

BÖLGELERARASI (SINIRÖTESİ) İŞBİRLİĞİ VE AVRUPA'DA GELİŞİMİ

Mehmet ÖZEL*

ÖZET

Bölgelerarası sınırötesi işbirliği kavramının, önceleri Avrupa Konseyi'nin girişimleriyle ve daha sonra da Avrupa'nın bütünleşmesi bağlamında ortaya çıktığı söylenebilir. Avrupa Birliği yapılanması, 90'lı yıllar kadar sadece ulusal devlet düzeyinin belirleyici olduğu bir süreç olarak gelişme göstermiştir. Ancak bu süreçte, ulusal devlet yapıları içinde egemenlikten belirli bir pay alan "bölgeler" tepki göstermişler; kendilerinin de bu bütünleşme sürecine dahil edilmesini istemişlerdir. Bu ise bu konuda bir mücadeleyi gerektiriyordu. Bölgelerarası işbirliği kavramının, bu bağlamda bölgeler tarafından geliştirildiği söylenebilir. Bu çerçevede bölgelerarası sınırötesi işbirliği, bölgelerarası işbirliğinin bir alt türü olarak düşünülebilir. Bu işbirliğinin, AB içindeki diğer yönü ise, AB'nin üye ve aday ülkelerde eş kalkınma düzeyini yakalamak için bölgelerarası sınırötesi işbirliğini desteklemesidir. Bu çalışma, sınırötesi işbirliği konusuna bir "giriş" niteliğindedir.

Anahtar Sözcükler: Bölge, Sınırötesi İşbirliği, Bölgelerarası İşbirliği, Avrupa Birliği

INTER-REGIONAL (CROSS-BORDER) COOPERATION and ITS EVOLUTION in EUROPE

ABSTRACT

It is possible to mention that the concept of "inter-regional (cross-border) cooperation" has firstly emerged from interferences of European Council and then integration of Europe. Till 1990s, restructuring of European Union has shown an evolution as a process determined by the level of national state. However, regions that have taken a specific interest from domination in national state structure have reacted to this and have demanded to be included into this integration process. Hence, this has involved a struggle. Through this perspective, it can be said that the concept of inter-regional cooperation has been developed by the regions and inter-regional cross-border cooperation can be considered as a sub-species of inter-regional cooperation. This cooperation also supports inter-regional cross-border relation order to reach the level of peer development in EU member and candidate countries. This study is an introduction study about cross-border cooperation.

Keywords: Region, Cross-Border Cooperation, Inter-Regional Cooperation, European Union (EU).

* Yrd.Doç.Dr., Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, mozel38@gmail.com

GİRİŞ

Bu gün Avrupa’da ülkelerin sınır yörelerinde ortak kalkınma sağlanmasında ve yerel ve bölgesel düzeylerin teşvik edilmesinde sınırötesi işbirliğinin dikkate değer önemi bulunmaktadır. Sınırötesi işbirliği, komşuluğa dayalı bir işbirliği olup; çoğunlukla “euregios” veya “euroregion” (Avrobölgesi) biçimindeki adlarla hayata geçirilmektedir. Bu işbirliği türünün, politik alandaki gevşek birlikteliklerden veya çalışma toplulukları / sendikalar alanındaki tam işbirliğinden, parlamento benzeri meclislere sahip ve büyük bir bütçeye hükmeden sınırötesi kamusal-hukuksal birliklere / kuruluşlara kadar değişik biçimleri görülmektedir (Böttger, 2005:559).

Sınırötesi işbirliği düşüncesinin, Avrupalı devletlerin Avrupa Birliği (AB) yapılanması içerisinde bütünleşme süreciyle yakın bir ilgisi bulunmaktadır. Avrupa Birliği içerisinde gerçekleşmekte olan “dikey bütünleşme”ye hem katkıda bulunmak, hem de bu bütünleşme iradesine dahil olmak düşüncesi, AB içindeki “bölgeler”in benimsediği bir yaklaşım olmuştur. Bu yaklaşım içinde benimsenen bölgeler arasındaki işbirliği biçimlerinden biri de “sınırötesi işbirliği”dir. Sınırötesi işbirliği, aynı zamanda Avrupa bütünleşmesine katkıda bulunmak üzere düşünülen bir “yatay işbirliği” biçimidir. Belirtmek gerekir ki, “dikey bütünleşme”, ulusal devletlerin AB yapılanmasını gerçekleştirmek için yetkilerini Birliğe aktarmaları biçimindeki bir süreci ifade ederken; yatay bütünleşme, AB bütünleşmesinin tabandan tavana benimsenerek ilerlemesine katkıda bulunan bir süreçtir.

1949’da kurulmuş bulunan ve Avrupa’da devletlerarasında sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel işbirliklerini gerçekleştirerek, Avrupa halklarını birbirlerine yakınlaştırmayı amaç edinmiş olan Avrupa Konseyi ile tek bir Avrupa yaratma hedefi güden AB’nin sınırötesi işbirliğine önem verdiği görülmektedir.

Bu makale çalışması, bölgelerarası “işbirliği” ve bölgelerarası “sınırötesi işbirliği” kavramlarının Avrupa’da ortaya çıkışına ve gelişimine açıklık getirmeye çalışmakta ve Türk yerel yönetimlerinin bu alandaki olası uğraşlarına bir “giriş” yapmak istemektedir.

1. AVRUPA KONSEYİ VE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

1.1. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi, 1948’de La Haye’de toplanan Avrupalı liderlerin “Avrupalılara Mesaj” adla yayımladıkları bildiriye dayanarak kurulmuştur (Çakmak, 2007:19). Konsey, 1949 yılından beri toplanan, Avrupa çapında başta hukuk ve insan haklarının korunması, eğitim, kültür alanlarında anlaşmalar kabul eden, hükümetlerarası bir kuruluştur. Avrupa Birliği’nden farklı bir örgütlenmedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Avrupa Konseyine bağlıdır. Avrupa Konseyi’ne Belarus, Kazakistan, Kosova ve Vatikan hariç tüm Avrupa ülkeleri üyedir. Oysa Avrupa Birliği sadece 27 üyeli bir ekonomik birlikteliktir. Avrupa Konseyi’nin Avrupa Birliği ile karıştırılmasının en önemli sebebi olan Avrupa bayrağı, esasında Avrupa Konseyi’ne aittir. Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi’nin izniyle aynı Avrupa bayrağını kullanmaktadır. Konsey’in çalışma alanları insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal dayanışma, sağlık, eğitim, kültür, spor, gençlik, yerel demokrasiler, sınırötesi işbirliği, çevre ve bölgesel planlamadır (wikipedia, agis¹, 2009a). Konseyin, Avrupa

¹ Editörün notu: *agis*; “adı geçen internet sitesi” kısaltması

ülkeleri arasında daha sıkı bağlar geliştirme, ekonomik ve sosyal ilerlemelerini destekleme hedeflerine ulaşmak için verdiği uğraşta başarılı olduğu söylenebilir (Bozkurt vd., 2004:305).

Kurum Avrupa Birliği ile herhangi bir organik bağı bulunmayan, ayrı bir uluslararası teşkilattir. Ancak günümüzde Avrupa Birliği'nin Avrupa Konseyi'ne ait bayrağı kullanıyor olmasının yanı sıra, Avrupa Konseyi ile AB'nin yakın işbirliği söz konusudur. Birçok ülkede Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin müştereken yürüttüğü projeler gerçekleştirilmektedir. Avrupa Konseyi, AB Bakanlar Konseyi ile de karıştırılmamalıdır. Konsey'in bütçesi üye ülkelerin nüfus ve GSMH'sına göre hesaplanan katkılarından oluşmaktadır. Resmî dilleri İngilizce ve Fransızca olan Konsey'in 2002 yılı bütçesi yaklaşık olarak 169 milyon Avro olarak belirlenmiştir (wikipedia, agis, 2009a).

1.2. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği (AB), yirmi yedi üye ülkeden oluşan siyasi ve ekonomik bir örgütlenmedir. Birlik, 1993 yılında, Maastricht Antlaşması olarak da bilinen Avrupa Birliği Antlaşması'nın imzalanması sonucu, var olan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na yeni görev ve sorumluluk alanları yüklenmesiyle kurulmuştur. Yaklaşık 500 milyonluk nüfusuyla Avrupa Birliği, dünyanın nominal gayri safi yurtiçi hasılasının %30'luk bölümünü oluşturur. AB'nin bütçesinin çoğunluk kısmı (örneğin 2002 bütçesinin %43'lük kısmı), üye ülkelerin katkılarından oluşur. Tabii diğer taraftan, 1992'de gerçekleşen "tek Pazar" uygulaması da üye ülkelerin GSMH'lerinde önemli artışlara neden olmuştur (Çakmak, 2007:42).

Avrupa Birliği, tüm üye ülkeleri bağlayan standart yasalar aracılığıyla, insan, mallar, hizmet ve sermaye dolaşımı özgürlüklerini kapsayan bir tek pazar geliştirmiştir. Birlik içinde tarım, balıkçılık ve bölgesel kalkınma politikalarından oluşan ortak bir ticaret politikası izlenir. Birliğe üye ülkelerin on beşi, ortak para birimini (avro) kullanmaya başlamıştır. Avrupa Birliği, üye ülkelerini Dünya Ticaret Örgütü'nde, G8 zirvelerinde ve Birleşmiş Milletler'de temsil ederek dış politikalarında da rol oynamaktadır. Birliğin yirmi yedi üyesinden yirmi biri NATO'nun da üyesidir. Birlik üyesi ülkeler arasında pasaport kontrolünün kaldırılmasının da arasında bulunduğu pek çok adli konu ve içişleri düzenlemelerinde Avrupa Birliği'nin mevzuatı içinde yer alan 1985'te imzalanıp 1990'da uygulama sözleşmesi yapılan ve 1995'te yürürlüğe giren Schengen Antlaşması bulunmaktadır (Bozkurt vd., 2004:305).

Avrupa Birliği, devletlerarası ve çokuluslu bir oluşumdur. Birlik içinde kimi konularda devletlerarası anlaşma ve fikir birliği gerekir. Ancak belirli durumlarda uluslararası yönetim organları, üyelerin anlaşması olmaksızın da karara varabilir. Avrupa Birliği'nin bu tip haklara sahip önemli yönetim birimleri Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Liderler Zirvesi, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa Merkez Bankası'dır. Parlamentoyu, Avrupa Birliği vatandaşları beş yılda bir oylama yöntemiyle seçerler.

Avrupa Birliği içinde pek çok bölge arasında gözle görülür nitelikte eşitsizlikler vardır. Satın alma gücüne göre uyarlandığında en yoksul ve en varlıklı bölgeler arasındaki ayırım iyice belirgin hâle gelmektedir. Yüksek tarafta, kişi başı 68.751 avroluk alım gücüyle Frankfurt, 67.980 avroluk alım gücüyle Paris ve 65.138 avroluk alım gücüyle içeri Londra bulunurken, düşük tarafta kişi başı 5.070 avroluk alım gücüyle Romanya'nın Nord-Est Kalkınma Bölgesi ve 5.502 avroluk alım gücüyle Bulgaristan'ın Severozapaden bölgesi

bulunur. Avrupa Birliği'nde bölgelerarası (sınırötesi) işbirliğinin yerel/bölgesel kalkınmayla da yakın ilişkisi vardır. Bu çerçevede Birliğin bölgesel kalkınmaya yaklaşımına bakıldığında Avrupa Birliği'nde geri kalmış bölgelerin gelişiminin desteklenmesi için ayrılmış Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu adı verilen ödenekler vardır. Bu tür bölgeler genellikle birliğe yeni katılan Doğu Avrupa ülkelerindedir (wikipedia, agis, 2009b). Birlik içindeki yapısal harcamaların amacı, yoksul-zengin ayırımı yapılabilecek şekilde değil, aynı seviyede bir Avrupa yaratmak için bölgeler arası dengesizliği, geri kalmışlığı ortadan kaldırmak istihdam oluşturmaktır (Çakmak, 2007:43).

1.3. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği İlişkileri

Bugün Avrupa coğrafyasında iki temel yapının etkin olduğu görülmektedir: Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği. Yukarıda açıklanan bu yapıların kendi aralarındaki ilişkilerin nasıl olduğu hususuna açıklık getirmek üzere, yakın zamanlarda bu iki örgütün kendi aralarında yapmış oldukları mutabakat metni dikkate alınarak değerlendirilebilir. Bu mutabakat metni, toplam 55 maddeden oluşmakta olup, aşağıda bu maddelerden konu ile ilgili olanlar belirtilmeye çalışılmıştır. Buna göre (meb, agis, 2009);

1. Çoğulcu demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin ortak değerlerine saygı ve pan-Avrupa işbirliği yoluyla Avrupa devletleri arasında daha büyük bir birlik kurulması ve böylece Avrupa toplumlarının ve vatandaşlarının talep ettikleri demokratik istikrarın ve güvenliğin sağlanması,

2. İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin ve bireylerin haklarını koruyan diğer Avrupa Konseyi standartları ve hukuki belgelerin eşsiz katkısının tanınması ve Avrupa Birliği anlaşmasınının 62. maddesi ile Avrupa Birliğinin Temel Haklar Sözleşmesinin dikkate alınması,

3. Mayıs 2005 tarihinde Varşova'da düzenlenen Avrupa Konseyinin 3. Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde kabul edilen Bildiri ve Eylem Planının anımsanması ve Eylem Planının IV. bölümünde yer alan kurallar temel alınarak geliştirilmiş işbirliği ve politik diyalog için yeni çerçeveler oluşturulması ile ilgili kararının hatırlanması,

4. Devlet Başkanlarının talebi ve Lüksemburg Başbakanı Sayın Jean-Claude Juncker'ın kişisel çabası sonucu hazırlanan Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler ile ilgili rapor içerisinde yer alan stratejik vizyonun göz önünde bulundurulması,

5. Karşılıklı çıkarlar ile ilgili olarak işbirliğini pekiştirilmesi ve faaliyetlerin eşgüdümünün sağlanması,

6. Karşılaştırmalı faydaların ve bazı niteliklerin dikkate alınması ve var olan iyi ilişkilerin ilerletilmesi,

7. Varşova'da düzenlenen Avrupa Konseyinin 3. Zirvesinde, Devlet ve Hükümet Başkanlarının almış olduğu, "Avrupa Konseyinin tüm etkinlikleri insan haklarının, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün koruması ve desteklemesi amacına katkı sağlamalıdır." kararı hatırlanarak Pan-Avrupa işbirliği için etkili bir mekanizma olan Avrupa Konseyinin rolünün tanımlandığı Eylem Planı geliştirilmesi,

8. İşbirliği ve politik diyalogu geliştirmek için yeni bir çerçeve oluşturma kararının alınması üzerine mutabakata varmışlardır (meb, agis, 2009).

9. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, özellikle çoğulcu demokrasinin korunması ve teşvik edilmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin uygulanması, hukukun üstünlüğü, politik ve yasal işbirliği, sosyal uyum ve kültürel değişim gibi tüm ortak çıkar alanlarında ilişkilerini geliştirecektir. Böylece, çizgilerle ayrılmamış bir Avrupa yaratma çağrısı yapan 3. Zirve tarafından kabul edilen ilkelere uyulacaktır.

10. Avrupa Konseyi, Avrupa'daki insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünden sorumlu bir teşkilat olarak kalacaktır.

11. İşbirliği, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliğinin uzmanlıkları, yeterlikleri ve karşılıklı fayda çerçevesinde var olan kaynaklar daha iyi kullanılarak, değerler kazandırılarak, birliktelik güçlendirilerek ve teksirlerden kaçınılarak gerçekleştirilecektir. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği kendi etkinlikleri içerisinde bir diğerinin deneyimini ve standart koyma çalışmalarını kabul edecektir.

12. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği ortak önceliklere dayalı yakın işbirliği kurma taahhütlerini tekrar teyit ederek şu belirtilen ortak çıkar alanlarında ilişkilerini güçlendireceklerdir: insan hakları ve temel özgürlükler; hukukun üstünlüğü, yasal işbirliği ve yeni fırsatlara yönelim; demokrasi ve iyi yönetim; demokratik istikrar; kültürlerarası diyalog ve kültürel farklılıklar; eğitim, gençlik ve birey ilişkilerinin güçlendirilmesi; sosyal uyum.

13. Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği alanında daha yakın çalışma yolları arayacaklardır. Yerel demokrasiyi geliştirmeye çalışacaklardır. Avrupa Konseyinin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ile Yerel Yönetimler Reformu Uzmanlık Merkezi çalışmalarından faydalanacaklardır.

14. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Komşuluk ve Genişleme Politikalarına dahil olan ülkelerle işbirliği çerçevesinde iyileştirilmiş pan-Avrupa ilişkileri ile ilgili ortak çabalarını arttıracaklardır.

15. Avrupa Birliğinin Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyinin Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresinden 13 Nisan 2005 tarihinde imzalanan anlaşmalar doğrultusunda işbirliklerini arttırmaları beklenmektedir.

16. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği her biri ayrı olmak üzere Brüksel ve Strasburg'daki varlıklarını daha da geliştirme ve güçlendirme yöntemleri üzerinde duracaklardır.

17. 3 Nisan 2005 tarihinde Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi arasında imzalanan ortaklık ve işbirliği ile ilgili Ortak Deklarasyona göre süregelen işbirliği, bölgesel konulara göre düzenlenmiş ortak programlar ışığında devam edecektir.

18. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği düzenli olarak mevcut Mutabakat Zaptının uygulamasını değerlendireceklerdir. Bu değerlendirme ışığında, 2013 yılından sonra olmamak kaydıyla, ortak bir anlaşma sonucu gerekli olduğu takdirde işbirlikleri için yeni önceliklerin eklenmesi amacıyla Mutabakat Zaptı yeniden gözden geçirilecektir.

Bütün bu mutabakat maddeleri dikkate alındığında AB ile Konsey'in temel amacının Pan-Avrupa'yı gerçekleştirmek olduğu ve bu doğrultuda işbirlikleri olduğu sonucuna varılabilmektedir. Bu noktadan hareket edildiğinde "bölgeler arası sınırötesi işbirliği"nin, her iki Avrupa kurumunun da ilgi ve uğraş alanına girdiği söylenebilir. Nitekim aşağıda bu husus görülecektir.

1. Bölgelerarası İşbirliği ve Bölgelerin Sınırötesi İşbirliği Kavramları

1.1. Bölgelerarası İşbirliği Kavramı

Bölgelerarası işbirliği kavramının, esas itibarıyla bölgelerin, birleşen Avrupa'nın bütünleşme sürecine dâhil olma isteğinin bir ürünü olduğu söylenebilir. Avrupa'nın bu bütünleşme sürecine aktif aktör olarak katılma doğrultusunda teorik bir temel oluşturmak üzere "Bölgeler Avrupa'sı" ve "Bölgelerle Avrupa" gibi düşünceler geliştirilmiş olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, "Bölgeler Avrupa'sı" yaklaşımına göre, bölgelere daha fazla ağırlık verilmeli; diğer taraftan bölgelerin görevi de, Avrupa'nın ortak büyümesini "içerden" destekleyecek olan siyasal, kültürel ve özellikle ekonomik işbirliğini derinleştirmek olmalıdır (spd-schleswig-holstein, agis, 2000). Bu bağlamda, bölgelere daha fazla ağırlık verilmesi, AB bütünleşmesi ve ortaya çıkan AB yapısında bölgelere formel rol verilmesi ve karar süreçlerine (dikey bütünleşmeye) dahil edilmesi anlaşılabilir. Diğer taraftan, AB bütünleşmesinin "içerden" desteklemesi anlamına gelecek biçimde bölgelerin, "yatay bütünleşme" olarak ifade edilebilecek rolleri ile ulusaltı yönetimler arası işbirliklerinin kurulmasının, geliştirilmesinin anlatılmak istendiği söylenebilir.

1.2. Bölgelerarası Sınırötesi İşbirliği Kavramı

Avrupa Konseyi'nin önemli çalışma alanlarından biri olan "sınırötesi işbirliği", aynı sınırı paylaşan ulus-altı yönetimler (bölgeler ve yerel yönetimler) arasında işbirliklerini içermektedir. Sınırötesi işbirliğinin temel prensibi, sınırlarda yer alan "sınırötesi bölgeler"de anlaşmaya dayalı ilişkiler oluşturmak yoluyla benzer sorunlara ortak çözümler bulmaktır. Burada "sınırötesi bölge" biçiminde yeni bir kavramla karşılaşılmaktadır. Sınırötesi bölge; coğrafi, tarihi, çevresel, etnik gruplar, ekonomik imkânlar gibi hususlar açısından potansiyel ortak yönleri olan, belli konularda bütünlük arz eden, fakat sınırın her iki tarafındaki devletlerin egemenliği altındaki "bölge"yi ifade etmektedir (Erbay ve Yener, 1998:20).

Bölgesel ve sınırötesi işbirliğinin amacı, ülkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek; istikrar, güven ve refahı büyütme ve bu ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamaktır. Sınırötesi işbirliğini destekleyen alanları şu şekilde sıralamak olanaklıdır (tzob, agis, 2008) :

- Kültürel ve doğal varlıklara yönelik tehditlerle ve organize suçlara karşı mücadele konularında ortak mücadele yürütmek,
- Etkin sınır güvenliği sağlamak,
- Güvenli sınırlar oluşturmak için yasal ve idari işbirliğini geliştirmek,
- Sınır bölgelerinde sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı geliştirmek,
- Çevre, halk sağlığı,
- Yerel düzeyde sosyal faaliyetleri geliştirmek.

2. Avrupa Konseyi ve Bölgelerarası (Sınırötesi) İşbirliği

Avrupa Konseyi'nin, Avrupa'nın birey ve halkları arasında "sürekli daha sıkı bir topluluk yaratma" görevi, daha 50'li yıllarda, yerel yönetimlerin ve bölgelerin de "demokratik bir toplumun yapı-blokları" olarak kabul edilmesi gerektirdiği biçiminde yorumlanmıştır. Bu amaçla, 1952 yılında, yerel ve bölgesel sorunlar için kendine özgü özel

bir parlamenter komite kurulmuştur. Ancak bu komite daha sonra 1954 yılında sadece “yerel yönetim sorunları komitesi”ne dönüştürülerek, “Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı” adını almıştır. Böylece, Konferansın “bölgesel boyut”u ortadan kaldırılmıştır. Ancak 1975 yılında bu Konferansın adı “Yerel Yönetimler ve Bölgeler Sürekli Konferansı” olarak yeniden değiştirilmiştir (Hrbek ve Weyand, 1994:75).

Avrupa Konseyi’nde yerel ve bölgesel yönetimleri temsil etmek üzere “danışma” niteliğinde bir organı olarak gelişen bu “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı”, aynı adlı “Kongre”ye dönüşmüş ve 1994’e kadar “Daimi Konferans” statüsüne sahip olmuştur. Bu Kongrenin temel amacının, yerel-bölgesel yönetimleri Avrupa Birliği sürecine ve Avrupa Konseyi çalışmalarına katmak, yerel ve bölgesel demokrasiyi kurup, işbirliğini artırmak ve özellikle Avrupa’da bölgelerarasındaki işbirliğini güçlendirmek olduğu görülmektedir (Erbay ve Yener, 1998:17).

Altmışlı yılların başlarında, Konseyin bir organı olan Parlamenterler Meclisi, sınırötesi işbirliği sorununa özel bir ilgi göstermiştir. Çünkü bu işbirliği, bir “Avrupa uzlaşması” için “deney-alanı” olarak görülüyordu. Bu amaç doğrultusunda yerel düzeyden gelen bir inisiyatif ile 1960 yılında sınırötesi doğal bölgelerin bütünleşmesi hakkında ‘Avrupa Belediyeler Konferansı’ yapılması kararı alındı. Daha sonra 1964’de de, sınır bölgeleri için bir mekân düzenleme planı yapılması istendi.

Hemen 1966 yılında Bakanlar Komitesi’ne, “Avrupa Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesi” tasarısı hazırlanıp sunulmuş; ancak bu tasarı o dönemde kesin bir biçimde reddedilmiştir. Buna rağmen, Parlamenterler Meclisi, sınırötesi işbirliğine yönelik çalışmalarını sürdürmeye devam etmiştir. Bu doğrultuda 1972 yılında yine Bakanlar Komitesi’nde ve kimi devlet başkanlıklarında itirazlara yol açan ilk “Sınır- bölgeleri Konferansı” yapılmıştır. Belirtmek gerekir ki, adı geçen Konferansa yönelik bu itirazların, (bölgelerin) sınırötesi işbirliğine değil, Avrupa Konseyi’nin, bölgelerle doğrudan ilişki kurmasından dolayı ortaya çıktığı görülmüştür. Belirtilen Konferans ile sınır-bölgeleri arasında bir “dayanışma-etkisi” amaçlanmıştır. Bu dayanışma etkisi, “Avrupa Sınır-bölgeleri Çalışma Birliği” üst örgütünün oluşturulması yönünde düşünülen bir etki idi. Alp Ülkeleri Çalışma Birliği (Arge Alp)’nin kurulması da, Strasburg’daki konferanstan hemen üç ay sonra Ekim 1972’de gerçekleşti. Ulusal kaygılara bir teminat olarak, bu birliğin kuruluşunda, açıkça Avrupa Konseyi’nin bölgelerle sıkı işbirliğine gitme isteğinin bulunduğu gerekçesi ileri sürülmüştür.

Sınır-bölgeleri konferansının ikincisi 1975 yılında Innsbruck’da, üçüncü konferans ise Alp bölgeleri özelinde olup, Lugano’da gerçekleştirilmiştir. Yine Parene bölgelerine ilişkin bir konferans da 1978 yılında toplanmıştır.

Sınır-ötesi işbirliğine yönelik bir sözleşme tasarısının kabulü, Strazburg Konferansı sayesinde gerçekleşebilmiştir. Bütün bu çabaların sonucunda, daha önce var olan, Yerel ve Bölgesel İşbirliği Hükümetler Komitesi Tasarısı, nihayet Bakanlar Komitesi’nin 21 Mayıs 1980 tarihli 74-8 no’lu kararıyla “Madrid Avrupa Sınır-Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi” biçiminde sonuçlanmıştır. Bu metinde, sınır-ötesi işbirliği, sınır alanlarının (Gebiete) katlandığı zararları telafi etmek için bir araç ve yöntem olarak kabul edilmekte ve aynı zamanda, bir pratik işbirliği konu katalogu ortaya konmaktadır. Gerçi uygulamada fazla yer bulmamış olsa da, bu sözleşme, Avrupa Konseyi’nin sınırötesi bölgesel işbirliğini geliştirmeye yönelik en önemli katkısı olarak yorumlanmaktadır (Hrbek ve Weyand, 1994:75).

Mehmet ÖZEL

Bu sözleşmesinin “dibace”sinde bu işbirliği ile şunların dikkate alındığı belirtilmektedir (yerelnet, agis, 2009) :

- Konsey’in amacının, üyeleri arasında daha sıkı bir birlik sağlamak ve aralarındaki işbirliğini geliştirmek olduğu,
- Bu amacın, özellikle idari alandaki anlaşmalarla takip edileceği,
- Bu amaca ulaşılırken, Avrupa’nın yerel topluluklarının veya yönetimlerinin katılımının sağlanacağı,
- Bu hedefe ulaşılmasında, sınırlardaki yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında, bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin potansiyel öneme sahip olduğu,
- Avrupa’daki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliğinin, söz konusu yönetimlerin görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini kolaylaştıracağı ve özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunduğunu gösteren geçmiş tecrübelerin bulunduğu,
- Bu tür bir işbirliğini mümkün olduğu kadar ileriye götürme ve böylece sınır bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişimine ve Avrupa halklarını birleştiren beraberlik ruhuna katkıda bulunacağı.

Bu çerçeve sözleşmeye katılan herhangi bir devlet, kendi alt-bölgesel kuruluşlarının sınırötesi işbirliklerini geliştirmeye yönelik somut etkinlikleri desteklemekle yükümlü sayılmaktadır. Bununla birlikte, sözleşme, bölgesel kuruluşların, kendi sınırötesi etkinliklerini yürütülebilmesi için gerekli yetkileri içermemekteydi. Dolayısıyla bu sözleşmenin, “Bölgelerarası İşbirliği Çatı Sözleşmesi”ni karşılamadığı, tersine sadece bu bağlamda tüzel bağlayıcılığı olmayan bir tavsiye katalogu olduğu yorumları yapılmıştır.

1982 yılında Avrupa Konseyi, sınırötesi işbirliğine yönelik bir araştırma ve dokümantasyon bürosu kurmuştur. 1987’de bu büronun adı, “Hükümetlerarası Geçici Sınırötesi İşbirliği Birimi” olarak değiştirilmiştir.

3. Avrupa Birliği’nde “Bölgeler Avrupa’sı” Yaklaşımı ve Bölgelerarası İşbirliği

3.1. “Bölgeler Avrupa’sı” Yaklaşımı

Avrupa’nın bütünleşmesi perspektifinde “Bölgeler Avrupa’sı” olarak kavramlaştırılan yaklaşıma göre, bölge, bugün Avrupa’nın bütünleşmesi sürecinin geliştirdiği ve buna bağlı olarak, yeni bir özerk yönetim basamağı olarak oluşan ve böylece, Avrupa’da geleceğin üçayaklı federalizminin kurulmasına olanak veren bir olgudur (Marcou, 1998:73). Bu çerçevede, altmışlı ve yetmişli yıllarda Avrupa’da ulusal devlet yapılarının oluşturduğu sorunlara çözüm olarak, Avrupa’nın tamamen yeniden “bölgesel” alanlara ayrılması önerilmiştir. Bu düşünce yönünde, “Bölgeler Avrupa’sı” kavramının, Bayern eyaletince geliştirildiği ve bu kavramın, federalizm temelinde ve yerellik ilkesi (subsidiarity) çerçevesinde bir Avrupa’nın kurulmasını ifade ettiği ve ayrıca bu düşüncenin “Kültürler Avrupa’sı” yönünde bir kurumsallaşmayı içerdiği belirtilmektedir (Goppel, 1995:129).

“Bölgeler Avrupa’sı” kavramının gerçekte oldukça belirsiz olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, “Bölgeler Avrupa’sı” düşüncesinin, temelde üç yaklaşım tarafından şekillendirildiği görülmektedir (Raich, 1995:25) :

İlk olarak; en geniş anlamda “Bölgeler Avrupa’sı”, Avrupa bütünleşmesinin temel yapı taşı olarak, bölgelerin, gelecekte ulusal devletlerin rolünü üstlenmeleri gerektiği, anlamına gelmektedir. Açıkça hayali olarak değerlendirilebilecek bu temel görüşün, özellikle bugün AB içindeki oldukça heterojen olan bölgesel yapılar dikkate alındığında, öngörülebilir bir zaman içinde hayata geçirilemeyeceği söylenebilir. Çünkü 250’nin üzerinde, kısmen çok farklı biçimde kurulmuş olan ulusaltı yerel birimlerin ve keza bunların sınırötesi ve bölgelerarası işbirliği biçimlerinin, gelecekte Avrupa düzeyinde tarihi yönlendirecek olması neredeyse kabul edilememektedir.

İkinci olarak; bölgelerin -hepsinden önce Alman eyaletlerinin – ulusüstü düzeyde daha fazla katılım fırsatları elde etme ve ayrıca üçüncü (ulusaltı) düzeyin, siyasal eylem birimleri olarak, Birlik’in yapacağı antlaşmalara girme isteklerini içermektedir. Ulusal devlet yetkilerinin, giderek artan biçimde Topluluklaştırıldığı bu dönemde bu istekler, bölgelerin çekingenlik içinde olması dolayısıyla, elde edilmiş olan yetkilerin (bölgeselleşmiş ya da yerelleşmiş devletlerin bölgeleri örneğinde olduğu gibi), ya da anayasaca güvence altına alınmış yetkilerin (Alman eyaletlerinde olduğu gibi) ulusaltı alana bırakılması zorunluluğuna dayanmaktadır.

Üçüncü olarak; Avrupa’da ulusaltı yerel birimler arasındaki devlet sınırlarını aşan işbirliği biçimlerinin arzu edilebilirliğini göstermektedir. Burada ayrıca, hem sınır bölgelerinin işbirliği hem de daha doğrudan birbirine yakın olmayan bölgelerin işbirliği (ki bu bölgeler ya aynı ya da farklı ve bir o kadar da karmaşık yapıdadırlar) söz konusudur.

Avrupa Birliği’nin temel organlarından biri olan Avrupa Parlamentosu’nun sınırötesi işbirliğine önemli katkılarda bulunduğu görülmektedir. Bu çerçevede Parlamento, sınırötesi işbirliği için, “Euroverbaende” denilen bölgesel birliklerin kurulmasına yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve 80’li yıllarda da Avrupa Konseyi Madrid Çerçeve Sözleşmesi’ne katılımı isteğinde bulunmuştur. Parlamento, daha sonra 1988 yılında, “Topluluk Bölgesel Politikası ve Bölgelerin Rolü / Topluluk Bölgeselleşme Şartına Ek” kararında, üye devletler tarafından bölgelerin sınırötesi işbirliğinin geliştirilmesini, ulusal düzeydeki bölgeselleşmeye yönelik en alt düzeydeki ilkeler (beklentiler) olarak kabul etmiştir.

1988 yılında Avrupa Topluluğu’nun yapısal fonlarının yeniden düzenlenmesiyle, Topluluk inisiyatifi olan Interreg, AB Komisyonu tarafından hayata geçirilmiştir. Bu inisiyatif, bölgesel politika çerçevesinde bölgelerin sınırötesi işbirliklerine katkıda bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle, Avrupa Birliği’nde devlet sınırlarının bütünleşme sürecini engelleyen ekonomik, idari, politik, kültürel ve psikolojik engeller olmasının önlenmesi için bir yandan ekonomik bütünleşmeyi sağlayan Avrupa Tek Pazarı kurulurken, diğer taraftan sınır bölgelerine yönelik yeni politikalar geliştirilmiştir. Bu doğrultuda, komşu ülkelerin sınır bölgeleri arasında kurulacak sınır ötesi işbirlikleri ve ülkeler arasında gerçekleştirilecek uluslararası ve bölgeler arası işbirlikleri sayesinde, Birliğin içinde ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesini amaçlayan Interreg işbirliği programları uygulamaya konulmuştur (dpt, agis, 2009).

Avrupa Birliği, sınırötesi işbirliğinde önemli bir rol oynamaktadır. 90’lı yıllarda, kabul etmiş olduğu bölgesel politika ve bölgesel teşvik doğrultusunda Avrupa Birliği, bu işbirliği biçimini hızlı biçimde AB’nin doğu sınırlarına doğru genişletmiştir. AB, PHARE-

Mehmet ÖZEL

Programı çerçevesinde, aday ülkenin katılıma hazır hale getirilmesi sürecinde ortak gelişme sağlamayı engelleyici faktörleri ortadan kaldırması beklentisiyle sınır bölgelerini destekleme yoluna gitmiştir. PHARE-Programı, Doğu Avrupa ülkelerinin iktisadi dönüşümüne yardımcı olunmak için geliştirilen ve AB Komisyonu'nca yönetilen bir programdır. Özellikle Macaristan ve Polonya için öngörülen bu programdan, AB'ye katılım adayı olan diğer on Doğu Avrupa ülkesi yararlanmışır. PHARE- Programı, AB dâhilindeki kamu idare ve kuruluşlarının görev yeteneğini geliştirmeye, ulusal hususların Avrupa yasamasına uyumunu ilerletmeye, geçiş sürecini en aza indirmeye ve iktisadi ve sosyal dayanışma ve bağıllığı güçlendirmeye katkı sağlamaktadır (Böttger, 2005:559).

Sınırötesi işbirliği açısından PHARE-Programı çerçevesindeki CBC-Programı (Cross-Border Cooperation-Programme) önemlidir. Bu CBC-Programı, 1994 yılında yürürlüğe konulmuştur. 1997 yılındaki reform sonrasında PHARE-Programı, Doğu Avrupa ülkelerinin transformasyonuna katkının ötesine geçerek, AB'ye katılıma destek sağlama biçiminde işlemeye başlamıştır.

Soğuk savaşın sona ermesinden sonra Polonya ve Çek Cumhuriyetine dayanan Alman sınırında yukarıda belirtilen anlamda "Euregios" kurulmuştur. Burada Batı Avrupalı ülkelerin, eski Varşova Paktı ülkeleriyle işbirliğine gitmeleri söz konusudur. Doğu Bloku'nun dağılmasıyla yeniden ortaya çıkmış olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kendi aralarında da "Euroregion" kurulmuştur. Belirtmek gerekir ki, bu biçimdeki işbirlikleri için kimi faktörler –örneğin, tarihsel koşullar, bölgedeki diller, euroregion için öngörülen örgütsel yapı- bazen gerekli bazen ise işbirliğini engelleyici olabilmektedirler (Böttger, 2005:560).

3.2. Bölgelerarası İşbirliği

Bölgelerin, birbirleriyle ilişki kurmalarının, sınırötesi işbirliklerine gitmelerinin temelinde, devlet sınırlarıyla ortaya çıkan izolasyonu aşma düşüncesinin bulunduğu belirtilmektedir (Pujol,1995:53). Böylece, aralarında ortak çıkarlar bulunan bölgeler arasında maddi, düşünsel ve insani bağların güçlendirilerek, bölgelerin bütünleşmeye katkı sağlaması, aynı zamanda Avrupa düzeyinde rekabet yeteneğine sahip üçüncü bir düzeyin oluşması amaçlanmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, buradaki 'bölge' kabulü, ulusal sınırları aşan ve tarihi süreç içinde ulusal sınırlarca bölünmüş ve daha çok da etnik (kültürel, dilsel) temele dayalı bir yaklaşımı da içermektedir. Örneğin, Katalonya ile Fransız Pyrenerler (Languedoc-Roussillon ve Midi-Pyrenees)'in oluşturduğu 'Euroregion' (Avrobölgesi)'nin (Pujol,1995:54) böyle bir yaklaşımın ürünü olduğu söylenebilir. Çünkü burada "Euroregion", devlet sınırlarının olumsuz sonuçlarının aşılmasına katkı sağlayan bir sınırötesi işbirliği uygulaması olarak tanımlanmaktadır. Ancak, bütün 'bölge'lerin bu yaklaşımı benimsemediği; ulusal sınırlar içinde tanımlanmış 'bölge' gerçeğinin daha ussal buldukları söylenebilir.

"Bölgeler Avrupa'sı" düşüncesinin gerçekleşmesinde, bölgelerarası işbirliğinin büyük bir öneme sahip olduğu vurgulanmaktadır. Bütünleşen Avrupa'da devlet sınırları, ortak çıkar alanları bilincini daha fazla gündeme getirmektedir. Şimdiye kadar ki bölgelerarası işbirliği kararlarının bu durumu ortaya koyduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, esnekliği dolayısıyla bölgelerarası işbirliğinin, Orta ve Doğu Avrupa'nın, AB'nin içine dâhil edilmesinde öncü bir rol oynayabileceği ve böylece tekrar coğrafi sınırlarıyla örtüşen,

“yurttaşlar için yurttaşlar Avrupası” yerel mantığı içinde, siyasal bir Avrupa'nın gerçekleşebileceği ileri sürülmüştür (Goppel, 1995:129).

1989 yılından itibaren Avrupa'nın esaslı bir değişim sürecine girmesi, diğer bir ifadeyle, bir taraftan, Orta ve Doğu Avrupa'daki siyasal ve ekonomik değişiklikler, diğer taraftan Avrupa Ortak Pazarı'nın gelişmesi, sınır bölgelerini hızlı bir şekilde ön plana çıkarmıştır. Ayrıca II. Dünya Savaşı'ndan sonra Batı Avrupa'da devlet sınırlarını, yerel ve bölgesel düzey yoluyla aşarak sınırlardaki halkın yaşam ilişkilerini iyileştirmek için, birçok girişim geliştirilmiştir. Şu halde yeni bir kavram olarak “Sınırötesi bölgeler” kavramlaştırmasının, bütün bu düşünce ve uğraşların ürünü olarak ve uzun yıllar içinde özellikle Birliğin iç sınırlarında ortaya çıktığı söylenebilir (Kowalke, 1997:14).

“Bölgeler Avrupa'sı” kavramı ile komşu bölgelerin sınırötesi işbirliği ve komşuluk ilişkileri yanında bölgelerarası işbirliğinin birçoğu anlaşılmaktadır (Pintarits, 1996:79).

4. Sınırötesi Bölgesel İşbirliği

90'lı yıllarda Topluluk dâhilindeki sınır bölgelerinin, Orta ve Doğu Avrupa sınır bölgeleriyle işbirliğinin, bugüne kadar özel hukuk çerçevesinde geliştirildiği belirtilerek; bu ulusaltı işbirliğinin, –bu coğrafyadaki ülkelerin gelecekte AB'ye katılacakları dikkate alınarak- ancak devletlerarası özel antlaşmalar çerçevesinde uygulama yasaları oluşturulduğu takdirde, başarılı bir şekilde yürüyeceği düşünülmüştü (Kowalke, 1997:14). Bugün AB'ye aday durumunda olan ülkeler de aynı yöntem kullanılarak sınırötesi işbirliği ağı içine dahil edilmesi düşünülebilir.

Avrupa Birliği'nin gerçekleşme sürecinde, eğer Avrupa ve bölgeleri tartışılıyorsa, burada özellikle “sınırötesi işbirliği”nin ön plana çıkarılması gerektiği vurgulanmaktadır (Suppan, 1996:25). Sınırötesi işbirliği, tüzel ve siyasal sorunsallığına bakmaksızın, yatay bir bütünleşme aracını oluşturmaktadır. Bu araç, bir taraftan, dikey bütünleşmeyi “aşağıdan” kararlı hale getirirken, diğer taraftan, “Bölgeler Avrupası”nı gerçekleştirmede bir yapı taşı olarak değerlendirilebilir. Böylece, sınırötesi işbirliğinin, aynı zamanda bütünleşmenin gelişimini, ne tek bir yapıya doğru, ne de ayrılıkçılığa doğru akmasına izin verdiği; böylece özerklik ile bütünleşme arasındaki gerilim alanında denge unsuru olarak görev yaptığı ileri sürülmektedir (Gross ve Schmitt-Egner, 1994:39).

4.1. Komşu Bölgelerin Sınırötesi İşbirliği

Bölgelerarası işbirliğinde özellikle sınır bölgelerinin işbirliği gelişmiştir (Laufer-Münch, 1997:212). Komşu bölgelerin sınırötesi işbirliğinde, eyalet düzeyinin altındaki bölgelerin, dolayısıyla yerel düzeydeki ve aynı zamanda yerel birlikler arasındaki ve bölgesel siyasal düzeyler (Laenderebene)'deki işbirliği biçimleri arasında kabaca bir ayırım yapılabilir.

Yerel yönetim birliklerinin sınırötesi işbirliğinin en tanınmış örneği, 1965'den bu tarafa Gronau/Enschede'de var olan Alman /Hollanda Avrobölgesi (Euregio)'dir. Bu bölgede, bir Alman ve iki Hollanda yerel yönetim birliği birleşmiştir. Bu bölgeyi, değişik alanları kapsayan sıkı bir ilişki ağı şekillendirmektedir. Burada, bir Alman-Hollanda talimatnamesi / statüsü (Satzung) ve ticari düzenlemesi (Geschaeftsordnung) bulunmaktadır. Bu bölgede, her iki tarafın yerel meclislerinin dolaylı yoldan seçilmiş

Mehmet ÖZEL

temsilcilerinden oluşan Avrobölgesi Meclisi (Euregio-Rat) 1978'den beri ana organdır. Bu örnekten sonra geçen yıllar içinde yeni birleşmeler ortaya çıkmıştır.

Eyalet düzeyinde çok sayıdaki bölgenin *iş kolu düzeyinde işbirliği*, bu alanda tanınmış olan Arge Alp yapılanmasına benzer şekilde, genelde bir örgütsel yapıya dayanır: Bu örgütsel yapı, bölge yönetim başkanları konferansı yanında (bu konferans düzenli olarak toplanır), bir yüksek bürokratlar komitesine ve uzman komitelere, ayrıca sürekli bir sekreteryaya sahiptir. Bu tür çalışma birliklerinde (Arbeitsgemeinschaft), Fransız bölge ve illerine bağlanan bu tür "bölgeler", ulusal hükümet etkinlikleriyle işbirliği için yetkilendirilmiştir; böylece bu tür bölgeler, uluslararası hukukça güvence altına alınmış olmaktadır. Bölgesel düzeye karşın, Fransız merkezî devletinin güçlü konumu buraya yansımıştır.

1972 yılında kurulan bu en eski örgüt yanında, diğer en önemli ve en tanınmış çalışma birlikleri şunlardır: Arge Alpen-Adria, Arge Tuna Bölgeleri, Uluslararası Bodensee Konferansı (bu dört çalışma birliği örgütünde çok sayıda Avusturya eyaleti kurucu üye olmuş ve/veya on yıllardır bu birliklerin içinde bulunmaktadırlar), Batı Alpler Bölgeleri ve Kantonları Çalışma Birliği (COTRAO), Hukuk Çalışma Birliği, Pyreneler Çalışma Birliği, Yukarı Ren Çalışma Birliği ve son olarak Saar Lor Lux Çalışma Birliği.

Burada şu da belirtilebilir ki, ulusal devletlerarasında savaş dönemlerinde, genelde daha çok askeri bakış açısı altında ele alınarak geçilemez kılınan sınırların varlığı ve bu sınırlardaki uç bir kapalılık dolayısıyla, büyük ekonomik kayıplara katlanmak zorunda kalan sınır bölgeleri, Avrupa bütünleşmesinin esaslı kazananları olarak nitelenebilir (Thraenhardt, 1998:373).

4.2. Komşuluk İlişkileri Dışında Bölgelerarası İş birliği

Komşuluğa dayanan işbirlikleri dışında, "bölgeler" in bölgelerarası işbirliği biçimleri, coğrafi yakınlığı esas almamakta; tersine ortak stratejik amaçların ya da benzer ekonomik sorunların baskısını esas alan siyasal ve ekonomik aktörlerce oluşturulmaktadır. Bu duruma bilinen en iyi örnek 1988'den beri var olan "Dört Avrupa Motoru"dur (Baden-Württemberg, Rhone-Alpes, Katalonya, Lombardiya; bunlara daha sonra Galler de katılmıştır). Ancak bu işbirliği özel bir durum olarak da nitelendirilmektedir. Bu "Dört Avrupa Motoru"nda, kurumsallaşmış bir özelliğe sahip olmaksızın, yüksek teknoloji alanlarında serbest işbirliği söz konusudur; buradaki işbirliği, bir memoranduma dayanmaktadır. Baden-Württemberg eyalet bakanlığının görüşüne göre, taraflar, bu işbirliklerini, Avrupa'nın bütünleşmesine ve bir "bölgeler Avrupa'sı"nın gerçekleşmesine yönelik özel bir çaba olarak anlamaktadırlar. Bunun dışında, ekonomi, bilim, teknoloji ve çevre koruma alanlarında "sinerjik etkiler" amaçlanmaktadır (Deutsch-Französische Institut, agis, 2001).

Komşuluk ilişkileri dışında diğer bölgelerarası işbirlikleri, örneğin, Avrupa Sınır Bölgeleri Çalışma Birliği (AGEG), Çevre Sahil Bölgeleri Konferansı (KPKR) ve Geleneksel Sahil Bölgeleri (RETI) vardır. Bu birleşmeler, karşılıklı bilgi-deneyim alış-verişi yoluyla benzer sorunların üstesinden gelme ve aynı zamanda Avrupa kurumlarına ortak isteklerini götürme ve bu istekleri duyurma amacıyla sıkı bir işbirliğini öngörmüşlerdir.

Kısaca belirtmek gerekirse, Avrupa Birliği'nde devlet sınırlarının bütünleşme sürecini engelleyen ekonomik, idari, politik, kültürel ve psikolojik engeller olmasının önlenmesi için bir yandan ekonomik bütünleşmeyi sağlayan Avrupa Tek Pazarı kurulurken, diğer taraftan sınır bölgelerine yönelik yeni politikalar geliştirilmiştir. Bu doğrultuda, komşu ülkelerin sınır bölgeleri arasında kurulacak sınır ötesi işbirlikleri ve ülkeler arasında gerçekleştirilecek uluslararası ve bölgeler arası işbirlikleri sayesinde, Birliğin içinde ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesini amaçlayan Interreg işbirliği programları 1990 yılında uygulamaya konulmuştur. Topluluk girişimi olarak başlayan sınır ötesi işbirliği uygulamaları, Birlik içinde bütünleşmeyi destekleyici önemini artırarak, 2007-2013 döneminde "Avrupa Alansal İşbirliği" adı ile AB uyum politikasının üç temel hedefinden biri haline gelmiştir (dpt, agis, 2008).

5. Türk Yerel Yönetimleri ve Sınırötesi İşbirliği

Avrupa Konseyi tarafından 21 Mayıs 1980'de Madrid'de imzaya açılan ve bu nedenle, "Madrid Sözleşmesi" olarak ifade edilen "Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimlerarası Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi", 22 Aralık 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu sözleşmenin temelinde yer alan ilkeler, Avrupa Konseyi'nin üyeleri arasındaki işbirliğini geliştirmek ve üyeleri birbirine yakınlaştırmaktır. Belirtilen hedefe ulaşmak için, sınırlarda yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi hususlar önemli konular olarak öne çıkmaktadır (Toprak, 2003:168).

Avrupa Konseyine üye devletlerin imzasına açık olan bu sözleşme, "onay", "kabul" ve "uygun bulma"ya tabi olup; Türkiye, söz konusu sözleşmeyi, 4 Şubat 1998 yılında "bildirimde bulunulacak" kaydıyla imzalamıştır. Daha sonra 2000 yılında çıkarılan 4517 sayılı kanun ile bu sözleşme, "Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki il özel idareleri, belediye ve köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde uygulamanın geçerli olduğu 'bildirimi' ile" onaylanmıştır (Toprak, 2003:168).

Sınırötesi işbirliği analizinde, devletlerarasındaki ve ulusaltı birimler (bölgeler ve yerel yönetimler) arasındaki işbirliğini birbirinden ayırmak gerekir (Kowalke, 1997:14). Bu çerçevede Türkiye Avrupa Konseyi'nin "Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesi"ne taraf haline gelerek, artık sadece Avrupa ülkeleriyle daha önce başlamış olan devletler düzeyinde değil, yerel yönetimler düzeyinde de işbirliği oluşturmanın hukuksal temellerini atmıştır. Böylelikle yerel yönetimlerimiz, yabancı ülke yerel yönetimleriyle işbirlikleri kurarak, komşularıyla olan ortak sorunlarına ortak çözümler üretme ve böylece uluslar arasındaki barış ve yakınlaşmaya katkıda bulunma olanağı elde etmektedirler.

Günümüzde bölgeler arası farklılıkların en aza indirerek, diğer bölgelerle rekabet gücü yüksek güçlü bir bölge oluşturabilmek için bölgesel işbirlikleri yolu yaygın biçimde benimsenmektedir. Bu işbirliklerinin, yerel topluluklar ve yerel yönetimler arasında gelişmesi de yaşanan süreçte önemsenmesi gereken bir yöntem olarak düşünülmelidir. Nitekim Strazburg'ta 1995 yılında imzalanan "Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arası Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi Ek Protokolü", işbirliği yapan ve anlaşmayı imzalayan yerel topluluklara veya yerel yönetimlere yol gösterici anlamda bir sorumluluk getirmektedir. Yine bu anlaşmaya göre, taraflar; genel kapsamlı veya bireylerin hak ve

Mehmet ÖZEL

özgürlüklerini etkilemeye yönelik olmamak şartıyla tüzel kişiliği olan veya olmayan bir işbirliği kurumu kurabileceklerdir (aydin-bld, agis, 2009 ve avrupakonseyi, agis, 2009).

Türkiye’de geçmiş yıllarda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü elemanlarınca yapılan ve 319 belediye ve 32 il özel idaresini kapsayan bir anketin sonuçlarına göre, sınırötesi işbirliğinden yana olmayan belediyelerimizin sayısı sadece %3 iken, il özel idarelerinin %100’ü bu tür işbirliğinden yanadır (Erbay ve Yener, 1998:23). İki binli yılların başlarında Türkiye’de 28 il belediyesi çerçevesinde yapılan bir araştırmaya göre (Toprak , 2003:170-171), belediyelerimizin yurtdışı belediyelerle “kardeş kent” ilişkisine girme sebeplerinin başında % 64.3 ile kültür ve eğitim alanında işbirliği gelmektedir. Bu seçeneği, % 57.1 ile bilgi ve teknoloji alışverişi ve yardımlaşma ve dayanışma ikinci, toplumun çeşitli kesimlerine yönelik faaliyetler %50 ile üçüncü, belediye hizmetleriyle ilgili geliştirilmiş yöntemleri görme % 42.9 ile dördüncü ve çevre sorunları % 39.3 ile beşinci sırada gelmektedir. Yine aynı araştırmaya göre, yurtdışı belediyeler arası ilişkilerin “yararlılığı” konusunda “kültür ve eğitimde işbirliği”, “çevre sorunlarında işbirliği” ve “bilgi ve teknoloji alışverişi”ndeki yararlar öne çıkmaktadır.

Örneğin, Bulgaristan’ın Elhovo Belediyesi ile Edirne Belediyesi tarafından ortaklaşa hazırlanan "Sınır Ötesi Bölgelerin Birlikte İstikrarlı Kalkınması" isimli proje ile Edirne Belediyesi, Türkiye’de ilk kez bir “Avrobölgesi” oluşturmayı amaçlamıştır. İki ülkeden toplam 13 belediyenin yararlanacağı projenin bütçesi yaklaşık 47 bin euro olup, projenin Aralık 2008’e kadar tamamlanması hedeflenmiştir (kenthaber, agis, 2009).

Kuşkusuz küreselleşen dünyada bilgi ve teknoloji araçlarındaki devasa gelişmenin temel etkisi altında ulusal sınırlar belirginliğini yitirirken, ulusaltı birimlerin, bölgesel düzeyde karşı karşıya oldukları sorunları daha kolay ve daha verimli bir şekilde çözebilmek için sınırötesi işbirliklerine gelecekte daha yoğun bir biçimde gideceklerini söylemek, kehanet sayılmayan bir öngörü olarak kabul edilmelidir.

SONUÇ

Sınırötesi işbirliği, bir Avrupa kurumu olan Avrupa Konseyi’nin önemli çalışma alanlarından biridir. Bu işbirliği biçimiyle, aynı sınırı paylaşan ulusaltı yönetimlerin, ortak sorunlarına çözüm üretmeyi amaçladıkları görülmektedir. Diğer bir ifadeyle bu işbirliği, ülkelerin ortak çıkarları çerçevesinde sınır alanlarında iyi komşuluk ilişkilerini geliştirmeyi, güven ve refahı artırmayı, sınır alanlarında bir gelişme sağlamayı amaçlamaktadır.

Avrupa Konseyi’nin sınırötesi işbirliği konusuna verdiği öneme paralel olarak 1980 yılında Madrid’de “Avrupa Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi”ni imzalamıştır. Bu sözleşmede, sınırötesi işbirliği, sınır alanlarının veya sınır alanlarında bulunan yerleşmelerin, “kenar”da kalmak dolayısıyla maruz kaldıkları / katlandıkları zararları telafi etmede bir araç olarak kabul edilmiştir. Ancak bu sözleşmede, ulusaltı kuruluşların sınırötesi etkinliklerinin yürütülmesinde sahip olması gereken yetkiler belirtilmemiş olduğu için, bu sözleşmenin bu konuda bir “tavsiye katalogu” olabildiği de ileri sürülmüştür.

Sınırötesi işbirliği uygulamasının Avrupa Bütünleşmesi ile de yakın ilişkisi olduğu görülmektedir. Bu çerçevede AB’ye üye ülkelerdeki “bölgeler”in, AB yapılanmasının, almasını istedikleri bir şekil olan “Bölgeler Avrupa’sı” yaklaşımının bir ürünü olduğu söylenebilir. AB çerçevesinde sınırötesi işbirliğini gündeme getiren diğer husus ise, AB’nin, aday ülkelerin katılıma hazır hale getirilmesi sürecinde ortak kalkınmayı

engelleyici etkenleri ortadan kaldırma beklentisiyle sınır bölgelerini destekleme yoluna gitmesidir.

Avrupa Konseyi'nin bir kurucu üyesi olarak Türkiye, Konsey'in Sınırötesi Çerçeve Sözleşmesini, 2000 yılında "sadece" diplomatik ilişkilerinin bulunduğu ülkelerin "ulusaltı" birimleriyle ve bu birimlerden de ancak "mahalli idare" olanlarıyla sınırötesi işbirliği yoluna gidilebileceği kaydıyla onaylamıştır. Böylelikle Türk yerel yönetimlerinin, diğer ülkeler yerel yönetimleriyle işbirliğine gitme ve sonuçta ortak sorunların çözümüne ve uluslar arası barışa katkıda bulunma olanağı elde etmiştir. Bununla birlikte, Türk yerel yönetimlerinin sınırötesi işbirliği konusunda önemli bir mesafe kat ettiği söylenemez.

KAYNAKÇA

- AVRUPA KONSEYİ (2009), http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_159.htm, Erişim Tarihi: 04.03.2009.
- AYDIN-BLD (2009), <http://www.aydin-bld.gov.tr/content/view/326/7/>, Erişim Tarihi:14.01.2009.
- BOZKURT, E., M. Özcan ve A. Köktaş (2004), *Avrupa Birliği Hukuku*, Asıl Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- BÖTTGER, Katrin (2005), "Vorbedingungen und Erfolgshancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Euroregion Neisse an der Deutsch-Polnisch-Tschechischen Grenze", in: Jahrbuch des Föderalismus, (Hrsg.) Horst Förster u.a., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, p.559-573.
- ÇAKMAK, H. (2007), *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, Platin Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- DEUTSCH-Französische Institut (2001), "Ergebnisse des Kolloquiums im Rahmen der interregionalen Kooperation der '4 Motoren für Europa' zum Thema 'Regionale Identitäten, National-staat und Europa'", <http://www.dfi.de/4motoren.htm>, Erişim Tarihi:11.01.2001.
- DPT (2009), <http://ekutup.dpt.gov.tr/uztez/ohtamise.pdf>, Erişim Tarihi:03.01.2009.
- ERBAY, Yusuf ve Zerrin YENER (1998), "Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(2):11-25.
- GOPPEL, Thomas: "Die regionale Dimension der europaeischen Einigung", *Europa der Regionen*, Hubert HIERL (Ed.), *Ekonomica Verlag*, Bonn 1995, p.3-16.
- GROSS, Bernd und Peter SCHMITT-EGNER (1994), *Europas Kooperierende Regionen*, *Nomos Verlagsgesellschaft*, 1. Auflage, Baden-Baden.
- HIERL, Hubert (1995), "Die Informationsbüros: Wegbereiter und Wegbegleiter des Ausschusses der Regionen", *Europa der Regionen*, H. HIERL (Hrsg), *Ekonomica Verlag*, Bonn, 1995, p.82-92.
- HRBEK, R. und S. WEYAND (1994), *Betreff: Das Europa der Regionen- Fakten, Probleme, Perspektiven*, Verlag C. H. Beck, München, <http://www.dfi.de/4motoren.htm>, Erişim Tarihi:11.01.2001.

Mehmet ÖZEL

- KENTHABER (2009), http://www.kenthaber.com/Arsiv/Haberler/2008/Mart/21/Haber_354440.aspx, Erişim Tarihi:14.01.2009.
- KOWALKE, Hartmut (1997), “Die neuen Regionen an der östlichen Aussengrenze der Europaeischen Union”, in: Die Euroregionen im Osten Deutschlands, K. Eckart-H. Kowalke (Hrsg), Duncker und Humblot GmbH, Berlin, p.13-28.
- LAUFER, Heinz und Ursula MUNCH (1997), *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- MARCOU, Gerard (1998), “Europaeische Integration und EU-Mitgliedstaaten”, Öffentliche Verwaltung der Zukunft, Klaus Lüder (Hrsg.), Duncker und Humblot, Berlin, p.59-87.
- MEB (2009), http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AK/COE_EU.pdf, Erişim Tarihi:04.05.2009.
- PINTARITS, Sylvia (1996), Macht, Demokratie und Regionen in Europa, Metropolis Verlag, Marburg.
- PUJOL, Jordi (1995), “In Richtung eines Europas der Regionen?”, Europa der Regionen, H. HIERL (Hrsg.), *Economica Verlag*, Bonn, p.48-60.
- RAICH, Silvia (1995), Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem “Europa der Regionen” ,1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- SPD-schleswig-holstein (2000), “Leitfaden für die Europapolitische Diskussion”, <http://www.spd-schleswig-holstein.de/jusos/themen/europa.htm>, Erişim Tarihi:13.12.2000.
- SUPPAN, Arnold (1996), “ Europa und seine Regionen” , in: Europa und Seine Regionen, E. Vyslonzil – G. Stangler (Hrsg), Peter Lang GmbH, Europaeischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, p.23-25.
- THRAENHARDT, Dietrich (1998), “Die Kommunen und die Europaeische Union”, in: Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden, Bundeszentrale für politische Bildung, Roland ROTH- Hellmut WOLLMANN (Hrsg.), 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn, p.361-378.
- TOPRAK, Zerrin (2003), “Belediyeler Arası Yurtiçi ve Sınırötesi İşbirliği”, Türk İdare Dergisi, 75 (441):167-189.
- TZOP (2008), “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı 2007-2013”, http://www.tzob.org.tr/tzob_web/proje/sunumlar/IPA.ppt#257,2, Erişim Tarihi:03.12.2008.
- WIKIPEDIA (2009a), http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi, Erişim Tarihi: 08.05.2009.
- WIKIPEDIA (2009b), http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birligi, Erişim Tarihi: 06.05.2009.
- YERELNET (2009), <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma3.php>, Erişim Tarihi: 14.01.2009