

Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası İşbirlikleri*

International Cooperation of Turkish Local Administrations

Rukiye Mehtap ÖZLÜ**

ÖZ

Türkiye gibi üniter devletlerde; uluslararası ilişkiler, geleneksel olarak yerel yönetimlerin ilgi alanlarına girmemektedir. Nitekim uluslararası ilişkiler alanında temel aktörler, uluslararası örgütler ve devletlerdir. Bununla birlikte uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi, yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlere ilgisini arttırmaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimler, ulusal dış politikaya aykırı olmamak şartıyla görev alanlarıyla ilgili konularda yabancı devlet yerel yönetimleriyle uluslararası işbirliği gerçekleştirirler. Gerçekleştirilen uluslararası işbirlikleri, yerel yönetimlerin özel bir yetkisi değildir ve fakat ulusal mevzuatla kendilerine verilen yerel yetkilerini kullanabilecekleri özel bir yöntemdir. Bu çalışma, Türk yerel yönetimlerinin uluslararası işbirliklerinin hukuki kaynaklarını, özelliklerini ve bu çerçevede kullandığı ve kullanabileceği hukuksal araçları izah etmeye çalışmaktadır. Çalışmanın amacı, üniter devlet yapısının yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğini geliştirmesine engel olmadığını ortaya koyarak Avrupa Hukuku kaynaklı kısmen yeni iki kurumsal uluslararası işbirliği aracının Türk yerel yönetimlerince kullanılabilirliğini değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, uluslararası işbirliği, üniter devlet, Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu, Avrupa bölgeleri işbirliği grupları.

ABSTRACT

In unitary states like Turkey, international relations traditionally are not within the interests of local governments. As a matter of fact, international organizations and states are the main actors in this field. However, developments in the international field and Turkey's European Union membership perspective has enabled local governments to engage in international activities. Within this context, local administrations can develop international cooperation with foreign state's local and regional administrations in their fields of competence, providing that it is not

* Makale gönderim tarihi: 14.05.2020. Makale kabul tarihi: 11.06.2020. Rukiye Mehtap Özlü, "Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası İşbirlikleri", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 2020, s. 159-189; <https://doi.org/10.46547/imuhfd.2020.07.01.11>.

** Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı. İletişim: mehtap.dolek@gop.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7505-4586>.

contrary to national foreign policy. This international cooperation is not a special competence of local administrations, but it is a special method that local administrations can execute their local competence given by national legislation. This study tries to explain the legal sources, features and the legal tools that Turkish local administrations use and can use in international cooperation within this framework. The aim of the study is to evaluate the usability of two partially new institutional cooperation tools based on European Law by Turkish local governments, by giving point to that the unitary state structure does not prevent local administrations from developing international cooperation.

Keywords: Local administrations, international cooperation, unitary state, European grouping of territorial cooperation, Euroregional co-operation groupings.

Giriş

Üniter bir devlet olan Türkiye’de, yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri üzerine yapılan bir çalışma, ilk başta gereksiz gelebilir. Nitekim devletin bölünmez bütünlüğü ve ulusal kamu yararı adına, geleneksel olarak sadece devlet, uluslararası alanda tüm yetkiye sahiptir¹. Üniter devletlerde, uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukuk alanları, yerel yönetimlerin ilgi ve yetki alanlarına girmemektedir.

Bununla birlikte üniter bir devlet olan Türkiye’de, yerel yönetimlerin uluslararası ilişki geliştirmesine engel anayasal bir düzenleme yoktur. 1982 Anayasası’nın 3. maddesinde “*Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür*”, denilmek suretiyle devletin birliği ve bölünmezliği ilkesi benimsenmektedir. Ayrıca üniter devletlerde, tek ve bölünmez bir egemenlik, yönetim anlayışının temelini yerleştirilmektedir. Anayasamızın 6. maddesinde egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu belirtilerek “*Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz*”, ifadesi yer almaktadır. Anayasamıza göre egemenlik, tektir ve bir bütün olarak millete aittir. Bu sebeple Anayasamızda yasa, yürütme ve yargı işlevlerinin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi egemen iktidar olarak devlet iktidarının bölündüğü anlamına gelmemektedir². Sadece yetki paylaşımı yapıldığı anlamına gelmektedir. Nasıl ki iç egemenliğe dayalı yetki paylaşılmaktadır, dış egemenlik açısından da durum farklı

1 Fransız Anayasa Konseyi’nin 1983 yılında verdiği bir kararda, üniter devlet düzenine sahip olan Fransa’da da Nouvelle-Calédonie’nin bir uluslararası hukuk öznesi olmadığına altı çizilerek uluslararası antlaşma imzalamada yetkisiz olduğuna karar verilmiştir. Anayasa Konseyi, 19.07.1983, no: 83-160, *Loi portant approbation d’une convention fiscale avec le territoire d’outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, JORF, 21.07.1983.

2 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 2. Bası, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, s. 164.

değildir. Yerel yönetimler, uluslararası faaliyetlerinde kendilerine verilen yetkileri kullanmaktadırlar³. Bir başka deyişle üniter bir devlette de devlet, yerel yönetimlerine uluslararası alanda faaliyet göstermesi için yetki verebilir, buna engel hukuksal bir durum bulunmamaktadır⁴. Yerel yönetimlerin uluslararası alandaki her faaliyetinden sadece devlet, sorumludur⁵. Bu durum, devletin tüm idari teşkilatıyla birlikte bölünmez bir bütün⁶ olması yanında uluslararası alanda tekel yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Ulusal dış politikaya aykırı olmamak şartıyla, hukuken belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin uluslararası alanda gerçekleştirdiği her türlü faaliyet, bu yönetsel birimlerin uluslararası faaliyetleri olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin bu faaliyetlerinin temel amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Ayrıca yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin ulusal dış politikalarını destekleyici faaliyetlerde bulunarak ulusal çıkarlarını belirli platformlarda savunma amacıyla da uluslararası ilişki geliştirirler⁷. Bu amaçları gerçekleştirmek için yerel yönetimler, ekonomik ve finansal ortaklıklar; kültürel, eğitsel, teknolojik vb. alanlardaki işbirlikleri ile diplomatik ilişkiler olmak üzere üç kademede faaliyette bulunur⁸. Yaylı ve Gönültaş'a göre üniter yapıdaki bir devlette yerel yönetimlerin uluslararası dış politikaya müdahalesi kabul edilebilir nitelikli bir faaliyet olmadığından bu yönetsel birimler, ilk iki kademede ilişki geliştirmeli, diplomatik alanda ilişki geliştirmemelidir⁹. Ayrıca yerel yönetimlerin uluslararası arenada geliştirdiği faaliyetlere, lobi faaliyetleri de eklenmelidir. Özellikle Avrupa Birliği (AB) bünyesinde karar mekanizmalarını etkilemek amacıyla bölgesel ve yerel yönetimler tarafından geliştirilen lobi çalışmaları, çok gelişmiştir¹⁰.

-
- 3 Raymond Carré De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, CNRS, 1985, s. 59.
 - 4 Romaric Gueguen, *L'action internationale des collectivités territoriales français dans le cadre de l'état unitaire*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, s. 30.
 - 5 Bazı yazarlar tarafından yerel yönetimlerin uluslararası alanda sahip olduğu yetkinin dış ege-menliğin paylaşımı şeklinde olduğu ifade edilmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Jeanne Page, *Du partage des compétences au partage de la souveraineté: des territoriales d'outre-mer aux "pays d'outre-mer"*, PUAM, 2001, s. 259.
 - 6 1982 Anayasası, 123. maddesinde "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." ifadesi yer almaktadır.
 - 7 Cemal Baş, "Yerel Diplomasi", *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, Sayı 827-828, Mart-Nisan 2017, s. 32.
 - 8 Hasan Yaylı, Yasin Can Gönültaş, "Uluslararasılaşan Yerel Yönetimler: Yerel Dış Politika (Paradiplomasi) Kavramına Teorik Bir Bakış", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, 2018, s. 280-282.
 - 9 Yaylı, Gönültaş, s. 282
 - 10 Detaylı bilgi için bkz. Rukiye Mehtap Özlü, "Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Gayri Resmi Yollardan Katılımı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken_goronum/1400---Rukiye-Mehtap-Ozlu.pdf, 2020.

Yerel yönetimlerin yetki alanı içinde olması şartıyla ister ekonomik ya da kültürel ister eğitsel ya da teknik alanlarda olsun, yerel yönetimler arasında imzalanan her türlü protokol, yerel işbirliği olarak nitelendirilebilir. Belirtilen alanlarda yabancı devletlerin yerel yönetimleriyle protokol¹¹ imzalanıyorsa bu işbirlikleri, yerel yönetimlerin uluslararası işbirlikleri olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetimlerin uluslararası işbirliklerini ifade etmek için Avrupa Hukuku'nda, (Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin hukuki düzenlemeleri) çok fazla kavram kullanılmaktadır: *Coopération transfrontalière*, yani sınır-ötesi işbirliği¹², *coopération interterritoriale*, yani ülkeler arası işbirliği¹³, *coopération interrégionale* yani bölgelerarası işbirliği¹⁴, *coopération transnationale* yani ulus-ötesi işbirliği¹⁵, *coopération territoriale européenne* yani Avrupa bölgesel işbirliği¹⁶, *coopération transfrontière* yani sınır-ötesi işbirliği¹⁷. Bu kadar farklı kavramın kullanılmasında, aktörlerin (AB ve Avrupa Konseyi) ve amaçlarının farklı olması yanında esasen işbirliğinin gerçekleştiği coğrafik alanın nitelikleri önem arz etmektedir. Çalışmada; nötr bir kavram olarak değerlendirildiğinden yerel yönetimlerin uluslararası işbirlikleri kavramı, sınırdaş olunsun olunmasın Türk yerel yönetimlerinin yabancı devlet yerel yönetimleriyle geliştirdiği işbirliğini ifade etmek için kullanılmaktadır. Ayrıca çalışmada yerel yönetimler kavramı, yerel ve bölgesel görevleri yerine getiren ve her bir devletin iç hukukunda anayasal düzen tarafından tanımlanan topluluklar, yönetimler veya organlar anlamında kullanılmaktadır.

11 Esasen Türkiye'de devlet adına yabancı devletlerle uluslararası anlaşma imzalama yetkisi, yürütme organına aittir, yerel yönetimlerin böyle bir yetkisi yoktur. Bu sebeple, yerel yönetimlerin yabancı yetkililerle geliştirdikleri ilişkilerin resmîyete döküldüğü belge, "imzalanan bir anlaşmadan sonra bazı konulara açıklık getirmek üzere kaleme alınan ve genellikle de uygulamaya ilişkin konuların ele alındığı metinler" olarak tanımlanan protokol adıyla isimlendirilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin yabancı devlet yerel yönetimleriyle imzaladıkları protokoller için, Anayasamızın 90. maddesinde izah edildiği gibi onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun çıkarılmasına gerek yoktur. Nitekim Anayasamızın 90/3. maddesinde Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunmasının zorunluğ olmadığı, düzenlenmektedir.

12 Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır-Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi; Avrupa Birliği, INTERREG-A Programı.

13 Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasındaki Sınır-ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'nin Bölgelerarası İşbirliğine dair Ek Protokol-2, 1998, ETS 169.

14 INTERREG-C Programı; Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi (Conseil des Communes et Régions d'Europe) Bölgesel Dayanışma Üzerine 226 (1991) sayılı Tavsiye Kararı; Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, Yerel Yönetimlerin Dış İlişkileri Üzerine 227 (1991) sayılı Tavsiye Kararı.

15 INTERREG-B Programı.

16 1083/2006 sayılı ve 11.07.2006 tarihli AB Tüzüğü, JOUE no: L.210 ve 31.07.2006.

17 Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşması 307. madde.

Bu makale çalışması, Türk yerel yönetimlerin uluslararası işbirliklerinin hukuki kaynaklarını, bu yönetsel birimlerin bu alanda kullandığı ve kullanabileceği araçları ve yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerinin özelliklerini izah etmeye çalışmaktadır.

I. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliklerinin Hukuki Kaynakları

Yerel yönetimler, kaynağını hukuktan almayan hiçbir yetkiyi kullanamaz. Bu sebeple uluslararası işbirliklerinin düzenlenmesinde bir yandan ulusal diğer yandan uluslararası hukuk kurallarının incelenmesi gerekmektedir. Uluslararası hukuk alanında özellikle Avrupa Hukuku değerlendirilecektir. Nitekim Türkiye'nin coğrafi durumundan ve dış politik hedeflerinden ötürü, yerel yönetimlerin geliştirdiği işbirliklerinin çoğu¹⁸, AB ve Avrupa Konseyi üye devlet yerel yönetimleriyle olmaktadır. Bu sebeple öncelikle yerel yönetimlerin geliştirdikleri uluslararası işbirlikleri alanında Avrupa Hukuku incelenmekte ve ardından bu hukukun sürekli atıf yaptığı, ulusal mevzuat değerlendirilmektedir.

A. Avrupa Konseyi'nin Rolü: Madrid Çerçeve Sözleşmesi ve Ek Protokoller

Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi, sınır-ötesi işbirliklerini geliştirmek ve güçlendirmek amacıyla 1960'ların ortasından itibaren çeşitli girişimlerde bulunmuştur¹⁹. Bu çalışmaların sonunda, 21 Mayıs 1980'de imzaya açılan Madrid Çerçeve Sözleşmesi olarak bilinen Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır-ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, düzenlenmiştir. Sözleşme, yerel yönetimlerin sınır-ötesi işbirlikleri konusunda çok önemli hukuksal bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Sözleşmede sınır-ötesi işbirliği, “*iki veya daha fazla akit tarafın yetki alanı içindeki yerel topluluk veya yönetimler arasındaki komşuluk ilişkilerini güçlendirmeye ve teşviğe yönelik her türlü uyumlu eylem ve bu amaç için gerekli her türlü anlaşma veya düzenlemenin akdedilmesi*” olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle sınır-ötesi işbirliği, sadece sınırdaş devletlerdeki yerel yönetimlerin işbirliğini ifade etmektedir. Avrupa Konseyi, bu Sözleşme ile üyeleri arasında daha sıkı bir birlik sağlayarak komşu olan yerel yönetimler arasında; bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması hizmetlerinin geliştirilmesini amaçla-

18 Örneğin, Belediyelerimizin kardeş şehirlerinin %57'si Avrupalı devlet şehirleriyle yapılmaktadır. Bkz. <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardes-sehirler-istatistiki-veriler>, (15.04.2020).

19 Avrupa Konseyi, ilk olarak no. 470 (1966) sayılı Yerel Avrupa Topluluklar İşbirliği Üzerine Tavsiye Kararının ardından geliştirdiği çalışmalar sonunda sınır ötesi işbirliği için ilk temeli temsil eden Avrupa sınır ötesi işbirliği konusunda 27 Şubat 1974 tarihli (74)8 sayılı karara varmıştır.

maktadır. Sözleşmeye taraf devletlerden de belirlenen ortak ilkeler temelinde yerel yönetimlerin sınır-ötesi işbirliklerini teşvik etmeleri beklenmektedir²⁰.

Sözleşmenin iki bölümü vardır. İlk kısım, sözleşmenin yasal olarak bağlayıcı düzenlemelerini içerirken, ikinci kısım, olası sınır-ötesi işbirlikleri için hem eyaletler hem de yerel düzeyler arası bir dizi model anlaşma listelemektedir.

Madrid Çerçeve Sözleşmesi; taraf olan devletlerin uluslararası alanda sahip oldukları tekel yetkisine zarar vermeyecek şekilde düzenlenmiş bir çerçeve oluşturmaktadır²¹. Bu sebeple Sözleşme, çok sık ulusal mevzuatlara atıf yapmaktadır. Sözleşme'nin 1. maddesi "*akit taraflar, kendi yetki alanları içindeki yerel topluluk veya yönetimler ile diğer akit tarafların yetki alanı içindeki yerel topluluk veya yönetimler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı ve teşvik etmeyi taahhüt ederler. Taraflar, bu amaç için gerek duyulabilecek anlaşmalar ve düzenlemelerin, tarafların her birinin farklı anayasal hükümleri de göz önünde tutularak, akdedilmesinin teşvikine çaba göstereceklerdir.*" şeklinde düzenlenmektedir. Bu maddeyle, sınır-ötesi işbirliklerinin ancak ulusal mevzuatın çizdiği sınırlar çerçevesinde gerçekleşebileceği ifade edilmektedir. Bu durum pratikte; uluslararası yerel işbirliğine taraf devletlerde, her bir işbirliğinin kendine özgü hukuksal-kurumsal yapısı olması sonucunu doğurmaktadır. Bir diğer ifadeyle yerel yönetimler; uluslararası işbirliklerini, dernek, yerel yönetim birliği, kamu yararı grubu, yerel karma iktisadi şirket ve benzeri kurumsal yapılar²² bünyesinde gerçekleştirirler.

Sınır-ötesi işbirliğini geliştirmek ve güçlendirmek için Madrid Çerçeve Sözleşmesi, üç ek protokolle²³ tamamlanmaya çalışılmıştır. 09.11.1995 tarihinde

20 Christian Autexier, "L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen", Ed. François-Paul Benoît, *Collectivités locales (Encyclopédie Dalloz)*, fasc. 4408-18, Paris, 1996, s. 50.

21 Emmanuel Decaux, "La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", *RGDIP*, 1984, s. 583.

22 Örneğin Madrid Çerçeve Sözleşmesi bünyesinde yerel yönetimlerce geliştirilen sınır-ötesi işbirliklerinden Fransa ve İtalya arasındaki 1993 anlaşması, iki ülke yerel yönetimlerinin aynı idari yapıda yer almasına izin vermemiştir. Ayrıca Fransız ve İspanyol yerel yönetimlerinin sınır-ötesi işbirliğini düzenleyen Bayonne Antlaşması ile yerel yönetimler için Fransa'da ortak çıkar grupları, İspanya'da *consorsio* yani kamu hukukuna göre örgütlenen belediye birlikleri oluşturulmuş ve böylece farklı idari yapılarda uluslararası işbirliği gerçekleştirilmiştir. Aurélie Nouveau, *L'Union européenne et les collectivités locales*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Université de La Rochelle, 2011, s. 328. Detaylı bilgi için bkz: Olivia Tambou, "Le traité de Bayonne: un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole", *Revue belge de droit international*, Cilt 98, Sayı 2, s. 538-598.

23 Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasındaki Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'ne Ek Protokol-1 (devletler ve yerel yönetimler arası anlaşma, mukavele ve statülere ilişkin), 1995, ETS 159; Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasındaki Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'nin Bölgearası İşbirliğine dair Ek Protokol-2, 1998, ETS 169; Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'ne Ek Avrupa Böl-

imzalanan ve 01.12.1998 tarihinde yürürlüğe giren Ek Protokol-1, Sözleşmenin eksikliklerini gidermeye yönelik olarak devletler ve yerel yönetimler arası anlaşma, mukavele ve statülere ilişkin düzenlemeler içermektedir.

05.05.1998 tarihinde imzalanan ve 01.02.2001 tarihinde yürürlüğe giren Ek Protokol-2, yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmek amacıyla ortak sınırı olmayan yerel yönetimlere yönelik olarak “coopération interterritoriale” yani ülkeler arası işbirliğini düzenlemektedir. Ülkeler arası işbirliği, Sözleşmeye taraf komşu ülke yerel yönetimlerinin geliştirdiği sınır-ötesi işbirliği haricindeki iki veya daha fazla akit tarafın yerel yönetimleri arasındaki ilişkiyi kurmak için tasarlanmış olan planlı hareket anlamında kullanılmaktadır. Böylece aynı sınırı paylaşmayan yerel yönetimler arasında işbirliklerinin, özellikle kardeş şehir uygulamalarının, geliştirilmesi amaçlanmıştır.

16.11.2009 tarihinde imzalanan ve 01.03.2013 tarihinde yürürlüğe giren Ek Protokol-3, “groupements eurorégionaux de coopération” yani Avrupa bölgeler işbirliği gruplarını düzenlemektedir. Avrupa bölgeler işbirliği grupları, üyeleri arasında imzalanan bir sözleşmeyle kurulan uluslararası bir kişiliktir. Protokolün öngördüğü koşullar altında yerel yönetimler, amaçladıkları uluslararası işbirliklerini gerçekleştirmek için bu grubu kurabilir ya da kurulan gruplara üye olabilirler.

B. Avrupa Birliği'nin Rolü: Bölgeler Politikası

AB, Bölgeler Politikası vasıtasıyla yerel yönetimlerin uluslararası işbirliklerini teşvik ve finanse etmektedir. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun 1975'te doğması ve akabinde geliştirilmesi, Avrupa bünyesinde sınır-ötesi işbirliğini kolaylaştırma ve teşvik etme amacı taşımaktadır²⁴. 1990 yılında Topluluk tarafından INTERREG Programının oluşturulmasıyla, bu alandaki gelişmeler pekiştirilmiş ve uluslararası işbirlikleri finanse edilmiştir. INTERREG Programı 2006'ya kadar devam etmiştir: INTERREG (1991-1993), sadece deniz ya da kara sınır bölgelerinde gerçekleşen işbirliği anlamındaki sınır-ötesi işbirliğini ifade etmiştir. INTERREG II (1994-1999) ile işbirliğinin alanı çok uluslu bir boyut kazanarak bölgesel ulus-ötesi işbirlikleri planlanmış ve finanse edilmiştir. INTERREG III (2000-2006) Programı sayesinde AB üye devletlerinin ortak sınır bölgelerinde, AB üyesi devletlerle sınırları bulunan üçüncü ülkelerin sınır bölgeleri arasında sınır ötesi, uluslararası ve bölgelerarası işbirliğini teşvik etmiştir. Böylece komşu sınır-ötesi bölgelerin uyumlu ve dengeli ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamaları amaçlanmıştır.

geleri İşbirliği Gruplarına (ECG'ler) İlişkin Ek Protokol-3, 2009, ETS-206.

24 724/75 sayılı ve 18.03.1975 tarihli AB Tüzüğü, JOCE n°: L 73/2-21.03.1975, 5. Madde.

AB Konsey Tüzüğü ile 2006 yılında INTERREG Programı, Avrupa bölgesel işbirliğine dönüştürülmüştür²⁵. Avrupa bölgesel işbirliği; 2007-2013 Programında 3. amaç, 2014-2020 Programında 2. amaç olarak düzenlenerek üç düzeyde (sınır-ötesi işbirliği, uluslar ötesi işbirliği, bölgelerarası işbirliği) gerçekleştirilmektedir.

Avrupa bölgesel işbirliği, AB üye devletlerinde yerel yönetimler arasında dengeli kalkınmayı teşvik ederek bölgesel uyum politikasının gerçekleşmesi için katkıda bulunmaktadır²⁶. Avrupa bölgesel işbirliğinin hedefi, yerel yönetimler arasında kentsel, kırsal ve kıyı gelişimi ile ekonomik ilişkilerin geliştirilmesidir. Ayrıca Avrupa bölgesel işbirliği, küçük ve orta ölçekli işletme ağları açısından iyi uygulama örneklerinin paylaşılmasına yönelik olarak işbirliği yapmaya teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

Avrupa bölgesel işbirliğini teşvik etmek ve işbirliği düzenlemelerinin yetersizliğini telafi etmek için *groupement européen de coopération territoriale* yani Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu²⁷, 2006 yılında 1083/2006 sayılı Yönetmelikle oluşturulmuştur²⁸. Bu araç konusundaki düzenleme, 2013 yılında revize edilerek Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunun kullanımını basitleştirilmiştir²⁹.

C. Ulusal Hukuk Kaynakları

Türkiye, Madrid Çerçeve Sözleşmesi'ni hiçbir çekince koymadan³⁰ 4 Şubat 1998 tarihinde imzalamıştır, Ek Protokollere ise taraf olmamıştır. Sözleşme,

25 1083/2006 sayılı ve 11.07.2006 tarihli AB Tüzüğü, JOUE n°: L.210-31.07.2006.

26 Bölgesel Politika için ayrılan bütçenin %2,5'i, Avrupa bölgesel işbirliğine ayrılmakta olduğundan 2007-2013 döneminde 7,8 milyar avro, 2014-2020 için 8,9 milyar avro tahsis edilmektedir. Bkz. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20390-les-formes-de-cooperation-territoriale-europeenne-interreg>, (15.04.2020).

27 Türkçeye çevirisi Avrupa Konseyi'nin düzenlediği *Avrupa Bölgeleri İşbirliği Grupları* ile birbirine çok benzediğinden farklılığı ortaya koymak adına Avrupa Birliği hukukundan kaynaklanan araca, orijinal dil çevirisinden farklı olarak çalışmada, Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubu denilmektedir.

28 1083/2006 sayı ve 11.07.2006 tarihli AB Tüzüğü, JOUE no: L.210-31.07.2006.

29 1302/2013 sayı ve 17.12.2013 tarihli AB Tüzüğü, JOUE no: L 347/303-20.12.2013.

30 Madrid Çerçeve Sözleşmesi'ne taraf devletlerden bazıları, Sözleşme'nin 3. maddesine çekince koymuştur. Maddede yerel yönetimlerin sınır-ötesi ilişki geliştirmek için ulusal hükümetler, yerel topluluk veya yönetimlerin, Avrupa Konseyi çerçevesinde yerel topluluk veya yönetimler arasında yapılmış çerçeve anlaşmalardan esinlenen her türlü girişimini destekleyeceği düzenlenmektedir. Nitekim sınır-ötesi işbirliği temelinde devletler-hükümetler arası ve yerel yönetimler arası imzalanacak sözleşme, anlaşma, statü ve mukaveleler ile gerçekleştirilmektedir. Cem Afşin Akbay, *Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, 2010, s. 77. Taraf devletlerce bu maddeye konulan çekince yüzünden Madrid Çerçeve Sözleşmesi'nden elde edilmek istenilen faydanın elde edilemediği vurgulanmaktadır. Gueguen, s. 47.

4517 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır-ötesi İşbirliği Çerçevesi Sözleşmesi'nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile onaylanarak Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından yürürlüğe girmiştir³¹. Bununla birlikte Türkiye, Avrupa Birliği'ne üye olmasa da aday ülke olarak katılım müzakereleri çerçevesinde AB Bölgeler Politikası ve hukuksundan etkilenmektedir. Avrupa Hukuku'nda bahsi geçen düzenlemeler, yerel yönetimlerin uluslararası işbirlikleri alanında ulusal hukuka atıf yapmaktadır.

Türkiye'de bu kapsamda belirtilmesi gereken en temel kanun, 26.3.1987 tarih ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun³²'dir. Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve Türkiye'nin AB üyelik perspektifi, yerel yönetimlerin uluslararası teşekküllere üye olması ve yabancı devlet yerel yönetimleriyle, ortak proje gerçekleştirebilmeleri için yeni açılımlarda bulunmayı gerekli kıldığından 5393 sayılı Belediye Kanunu³³, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu³⁴ (ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu³⁵) ile bu yönetsel birimlerin yurt dışı ilişkileri, 2005 yılında yeniden düzenlenmiştir. Böylece bu yönetsel birimlerin ülke sınırları dışına taşan bazı çevresel, ekonomik, finansal, sosyal-kültürel, idari sorunlarının çözümüne ilişkin uluslararası işbirliği geliştirmelerine yönelik düzenlemelerin yasal dayanakları atılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesinde "*Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nun izninin alınması zorunludur.*", hükmü yer almaktadır. Bu maddeyle uyumlu olarak ilgili Kanun'un 18/p maddesinde, kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine karar verme yetkisi, belediye meclisine verilmektedir. Ayrıca Belediye Kanunu'nun 60/m maddesinde belediye giderleri arasına belediyelerin yurt dışı faaliyetlerini ger-

31 4517 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır-ötesi İşbirliği Çerçevesi Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, (RG. 06.02.2000/23956).

32 RG. 7.4.1987/19424.

33 RG. 13.7.2005/25874.

34 RG. 4.3.2005/25745.

35 26.5.2005 tarih ve 5355 sayılı Kanun'un (RG. 11.6.2005/25842) 22. maddesinde... "yurt dışı ilişkileri,..., bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümleri uygulanır." denilerek yerel yönetim birliklerinin yurt dışı ilişkileri alanında Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir.

çekleştirmek için yaptığı harcamalar eklenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla³⁶ benzer düzenlemeler³⁷ yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın 07.04.2005 tarih ve 2005/36 sayılı Genelgesi ile 20.06.2005 tarih ve 2005/62 sayılı Genelgesi, kardeş şehir kurulmasıyla ilgili düzenlemeler içermektedir. Ancak 2017 Anayasa değişikliklerinin ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi bünyesinde bakanlıkların görev ve yetki alanları güncellenmiş ve kardeş şehir uygulamalarına izin verilme görev ve yetkisi, İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir. Buna bağlı olarak ikincil mevzuatta gerekli değişiklikler yapılmamıştır. Bu eksikliklerin giderilmesi için başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmak üzere, ilgili kuruluşların ortak bir çalışma yaparak, şehir eşleştirme konulu Genelgeleri yenilemeleri gerekmektedir. Şehir Eşleştirme Konulu Tematik Çalıştaylar Sonuç Raporunda şehir eşleştirmeleri konusunda yapılması gereken ikincil mevzuatın daha kapsamlı ve daha güçlü bir yasal dayanak sağlaması için "Yönetmelik" olarak yapılması tavsiye edilmektedir³⁸.

II. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliklerinin Nitelikleri

Türk yerel yönetimlerinin uluslararası işbirlikleri, yerel yönetimlerin yetki alanına giren konularda, kamu yararı amacını gerçekleştirmek için devletin denetim ve gözetiminde gerçekleşmektedir.

A. Yerel Yönetimlerin Yetki Alanlarında Faaliyet Göstermesi

Madrid Çerçeve Sözleşmesi'nin 2.1. maddesinde "*sınır-ötesi işbirliği, yerel topluluk veya yönetimlerin iç hukuk tarafından tanımlanan yetkileri çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Bu tür yetkilerin kapsamı ve özellikleri bu*

36 Kanun'un 62. Maddesine göre: "Yurt dışı ilişkileri yan başlığı düzenlenmiştir. Bu maddede göre "İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur." Bu düzenleme uygun olarak 10/m maddesinde il genel meclisinin görevleri arasında yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermesi düzenlenmiştir. Ayrıca 43/l maddesinde il özel idaresi giderleri arasına yurt dışı faaliyetlerini gerçekleştirmek için yaptığı harcamalar düzenlenmiştir.

37 Belirtilen düzenlemelerde iki temel farklılık bulunmaktadır. İlk olarak ön-izin alınan Bakanlık, belediye ve il özel idareleri için farklıdır: 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyeler, uluslararası faaliyette bulunmak için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan ön-izin almaktayken 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il özel idareleri, uluslararası faaliyette bulunmak için İçişleri Bakanlığı'ndan ön-izin almaktadırlar. İkinci olarak, sadece belediyeler, yabancı belediyelerle kardeş şehir ilişkisi kurabilmektedir ne il özel idareleri ne de köyler yabancı devlet yerel yönetimleriyle kardeş şehir ilişkisi geliştirmektedirler.

38 Çalıştay Raporu, *Türkiye ve AB Arasında Şehir Eşleştirme Projesi, Şehir Eşleştirme Konulu Tematik Çalıştaylar*, 27-28 Ağustos 2019 – Ankara ve 18-19 Eylül 2019 – Çanakkale, 2019.

Sözleşme tarafından değiştirilemez.”, hükmü düzenlenmektedir. Ayrıca Ek Protokol-1’in 1. maddesinde, Çerçeve Sözleşme’nin her bir tarafının, yerel yönetimlerin milli mevzuatla öngörülen yetki alanlarını tanıyıp saygı duyacağını taahhüt ederek ulusal ve uluslararası hukuktan kaynaklanan ortak yetki alanlarında bu yönetsel birimlerin sınır-ötesi işbirliği geliştirecekleri, ifade edilmektedir. İlgili düzenlemelerde iki önemli nokta söz konusudur. İlk olarak, Madrid Çerçeve Sözleşmesi’ne imza atan bütün devletler, ulusal hukuk düzenlerince yerel yönetimlere tanınan yetki alanlarına saygı duyacaklarını taahhüt etmektedirler. İkinci önemli nokta; yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğini, bu yönetsel birimlerin ortak yetki alanlarında gerçekleştirmesidir.

Farklı devlet şekillerine (üniter, federal, bölgesel) sahip ve farklı hukuksal düzenleri olan devlet yerel yönetimlerinin gerçekleştireceği işbirliğinde, ortak yetki alanlarının belirlenmesi, hiç kolay değildir. Nitekim ulusal düzeyde dahi, yerel yönetimlere (büyükşehir, il, ilçe belediyesi -il özel idaresi) tanınan yetki alanları çok net olmayabilmektedir. Ortak yetki alanı belirlenirken; yerel yönetimler işbirliğin yapılacağı alanda hem kendi yetki alanını hem de ortaklarının ulusal mevzuatlarının tanıdığı yetki alanlarını dikkatli şekilde incelemelidir.

Uluslararası hukukta, ortak yetki alanları belirlenirken *plus petit dénominateur commun* yani *en düşük ortak payda yöntemi* kullanılmaktadır. En düşük ortak payda yönteminde, öncelikle işbirliği yapacak yerel yönetimlerin gerçekleştirecek uluslararası işbirliği alanına uygun olarak ulusal düzeyde sahip oldukları yetkiler belirlenmektedir. Ardından, işbirliğine katılan bütün paydaşların yetki alanlarının en düşük paydada birleştiği düzey tespit edilmektedir. Böylece yerel yönetimler; uluslararası faaliyetlerini, işbirliğine konu olan alanda, paydaşlara ulusal mevzuatla tanınan yetki alanlarının *en düşük ortak paydada* buldukları seviyede gerçekleştirmektedirler³⁹. Bu yüzden yerel-uluslararası işbirliği, ulusal mevzuatla tahsis edilen en düşük yetki alanına sahip paydaş olan yerel yönetimin yetkileri baz alınarak gerçekleşmektedir.

Türk yerel yönetimler hukukunda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 62. maddesinde il özel idarelerinin, il genel meclislerinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesinde belediyelerin, belediye meclislerinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda uluslararası ilişkiler geliştirebileceği düzenlenmektedir. Bir diğer ifadeyle yerel yönetimler ve birlikleri, sadece ulusal hukukun kendilerini yetkilendirdiği

39 Pierre D’argent, “La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière”, Ed. Yves Lejeune, *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d’Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, Bruxelles 2005, s. 77-94.

alanlarda, sahip oldukları yetkiler çerçevesinde, uluslararası faaliyet geliştirmektedirler. Bu yönüyle yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetleri, bu yönetsel birimlerin özel bir yetkisi değil, ancak ulusal mevzuatla kendilerine verilen yerel yetkilerini kullanabilecekleri özel bir yöntemdir⁴⁰. Bu bakımdan yerel yönetimlerin herhangi bir uluslararası faaliyete katılıp bu faaliyetin parçası olması, bu yönetsel birimlere ekstra yetkiler ya da yeni görev alanları tanımamaktadır. Bu durum idare hukukuna hakim olan kanuni idare ilkesinin en temel sonucudur.

B. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliklerinde Kamu Yararının Gözetilmesi

Yerel yönetimlerin her türlü faaliyetinin amacı olan kamu yararı kavramı, mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla birlikte değerlendirilmelidir. Zira 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır⁴¹. Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimlerin görev alanını tayin eden mahalli müşterek ihtiyaç kavramını, 26.06.2002 tarih ve E.2001/377, K.2002/59 sayılı kararıyla tanımlayarak muhafaza etmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre mahalli müşterek ihtiyaç, "*herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri*", ifade etmektedir⁴².

Devletin temel yapısının belirlendiği Anayasa'da doğal olarak "*il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş olup bunun saptanması kanuna bırakılmıştır. Bu durumda kanun, kamu yararını gözeterek, Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirlemektedir*"⁴³.

40 Bernard Dolez, "Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire", *RFDA*, 1995, s. 938.

41 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesi belediye idaresini, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesi il özel idaresini, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır.

42 Anayasa Mahkemesi, 13.5.2015, E. 2015/34, K. 2015/48, RG. 23.5.2015/29364; Anayasa Mahkemesi, 11.9.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, RG. 10.1.2015/29232; Anayasa Mahkemesi, 18.7.2012, E. 2011/126, K. 2012/110, RG. 25.05.2013/28657.

43 Anayasa Mahkemesi, 13.5.2015, E. 2015/34, K. 2015/48, RG. 23.5.2015/29364; Anayasa Mahkemesi, 11.9.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, RG. 10.1.2015/29232; Anayasa Mahkemesi, 18.7.2012, E. 2011/126, K. 2012/110, RG. 25.05.2013/28657.

Kamu yararı kavramıyla birlikte değerlendirilmesi gereken mahalli müşterek ihtiyaç kavramı Anayasa Mahkemesi'ne göre temelde siyasi nitelikli olmasına rağmen hukuken tanımlanan ve düzenlenen hukuksal bir kavramdır⁴⁴. Kanunlarla düzenlenen ve yaşamsal anlam kazanan kamu yararı, bir anlamda siyasal tercihlerin hukuk alanına girmesi ve hukuksal şekil alması olarak tanımlanmaktadır⁴⁵.

Toplum yararının, kişilerin veya dar grupların yararlarına tercih edilmesi veya yasalarda ve yönetimde önde tutulması olarak tanımlanan kamu yararı kavramı, hukukun temel ilkelerine göre bütün devlet teşkilat yapısının, yerel yönetimler ve birlikleri dahil, gerçekleştirdikleri her türlü faaliyetin amacı olmalıdır. Bu sebeple ulusal mevzuatla yerel yönetimlere verilen yetkilerini kullanabilecekleri bir yöntem olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerinde temel amaç, kamu yararını gerçekleştirmek olmalıdır. Bir diğer ifadeyle uluslararası faaliyete katılan yerel birim, kendi coğrafik sınırlarını aşarak faaliyet geliştirecek olsa da kamu yararı amacını gözetmek zorundadır. Fransız Danıştay'ının belirttiği gibi yerel yönetimlerin coğrafi sınırları, yerel yönetim faaliyetlerinin kamu yararı amacının (yerel yararın) sınırlandırılması olarak değerlendirilmemelidir⁴⁶. Bu ifade, üniter bir devlette tam da yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerinin temelini oluşturmaktadır. Hem coğrafi hem de yasal açıdan yerel yönetimlerin faaliyetlerini sınırlayan kamu yararı⁴⁷, uluslararası alanda *ülke-dışı kamu yararına* dönüşmektedir⁴⁸. Uluslararası işbirliği sayesinde yerel yönetimlerin faaliyet alanı, ülke dışına genişlese de coğrafi yetki alanlarında mahalli müşterek bir ihtiyaca cevap vermesi beklenmektedir. Bu sebeple yerel yönetimler, uluslararası alanda devletin denetiminde faaliyet göstermektedirler.

C. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliklerinde Devletin Rolü

Yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerinin temel niteliklerinden biri, bu alanda devletin üstlendiği roldür. Devlet, bir yandan hukuki-politik denetim yaparken diğer yandan yerel yönetimleri uluslararası alanda koruyup-gözetmektedir.

Yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetleri birinci bölümde de belirtildiği

44 Anayasa Mahkemesi, 07.07.1994, E. 1994/49, K. 1994/45-2, RG. 10.09.1994/22047.

45 Anayasa Mahkemesi, 07.07.1994, E. 1994/49, K. 1994/45-2, RG. 10.09.1994/22047.

46 Fransız Danıştay Raporu, "Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales?", *Documentation Française*, Haziran 2006, s. 15.

47 Arnaud Cabanes, Alexia Robbes, "La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ?", *Actualité juridique droit administratif*, 2005, s. 593-602.

48 Laurent Malo, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2010, s. 319.

gibi hem uluslararası hem de ulusal hukuk tarafından düzenlenmekte ve devletin rolü ön planda tutulmaktadır. Madrid Çerçeve Sözleşmesi'ne göre yerel yönetimlerin sınır-ötesi işbirlikleri, tamamen taraf devletin dilediği temelde oluşmakta ve yerel yönetimlere sınır-ötesi işbirliği sözleşmesi imzalamak konusunda sınırsız yetki verilmemektedir⁴⁹. Bu sebeple yerel yönetimler, uluslararası işbirliği geliştirmek için ulusal mevzuata uygun olarak gerekli izin ve onayları almak zorundadırlar.

Yerel yönetimler, yerel meclislerinin (belediye meclisi-il genel meclisi) kararına bağlı olarak uluslararası faaliyette bulunmaktadır. İlgili mevzuata göre yerel yönetimlerin uluslararası faaliyete yönelik taleplerine uygun olarak hazırladıkları dokümanlar, Başkanlık Makamına hitaben yerel meclise sunulmak üzere bir üst yazıyla kayda alınarak Yazı İşleri Kararlar Dairesi Başkanlığı'na gönderilmektedir. İlgili yerel yönetimin karar organı, söz konusu talebi kabul ya da reddeder. Reddetmesi halinde dosya arşive kaldırılmaktadır. Kabul etmesi durumunda merkezi idarenin denetim görevi başlamaktadır. Zira Anayasamızın 127/4. maddesine⁵⁰ uygun olarak merkezi idare, yerel yönetimlerinin uluslararası ilişkileri üzerinde vesayet denetimi uygulamaktadır. Meclisin almış olduğu karar neticesinde; karar ve bununla ilgili her türlü belge, Valilik makamına, gönderilmektedir. Valilik makamının görevi, idari vesayet denetimini yerine getirmenin yanında resmi yazışmaları yapmaktır.

İçişleri Bakanlığı'nın 07.04.2005 tarih ve 2005/36 sayılı Genelgesi ile 20.06.2005 tarih ve 2005/62 sayılı Genelgesiyle uluslararası işbirliğine olur verilmesi için hazırlanması gereken belge ve bilgiler düzenlenmektedir. Genelgelerin hükümlerine göre:

- Yurt dışındaki bir belediye ile kardeş kent ilişkisi kurulmasında ilgili belediye meclisinin kararı, kardeş kent ilişkisi kurulacak olan kent hakkında bilgi ve kardeş kent ilişkisinden beklenen faydaların neler olduğu, kardeş kent ilişkisi kurulurken kardeş kent protokolleri imzalanacaksa ilgili protokollerin metni,
- Uluslararası kuruluşlara üye olunacaksa, ilgili belediyenin meclis kararı, üye olunacak uluslararası kuruluşun ana statüsünün tam metni ile tasdikli Türkçe çevirisi, üyelikten beklenen faydalar, üyelikte bir katılım payı ve aidat ödenecek ise miktarı ile belediyenin en son kesin hesap özeti,

49 Rinaldo Locatelli, "La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe", *Pouvoirs*, n°19, 1981, s. 63; Gueguen, s. 49.

50 Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

- Uluslararası kuruluşlarla birlikte eğitim ve kültür faaliyetleri yürütülmesi ve festivaller düzenlenmesi halinde, uluslararası kuruluş hakkında bilgi ve ilgili belediyenin meclis kararı,

Vali tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne izin için resmi yazı ile gönderilmektedir. Bu aşamada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı'nın konuyla ilgili görüşüne başvurmaktadır. Dışişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerinin, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin uluslararası faaliyetlerine uygunluğunu denetlenmektedir. Nitekim yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri, Devletin uluslararası politikalarına uygun olmak zorundadır. Dışişleri Bakanlığı, yerel yönetimin söz konusu uluslararası faaliyetinde herhangi bir sakınca tespit ederse ilgililere durumu bildirir. Böylelikle yerel yönetimin uluslararası faaliyeti, başlamadan sonlandırılır. Yerel işbirliği başlasa dahi devletlerin dış politikalarında yaşanan değişiklikler, yerel-uluslararası işbirliğini etkilemektedir. Örneğin Avrupa Birliği Hukuku çerçevesinde geliştirilen Yunanistan-Türkiye ve Bulgaristan-Türkiye Sınır-ötesi İşbirliklerinin devletlerin uluslararası politikalarından etkilendiği, bu sebeple zaman zaman kesintiye uğrayarak durma noktasına geldiği söylenebilir⁵¹.

Dışişleri Bakanlığı olumlu görüşünün alınması halinde, Belediye Kanunu'na göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, İl Özel İdaresi Kanunu'na göre İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması gerekmektedir. Her türlü işbirliği protokolleri, Bakanlığın "olur yazısından" sonra imzalanmaktadır.

Yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetleri üzerinde Türkiye Devleti'nin üstlendiği denetim görevi, aynı zamanda bir gözetim görevi içermektedir. Devletin gözetim görevinin amacı, temel olarak yerel yönetimlerin bu alandaki faaliyetlerini güvence altına alarak açıklığa kavuşturmadır⁵². Böylece politik ve ekonomik açıdan daha güçlü paydaşlarla ilişkiler geliştirilirken yerel yönetimler yalnız kalmamaktadır. Bir diğer ifadeyle devletin üstlendiği rol sayesinde yerel yönetimlerin çıkarları, işbirliğinde olunan paydaşlara karşı korunabilmektedir⁵³. Nitekim, uluslararası ilişki alanında çok farklı hukuki düzenlemeler söz konusu olabilmekte ve bu durum, yerel yönetimler için sorun teşkil edebilmektedir. Örneğin INTERREG III kapsamında düzenlenen Türkiye-Bulgaristan arasındaki işbirliği

51 François Bafail, Burcu Gorak-Giquel, "Les coopérations transfrontalières à l'épreuve de l'Union européenne. Une comparaison Europe central-Turquie", *Les études du CERI*, Sayı 156, 2009, s. 25.

52 Nicoles Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra étatiques*, PUF, Paris, 1994, s. 166.

53 Olivia Tambou, "Les contrôles des acteurs locaux de la coopération transfrontalière", Ed. Henri Comte, Nicolas Levrat, *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, s. 322.

alanında çevre hukukundan kaynaklanan konularda Türkiye'nin AB'ye üye olmamasından dolayı sorunlar yaşanmış ve ortaya çıkan sorunlar, ancak devletin girişimleri sayesinde aşılabilmektedir⁵⁴. Bu yüzden yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetleri üzerinde uygulanan hukuki ve politik denetim ve gözetim önemlidir hatta gereklidir. Zira devletin denetimi, her ne kadar yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlerini dilediği gibi gerçekleştirmesine engel olarak yapılan faaliyetleri azaltsa da devletin gözetimi, uluslararası faaliyetlerin niteliğini arttırmaktadır⁵⁵. Bu sebeple Türkiye gibi sınırlarında çeşitli politik sorunlar yaşayan bir devlette, yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetleri üzerinde uygulanan denetim, bir seçenek değil zorunluluktur⁵⁶.

III. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliği Çerçevesinde Kullandığı Araçlar

Ulusal mevzuatımız incelendiğinde yerel yönetimlerin uluslararası işbirliği çerçevesinde kullandığı araçlar, kurumsallaşmış bir yapı içerisinde geliştirilen işbirlikleri ve kurumsallaşmamış uluslararası işbirliği araçları olarak temelde ikiye ayrılmaktadır.

A. Kurumsallaşmış Bir Yapı İçerisinde Gerçekleştirilen İşbirlikleri

26/3/1987 tarih ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun'un 1. maddesine göre yerel yönetimler, kazanç paylaşma amacı dışında ve kanunlarla yasaklanmamış olmak kaydıyla ekonomik ve teknik alanlarda işbirliğini geliştirmek, bu konularda bilgi, görgü ve karşılıklı teknolojilerinden yararlanmak maksadıyla, uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküller kurabilir veya kurulmuş bu gibi teşekküllerin şubelerini açabilir, yurt içinde ya da dışında dernek kurabilir, kurulan derneklere üye olabilirler.

Avrupa kıtasında yerel yönetimler, çok sık bir dernek bünyesinde örgütlene-

54 *Bulgaristan-Türkiye SÖİ Programı kapsamında, çevre alanındaki ortak projelerde, iki tarafın AB çevre mevzuatının uyumlaştırılması ve uygulanması konusunda farklı pozisyonlarda olmasından kaynaklanan sorunlar kısa süreli olarak yaşanmıştır. İki ülke arasındaki bu pozisyon farklılığı, özellikle sınır aşan sularda yürütülecek ortak çalışmalarda temel alınacak mevzuat noktasında sıkıntılara neden olmuştur. Bulgaristan tarafı bu alanda ortak proje faaliyetlerinin 2000/60/EC sayılı AB Su Çerçeve Direktifine göre uygulanmasını istemiştir. Türkiye tarafı ise, AB su yönetimi başlığı altında yer alan bu direktife karşılık gelen Türk mevzuatının bulunmaması ve uyumlaştırma sürecinin devam etmekte olması sebebiyle, böyle bir uygulamaya taraf olmak istememiştir. Söz konusu uyuşmazlık, taraflar arasında yapılan görüşmeler neticesinde Bulgaristan tarafının Türkiye'nin pozisyonunu kabul etmesi ile çözüme kavuşmuştur. Erol Ohtamış, Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği Programları Yönetim Yapıları ve Türkiye Uygulamaları, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 2008, s. 151-152*

55 Malo, s. 322 vd.

56 Rukiye Mehtap Dölek, *L'Union européenne et les collectivités locales turques*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Université Aix-Marseille, 2016, s. 351.

rek belirlenen amaç doğrultusunda birlikte hareket etmektedirler. Türk yerel yönetimleri de Avrupa-Asya kıtasında yer almasından ötürü Avrupa merkezli kurulan ve genel amaçlı faaliyet gösteren derneklerde yer almakta, uluslararası işbirlikleri geliştirmektedir. Bu alanda kurulan iki genel amaçlı dernek, Türk yerel yönetimleri açısından oldukça önemlidir. Bunlar, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi ile Avrupa Bölgeler Meclisi'dir.

1951 yılında kurulan "Conseil des Communes et Régions d'Europe" yani Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, Avrupa'da yerel otoriteler tarafından kurulan en büyük ve en eski dernektir. 42 Avrupa devletinden 130.000 yerel yönetim ve 60 yerel yönetim birliği üyesi vardır⁵⁷. Dernek, 1951'de kurulmasından bu yana, yerel özerkliğe dayalı birleşik, barışçıl ve demokratik bir Avrupa'nın inşasını desteklemektedir. Bu derneğin amacı, kardeş şehir uygulamasını Avrupa bünyesinde yerel yönetimler arasında kurup yaygınlaştırarak Avrupa halkları arasında sıkı bir işbirliği geliştirmektir⁵⁸. Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'ne üyedir. TBB'nin Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi meclisinde 18 temsilci koltuğu bulunmaktadır.

1985 yılında kurulan Avrupa Bölgeler Meclisi (Assembly of European Regions), Avrupa merkezli kurulan ve genel amaçlı faaliyet gösteren bir diğer dernektir⁵⁹. Bu derneğin en temel amacı, üyeleri arasında işbirliğini geliştirmektir. Türkiye'den bazı büyükşehirler ve valilikler bu derneğin üyesidir: Adana Büyükşehir Belediyesi, Antalya Büyükşehir Belediyesi, Denizli Büyükşehir Belediyesi, Edirne Valiliği, Erzurum Büyükşehir Belediyesi, Gaziantep Valiliği, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi, Kırşehir Valiliği, Muş Valiliği, Sakarya Büyükşehir Belediyesi.

Genel amaçlı faaliyet gösteren bu iki dernekte; üye yerel yönetimler, dünya barışının sağlanması ekseninde birlikte hareket etme kültürünü geliştirmeye yönelik faaliyet göstererek yerel yönetimlerin çıkarları ve özerkliklerini korumak, kollamak amacıyla Avrupa karar mekanizmalarını etkileme amacıyla çalışmaktadırlar.

Bu iki dernek haricinde, Avrupa'da, ekonomik ya da coğrafi sektörel amaçlarla kurulmuş sayısız dernek vardır. Türk yerel yönetimlerinin, bu tarz sektörel derneklere, üye olduğu bilgisine ulaşılamamıştır.

57 Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, https://www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre, (15.04.2020).

58 Özlü, https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken_goronum/1400---Rukiye-Mehtap-Ozlu.pdf.

59 Bkz. Avrupa Bölgeler Meclisi, <https://aer.eu/>, (15.04.2020).

B. Kurumsallaşmamış Uluslararası İşbirliği Araçları

Türk yerel yönetimler hukuku, uluslararası ortaklık kurmak için iki araç öngörmektedir. Belediyelere, kardeş şehir ile ortak faaliyet ve hizmet projeleri; il özel idarelerine, sadece ortak faaliyet ve hizmet projeleri yapma yetki ve imkânı verilmektedir.

Kardeş şehir, “iki belediyenin sorunlarını beraberce çözümlmek ve zaman içinde daha yakın ve dostane ilişkiler geliştirmek için ortaklaşa hareket etmek üzere bir araya gelerek kurulan bir ilişki” olarak tanımlanmaktadır⁶⁰. Başka bir tanıma göre kardeş şehir, “yerel yönetimlerin uluslararası ortaklığı, seçtikleri alanlarda uzunca bir süre için birlikte çalışma kararı alan farklı ülkelerden iki veya daha fazla yerel yönetim arasında imzalanarak geçerlik kazanan resmi protokol”⁶¹, olarak ifade edilmektedir. Türkiye’de kardeş şehir sayıları günbegün artmaktadır. 2009 yılında 791 kardeş şehir⁶², 2012 yılında 1103 kardeş şehir⁶³, 2016 yılında 1533 kardeş şehir⁶⁴, ve son olarak 1730 kardeş şehir⁶⁵ kaydedilmiştir.

Kardeş şehir ortaklıkları, uzun süreli iken ortak hizmet ve faaliyet projeleri, belirli bir süreli işbirliğini içermekte olup bu uygulama, kardeş şehirlerin kurulmasında olduğu gibi protokole dayanmaktadır.

Ortak hizmet ve faaliyet projeleri genelde AB katılım öncesi fonlardan faydalanmak amacıyla kullanılmaktadır. Türkiye, ilk defa 2004-2006 döneminde, Bulgaristan ve Yunanistan ile ikili sınır-ötesi işbirliği programlarına katılmıştır. Yunanistan’la olan sınır-ötesi işbirliği gelişmemiştir ancak Bulgaristan’la olan işbirlikleri, 2007-2013⁶⁶ ve 2014-2020⁶⁷ dönemlerine devam etmiştir.

Sınır-ötesi ikili işbirliğinin yanında Türkiye, AB’nin Komşuluk Politikası

60 Türkiye Belediyeler Birliği, *Uluslararası Belediye İşbirlikleri ve Belediyemizin Rolü*, 2012, s. 7.

61 Sinan Özden, *Belediyeler İçin Uluslararası İşbirlikler ve Kardeş Şehir Rehberi*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, 2017.

62 Yerel diplomasi, <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardes-sehirler-istatistiki-veriler/>, (07.04.2020).

63 Türkiye Belediyeler Birliği, 2012, s. 7.

64 Yerel diplomasi, <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardes-sehirler-istatistiki-veriler/>, (07.04.2020).

65 Yerelde AB, *Kardeş Şehir İstatistiklerimiz (info-grafik)*, <https://www.yereldeab.org.tr/sehir-reslestirme/Yay%C4%B1nlar.aspx> (07.04.2020).

66 2007-2013 döneminde, Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Program alanını Türkiye’de Edirne ve Kırklareli illeri, Bulgaristan’da ise Yambol, Burgaz, Hasköy idari bölgeleri oluşturmaktadır. Programın toplam bütçesi yaklaşık 32 milyon avro olup, bu tutarın 27 milyon avrosu AB katkısından, 4,8 milyon avrosu ise iki ülkenin ulusal katkısından oluşmaktadır. Bulgaristan – Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında 26 milyon avro tutarlı 138 adet proje, 31.12.2016 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır. <https://cbc.ab.gov.tr/sinir-otesi> (14.04.2020).

67 Detaylı bilgi için bkz. <https://cbc.ab.gov.tr/sinir-otesi> (14.04.2020).

çerçevesinde çok taraflı bir işbirliği programı olan Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programı'na, 2007-2013 ile 2014-2020 dönemlerinde katılmıştır. Program ile Türkiye⁶⁸, Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Ukrayna ve Yunanistan arasında çeşitli işbirlikleri hayat bulmaktadır.

Bununla birlikte Türkiye, AB uluslararası ve bölgelerarası işbirliği programlarına resmi katılım sağlamamıştır, Türkiye'den kurum/kuruluşlar kendi mali olanakları ölçüsünde proje düzeyinde katılım sağlamışlardır⁶⁹. Geliştirilen işbirliklerinden birkaçı şöyle sıralanabilir⁷⁰:

- Hollanda Belediyeler Birliği Uluslararası İşbirliği Ajansı ile Türkiye Belediyeler Birliği'nin Haziran 2006-Kasım 2007 dönemini kapsayan programı, 8 Hollanda belediyesi ve 9 Türk belediyesi arasında oluşturulan kardeş şehir ilişkileri yoluyla 11 proje kapsamında gerçekleşmiştir. Aynı programın devamı olarak Haziran 2008-Kasım 2009 dönemini kapsayan dönemde Türk ve Hollanda belediyeleri arasında 10 proje yürütülmüştür.
- İsveç-Türk yerel yönetimleri arasında 4 yıl süreyle uygulanan program, 2006 yılında onaylanmıştır. AB sistemi ve ortak değerleri ile daha yakın ilişkiler kurmayı teşvik eden Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı'nın amacı, Türk yerel yönetim reformunun (2004-2005) desteklenmesi ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin kapasitesinin geliştirilmesidir. İsveç ve Türkiye arasında bölgelerarası işbirliği çerçevesinde çeşitli ortaklıklar geliştirilmiştir⁷¹.

68 Programın alanına ülkemizden İstanbul, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova, Zonguldak, Karabük, Bartın, Kastamonu, Çankırı, Sinop, Samsun, Tokat, Çorum, Amasya, Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane illeri dahildir.

69 Ohtamış, s. 206.

70 Türkiye Belediyeler Birliği, *Program Teklifi Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Tuselog 2011-2015*, 2011, s. 7.

71 Türkiye Belediyeler Birliği, 2011.

1. Stockholm – İstanbul, Büyükçekmece, Zeytinburnu (Marmara bölgesi): Bu çalışmaya katılan diğer belediyeler, Stockholm sınırlarındaki Nacka Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir sınırlarındaki Adalar Belediyesi (bu iki belediye arasında kardeş şehir ilişkisi de vardır) Çevre koruma, teknik altyapı, kanalizasyon, atık ve geri dönüşüm yönetimi alanında çalışmalar yapılmıştır.

2. Umeå – Altındağ, Tepebaşı, Yıldırım, Nilüfer, Osmangazi (Merkez) Vergiler, ücretler, bütçeleme, mali takip ve gözetim, ayrıca beceri ve liderlik geliştirme

3. Kalmar – Karşıyaka, Bornova ve Manisa (Ege bölgesi) Yükseköğretim, iş sektörü ve kamu sektörü arasında işbirliği (üçlü sarmal): Sürdürülebilir turizm

4. Malmö – Antalya, Muğla ve Tarsus (Akdeniz bölgesi) Sürdürülebilir sosyal, ekonomik ve çevresel kalkınma

5. Karlstad – Gaziantep, Osmaniye, Midyat ve Şırnak (Güneydoğu Bölgesi) Kentsel planlama, arazi kullanımı ve risk yönetimi

6. Kalmar – Samsun, Amasya, Giresun ve Ordu (Karadeniz Bölgesi) Yerel ekonomik kalkınma ve büyüme, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, istihdam ve turizm

7. SALAR – TBB Kurumsal gelişim.

Ayrıca kardeş şehirlerin geliştirilmesine yönelik, AB Projesi söz konusudur. Türkiye ve AB Arasında Şehir Eşleştirme Projesi (TWIN) adıyla yürütülen proje, 6 Nisan 2018 tarihinde başlamıştır. Projeyi, Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Birliği ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü koordine etmektedir⁷².

İster ortak hizmet ve faaliyet projesi ister kardeş şehir uygulaması olsun uluslararası işbirliğinin organize edilmesi için izlenmesi gereken temel adımlar vardır. İlk olarak, gerçekleştirilecek işbirliğinin amacı belirlenmelidir. Akabinde işbirliği yapılacak ortak bulunmalıdır. Ortağın belirlenen amacı gerçekleştirmede gerekli ve yeterli özellikleri taşıdığından emin olunmalıdır. Sonrasında resmi süreç başlatılmalı ve protokol imzalanarak işbirliği resmîyet kazandırılmalıdır.

Uluslararası işbirliği çerçevesinde imzalanan protokoller, uygulamaya ilişkin konuların ele alındığı metinler olarak bağlayıcıdır. Ancak kurumsal yapıdan yoksun olunması, uluslararası işbirliğinin uygulanması noktasında güçlükler yaratmaktadır. Bu zorlukların giderilmesine yönelik olarak Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği tarafından tüzel kişiliği olan kısmen yeni iki araç geliştirilmiştir.

IV. Türk Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirlikleri Çerçevesinde Kullanabilecekleri Kurumsal Araçlar

Genel olarak uluslararası işbirliği projeleri sonucu oluşturulan teorik çalışmalar, uygulamaya konulurken çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır⁷³. Bu durumun ortaya çıkmasının en temel sebebi, uluslararası yerel işbirliği alanında uygulanan ulusal hukukların çeşitliliğinden kaynaklanan engelleyici bir durumun söz konusu olmasıdır.

AB üye devletleri arasında olduğu gibi AB üye ve komşu devletleri arasında gerçekleştirilen uluslararası işbirliği programlarında, ilgili ülkelerin farklı uygulama sistemlerine tabi olmaları nedeniyle çeşitli sorunlar yaşanmıştır⁷⁴. AB bünyesinde geliştirilen sınır-ötesi işbirliklerinde Türk yerel yönetimleri çok önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Zira Türkiye, halen aday ülke statüsünde olduğundan ilişki geliştirdiği devletten farklı mali yardım araçlarına sahip olmaktadır. Bu durum, devletlere tahsis edilen bütçelerde ciddi dengesizliklere neden olmaktadır. Ayrıca işbirliğini gerçekleştirecek tüzel kişiliğe sahip ku-

72 Türkiye ve AB üyesi ülkelerdeki yerel yönetimleri arasında kardeş şehir ilişkilerini güçlendirmeyi ve yerel yönetimlerin AB bütünleşme sürecindeki rollerini artırmayı amaçlayan 23 projeye 60.000 ile 130.000 avro arasında hibe desteği sağlanmıştır. Projenin 2020 yılında sona ermesi planlanmaktadır. https://www.ab.gov.tr/ab-bakanligi-projeleri_46008.html (14.04.2020).

73 Ohtamış, s. 27.

74 Ohtamış, s. 62.

rumsal bir yapının olmaması, işbirliği boyunca koordinasyon eksikliğine sebep olmaktadır. Örneğin Türkiye-Yunanistan sınır-ötesi işbirliği çerçevesinde ortaya çıktığı gibi çok farklı yönetim yapıları oluşturulması planlanmış ancak koordinasyon eksikliği yaşandığından ortak teknik sekretarya kurulamamıştır⁷⁵.

Bu eksikliklerin giderilmesi ve ortak bir yönetim anlayışının oluşması için tüzel kişiliği olan yapılar geliştirilmesi zorunluluğu doğmuştur. Böylece Avrupa Konseyi tarafından Avrupa bölgeler işbirliği grupları (Groupements Eurorégionaux de Coopération); Avrupa Birliği tarafından Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu (Groupement Européen de Coopération Territoriale) oluşturulmuştur. Bu gruplar, tüzel kişiliğe haiz olmasından ötürü, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik yaşanan idari sorunların giderilmesinde önemli avantajlar sağlamaktadır. Bu sebeple çalışmanın bu kısmında hem Avrupa bölgeler işbirliği grubu hem Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu genel özellikleriyle izah edilip Türk yerel yönetimlerinin bu gruplara üye olabilmeleri durumu hukuki-idari açıdan değerlendirilmektedir.

A. Türk Yerel Yönetimleri ve Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubu

1. Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubu

Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu, 1083/2006 sayılı Yönetmelikle ortaya çıkmıştır. AB bölgesel işbirliğinin yönetimini sağlayan Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunun, bölgesel entegrasyon stratejisi belirleyerek projeleri uygulayıp finanse etmek için kullanılan en başarılı işbirliği aracı olduğu kabul edilmektedir⁷⁶. Ortaya çıkan ilk Avrupa bölgesel işbirliği grubu, Ocak 2008'de Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis⁷⁷ adıyla kurulmuş olup şu anda 68 tane Avrupa bölgesel işbirliği grubu bulunmaktadır⁷⁸.

Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve/veya Uyum Fonu kapsamında AB ile ortaklaşa finanse edilen programların veya her türlü Avrupa bölgesel işbirliği projelerinin uygulanmasından sorumlu olabilmektedir. Bu tür faaliyet ve projelere; ulaştırma altyapısı, sınır-ötesi hastanelerin yönetimi, sınır-ötesi kalkınma projelerinin uygulanması ve iyi uygulama örneklerinin paylaşılması örnek olarak verilebilir.

Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunun üye yapısı ve oluşumu, yerel yö-

75 Ohtamış, s. 120-125.

76 Claude Marcori, Muriel Thoin, *La coopération transfrontalière*, La Documentation française, Paris 2011.

77 Avrupa bölgesel işbirliğinin desteklemek için birlikte çalışmaya karar veren Fransız, Valon ve Flaman belediyeler bir araya gelerek, 3,533 km² alanda faaliyet göstermek üzere kurulmuştur. Bkz. <http://fr.eurometropolis.eu> (14.04.2020).

78 Europa, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx> (14.04.2020).

netimlerin uluslararası işbirlikleri açısından çok önemli değişiklikler barındırmaktadır. Zira bu düzenlemeyle AB'ye üye en az bir devlette kurulmak şartıyla Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubuna, birçok düzeyde yönetsel birimin katılımına imkân verilmektedir. 1082/2006 sayılı Yönetmeliğin 3. maddesine göre bu gruba, üye devletler veya ulusal düzeydeki otoriteler, yerel yönetimler, kamu hukukuna tabi kamu kurum veya kuruluşları, genel ekonomik çıkarları işleten hizmetlerden sorumlu şirketler ayrıca üye olmayan devletler, yerel ve bölgesel yönetimler veya belirli koşulları taşıyan şirketler yanında bu kategorilerden birine veya daha fazlasına ait kuruluşlardan oluşan dernekler katılabilmektedir. Bir diğer deyişle bu düzenleme sayesinde devlet, merkezi idarenin taşra teşkilatları, yerel ve bölgesel yönetimler, sivil toplum kuruluşları hatta şirketler, bu grup bünyesinde birleşerek uluslararası işbirliği gerçekleştirebilmektedir. Bu yönüyle bu grup, AB'nin yönetim modeli olarak inşa edip geliştirmeye çalıştığı *gouvernance multi-niveaux* yani *çok düzlemli yönetim* uygulamasının hayat bulmasını sağlamaktadır. Bunun yanında Avrupa Komisyonu, Nisan 2018 Raporunda, bu aracın katma değerini doğrulamıştır⁷⁹. Raporu göre Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu sayesinde karar verme süreci kolaylaşmakta ve paydaşların ulusal sınırlarının ötesinde ortaya koydukları hedef ve stratejileri birlikte tamamlamaları mümkün olmaktadır⁸⁰.

Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu, Avrupa Birliği tüzel kişiliğine sahip⁸¹ olup üyeleri tarafından oybirliğiyle kabul edilen bir *yönetmelikle* yönetilmektedir. Her Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunun, üyelerinin temsilcilerinden oluşan bir meclis ve Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunu temsil eden ve onun adına hareket eden bir müdür olmak üzere en az iki organı vardır. Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunun yetkileri, üyelerinin yetkileri ile sınırlıdır. Ancak politika oluşturma ve düzenleme yetkisi gibi kamu gücü ayrıcalıkları, bu gruba devredilemez.

2. Türk Yerel Yönetimlerinin Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubuna Üye Olabilmeleri Durumu

Uluslararası işbirliğinin gelişimi için çok avantajlı bir yapı sunan Avrupa bölgesel işbirliği grubuna Türk yerel yönetimlerinin üye olabilmesi durumu, bir yandan AB hukuku diğer yandan iç hukuk bağlamında irdelenmelidir.

Türkiye; AB'ye üye olmamasına rağmen 1082/2006 sayılı Yönetmelik, Türk yerel yönetimlerinin Avrupa bölgesel işbirliği grubuna katılımına izin vermek-

79 Avrupa Birliği Komisyon Raporu, COM (2018) 597 final, 17.8.2018.

80 Avrupa Birliği Komisyon Raporu, COM (2018) 597 final, 17.8.2018.

81 Nicolas Levrat, *Le Groupement européen de coopération européenne*, CDR117-2007, ETU, 2007, s. 92.

tedir. Şöyle ki 1082/2006 sayılı Yönetmeliğin 3. maddesine göre bu gruba, yerel yönetimler yanında devletler, her türlü kamu kuruluşu, şirketler ve dernekler üye olabilmektedir. AB'ye üye olmayan devletlerin bu gruba nasıl katılıp üye olacağı 1082/2006 sayılı Yönetmelikle yeterince düzenlenmemiştir. Bu eksiklik, 17/12/2013 tarih ve 1302/2013 sayılı Yönetmelikle giderilmeye çalışılmıştır. Yapılan değişikliklere göre AB'ye üye olmayan devletin ulusal mevzuatı, Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubuna katılmaya izin verirse Avrupa Komşuluk Aracı ve Katılım Öncesi Yardım Aracı ile aynı zamanda Avrupa Kalkınma Fonunun tamamlayıcı finansman olarak kullanıldığı uluslararası işbirliği alanlarında en az iki üye devletin mensubu olduğu bir Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubuna, AB'ye üye olmayan devlet ve yönetimleri, üye devletle sınırdaş olması durumunda katılabilmektedir⁸². Bu düzenlemeye göre belirtilen mali ve coğrafik şartların sağlanması halinde ulusal mevzuat izin verirse Türk yerel yönetimleri, Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubuna katılabilmektedirler.

Ulusal mevzuatımız ise yerel yönetimlere, Avrupa bölgesel işbirliği grubuna üye olma yetkisi vermemektedir. Şöyle ki esasen, 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, gerçek ya da tüzel kişilerin Türkiye'de veya yurt dışında, uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküller kurmaları veya kurulmuş bu gibi teşekküllerin şubelerini açmaları, uluslararası faaliyette bulunmaları ya da mevcut kuruluş ve benzeri derneklere katılmaları veya bunlarla işbirliğinde bulunmalarına izin verilmektedir. Yerel yönetimler de birer kamu tüzel kişisi olduğuna göre bu yönetsel birimler de yasanın zikrettiği uluslararası örgüt, kuruluş, federasyon ya da derneğe katılabilmektedirler. Ancak 4517 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır-ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile Sözleşme'nin onaylanması uygun bulunurken özellikle söz konusu düzenlemenin sadece Türkiye'nin diplomatik ilişkisi olan devletlerin *yerel yönetimleri* ile kurulacak işbirliği bakımından geçerli olduğu belirtilmiştir. Sözü edilen hukuki düzenlemelere göre Avrupa bölgesel işbirliği grubu, sadece yerel yönetimlerden oluşan bir uluslararası örgüt olsaydı bu durumda, bu uluslararası örgüte, Türk yerel yönetimlerinin üye olmasında herhangi bir engel olmayacaktı. Fakat Avrupa bölgesel işbirliği grubunda AB üyesi devletler, her türlü kamu kurum kuruluşu sivil toplum kuruluşları hatta şirketler üye olabileceğinden mevzuat; yerel yönetimlere bu örgütleri kurma yada kurulmuşsa üye olma yetkisi ve imkânı vermemektedir. Zira yerel yönetimler sadece yabancı devlet yerel yönetimleriyle protokol imzalayabilir. Her ne kadar yerel-uluslararası işbirliğini de kapsasa

82 1302/2013 sayı ve 17.12.2013 tarihli AB Tüzüğü, JOUE no: L 347/303-20.12.2013.

Türk yerel yönetimleri, şuan ki hukuki düzenlemelere göre, Devletlerle asla protokol imzalamaz.

Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubuna Türk yerel yönetimlerin üye olabilmesi için yasal değişiklik yapılmalıdır. Bu konuda Türk idari yapısına çok benzeyen yapıyla Fransa'daki düzenlemeler dikkate alınabilir. Nitekim üniter bir devlet olan Fransa'da durum, Türkiye'deki uygulamaya çok benzemekten Fransı Parlamentosu, 16.04.2008 tarihinde Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nda değişiklik yaparak yerel yönetimlerinin Avrupa bölgesel işbirliği grubunda katılımının önünü açmıştır⁸³. Yerel Yönetimler Genel Kanunu L. 1115-5 maddesi şöyle ifade edilmektedir:

“Yerel yönetimler ve belediye birlikleri ile yabancı bir devlet arasında Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu kurulmasına izin verilmesi haricinde herhangi bir konvansiyon imzalanamaz. Bu kapsamda düzenlenen konvansiyonun imzalanmasından önce Bölge Valisinden ön-izin alınması gerekmektedir”. Böylece Fransız yerel yönetimleri, paydaş olarak devletlerden de oluşan uluslararası bir örgüt kurup üye olarak yasada belirlenen şart ve şekillerde onlarla konvansiyon imzalama yetkisine sahip olmuşlardır. Fakat bu düzenlemeye göre Fransız yerel yönetimlerinin Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarına ya da herhangi başka bir isim altında kurulan uluslararası işbirliği grubuna katılma yetkisi bulunmamaktadır. Bu konudaki eksikliği gidermek için ilgili madde 2014 yılında yeniden güncellenmiştir⁸⁴. Ardından daha açıklayıcı olması amacıyla ilgili madde, 2016 yılında yeniden düzenlenmiştir⁸⁵. Maddeye göre: *“Yerel yönetimler ve birlikleri, yasayla öngörülen durumlar dahilinde Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubu, Avrupa bölgeleri işbirliği grupları ya da sınır-ötesi yerel işbirliği grubu oluşturulmasına izin vermeyi amaçlayan bir konvansiyon haricinde, yabancı bir devletle uluslararası konvansiyon imzalamaz. Bu durumda, konvansiyonun imzalanmasından önce Bölge Valisinden ön-izin alınması gerekmektedir”*.

Birinci paragrafta belirtilen yasak, aşağıda belirtilen alanlarda protokollerin imzalanmasında uygulanmamaktadır:

1. Devlet tarafından onaylanmış bir uluslararası anlaşmayı, uygulamaya yönelik bir konvansiyon;

83 2008-352 sayı ve 16.04.2008 tarihli Kanun (visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale).

84 2014-58 sayı ve 27.01. 2014 tarihli Kanun'un 9. maddesi.

85 2016-1657 sayı ve 05.12.2016 tarihli Kanun.

2. Fransa'nın üyesi olduğu uluslararası bir örgütün himayesinde kurulan ve bölgesel bir işbirliği programının yürütülmesi amacıyla yapılan konvansiyon;

3. Birinci paragrafta belirtilenler dışında (yerel yönetimler ve belediye birlikleri), adı ne olursa olsun sınır-ötesi, bölgesel veya ülkeler arası işbirliği grubu oluşturmaya yönelik konvansiyon oluşturabilirler. Bu gruplara üyelik için Validen ön-izin alınması gerekmektedir.”

Bu düzenleme, Türk yerel yönetimlerinin Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubuna katılmasının önünün açılması için örnek teşkil etmekte olup daha kapsamlı incelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

B. Türk Yerel Yönetimleri ve Avrupa Bölgeleri İşbirliği Grupları

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi ile 9 Kasım 1995 (ETS No. 159) ve 5 Mayıs 1998 (ETS No. 169) tarihli protokollerin sağlamış olduğu hukuki çerçeveyi güçlendirmek amacıyla Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarını düzenleyen Ek Protokol-3, 16.11.2009 tarihinde Utrecht'te kabul edilmiştir. Avrupa bölgesel işbirliği grubu, pratikte yaşanan tecrübelerden elde edilen çıkarım sonucu, sınır-ötesi işbirliklerinin daha kolay işleyebilmesi için öngörülmüştür. Avrupa bölgeler işbirliği grubunun amacı, halkların menfaati için, üyeleri arasında ortak yetki alanlarında ve üyelerinin ulusal hukukunda tesis edilen yetkilerle uyumlu şekilde, sınır-ötesi ve bölgelerarası işbirliğini teşvik etmek, desteklemek ve geliştirmektir⁸⁶.

Ek Protokol-3'e göre Avrupa bölgeleri işbirliği grupları, genel merkezinin bulunduğu, Avrupa Konseyi'ne üye devlet olan akit tarafın hukukuna tabi bir tüzel kişilik olarak o devletin ulusal hukukuna uygun şekilde tüzel kişilere verilen en kapsamlı hukuki ehliyete sahiptir. Bu grup, yazılı bir antlaşmayla kurulmakta ve üyeleri tarafından hazırlanan bir yönetmelikle yönetilmektedir. Bu grup, üyelerinin kendisine verdiği görevleri yerine getirmektedir. Bu görevler, üyelerin her birine kendi ulusal hukuklarınca tanınan yetkiler ile uyumlu olmalıdır.

Avrupa bölgeleri işbirliği grupları, Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grupları kadar rağbet görmemektedir. Zira AB bölgesel işbirliği gruplarının yapısı, AB mali desteklerinden faydalanmaya imkân vermekte ve AB Yönetmeliği tarafından düzenlendiğinden üye devletlerde uygulama teklifi oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin uluslararası işbirliklerini kurumsal bir yapı içerisinde gerçekleştirmeye imkân verdiği için Türk yerel yönetimlerinin Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarına üye olabilmeleri durumu incelenmelidir. Türkiye, sa-

86 Ek Protokol-3, madde 1-2.

dece Madrid Çerçeve Sözleşmesi'ni imzalamış, ek Protokolleri imzalamamış olmasına rağmen Ek Protokol-3, Türk yerel yönetimlerine Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarına üye olma imkânı vermektedir. Ek Protokol-3'ün 3.1. maddesine göre Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarının üyeleri, bir akit tarafın yerel yönetimleridir ve ayrıca bu gruplara, Avrupa Konseyi üye devletleri de üye olabilmektedir. Bununla birlikte kamu yararını karşılamak amacıyla kurulan, sınai veya ticari nitelikte olmayan tüm tüzel kişiler üye olabilirler ancak gerçek kişiler asla üye olamazlar. Ek Protokol-3'ün 3.2. maddesinde “*Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarının genel merkezinin yer aldığı veya alacağı devlet olan akit taraf ile sınırdaş olan, bu Protokole taraf olmayan bir devletin yönetimleri, eğer, bu Protokol hükümlerine halel getirmeksizin bu iki devlet arasındaki bir anlaşma izin veriyorsa, Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarının kurulmasında yer alabilir veya kurulmuş ise katılabilir*”, ifadesine yer verilmektedir. Bu düzenlemeye göre Türkiye bu Protokole taraf olmasa da Protokolü imzalayıp onaylayan ve Avrupa bölgeleri işbirliği grubunun kurulduğu ya da kurulacağı komşu devletle sınırdaş olması halinde Türk yerel yönetimleri, kurulan ya da kurulacak bu örgüte üye olabilmektedir. Çalışmanın kaleme alındığı anda Protokol, Türkiye'nin deniz sınır komşusu olan Ukrayna ve Rusya tarafından imzalanıp onaylandığından⁸⁷ ancak bu devletlerin yerel yönetimleriyle Avrupa bölgeleri işbirliği grupları kurulmasında ya da kurulmuşsa üye olunmasında Protokol hükümleri açısından sakınca yoktur.

“Türk Yerel Yönetimlerinin Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubuna Üye Olabilmeleri Durumu” başlığında ifade edildiği üzere ulusal mevzuatımız; yerel yönetimlerin sadece yabancı devlet yerel yönetimleriyle ortaklık kurmalarına yetki ve izin vermektedir, Türk yerel yönetimleri, yabancı devletlerle protokol imzalayamaz ve işbirlikleri geliştiremezler⁸⁸. Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarına yerel yönetimlerin üye olabilmesi için yasal değişikliğin yapılması gerekmektedir. Bu konuda Türk idari yapısına çok benzeyen yapısı sebebiyle Fransa'daki düzenlemelerin dikkate alınabileceği düşünülmektedir⁸⁹.

Sonuç

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifi, yerel yönetimlerin uluslararası faaliyetlere ilgisini arttırmaktadır. Yerel yönetimler, ulusal dış politikaya aykırı olmamak şartıyla görev alanlarıyla ilgili

87 Avrupa Konseyi, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/> /conventions/treaty/206/signatures?p_auth=jftSuoUn (14.04.2020).

88 Bknz başlık: Türk Yerel Yönetimlerinin Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubuna Üye Olabilmeleri Durumu.

89 Bknz başlık: Türk Yerel Yönetimlerinin Avrupa Birliği Bölgesel İşbirliği Grubuna Üye Olabilmeleri Durumu.

konularda uluslararası işbirliği geliştirmektedir. Bu yönüyle yerel yönetimlerin uluslararası işbirlikleri, bu yönetsel birimlerin özel bir yetkisi değildir ve fakat ulusal mevzuatla kendilerine verilen yerel yetkilerini kullanabilecekleri özel bir yöntemdir. Uluslararası yerel-ortaklıklar, yerel yönetimlerin coğrafik kısıtlılıklardan kurtulmalarını sağlamaktadır, yetki alanını genişletmemektedir. Bu kapsamda bir yandan ulusal mevzuatla kendilerine verilen yetkiler diğer yandan kamu yararı amacı, bu yönetsel birimlere faaliyetlerinde hem yol gösterici hem de kısıtlayıcı olmaktadır.

Bununla birlikte yerel yönetimlerin uluslararası işbirliklerinde devletin üstlendiği merkezi rol önemlidir. Devlet, yerel yönetimlerin uluslararası işbirliklerinin çerçevesini çizmekte ve yerel yönetimler üzerinde hukuki-politik denetim yapmaktadır. Devletin üstlendiği denetim görevi aynı zamanda gözetim görevini kapsamaktadır.

Yerel yönetim hukukuna göre görev alanıyla ilgili konularda gerçekleşmesi gereken uluslararası işbirlikleri, ya uluslararası bir örgüte kurucu üye olmak veya üye olarak katılmak suretiyle ya da ortak faaliyet ve hizmet projesi ile kardeş şehir ilişkileri geliştirerek kurulmaktadır. Bu alanda yapılan her türlü işbirliği, yabancı devlet yerel yönetimleriyle imzalanan bir protokole dayanmaktadır.

AB üye devletleriyle yaşanan tecrübeler, uluslararası işbirliğinin başlangıcında tesis edildiği belirtilen ortaklık anlayışının zaman zaman uygulamaya yansıtılmadığını göstermektedir. Bu durumun birçok sebebi vardır. Bunlar temelde, programın iki ülke için farklı dönemleri kapsamaması, iki ülkeye tahsis edilen bütçelerde ciddi dengesizlik olması, her iki ülkenin farklı mali yardım araçlarına tabi olması olarak sıralanmaktadır. Ayrımcı uluslararası ortaklıklarda yönetimler arasında, kurumsal yapılanmada yaşanan sorunlar sebebiyle koordinasyon eksikliği olmaktadır. Belirtilen eksiklik ve olumsuzluklar AB karar mekanizması tarafından fark edilip çözüm formülü olarak Avrupa Birliği bölgesel işbirliği grubunu düzenleyen 1082/2006 sayılı Yönetmelik 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek için ilgili AB Yönetmeliğiyle yönetilen bir tüzel kişilik oluşturulmuş, yaşanan kurumsal-mali sorunlar çözülmek istenmiştir. Aynı gerekçe ve amaçla Avrupa Konseyi, tüzel kişiliği olan Avrupa bölgeleri işbirliği gruplarını düzenlediği Ek Protokol-3'ü, hazırlamıştır.

Türkiye hem Avrupa Birliği'ne üye değildir hem de Avrupa Konseyi'nin hazırladığı Ek Protokole- 3'e taraf değildir. Buna rağmen bu iki aracı düzenleyen hukuki metinler, belirli şartlar altında Türk yerel yönetimlerinin bu araçlara, katılmalarına ve üye olmalarına imkân vermektedir. Ancak bu iki işbirliği

aracına, yerel yönetim ve birlikleri haricinde devletler, her çeşit kamu kurumu, sivil toplum kuruluşları da üye olabildiğinden Türk yerel yönetimlerince kullanımı şu anki hukuki düzenlemelere göre mümkün değildir. İlgili hukuki düzenlemelerde değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu konuda Türkiye gibi üniter yapıya sahip olan Fransa'daki hukuki düzenlemeler, değerlendirilmeye alınabilir. Yerel yönetim hukukunda reform olarak nitelendirilebilecek bir değişikliğe gidilerek yerel yönetimlerin bu araçlara erişimini sağlamak, uluslararası işbirliğinin gelişmesinde kuşkusuz bir potansiyel yaratacaktır ancak gerçek etkisini tahmin etmek, şimdilik neredeyse imkânsızdır.

KAYNAKLAR

- Akbay, Cem Afşin, *Avrupa Yerel Topuluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi ve Türkiye Uygulaması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, 2010.
- Anayasa Mahkemesi, 13.5.2015, E. 2015/34, K. 2015/48, RG.23.5.2015/29364.
- Anayasa Mahkemesi, 11.9.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, RG.10.1.2015/29232.
- Anayasa Mahkemesi, 18.7.2012, E. 2011/126, K. 2012/110, RG.25.05.2013/28657.
- Anayasa Mahkemesi, 07.07.1994, E. 1994/49, K. 1994/45-2, RG.10.09.1994/22047.
- Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, https://www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre, (15.04.2020).
- Avrupa Birliği Komisyon Raporu, COM (2018)597 final, 17.8.2018.
- Avrupa Bölgeler Meclisi; <https://aer.eu/>, (15.04.2020).
- Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, Bölgesel Dayanışma Üzerine 226 (1991) sayılı Tavsiye Kararı.
- Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, Yerel Yönetimlerin Dış İlişkileri Üzerine 227 (1991) sayılı Tavsiye Kararı.
- Autexier, Christian, “L’action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen”, Ed. Benoît, François-Paul, *Collectivités locales (Encyclopédie Dalloz)*, fasc. 4408-18, Paris, 1996, s. 6-50.
- Bafail, François; Gorak-Giquel, Burcu, “Les coopérations transfrontalières à l’épreuve de l’Union européenne. Une comparaison Europe central-Turquie”, *Les études du CERI*, Sayı 156, 2009.
- Baş, Cemal, “Yerel Diplomasi”, *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, Sayı 827-828, Mart-Nisan 2017, s. 32-33.
- Cabanes, Arnaud; Robbes, Alexia, “La coopération décentralisée: comment s’extraire des contingences de l’intérêt public local?”, *Actualité juridique droit administratif*, 2005, s. 593-602.
- Çalıştay Raporu, *Türkiye ve AB Arasında Şehir Eşleştirme Projesi, Şehir Eşleştirme Konulu Tematik Çalıştaylar*, 27-28 Ağustos 2019 – Ankara ve 18-19 Eylül 2019 – Çanakkale, 2019.
- Carré De Malberg, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, CNRS, 1985.
- D’argent, Pierre, “La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière”, Ed. Yves Lejeune, *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d’Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, Bruxelles, 2005, s. 77-94.
- Decaux, Emmanuel, “La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *RGDIP*, 1984, s. 557-620.

- Dolez, Bernard, “Le régime juridique de la coopération décentralisée après l’adoption de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire”, *RFDA*, 1995, s. 936-945.
- Dölek, Rukiye Mehtap, *L’Union européenne et les collectivités locales turques*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Université Aix-Marseille, 2016.
- Europa, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx>, (14.04.2020).
- Fransız Anayasa Konseyi, 19.07.1983, no. 83-160, *Loi portant approbation d’une convention fiscale avec le territoire d’outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, JORF, 21.07.1983.
- Fransız Danıştay Raporu, “Le cadre juridique de l’action extérieure des collectivités locales?”, *Documentation Française*, Haziran 2006.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 2. Bası, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011.
- Gueguen, Romaric, *L’action internationale des collectivités territoriales français dans le cadre de l’état unitaire*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2015.
- Levrat, Nicolas, *Le Groupement européen de coopération européen*, CDR117-2007, ETU, 2007.
- Levrat, Nicoles, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra étatiques*, PUF, Paris, 1994.
- Locatelli, Rinaldo, “La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe”, *Pouvoirs*, no.19, 1981, s. 59-66.
- Madrid Çerçeve Sözleşmesi, Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasındaki Sınırötesi İşbirliği.
- Madrid Sözleşmesi Ek Protokol-1, ETS 159, 1995.
- Madrid Sözleşmesi Ek Protokol-2, ETS 169, 1998.
- Madrid Sözleşmesi Ek Protokol-3, ETS-206, 2009.
- Malo, Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2010.
- Marcori, Claude ; Thoin, Muriel, *La coopération transfrontalière*, La Documentation française, Paris, 2011.
- Nouveau, Aurélie, *L’Union européenne et les collectivités locales*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Université de La Rochelle, 2011.
- Erol Ohtamış, *Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği Programları Yönetim Yapıları ve Türkiye Uygulamaları*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 2008.
- Özden, Sinan, *Belediyeler İçin Uluslararası İşbirlikler ve Kardeş Şehir Rehberi*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, 2017.
- Özlü, Rukiye Mehtap, “Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Gayri Resmi Yollardan Katılımı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken_gorunum/1400---Rukiye-Mehtap-Ozlu.pdf, 2020.

- Page, Jeanne, *Du partage des compétences au partage de la souveraineté: des territoriales d'outre-mer aux "pays d'outre-mer"*, PUAM, 2001.
- Yaylı, Hasan; Gönültaş, Yasin Can, "Uluslararasılaşan Yerel Yönetimler: Yerel Dış Politika (Paradiplomasi) Kavramına Teorik Bir Bakış", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, 2018, s. 271-288.
- Yerel Diplomasi, <http://www.yereldiplomasi.gov.tr/kardes-sehirler-istatistiki-veriler/>, (07.04.2020).
- Yerelde AB, *Kardeş Şehir İstatistiklerimiz (info-grafik)* <https://www.yereldeab.org.tr/sehireslestirme/Yay%C4%B1nlar.aspx>, (07.04.2020).
- Tambou, Olivia, "Les contrôles des acteurs locaux de la coopération transfrontalière", Ed. Comte, Henri; Levrat, Nicolas, *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, s. 315-334.
- Tambou, Olivia, "Le traité de Bayonne: un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole", *Revue belge de droit international*, Cilt 98, Sayı 2, s. 538-598.
- Türkiye Belediyeler Birliği, *Program Teklifi Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Tuselog 2011-2015*, 2011.
- Türkiye Belediyeler Birliği, *Uluslararası Belediye İşbirlikleri ve Belediyemizin Rolü*, 2012.
- 724/75 sayılı ve 18.03.1975 tarihli AB Tüzüğü, JOCE no: L 73/2-21.03.1975.
- 1083/2006 sayılı ve 11.07.2006 tarihli AB Tüzüğü, JOUE no: L.210-31.07.2006.
- 1302/2013 sayı ve 17.12.2013 tarihli AB Tüzüğü, JOUE no: L 347/303-20.12.2013.

