

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Sevtaþ YOKUŞ*

ÖZ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye’de demokratikleŐmeyle birlikte tartıŐılmaktadır. Şart’ın uygulanması, Türkiye’de demokratikleŐmenin önemli adımlarındandır. Yeni anayasa arayıŐı sırasında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da en fazla tartışılan baŐlıca konulardandı. Türkiye’nin, Şart’ın bazı hükümlerine koyduğu çekincelerin kaldırılması gerekmektedir. Türkiye’de yapılan bir dizi kanun deđiŐikliğinden sonra çekinceler anlamsız kalmıŐtır. Bununla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edilmiŐ olan hükümleri bile Türkiye’de gerektiği gibi uygulanmamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel özerklik, yerel yönetim, bölgesel yönetim, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.

* Prof. Dr., AltınbaŐ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, E-Mail: sevtaþ.yokus@altinbas.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-7429-0299.
Makalenin Gönderim Tarihi : 02.12.2023.
Makalenin Kabul Tarihi : 31.05.2024.

THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE PROBLEMS RELATED TO ITS APPLICABILITY IN TURKEY

ABSTRACT

The European Charter of Local Self-Government is being discussed with democratization in Turkey. Implementation of the Charter is one of the important stages of democratization in Turkey. During the search for a new constitution, the European Charter of Local Self-Government was one of the most frequently discussed issues. Turkey’s reservations to some provisions of the Charter must be removed. After a series of legislative changes in Turkey, reservations had become meaningless. However, even the accepted provisions of the European Charter of Local Self-Government are not properly implemented in Turkey.

Keywords: European Charter of Local Self-Government, self-government, local government, regional administration, Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

I. GİRİŞ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Local Self-Government) ile özellikle Avrupa’da, yerel demokrasinin geliştirilmesi yönünde, yereldeki yönetim süreçlerine demokratik işleyiş biçimini oturtmak hedeflenmiştir. Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ilkeleri gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilkelerini de mutlak bir şekilde uygulama zorunluluğu getirilmiştir. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin; kamusal hizmetlerin önemli bir kısmını, yerelde ve yerel halkın çıkarları temelinde yerine getirmesi beklenmektedir. Yerel yönetimlerin, kendi iç örgütlenmelerini serbestçe belirlemelerinden, mali özerkliklerine dek birçok güvenceye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın içeriğinde yer verilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın içerdiği ilke ve güvencele uygun davranılıp davranılmadığının denetimi, Avrupa Konseyi üye devletleriyle irtibatlı olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından yapılmaktadır. Avrupa Konseyi üye ülkelerde gerçekleştirilen yerel ve bölgesel seçimlere zaman zaman gözlemci göndermeyi de kapsayan siyasal nitelikli bu denetim, belirli periyotlarda yapılmakta ve sonuçları rapor edilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin; demokratik rejimin temellerinden, halkın kamu hizmetlerine katılım hakkının da demokratik ilkelerden biri olduğu şeklindeki açıklamalara yer vermiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ayrıca, yönetime katılımın en doğrudan kullanım alanının, gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimler olduğu belirtilmiştir.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf devletler arasındadır. Ancak, taraf olduğundan bugüne Şart'ın uygulanması konusunda ciddi sorunlar yaşanmıştır, bu sorunlar bugün de sürmektedir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olma aşamasında bir dizi çekince ileri sürmüştür. Yerel yönetimlerin iç idari örgütlenmelerini kendi organlarınca belirlemesi, merkezi vesayetin azaltılması, mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere hareket özgürlüğü, uluslararası alanda yerel makamlarla iş birliği yapmaları ile uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması ve yargı yollarına başvuru hakkının genişletilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye tarafından çekince koyulan konuları oluşturmaktadır.

II. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

A. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Amacı

Avrupa Konseyi bünyesinde, yerel yönetimler için temel metin sayılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokratik işleyiş yönünde yerel yönetimin temel ilkelerini belirlemektedir. Şart, ortaya çıkış aşamasında tavsiye niteliğinde belge olması tartışmalarını aşmış bağlayıcı nitelikte bir belgedir. Şart 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde çeşitli paragraflarına çekinceler de koyarak imzalamış, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun"¹ ile Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından

¹ 08.05.1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih:21.05.1991, Sayı:20877.

ve 06.08.1992 tarihli 92/3398 sayılı karar ile Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış², kabule ilişkin belgelerin bildiriminden ardından, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye açısından 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın temel amacı; Avrupa Birliği içinde ve tüm dünyada demokrasi yolunda, küreselleşmeyle birlikte, yerelleşen ve özerkleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar belirlemektir³. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel demokrasi yolunda temel taşları içermektedir.

Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerin, mutlak bir şekilde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ilkeleri gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilkelerini de benimsemeleri zorunludur. Uluslararası bir anlaşma olarak Şart, yerel özerklik kavramının taraf ülkelerin anayasalarında ve yasalarında yer almasını da gerekli kılmaktadır. Şart kapsamında yerel yönetim; kamusal hizmetlerin önemli bir kısmının, yerelde ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenlemesi hakkına ve hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin yeterliliğe olanak sağlar. Şart’a göre, kamusal görev ve hizmetler, halka en yakın yönetim basamakları tarafından yerine getirilmelidir. Yerel özerklik, kendi iç örgütlenmelerini serbestçe gerçekleştirmelidir. Yerel yönetimlerin mali özerklikleri de güvence altına alınmalıdır. Şart’a göre, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak olan denetim kuralları, anayasa ve yasalarda belirlenmelidir. Yerel yönetimlerin denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı tutulmalı, hukuka uygunluk denetimini aşmamalıdır⁴.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, Şart’ı onaylayan devletlerce uygulanmasının denetimi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından yapılmaktadır. Bu denetim yargısal olmayıp siyasal nitelik taşımakta ve düzenli olarak yapılmaktadır. Denetimlerin sonuçları rapor edilmektedir. Avrupa’daki bölgesel demokrasiyi izlemesinin bir parçası olarak Kongre, Avrupa Konseyi üye

² *Resmi Gazete*, Tarih: 03.10.1992, Sayı: 21364.

³ Taştekin, A.- Akça, H. (2020). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye’nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3, (ss.594-609), s. 596, <https://doi.org/10.33712/mana.811416> (Erişim Tarihi: 04.11.2023)

⁴ Keleş, R. (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, *Nasıl Bir Yerel Yönetim?*, İstanbul: Güneydoğu Anadolu Bölge Belediyeler Birliği Eğitim yayımları-4, Gün matbaası., s. 19-22.

devletleriyle düzenli bir diyalog yürütmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimleri temsil ederek ulusal ve uluslararası organizasyonlarla yakın iş birliği yapmaktadır. Bütün konsey yesi ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında ülke raporları hazırlamakta ve özellikle, Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı ilkelerinin nasıl uygulandığını izlemektedir. Avrupa Konseyi, ye ülkelerde gerçekleştirilen yerel ve bölgesel seçimlere zaman zaman gözlemci göndermekte ve raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar, Kongre'nin izlenen ülkeye ilişkin olarak alacağı tavsiye kararına da esas oluŐurmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı önsözünde, yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden biri ve halkın kamu hizmetlerine katılım hakkının Avrupa Konseyine ye tüm ye devletlerin paylaŐıęı demokratik ilke olduğu belirtilmektedir. Kamu hizmetlerine katılım hakkının en doğrudan kullanım alanının yerel düzey olduğu ve yerel yönetimlerin gerçek yetkilerle donatılmasıyla, vatandaŐa yakın bir yönetim sağlanacağı vurgulanmıŐtır. Demokratik ilkelere ve yerel özerkliğe dayanan bir Avrupa için özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi zorunludur. Kamu hizmetlerinde sorumlulukların yerine getirilmesi, kaynaklar konusunda geniş özerkliğe sahip ve karar alma gücü olan organlarla donatılmış yerel yönetimlerin varlığını gerekli kılmaktadır.

Aslında geniş anlamıyla yerel özerklik ilkesi aynı zamanda, yerel yönetimlere kendilerine ilişkin kuralları koyma ve yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karıŐmasını nleme, kendi yerel kaynaklarını yaratma yetkisini sağlar. Özellikle, atıŐma çözümü bağlamında bölgesel-yerel birimlere aktarılan yetki devri örneklerinde, yerel zerliklere bırakılan yetkilerin oldukça geniş tutulduğu gözlenir. Bu açıdan değerlendirildiğinde yerel zerkliğin, Şart kapsamında dar tutulduğu söylenebilir.

B. Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı'nın Hükümleri

Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı 3 bölümden oluŐmaktadır; ilk bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anayasal ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimin kapsamı, üst yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en az düzeyde olması gereği, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanına oranlı olarak gelir kaynakları sağlanması gerektiği konularına yer verilmiştir. İkinci bölümde, Şart'ı onaylayan devletlerin yükümlülükleri ve sorumlulukları

belirlenmiştir. Üçüncü bölümde ise; yürürlük, çekilme, bildirimler konuları yer almaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın birinci maddesinde atıfta bulunulan 12. maddesine göre, Şart’ı kabul eden devletler belirli paragraflar zorunlu olmak üzere, Şart’ın birinci bölümündeki en az 20 paragraf ile kendini bağlı kabul etmeyi taahhüt etmektedir. Bu hüküm çerçevesinde Şart’a taraf çoğu devlet, Özerklik Şartı’nı kabul etmekle birlikte, belirli maddelerine çekince koymuştur. Türkiye de Özerklik Şart’ının bazı maddelerine çekince koyan devletler arasındadır.

Şart’ın 2. maddesine göre; “özerk yerel yönetim ilkesi ulusal mevzuatla ve mümkün olduğu durumlarda Anayasa ile tanınacaktır”. Türkiye için Anayasal düzeyde, tanımaya karşılık gelen açık bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasa’nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinde, “yerel özerklik” deyimini yerine maddenin 2. fıkrasında “yerinden yönetim” ilkesi denmiştir. Ancak bu ifade, Şart’ın içerdiği ölçülerdeki bir yerel özerklik vurgusunu karşılar nitelikte görünmemektedir.

Şart’ın 3. maddesi, özerk yerel yönetim kavramını tanımlamaktadır. Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü, sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamına gelmektedir. Özerk yerel yönetim hakkı, doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip meclis ve kurullar eliyle kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda vatandaşlardan oluşan meclislere, referanduma, vatandaşın doğrudan katılımına olanak veren diğer yöntemlere başvurulmasını hiçbir biçimde etkilemeyecektir.

Şart’ın 4. maddesi, özerk yerel yönetimin kapsamına ilişkindir. İlk paragrafta, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirleneceği belirtilir. Bu hüküm, kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yerel yönetimlere yetki ve sorumluluklar verilmesine engel oluşturmayacaktır. İkinci paragrafta, yerel yönetimlerin, yasaların çizdiği sınırlar içinde kendi görev alanları dahilinde olan ve başka yönetime bırakılmamış konularda faaliyette bulunmada takdir yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Dördüncü paragrafta, kanunda öngörülen durumlar dışında yerel yönetim yetkilerinin merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılmayacağı veya

sınırlanamayacağı belirlenmiştir. Bu açıdan Şart'a göre, aksine bir kanun bulunmadıkça en geniş şekliyle yetki alanının yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir. Bu açıdan Şart, özerkliğin düzeyini, ulusal normlarla bütünleşen içerikte tutmaktadır.

Türkiye'nin 4. maddede çekince koyduğu hüküm 6. paragrafı olup, yerel konularla ilgili planlama ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlere danışılması hükmüdür.

Şart'ın 5. maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarının çizilmesinde ve belirlenmesinde mevzuat izin veriyorsa referanduma gidilmesini ve yerel topluluklara danışmadan yerel sınırların değiştirilmemesini belirlemiştir. (Türkiye'de belediye sınırlarının onaylanmasında referanduma gidilmemekle birlikte belediye meclisinin görüşleri alınmaktadır. Ancak il sınırlarının yasayla belirleniyor olması bu madde bakımından sorunludur.)

Şart'ın 6. maddesinin kabulü zorunlu kılınmamıştır. (Türkiye birinci paragrafta çekince koyup ikinci paragrafı kabul etmiştir.) Birinci paragrafta kanunla düzenlenmiş genel hükümlerin dışında yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini oluşturabileceği ve özgün ihtiyaçlara göre yapılarını kurabileceği belirlenmiştir. Maddenin ikinci paragrafında yerel yönetimlerde personel istihdamında liyakat ve yeteneğin göz önünde tutulması ve bu amaçla da eğitim olanaklarını sağlanması, ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanması düzenlenmiştir

Türkiye'nin 6. maddede çekince koyduğu hüküm, maddenin birinci paragrafı olup, yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerinin yapılarını, yine kendilerinin kararlaştıracaklarına dair hükmüdür.

Şart'ın 7. maddesi, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin, görev koşulları, görevlerini özgürce yerine getirilmesi olanağının sağlanması ile sosyal ve mali haklarını düzenlemektedir. Buna göre, yerel temsilcilerin görevlerini yerine getirirken yapacakları masraflar tazmin edilecek ve yaptıkları iş karşılığında ücret ve sigorta primi ödenecektir.

Türkiye'nin 7. maddede çekince koyduğu hüküm, maddenin 3. paragrafı olup, yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanunla ve temel hukuki ilkelere göre belirlenmelidir şeklindeki hükmüdür.

Şart'ın 8. maddesine göre, yerel makamlarının faaliyetlerinin idari denetimi, anayasa ve kanunlar ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin idari

denetiminin, kanunla ve anayasal ilkelere uygunluğunun sağlanması amacıyla başka amaçla yapılamayacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla, Şart, yerel yönetimlerin aldıkları kararların ve faaliyetlerin yerinde olup olmadığını denetleme yetkisi vermemektedir.

Türkiye, 8. maddenin 3. paragrafında yer verilen, yerel yönetimlerin idari denetiminin, korunmak istenen yararlar orantılı olarak sınırlandırılması hükmüne çekince koymuştur.

Şart’ın 9. maddesi, yerel yönetimlerin serbestçe kullanacakları mali kaynakların sağlanması ve bunun yasalarla verilen sorumluluklarla orantılı olmasını öngörür. Birinci paragrafta yerel makamlara serbestçe harcayacakları, yeterli öz mali kaynakları kullanma yetkisi verilir. İkinci paragrafta yerel yönetimlerin mali kaynaklarının anayasa ve yasalarda verilen görevlerle orantılı olacağı yer alır. Üçüncü paragrafta yerel yönetimlerin mali kaynaklarının bir kısmının yasal sınırlar içinde, oranlarını kendilerinin belirleme yetkisine sahip olduklarını, yerel vergi ve harçlardan sağlayacağını içerir. Beşinci paragrafta yerel yönetimlerdeki kaynak dengesizliklerini giderici denkleştirmenin yapılması gerektiği ve bunun nasıl yapılacağı belirtilir. Bu madde ayrıca yerel yönetimlere borç alma olanağı tanımaktadır.

Türkiye’nin 9. maddeye ilişkin koyduğu çekinceler, maddenin 4., 6. ve 7. paragraflarıdır. Bu hükümler: yerel yönetimlere kaynak sağlamada hizmet maliyetlerindeki artışın hesaba katılması, kaynakların yerel yönetimlere dağıtımında kendilerine danışılması ve yapılacak mali yardımların yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulamasında kendi politikalarının uygulanmasında takdire ilişkin temel özgürlüklerinin ortadan kaldırmaması hükümleridir.

Şart’ın 10. maddesi, yerel yönetimlerin başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilme ve birlik kurabilme haklarını içerir. Anayasa’nın 127. maddesinde birlik kurma hakkı Cumhurbaşkanının iznine bağlanmıştır. Şart’ın gereği doğrultusunda bu hükmün Anayasa’dan çıkarılması gerekir.

Şart’ın 10. maddesi kapsamındaki uluslararası bir yerel yönetim birliğine üye olma ve başka devletlerin yerel yönetimleriyle iş birliği olanaklarını içeren paragraflarına Türkiye çekince koymuştur.

Şart’ın 11. maddesi, yerel yönetimlerin kendi yetkilerini kullanırken yargı yoluna başvurma haklarını içerir. Bu maddeye Türkiye tarafından çekince konmuştur. Aslında yerel yönetimlerin yargı yoluna

başvurma hakları yasalarca tanınmıştır. Danıştay'ın yerel yönetimlerin başvuruları üzerine verdiği kararlar da bulunmaktadır.

Şart, yerel özerkliğin öznelere, “doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre özgürce seçilen ve sorumlu yürütme organlarına sahip olabilecek üyelerden oluşan meclisler veya kurullar” olarak belirlemiştir. Bununla birlikte, bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir. (3. madde)

Şart, seçilmiş yerel yöneticileri birinci özne kabul ederken, yerel halkı ikincil özne olarak kabul etmiş ve katılım haklarını koruyucu düzenlemeye gitmiştir. 2009 tarihli, Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına Dair Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'na Ekli Protokol⁵, katılımı bir hak olarak düzenlemiştir. Ancak bu Protokole taraf olan devletlerin azlığı ve taraf devletler bakımından temsili demokrasinin esas olması nedeniyle, yerel halkın katılım hakları Şart kapsamında sınırlı bir şekilde koruma altındadır⁶.

Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına Dair Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'na Ekli Protokol, yerel yönetimlerin faaliyetlerine yerel halkın katılma hakkını uluslararası yasal bir güvence sağlayarak Şart'a yeni bir boyut kazandırmaktadır. Ek Protokol yerel halkın, katılma hakkının kullanılmasını kolaylaştırmak ve bu hakkı yürürlüğe koymak için gereken her türlü yasal tedbirleri almayı gerektirmektedir⁷. Türkiye, katılım hakkına dair bu protokolü henüz imzalamamıştır.

⁵ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=207>.

⁶ Yılmaz, Z. (2024). “Osmanlı'dan Bugüne Yerel Yönetim Politikasında Halkın Tezahürleri: Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılı İçin Bir Değerlendirme”, *Cumhuriyet'in 100. Yılında Geçmişten Geleceğe Anayasa Hukuku Tartışmaları*, Editörler: Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk-Fatmagül Yazıcı, İstanbul: Onikilevha Yayınları, s. 572.

⁷ Taştekin A.-Akça, H. (2020). s.599.

III. AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI’NIN TÜRKİYE UYGULAMASI

A. Türkiye’de Merkezîyetçi Yapı ve Yerleşme Gereksinimi

Demokrasinin gereği olarak siyasi iktidarın sınırlandırılması, günümüzde erkler ayrılığının hatta iktidar-muhalefet dengesinin ötesindeki araçlarla sağlanabilmektedir. Bu bağlamda, idari yapıdaki demokratikleşme belirleyici niteliktedir. İktidar yetkilerinin dikey paylaşımı kadar dikey paylaşım da demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde önemli paya sahiptir. Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” gibi, yereli güçlendiren, öne çıkaran belgelerle Batı demokrasileri, güçlü yerel iktidarlar yoluyla demokrasinin yerleşmesini hedeflemiştir. Türkiye’de, yeni bir anayasa ve hükümet sistemi çerçevesindeki çalışmalarda yerel özerkliğin, öncelikle, önemle ele alınması ve bu yönlü dönüşümün sağlanması zorunluluğu, demokrasinin gelişimi hedefinin en önemli aracı olarak savunulmuştur. Yönetim sisteminin demokratikleştirilmesinin, güçlü yerinden yönetimlerle mümkün olabileceği açıktır⁸.

Demokrasinin gelişimi doğrultusunda, merkeze ait yetkilerin mümkün olduğunca yerinden yönetim birimlerine aktarılması zorunluluğu bulunduğu halde, Türkiye bugüne dek tersi bir yol izlemiştir. Merkezîyetçi yapı nedeniyle, yönetime katılım olanakları kısıtlanmakta, kamu hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunulamamakta, kamu kurumlarının demokratik hesap verebilirliği zayıflamaktadır. Merkezîyetçi devlet yapısı Türkiye’de siyasal sorunların da temellerindedir. Türkiye’de demokratikleşme yönünde, merkezîyetçiliği azaltacak reformlar kapsamında, yasal düzenlemelerle birlikte anayasal düzenlemeler de son derece önemlidir⁹.

Demokrasinin geliştirilmesi yönünde normları hâkim kılmak yetkilerin dengelenmesi ve normlara uygunluğun denetimini gerektirir.

⁸ Yokuş, S. (2013). "Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak", *Yeni Türkiye*, Sayı: 51, s.245.

⁹ Uygun, O. (2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, s. 9.

Ulusal düzeydeki mekanizmalarla denge ve denetim, siyasi ve ekonomik demokrasiyi güçlendirir. Bu çerçevede ulusalüstü denetimler de önemlidir. Örneğin, Avrupa Birliği ulusalüstü bir denge ve denetim mekanizmasını oluşturmaktadır. “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası”, uygulayan ülkeler bakımından ulusalaltı ve ulusalüstü denge ve denetlemeyi yaşama geçirmede işlevsel olmuştur¹⁰. Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler ise, Avrupa standartlarına ve bu bağlamda Yerel Yönetimler Şartı’na aykırı durumdadır. Çünkü, demokrasinin gereği olan yönetimde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır.

Demokratik ülkelerde merkezi idare tarafından uygulanan yönetsel gözetim ve denetim işlevi, Türkiye’de yerel yönetimleri, dolayısıyla belediyeleri, merkezi yönetime bağlı tutma yönünde bir anlayış çerçevesinde yerine getirilmektedir. Hükümetler, genellikle, belediye yönetimlerini, kendi siyasi partilerinden olduğunda, kaynak ve yetki bakımından güçlendirme yoluna gittikleri halde, aksi durumlarda, kaynak ve yetkileri daraltmakta ve idari vesayet denetimini siyasi amaçlar doğrultusunda kullanmaktadırlar¹¹.

Yerel özerkliğin güçlendirilmesi zorunluluğu, Türkiye’nin, Avrupa Birliği ile yürütülen müzakere sürecinde itici dış etken olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği’ne entegrasyon sürecinde, yerel yönetimlerde reform, en fazla hissedilen zorunluluklardan biri olarak ve belediyeler özelinde görülmüştür. Avrupa Birliği’nin dayattığı ekonomik, sosyal, siyasal uyum, yönetimin işleyişini de kaçınılmaz biçimde etkilemektedir. Yerel yönetimler de üye ülkelerin yönetim sisteminin

¹⁰ Aktar, C. (2016). “Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?”, “?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 278.

¹¹ İnaç, H.- Ünal, F. (2015). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 2007, Sayı: 17, 20.06.2015, s. 12, 13. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4759/65372> (Erişim Tarihi: 26.10.2023).

önemli bir parçası olduğu için, Avrupa Birliği’nin uyum politikalarının etkilerine doğrudan maruz kalmaktadırlar¹².

Avrupa Konseyi nezdinde Türkiye için yapılan bu çalışmaların ötesinde, Türkiye’de merkezin hantallığı ve bölgelerin gereksinimlerindeki farklılıklar nedeniyle, bu tartışma geçmişten beri sürmektedir. Dolayısıyla denebilir ki, aslında bu tartışmalar yeni değil. 15.7.2004 tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, idari yapıda çok daha kökten bir dönüşümü hedeflemekteydi. Cumhurbaşkanının bu kanunu Meclis’e iadesiyle, idari yapılanmanın dönüştürülmesi ile ilgili tartışmalar da rafa kaldırıldı. Oysa bu kanunun tasarısının ana gerekçesinde: “Uzun yıllardır tartışılan, zaman zaman bürokrasi ve siyasi otoriteler tarafından çeşitli şekillerde gündeme getirilen yeniden yapılanma ihtiyacı, artık ihtiyaç olmanın ötesine geçmiş ve bir gerekliliğe dönüşmüştür. Ülkemizin küresel rekabet ortamı içinde hak ettiği yere gelmesi ve halkımızın refah düzeyinin yükselmesi bu değişim ile birebir ilişkilidir. Uzun yıllardır tartışılan, hayata geçirilmemiş çeşitli tasarımlara konu olan yeniden yapılanmanın daha fazla geciktirilmemesi gerekmektedir. Mevcut verimsiz yapının maliyetlerinin birikimi ve geç kalmış bir yeniden yapılanmanın daha fazla uyum sorunu doğuracağı dikkate alındığında, siyasi kararlılık ve toplumsal destek gösterilerek bu reformun bir an önce hayata geçirilmesi bütün kesimlerin ortak sorumluluğudur” ifadelerine yer verilmişti. O günlerde yerele yetki aktarımına ilişkin bu ileri görüşlere rağmen, idari yapıda dönüşüm gereğinin ivediliğine vurgu yapıldığı halde, bu güne kadar bu konuda gerekli adımlar atılmadı. “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, yerel yönetimleri güçlendirmek için yapıldığı söylendiği halde, içeriğindeki düzenlemelerin merkezi yönetimi güçlendirdiği görüldü. Bununla birlikte; Türkiye’de yeni anayasa hazırlığına dönük olarak ortaya çıkan bütün çalışmalarda yerel özerkliklerin geliştirilmesi, güçlü yerel birimler olarak bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki

¹² Poyraz, E.- Yöndemli, K. (2015).” Yerel Yönetimlerde Yükselen Halkla İlişkiler İhtiyacı”, *E-journal of Intermedia*, Fall -December- 2015 2(2), s. 324. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/intermedia/issue/45358/568468> (Erişim Tarihi: 30.03.2024).

öneriler ağırlık kazandı. Güçlü yerel özerklikler; demokratik kanalların açılmasında ve demokratik temsilde önemli görüldü. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin, üniter devlet yapısına da demokratik güç kazandıracağı, öne çıkan ağırlıklı görüşlerdendi¹³.

B. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na Uygunluk Olanakları

Avrupa Konseyi'ne bağlı oluşturulan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye'deki yönetim sisteminde bazı değişikliklerin gereğini belirtmektedir. Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye'ye yönelik isteklerinden bir bölümü, yerel yönetimlerle ilgili olarak anayasal değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. Bunlardan en önemlisi, yerel yönetimleri "idarenin bütünlüğü ilkesi" içine yerleştiren 127. maddedir. Kongre, yönetim sisteminin temel yapısına dönük olarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 127. maddesinin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na uygun hale getirilmesini vurgulamaktadır. Buna göre, Anayasa'nın 127. maddesine dayanarak, merkezi hükümet, yerel yönetimler üzerinde genişletilmiş bir vesayet denetimi yürütmektedir. Bu durum, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda vurgulanan yerellik ilkesine aykırı bulunmaktadır. Kongre, 127. maddede, özel olarak, beşinci fıkranın değiştirilmesi üzerinde durmaktadır. Bu fıkra göre: "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." Bu fıkranın, yerel yönetimlerin, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenebileceği şekilde dönüştürülmesi beklenmektedir¹⁴.

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin, 1997 yılında, Türkiye hakkında geçici olarak görevden alınan belediye

¹³ Yokuş, S. (2013). *Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar*, Ankara: Seçkin Yayınları, s.232.

¹⁴ Haktankaçmaz, M. İ. (2021). "Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye'de yerel Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*", Cilt: 9, Sayı:1, s.114. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/1232565> (Erişim Tarihi: 31.03.2024).

başkanlarının şikayetleri üzerine yapılan olgu incelemesi sonrası yazılan tavsiye kararı, mevzuatı ve 1996 hedeflerini değerlendiren ilk denetim rapordur. Bu rapordaki bazı hususlar, Kongre’nin Türkiye hakkında 2022’de yayımladığı son denetim raporu bakımından da geçerliliğini koruyan hususlar olmuştur. Kongre, Türkiye’deki yerel yönetim birimleri arasında büyükşehir belediyelerini, mali kapasitesi ve yetkileri bakımından Şart güvencelerine uygun olan tek yerel yönetim birimi olarak görmüştür. Kongre, bu yapıların il özel idareleri, ilçe belediyeleri ve köyler karşısında güçlü konumu karşısında; yerel yönetimlerin birbirlerine karşı değil, merkezi idareye karşı güçlendirilmesi gereğini hatırlatmıştır. Kongre raporunda, valinin il özel idarelerindeki yürütme konumunu eleştirerek, valilerin ya yerel yönetim yapısından çıkarılmaları ya da diğer seçimle gelen yürütme organları (belediye başkanları) gibi meclis karşısında siyasi sorumlu olmaları önerisini getirmiştir. Kongre 1997 raporunda, yerel yetkililerin geçici görevden alınmalarının dayanağı olan Anayasa’nın 127. maddesinin Anayasa’dan ayıklanmasını ya da geçici görevden almaya, hızlandırılmış usulde karar verecek bir yargısal makam tarafından karar verilmesini önermiştir¹⁵.

Uluslararası örgütlerin Türkiye’den beklentileri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın gündemde kalmasının temel nedenlerinden biridir. Avrupa Konseyi tarafından ortaya konulmuş olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bir uluslarüstü örgüt olarak Avrupa Birliği’nin de çok sık bir şekilde atıfta bulunduğu bir belgedir. Avrupa Birliği, üye ülkelerin bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlere özel bir önem atfetmektedir. Avrupa Birliği’nin birçok resmi metninde, yerel hizmetlere ilişkin en temel ilkelerden olan yerelleşme ilkesine yer verilmesi, bu ilkeye verilen önemin en temel göstergesidir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği, üye ve aday devletlerden yerel yönetimlere ilişkin beklentilerini sıralarken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na veya Şart’ın kapsamında yer alan birçok hükme yer vermektedir. Avrupa Komisyonu, Türkiye 2006 ilerleme raporunda olduğu gibi, Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye ilişkin çeşitli ilerleme raporlarında, Türkiye’nin kamu yönetimi sisteminin daha adem-i merkeziyetçi bir yapıya dönüşümünü sağlayacak şekilde merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştirilemediği, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin tesis edilemediği ve yerel düzeyde katılımcı mekanizmaların işletilemediği yönündeki eleştirilerini dile getirilmiştir. Yerel ve Bölgesel

¹⁵ Yılmaz, Z. (2024). s. 572, 573.

Yönetimler Kongresi Türkiye'ye ilişkin 2011 yılındaki tavsiye kararında, 2005 yılından sonra yerel ve bölgesel demokrasi açısından reformların yavaşladığı ve yeni anayasa sürecinin ülkedeki adem-i merkeziyetçiliği güçlendirmek için kullanılması gereği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, idari vesayetın kaldırılması, kamu hizmetlerinin sunumunda dil tercihinin gündeme getirilmesi, yeni köy kanununun kabul edilmesi, yerel yönetimler için yeni bir gelirler kanununun kabul edilmesi, il özel idarelerinin işlerinde valinin görevlerinin azaltılması ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin kaldırılması gibi tavsiyeler dile getirilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlama amacı da göz önünde bulundurularak, yeni bir anayasanın da gündemde olduğu 2000'li yılların ortasından itibaren Türkiye'de yeni bir yerel yönetimler reformu başlatılmıştır. Söz konusu yerel yönetimler reformu çerçevesinde 2004 yılında "5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 2005 yılında ise "5393 sayılı Belediye Kanunu" ve "5302 sayılı il Özel İdaresi Kanunu" kabul edilmiştir. Bu reform girişimi ile Türkiye'deki yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu reform kapsamında kabul edilen yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin görevleri, organları, teşkilatları ve denetimleri açısından önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu değişimler, Türkiye'nin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na koyduğu çekincelerin birçoğunun fiili olarak anlamını yitirmesine yol açmıştır. Bu bağlamda, bir yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içeriğinin ortaya koyulması, diğer yandan da son yerel yönetimler reformu ile gelen değişimlerin, Türkiye'deki yerel yönetimlerin özerkliği ve Türkiye'nin Özerklik Şartı'na uyum düzeyi üzerindeki etkisinin gündeme alınması gerekmektedir. Dolayısıyla, çekincelerin niteliği üzerinden güncel değerlendirmeler de yapılmalıdır. Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler ve fıkralar genel olarak değerlendirildiğinde, çekincelerin daha çok yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından bir paydaş olarak görülmesini gerektiren "yerel yönetimlere danışma", "mali özerkliğin güçlendirilmesi" ve "kendi aralarında ve uluslararası alanda iş birliğine girme" konularına odaklandığı görülmektedir¹⁶.

¹⁶ Aygen, M. (2017). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği", *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, Cilt:5, Sayı:10, s. 257, 258, 261.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye tarafından çekince koyulan maddeler detaylı incelendiğinde, yerel yönetimlerin iç idari örgütlenmelerini kendi organlarınca belirlemesi, merkezi vesayetin azaltılması, mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, uluslararası alanda yerel makamlarla işbirliği yapmaları ile uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması ve yargı yollarına başvuru hakkının genişletilmesiyle ilgili konulara çekinceler konulduğu görülmektedir. Türkiye’nin bu maddelere çekince koyma gerekçelerini açıklamadığı ve birçok çekinceyle ilgili çekinceyi etkisiz kılan şekilde hukuki düzenlemeler yaptığı bilinmektedir. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında, Avrupa yerel Özerklik Şartı’na uygun olarak yerel yönetimlerde reform niteliğinde düzenlemelere gidilmiştir. Gerçekten de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmak, idari vesayet etkilerini azaltmak ve mali açıdan yerel yönetimleri güçlendirmek gibi amaçlarla yapılan düzenlemeler, yaşama geçirilemese de hukuksal düzlemde Türkiye’de reform niteliğindeki düzenlemelerdir¹⁷. Bununla birlikte, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye’ye ilişkin 2005 yılındaki tavsiye kararında, yerel yönetimlere ilişkin yeni mevzuatın memnuniyetle karşılandığını fakat bu mevzuatın sağlıklı bir değerlendirmesinin ancak uygulama görüldükten sonra yapılabileceğini belirtmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin, mevzuatla yetkileri genişlese bile merkezi yönetimin sahip olduğu vesayet yetkileri nedeniyle, yerele tanınan yetkilerin “tam ve münhasır” olarak tanımlanması olanaksızdır. Kongre’ye göre, iddialı reform programı kapsamında yürürlüğe giren mevzuata rağmen Türk yerel yönetim sisteminde esaslı bir değişiklik olmamıştır¹⁸.

Türkiye, 2000’li yılların başından itibaren Avrupa Birliği’ne uyum kapsamında yapılan reformlarla birlikte kamu yönetiminin yeniden yapılanma çerçevesinde, yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanma, yönetime katılma, açıklık ve hesap verebilirlik, stratejik planlama ve merkezi yönetimin etkilerinin azaltılarak yerel yönetimlerin güçlenmesi gibi önemli konular gündeme gelmişti. Bu doğrultuda, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformlarıyla birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na konulan çekincelerin mevcut durumunu incelemek

¹⁷ Taştekin A.-Akça, H. (2020). s.601.

¹⁸ Haktankaçmaz, M. İ. (2021). S. 115.

gerekmektedir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl  zel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5779 sayılı İl  zel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve ilgili diğer mevzuat düzenlemeleriyle, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler  zerklik Şartı'na koyduğu çekinceler büyük oranda anlamını yitirmiŐtir. Söz konusu düzenlemeler, yerelleŐmeye Şart'ın içeriği doğrultusunda katkı sağlayan düzenlemeler olmuştur. Örneğin, Türkiye Şart'ın, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı konusunu düzenleyen 10. maddesinin 2. paragrafına çekince koymuştur. 2005 yılında çıkarılan yerel yönetimlerin birlik kurabilmelerini düzenleyen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile çekince konulan hükümle uyum sağlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler  zerklik Şartı'na Türkiye tarafından koyulan çekincelerin çoğu kaldırılabilecektir. Bu kapsamda, Avrupa Yerel Yönetimler  zerklik Şartı'nın 4. maddesinin 6. paragrafına, 6. maddesinin 1. paragrafına, 7. maddesinin 3. paragrafına, 9. maddesinin 6. paragrafına, 9. maddesinin 7. paragrafına, 10. maddesinin 2. paragrafına, 10. maddesinin 3. paragrafına ve 11. maddesine Türkiye tarafından koyulan çekincelerin kaldırılmaması için bir neden bulunmamaktadır¹⁹.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin 2005 raporu çerçevesinde kabul edilen tavsiye karara göre; Türkiye uygulamasında Şart bağlamında temel sorun, yerel yönetimlerin yetkilerinin oranı değil, yerel yönetimlere tanınan yetkilerin “tam ve münhasır” olmamasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki ve görevleri bazı hallerde  akiŐmakta ve idari vesayetin sınırları öngörülememektedir.  ng r lebilirlik, yerel hizmetlerin sürekliliği ve hizmetleri sunanların hesap verebilirliği bakımından oldukça önemlidir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin 2007 raporu ve tavsiye kararı, Türkçe yanında diğer dillerde de kamu hizmeti sunma kararı alan Diyarbakır Sur Belediye Meclisinin organlık sıfatının düŐürülmesi üzerine yapılan Şikayetler sonrasında hazırlanmıŐtır. 2005'te yeni Belediye Kanunu'na iŐlenen ve siyasi konularda karar alma halinde Belediye Meclisinin feshi konusu bu raporda ayrıntılı bir Şekilde deęerlendirilmiŐtir. Bu doğrultudaki belirlemelere göre, Türkiye'de Türkçe dışında dillerde konuŐan vatandaşların kültürel hakları zedelenmektedir. Siyasi karar

¹⁹ Taştekin A.-Akça, H. (2020). s.601, 602, 605.

Yasağı, kamusal işlere karar verme ve bunları yönetme hakkını kapsayan yerel özerklikle bağdaşmamaktadır. Türkiye’nin, Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi ile Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartını onaylaması, çözüm olarak önerilmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin 2011 raporu kapsamında, 5747 sayılı Kanun ile belediyelerin köye dönüştürülmesi uygulaması eleştirmiştir. Köylerin zayıf kapasitesi ve merkezi yönetim ile diğer yerel yönetimlere mali bağımlılığı gerçeği karşısında, planlama yapılmadan böyle büyük bir değişikliğin, diğer yerel yönetimleri ve özellikle küçük ölçekli belediyeleri zor durumda bırakacağı açıklanmıştır. Belediyelere ve Özerklik Şartı’nın gerekli kıldığı şekilde yerel halka danışmadan, belediyelerin köy veya mahalleye dönüştürülmesi, köylerin merkeze ve il özel idarelerine bağımlılığını artıracaktır, karar alma serbestisi olmayacağı için yetkiler merkezileşecektir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin 2011 sonrası raporları, seçimle gelen organların görev güvencesine odaklanmıştır. Seçilmiş yerel yöneticilerin uzun tutukluluk süreleri nedeniyle iletilen şikayetlere dair 2014 tavsiye kararında Kongre, milletvekillerine sağlanan yasama bağımsızlıklarına benzer bir kurumu, yerel yönetimler bakımından da önermiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin 2017 raporu, olağanüstü hâl döneminde yerel yönetim yasalarında yapılan düzenlemelerin, Avrupa yerel özerklik Şartı’na uygunluğunun değerlendirilmesi önemlidir. 2017 raporunun yazıldığı dönemde onlarca belediye başkanı ve ayrıca meclis üyeleri görevden uzaklaştırılmıştır. Şikayetler üzerine Türkiye’ye gelen delegasyon, yerel yönetim temsilcileri ile sivil toplum temsilcileriyle görüşüp, bu görüşler rapora yansıtılmıştır. Türkiye’de, 2016-2018 arasındaki olağanüstü hâl yönetimi döneminde, 5393 sayılı Kanuna 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname yoluyla eklenen, terör suçları düzenlemesiyle, Anayasanın 127. maddesindeki görev suçları nedeniyle geçici görevden alma hükmünün kapsamı genişletilmiştir. Belediye Meclisi içinden bir kişinin seçilmesi hükmüne istisna getirilerek, görev suçları nedeniyle geçici görevden alınan belediye başkanlarının yerine, merkezi yönetim tarafından, seçimle gelmeyen kişilerin belediye başkanı olarak atanması olanağı sağlanmıştır. Bu atamaları, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde de valiler gerçekleştirmiştir. Bu düzenlemeler halen yürürlükte olup, olağanüstü hâl yönetim biçimi, yerel yönetimler bakımından olağanlaşmıştır. Kongre’ye bu düzenlemeler, Avrupa yerel Özerklikler Şartı’nın; kamusal işlerin seçilmiş temsilciler eliyle görülmesi (madde 3), idari vesayet sınırlılığı (madde 8), etkili başvuru hakkı (madde 11), yerel yönetim yetkilerinin diğer makamlarca

işlevsizleştirilmesi yasağı (madde 4) gibi güvencelerinin ihlaline neden olmaktadır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye'ye ilişkin 2022 yılı Raporunda, 6360 sayılı Kanun sonrasında, yerel yönetimler bakımından, “düalist ve asimetrik” bir yerinden yönetim uygulamasının ortaya çıktığı belirlenmiştir. Yerel demokrasi meselelerinde Avrupa yerel Özerklikler Şartı'nın, yargı kararlarında, destek ya da esas ölçü norm olarak dikkate alınmaması da rapor kapsamında eleştirilmiştir²⁰.

Şart'ın Türkiye'de uygulanabilirliğine ilişkin önemli bir tartışma boyutunu, Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrası çerçevesindeki tartışmalar oluşturmaktadır. Anayasa'nın 90. Maddesindeki hükme göre, “...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” Yerel özerklik konusuna bitişik haklarla birlikte Şart'ın bir uluslararası antlaşma olduğu dikkate alındığında, Anayasa'nın 90. maddesindeki hükmün, Şart için de geçerli olacağı sonucuna varılacaktır. Buna göre, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Türkiye'de kanunların aynı konuda farklı hükümleri nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda Şart'ın hükümleri esas alınacaktır.

VI. SONUÇ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içeriğinin özünü; demokrasiye ilişkin standartların gerçekleşebilmesi için merkeze ait yetkilerin, yerinden yönetim birimlerine aktarılması zorunluluğu oluşturmaktadır. Türkiye'de, merkezîyetçi yapı ve katı merkezîyetçi politikalar nedeniyle, yönetime katılım olanakları kısıtlanmakta, kamu hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunulamamakta, kamu kurumlarının demokratik hesap verebilirliği zayıflamaktadır. Türkiye'de bu sorunlar yalnızca demokrasi açıkları yaratmakla kalmayıp, toplumsal-siyasal çatışmalara da zemin oluşturmaktadır. Farklı kimliklerin, yerel yönetimler üzerinden kültürel haklara ilişkin açılımlardan yoksunluğu, yerel demokrasinin olmayışının ötesinde sorunlara neden olmaktadır.

Türkiye'de, yönetim merkezi olduğu için, başta Anayasa'nın idari vesayeti içeren hükmü olmak üzere, yerel yönetimlere ilişkin birçok

²⁰ Yılmaz, Z. (2024). s. 573-577.

düzenleme, yerel demokrasiyi dayatan Avrupa Yerel Özerklik Şartı’na aykırı durumdadır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin çok sayıda rapor ve karar içeriğinde, Türkiye’de yerel yönetimlere dönük demokratik olmayan uygulamaların, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın hedeflerine ve ilkelerine aykırılığı tespitine yer verilmiştir.

Merkezi yönetimin, demokratik ülkelerde uyguladığı yönetsel gözetim ve denetim işlevi, Türkiye’de yerel yönetimleri, merkezi yönetime bağlı tutma yönünde kullanılmaktadır. Bunun yöntemi olarak hükümetler, yerel yönetimleri, kendi siyasi partilerinden olduğunda, kaynak ve yetki bakımından güçlendirmektedirler. Türkiye’de merkezi yönetim, idari vesayet denetimini siyasi amaçlar doğrultusunda kullanmakta, kendi siyasi partisinden olmayan yerel yönetimlerin, kaynaklarını ve yetkilerini daraltmaktadır.

Türkiye’de demokratikleşme yönünde adımların atıldığı her dönemde, yerel özerkliklerin geliştirilmesi gündeme geldi. Özellikle demokratik yeni anayasa arayışları sırasında yerel özerkliklerin güçlendirilmesi gereği; Türkiye’nin öne çıkan siyasal sorunlarından olan kimlik haklarından ve kültürel haklardan bağımsız olarak, demokratik yönetim biçimi, demokratik işleyiş ve demokratik temsilde önemli bir adım olarak düşünüldü. Bu deneyimden hareketle denebilir ki, Türkiye açısından, demokratik standartlara her yöneliş, beraberinde yerel özerkliğe ilişkin ilkelerin uygulanması zorunluluğunu da hatırlatmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKTAR, Cengiz (2016). “Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?”, *Türkiye'nin Anayasa Gündemi*, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu (ss. 320-325). İstanbul: İletişim Yayınları.
- AYGEN, Murat (2017). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği”, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, Cilt:5, Sayı:10, ss. 256-276.
- HAKTANKAÇMAZ, Mehmet İlker (2021). “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye’de yerel Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*”, Cilt:9, Sayı:1, ss.105-134. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1232565> (Erişim Tarihi: 31.03.2024).
- İNAC, Hüsamettin- ÜNAL, Feyzullah (2015). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 2007, Sayı: 17, 20.06.2015. ss. 1-24. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4759/65372> (Erişim Tarihi: 26.10.2023).
- KELEŞ, Ruşen (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, *Nasıl Bir Yerel Yönetim?* (ss.14-25). İstanbul: Güneydoğu Anadolu Bölge Belediyeler Birliği Eğitim Yayınları-4, Gün Matbaası.
- POYRAZ, Emel-YÖNDEMLİ, Kezban (2015). “Yerel Yönetimlerde Yükselen Halkla İlişkiler İhtiyacı”, *E-journal of Intermedia*, Fall -December- 2015 2(2), ss. 319-329. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/intermedia/issue/45358/568468> (Erişim Tarihi: 30.03.2024).
- TAŞTEKİN, Abdullah-AKÇA, Hakan (2020). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye’nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3, ss.594-609. <https://doi.org/10.33712/mana.811416> (Erişim Tarihi: 04.11.2023).

- UYGUN, Oktay (2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları.
- YILMAZ, Zülfiye (2024). “Osmanlı’dan Bugüne Yerel Yönetim Politikasında Halkın Tezahürleri: Türkiye Cumhuriyeti’nin Yüzüncü Yılı İçin Bir Değerlendirme”, *Cumhuriyet’in 100. Yılında Geçmişten Geleceğe Anayasa Hukuku Tartışmaları*, Editörler: Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk-Fatmagül Yazıcı (ss. 529-583). İstanbul: Onikilevha Yayınları.
- YOKUŞ, Sevtap (2013). “Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak”, *Yeni Türkiye*, Sayı: 51, ss.236-245.
- YOKUŞ, Sevtap (2013). *Türkiye’de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar*, Ankara: Seçkin Yayınları.