

Araştırma Makalesi/Research Article**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'ye Yansımaları*****European Charter of Local Self-Government and Its Reflections on Turkey*****Alpcan ACAR*****Öz**

Bu makalede, Türk yerel yönetimlerinin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerellik kavramı üzerinden değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Türk yerel yönetimlerinin, yasalarda yapılan iyileştirmeler ve değişiklikler ile Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na tam anlamıyla uyum sağlayamadığını ifade eden bu çalışmada, ilk olarak yerellik ilkesi ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın genel hatları üzerinde durulmuştur. Daha sonra da Türk yasalarında yapılan iyileştirmelerin ve değişikliklerin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na olan uyumu hakkında bilgiler verilmiştir. Makalenin sonunda, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üye ve üyelik sürecinde olan ülkeler için rehber niteliğinde olduğu kanaatine varılmış olup, Türkiye'nin yasalarında yaptığı değişikliklerin bir kısmının yerellik ilkesi ile paralel durumda olduğu, bir kısım değişikliklerin ise, yerellik ilkesi ile tezat durumda olduğu saptanmıştır. Türk yerel yönetimleri için yapılacak yasal değişikliklerin, ülkenin sosyo-kültürel, ekonomik ve bölgesel nitelikleri göz önüne alınarak yapılması ve Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın rehber niteliğinde kullanılması gerekliliği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: : Yerellik İlkesi, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.

Abstract

In this article, the purpose was to evaluate the Turkish local administrations over the European Charter of Local Self-Government and the locality concept. In this study, which argued that Turkish local administrations could not adopt fully to the European Charter of Local Self-Government with the improvements and amendments made in the existing laws; firstly, the locality principle and the general aspects of the European Charter of Local Self-Government were dealt with. Then, information was provided on the compliance between the improvements and amendments made in the existing Turkish laws and the European Charter of Local Self-Government. In the final section of the article, it was concluded that the European Charter of Local Self-Government is a guideline for countries that are already members or that aim membership to the EU; and some of the amendments made in the laws of Turkey were parallel to the locality principle, and some of them were contrary to this principle. It was concluded in the present study that the amendments that will

Geliş Tarihi/Received: 16.01.2019 - Kabul Tarihi/Accepted: 15.05.2019

* Yüksek Lisans Öğrencisi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Malatya/Türkiye, alpcanacar1995@gmail.com, ORCID:0000-0002-2314-6702.

be made in the laws for local administrations should be made by considering the socio-cultural, economic, and regional status of the country; and the European Charter of Local Self-Government should be used as a guideline.

Keywords: Locality Principle, Local Administrations, the Local Administrations Autonomy Provision.

GİRİŞ

Yerel yönetimlerin, demokrasinin temel taşlarından birisi olduğu görüşü yaygındır. Bu görüş, yeni gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle beraber hemen hemen her ülkenin temel konuları arasında yerini almaktadır. Yerel yönetimler, nitelikleri ve fonksiyonları bakımından demokrasiye katkılarının yanı sıra, kamu hizmetlerinin sağlanmasında da ayrı bir önem taşımaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin önemli bir konuma gelmesi, devletlerin yerel organlara ve bu kavramlara verdikleri önemi de artırmıştır.

Sanayileşmiş Batılı ülkeler tarafından üzerinde fazla durulan bu kavram, nitekim en önemli uluslararası Birliklerden birisi olan Avrupa Birliği (AB) için de son derece önemli bir konu haline gelmiştir. AB, bütünleşme ve genişleme politikaları ile beraber demokrasi açığının kapatılması konusunda da birtakım çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmaların etkisiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya çıkışı sağlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Birlik için önemli bir yere sahip olmasıyla beraber, uluslararası alanda da son derece önemli bir belge niteliği taşımaktadır. Türkiye, üyelik süreci boyunca AB ile uyum içerisinde hareket etme çabası içinde bulunmuş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum da Türkiye'nin bu yöndeki çabalarından birini oluşturmuştur.

Bu çalışmada, kavramsal tanımlamalar yapıldıktan sonra, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya çıkış süreci ve etkileri incelenecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı karşısında Türkiye'nin çekince koyduğu alanlar değerlendirilip, mevcut yasalar ve yasalarda meydana gelen değişimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ışığında değerlendirilecektir.

HİZMETTE YERELLİK İLKESİ VE YEREL YÖNETİM

Günümüzde kavramsal tanımlamaların artan önemi, beraberinde birtakım anlam kargaşalarına yol açmıştır. Bu bakımdan yerellik ilkesi (subsidiarite) ve yerelleşme kavramları üzerinde durulmasında yarar vardır. Kavramların içerisinde barındırdıkları anlamlar ise, konu açısından son derece büyük önem taşımaktadır. Bu bölümde kavramsal tanımlamalar ve gelişmeler açıklanacaktır.

Yerelleşme Politikası ve Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiarite)

Hizmette yerellik ilkesi ya da bir başka anlamda hizmette halka yakınlık ilkesinin Aristo'ya kadar uzandığı görülmektedir. Bu kavramlarda anlam sorunu olarak "hizmeti halkın ayağına götürmek" şeklinde dar kalıplara konulmak istense de aslında kavram, hizmetin "yerinde" ve beraberinde "yerinden" görülmesidir. Günümüzde ise, bu kavramların tahmin edilenden fazla ilgi görmesinin altında yatan birtakım nedenler vardır. Bu nedenler arasında, devlet sistemlerinde mevcut olan gelenekselleşmenin sorgulanmaya başlanması, AB'nin kurulması ve ortaya çıkan sonuçlarla birlikte AB'nin yarattığı merkezileşme etkileri sayılabilir. Yerel yönetimleri huzursuz eden merkezileşme havasının yaratılması

da dönemin koşulları bakımından bu kavramlara ayrı bir önem yüklemektedir (Keleş, 1995a: 4).

Hizmette yerellik ilkesinin uygulamaya konabileceği üç alandan söz edilebilir. Birinci alan, özelleştirme. Bu anlamda, sorumlulukların özel kesim ile kamu kesimi arasında paylaşılması söz konusudur. İkinci alan, genel tablonun baş aktörü ve genel çerçeveyi oluşturan ülke sınırları olarak kabul edilir. Burada, sorumluluklar devletle bölge, il ve kent yönetimleri arasında paylaşılır. Sonuncu alan ise, ülke sınırları dışını yani uluslararası düzeyi ilgilendirir. Bu alanda önemli olan nokta ise, uluslararası kuruluşlar ile bu kuruluşların üyesi olan devletler arasındaki ilişkilere (Keleş, 1995a: 5).

Hizmette yerellik ilkesi, yerelliğin önceliği anlamıyla beraber, aileden muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından il veya ilçe yönetimine, devamında bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan yolda, en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimlerin, yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumluluklarla donatılmasını da ifade etmektedir. Yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde, özellikle büyük ölçekli birimlerin sorumlulukları ve yetkilerinin, yerel birimler dikkate alınarak belirlenmesi ve bu yolla da yönetimin halka daha yakın hale getirilmesi arzusu hizmette yerellik ilkesinin kapsamı içerisinde (Arıkboğa, 1998: 19-20).

Hizmette yerellik ilkesinin kullanıldığı sistemlere bakıldığında, federal devlet sistemlerinde hizmette yerellik ilkesinin daha çok kullanıldığı görülür. Çünkü bu rejimlerde sadece bireylerin önemi değil, bununla beraber toplumsal kümelerin de özerkliği önemli bir konumdadır. Totaliter rejimler ile merkezi devlet otoritesinin güçlü olduğu rejimlerde ise, bu ilkenin önemi azdır. Bu ilke ile öncelik tanınması durumunun, sahip olunan yetkiler bakımından güçlü olan üst basamaklardaki yönetimlere değil, alt basamakta bulunan yönetimlere tanınacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda, bölgelerin ve yerel yönetimlerin zorunlu olan tüm görevlerini kendilerince yerine getirmeleri esas olmalıdır. Bu şekilde, merkezileşmenin önüne geçilebileceği, yerel birimlerinde karar mekanizması içerisinde bulunabilmeleri sağlanabilmektedir (Keleş, 1995a: 5-6). Yerellik ilkesi yerel yönetimlerle doğrudan bağlantılı olmakla beraber, günümüz yönetimlerinin hassasiyet göstermesi gereken konuların da başında gelmektedir (Karakılıç, 2016: 46). Yasal olarak idarenin bütünlüğünü kabul eden ülkelerde, hizmette yerellik ilkesinin uygulanabilmesi için öncelikle birtakım yasal değişikliklere ihtiyaç vardır. Bu ilke uygulanırken, uygulamanın halka en yakın birimler tarafından yapılması da önemli bir yere sahiptir. Bu çerçevede ilkenin mevcudiyeti ülke açısından ve yerel bölge açısından ekonomik fayda sağlayacaktır (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007: 30). Modern siyasal sistemler incelenip değerlendirildiğinde, yerellik ilkesinin en açık kullanım örneğini Almanya teşkil etmektedir ve Almanya'nın yerellik ilkesine bakış açısı, bu kavramın AB hukukunda yer bulmasında esin kaynağı olmuştur (Cavlak, 2017: 137). Çağdaş demokrasilerin kurulması ve gelişmesi açısından yerel yönetimlerin önemi büyüktür (Görmez, 1997: 63). Bu nedenle yerelleşmenin sağlanması ve başarılı bir şekilde uygulanması demokrasinin gelişmesine hizmet edecektir.

Hizmette Yerellik İlkesini Gerekli Kılan Şartlar

Hizmetlerin halka ulaşımından, alınacak kararların uygulanma sürecine kadar daha fazla verimliliği hedefleyen yerellik ilkesi, daha etkin bir yönetimi de amaçları arasında barındırmaktadır. Kamu ekonomisi bakımından değerlendirildiğinde yerel yönetimler, kaynak dağılımında etkililiğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Yerel

yönetimlerin, ekonomik bakımından diğer rollerden uzak olması ise, diğer görevlerin ülke çapında verilecek kararlarla gerçekleşmesinden dolayıdır. Bu noktada yerellik ilkesinin rolü, etkili hizmet sunumunun aktörleri arasında olan yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktır. Bu açıdan yerellik ilkesi siyasi, idari, sosyal ve ekonomik boyutlarda yerel yönetimleri ön plana çıkarmakla sorumludur. İlkenin hayata geçirilmesini gerekli kılan durumlar; hizmetin faydasının yayıldığı alan, bölgesel değerlendirilmiş malların varlığı, hizmetlere olan talebin en uygun düzeyde belirlenmesi, dışsalıkların giderilmesi sorunu ve azalan verimler yasasının etkisi olmak üzere sıralanabilmektedir (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007: 33-37). Merkezi yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin bir bölümünün uluslararası kuruluşlara, ulusal ve uluslararası sermayeye devredildiği görülmektedir. Bu süreç içerisinde merkezi yönetim, ülke düzeyinde gerçekleştirdiği yetki ve sorumlulukları da yerel yönetimlerle paylaşmıştır. Bu paylaşım, yönetim, demokratikleşme ve halkı yönetime dahil etme eğilimlerinin etkisi bulunmaktadır (Yüksel, 2004: 11-12).

Yerellik ilkesinin hâkim olduğu ülkelerde, kamu hizmetlerinin hangi makam tarafından yapılacağı ve hangi yönetimi ilgilendireceği işbölümü ve yetki paylaşımı esasına göre belirlenmektedir. Bu şekilde gerçekleştirilen hizmetlerde verimliliğin ve hizmetin kalitesinde artışlar görülmektedir. Bu ilke kapsamında ortaya çıkan yerel yönetimler, halka en yakın birimler olmuştur. Yerel yönetimlerle, halkı yönetime dahil etme ve yönetimi ihtiyaç halinde ortak talepler için harekete geçirme fırsatları ortaya çıkmaktadır (Özer & Önen, 2017: 316-317). Günümüzde tüm kamu hizmetlerinin, merkezi hükümet tarafından tek elden yürütülmesi mümkün görülmemektedir. Kamu hizmetlerinin sadece merkezi yönetim tarafından görülmesi, kırtasiyeciliği artırmakla beraber, halkın ihtiyaçlarının tam anlamıyla karşılanmasına da engel teşkil etmektedir (Çağdaş, 2011: 392). Yerel yönetimlerin kapasitelerini artırmak ise, büyük kentlerin sebep olduğu kentsel bozukluklar ve yoksulluğa giden politikalarla mücadele anlamında önemli bir husustur (Toprak, 2014: 42-43).

Yerellik ilkesinin hayata geçirilmesiyle yerel organlara verilen birtakım yetkilerin temelinde, bu organların yaratıcı güçlerini ortaya çıkarmalarını ve etkinliklerde bulunabilmelerini sağlamak vardır. Fakat bu yetkilerinde belli ölçüde sınırları olması gerekmektedir. Yetkilerin fazlalığı ya da az olması, belli oranlarda yeni problemlere yol açabilmektedir. Yönetimde etkinliğe büyük önem verenler ve ekonomik gelişmenin artmasını isteyenler, belediyelerin büyük birimler haline getirilmesini ve bölge yönetimlerinin kurulmasını talep ederler. Öte yandan yerel yönetimlerin, kimi kamu hizmetlerini halka en faydalı ve en hızlı şekilde ulaştırması da yerelliğin sağladığı olumlu katkılar arasındadır. Bu etkilerin yanında ulusal bütünlüğün sağlanması, katılımın özendirilmesi, yönetim anlamında etkinliğin sağlanması gibi varlık nedenleri de sayılabilmektedir (Keleş, 1994: 38-43). Yerel yönetimlerin demokrasinin önemli unsurlarından birisi olduğu görüşüyle birlikte, doğrudan yönetim ve katılımlı yönetim için yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere göre daha uygun bir seçenek olduğu görüşü yaygındır. Güçlü bir yerel yönetim anlayışının sağlayacağı hizmet farklılıkları, kamu hizmetlerinden yararlananlara tercih hakkı vermektedir. Bu şekilde gerçekleşen bir süreç ise, daha özgürlükçü kabul edilmektedir (Al, 2009: 64-65). Yerellik ilkesi kapsamında ortaya çıkan gelişmelerde sağlanacak denge noktası, yerelliğin sağladığı faydalardan yüksek oranda yararlanmayı sağlayacaktır.

Yerel Özerklik ve Yerel Yönetim İlişkisi

Yerel özerklik, kamu hizmetlerinden yerel nitelikte olanlarının daha iyi gerçekleştirilmesi, güçlendirilmesi ve korunması doğrultusunda, yerel halkın, yerel ölçekteki hizmetleri kendi sorumlulukları altında, hiçbir baskıya maruz kalmadan seçerek ortaya çıkardıkları örgenleri aracılığıyla görebilmeleri ve bu doğrultudaki kaynaklara ulaşabilmeleri durumudur (Alkan, [tarihsiz], aktaran: Keleş, 1998: 143).

Yerel yönetim organları, kavramın içinde barındırdığı değerler neticesinde seçimle işbaşına gelmektedir ve bu kuruluşlar demokratik ve özerk bir organ niteliği taşımaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi terimleri de bu netice sonucunda ortaya çıkmaktadır. Yerel özerklik ilkesi, iki yaklaşımla tamamen ayrı kutuplarda yer almaktadır. Birincisi, herhangi bir kentin etrafındaki komünleri katma esasıyla sınırları içine dahil etmek; bir diğeri, komünleri birleşme yolunda baskı kurup birleşmeyi zorunlu hale getirmektir (Keleş, 1983: 20-21).

Yerel yönetimler denildiğinde, günümüzde birçok tanım yapılmaktadır. Bu tanımlar genel hatlarıyla, yerel nitelikteki toplulukta bulunan bireylerin gereksinimlerini gideren, kamu mal ve hizmetlerini gerçekleştiren, yerel halkın belirlediği organlarca idare edilen kurumlar olarak bilinmektedir. Tanımı bu şekilde yapılan yerel yönetimlerin, üç amacı gerçekleştirmek üzere var olduğu söylenebilir. İlk olarak bu kurumlar, insanların temel haklarını kullanmasına olanak tanımaktadır. Özgürlük kavramı ile beraber, kişilerin kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde söz sahibi olmasını sağlamaktadır. İkinci amaç ise; etkinlik kavramıdır. Toplum içerisinde ihtiyaç duyulan tüm hizmetlerin sadece merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu şekilde sağlanmaya çalışılması ise, faydadan daha çok zarara sebep olabilmektedir. Merkezi hükümet ile yerel yönetim arasında yapılacak işbirliği, mevcut hizmetleri daha sağlıklı bir düzeye ulaştıracaktır. Yerel yönetim kavramının altında yatan üçüncü etmen, demokrasi kavramıdır. Bu kavram, günümüzde en çok gündeme getirilen ve üzerinde durulan değerler arasındadır (Tekeli, 1983: 3). Kamu hizmetlerinin hepsinin merkezi yönetim tarafından yürütülememesinin altında yatan etmenler, kimilerine göre farklılıklar göstermiştir. Bu açıdan kamu hizmetlerinin tek elden yürütülmemesinin tarihsel ve geleneksel sebeplerden dolayı olduğunu savunanlarla beraber, demokrasi inancının buna sebep olduğu görüşünü aktaran düşünürler de bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 18-19). Yerel yönetim kavramının, amaçlarıyla birlikte günümüzde önemi giderek artmış ve yerel yönetimler, demokrasinin temel taşları arasındaki yerini almıştır.

Yerel yönetimler, demokratik yönetim anlayışına en yakın yönetim birimleri oldukları için ayrı bir önem taşımaktadır. Yönetim organlarının halk tarafından seçimle göreve gelmesi, bulunulan yerdeki halka yakınlık ve yerel halkın da yönetime dahil edilme şanslarının bulunması, yerel yönetimleri demokrasiye yakınlaştırmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin, demokrasiyi geliştirme aracı olarak kullanılması da söz konusu olabilmektedir (Karakılçık, 2016: 45). Yerel yönetimlerin daha etkin olabilmesi için ise, ülkenin demokratik bir sisteme ihtiyacı vardır.

Çağdaş yerel yönetim anlayışı günümüzde değerlendirmeye alındığında, yerel yönetimlerin yeterli olup olmadıkları ya da başarısı, özgürlük, etkinlik, demokrasi ya da katılım kriterlerinin gerçekleştirilmesine göre değerlendirilmektedir. Günümüzde demokratik toplumun varlığı, yerel yönetimlerin özgürlüklerinin istenilen seviyeye gelmesinde önemli bir etmenddir. 1957 yılında Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı'nda, yerel yönetimlerin özerkliğinin beş boyutuna değinilmiştir. Yerel yönetim

unsurlarının oluşumunda son derece etkin olan bu beş boyut, şu şekilde sıralanabilir;özgürlüklere yerel boyutta da saygı duyulmalı, yerel hayatın özgül ve siyasal parti bağılıkları üstü özelliği korunmalı, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında gerçekleştirilen denetim bağımsız yargı mekanizmaları tarafından gerçekleştirilmeli, yerel yönetimlerin mali açıdan da özgürlükleri sağlanmalı ve son olarak yerel birimlerle ilgili sağlam bir topluluk bilinci geliştirilmelidir (Tekeli, 1983: 3-4). Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında kurulacak dengeyin sağlam bir zeminde oluşması için, bu unsurların atlanmaması gerekmektedir.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Konseyi, geleceğin birleşik ve gelişmiş Avrupası'nın ortaya çıkarılmasında başat faktörün özerk yerel yönetimler olduğu fikrine sahiptir (Çevikbaş, 2012: 34). Bu doğrultuda ortak toplumsal değer olan, yerel özerk yönetimlerin ortaya çıkarılması ve işlevselliğinin sağlanması için detaylı ve önemli çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar neticesinde, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde Strazburg'da onaylanıp, 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ortaya çıkmıştır (Çevikbaş, 2012: 34).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kurumsallaşma Süreci

AB tarihi göz önüne alınarak yapılan değerlendirmelere bakıldığında, birliğin yerel yönetimlere ilişkin başat iki yaklaşımı mevcuttur. Bu yaklaşımlardan ilki, birliğin gelişmesiyle yerel yönetim organlarının güçsüz ve etkiden uzak kalacağı endişesidir. İkinci yaklaşım ise, tam tersi durumda kendi içerisinde hem bölgesel, hem yerel yönetimlerin güçlerini artırmasıyla birlikte birlik üzerinde baskı ve karar organlarına yönelik farklı bir siyasi güç olabilecekleri endişesidir. Birbirinden çok farklı olan bu yaklaşımlar, her zaman için kendisine taraftar bulabilmekte, AB'nin gündemini meşgul edebilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 68). Yerellik ilkesinin uygulanmasında aranan denge merkezi aslında, AB içinde zıt görüşlerin kaygısını gidermek için kullanılabilir niteliktedir.

AB, istenilen birlik mantığının oturtulabilmesi için en uygun şartların bölge ile birlikte kent temsilcileri tarafından oluşturulabileceği görüşüne önem vermektedir (Keleş, 1994: 67). Bu açıdan yerellik ve yerel yönetimler, AB için en hassas konuların başında gelmektedir. Bu bağlamda, Avrupa entegrasyonu dönemlerinde yerel yönetimler konusu için çeşitli politikalar üretilmiş ve organlar kurulmuştur. 1985 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 Maastricht Antlaşması sonrasında 1993 yılında kurulan Bölgeler Komitesi ve 1994 yılında Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve benzeri gelişmeler, AB'nin bu doğrultuda attığı adımların başında gelmektedir (Ökmen & Parlak, 2015: 69).

AB içerisinde yerel ve bölgesel değişikliklerin temelinde bulunan yerellik ilkesinin, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'ndan sonra ana antlaşmalardaki yerini aldığı ve bu ilkenin AB içindeki esas rolüne vurgu yapıldığı söylenebilir. Beraberinde Roma Antlaşması ve 1972 Spinelli Raporu kapsamında devam eden yerellik ilkesinin gelişim süreci, 1985 yılında imzalanan Şartname ile gelişmiştir. Şartnamenin önemli bir özelliği ise, yerellik ilkesinin net bir şekilde yer aldığı ilk belge olmasıdır (Ökmen & Parlak, 2015: 69). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa'da, yasaların belirlendiği ve

sınırladığı çerçevede yerel yönetimlerin; kamu işlerini kendi inisiyatifiyle gerçekleştirmeleri, merkezi yönetimin denetiminin yasayla sınırlandırıldığı, mali olanaklar bakımından yeterli gücün sağlandığı yerel yönetim modeli yaratılmak istenmiştir (Çevikbaş, 2012: 34). AB'nin politikalarında önemli bir yer tutan yerel yönetimler, genel özelliklerini; katılımcılık, bireye yakın olma, saydamlık, verimlilik, tasarruf edebilirlik ve bunlarla beraber özerk yönetim mantığından almaktadır. Bu niteliklerin gerçekleşmesi ve belge halinde hayat bulması için de Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere bakış açısının önemli olduğunu belirtmekte fayda vardır (Mengi, 2007: 103).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Ana İlkeleri

Avrupa'nın içinde bulunduğu bütünleşme sürecindeki evrelerin en önemlileri arasında yerleşme ve özerklik yaklaşımları vardır. Bu yaklaşımları ortaya koyan en somut belgelerden birisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bu Şartname, hem AB hem de uluslararası demokrasi anlamında yerleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar getirmeye çalışmaktadır (Ökmen & Parlak, 2015: 102). Avrupa Yerel Özerklik Şartı, AB uyum sürecinde olan ülkeler için de ayrı bir öneme sahiptir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yürürlüğe girmesiyle beraber demokrasinin ilerlemesinde ve yönetimde etkinliğin gerçekleştirilmesinde önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin güvence altına alınması sağlanmıştır. Şartnameyi onaylamış olan devletler, Şartnamedeki zorlayıcı kuralları kabul ederek yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel özerkliklerini kabul etmiş olmaktadır (Mengi & Keleş, 2013: 77).

Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır (3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, 1991: md. 3). Bu sorumluluklar ve haklar serbest bir şekilde, demokratik ölçütlerle seçilmiş üyeler ve bu üyelerin ortaya çıkardığı organlar tarafından kullanılacaktır. Şartname'nin önsözünde ise, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında oluşacak işbirlikleri, düşünce ve prensiplerin korunup geliştirilmesi açısından birliğin istenilen ve hedeflenen büyüklüğe erişmesinden bahsedilmiştir. Bu birleşme ve hedeflere ulaşılması bakımından, Konsey bünyesinde alınacak kararların, yerel yönetimlerin demokratik açıdan varlıklarının kabul edilmesi gibi durumların en gerçekçi biçimde uygulamaya konulması neticesinde olacağı belirtilmiştir (Ökmen & Parlak, 2015: 103).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, üç ana bölümden meydana gelmektedir:

Tamamı on sekiz maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birinci bölümünde özerk yerel yönetim organlarının dayandığı ilkeler bulunmaktadır. Son derece önemli olan, özerk yerel yönetimlerin anayasalarda yer alması gerekliliği bu bölümde geçmektedir. Yerinden yönetim kavramının tanımı ve yerel organların görev ve yetkilerinin belirlenmesindeki sınırlamalarda bu bölümde bulunmaktadır. Yerel yönetim üzerindeki merkezi yönetimlerin yapacakları denetimlerin şart ve sınırları da bu bölümde yer almaktadır (Mengi & Keleş, 2013: 77). Yerel yönetimlerin yetkilerinde oluşabilecek belirsizlikler ve merkezi yönetimin denetim mekanizmasının sınırları bu bölümde çizilmiştir denilebilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ikinci bölümünde ise, Şartı imzalayan devletlerin yükümlülüklerine değinilmiştir. Kavramsal açıdan bir bütünlük içerisinde

kalınarak, devletlerin çekimser davranabilecekleri maddelerde bu bölümde belirtilmiştir. Şartnamenin dikkat çeken bir diğer noktası ise, onaylayan devletlerin şartın gereklerini yerine getirmek için yaptıkları gelişmeleri Konsey'e bildirmeleri dışında; bu ilkeleri denetleyecek herhangi bir organın bulunmamasıdır. Fakat her ne kadar denetim mekanizması rolünü üstlenecek bir organ bulunmasa da, bu işlevi Konsey, "Bakanlar Komitesi" adı verilen organla gerçekleştirmektedir (Mengi & Keleş, 2013: 78).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın son bölümünde, uygulama ve yürürlüğe ilişkin kurallar bulunmaktadır. Şartname, yerel yönetimleri demokrasinin temel taşları olarak gördüğünden Birlik içerisinde de yerel yönetimlere ayrı bir önem vermektedir. Yerinden yönetim kavramı doğrultusunda bir Avrupa'nın ortaya çıkarılması için, AvrupaYerel Yönetimler Özerklik Şartı'na büyük umutlar bağlanmıştır (Mengi & Keleş, 2013: 78-79). Bu umutlarla birlikte Şartname, küreselleşen dünya açısından önemli bir belge niteliği taşımaktadır. Özerk yerel yönetim ilkesi ise,Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı için büyük önem taşımaktadır (Ökmen, 2006, 43-44).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre (3723 Sayılı Kanun, 1991: md: 4):

- Anayasa ve yasalarca yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları belirlenmelidir. Yasalar tarafından belirlenen bu yetki ve sorumluluklar beraberinde başka yetki ve sorumluluklara engel teşkil etmemelidir.
- Yerel yönetimler yasalardan aldığı güvence ile birlikte yetki alanları içerisinde tam yetki hakkına sahip olmaktadır.
- Kamu hizmet ve sorumlulukları birinci tercih olarak vatandaşa en yakın birimler tarafından kullanılacaktır. Bu sorumlulukların diğer makama tahsis edilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik şartlarda değerlendirmeye alınmalıdır.
- Yerel organlara verilen yetkiler nitelik bakımından tam ve münhasırdır. Kanunlar tarafından belirlenmeden bu yetkiler diğer makamlar tarafından zayıflatılamaz veya engellenemez. Yerel yönetim organlarından biri merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiğinde, bu yetkiler kapsamında yerel makamlara takdir hakkı tanınacaktır.
- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği takdirde, bu yetkilendirmenin mevcut şartlarla örtüşmesi bakımından yerel organlara takdir hakkı tanınacaktır.
- Yerel organların doğrudan görev ve kapsamı içerisinde giren konularda, şartlar doğrultusunda uygun bir biçimde danışılacaktır.

Üye Devletlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Yaklaşımı

AB'ye üye devletlerin farklı yerel yönetim modellerine ve yönetim sistemlerine sahip olmaları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan etkilenme derecelerinde de farklılıklar meydana getirmiştir. Fakat üye devletlerin, Birlik içerisinde bulunan uyumdan dolayı, yerel yönetimler alanında da uyumu devam ettirebilmeleri için ulusal mevzuatlarında ve politikalarında birtakım değişiklikler gerçekleştirecek ve bu değişiklikler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yönünde yapılacaktır (Mengi, 2007: 103).

AvrupaYerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı Avrupa ülkelerinin Türkiye'den daha sonra imzaladıkları ve yürürlüğe koydukları bilinmektedir. Bunun yanı sıra, Birlik

içinde olan ve Türkiye de dahil otuz bir ülke Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı bölümlerine çekinceler koymuşlardır. İmzalanan Şartname'nin teoriden daha çok uygulamada bazı problemler yaratma ihtimalinin yüksek olduğu, Şartname'ye konulan çekincelerden anlaşılmaktadır. Fransa Şartı imza eden bir devlet olmasına rağmen, 17 Ocak 2007 tarihinde çekince koyarak onaylamıştır (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011: 3).

Avrupa Konseyi'nin üye sayısı son olarak 47'ye çıkmıştır. Bu 47 ülke arasında Türkiye de bulunmaktadır. Üyeler arasından üç ülke ise, Şarta imza dahi atmış değildir. İmzası bulunmayan ülkeler; Andorra, Monaco ve San Marino'dur. İmzası bulunmayan ülkelerin yanında Şartı onaylamayan ülkelerde mevcuttur. Şartı onaylamayan ülkeler ise, Andorra, Monaco, San Marino ve Sırbistan'dır. AB içerisindeki konumları önemli olan İngiltere, Fransa, Belçika ve İsveç ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı geç onaylayan ülkeler arasında bulunmaktadır. Şartı onaylayan kimi ülkeler ise, bazı maddelere çekinceler koymuşlardır. Örneğin; İspanya, Macaristan, Liechtenstein, Kıbrıs, Yunanistan, ve Hollanda'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3,4,6,7,8,10, ve 11. maddelerinin bazı fıkralarına çekinceler koydukları bilinmektedir (Mengi & Keleş, 2013: 78). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın etkisi ve gücü, çekince koyan ülkelere bakıldığında anlaşılmaktadır. Yerel yönetimin güçlenmesi, bazı merkezi yönetim güçlerinin istemeyeceği durumlar arasında gösterilebilmektedir.

Üye devletlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yaklaşımlarını üç grupta incelemek mümkündür (Keleş, 1995b: 5-6):

- AB içerisinde bulunan kimi devletler, Şartta var olan düzenlemelerin birçoğunun kendi yasa ve Anayasalarında mevcut olduğu düşüncesine hakimdirler. Bu mantık çerçevesinde kendi içlerinde radikal sayılabilecek değişikliklere gitmemişlerdir. Şarta taraf olmanın konunun önemi bakımından yeterli olduğu düşüncesine sahiptirler. Bu ülkeler; Belçika, Fransa, Almanya, Finlandiya, Norveç ve İsveç gibi ülkelerdir.
- Bir diğer gruba dahil olan ülkeler ise, önem bakımından belgenin siyasal gücüne dikkat çekmektedirler. Atılan imza ve verilen onayı, Avrupa'nın bütünleşme ve ortaklık kavramları çerçevesinde değerlendirmişlerdir. Bu ülkelere örnek vermek gerekirse; Macaristan ve Polonya gibi ülkelerle; Doğu Almanya eyaletlerinden Brandenburg, Mecklenbough- Pomerania, Saxonya-Anhalt, Saxonya ve Thuringia bu gruba dahildir.
- Üçüncü kümede bulunan devletlerde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onay süreci ile bu ülkelerin kendi iç hukuklarında yerel yönetimler adına yaptıkları düzenlemelerle tarih çakışması yaşanmıştır. Özerklik Şartı'nda bulunan bazı maddeler bu ülkelerin kendi içlerinde o tarihlerde yaptıkları düzenlemelerde de bulunmaktadır. Bu ülkelerin başında; Portekiz, Yunanistan ve İspanya gelmektedir.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE

Bu bölümde 3723 sayılı yasayla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na onay veren Türkiye'nin Şarta yaklaşımı, çekince koyduğu maddeler ve Şartın Türkiye'ye yansımalarına değinilecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşum sürecinde konferanslar sonucu Şartnamenin taslağı oluşmuştur; bu taslak Roma'da gerçekleştirilen Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Bu dönem içerisinde Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın niteliğinin ve etkisinin "tavsiye kararı" şeklinde olmasının doğru olduğunu belirtmiş, fakat Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sözleşme niteliğinde yürürlüğe girmiştir (Yeter, 1996: 3).

Türkiye 1991 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın belli kısımlarına çekinceler koymuştur. Bu çekinceler şu şekilde ifade edilebilir (3723 Sayılı Kanun, 1991):

- Çekince koyulan ilk madde, yerel yönetimlerin kendilerine ilişkin tüm konularda planlama yapma, karara bağlama gibi konularda yerel yönetimlere danışılma zorunluluğunun istenmesidir.
- İkinci çekince koyulan madde ise, kanun tarafından düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek şartıyla, yerel makamlar iç idari örgütlenmelerini ihtiyaçları doğrultusunda belirleyebilecektir.
- Halkın takdiri ile görev başına gelen seçilmişlerin, görevleriyle ilgili olmayan durumların neler olduğuna dair belirsizliklerin giderilmesi kuralına Türkiye çekince koymuştur.
- Bir diğer çekince konulan madde ise, yerel yönetimlerin ve organların üzerinde bulunan idari denetim yetkisinin orantılı olarak sınırlandırılmasıdır.
- Yerel yönetimlerin, kamu hizmetlerini ve sorumluluklarını yerine getirirken sahip oldukları mali olanaklarının güçlü ve esnek olması gerekliliğini içeren maddeye de çekince koyulmuştur.
- Türkiye, yerel yönetimlere tahsis edilecek kaynakların niteliği ve nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere danışılma zorunluluğunu içeren maddeye de çekince koymuştur.
- Türkiye'nin yedinci olarak çekince koyduğu kural ise, devletin yerel yönetimlere yapacağı hibelerin özel amaçlardan kaynaklı olmayıp, genel amaçlı yardım niteliğinde olması gerektiğini içeren maddedir.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içinde geçen, her devlet, yerel yönetimlerin kendi ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek için bir birliğe katılmaları veya uluslararası statüye sahip derneklere üye olmaları haklarının devletçe tanınması gerektiği maddesine Türkiye çekince koymuştur.
- Yasaların belirlediği koşullar çerçevesinde yerel yönetimlerin, başka bir ülkenin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilmesi maddesi de Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler arasındadır.
- Türkiye son olarak, yerel yönetimlerin haklarını koruyabilmek için yargı yoluna başvurabilme haklarını içeren maddeye de çekince koymuştur.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekince koymuş olsa da bazı ilkeler ile de uyum içerisindedir. Yerel özerklik kavramın Türkiye için çekinceler yaratmasında, Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgesel gelişmiş farklılıklarının sebep olduğu tezi yaygındır. Bu açıdan yerel özerklik ilkesi ilk olarak yasalarda değil, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer almıştır. İdari vesayet konusu, Avrupa Birliği

Yerel Özerklik Şartı için büyük önem taşımaktadır. Türkiye'nin mevcut yasalarında idari vesayet kavramının hayli çoğunlukta olması dikkat çeken nedenlerden biridir (Yeter, 1996: 5-7).

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na koyulan çekinceler, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tamamen kaldırılabilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin uluslararası olarak diğer yerel yönetimlere katılabilmeleri ve işbirliği içerisinde bulunabilmeleri konusunda çekince, ilerleyen dönemlerdeki düzenlemelerle ortadan kaldırılmıştır. Son dönem seçimlerinde ise, iktidar partisi ve muhalefet partileri tek ağızdan çekince konulan maddelerin kaldırılması yönünde söylemlerde bulunmuşlardır (Karakılçık, 2016: 56).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'ye Yansımaları

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından onaylanmış olmasına karşın, çekince konulan maddeler halen yerel yönetimler ve demokrasi anlamında belirli eksikliğin söz konusu olduğunun göstergesidir. Şartnamenin tam anlamıyla eksiksiz olarak Türkiye'ye yansımamış olmasının sebepleri arasında sosyo-kültürel, ekonomik, politik ve çeşitli nedenlerin olduğu varsayılmaktadır. Bununla birlikte Özerklik Şartı'nın, temel ilkelerinden bir kısmı Anayasa ve yasalarca benimsenmiş durumdadır. Fakat bu noktada üzerinde durulacak durum ise, Türkiye için önemli bir yeri olan Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkelerine uyulup, bağlı kalınmasıdır. Temel nokta ise, kuralların yapılara göre şekil alması değil, yapıların kurallara göre şekil alması için çaba harcanmasıdır (Keleş, 1995b: 18). Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamasının üzerinden uzun zaman geçmiştir. Bu süreç içerisinde yerel yönetimler konusu önemini giderek arttırmış ve beraberinde yasalarda birtakım değişikliklere sebep olmuştur. Önemli dönüm noktalarından birisi olarak 2004 sonrası yapılan değişiklikler gösterilebilmektedir. 2002 yılı itibari ile İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS) sistemine geçiş sağlanmış, 2004 yılında ise Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak birtakım yumuşatmalar yapılmıştır. 2005 yılında ise, İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediye Kanunu'nda yeniliklere gidilmiş ve yerel özerklik kavramı üzerinde daha fazla durulmuştur. 2006 yılında çıkarılan Bölge Kalkınma Ajansları Yasası, yerel yönetimler açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir (Karakılçık, 2016: 58).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum esaslı için başlatılan reformlardan 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3 Temmuz 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 22 Şubat 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyum süreci açısından önemli bir yere sahiptir. Genel hatlarıyla bu düzenlemelerle idari vesayetin sahip olduğu katılığın yumuşatılması hedeflenmiştir (Sobacı, 2015: 18).

Türkiye, çekince koyduğu maddelerde dahil Şartnamenin temel ilkelerinin birçoğuna yabancı durumda değildir. Örnek verilecek olursa, yerel yönetim organlarının kardeş şehir kavramı üzerinden diğer ülkelerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapılmasını öngören maddeye çekince koyulmuştur. Fakat bu maddenin ana fikrini oluşturan diğer yerel yönetimlerle işbirliği yapılması, Türkiye'nin çok yabancı olduğu bir girişim örneği değildir. Bu noktada problem sayılabilecek nokta ise, belediye başkanları ve diğer görevliler için yurtdışı gezisi onay şartının aranmasıdır. Bu onay tüm belediyeler için İçişleri Bakanlığı tarafından verilmekte olup, önemli bir zaman kaybı oluşturmaktaydı. Bu durum ise, 1995 yılından sonra büyükşehir ve il merkezi belediyeleri dışında valilere devredilmiş ve bu konudaki eksiklik bir anlamda giderilmiştir. 5393 sayılı Kanun, Avrupa

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalandığı tarihten itibaren yapılan ilk revizyon kanunu olduğu söylenebilmektedir. Bu Kanun ile yerel yönetim organlarından biri olan belediyelerin, yetki gücü artırılmış, hizmet mekanizmasının etki alanı genişletilmiş, karar verme süreci kısaltılmıştır. Bunların yanı sıra, belediyelerin mülki idare teşkilatının vesayeti altında bulunma durumları da düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle vesayet durumu seçilmiş bulunan üst makamlardaki birimlere aktarılmıştır. Böylece daha bütün ve daha geçerli bir vesayet sistemine geçilmek istenmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında yerel yönetimlerin anayasada tanınması ve beraberinde bu tanıma durumunun yerel yönetimlere verilecek yetki ve sorumlulukların sınırlandırılması anlamına gelmemelidir. Bu açıdan 5393 sayılı Kanun ile bu maddeye uygun biçimde genel yetki ilkesi benimsenmiştir. 5393 Sayılı Kanun ile Şart'ın içinde bulunan yerel halkın yerel sınırlar açısından söz sahibi olmaları maddesi eklenmemiştir (Alodalı vd., 2007: 6-8).

5393 Sayılı Kanunu'nun 48. maddesiyle belediyeler fiziki, coğrafi, kültürel ve sosyo-ekonomik durumlar göz önüne alınarak sisteme uygun olarak gerektiğinde itfaiye, sağlık, imar işleri, insan kaynakları, hukuk işleri gibi konularda birimler oluşturabilirler. Oluşturulan bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi gibi tüm konularda belediye meclisinin kararı alınmalıdır. Bu düzenlemeyle beraber belediyeler kendi ihtiyaçları doğrultusunda örgütlenebileceklerdir. Bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından önemli bir değişiklik olarak kabul görmektedir (İnaç & Ünal, 2007: 15). 5393 Sayılı Kanunla beraber Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereğince yerel yönetimlere yeni mali kaynak tahsis edilmemiştir. Genel vergi bütçe gelirinden verilen paylarda birtakım iyileştirmelere imza atmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın vurguladığı, yerel yönetimlerin Anayasa tarafından tanınması ve yetki ile sorumluluklarının bu kuraldan dolayı sınırlandırılmayacağı hususu, ülkemizde 5393 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerle büyük oranda düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin kendi sınırları içerisinde başka bir birimin sorumluluğu altında olmayan konularda tam takdir hakkına sahip olmaları ve verilen yetkilerin sınırlandırılmaması konularında da etkili düzenlemeler gerçekleştirmiştir (Alodalı vd., 2007:9-10). 5393 sayılı Kanun ilk kabul edildiği dönemde, genel takdir hakkını da içinde barındırmaktaydı. Böylece belediyelerin, mahalli nitelikteki hizmetlerde "genel görevli" olarak kabul edilmekteydi. Fakat 2007 senesinde Anayasa Mahkemesi, yerel ve ortak hizmetler için belediyelere genel takdir hakkı veren maddeyi iptal etmiştir. Bu değişiklik ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından yapılan büyük bir ilerlemenin etki alanının daraltılması olarak nitelendirilebilir (Sobacı, 2015: 22).

Belediye encümeninin yapısını düzenleyen 5393 sayılı Kanunve Büyükşehir belediye encümeninin oluşumunun belirlendiği 5216 sayılı Kanunu'nun 16. maddesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ters düşmektedir. Bu kanunlardaki söz konusu maddelerde düzenlemeye gidilip, encümenin sadece seçilmiş üyelerden oluşturulması gerekliliği eklenmelidir (İnaç & Ünal, 2007: 15).

Şartnamenin arkasından uygulanan bir diğer durum ise, yerel yönetim organlarının kendi takdirleri ile yargı yoluna başvuru yapabilmeleri durumudur. Bu konuyla ilgili yerel yönetim organları, merkezi yönetimin kararlarına itiraz olarak Danıştay ve idari mahkemelere başvurabilirler (Yeter, 1996: 11). Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin karar organlarının seçimle iş başına gelen üyelerden oluşmaları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesiyle uyum içinde olmamızı sağlamaktadır. 5393 ve 5216 sayılı kanunlar, özerk yerel yönetim zihniyetine daha fazla yaklaşmayı sağlamıştır. Bütçenin en üst mülki amir tarafından onaylanması zorunluluğunun

kaldırılması mali özerklik açısından önemli bir adım olup, atılan bu adımın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından etkili bir düzenleme olduğu söylenebilir (Sobacı, 2015: 22).

İl özel idareleri açısından bakıldığında, 5302 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun işletildiği görülmektedir. 3360 sayılı kanunun genel bir değerlendirilmesi yapıldığında, il özel idaresinin özerklik kavramından oldukça uzak bir konuma sahip olduğu anlaşılmaktadır. Süreç devam ettikçe kimi görevler il özel idaresinden alınıp merkezi yönetime aktarılmış ve il özel idareleri mali kaynak bakımından da oldukça yetersiz bırakılmıştır. Bu doğrultuda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alındığında söz konusu kanunun yetersiz olduğu görülmektedir. 5302 sayılı Kanun ile nispeten il özel idaresi özerk ve Şart'a uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Şartın 3. maddesinde aktarıldığı üzere, il özel idaresinin karar organları halk tarafından seçilerek göreve gelmiş üyelerden oluşturulmalı ve hizmetlerden doğan kararlar, bu seçilen üyelerin oluşturduğu meclis tarafından uygulanmalıdır. Türkiye'nin bu maddeye uyumu 5302 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. 5302 sayılı Kanun il meclisinde, atanmış bir kişi ve merkezi yönetimin başat temsilcisi olan valinin başkanlık etme düzeninin son bulmasını sağlamıştır. Eski kanun ile demokrasi ve özerklik kavramlarına ters düşen yaklaşım, ortadan kaldırılmıştır. Böylelikle, hem il özel idaresinin özerklik katsayısı artırılmış, hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sürecinde bir adım daha atılmıştır (Sobacı, 2015: 18-19).

5302 sayılı Kanun ile il genel meclisi kararlarında vali onayı süreci ortadan kaldırılmıştır. Eski kanun ile seçilmiş meclisin aldığı kararın uygulamaya konulabilmesi için vali onayı şart koşulmaktaydı. Bu onayın kaldırılması ile idari vesayette yumuşama gerçekleştirilmiştir. İl genel meclisinin kararlarının uygulamaya alınabilmesi için, hukuka aykırı olmamak şartıyla valiye gönderilmesi yeterli bulunmaktadır. İl özel idareleri açısından yapılan bir diğer değişiklik ise, il genel meclisi'nin feshedilme gerekçelerindeki düzenlemelerdir. Yeni düzenleme ile birlikte, il genel meclisinin görev ve sorumluluklarını yerine getirmemesi, il özel idaresinin işlerinin aksamaya uğraması ve il özel idarelerinin alanı dışındaki siyasi kararlarda bulunması sonucunda Danıştay tarafından feshedilebilecektir. Eski kanun bu gerekçelerin yanına, kanun tarafından ilan edilmiş olan tarihler dışında toplanma ve kanun tarafından yine ilan edilmiş yer dışında başka bir yerde toplanma, meclisin feshine sebep olmaktaydı. Mali açıdan il özel idarelerinin bütçesinin il genel meclisi tarafından kesinleştirilmesi, Özerklik Şartı'na uyum için önemli bir gelişme olmuştur (Sobacı, 2015: 18-19). 5302 sayılı Kanun, Türk yerel yönetim sistemini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yakınlaştırmış ve özerklik açısından daha olumlu gelişmeler için zemin hazırlamıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı için son derece önemli olan konulardan iç örgütlenme ve personel konusunda 5302 sayılı Kanun ile iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Yeni kanunla il genel meclisinin ihtiyaç duyması halinde yeni birimler oluşturabilmesi sağlanmıştır. Bunun yanı sıra, yeni düzenlemeyle beraber, genel sekreterlik müessesesi, ihtisas komisyonları ve denetim komisyonu oluşturulmuştur. Bu birimler ile özerklik için önemli olan yönetsel katılım, halkın etkin denetimi ve bilgi edinme esasları il özel idaresinde hayata geçirilmeye çalışılmıştır. İl özel idaresi düzenlemelerle beraber sözleşmeli personel alabilir ve personel transferi gerçekleştirebilir. Bu değişiklikler, Özerklik Şartı'nın 6. maddesine uyum açısından önemli bir gelişme olarak yerini almıştır. Yasa ile yerel seçilmişlerin sorumlulukları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun şekilde hüküm altına alınmıştır. Mali açıdan il özel idaresi, Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun şekilde düzenlemelere tabi tutulamamıştır. Birlik kurma hakkı ve yargı yoluna başvurma hakkı düzenlemeleriyle birlikte tam bir uyum yakalanmaya çalışılmıştır (Sobacı, 2015: 20-21).

Gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında önemli mesafeler alınmış olsa da istenilen seviyeye ulaşılamamıştır. 5393 sayılı ve 5302 sayılı Kanun'larda yerellik kavramı önemli ölçüde yer bulmuştur. 5216 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesinde; bu kanun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Bu durum, yerel organlar için pek istenilcek bir durum değildir. Artan sorumluluk ve beklentileri karşılayacak mali kaynak sıkıntısı yerel organlar için problemler ortaya çıkarmıştır. Bu durum yerel yönetimler için yapılan reformlar açısından olumsuz bir örnek teşkil etmektedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42-43). Aynı sorun 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (yeni Büyükşehir Kanunu)'da tekrar edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi oluşturulma şartı 750 bin nüfus şartına bağlanmıştır ve bu konuda idareye takdir hakkı tanınarak beraberinde yürütmenin eli güçlendirilmiştir.Yeni yasa ile beraber büyükşehir belediyesi sınırları genişletilerek, il mülki sınırları olarak belirlenmiştir (Karakılçık, 2016: 195-198). Başka bir ifadeyle yasayla getirilen “bütünşehir uygulaması” ile genişletilen sınırlar, belediyenin kaynaklarını verimli kullanmasını zorlaştırdığı gibi, hizmet kalitesini düşürebilmekte ve mali açıdan birtakım sorunları beraberinde getirebilmektedir. Bu noktada değinilmesi gereken bir diğer husus da yapılan bu değişikliğin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel kavramlarından olan yerellik ilkesiyle de ters düştüğüdür.

6360 sayılı Kanun tarafından gerçekleştirilen düzenlemeler arasından en radikal olanlarından bir tanesinde, büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bahsi geçen düzenleme, yerel yönetimler açısından son derece radikal bir karar olarak literatürdeki yerini korumaktadır. Bir diğer gelişme ise, yeni bir birim olarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”nın kurulmasıdır. Büyükşehirlerde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yeni yönetsel birim olarak faaliyet gösterecektir ve bu birime vali başkanlık yapacaktır. İl özel idarelerinin ortadan kaldırılması sonucu valinin belli oranda gücü azaltılmıştı. Bu yeni birim ile vali daha da güçlü bir konuma getirilmiştir (Karakılçık, 2016: 198-204). Türkiye'nin AB uyum süreci ve Türkiye'nin iç hukukuna yansıtılmaya çalışılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından merkezi yönetimin güçlendirildiği bu yeni düzenleme olumsuz bir adım olarak değerlendirilebilmektedir.

Belde belediyelerinin ve büyükşehirde bulunan köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve sonuç olarak ilçelerin birer alt mahallesi haline dönüştürülmesi, onayladığımız Şartname ile de ters düşme potansiyeline sahip bir düzenlemedir. Sonuç olarak vatandaşa en yakın birim niteliğine sahip köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, yerindelik ilkesiyle ters düşmektedir. Yeni düzenlemenin, kapatılan belediyeler ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi gibi genel anlamda yerel yönetim organlarını kapatan, etkisini azaltan ve yok sayan bir uygulama modeli olduğu söylenebilir. Bu açıdan yeterli söz hakkı verilmeden gerçekleştirilen değişiklikler, belde halklarına söz hakkının tahsis edilmemesi ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda bulunan mevcut bölgenin sınırlarında yapılacak değişikliğin yerel topluluklara sorulması gerekliliğini içeren maddeyle de ters düşmektedir. Sorun ortaya çıkma ihtimali olan bir diğer konu ise, yeni birim tarafından gücü artırılmış ve iktidar

tarafından atanmış vali ile özellikle muhalefet partisinden olan büyükşehir belediye başkanı arasında yerel nitelikli konularda çıkabilecek anlaşmazlıklardır (Karakılçık, 2016: 195-197). Netice olarak anayasa tarafından belirlenmiş olan il özel idareleri, belediye ve köylerden meydana gelen yerel organları dışarıda tutan 6360 sayılı Kanun, yeniden merkezi yönetimin güçlendirildiği havasını vermektedir. 2004 yılı sonrasında ortaya çıkan gelişmeler, ana hatlarıyla AB üyelik sürecinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına yapılmış ve dönemselsel olarak bu gelişmelerin artarak devam etmesi beklenmekteydi. Ancak son çıkan 6360 sayılı Kanun'a bakıldığında; Kanunun bu beklentileri karşılayamadığı, aksine merkeziyetçilik eğilimlerini güçlendirdiği görülmektedir (Özdemir & Demirkanoglu, 2015: 139).

SONUÇ

Yerel yönetimler ve beraberinde barındırdığı kavramlar son derece büyük önem teşkil etmekte olup, ülkelerin bu kavramlara iç hukuklarında yer verme zorunlulukları ortaya çıkmaktadır. Bu kavramlar ışığında ortaya çıkan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, uyulması gereken bir belge niteliği taşıyıp, Türkiye açısından da önemli bir yere sahip olmuştur. AB üyelik süreci boyunca birçok kriteri yerine getirmeye çalışan Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylayarak tam üyeliğe bir adım daha yakınlaşmış olsa da Şartın temel unsurlarını iç hukukuna uygun hale getirmelidir. Bu bağlamda gerçekleştirilen düzenlemeler ve reformlar nispeten faydalı gözüküyor olsa da yerel yönetimlerin özerkliği konusunda eksiklikler devam etmektedir. 5393 ve 5302 sayılı Kanunlarla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum katsayısı artırılmış olsa da eksiklikler tam anlamıyla giderilememiştir. Temel anlamda yerel organların mali özerkliği oluşturulamamış ve son çıkan 6360 sayılı Kanun ile de merkezileşme atmosferi yaratılmıştır. Büyükşehir Belediye Yasası ile oluşturulan bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile bağdaşmamaktadır. Türkiye AB uyum süreci ve Şart'a uyum açısından yeni düzenlemelere gitmelidir. Bu düzenlemelerde, yerel organlara verilecek yetkilerde özerklik kavramı üzerinde durulmalı; ülkenin gelenek, kültür, ekonomik ve siyasi şartları da değerlendirilip en uygun düzenlemeler yapılarak istenilen seviyeye ulaştırılmalıdır. Düzenlemelerle birlikte, yerel yönetim ve yerel organların önemi göz önünde bulundurulmalıdır. Yerel yönetimlerin gerekliliği, demokrasi açığını kapatma niteliği ve ülke gelişimi açısından değeri hem vatandaş hem ülke yönetimi tarafından benimsenmelidir. Yapılacak düzenlemelerin bu doğrultuda olmasıyla, yerel özerklik kavramının Türkiye'de hayat bulması AB uyum süreci için de son derece önemlidir. Başarılı örnekler dikkate alınıp en uygun modelin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde, teori ve uygulamada yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan güçlendirilmesi, bölücü ve ayrılıkçı hareketlerin olmadığı dönemlerde veya bu hareketlerin son bulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Türkiye için geliştirilecek modelin, Türkiye'nin içinde bulunduğu mevcut durumların değerlendirilmesi yapıldıktan sonra oluşturulmasına dikkat edilmelidir.

KAYNAKÇA

Al, H. (2009). Küreselleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme. K. Bilgiç (Ed.) *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* (s. 49-68). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Alodalı, M. F., Özcan, L., Çelik, F. & Usta, S. (2007). Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Serisi* , 1-11.
- Arıkboğa, E. (1998). *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı* (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Cavlak, H. (2017). Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği Çevre Politikası. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (11), 134-145.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 30 (1), 391-416.
- Çevikbaş, R. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*, 475, 33-62.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Konya: Vadi Yayınları.
- İnaç, H. & Ünal, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 1-24.
- Karakılçık, Y. (2016). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Keleş, R. (1983). Yerel Yönetim Kavramı. R. Keleş & F. Yavuz (Ed.) *Yerel Yönetimler* (s. 17-37). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1995a). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (1), 1-14.
- Keleş, R. (1995b). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (6), 3-19.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Mengi, A. (2007). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler. A. Mengi (Ed.) *Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi* (s. 101-117). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Mengi, A. & Keleş, R. (2013). *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Ökmen, M. (2006). Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri. H.Özgür & B. Parlak (Ed.) *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler* (s. 43-106). İstanbul: Alfa Aktüel Yayını.

- Ökmen, M. & Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Özer, M. A. & Önen, M. (2017). *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özdemir, H. & Demirkanoglu, Y. (2015). 6360 Sayılı Yasaya Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Muhafazakar Demokrat Kimlik Tanımı Üzerinden Bakış: Pekişen İktidarla Merkezileşen Yerel Yönetime Doğru. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (2), 114-149.
- Sobacı, Z. (2015). *Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu*. İstanbul: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi* , 16 (2), 3-22.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*. İzmir: Siyasal Kitabevi.
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2011). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu*. 11.05.2018 tarihinde https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf adresinden alınmıştır.
- 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, (21 Mayıs 1991 tarih ve 20877 Sayılı Resmi Gazete).
- Yeter, E. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (1), 3-13.
- Yüksel, F. (2004). *Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Zeyrekli, S. & Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (3), 29-54.