dahası bunları olağanlaştırmıştır. 1960 ve 1980 darbelerinin mirası olan seçilmiş yerel yönetim organlarının görevden alınması pratikleri<sup>65</sup> son OHAL’de, kanun hükmünde kararname yoluyla, anayasaya aykırı olarak özel yerel yönetim yasalarına işlenmiştir. TBMM bu düzenlemeleri aynen kabul etmiş; AYM önüne taşınmayan ya da taşınmasına rağmen iptal edilmeyen bu düzenlemeler, sona eren OHAL’e rağmen 5393<sup>66</sup>, 442<sup>67</sup> sayılı yerel yönetim yasalarında halen yürürlüktedir.

## **2.2.CHS ve Yerel Yönetimler: Cumhurbaşkanının Konumu ve İşlemleri Karşısında Yerinden Yönetim Güvenceleri**

2017 Anayasa değişikliğinin yerel yönetimler üzerinde ilk etkisi, yürütmenin başı ve devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanı olmasıdır. Değişiklik öncesinde halihazırda istisnaya uğratılan anayasal yerinden yönetim güvencelerinin değişiklik sonrası oluşturulan hukuki rejimde, hukuk devletinin yansıması olan hukuk birliği temelinde tüm yerel yönetimler bakımından korunabilmesi için, Cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatı karşısında, işlemlerinde Anayasa’nın halen emri olan tarafsız devlet başkanı gibi hareket etmesi (Md.103-yemin metni) birincil önemdedir. Bunun mümkün olup olmayacağını ise aşağıdaki hukuki çerçeve ekseninde anlatmaya gayret edeceğiz.

6771 sayılı Kanun’un 17. Maddesi ile 1982 Anayasasına eklenen Geçici 21 (B) düzenlemesi, ilgili Kanun’un yayım tarihinden itibaren 6 ay içerisinde, anayasa

<sup>64</sup> Bunun bir nedeni; Anayasa Mahkemesi’nin, E.1990/25, K.1991/1; E.1991/6, K.1991/20; E.1992/30, K.1992/36; E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararları ile geçmişte OHAL döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararname süre ve konu sınırına aykırı düzenlemelerini denetlediği içtihadını, Anayasa Md.148’deki yasağı işlevsiz hale getirdiği gerekçesiyle son OHAL döneminde terk etmesidir. Bkz. E. 2016/167, K.2016/160, K.T.12.10.2016, R.G. Tarih-Sayı: 4.11.2016- 29878, E. 2017/166, K.2016/159, K.T.12.10.2016, R.G. Tarih-Sayı: 4.11.2016- 29878.

<sup>65</sup> 1960 darbesi için Bkz. Karar Sayısı: 5/21; R.G. Tarih-Sayı: 10.06.1960-10522. 1980 Darbesi İçin Bkz. 2301 sayılı 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun, Kabul Tarihi: 19.09.1980, R.G. Tarih-Sayı: 21. 09.198017112 ve 25 Eylül 1980 tarihli ve 2303 sayılı “03.04.1980 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun”, R.G. Tarih-Sayı: 29.09.1980- 17120.

<sup>66</sup>5393, Md.45, Geçici 9. Madde, Md.57, Md.75; 6758 sayılı Kanun’la onaylanan 674 sayılı OHAL KHK’sı hükümleri soyut norm denetimine götürülmemiştir.

<sup>67</sup> 442 sayılı Köy Kanununda, 674, 678, 680, 690 ve 694 sayılı OHAL KHK’ları ile yapılan değişikliklerin önemli bir kısmının da neden OHAL KHK’sı ile düzenlendiği ise halen açıklanmaya muhtaçtır. Zira düzenlemeler, korucuların çalışma koşulları ve sosyal güvenceleri ile ilgilidir. Bu düzenlemeler, TBMM tarafından çıkarılan 7070, 7071, 7072, 7077,7078, 7098 Sayılı Kanunlar ile onanmıştır ve yürürlüktedir. Yokluk talebiyle önüne gelen bu düzenlemeleri AYM reddetmiştir. Bkz. E. 2018/36, K. 2018/63; E.2018/37, K.2018/64; E.2018/38, K.2018/65; E.2018/43, K.2018/49; E.2018/44, K.2018/50; E.2018/59, K.2018/60, K.T. 31.05.2018, R.G. Tarih- Sayı: 30.06.2018-30464 (2. Mükerrer).

değişikliklerinin gereği olan düzenlemeleri yapmak üzere TBMM'ye yetki vermiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasına sunulan değişiklik kabul edilmiş ve kesin sonuçlar 27 Nisan 2017 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır<sup>68</sup>. Haliyle 6 aylık süre bu tarihten itibaren başlamasına rağmen, TBMM hareketsiz kalmış; 10 Mayıs 2018 tarihli 7142 sayılı Yetki Kanunu'nu<sup>69</sup> kabul ederek, anayasa değişikliğinin gerektirdiği düzenlemeleri yapma yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir. 7142 sayılı Kanunun iptali için açılan davada<sup>70</sup>, Geçici 21(B) maddesi ile TBMM'ye verilen yetkinin özel ve münhasır bir yetki olduğu ileri sürülse de Mahkeme geçmiş içtihadında benimsediği yaklaşımını<sup>71</sup> burada da uygulamış ve 91. Maddedeki yasak alana girmediği sürece kanun ile düzenlenen konularda KHK çıkarılmasının anayasaya aykırı olmadığını belirtmiştir (Parag.10). Kullanılan KHK çıkarma yetkisinden etkilenen alanlardan biri de yerel yönetim yasalarıdır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; yerel yönetimler alanına KHK'lar eliyle müdahale Türk Hukukunun CHS nedeniyle tanıştığı yeni bir pratik değildir. 127. Maddede korunan ve Anayasa Mahkemesinin (AYM) yerinden yönetim ilkesinin somutlaşması olarak tanımladığı yerel özerklik<sup>72</sup> ilkesinin unsurlarına en kapsamlı yakın zaman müdahalesi 2011 tarihli 6223 sayılı Yetki Kanunu<sup>73</sup> ile gerçekleşmiştir. Mahkeme bu dönemde Bakanlıkların kuruluş, teşkilat, örgütlenme, yetkileri alanını düzenleyen KHK'lar içerisinde yerel yönetim özerkliğinin farklı alanlarına müdahale eden hükümlerin önemli bir kısmını iptal etmeyerek<sup>74</sup>, yürütme tarafından yerinden yönetim güvencelerinin önemli ölçüde aşındırılmasına vize vermiştir. 7142'ye dayanarak çıkarılan KHK'lar bu şekilde müdahalenin son örnekleri ve

<sup>68</sup> YSK, 663 sayılı Kararı, R.G. Tarih-Sayı: 27.04.2017-30050 (Mükerrer).

<sup>69</sup> 7142 sayılı, 6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu, Kabul Tarihi:10.05.2018, R.G. Tarih-Sayı: 18:05.2018-30425.

<sup>70</sup> AYM, E. 2018/100, K.2018/79, K.T.5/7/2018, R.G. Tarih-Sayı: 17.08.2018-30512.

<sup>71</sup> Mülga 91.Maddedeki yasak alana girmediği sürece, Anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda KHK çıkarılabilir. Bkz. E.1989/4, K. 1989/23, E. 1990/1, K.1990/21

<sup>72</sup> İl özel idaresinin yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkileri idari ve mali özerklik kapsamındadır. Bkz. AYM, E.2005/32, K. 2007/3, K.T.18.1.2007, R.G. Tarih-Sayı: 29.12.2007-26741.

<sup>73</sup> 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, Kabul Tarihi: 06.04.2011, R.G. Tarih-Sayı:03.05.2011-27923.

<sup>74</sup> İptal ettiği örnek: “Yetki Kanununda yerel yönetimler alanında düzenleme yapılabileceği açıkça söylenmediğinden, Çevre Bakanlığının teşkilat ve görevlerinde düzenleme yapan bir KHK ile (648) yerel yönetimlerin görevlerinde değişiklik yapılamaz”. Bkz. AYM, E.2011/106, K. 2012/192, K.T. 29.11.2012, R.G. Tarih-Sayı: 02.04.2013-28606 (Mükerrer). Bununla birlikte aynı kararda, Çevre Bakanlığına yerel yönetimler yerine geçerek inşaat ruhsatı ve yapı izni vermesi yetkisi tanınması 127. Maddeye aykırı bulunmamıştır. Aynı şekilde 661 sayılı KHK ile 5216 sayılı Kanun ve 5302 sayılı Kanun'da genel sekreter atamasının belediyenin teklifi üzerine İç İşleri Bakanlığı'na atanması hükümlerini Yetki Kanunu ve 127. Maddeye aykırı bulmamıştır. AYM'ye göre; Yetki Kanununda kamu kurumlarının personeli, terfi, yükselme, vs hususlara dair düzenleme yetkisi verilmesi, yerel yönetim organları dışındaki personelin atanması için yeterli hukuki zemini sağlamaktadır. Bkz. AYM, E.2011/143, K.2013/18, K.T.17.1.2013, R.G. Tarih-Sayı: 12.07.2013- 28705.



CHS'ye uyum amacıyla getirilen ve aşındırmayı derinleştiren ilk düzenlemelerdir. Öncelikle bunların üzerinde duracağız (A).

Mülga 91. Maddedeki olağan dönem KHK'ları ile CHS içerisinde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri ile düzenleme alanının farkı tartışmaları sürse de<sup>75</sup>, 2011 dönemindeki eğilimin benzerini aşağıda cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yerel özerkliğe müdahale bakımından da göreceğiz. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bakanlıkların teşkilat ve görevleri düzenlenirken, yerel yönetimler alanına etki eden çok sayıda düzenleme yapılmıştır (B). Kararnameler kısmında ayrıca şimdilik bu alanda sınırlı sayıda çıkmakla birlikte esasa etki eden Cumhurbaşkanı kararlarına da değineceğiz.

### A. 7142 Kapsamında Çıkarılan KHK'ların Yaptığı Düzenlemeler

7142 sayılı Yetki Kanunu doğrultusunda çıkarılan 700<sup>76</sup> ve 703<sup>77</sup> sayılı KHK'lar, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanununda bazı değişiklikler yapmıştır. 700 sayılı KHK'nın değişiklikleri nispeten sınırlı<sup>78</sup> iken; 703 sayılı KHK ile 5393 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanun'daki değişikliklerin üzerinde durmak gerekir. 5018 sayılı Kanun dışında, yetki kanununda, değişiklik yapılacak kanunlar arasında özel olarak sayılmayan bu özel yerel yönetim yasaları, yürütmeye sınırları belirsiz bir yetkinin

<sup>75</sup>Olağan dönem KHK'ları ile (Mülga Md.91) kanunlarda değişik yapılabilmesi, hiyerarşide bunların kanunlarla aynı düzlemde kabul edilmesine neden olmuştur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, mülga KHK'lar gibi geçerliliğini yetki kanunu yerine doğrudan Anayasa Madde 104/17'den alsa bile, kanunlarda değişiklik yapamazlar. Yine aynı maddeye göre; aynı konuda bir kanun kabul edildiğinde, kararname geçerliliğini yitirir. Tanör/Yüzbaşıoğlu'na göre kararname ile düzenleneceği belirtilen alanlarda (104/son, 106/son, 108, 118, 123) dahi kanun çıkarılmasına engel yoktur. Bu da yürütmeye özerk bir düzenleme alanı bırakılmadığını ve hiyerarşide kanunların altında olduklarının göstergesidir. Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 18. Basım, 2019, s.437-438. Gözler'e göre; kararnameler kanuna aykırı olamaz; fakat kanuna dayanmak zorunda da değildir. Secundum legem değil; intra legem düzenlemelerdir. Gözler; Anayasa a.g.e., s. 293; Eren'e göre; yürütmenin ilk elden düzenleme yetkisi "kanun koyma" işlevi gördüğünden kararnameler fonksiyonel olarak yasama işlemidir. Abdurrahman Eren; "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", **Anayasa Yargısı**, Sayı: 36(1), 2019, s.1-72, Bkz.s.27.

<sup>76</sup> 700 sayılı, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. Tarih-Sayı: 07.07.2018

<sup>77</sup> 703 sayılı, 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).

<sup>78</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Kanununun 25. Maddesinde, büyükşehir belediyelerine verilen ilçe belediyelerinin bütçesini düzeltme yetkisi, önceki halinde "kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırılık" gerekçesi ile yapılırken; 700 sayılı KHK ile tüzük ve yönetmelik yerine "diğer mevzuat" ifadesi eklenmiştir. Düzeltme yetkisi, yerel yönetimin karar alma özerkliği ile ilgilidir ve kanun alanındadır. Bu nedenle diğer mevzuat adı altında yürütme işlemlerinin bu alana müdahalesi sorunludur. Benzer şekilde, 5302 sayılı Kanun'un 27. Maddesinde valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de "kanun, tüzük, yönetmeliğe aykırılık" hali yerine kanun ve "diğer mevzuata aykırılık" olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme de ayrıca hukuk devleti ilkesi açısından da sorunludur.

verilmesi iddiası ile iptali istenen “...ile diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin hükümlerinde değişiklik yapılması ...” ifadesi kapsamındadır. AYM bu hususu da sorunlu bulmamış; Yetki Kanununun, KHK’ların konusunu ve kapsamını yeterli açıklıkta sınırlandırdığını ifade etmiştir. Bu halde, 7142 sayılı Kanun kapsamında çıkarılacak KHK’ların;

- 6771 sayılı Kanun kapsamında Anayasa’da yapılan değişikliklere uyum sağlamak üzere
- Yürütmenin tek başlılığına uygun olarak, kanun ve KHK’larda iki başlılığı ifade eden düzenlemelerin ayıklanması
- Bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşların teşkilat, görev, yetki ve personeline ilişkin düzenlemelerin yapılması
- Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin hükümlerin düzenlenmesi
- 7142 sayılı Kanun’un 1. Maddesinde sayılan ve sayılmayan diğer mevzuatta yapılacak değişikliklerin, maddenin 1. Fıkrasında belirtilen (önceki maddeler) hususlara ilişkin hükümlerle sınırlı olması gereklidir.

Bilindiği üzere 6771 sayılı Kanun ile 127. Maddede yalnızca “yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmasında” Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanının izni<sup>79</sup> değişikliği getirilmiş; başkaca bir düzenleme yapılmamıştır. AYM’nin yukarıda altını çizdiği kapsam sınırı bakımından ilk nokta, ilgili KHK’ların yerel yönetim yasalarında düzenleme yaparken, anayasa değişikliğinin bu sınırlılığını da dikkate almalarıdır.

703 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler, yeni hükümet sistemi doğrultusunda, bir yandan yürütme alanında tekleşmeyi ve yetkilerin cumhurbaşkanında toplanmasını simgelerken; bir yandan da 7142 sayılı Yetki Kanununun anayasa değişikliğine uyum amacıyla sınırlı olarak verdiği KHK çıkarma yetkisinin sınırını aşmıştır. Bu kapsamda öncelikle yürütmenin tek başlılığının gereği olan düzenlemelerde 703 sayılı KHK ile Bakanlar Kurulu’nun mevzuattan ayıklanmasının<sup>80</sup> göstergesi olan düzenlemeler<sup>81</sup> yapıldığı gibi; Bakanlık ve diğer makamlara verilen bazı yetkiler (her yetki değil) de KHK ile

<sup>79</sup> Buradaki iznin, cumhurbaşkanının idari nitelikte bireysel işlemi olacağını ifade eden bir görüş için Bkz. Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2018/1, s. 3-41. İlgili değerlendirme için Bkz. s.9, 17.

<sup>80</sup> Aynı yönde 700 sayılı KHK ile de 442 sayılı Kanun’un 1. Maddesinde değişiklik yapılmıştır.

<sup>81</sup> Örneğin 5393 Sy. Belediye Kanunu, Md. 75 (Belediyelerin Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanınca muafiyet tanınan vakıflarla ortak hizmet politikaları gerçekleştirmesi)

Cumhurbaşkanında toplanmıştır<sup>82</sup>. Kolejyal bir yapı olan Bakanlar Kurulu'nun aldığı kararların, tek bir kişi tarafından alınması siyasi meşruiyet açısından uzun uzun tartışılabilir. Uyum düzenlemeleri öte yandan yeni hükümet sistemi uyarınca Cumhurbaşkanının astı<sup>83</sup> konumunda bulunan Bakanların yeni sistemde işlevini sorgulamak için de iyi örneklerdir.

Bunlardan iki sembolik düzenleme olarak kamu mülkiyetinde olan alanlarda kentsel dönüşüm projesi yapılması (5393-Md.73) ve ileri teknoloji ve büyük mali kaynak gerektiren projelerde borçlanma sınırının aşılmasında Cumhurbaşkanına tanınan muafiyet yetkisidir (5393-Md.68)<sup>84</sup>. Kentsel dönüşüm önceki halde; belediye talebi, Çevre Bakanlığı Teklifi ve Bakanlar Kurulu kararına bağlıken; belediyeler artık doğrudan Cumhurbaşkanı ile muhatap olacaklardır. Md. 68'de yapılan düzenleme ise Bakanlar Kurulu kararı yanında DPT müsteşarlığı<sup>85</sup> teklifini de ilga etmiştir<sup>86</sup>. Bu iki konu belediyelerin mevcut gündemi içerisinde kentsel politikaların belirlenmesi ve mali kapasite anlamında önem taşıyan; yerel yönetimlerin karar alma ve yönetme özerkliğinin uzantısı olan alanlar olması bakımından da önemlidir. Bu değişikliklerin aynı zamanda belediye organları arasındaki ilişkiye de etkisi olacaktır<sup>87</sup>. Zira borçlanmaya karar vermek (533-Md.18(d)) ve kentsel dönüşüm ilanları belediye meclisinin yetkisi dahilindedir<sup>88</sup>.

Anayasa değişikliğine uyum amaçlı düzenlemelerden bir diğeri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. Maddesi anayasal bir yerel yönetim birimi olan kamu tüzelkişiliğine sahip belediyelerin kurulmasına ilişkindir. Köylerin birleşmesi suretiyle belediye kurulması (5.fıkra), 703 sayılı KHK öncesinde Danıştay'ın görüşünün alınması suretiyle müşterek kararname yoluyla gerçekleşirken; KHK ile yeni hükümet sisteminde olmayan müşterek

---

<sup>82</sup> 700 sayılı KHK bakımından bunun yansıması 442 sayılı Köy Kanununun Ek 18. Maddesinde görülmektedir. Güvenlik korucularının görevlendirilmesi, disiplin cezaları, sağlık koşulları, vs alandaki düzenlemeler önceden "Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak ve bu maddenin yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmelik" ile düzenlenirken, 700 sayılı bu ifadenin tamamının yerine "Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelik" ifadesini koymuştur.

<sup>83</sup> Anayasa Madde 106 (cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Onun tarafından atanır ve görevden alınır); 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 1 (1) ve 1(3)). Ayrıca Bkz. Ardiçoğlu, a.g.m, s. 26-27.

<sup>84</sup> 5302 sayılı Kanunun aynı kapsamdaki borçlanma hükmü (Md.51) de 700 sayılı KHK ile değiştirilmiş ve DPT teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı yerine Cumhurbaşkanı kararı getirilmiştir.

<sup>85</sup> 2011 yılında Kalkınma Bakanlığının bir KHK ile kurulması ile lağvedilen DPT'nin 1994 tarihli 540 sayılı Kuruluş KHK'sı 703 sayılı KHK ile ilga edilmiştir. Bkz. 703 sayılı KHK Madde 60. Aceleyle gelen, özensiz düzenlemeler nedeniyle 5393 sayılı Kanun'un bazı yerlerinde DPT müsteşarlığı ifadesi halen durmaktadır. Bkz. Md.68, Geçici Md.5.

<sup>86</sup> Aynı maddede dış kaynak gerektiren projelerde ise Hazine Müsteşarlığının görüşünün alınması hükmü korunmuştur.

<sup>87</sup> Adana Büyükşehir Belediye Başkanının, işçi alacaklarının ödenmesi için meclise sunduğu borçlanma teklifinin, meclisteki Cumhur İttifakı üyeleri tarafından reddedilmesi buna bir örnektir. Bkz. Zeydan Karalar'ın Borçlanma İsteği Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Reddedildi, 08.08.2019, <http://www.adana.bel.tr/versiyon4/>, [e.t.12.07.2019].

<sup>88</sup> Büyükşehir belediyelerinde ise ilçe belediye meclislerinin bu türden projeler için büyükşehir meclisinden onay alması gereklidir (Md. 73/1,3).

kararnameye ek olarak ve Yetki Kanununun sınırlarını aşarak Danıştay görüşü de bertaraf edilmiş ve bunlar yerine Cumhurbaşkanı kararı getirilmiştir. Aynı doğrultuda, 5393 sayılı Kanunun 11. Maddesinde, imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması halinde, köy ve belediye tüzel kişiliklerinin kaldırılıp diğer belediyeye katılmaları hükmü ile “nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi”nde de müşterek kararname ile İç İşleri Bakanlığının teklifi yanında Danıştay aşamasını da bertaraf etmiş ve bir Cumhurbaşkanı kararı ile tüzel kişiliğin sonlandırılmasının önünü açmıştır. Bu türden bir ilganın, Yetki Kanununda yer alan “(sayılanlar)...gibi bazı ifadelerin değiştirilmesi” kapsamında yapıldığını iddia etmek de mümkün değildir. Çünkü anayasa değişikliğinin gerektirdiği değişiklikler esasen tek başlı yürütmeyi öngören yeni hükümet sistemine hukuki uyum amaçlıdır. Halen TBMM komisyonlarında bekleyen 703 sayılı KHK’nın bu düzenlemesinin Meclis tarafından düzeltilmesi gereklidir.

Burada gündeme getirilebilecek bir diğer husus, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin kurulma ya da tüzel kişiliklerinin kaldırılması işlemlerinin yeni sistemde hangi tür işlemle yapılacağıdır. Gözler ve Kaplan’a göre; 123. Maddenin önceki halinde kanun veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulabilen kamu tüzel kişiliğinin, değişiklik sonrası artık idari işlemle kurulma imkânı kalmamıştır. Çünkü 123. Madde, “ancak kanun ya da cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ifadesini kullanarak işlemin yetki unsurunu düzenlemekte ve yetki unsuru da dar yorumlanmalıdır. Fakat iki erk bakımından mahfuz bir alan da yaratmamaktadır<sup>89</sup>. Bu nedenle de 5393 sayılı Kanun’daki “cumhurbaşkanı kararı” ifadesi Anayasa Md.123’e aykırıdır<sup>90</sup>. Yıldırım ise, 104. maddenin 17. Fıkrasında, Anayasanın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü alanlarda kararname çıkarılamayacağına dair hükmünden yola çıkarak; 127. Maddenin yürütmenin düzenleyici işlemlerine kapalı olduğunu<sup>91</sup>; haliyle kararname ile doğrudan yerel yönetim tüzel kişiliğinin kurulamayacağını ifade etmektedir<sup>92</sup>. 703 sayılı KHK’nın yaptığı düzenleme ile, Bakanlar Kurulu’nun da yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları bakımından kanuni düzenlemenin esas olduğu, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu alanda düzenleme yapılamayacağını kabul ettiğini ileri sürmek mümkündür.

<sup>89</sup>Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 297.

<sup>90</sup>Kemal Gözler, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, Bursa:Ekin Kitabevi, 2. Baskı, 2019, s. 46.

<sup>91</sup>Ardıçoğlu, 123. Maddedeki yetkinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını kapsadığını, herhangi bir ayırım yapmaksızın 127. Maddedeki mahalli idarelere ilişkin tüm konuların cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu dışında olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Ardıçoğlu, a.g.m., s. 43.

<sup>92</sup>Turan Yıldırım, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, **Anayasa Yargısı**, Sayı: 36(1), 2019, s. 293-315, Bkz. s. 296.

Buradaki kuruluş ve kaldırılma işleminin düzenleyici değil; birel işlem olduğu, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de birel işlem yapamayacağı<sup>93</sup> dikkate alındığında, kanundan kaynağını alacak bir kararla bu işlemin yapılması mevcut hukuka uygundur<sup>94</sup>. Zira 123. Maddenin lafzı karşısında, Anayasa Mad. 8 uyarınca, yürütmenin halen görev niteliği ve kanun ve anayasaya uygun hareket yükümlülüğü devam etmektedir. Ayrıca özel hüküm 127. Madde kapsamındaki işlemlerde, yasama asli ve genel yetkilidir ve yürütme burada ancak karar biçiminde türev bir yetki ile hareket edebilecektir. Kararnamelerin anayasal sınırları yanında, birel nitelikte bir cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Danıştay Kanunu uyarınca (Md.24), Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı işlemler arasında sayılmamaktadır. Haliyle böyle bir işlem türü yaratılması, işlemin yargısal denetimini de imkânsız kılacaktır<sup>95</sup>.

7142 sayılı Yetki Kanunu ile değişiklik yapılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hem merkezi idare hem yerel yönetimler bakımından mali disiplin hükümleri içermektedir. Kanun'da CHS ile uyum amaçlı yapılan değişiklikler, bir yandan bu mali disiplinin Cumhurbaşkanı eliyle kontrol edileceğini göstermekle birlikte; öte yandan iki idare türünün tabi olduğu rejim (merkezden-yerinden yönetim/ hiyerarşi-idari vesayet) farklılığı nedeniyle de sorunludur. İlkine ilişkin düzenlemelere örnek olarak; kamu maliyesinin temel esaslarını belirleme/izleme yetkisi, Maliye Bakanlığında Cumhurbaşkanına geçmiştir (Md.5). Mahalli idare yatırımlarının uygulanması ve izlenmesi yetkisi DPT'den Cumhurbaşkanına aktarılmıştır (Md.25/4).

Yerinden yönetim ilkesi bakımından sorunlu ve düzeltilmesi gereken 703 uygulamaları ise şunlardır: Yerel yönetim bütçesinin temelini oluşturan stratejik planlama ve genel olarak bütçeleme faaliyetinde, kalkınma planlarından sonra gelmek üzere “cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar” dahil edilmiştir (Md.9). Bütçe hazırlamada dikkate alınacak bir tür normlar hiyerarşisi olan bu düzenleme, merkezi yönetim bakımından

<sup>93</sup> Şeref İba, Yasin Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı**, Sayı:36(1), 2019, s. 195-223. İlgili s. 203, 206. Bu konudaki tartışmalarda, kararnameler ile birel işlem yapılabileceğini savunan görüş için Bkz., Tanör/Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 437. Yasamanın yürütmeye kamu tüzelkişiliği kurma konusunda yetki verebileceğini, çıkan kararnamenin türev idari işlem olarak idari yargının görevine gireceğini belirten görüş için Bkz. Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 323, **Anayasa Yargısı**, s.315-333. Bkz.s.323. **Yasamanın vereceği böyle bir yetkinin, kararnamelerin anayasal sınırlarını aşındıracağını belirten görüş için Bkz.** Özen Ülgen, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, **Anayasa Yargısı** s.261-277, Bkz. 268.

<sup>94</sup> Bu husus 5747 sayılı Yasa için açılan iptal davasında AYM tarafından da tartışılmıştır. Mahkeme çoğunluğu ile karşı oylarda, kanun ile liste halinde sayma yoluyla tüzelkişilik kurma ve kaldırma işlemleri ile kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari kararla bunu yapmanın anayasal durumu için Bkz. 54.Dipnottaki karar.

<sup>95</sup> Aynı yönde Bkz. Murat Azaklı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, **Anayasa Dergisi**, s.73-103. Bkz. 77.

uygulanabilir olsa da yerel yönetimler bakımından sorunludur. Aynı yorum; 13. Maddedeki kamu idarelerinin harcama yetkisi için de sorunludur. Buraya da kanunlar yanında “veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla” eklemesi yapılmıştır. Yerel yönetim görevlerinin kaynağı Anayasa Md.127 kapsamında mahalli müşterek ihtiyaçlar olmakla birlikte, bunlar kanunla düzenlenmektedir.

## **B. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanı Kararları ile Düzenleme**

CHS’ne uyum amaçlı yapılan düzenlemelerin ikinci kategorisi, cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Anayasa Madde 104/17 ve Madde 127’nin sistematik yorumu, bu alanı kararnamelere kapatsa da kararnameler eliyle dolaylı olarak yerel yönetimler alanı düzenlenmiştir. 127. Madde yanında Anayasa Madde 90/5 kapsamında<sup>96</sup> yerel yönetimlerin temel haklarını düzenleyen Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı’nın 2. Maddesi de yerel yönetimlerin özerkliğinin tüm unsurlarının, iç hukukta özel yasalarla ve eğer mümkün ise de anayasalarda tanınması ve korunması gerektiğini ifade etmektedir. Kendiliğinden uygulanabilir (“self-executive”) olan ve Türkiye’nin çekincesinin olmadığı bu hükmün 127. Madde yanında destek ölçü norm olarak dikkate alınması gereklidir.

Buradan yola çıkarak; 1 No’lu CB Kararnamesi’nin 97. Maddesinde, idari vesayete ilişkin bir konu olan ve Çevre Bakanlığı görevleri arasında sayılan “mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek” hükmü Anayasaya<sup>97</sup> ve Şart’a aykırıdır. Bakanlıkların kuruluş-teşkilat-görevleri, yürütmenin mahfuz alanı sayılsa dahi (Anayasa Md.106/son); 127. Maddede, kanun alanı olarak açıkça sayılan idari vesayet, münhasıran TBMM tarafından ve şekli ve maddi anlamda bir kanun ile düzenlenmek zorundadır. 127. Madde (1-2), mahalli idare kuruluş esaslarının kanunla düzenleneceğini açıkça öngörmekte iken, Kararname’nin 97. Maddesi ile Bakanlık’a verilen “mahalli idareleri düzenlemek” yetkisinin kapsamı ise ayrıca aydınlatılmaya muhtaçtır.

Aynı Kararnamenin 123. Maddesi, özel kanunlarında aksine hüküm olmadığı sürece, Çevre Bakanlığının yetki ve görevlerini düzenleyen 3. Bölüm uyarınca çıkarılan “yönetmelik, tip sözleşme, şartname, rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tariflerine uymak ve bunları uygulamakla yükümlü” olanlar arasında yerel yönetimleri de saymıştır. Çevre

<sup>96</sup> Ayşegül Mengi, Can Umut Çiner, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Niteliği, Beklentiler ve Türkiye”, s.89-109, Ed. Aykut Çoban, **Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji** içinde, Ankara: İmge Kitabevi, 2015, s. 104; Yılmaz, a.g.e., s. 428-429.

<sup>97</sup> Kasım Ocak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, **Anayasa Yargısı**, s.163-193. Bkz. s. 186. Aynı yönde Yasin, a.g.m, s. 330.

Bakanlığının idari vesayet kurumu niteliğinin bir göstergesi olan ve karar alma özerkliğine dokunan bu hüküm de yukarıdaki gerekçe doğrultusunda anayasaya aykırıdır.

Anayasa'nın 127. Maddesinde, İç İşleri Bakanlığına tanınan ve idari vesayet en ileri uygulaması olan geçici görevden alma yetkisinde, 6771 Sayılı Kanun ile CHS doğrultusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Anayasanın dolanılması olarak adlandırabileceğimiz bir süreçte, bu alan 1 No'lu kararname ile Cumhurbaşkanının düzenleme ve etki alanına açılmıştır. Şöyle ki; 703 sayılı KHK ile 3152 sayılı İç İşleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, Bakanlık'ın yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisine ilişkin hükümler ilga edilmiştir. Ardından, 1 gün sonra çıkarılan 1 No'lu kararname ile (Md.260), Anayasa'nın "İç İşleri Bakanına" verdiği geçici görevden alma yetkisi, dolaylı olarak, üst yönetici sıfatı nedeniyle Cumhurbaşkanı tarafından atanan Teftiş Kurulu Başkanına<sup>98</sup> verilmiştir. Bunun göstergesi de maddenin (ç) bendinde, Teftiş Kurulu Başkanına, "İç İşleri Bakanlığının vesayet yetkisi kullanımını denetleme yetkisi" verilmiş olmasıdır.

1 No'lu kararname sonuç olarak; istisnai ve sınırlı olan idari vesayet yetkisini kural haline getirip, Cumhurbaşkanının astı konumundaki bakanlar arasında yaygın vesayete çevirmiştir. Bu da merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında 123. Maddede kurulan denkliği bozmuş; yerinden yönetim ilkesini zayıflatmıştır. Yukarıdakiler yanında ilgili Kararname'nin Hazine ve Maliye Bakanlığı hizmet birimlerine verdiği "*mali ve mali olmayan verilerini toplamak, izlemek ve değerlendirmek*" (Md.224)<sup>99</sup>; Ulaştırma Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğüne, yerel yönetimlerin "*...ulaştırma altyapı projelerini, şartnamelerini onaylama, raylı ulaşım sistemi kurma taleplerini değerlendirme, onaylama yetkileri*" (Md.485), bu yüzden aynı gerekçelerle Anayasa'ya aykırıdır<sup>100</sup>.

İdari vesayet yetkisini yürütme içerisinde hangi makamların kullanacağı konusunda yapılması gereken kanuni düzenlemeler 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden çok sonra 10/12/2018 tarihli 7153 sayılı Kanun<sup>101</sup> ile yeniden düzenlenmiştir. 5393, 5216 ve 5018

---

<sup>98</sup>260. Madde İç İşleri Bakanlığının hizmet birimi olarak belirlediği Teftiş Kurulu Başkanlığına, bakanın emri veya onayı üzerine şu görevleri vermiştir: Mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak (260(a)); Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak (260 (c)). Teftiş Kurulu Başkanı, 3 No'lu Kararname uyarınca ve 2018/202 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile Alpaslan Işık olarak belirlenmiştir. Bkz. R.G. Tarih- Sayı:30578- 27.10.2018.

<sup>99</sup> Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü "*...sermayesinin yarısından fazlası, mahalli idareler dahil kamuya ait olan veya faaliyet alanı itibarıyla ticari nitelik taşıyıp Sayıştay Başkanlığınca denetlenen ve kamu kuruluş ve işletmelerinin mali ve mali olmayan verilerini toplamak, izlemek ve değerlendirmek*" yetkisini haizdir.

<sup>100</sup> Aynı yönde Bkz, Yasin, a.g.m., s. 330.

<sup>101</sup> 7153 sayılı Çevre Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi:29711/2018, R.G. Tarih-Sayı:10.12.2018-30621.

sayılı Kanun'a işlenen bu değişikliklerle, üstelik 1 No'lu Kararname doğrultusunda, çoğunlukla İç İşleri Bakanlığı yerine Çevre Bakanlığı vesayet makamı olarak tayin edilirken<sup>102</sup>; bazı maddelerde İç İşleri Bakanlığının yetkileri korunmuştur<sup>103</sup>. Yerel yönetim maliyesinin bir bütün olarak teftişinde Cumhurbaşkanına verilen onay yetkisi de unutulmamalıdır<sup>104</sup>. Bu Kanunun hükümlerini, Anayasa Madde 104/17 doğrultusunda, TBMM tarafından aynı konulara ilişkin düzenleme yapılması ve Kararname hükümlerinin hükümsüz kılınması bağlamında değerlendirmek mümkün olabilirdi. Anayasa doğrultusunda bu yönde yorumlanması da gerekir. Fakat 1 No'lu kararnamenin yarattığı karmaşanın etkisiyle, üstelik torba bir kanun olan 7153 sayılı Kanun, idari vesayet yetkisinin kullanımına dair yeni bazı hukuk garabetleri ortaya çıkarmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanununun merkezi idare ve yerel yönetimler için ortak bir kanun olması nedeniyle özen gerektiren; fakat yerel yönetimlerin mali özerkliğini dikkate almadan yapılan acele ve özensiz düzenlemelerden sembolik 2 örnek seçtik. İdari vesayet makamının %50 oranında öngörülebilir olduğu bu müstesna düzenlemelere göre;

- Harcama yetkilisi belirlemede güçlük halinde, harcama yetkisi İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görüşü ile yürütülür (Md.31).
- Giderlerin gerçekleşme biçimine dair aranacak belgeler İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hazırlayacağı yönetmelikle belirlenir (Md.33).

Yürütmenin örgütlenmesi ilgili düzenleme yapmakla birlikte, yerel yönetimler alanını dolaylı olarak etkileyen bir diğer kararname 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı

---

<sup>102</sup> 5393 sayılı Kanun'da, Md. 4: Birleşme yoluyla belediye kurulması; Md.8: Birleşme ve katılmalar sonrası oluşacak sınırların belirlenmesi; Md.12: Borçlanmada istisnalar; Md.15: İmtiyaz yoluyla hizmetlerin devri Danıştay görüşü yanında ve belediye meclislerinin taşınmaz tahsis kararlarında Bakanlık onayı; Md. 18: yurtiçi ve yurtdışı belediyelerle işbirliğinde izin; Md. 19: belediye meclisi çalışmalarını düzenleyen yönetmelik; Md. 49: norm kadro ve standartların belirlenmesi; Md.56:Belediyelerin faaliyet raporlarının bir örneği Bakanlığa yollanır; Md.62: Belediye bütçe tasarıları Bakanlık'a yollanır; Md.65: Belediye bütçe sistemi Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelik ile belirlenir; Md.68: Belediye varlık tablolarının Bakanlık'a yollanması; Md.69: Gecekondu bölgelerindeki kişilere konut sağlanmasında esasların belirlenmesi; Md.71: Bütçe içerisinde işletme kurmada Bakanlık izni; Md. 74: yurtdışı birliklere katılmada önceden izin; Md.77: Belediye hizmetlerine gönüllü katılımında esaslar.

<sup>103</sup> 5393 sayılı Kanun'da, Md. 49; itfaiye teşkilatının çalışma usulleri İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre Bakanlığının tarafından çıkarılan yönetmelik ile tespit edilecektir. Önceki halde tek yetkili İç İşleri Bakanlığının idi; Ek Md.3: E-bilgi sistemleri kurulmasında İç İşleri ve Çevre Bakanlıklarının yeni halde müştereken hareket edecektir.

<sup>104</sup> 1 No'lu Kararname'nin 260. Maddesi ile İç İşleri Bakanlığının Teftiş Kuruluna verilen yerel yönetim hesaplarını denetleme ve soruşturma yetkisi, 7153 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanının onayına bağlanmıştır. 5018 sayılı Kanununun 77. Maddesi, "yerel yönetim maliyesinin zaafa uğraması, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda" belediye başkanlarının talebi ya da doğrudan Cumhurbaşkanının onayı ile Bakanlık tarafından tüm mali işlemlerin denetimine imkân tanımaktadır.



kararnamesidir<sup>105</sup>. Yerel yönetimlere planlama ve teknik destek sunan, kırsal ve yerel kalkınma amaçlı projelere destek sağlayan; karar organında belediye başkanları ve il genel meclisi başkanları olan kalkınma ajansları 4 No'lu kararname uyarınca, Cumhurbaşkanının belirlediği politikalar doğrultusunda (Md.184) artık Cumhurbaşkanı tarafından kurulup kaldırılacak (Md.186) ve daha önce (5449 Sayılı Kanun, Md.22-23) Yüksek Planlama Kurulu'nca belirlenen bütçe ilkeleri ve ödenek tavanları Cumhurbaşkanınca belirlenecektir (Md. 204-205)<sup>106</sup>. 2006 tarihli 5449 sayılı Kanun ile kurulan kalkınma ajanslarının kuruluş ve işleyişinde yürütmeye verilen yetkilerin yasama yetkisinin devredilmezliğini ihlal edip etmediği AYM önünde iptal davası ile tartışılmıştı<sup>107</sup>. Bu alan artık doğrudan kararnamelerle düzenlenmiş<sup>108</sup> ve aslında kalkınma ajanslarının merkez güdümlü yönetişimci pratiği<sup>109</sup> bu yolla teyit edilmiştir.

Kararnameler yoluyla yaratılan ve yerel yönetimlerin karar alma ve yönetme özerkliğinin farklı nüvelerine dokunan bu rejim, ikincil mevzuatı ifade eden 2 karar ile güçlendirilmiştir. Önce yerel yönetimlerin öz gelirleri dahil tüm mali kaynakları, Anayasa Md.127 ve Özerklik Şartı Md.9/1 ve 9/2'ye aykırı olarak tek hazine kurumlar hesabında toplayan 17 No'lu Karar<sup>110</sup> çıkarılmış; ardından 1014 No'lu Karar<sup>111</sup> ile yatırım tutarı merkezi idare tarafından ödenen ve işletme gelirleri sayesinde zamanla geri ödemesi yapılan şehir içi raylı ulaşım projelerinde geri ödeme usulü, yerel yönetim gelirlerinin önemli kısmını oluşturan genel bütçe vergi gelirleri üzerinden otomatik kesinti usulüne dönüştürülmüştür.

<sup>105</sup> 4 No'lu, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G. Tarih-Sayı:30479-15.07.2018.

<sup>106</sup> Yüksek Planlama Kurulu'nun, 641 sayılı KHK'da yer alan ve 703 sayılı KHK ile ilga edilmeyen 22. Maddedeki yetki ve görevlerinin bir kısmı bir genelge ile Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına devredilmiştir. Normlar hiyerarşisi kurallarına aykırı olarak genelge ile yapılan düzenleme doğrultusunda; (Md.22(a); ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak (Md.22(b), yatırım ve ihracatın teşvikine ilişkin esasları tespit etmek (Md.22(c)) ve Toplu Konut İdaresi bütçesini onaylamak (Md.22(ç)) gibi yetkiler doğrudan cumhurbaşkanına verilmiştir. Bkz. 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, Kabul Tarihi: 01/07/2018, R.G. Tarih-Sayı: 30497-02.08.2018.

<sup>107</sup> AYM, E.2006/61, K.2007/91, K.T.30.11.2007.

<sup>108</sup> 2006 tarihli 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" hükümleri, 703 sayılı KHK ile önemli ölçüde ilga edilmiştir.

<sup>109</sup> Fatih Arslan, "Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Kalkınma Ajansları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:25, Sayı: 2, 2016, s. 29-52.

<sup>110</sup> 17 No'lu Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Karar, R.G. Tarih-Sayı: 09.08.2018-30504.

<sup>111</sup> 1014 No'lu Şehir İçi Raylı Ulaşım Sistemleri, Metrolar ve Bunlarla İlgili Tesislerin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca Üstlenilmesi, Devralınması ve Tamamlanmasını Müteakip Devri ile İlgili Şartların Belirlenmesine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, R.G.Tarih-Sayı:01.05.2019-30761.

## SONUÇ

31 Mart seçimleri sonrasında, büyükşehir belediyelerinin organları nezdinde ortaya çıkan siyasi çatışma ve iktidar-muhalefet belediyelerinin ülke düzeyinde dağılımının tetiklediği hükümet sistemi tartışmalarının gidebileceği yönün teorik ve pratik temellerini kurmaya çalıştık. CHS öncesinde başlayan ve OHAL döneminde yerel yönetim özerkliğini önemli ölçüde aşındıran, yerinden yönetim güvencelerinde bir tür anayasasızlaştırma anlamına gelen mevzuat ve pratikler dikkate alınmadan, bunlar ayıklanmadan yapılacak tartışmaların beyhude olduğunu öncelikle belirtmek gerekir. 7142 sayılı Yetki Kanunu ile başlayan ve ardından Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kararlar ile devam eden süreç, bir tür anayasal karşı denge olan yerinden yönetim ilkesinin istisna, merkezden yönetimin kural olduğu bir çerçeve yaratmıştır. Statü güvenceleri, karar alma ve yönetme özerkliği bakımından hiyerarşi benzeri denetimi öne çıkaran CHS, yerelden merkeze aktarılan bir meşruiyet zinciri kurup, ulusal düzeydeki hükümet sistemini konsolide etme hedefindeyken, 31 Mart seçimlerinin yarattığı yeni dalga parlamenter sisteme geri dönüş söylemini ortaya çıkarmıştır. Hukuk devleti ilkesinin önemli ölçüde zayıfladığı bir ortamda ve yukarıdaki mevzuatla kuşatılmış bir halde, yerel yönetimlerin aşağıdan yukarıya siyasi-ekonomik bir dönüşüm dalgası yaratması tek başına mümkün değildir. Öte yandan anayasacılığın gideceği yönün tayini bakımından metropollerde üretilen ekonomi-politiğin yok sayılması da mümkün değildir.

## BİBLİYOGRAFYA

Akın, Rıdvan, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, **Toplumsal Tarih**, Sayı: 32, 1996, s. 31-41.

Alasdair, Roberts, “Globalization and the Growth of Executive Power: An Old Story”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Vol. 24/2, 2017, s. 497-511.

Ardıçoğlu, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2017/3, s. 21-51.

Arıkboğa, Erbay, “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde, Ed. Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara: Nobel Yayınları, 2008, s. 157–203.

**Arşiv Belgeleri Işığında Babıali’den İstanbul Valiliğine**, İstanbul, 2013, s. 213-231.

Arslan, Fatih, “Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye’de Kalkınma Ajansları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:25, Sayı: 2, 2016, s. 29-52.

Auby, Jean-Bernard, “Global Constitutionalism and Normative Hierarchies”, **Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law**, Oregon: Hart Publishing, 2018, s.3-12.

Ayman Güler, Birgül “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2000.

Azaklı, Murat, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, **Anayasa Dergisi**, s.73-103.

Barber, Benjamin, **If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities**, Yale University Press, 2013.

Belov, Martin, “The Challenges to Westphalian Constitutional Geometry in the Age of Supranational Constitutionalism, Global Governance and Information Revolution”, s. 13-77, (içinde) Martin Belov, (Ed.), **Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law**, Oregon: Hart Publishing, 2018.

Bulmer, Elliott, “Presidential Legislative Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution-Building Primer 15**, Second Edition, 2017.

Canpolat, Hasan, “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010, s.79-113.

Eren; Abdurrahman, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı**, Sayı: 36(1), 2019, s.1-72.

Finchelstein, Federico, **Faşizmden Popülizme**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2019.

Friedman, John, “The World City Hypothesis”, **Development and Change**, Vol. 17, Sage Publication, 1986, s. 69-83.

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

Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi:16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”, [http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm#\\_ftn1](http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm#_ftn1), [e.t. 17.07.2019].

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Yayınevi, 24. Baskı, 2019.

Gözler, Kemal, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, Bursa: Ekin Kitabevi, 2. Baskı, 2019.

Hirschl, Ran, “The Judicialization Of Mega-Politics and the Rise of Political Courts”, **Annual Review of Political Science**, Vol.11, s. 93-118, 2008, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906>, [e.t.18.07.2019].

Hirschl, Ran, Shachar Ayelet, “Spatial Statism”, **International Journal of Constitutional Law**, Vol.17/2, Nisan 2019, s. 387-438, <https://doi.org/10.1093/icon/moz052>, [e.t.11.07.2019].

İba, Şeref, Söyler, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı**, Sayı:36(1), 2019, s. 195-223.

İzgi, Ömer, Gören, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Ankara: TBMM Basımevi, Cilt II, 2002.

Kaboğlu, İbrahim, “Resmileştirilen Yalan: “Parlamentar Hükümet Sistemi Yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Birgün Gazetesi**, 10.05.2018.

Kayaoğlu, Yücel, “Bir yılda 15 Bin 500 Soru Önergesi Verildi”, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/gundem/640059.aspx>, [e.t. 29.07.2019].

Khulmann, Sabine, “Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe”, **Lex Localis: Journal of Local Self-Government**, Vol.8, No.1, 2010.

Kitchin, Rob, “The Real-Time City? Big Data and Smart Urbanism”, **Springer: GeoJournal**, Vol. 79, No. 1, 2014, s. 1-14.

Köylü, Murat, Önder, Murat “Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği”, **Strategic Public Management Journal**, Vol. 3, Özel Sayı, 2017, s. 83-100.

Kuru, Nezh Onur, “Ekonomi Yerel Seçimleri Nasıl Etkiledi?”, 06.05.2019, <https://daktilo1984.com/2019/05/06/ekonomi-secim-sonuclarini-nasil-etkiledi/>, [e.t.12.07.2019].

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

Nalbant, Atilla, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997.

Ocak, Kasım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, **Anayasa Yargısı**, s.163-193.

Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1974.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayıncılık, 18. Basım, 2018.

Özlüer, Fevzi, “Fabrikalaşan Mekân: “Yerel Müşterekler” ve “Akıllı Kentler””, **Saha Dergisi**, Yurttaşlık Derneği Yayını, Ocak 2019, s. 97-105.

Özsoy Boyunsuz, Şule, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Yayınevi, 2017.

Sassen, Saskia, “The Global City: Introducing a Concept” <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>, s.27-43.

Sobacı, Mehmet Zahid, Köseoğlu, Özer, “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore”, **Seta Yayınları**, 2016, <https://setav.org/assets/uploads/2016/05/baskanlik-sistemlerindeyerel-yoonetimler-pdf.pdf>, [e.t.18.07.2019].

Steyvers, Kristof, Bergström, Tomas, Bäck, Henry, Boogers, Marcel, Ruano De La Fuente, José Manuel, Schaap, Linze, “From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation”, **Local Government Studies**, Vol. 34, No: 2, 2008, s. 131-146, DOI: 10.1080/03003930701852179, [e.t.19.07.2019].

Tanör, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 20.Baskı, 2011.

Tanör, Bülent, **Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920)**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 3.Baskı, 2009.

Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 18. Basım, 2019.

Ülgen, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2018/1, s. 3-41.

Ülgen, Özen, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, **Anayasa Yargısı** s.261-277.

Wollmann, Hellmut, Gritsenko, Elena, “Local Self-Government in Russia: Between Decentralisation and Re-centralisation”, Ed. Cameron Ross, Adrian Campbell, Adrian, **Federalism and Local Politics in Russia**, <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-EG2007-Local-Self-Government-Russia.pdf>, [e.t.13.07.2019].

Yasin, Melikşah, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 323, **Anayasa Yargısı**, s.315-333.

Yıldırım, Turan, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Anayasal Sınırı”, **Anayasa Yargısı**, Sayı: 36(1), 2019, s. 293-315.

Yılmaz, Zülfiye, “Durum Değerlendirmesi:31 Mart Öncesi ve Sonrasında Yerel Yönetim Hukukunun Dinamikleri”, **Hukuk Defterleri**, Sayı:17, Ocak-Şubat 2019.

Yılmaz, Zülfiye, **Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı: Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı’nın Taraf Devletlerde Uygulaması ve Türkiye Karşılaştırması**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.

