



International Journal of Academic Value Studies

ISSN : 2149 - 8598

www.javstudies.com

(Yayınlanma Tarihi: 17/05/2016)

International Journal of Academic Value Studies, 2016 / 2 (3): 133-144.



Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye*

Öğr.Gör. Mehmet TAMER¹

¹ Mustafa Kemal Üniversitesi, Antakya Meslek Yüksekokulu, Yerel Yönetimler Bölümü
tamermehmet@hotmail.com.tr

Öz

İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişilerine yerel yönetim denilmektedir. Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Konsey üyesi 47 ülkeden Türkiye’de dâhil olmak üzere 42 ülkenin imzaladığı önemli bir hukuki metindir. 31 ülke metnin maddelerinin bazılarında çekince koymuştur. Türkiye’de bu ülkelerden bir tanesidir. 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 11 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girerken, ülkemiz 21 Kasım 1988 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla “Şartnameyi” imzalamıştır. Bu çalışmamızda birinci bölümde kavramsal çerçeveye yer verilerek; yerel yönetim, yerel özerklik ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açıklanacak, ikinci bölümde ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinin İçeriğine bakılacak, Üçüncü bölümde ise Türkiye’nin Şartnameye bakışı ve çekince koyduğu maddeler üzerinde durulacaktır. Çalışma, genel bir değerlendirme ile tamamlanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Türkiye, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı

JEL Kodları : H76-R58

The European Charter of Local Self-Government and Turkey

Abstract

Provincial, municipal and local public entities local and collective established to meet the needs of the village people is called management. Posted on October 15, 1985 by the Council of Europe opened for signature and entered into force in 1988, the Council of Europe Charter on Local Self-government, the 47-Nation Council Member Turkey signed in 42 countries, including the important legal text. some of the text in the 31 countries with reservations. Turkey is one of these countries. in 1985 opened to the signature of member countries, the European Charter of Local Self-government as it enters into force on September 11, 1988, our country, the decision of the Council of Ministers in November 21, 1988 signed a "Specification". In this study the first chapter giving conceptual frame of the place; local government, local Self-government European Charter of Local autonomy and to be announced, in the second part will be the content of the European Local Self-government is the third chapter in the Right Turkey look of the Specifications and will focus on the items put in reservations. Work will be completed with an overall assessment.

Key Words : Local management, Turkey, The European Charter Of Local Government Autonom

JEL Classification: H76-R58

* Bu çalışma 2. Uluslararası Çin'den Adriyatik'e Sosyal Bilimler Kongresi, 05-07/05/2016, İktisadi Kalkınma ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü, Hatay/TURKİYE-Batum-GURCİSTAN'da bildiri olarak sunulmuştur.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Nedir?

Ülkemizde yerel yönetimlerin temelleri 19. Yüzyılda Osmanlı Devleti zamanında atılmıştır. 19. yüzyılda Osmanlı Devletinde yeniden yapılanma sürecinde kurulan, merkezi yönetimin taşra teşkilatı modeli belediye ve il özel idaresi olarak düzenlenen yerel yönetim teşkilatı modeli ana hatlarıyla günümüze kadar gelmiştir. Günümüze kadar olan süreçte 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları yürürlükte kalmıştır. Her bir anayasa yerel yönetimlere birbirini tamamlar şekilde yer vermiş, ancak anayasalar arasında yer yer önemli farklılıklar bulunmaktadır. (Kırışık ve Sezer;2006;5)

Toplumun ihtiyacı olan tam kamusal ve yarı kamusal ve hizmetler, çeşitli ölçütlere ve faktörlere göre merkezi yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaştırılmaktadır. Merkezîyetçi politikalar uygulayan ülkelerde, yerinden yönetim kuruluşları var olmakla birlikte, çoğu kamu hizmeti ve bunların finansmanı merkezi yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilir. Yönetim yapısı âdem-i merkezîyetçiliğe sahip ülkelerde ise, yerel ortak kamu hizmetleri kavramı geniş tutulmuştur ve bu nedenle hizmet ağırlığı yerel yönetim birimlerindedir. (Eryılmaz;2013;176)

Devlet yönetimleri, genel olarak özekten ve yerinden olmak üzere iki düzeyde gerçekleşmektedir. Özeksel yönetim, daha çok genel nitelikli ve soyut kararlar alır, yerel nitelikteki düzenlemelere ve ayrıntılara girmez. Yerel düzeydeki karar ve düzenlemeler ile bunların uygulanması yerel yönetimlere bırakılır. (Geray;1998;58)

Üniter devlet yapılarında yerel yönetimlerin, devletten farklı olarak kendilerine ait anayasaları, yasama gücü ve mahkemeleri bulunmaz. Yerel yönetimlerin statüleri başta anayasa ve kanunlar olmak üzere hukuki mevzuatla belirlenir. Yerel yönetimlerin her birinin kendilerine ait ismi, coğrafi alanı ve yerel topluluğu bulunur. Bu üç unsur yerel yönetimlerin "kimlik kartını" oluşturur. (Şengül;2013;12)

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getirmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkelerde demokrasinin düzeyi ile de yakın ilişkilidir. Yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır. (Eryılmaz;2013;171) İl, belediye ve köy gibi belli yerlerde oturanların, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi idarenin dışında, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. (Gözler ve Kaplan;2012;80)

Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (www.anayasa.gen.tr).

1.2. Yerel Özerklik Nedir?

Özerlik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları açısından yarar görülmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri

aksatmaktadır. En azından hizmetleri yavaşlatmakta, gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yansımaları ve isabetli kararlar alınması güçleşmektedir. Oysa özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz ve yetki sahibi olmaları sayesinde, ülke çıkarları yönünden yaralı olacak çözüm yolları bulunması olanakları doğacaktır. (Tortop;1996;3) "Yerel yönetim" ve "özerklik" kavramları yan yana getirildiğinde, genellikle merkezi devletin yerele bırakmış olduğu inisiyatif-eylem alanı ve görece özgürleştirilmiş bir kurumsal durum akla gelmektedir. (Bayramoğlu Alada;2008;5;) Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin kontrolünden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendisini merkezi idareye muhtaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmaktadır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel bir kavramdır. (Koyuncu;2000;98)

Batı dillerinde autonomy/autonomie teriminin karşılığı olarak Türkçe literatürde muhtariyet terimi kullanılmıştır. Günümüzde yaygın olarak özerklik terimi tercih edilmiştir. Autonomy terimi etimolojik olarak Yunanca "auto" ve "nomos" sözcüklerinin birleşiminden oluşmakta ve "birisinin kendi kendine yasa koyması anlamına gelmektedir. Keleşe göre yerel özerklik, "bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesi şeklinde tanımlayarak iki yönünün olduğunu belirtmektedir. Yerel özerkliğin birinci yönü yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileriyle ilgilidir. İkinci yönü yerel yönetimlerin yerel toplulukla olan ilişkilerine yöneliktir. Bu kapsamda temsil yöntemi, seçilmiş yerel organların yerel topluluğu temsiline olanak vermektedir. (Şengül;2013;15) Yerel özerklik niteliği yerel yönetimler için hayati önemi haizdir. Bu açıdan, yerel özerklik kavramının anayasal ve yasal düzenlemeye konu edilmesi önem taşır. Ülkemizde yerel özerklik anlayışı Anayasalarımızda ve yasalarımızda açıkça düzenlenmemiştir. Ancak Anayasamızın 127/2. Maddesinde sözü edilen "yerinden yönetim ilkesi" ile yerel özerklik kurumu anayasal bir temel oturtulmuş demektir. Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi söz konusudur. Ancak, bu yetkinin özerkliği önlediğini ve anlamsız kılacak boyutlarda olduğunu söylemek gerekir. (Akın;1997;116-117)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre yerel özerklik; "yasalar çerçevesinde, yerel otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir payını düzenleme hak ve ehliyetini ifade etmektedir. Yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazanmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi işte bu seçimle iş başına gelmenin sonuçları olan kavramlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. (Zengin;1994;196-197) Hizmette halka yakınlık ilkesinin hem Şart'ın hem Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmanın temel ilkeleri arasında bulunmasına karşın, demokrasinin beşiği olarak bilinen kimi Avrupa ülkelerinde bile, bu konuda bazı duraksamalar göze çarpmaktadır. (Keleş;1195;9)

Özerkliğin düzeyleri ülkelere göre farklılaşabilmektedir. Yerel yönetimlere tanınan özerklik, hukuki korumayla ilgilidir. Özerklik, anayasal düzeyde tanınabildiği gibi kanun düzeyinde de tanınabilmektedir. Özerklik kavramı birçok ülkenin anayasasına girmiştir. 1947 İtalya Anayasası'nda "özerk topluluklar", 1947 Japonya Anayasası'nda "yerel özerklik prensipleri", 1949 Alman Anayasası'nda "yönetsel özerklik hakkı" şeklinde ifade edilmiştir. 1958 Fransa Anayasası'nda "yerel yönetimlerin serbestçe yönetimi" ifadesi özerkliğe yapılan vurgudur. Tüm bu farklı kullanımlarda yerel özerlikle anlatılmak istenen, yerel nitelikteki hizmetlerin yerel otoriteler tarafından özgürce yürütülmesi için onların yetkilerle donatılmasıdır. (Şengül;2013;16-17)

1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Yerel Özerklik Şartı'nın kabulü yolundaki çalışmalar İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden inşa süreci ile başlamıştır. 18 Ekim 1953'te Versaille'de toplanan Avrupa Komünler Meclisi Avrupa Komünal Özgürlükler Şartı'nı kabul etmiştir. 14 Ocak 1957'deki toplantısında Avrupa Konseyi bünyesindeki Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı "yerel özerkliğin gelişimi ve savunulması" konusunda karar almıştır. (Şengül;2013;17) 1970'li yıllarda başlayan çalışmalar, 1980'li yılların ortasında somut sonuçlar vermeye başlamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Dünya Özerk Yerel Yönetimler Bildirgesi ile dünya ülkelerinde ortak yerel özerklik anlayışına varmada birçok ilkeden oluşan bir çerçeve sunulmuştur. (Akin;1997;118-119) Her uluslararası sözleşme metninde olduğu gibi şart, bir giriş bölümü ile başlamakta ve burada şartı yürürlüğe koyarken üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda besledikleri niyet ile varmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir. (Zengin;1994;195)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk fiili çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların başında başlanmıştır. (Pıtırılı;1989;59) Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan ve bir uzmanlar komitesi tarafından hazırlanan Şart, 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Antlaşma 47 üye ülkenin 44'ü tarafından yürürlüğe konulmuş, 1 ülke (Andorra) imzalamış fakat onaylamamış, 2 ülke ise (Monaco ve San Marino) şartı imzalamamıştır. (www.tid.web.tr) Şart, önsöz ile birlikte 3 bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır. Şartın önsözünde yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu belirtilmiştir. Özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi demokratik ilkelere ve yerinden yönetime dayanan bir Avrupa oluşturulmasında ayrı bir yere sahiptir. (Şengül;2013;17) Şartın amacı vatandaşlara en yakın yönetim olan ve vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen yerel yönetimlerin haklarının garanti altına alınması için ortak Avrupa standartları oluşturmaktır. Şart, özerk yerel yönetim ilkesinin üye ülkelerin mümkünse anayasalarında ama her halükarda iç hukuklarında yer alması zorunluluğu getirmektedir. Yetkilerin yerel yönetimlere mali kaynaklarıyla beraber devredilmesi ilkesini getiren ilk uluslararası antlaşma olan şart, aynı zamanda yerel toplulukların demokratik işleyişini de öngörmektedir. Yerindenlik (subsidiarity) olarak da bilinen bu ilke, kamu hizmetlerinin tercihen vatandaşa en yakın yönetim düzeyi tarafından yerine getirilmesi esasına dayanmaktadır. (www.tid.web.tr)

Türkiye, şartı 1988 yılında imzalamış, 3732 sayılı kanunla 1991 yılında onaylamıştır. Şart, Bakanlar Kurulunun uygun bulma kararı ile 1992 yılında yürürlüğe girmiştir.(Şengül;213;19) Bu şart ile özerk Mahalli İdare İlkesinin kanunlarda ve anayasalarda yer alması, mahalli idare birimlerinin sınırlarında mahalli halkın oyuna başvurulmadan değişiklik yapılamayacağı, mahalli idarelerin kendi iç yapılarını serbestçe belirleyebileceği, mahalli idarelerin idari denetiminin ancak kanunlara uygunluğunun sağlanması amacıyla ve kanunlarda belirlenen yöntemlerle yapılabileceği, mahalli idarelere yeterli düzeyde ve serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması gerekliliği, Türkiye'nin de benimsediği önemli ilkeler arasında yer almaktadır. (Saran;1995;23)

2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTNAMESİ İÇERİĞİ

15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1 Eylül 1988 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi üye 47 ülkeden 44'ü tarafından kabul edilmiştir. Şartname bir önsöz, üç bölüm ve on sekiz maddeden oluşmaktadır. (www.tbb.gov.tr) Şartnamenin maddeleri şunlardır:

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12 maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I. BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

1- 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.

2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

1- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2- Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2-Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2- Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9

Yerel Makamların Mali Kaynakları

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10

Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

1- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11

Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12

Yükümlülükler

1- Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

Madde 2,

Madde 3, paragraf 1 ve 2,

Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,

Madde 5,

Madde 7, paragraf 1,

Madde 8, paragraf 2,

Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,

Madde 10, paragraf 1,

Madde 11

2- Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir. 3- Herhangi bir Taraf Devlet, bu Maddenin 1. paragrafı hükümlerine göre Sözleşmenin henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir.

Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Akit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dâhil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

Her Akit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

III. BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelere dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Bu Şart'la bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

1- Herhangi bir Devlet, imzalama sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2- Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Çekilme

1- Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2- Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. Maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12.maddenin 1. paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

- a) Her imzalamayı;
- b) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;
- c) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;
- d) 12. Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her Bildirim;
- e) 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;
- f) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımnında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır. Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasburg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin her birine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır." (www.tbb.gov.tr)

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTINA TÜRKİYE'NİN BAKIŞI

Türkiye Şartı 1988 yılında imzalamıştır. 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile Türkiye Büyük Millet Meclis tarafından onaylanması uygun görüldü ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylandı.(Resmi Gazete:3.10.1992-21364) Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlendi. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerini onaylarken bazılarını çekince koydu. (conventions.coe.int) Türkiye, Şart'ın 2. ve 5. maddelerini, 3.,7. ve 8. maddelerinin 1 ve 2 numaralı fıkralarını, 4. Maddenin 1, 2, 3, 4 ve 5 numaralı fıkralarını, 6. maddesini 2 numaralı fıkrasını, 9. maddesinin 1,2,3,5 ve 8 numaralı fıkraları ile 10. maddesinin 1 numaralı fıkrasını kabul etmiştir. Kanunun 2. Maddesine göre Bakanlar Kurulu, şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının kabulünü beyana yetkili kılınmıştır. Türkiye, şartın diğer maddelerinin ortaya koyduğu düzenlemelerle kendisine bağlı tutmamış ve şartın 4/6, 6/1, 7/3, 8/3, 9/4,6,7, 10/2,3 ve 11. maddelerine çekince koymuştur (Şengül;21-013;19-20).

3.1. Türkiye'nin Şart'ın İçinde Çekince Koyduğu Maddeler

Türkiye Şart'ın birçok maddesini onaylarken bazı maddelerine ülkemizin idari yapısını göz önünde tutarak çekince koymuştur. Bu bölümde özellikle çekince koyduğu maddeleri belirtmek gerekir. Türkiye tarafından Şart'ta çekince konulan maddeler şunlardır:

- a) Yerel yönetimlere, kendilerine doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve ölçüde danışılması konusuna çekince konulmuştur/Şart'ın 4. Maddesinin 6. Fıkrası,
- b) Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi ile ilgili maddeye çekince koymuştur/Şart'ın 6. Maddesinin 1. Fıkrası,
- c) Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve temel tüzük ilkelerine göre belirlenmesi ile ilgili maddeye çekince koymuştur/Şart'ın 7. Maddesinin 3. Fıkrası,
- d) Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi durumu ile ilgili maddeye çekince koymuştur/Şart'ın 8. Maddenin 3. Fıkrası,
- e) Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması konusu ile ilgili maddeye çekince konulmuştur/Şart'ın 9. Maddesinin 4. Fıkrası,
- f) Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun biçimde danışılması ile ilgili maddeye çekince konulmuştur/Şart'ın 9. Maddesinin 6. Fıkrası,
- g) Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerin ortadan kaldırılmamasına yönelik maddeye çekince konulmuştur/Şart'ın 9. Maddesinin 7. Fıkrası,
- h) Yerel yönetimlere, ortak çıkarların korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması ile ilgili maddeye çekince konulmuştur/Şart'ın 10. Maddesinin 2. Fıkrası,
- ı) Yerel yönetimlere, başka ülkedeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması konusu ile ilgili maddeye çekince konulmuştur/Şart'ın 10. Maddesinin 3. Fıkrası,
- j) Yerel yönetimlerin kendi iç tüzük de tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yoluna başvurma hakkının tanınması ile ilgili maddeye çekince konulmuştur/Şart'ın 11. Maddesidir (www.abgs.gov.tr).

Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geçen zaman içinde çekince konulan maddelere ilişkin Türkiye'de çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Yeni yerel yönetim kanunlarının genel gerekçelerinde kanunların oluşumunda referans alınan metinlerden birisinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetim kanunlarının belirlenmesiyle beraber belediye ve il özel idareleri İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki yerel yönetimlerle karşılıklı işbirliği yapabileceklerdir. Diğer bir değişiklik sayesinde yerel yönetimlere kendi iç örgütlenmeleri konusunda belli düzeyde inisiyatif tanınmıştır. Kanunlarda belirtilen zorunlu birimleri dışında meclislerin kararıyla, belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idareleri ihtiyaca göre başka birimler oluşturabilecektir. (Şengül,2013;21)

4. SONUÇ

Ülkemizde temelleri 19. Yüzyılda Osmanlı Devleti zamanında atılan yerel yönetimler, halka en yakın yönetim kademesi olmaları, yerel nitelikte mahalli hizmetlerin karşılanması, kendilerine özgü bütçelerinin olması, organlarının seçimle iş başına gelmesi ve idari/mali

özerkliğe sahiptirler. Ancak merkezi yönetim, yerel yönetimlerle olan ilgisini, bağıni ve denetimini vesayet denetimini kullanarak yerine getirmektedir. "Şehiremaneti " ile başlayan belediyeçilik deneyimi her geçen gün değişen koşullara bağlı olarak birtakım yenilikleri de beraberinde getirmiştir. Yerel idarelerde üzerinde özellikle durulan çalışmalardan biri yerel özerkliktir. Farklı ülkelerde değişik ifadelerle adlandırılan yerel özerklik; bir yerel yönetimin kendi işlerini kendi başına, seçilmiş kendi organlarıyla ve görevlerine orantılı kaynaklarla yerine getirmesidir. Yerel özerklik ifadesine özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında da yer verilerek, önemine vurgu yapılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1985 yılında imzaya açılmış ve 1 Eylül 1988 yılında kabul edilmiş önemli bir hukuki metindir. Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve imzaya açılan metine konseye üye olan 47 ülkeden 44 tanesi onay vermiştir. Şart, önsöz ile birlikte 3 bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır. Şartın önsözünde yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu belirtilmiştir. Özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi demokratik ilkelere ve yerinden yönetime dayanan bir Avrupa oluşturulmasında ayrı bir yere sahiptir.

Türkiye Şart'ı 1988 yılında imzalamış ve 1993 yılında yürürlüğe koymuştur. Şart'ın büyük bir bölümünü kabul etmesine rağmen Türkiye'nin idari yapısını göz önünde bulundurarak bazı maddelerine çekince koymuştur. 4. ,6., 7., 8.,9. ,10. ve 11. Maddelerine çekince koymuştur. Ancak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının kabul edilmesinden sonra yerel yönetimler konusunda ve özellikle çekince konulan bazı maddelerinde hukuki düzenlemelere gidilmiş ve önemli adımlar atılmıştır. Metin Avrupa'daki ülkeler için önemli ve uluslararası boyutu olan bir çalışmadır. Türkiye özellikle Avrupa Birliği uyum müzakereleri çerçevesinde metne bağlı kalmaya ve çekince koyduğu maddelerde değişikliklere gitmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın izni ile Türkiye'deki yerel idarelerin yurt dışındaki idareler ile işbirliği yapabilecek olması bunun en bariz örneğidir.

KAYNAKÇA

- Gözler, K. ve Kaplan G. (2012). İdare Hukukuna Giriş. Bursa. Ekin Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetimi. Kocaeli. Umut Tepe Yayınları.
- Şengül, R. (2013). Yerel Yönetimler. Kocaeli. Umut tepe Yayınları.
- Saran, M. U. (1995). Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim. Türk İdare Dergisi, (408), 21-32.
- Pıtırılı, A. (1989). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Türk İdare Dergisi, (383), 59-72.
- Zengin, E. (1994). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye. Türk İdare Dergisi, (403), 195-204.
- Akın, C. (1997). Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı. Türk İdare Dergisi, (414), 111-125.
- Tortop, N. (1996). Yerel yönetimler ve mali özerklik. Çağdaş Yerel Yönetimler,5(5), 3-13.
- Geray, C. (1998). Yerel yönetimler ve çevre. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,7(3), 57-65.
- Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. Muğla Üniversitesi SBF Dergisi, 1(1), 97-117.
- Alada, A. B. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimleri 'Özerklik Meselesi' Üzerinden Yeniden Düşünmek. Çağdaş Yerel Yönetimler, 17(4), 5-44.
- Keleş, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4(6), 3-19.

http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf.

Erişim tarihi: 10.03.2016

http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf.

Erişim

tarihi: 08.03.2016

<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>.(10 Nisan 2016 tarihinde alınmıştır)

http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/146/11-%20murat%20zorluo%C4%9Flu.pdf.

Erişim tarihi: 04.05.2016