



AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ÜZERİNE BİR İNCELEME: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yrd.Doç.Dr.Murat AYGEN*

ÖZ

Türkiye'nin tecrübe ettiği demokratikleşme süreci, yeni anayasa tartışmaları, Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabası, AB'ye tam üyeliğin stratejik bir hedef olarak benimsenmesi ve barış süreci gibi faktörlerin etkisi ile yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi Türkiye siyasetinde yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Türkiye'de yerel özerkliğin güçlendirilmesi tartışılırken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı siyasetçilerin, akademisyenlerin ve kamuoyunun sürekli olarak zikrettiği, söylemlerini ve iddialarını dayandırdıkları temel metin olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, bu tartışmalarda ilgili taraflar Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na her daim farklı anlamlar yüklemekte ve bu belge farklı şekilde ve çoğu zaman bağlamından kopararak yorumlanmaktadır. Bu doğrultuda, çalışmanın amacı, Türkiye'de yeniden yapılandırılan yerel yönetimleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından analiz etmek ve Özerklik Şartı çerçevesinde yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek için atılabilecek adımlara ilişkin önerilerde bulunmaktır.

Türkiye'de gerçekleştirilen son yerel yönetimler reformları ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na büyük ölçüde uyum sağlandığı görülmektedir. Yapılan son yasal düzenlemelerle Türkiye'nin Özerklik Şartı'nın belirli maddelerine koyduğu çekincelerin çoğunun fiili olarak anlamını yitirdiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'de Özerklik Şartı'na yönelik yasal düzlemde var olan uyumun güçlendirilmesi ve pratiğe aktarılabilmesi için yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, uygulanan idari vesayet denetiminin derecesi ve yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından bazı adımların atılması mümkündür. Türkiye'de bu gerekliliklerin karşılanması aynı zamanda Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı bağlamından kopararak muğlak bir şekilde ve aşırı siyasallaştırarak tartışan çevrelerin söylemlerini de açığa çıkarmış olacaktır.

A STUDY ON EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF GOVERNMENT: THE CASE OF TURKEY

ABSTRACT

The effects of factors such as the democratization process in Turkey, new constitution discussions, the restructuring endeavor of Turkish public administration, determining full membership to European Union as a strategic target, and peace process are intensively discussed with self-determined local government and strength of local democracy in Turkish politics. While discussions are going on strengthening local autonomy, we encounter European Charter of Local Self Government as the basic resource of discourses and assertions of politicians, academicians and public opinion. In addition this, the parties associated with these discussions attribute different meaning to European Charter of Local Self Government. It is differently construed and mostly decontextualized by these parties. Accordingly, the aim of this study is to analyze restructured local government in Turkey in terms of their adaptation to European Charter of Local Self Government and make suggestions regarding steps for strengthening autonomy of local government in the frame of European charter.

It can be seen that the latest reforms of local governments in Turkey harmonize majorly with European Charter of Local Self Government. Most of the disadvantages of particular clauses have lost their meaning practically after the latest reforms on Turkish charter of self-government. In addition this, it is possible to take some steps in terms of the degree of

* Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muraygen@yahoo.com

administrative tutelage control and financial autonomy of local governments for strengthening and applying in the practice the existing conformity of legislative platform towards Charter of Self Government in Turkey. Fulfillment of these requirements will disclose the disclosure of some parties who discuss unclearly and politicize radically European Charter of Local Self Government by separating it from its context.

Keywords: Decentralization, European Charter of Local Self Government, Local Governments, Autonomy

1.GİRİŞ

Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması ve demokrasinin güçlendirilmesi açısından önemli kurumlar olarak görülmektedir. Bu bağlamda, dünya genelinde birçok ülkede yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması reform gündeminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, yönetişimin kamu yönetiminde reform çalışmalarını şekillendiren hâkim eğilim haline gelmesi ile birlikte, yerel yönetimlerde reform çabaları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ön plana çıkmıştır. Bu reform çabalarının temel amacı, yerel yönetimlerin özerkliğini ve demokratik niteliğini artırmaktır. Türk kamu yönetimi sistemi, dolayısıyla Türkiye'deki yerel yönetimler söz konusu idari reform eğiliminin etkilerinden bağımsız değildir.

Esasında, yerel yönetimlerin işlevsel ve yapısal yönleriyle yeniden yapılandırılması her zaman Türkiye'nin idari reform ajandasında yer almıştır. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmaların bütün yönleriyle tamamlandığını ve istenilen düzeyin elde edildiğini söyleyebilmek mümkün değildir. O nedenle, bugün yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi Türkiye'nin siyasi ve idari gündemini meşgul eden ve hararetli bir şekilde tartışılan konuların başında gelmektedir. Türkiye'nin belirlediği ulusal kalkınma hedefleri açısından yerel yönetimlerin rolü, ülkenin içinde bulunduğu demokratikleşme süreci, Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabası, AB'ye tam üyeliğin stratejik bir hedef olarak benimsemesi ve barış süreci (yeni ismiyle milli birlik ve kardeşlik projesi) gibi faktörler Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği tartışmasının güncelliğini korumasına yol açmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi meselesi tartışılırken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı referans kaynağı olarak kullanılan temel bir metindir. Bu tartışmaya müdahil olan aktörler, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin beklentilerini veya atılması gereken adımları sıralarken sürekli olarak Özerklik Şartı'nın ortaya koyduğu ilke ve standartları esas almaya gayret etmektedirler. Bununla birlikte, ilgili aktörlerin Özerklik Şartının ruhuna ve içeriğine tam anlamıyla hâkim olduklarını söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, tartışmalarda çoğu zaman bağlamından koparılıp yorumlanmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve devletlere kendi yerel yönetimlerinin özerklik düzeylerini değerlendirmelerinde kullanabilecekleri birtakım temel ilke ve standartlar seti sunan uluslararası nitelikli bir belgedir. Aslında bu belge ülkelere tavsiye niteliği taşımaktadır. Türkiye bazı çekinceler koymasına rağmen, Özerklik Şartı'nı imzalayan ve onaylayan ülkelere biridir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlama amacı da göz önünde bulundurularak, 2000'li yılların ortasından itibaren Türkiye'de yeni bir yerel yönetimler reformu başlatılmıştır. Söz konusu yerel yönetimler reformu çerçevesinde 2004 yılında "5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 2005 yılında ise "5393 sayılı Belediye Kanunu" ve "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" kabul edilmiştir. Bu reform girişimi ile Türkiye'deki yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulması

amaçlanmıştır. Bu reform kapsamında kabul edilen yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin görevleri, organları, teşkilatları ve denetimleri açısından önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu değişimler, Türkiye'nin Özerklik Şartı'na koyduğu çekincelerin birçoğunun fiili olarak anlamını yitirmesine yol açmıştır. Bu bağlamda, bir yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içeriğinin ortaya koyulması, diğer yandan da son yerel yönetimler reformu ile gelen değişimlerin Türkiye'deki yerel yönetimlerin özerkliği ve Türkiye'nin Özerklik Şartı'na uyum düzeyi üzerindeki etkisinin mutlaka analiz edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de siyasetçilerin ve kamuoyunun gündeminde yer alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde bazı soruların yanıtlanması gerekmektedir: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin özerkliğini nasıl tanımlamaktadır ve özerklik için hangi ilkeleri öngörmektedir? Türkiye'nin Özerklik Şartı karşısındaki tutumu nedir? Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onayladığı günden itibaren uyum açısından hangi adımları atmıştır? Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum konusunda atılacak adımlar çözüm süreciyle doğrudan ilgili midir? Özerklik Şartı'na daha fazla uyum sağlamak ve yerel özerkliği güçlendirmek için neler yapılabilir?

Bu sorular bağlamında, çalışmanın amacı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kapsamını ortaya koymak, Türkiye'de yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerin özerklik düzeyini Özerklik Şartı bağlamında tespit etmek ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik atılabilecek adımların neler olduğunu netleştirmektir.

2.YEREL YÖNETİMLER VE YEREL ÖZERKLİK

Yerel yönetimler idari ve siyasi yönü olan kurumlardır. Yerel yönetimlerin idari yönü, bu kurumların yerel nitelikteki belirli hizmetleri halka etkin ve verimli şekilde sunacak birimler olması anlamına gelmektedir. Ekonomik argümanları arka planında barındıran bu bakış açısı, halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin, yerel toplulukların ihtiyaçlarını ve önceliklerini daha iyi tespit ederek, optimal kaynak kullanımının ortaya çıkmasında ve yerel kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumunun sağlanmasında oynadığı role vurgu yapmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi yönü ise, hesap verebilirlik ve katılım gibi yükselen değerlerin yaşama geçirilmesine ve demokrasinin güçlendirilmesine yerel yönetimlerin yaptığı katkıya işaret etmektedir. Esasında, yerel yönetimlerin söz konusu siyasi ve idari yönü bir bütün olarak bu kurumların bir ülkedeki varlık sebeplerini ifade etmektedir.

Güçlü yerel yönetimler ile güçlü demokrasi arasındaki pozitif yönlü ve birbirini destekler nitelikteki ilişki bir tesadüf değildir. Vatandaşların yerel seçimlerde oy kullanmasının ötesinde yerel alan, iki seçim arasında vatandaşların sesini duyurması ve fikirlerini yetkililere ulaştırması açısından en uygun ölçektir. Yerel yönetimlerin sistem içerisindeki varlığı, katılımın alanını genişletmekte ve türlerini artırmaktadır.(Lawrence Pratchett 2004).Yerel yönetimler şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi politik ve yönetsel değerlerin yaşama geçirilmesine ve böylece demokrasinin içselleştirilmesine ve de kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır.

Etkin ve verimli hizmet sunması, siyasi temsil işlevini yerine getirebilmesi ve demokrasiye katkı sağlaması için yerel yönetimlerin özerklik seviyesinin yüksek olması gerekmektedir. Bununla birlikte, özerklik herkesin kendisine aynı anlamı yüklediği bir kavram değildir. Özerklik kavramına ilişkin herkesin üzerinde uzlaşmaya vardığı bir tanıma rastlamak mümkün değildir. Nitekim Thomas Benedikter özerkliğin tanımına dair dört temel kategoriden bahsetmektedir: a)Hak olarak özerklik: İster bireysel ister kurumsal açıdan olsun, özgür muhakeme gücü ile karar verebilme hakkı;

b)Bağımsızlığın eş anlamlısı olarak özerklik; c) Desentralizasyon(yerelleştirme) anlamında özerklik; d)Belirli alanlarda sadece bazı yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kapsayan bir niteliğe sahip olma anlamında özerklik. Bu farklı yorumlamalar uygulamada da kendisini göstermekte ve idari desentralizasyondan bölgeciliğin çeşitli formları veya federal yönetim biçimleri için özerklik sıfatı çok sıklıkla kullanılmaktadır.(Thomas Benedikter, 2014),Aslında, bütün bu ana kategoriler özerkliğe ilişkin ortak bir mesajı zımni olarak içerisinde barındırmaktadır: Farklı derecelerde ve farklı mekânsal ölçeklerde, özerklik kendi kendine karar vermeyi ve hareket etmeyi ifade etmektedir. Bu bağlamda, özerklik belirli derecelerde güç ve yetkinin (iktidarın) paylaşımını içerisinde barındırmaktadır. Bu çalışmada, özerklik meselesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde kullanılmaktadır.

Yerel demokrasinin kurumları olarak yerel yönetimler açısından meseleye bakıldığında, merkezin müdahalesine tabi olmadan yerel yönetimlerin karar alması anlamında yerel özerklik, en azından belirli politika ve faaliyetlere ilişkin güç ve yetkinin merkezi yönetimden yerel yönetime devredilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamına gelir. Bu, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında gücün (iktidarın) paylaşımına işaret etmektedir. Yerel özerkliğin egemenlik meselesi bağlamında tartışıldığı durumlarda, bu kavram özellikle üniter devletler için problemli ve göreceli hale gelmektedir. Yerel özerklik, mekânsal alanın bütününde olmasa bile, belirli politika alanları üzerinde kontrolü ima ettiği için her zaman merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bir gerilimi gündeme getirmektedir.(Lawrence Pratchett 2004)

Bu bağlamda, yerel özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki pozisyonunu, gücünü ve direncini belirleyen en önemli unsurlardan biridir. Yerel özerkliğin değerlendirilmesi ve karşılaştırılması, merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki politik ve idari ilişkinin çeşitli yönlerine işaret eden merkezi yönetim-yerel yönetimler literatürünün odaklandığı önemli bir kavramdır. Çünkü bu kavram söz konusu yönetim seviyeleri arasındaki ilişki örüntüleri, kontrol araçları ve sorumluluk ve yetki paylaşımını içermektedir.(Kai Wegrich and Mark Bevir,2007).

Başka bir deyişle, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin temelinde yerel yönetimlere ne derece özerklik tanınacağı veya tanınması gerektiği sorusu yer almaktadır. Çünkü yerel yönetimlere verilecek özerkliğin derecesi, söz konusu yönetimler arasındaki oyunun kurallarını belirlemektedir.(Michael Goldsmith 2002).

Yerel yönetimlerin anayasal güvenceye sahip olup olmaması, yönetimler arasında görev ve yetkilerin dağılımı, yerel yönetimler üzerindeki denetimin kapsamı ve derecesi, yerel yönetimlerde çalışan kamu personelinin oranı, yerel yönetimlerin gelir kaynakları, yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki ilişkinin değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulmuş kriterlerdir.(Mehmet Zahid Sobacı, Ed. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, 2012).

Nitekim bu kriterler çerçevesinde birtakım yerel yönetim sistemleri sınıflandırması veya özerklik tasnifleri yapılmaktadır. Bu kriterlerin her biri açısından yerel yönetimler lehine bir dengenin oluşması, dolayısıyla ülkede güçlü yerel yönetimlerin belirmesi tanınan özerkliğin derecesine bağlıdır.(Gordon L. Clark, Edward Page ve Michael Goldsmith, 1987).

Yerel özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki boyutu kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin idari özerkliğini tesis etmek için karar organlarının seçimiyle işbaşına gelmesi, bu organların merkezi yönetimin müdahalesi olmadan serbestçe karar vermesi ve kararları uygulayabilecek kapasiteye sahip olması gerekir.

Yerel yönetimlerin organlarının atamayla işbaşına gelmesi ve merkezi yönetim tarafından görevden alınabilmesi bu kurumların merkezi yönetimin güdümüne girmesine yol açacaktır. Bu yüzden, merkezi yönetimin değil, yerel halkın tercihlerini önceliklemlerini sağlayacak şekilde, karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi yerel yönetimleri diğer kamu kurumlarından ayıran en temel özelliklerden biridir. İdari özerkliğı sağlamak açısından, karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi tek başına yeterli bir faktör değildir. Bu organların yürütülebilir nitelikte karar alması gerekmektedir. Bu ise, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin derecesi ve kapsamı ile yakından ilişkilidir. Merkezi yönetimin yoğun denetimi ile yerel özerklik arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur.(Fatih Yüksel, 2005).

Yerel özerkliğin diğer boyutu olan mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan görev ve sorumluluklarını yürütebilecek kaynaklara sahip olması ve bu kaynakları serbestçe harcayabilmesidir. Mali özerkliğı tesis etmek açısından, “mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması”, “öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme gücü”, “merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi” ve “gelirlerini serbestçe harcayabilme” unsurları önem arz etmektedir.(Fatih Yüksel, 2005).

Yerel yönetimlerin asli görevlerini yerine getirebilmeleri için bir gereklilik olan yerel özerklik konusunda çok sık bir şekilde atıfta bulunulan belge Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır.

3.AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

3.1.Özerklik Şartı'nın Oluşumu

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin kabul edilen bir belgedir. Esasında, Avrupa'da yerel özerlikle ilgili çalışmaların kökleri 1950'li yıllara kadar götürülmektedir. Nitekim 1953 yılında Avrupa Belediyeler Konseyi tarafından oybirliğı ile kabul edilen “Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilk adımı olarak görülmektedir.(Tahir Muratoğlu, 2011).

Yine, Avrupa Konseyi 1967 yılında “Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi”ni Avrupa kamuoyunun dikkatine sunmuştur. Bununla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yönelik asıl çalışmalar 1980'li yılların ilk yarısında hız kazanmıştır. Yerel özerklik meselesi, gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda gerekse Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda çokça görüşülmüştür. Sonuçta, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin taslak, Roma'da 8-10 Kasım 1984 tarihinde yapılan 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda ele alınmış, daha sonra 1985 yılının Haziran ayında devletlerin imzasına açılmıştır. (Enis Yeter, 1996).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzaya açılması sırasında, söz konusu belgenin niteliğı ve yaptırım gücü Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında önemli bir tartışma meselesi olmuştur. Türkiye'nin de dâhil olduğu bir grup devlet Özerklik Şartı'nın “tavsiye kararı” niteliğinde olması gerektiğini savunurken, devletlerin çoğunun Şartı'n sözleşme biçiminde yürürlüğe girmesini desteklemesi neticesinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985 tarihinde sözleşme niteliğinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır. (12) Enis Yeter (1996).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 15. maddesinde yürürlüğe girmesi için dört ülke tarafından imzalanması öngörülmektedir. Bu koşulun gerçekleşmesi ile Özerklik Şartı yürürlüğe girmiştir. Bugün itibariyle, Avrupa Konseyi üyesi her devlet Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve onaylamıştır.(<http://conventions.coe.int/> (Erişim Tarihi: 12 Ocak 2015).

3.2.Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu

Türkiye 21 Kasım 1988 tarihinde Özerklik Şartı'nı imzalamış ve 8 Mayıs 1991 tarihinde 3723 sayılı Kanun'un TBMM tarafından kabul edilmesiyle Özerklik Şartı'nın onaylanmasını uygun bulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1992 yılında 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yürürlük tarihi ise,1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, Şart'ı imzalayan her devlet gibi, Türkiye de yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini sağlamak için belirli ilkeleri ve uygulamaları yaşama geçireceği yönünde taahhütte bulunmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 12. maddesine göre, Şart'ı kabul eden devletler belirli paragraflar zorunlu olmak üzere, Şart'ın I. bölümündeki en az 20 paragraf ile kendini bağlı kabul etmeyi taahhüt etmektedir. Bu hüküm çerçevesinde Şart'a taraf çoğu devlet, Özerklik Şartı'nı kabul etmekle birlikte, belirli maddelerine çekince koymuştur. Türkiye de Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekince koyan devletler arasındadır. Tablo 1'den anlaşılacağı üzere, Özerklik Şartı'na çekince koyan tek ülke Türkiye değildir. Avrupa Konseyi'ne üye olan diğer devletler de kendi koşulları çerçevesinde Özerklik Şartı'nın çeşitli maddelerine çekince koymuşlardır. Bununla birlikte, Tablo 1 incelendiğinde, üye devletlerin Özerklik Şartı'nın daha çok "yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini" düzenleyen 4.maddesine;"iç idari örgütlenmeyi" düzenleyen 6.maddesine, yerel yönetimlerde "seçilmişlerin çalışma koşullarını" ele alan 7. maddesine; "yerel yönetimlerin idari denetimiyle" ilgili 8. maddesine ve "yerel yönetimlerin mali özerkliğiyle" yakından ilişkili 9. maddesine çekince koyduğu görülmektedir. Ayrıca, güçlü yerel yönetimler ve yerel demokrasi geleneği ile ön plana çıktığı kabul edilen, İngiltere ve İsveç gibi ülkeler Özerklik Şartı'na çekince koymamışlar; merkezî devlet prototipi olarak kabul edilen ve tarihsel süreçte Türkiye'nin örnek aldığı Fransa, Özerklik Şartı'nın sadece bir fıkrasına çekince koymuştur. Almanya ise, temel bir prensip olarak, Özerklik Şartı'nın hiçbir maddesine çekince koymamış; ancak, bir istisna olarak, 9. maddenin 3. fıkrasının Rhineland-Palatinate eyaletinde "Verbands-gemeinde" ve "Kreise" birimlerine ve diğer eyaletlerde "Kreise" birimlerine uygulanmayacağını hüküm altına almıştır.

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler ve fıkralar genel olarak değerlendirildiğinde, çekincelerin daha çok yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından bir paydaş olarak görülmesini gerektiren "yerel yönetimlere danışma", "mali özerkliğin güçlendirilmesi" ve "kendi aralarında ve uluslararası alanda işbirliğine girme" konularına odaklandığı görülmektedir.

Türkiye son yerel yönetimler reformunu 2000'li yılların ortasında tecrübe etmiş ve il özel idareleri ve belediyeleri yeniden yapılandırmıştır. Bu son reform dalgasının amacı, Türkiye'de etkin, şeffaf, katılımcı, özerk ve demokratik yerel yönetim sistemini inşa etmektir. Söz konusu reform çalışmalarından önce, Türkiye'de yerel yönetimler kendilerinin özerk ve demokratik olarak nitelendirilmesini sağlayacak çoğu özellik ve mekanizmadan yoksun kurumlardı. Bunun temel nedeni, kökleri Tanzimat döneminde yatan merkezîyetçilik anlayışının Türk kamu yönetimine hâkim olması ve bu anlayış bağlamında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok katı bir idari vesayet denetimi uygulamasıydı. Bu çerçevede, yerel yönetimlere ilişkin son yasal düzenlemeler kabul edilmeden önce, Türkiye'deki yerel yönetimlerin başlıca sorunları kısaca şöyle ifade edilebilir.(Parlak ve Özgür 2002).

4.ÖZERKLİK ŞARTI'NA UYUM

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği 1982 Anayasasında belirtilmemektedir. Bununla birlikte, bu kurumların idari ve mali özerkliğe

sahip oldukları yerel yönetimlerin organik kanunlarında açıkça yer almaktadır. Bu çerçevede, Özerklik Şartı'nın 2.maddesine bir uyumdan söz etmekle birlikte, yapılacak yeni anayasada veya bir anayasa değişikliği ile 1982 Anayasasında, yerel yönetimlerin özerkliğinin açıkça zikredilmesi, yakın zamanda Türkiye'de yerel yönetimlere ve yerel demokrasiye verilen önemi sembolize etmesi, yerel özerkliği güçlendirmesi ve Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasındaki zihniyet değişimine işaret etmesi itibariyle faydalı olacaktır.

Türkiye'de 1982 Anayasasında verilen yerel yönetim tanımı, Özerklik Şartı'nda yer alan özerk yerel yönetim kavramı ile çok büyük ölçüde uyuşmakta ve Türkiye'de yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla ortaya koyulmaktadır. Bu bağlamda, özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesine bir uyumdan söz edilebilir. Ayrıca, Özerklik Şartı'nın sınırların korunmasını düzenleyen 5. maddesine; iç örgütlenmeyi düzenleyen 6. maddesine; seçilmişlerin çalışma koşullarını düzenleyen 7. maddesine; yerel yönetimlerin idari denetimini düzenleyen 8. maddesine, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkını düzenleyen 10. maddesine ve yargısal korunma hakkı tanıyan 11. maddesine en azından yasal çerçevede büyük ölçüde bir uyumdan bahsedebilmek mümkündür.(Mehmet Zahid SOBACI, 2015).

Subsidiarite ilkesine 5393 sayılı Kanun'da yer verilmekle birlikte, özellikle belediyelere genel takdir hakkını tanıyan hükmün Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve de Türkiye'deki merkeziyetçi bakış açısı ve yerel yönetimlerin hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetim tarafından hala bir paydaş olarak algılanmadığını yansıtacak şekilde, yerel yönetimlere onları ilgilendiren konularda danışılmaması ve bu hususa çekince koyulması, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini düzenleyen Özerklik Şartı'nın 4. maddesine uyum açısından kat edilmesi gereken mesafenin olduğuna işaret etmektedir.

Aynı zamanda, yerel yönetimlerin mali yapısı itibariyle anayasal bir hüküm olan "görevleri ile doğru orantılı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere tahsisinin yapılması" ilkesinin Türkiye'de yaşama geçirilememiş olması, Özerklik Şartı'nın 9. maddesine uyum açısından belirli sorunların varlığı anlamına gelmektedir.

2004 ve 2005 yıllarında kabul edilen yerel yönetim kanunlarıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na büyük ölçüde uyum sağlanmakla birlikte, yeni anayasa ve demokratikleşme süreci, barış süreci (Milli birlik ve kardeşlik projesi)ve uluslararası örgütlerin beklentileri gibi içsel ve dışsal nitelikli çeşitli faktörlerin etkisiyle Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından daha güçlü bir şekilde benimsenmesi yönünde tartışmalar yoğunlaşmıştır.

5.ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN ELEŞTİRİLERİ

Uluslararası örgütlerin Türkiye'den beklentileri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gündemde kalmasının temel nedenlerinden biridir. Özerklik Şartı, bir uluslararası örgüt olarak Avrupa Konseyi tarafından ortaya koyulmuş olsa bile, bir uluslar-üstü örgüt olarak Avrupa Birliği'nin de çok sık bir şekilde atıfta bulunduğu bir belgedir. Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlere özel bir önem atfetmektedir. Yerel hizmetlere ilişkin en temel ilkelerden biri olan subsidiarite ilkesinin, Avrupa Birliği tarafından kabul görmesi ve kurucu antlaşmalarından önemli belge ve kararlarına kadar birçok resmi metinde bu ilkeye yer verilmesi yerel yönetimlere verilen önemin en temel göstergesidir. Bu çerçevede Avrupa Birliği, üye ve aday devletlerden yerel yönetimlere ilişkin beklentilerini sıralarken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na veya Şart'ın kapsamında yer alan birçok hükme yer vermektedir. Örneğin, Avrupa Birliği Türkiye'ye ilişkin çeşitli ilerleme raporlarında, Türkiye'nin kamu yönetimi sisteminin daha adem-i merkeziyetçi bir yapıya dönüşümünü

sağlayacak şekilde merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştirilemediği, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin tesis edilemediği ve yerel düzeyde katılımcı mekanizmaların işletilemediği yönündeki eleştirilerini dile getirilmekteydi.(Avrupa Komisyonu, Türkiye 2006 ilerleme Raporu, 2006).

Ancak, 2000'li yılların ortasından itibaren Türkiye'de yeni bir yerel yönetimler reformu başlatılmış ve söz konusu yerel yönetimler reformu çerçevesinde Türkiye'deki yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bununla birlikte, Avrupa Birliği'nin, 2011 yılı İlerleme Raporu'ndan itibaren, Özerklik Şartı'nın uygulanmasına ilişkin öneriler yer almış, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin tavsiye kararları açısından, Türkiye'de bazı alanlarda gelişme kaydedilemediğine yönelik eleştiriler devam etmiştir. (Avrupa Komisyonu, Türkiye 2011 Yılı ilerleme Raporu,2011).

Özerklik Şartı'nı ortaya koyan kurum olarak Avrupa Konseyi de Türkiye'nin Özerklik Şartı'nı daha güçlü bir şekilde benimsemesi için tavsiyelerde bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin parçası olan ve temel misyonu Özerklik Şartı'nın uygulamasını izleyerek ülkelerdeki yerel ve bölgesel demokrasiyi değerlendirmek olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi birtakım tavsiye kararları almaktadır. Bu tavsiye kararları, Türkiye'de Özerklik Şartı'na uyum tartışmalarını güçlendirmekte ancak aynı zamanda da bağlamından kopararak tartışılmasını da mümkün kılmaktadır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Türkiye'ye ilişkin 2011 yılındaki tavsiye kararında, 2005 yılından sonra yerel ve bölgesel demokrasi açısından reformların yavaşladığı belirtilerek, yeni anayasa sürecinin ülkedeki adem-i merkezizetçiliği güçlendirmek için kullanılması, idari vesayetin kaldırılması, kamu hizmetlerinin sunumunda dil tercihinin gündeme getirilmesi, yeni köy kanununun kabul edilmesi, yerel yönetimler için yeni bir gelirler kanununun kabul edilmesi, il özel idarelerinin işlerinde valinin görevlerinin azaltılması ve Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin kaldırılması gibi tavsiyeler dile getirilmiştir.(18) The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Turkey, 20th SESSION CG(20)6, (2011).

Yukarıda zikredilen örgütlerin eleştiri, tavsiye ve beklentileri, Türkiye'de Özerklik Şartı'na dair tartışmaları hareketlendirmektedir.

6.TÜRKİYE'DEKİ TARTIŞMALAR

Türkiye'de son dönemde tecrübe edilen yeni anayasa tartışmaları ve demokratikleşme süreci bağlamında, siyasetçiler ve siyasal partiler nezdinde genel olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na daha fazla uyum sağlanması konusunda bir mutabakata varılmış görünmektedir. Nitekim mevcut siyasal iktidar Adalet ve Kalkınma Partisi'nin programında, doğrudan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göndermede bulunularak, Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmeye yönelik hamleler teker teker belirtilmektedir. Bu çerçevede, Özerklik Şartı'na uygun bir şekilde, yerel yönetimlere yerel ihtiyaçlara göre yönetim biçimlerini geliştirme yetkisinin verilmesi, yerel yönetimlerin kendi görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli harcamaları karşılayacak düzeyde ve çeşitlilikte mali güce kavuşturulmaları, yerel yönetimlerin karar alma süreci ve bazı faaliyetlerine sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanması, kendi alanlarıyla ilgili düzenlemelere gidilmeden önce yerel yönetimlere danışılması, anayasal sistemimize yerel yönetim hakkının dâhil edilmesi, yerel yönetimlerin yargı yoluna gidebilme hakkı dâhil, ilgili tüm düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin denetim ve gözetiminin korunmaya çalışılan çıkarların önemi ile orantılı olması ilkesinin yaşama geçirilmesi AK Parti'nin programında atılacak temel adımlar olarak yer almaktadır.([https://www.akparti.org. tr/](https://www.akparti.org.tr/) (Erişim Tarihi: 4 Şubat 2015).

Benzer şekilde, Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu, Partisi'nin 18. Olağanüstü Kurultayı ve Hakkari'deki seçim mitingi konuşması dâhil olmak üzere, çok kez ve çeşitli vesilelerle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin CHP iktidarında kaldırılacağını vadetmiştir.(<http://www.milliyet.com.tr/>,(Erişim Tarihi: 4 Şubat 2015)

Bununla birlikte, Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin ortadan kaldırılması konusunda CHP cephesinde tam bir mutabakattan bahsetmek mümkün değildir. Nitekim CHP programında Özerklik Şartı'ndan hiç bahsedilmediği gibi, özellikle yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin artırılması veya merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin düzenlenmesi konusunun geçtiği kısımlarda oldukça temkinli bir dilin tercih edildiği görülmektedir. Ayrıca, Özerklik Şartı açısından CHP'deki iki farklı yaklaşımı resmedecek şekilde, CHP yönetiminde yer alan yetkili kişilerin ve ön plana çıkan bazı milletvekillerinin Özerklik Şartı'na ilişkin farklı görüşleri veya Özerklik Şartı'nın da tartışıldığı toplantıların CHP'de yol açtığı bölünmeler geçmişten beri medyada kendisine yer bulmaktadır.(<http://www.chp.org.tr/>, <http://www.bugun.com.tr/>, <http://www.radikal.com.tr/>,<http://beyazgazete.com.tr/> (Erişim Tarihleri: 12 Şubat 2015).

Yine de, Kemal Kılıçdaroğlu'nun Özerklik Şartı'na ilişkin taahhütlerinin bu belgeye daha güçlü uyum tartışmalarını hareketlendirdiğini söyleyebilmek mümkündür. Biz iktidara gelince çekinceleri kaldıracağız demek bugün Kürt siyasetine çiçek uzatmak demektir. Küreselci siyasete de evet demektir. Türkiye için yeni Anayasa yapılmasına omuz vereceğiz demektir. Ey küresel dünya Yeni Anayasa söz konusuysa önünde engel olmayacağız demektir. CHP Genel Başkanı Kılıçdaroğlu, iktidara gelirse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekince konulan maddelerinin tümünü kabul edeceklerini bir seçim konuşmasında açıklamıştır. Bu açıklama özerklik konusunda yeni bir siyasal tartışma başlatmıştır. Bir süre önce de, Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) Kürt sorununun çözümü için "demokratik özerklik" adı altında bir projenin kabulünü önermiştir.

HDP ise, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi meselesini sürekli olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıfta bulunarak ele almaktadır. (<http://www.siverekbdp.org/>(Erişim Tarihi: 4 Şubat 2015).

Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin ortadan kaldırılması, demokratikleşme başta olmak üzere birçok tartışma konusunda HDP çizgisindeki Kürt siyasal hareketinin öncelikli talepleri arasında bulunmaktadır. Bununla birlikte, yeri gelmişken belirtmek gerekir ki, HDP'nin yerel özerkliğe ilişkin taleplerinin birçoğu Özerklik Şartı'nın kapsamı dışında kalmaktadır. HDP ve AKP'nin 7 Haziran ve 1 Kasım seçim beyannamesi incelendiğinde yerel yönetimlerle ilgili vaatlerinin yerel özerklik bağlamında benzerlik olduğu görülmektedir. Yeni anayasa ve başkanlık tartışmalarında bu iki partinin özellikle yerel yönetimler konusunda uzlaşacağı ve anlaşacağı öngörülmektedir. AKP'nin seçim beyannamesinde 'yerel nitelikteki her türlü hizmet sunumunun asıl sorumlusunun yerel yönetimler olması gerektiğini ,yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerini geliştirerek ve yerel tercihler dikkate alınarak sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinde yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılacağına, mahalli idarelerin yerel gelirlerini artırmaya çalışma yapılacağına ,bölge kalkınma idarelerini güçlendireceğine' dair vaatler sıralanmaktadır .HDP'nin seçim beyannamesine bakıldığında ise"yerel kaynakların kullanımında yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılacağı, AYYÖŞ'na konulan çekincelerin kaldırılacağı, Demokratik Özerk yönetimleri kurulacağı, merkezin yerel üzerindeki vesayetini ortadan kaldırılacağı, sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel ve coğrafi özellikler göz önünde bulundurularak bölge meclislerini kurulacağını, sağlık, eğitim, çevre, kültür, ulaştırma, bayındırlık,

tarım, trafik ve güvenlik hizmetlerinin kullanılması, doğal varlıklar ve yerel kaynakların üzerinde doğrudan söz, yetki ve karar sahibi olarak” yerel yönetimleri güçlendireceği görülmektedir. Bu iki partinin seçim vaatleri AYYÖŞ’ün sorunlu alanları olan ve çekince konulan”mali özerklik” “idari özerklik” “Vesayet denetimi” ve “idarenin bütünlüğü” ”konularının içerisine girmektedir ve anayasa metinlerine ters düşmektedir. Demokratik toplum Kongresi 18 Aralık 2010’da tek taraflı bir iradeyle Demokratik Özerklik Taslağını ilan etmiş, daha doğru bir ifadeyle bu talepleri gündeme taşımıştır. DTK tarafından açıklanan demokratik özerklik taslağının,8 boyuta ilişkin talepleri incelendiğinde; siyasi, hukuki, öz savunma, öz yönetim, sosyal, kültürel, ekonomik, ekoloji ve diplomasi boyutları olduğu ve bu iki partinin seçim vaatleri ile örtüştüğü görülmektedir.

6.1.Çözüm Süreci (Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi) bağlamında: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Bugün, Türkiye’de Özerklik Şartı’na daha güçlü uyum ve yerel yönetimlerin özerkliğine dair tartışmaları yeniden hararetlendiren nedenlerin başında yakın zamanda başlatılmış olan çözüm süreci gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi çözüm süreci ile birlikte daha da yoğun olarak tartışılmaktadır. Bu bağlamda, çözüm sürecinin tarafları olarak mevcut siyasal iktidar ve HDP çizgisindeki Kürt siyasal elitleri yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması ve yerel demokrasinin güçlendirilmesinden ne anladıklarını ve bu girişimden beklentilerini çeşitli şekillerde kamuoyuyla paylaşmaktadırlar. Söz konusu süreç çerçevesinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı her iki tarafın söylemlerinde özellikle referansta bulunduğu temel bir belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın barış sürecindeki rolü ve beklentileri karşılama kapasitesi üzerine biraz daha detaylı değinmek gerekmektedir.

Kürt siyasi hareketinin söylem ve eylemleri, etnik farklılık ve çatışma üzerinden şekillenen farklı türde bir özerklik talebiyle örtüşmektedir. Ancak Kürt siyasi hareketi muhtemelen hem Türkiye’nin katı politikaları, hem de siyasal özerkliğin esnek ve müzakereye dayalı muhtevası nedeniyle, bu talebini muğlak biçimde ifade etmektedir. Kürt siyasi hareketi özerklik talebini, yerel yönetimlerin özerkliğinden çok da farklılaştırılmadan veya onunla iç içe geçirerek, sanki onun farklı bir biçimiymiş gibi sunabilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliğiyle ilgili tartışma alanının bulanıklaşmasına ve muğlaklaşmasına neden olmaktadır.(Arıkboğa 2015).

Aslında yerel yönetimlerin özerkliği meselesi ile Kürt siyasi hareketinin özerklik talebi arasındaki fark gayet açıktır. Yerel yönetimlerin özerkliği Self-governmet (kendi kendini yönetebilme)ilkesinde hayat bulur; Bu özerklik idari ve mali nitelikte bir özelliktir. Kürt siyasi hareketinin talebine kaynaklık yapan özerklik ise Self-determinasyon (kendi geleceğini belirleyebilme) ilkesinden beslenir. Bu ikinci özerklik siyasi siyasal özerkliktir. Her iki özerklik arasında çok temel farklar söz konusudur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliğiyle ilgili talep ve argümanlar, adeta bir körler dövüşü sahnesi içinde buharlaşabilmektedir. Özerlikle ilgili tasnif zorluklarını aşmak ve meseleyi anlaşılır hale getirmek için burada iki sorudan hareket edilmelidir. Bunlardan birincisi “Neyin özerkliği” ya da “Kime özerklik” ‘sorusudur. İkincisi ise “Nasıl, ne tür bir özerklik” ‘sorusudur. İlk soru özerklikten yararlanacak olanın kim/ne olduğunu gösterir; ikinci soru ise özerkliğin türünü, niteliğini gösterir. Bu sorular sorulup cevap alındığında gizli olan özne açıklığa kavuşmuş olur. Diğer taraftan Birleşmiş milletlerin 1970 tarihli Dostane İlişkiler Bildirisinin 7.maddesinde şu hükme yer verilmektedir. ‘Eğer bir devlet, ülkesindeki herkesi, renk, ırk, dil, din ayrımı gözetmeksizin bütünüyle temsil eden bir yönetime sahipse, devletin ulusal ve ülke bütünlüğünü

İhlal edecek şekilde Self-determinasyon(kendi geleceğini belirleyebilme) hakkının varlığı kabul edilemez. Self-determinasyon ilkesine dayalı siyasal özerkliğin

nerede duracağıının kestirilememesi nedeniyle, devletler özerkliğin bu türüne kuşkuyla yaklaşmaktadır. Bunun yakın dönemdeki bir örneği Ukrayna devletinin bir parçası olan Kırım özerk cumhuriyeti'dir.2014 yılında Ukrayna'dan ayrılmış ve kısa bir bağımsızlığın ardından Rusya'nın parçası olmuştur.

Esasında, uzun süreden beri iktidarda bulunan AK Parti'nin yerel özerkliğe nasıl bir anlam yüklediğini, son yerel yönetimler reformu çerçevesinde kabul ettiği kanunlardan anlamak mümkündür. Mevcut siyasal iktidar, Türkiye'de iktidarın dikey paylaşımında idari desentralizasyonu amaçlamaktadır. Başka bir deyişle, Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki katı idari vesayet denetimini ortadan kaldırarak, seçimle işbaşına gelmiş meclislerin o yörede sunulacak hizmetlere ilişkin kararları almasını ve bu anlamda yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin artırılmasını hedeflemektedir.

Yerel özerklik konusu, Türkiye'de sadece belirli bir sorunun çözümüyle özdeşleştirilip o konuya hapsedilmemeli, Türkiye'nin demokratikleşme projesinin bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

HDP çizgisindeki Kürt siyasal hareketi ise, özerklikten ne anladıklarını ve beklentilerini "demokratik özerklik" başlığı veya söylemi altında ifade etmektedirler. Kürt siyasal elitleri demokratik özerkliğin sadece belirli bir bölge için değil, Türkiye için bir demokrasi projesi olduğunu iddia etmektedirler. Ancak çoğu zaman muğlak bir şekilde ve farklı aktörler nezdinde demokratik özerklik, "öncelikle " siyasi, hukuki, öz savunma, sosyal, ekonomik, kültürel, ekoloji ve diplomasi boyutlarında Demokratik Özerk Kürdistan inşası üzerinden tartışılmaktadır.(<http://www.bianet.org/> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2015). Ancak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile HDP çizgisindeki Kürt siyasal hareketinin özerklik bağlamındaki söylemleri birbirinden farklı bir içeriğe işaret etmektedir. HDP çizgisindeki siyasal hareketin, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na da çoğu zaman atıfta bulunarak, konuyu mecrasından uzaklaştırarak ele alması, yerel yönetimlerin özerkliği ile siyasal alandaki özerkliğin birbiriyle iç içe geçerek ilişkilendirilmesine ve Türkiye kamuoyunda konunun muğlaklaşmasına ve birtakım siyasal ve toplumsal hassasiyetler etrafında tartışılmasına yol açmaktadır. Nihai sonuç ise, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine mesafeli bir duruş olarak kendisini göstermektedir.

Esasında, özerkliği zaman zaman farklı şekillerde tanımlamaları nedeniyle, HDP çizgisindeki Kürt siyasal hareketinin özerklik talebinin sınırlarını çizmek çok kolay değildir. Ancak, 18-19 Aralık 2010 tarihinde Demokratik Toplum Kongresi'nin ortaya koyduğu "Demokratik Özerk Kürdistan Modeli Taslağı" ve 14 Temmuz 2011 ve 27 Aralık 2015 tarihinde Diyarbakır'dan duyurdukları "özerklik ilanı" çerçevesinde yayınlanan "Demokratik Özerklik Bildirgesi" ile birlikte Kürt siyasal elitlerinin demokratik özerkliğin içeriği biraz daha netlik kazanmıştır. Bu noktada açıkça ifade etmek gerekir ki, HDP çizgisindeki siyasal hareketin demokratik özerklik söyleminin içeriği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çerçevesinin dışındadır. Kürt siyasetinin demokratik özerkliğe ilişkin ortaya koyduğu bu metinlerde bölgelerin oluşturulması, bölge meclisleri aracılığıyla bu bölgelerin yönetilmesi, merkezi yönetim tarafından yürütülecek dışişleri, maliye ve savunma hizmetleri dışındaki hizmetlerden (eğitim, sağlık, kültür, sosyal hizmetler, tarım, denizcilik, sanayi, imar, çevre, turizm, telekomünikasyon, sosyal güvenlik, kadın, gençlik, spor ve diğer hizmet alanları) bölge meclislerinin sorumlu olması, her özerk bölgenin kendi renk ve sembollerinin olması, özerk Kürdistan'da Kürtçenin ve Türkçenin resmi dil olması ve anaokulundan üniversiteye anadilde eğitimin sağlanması hususları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile doğrudan ilgili hususlar değildir.

Kürt siyasetinden farklı olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı konfederal yapı veya eyalet sistemini içermemektedir. Özerklik Şartı idari özerkliği merkezine almaktadır. Çözüm sürecinde taraflardan biri özerkliği idari yönüyle, diğeri siyasi yönüyle kavrayıp vurgularken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın barış sürecinde rol oynaması ve karşılıklı olarak tarafların beklentilerini karşılamaya katkı sağlaması, eğer konu bu şekilde iki farklı düzlemde ve bağlamından koparılarak ele alınırsa, mümkün görünmemektedir. Hatta HDP'yi destekleyen Kürt siyasal hareketinin konuyu bağlamının ötesinde tartışması, kamuoyunun Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na yönelik algısını da olumsuz etkilemekte ve bu alanda atılabilecek adımları da zorlaştırmaktadır.

2004-2005 yılların da AKP Hükümetince gerçekleştirilen yerel yönetim düzenlemelerinde devletle yerel yönetimler arasında ki yetki ve görev paylaşımının da ölçünün kaçırılmış olması kamuoyunda siyasal yerinden yönetime (Federalizme) bir geçiş hazırlığı yapıldığı kuşkusunu uyandırmıştır. Böyle bir amaç düzenlemeyi yapanlarca dile getirilmediği gibi yapılan düzenlemeler de yerel meclislere 'yasama' yetkisi de verilmek istenmiyordu. Avrupa kuruluşlarının ise ne Türkiye ne de bir başka Avrupa ülkesine siyasal yerinden yönetim dizgesini dayatma amacı yoktu. Bu nedenle son düzenlemelere 'Federalizme' hazırlık eleştirisiyle karşı çıkanların görüşlerin de bilimsellikten çok abartının ağır bastığı söylenebilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı yerel yönetimlerin 'devlet içinde devlet' olmalarını öngören bir madde değildir. Şarta göre yerel yönetimler ' Yasalar Çerçevesinde' belli bir özerklikten yararlanan ama kesinlikle ' bağımsız' olmayan yönetim birimleridir. Ne var ki hiçbir siyasal sistem etnik toplulukların yaşadığı her yöreye yerel özerklik tanıyamaz. Tanısa da bu tür birimlerin uzun ömürlü olmalarının beklenemez. Duchacek'e göre :'Bunların bir bölümü yeni bayraklarının gölgesinde açlıktan ölür bir bölümü güçlü devletlerin uydusu durumuna gelir bir bölümü de yeni federasyonlar içinde birleşmek zorunda kalırlar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın başlangıç bölümünde; Avrupa Konseyi'nin amacının; üyeleri arasında daha ileri bir birlik sağlamak olduğu, bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğu, yerel makamların demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğu, bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğu, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı, özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını belirtilmiş, bunun ise demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığıyla mümkün olacağı vurgulanmıştır.

Başlangıç bölümünde çizilen yukarıdaki çerçevede kapsamında değerlendirildiğinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının amacının, "idarenin bütünlüğü" ilkesinden vazgeçilmeden, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratik yönetim anlayışının tabana yayılması olduğu görülmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında birey temelli bir demokrasinin katılımcı bir anlayışla yaygınlaştırılması söz konusudur. Şart, kamu yönetimine yurttaşların olabildiğince doğrudan katılımı için ortam hazırlamayı öngörür. Şart, soyut bir toplum modelinden yola çıkarak yurttaşlar arasında etnik veya dini vb. temelli bir ayrışma öngörmez. Feodal bağlılıkları dikkate almaz. Ancak yerelde yaşanan ve kültürel olgularla harmanlanan sorunların yerinde çözülmesini ilke olarak kabul eder.

Otoriterleşen merkezi yapının dayatmaları yerine modern anlamda siyasetin öznesi olan bireye daha çok alan açan bir anlayışı dile getirir.

Bu Şart ile dile getirilen “özerklik” anlayışının Kürt siyasal hareketi tarafından dile getirilen siyasal özerklikle bir ilgisi olmadığı görüşündeyiz. Ancak yaşanan, terör/güneydoğu/Kürt sorunu nedeniyle “özerklik” kavramı kuşkuyla karşılanan bir kavram haline gelmiştir. Bu sebepten dolayı, yerel anlamıyla özerklik kavramına peşin hükümle olumsuzluk yüklenmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Oysa siyasal anlamda özerklik, federalizme ve ayrılıkçılığa giden yeni bir devletleşme aracıdır. Henüz devlet kurma gücüne ve becerisine ulaşamamış bir siyasal akımın bu yolda ilk adımlarını atması projesidir. Böyle bir proje demokratik yapılanmalar değil, yeni siyasal vesayet makamlarını kaçınılmaz olarak üretir. Türkiye'nin kurucu üyesi olduğu 47 devleti kapsayan Avrupa Konseyinin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ayrılıkçı bir anlayışla hazırlandığı düşünülemez.

Dolayısıyla Türkiye'nin 1992 yılında o günün koşullarında kabul etmeyerek çekince koyduğu maddeleri 23 yıl sonra yeniden okumakta ve değerlendirmekte yarar bulunmaktadır. Bu nedenle, çoktandır uyuyan yasalar arasında neredeyse unutulmuş halde duran Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının mevcut siyasal ortamda anımsanması demokrasinin gelişmesi bakımından olumlu karşılanmalıdır.

Ancak bazı çevrelerde, belki de haklı kuşkuyla dile getirilen endişe, özerklik kavramının hangi anlamıyla kavranmış olmasında yatmaktadır. Kamu yönetimine doğrudan katılma, yerinden denetim ve demokrasinin katılımcı anlayışla yürütülmesi anlamındaki yerel yönetim özerkliği, siyasal özerklikle bir tutulduğunda üniter devlet yapısı için endişe kaynağı olabilmektedir. Oysa yukarıda da dile getirildiği üzere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimlere siyasal özerklik sağlamak amacı bulunmadığı gibi “özerklik” kavramının da bu konuda bir kusuru elbette bulunmuyor.

7.AYYÖŞ VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ

Türkiye, aşağıda belirtilen anlaşmanın maddelerini onaylamamıştır.

4. maddesinin 6. Fıkrasını, *“Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır”.*

6. maddesinin 1. Fıkrasını, *“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir”.*

Bu maddeye çekince konulması da son derece yerindedir. Çünkü yerel yönetimlerimiz kurumsallaşma fukaralığında boğulmaktadırlar. Bu konuda verilecek bir serbestiyet/özerklik istenmeyen birim ve kadro enflasyonuna neden olabileceği gibi, partizan yozlaşmaları da beraberinde getirebilecektir. Öte yandan geçmiş uygulamalar göstermiş ki ellerindeki kadrolara hiçbir denetime konu yapılmaksızın atamalar yapma esnekliği elinde bulunduran yerel yönetimler kadro şişkinliklerine yol açabilmekte ve bu kadroları gereksiz yere doldurabilmektedirler. İdeal olan hiç kuşkusuz yerel yönetimi yetkilerini kamu ve toplum yararına kullanabilecek bir düzeye getirmektir. Aksi takdirde yerel yönetimler, “küçük oligarşiler” ve “iş bulma örgütleri”ne doğru evrilme sürecine doğru yol alır.

7. maddesinin 3. Fıkrasını, *“Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir”.*

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

“İdarenin bütünlüğü” ilkesi anayasal bir kavramdır. Bu maddeden idari yerelleşme ya da ademi merkezîyet değil idari federalizm anlamı çıkmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Yeni Anayasa’da idarenin bütünlüğü ilkesinin kaldırılması hedeflenmektedir. Bizden üniter devlet örgütlenmesinin hammaddesini oluşturan idarenin bütünlüğü ilkesinden vazgeçmemiz isteniyor. Türkiye’de mevcut sorunları çözenin yolu üniter devlet ilkesinden vazgeçmek değildir. Üniter devlet ilkesini ve merkezîyetçilik ilkesini güçlendirmek onun çevresinde güçlü yerel yönetim sistemi kurmak bizim alabileceğimiz tek mesafe, takip edebileceğimiz tek hedeftir. Bu maddenin kaldırılması bakanlar kurulu kararıyla olamaz. Anayasa değişikliği şarttır. HDP Muş milletvekili Demir Çelik, Hakkâri ve Şırnak’ın özerklik uygulamasında pilot iller olarak seçildiğini, eğitim, sağlık ve tarım alanlarında çalışma başlatıldığını açıklamıştır: “Hakkâri ve Şırnak’ta değişik alanlarda başlatılan özerklik uygulamaları diğer illere de taşındı. Özellikle köylerde başarıyla uygulanıyor. Kooperatifçilik bunlardan biridir” demiştir. KCK’ nın 12 Ağustos’ta “Kürdistan halkı için öz yönetimden başka bir seçenek kalmamıştır” mesajını vermesiyle Şırnak’ın, Silopi, Nusaybin, Cizre ilçesinin ardından, Batman, Bitlis ile Hakkâri’nin Yüksekova, Muş’un Varto, Bulanık, Van’ın Edremit, Ağrı’nın Doğubayazıt, Diyarbakır’ın Sur, Silvan, Lice’nin dahil olduğu birçok ilçede “öz yönetim ilan edildiğine” dair açıklamalar yapıldı. DBP liderlerinden Emine Ayna: “Özerklik ve öz yönetimle kastedilen aynıdır. Bölge halkının kendisiyle ve yaşadığı coğrafya ile ilgili kararları kendisinin vermesidir. AKP eski Diyarbakır milletvekili Abdurrahman Kurt “öz yönetimin bir hak, hatta insan hakkı olduğunu” savunuyor fakat çağrılarının ardından bölgede şiddetin artmasıyla bu hak arayışının da 'kriminalleştiğini' ifade ediyor.

9. maddesinin 4 fıkrasını, ”Yerel yönetimlere 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”.

Mali federalizmin hakkaniyete uygun bir kaynak paylaşımı değildir.Yani merkezi idare ile yerel idarenin arasındaki gelir kaynaklarını paylaşması demektir. Şimdi bu mali federalizmin ve idari federalizmin yolunu açacak değişikliği yasalarda yapılacak değişikliklerle ortaya koyamazsınız. Nitelikleri gereği 8. ve 9. Maddelerin kaldırılması Anayasa değişikliği ister. Bunu PKK-BDP- HDP cenahı gayet iyi biliyor. Bu iki maddenin Bakanlar Kurulu kararı ile hayata geçirilemeyeceği bilindiği için karşımızda danışıklı dövüş herkes birbirini bekliyor. Ne için? Yeni Anayasa için. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Eş başkanı Gülten Kışanak,” yereldeki tüm enerji kaynaklarından, yeraltı, yerüstü zenginliklerinden, ekonomik varlıklardan yerelin pay almasını resmen açıkladı”. Ardından BDP’nin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Eşbaşkan Yardımcısı ve Muş Milletvekili Demir Çelik, “bölgede başta petrol ve enerji olmak üzere yer altı ve yer üstü zenginlik kaynaklarından belediyeler için yüzde 20 oranında pay istediklerini söyledi”. Benzer bir adım ise HDP Batman Milletvekili Ayla Akat Ata’dan geldi. Ayla Akat Ata, Meclis’e verdiği kanun teklifiyle, bölge illerinde çıkarılan petrolden o illerin yerel yönetimlerinin de pay almasını talep etti. Ata, petrolün üretildiği yerdeki yerel yönetime, gelirin yarısının verilmesini kanun teklifinde talep etti. Özellikle yerel yönetimlerle ilgili olarak mali konuların Türkiye’de hâlâ bir saydamlığa kavuşmadığı, önemli denetim sorunlarının yaşandığı, etkili bir sivil toplum ve kamuoyu denetiminin ortaya çıkmadığı bir atmosferde bu yetkinin nasıl spekülasyonlarla sonuçlanabileceği kestirilemez.

9. maddesinin 6 fıkrasını, “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır”.

9. maddesinin 7 fıkrasını,” 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 hanel getirmeyecektir”.

10. maddesinin 2 fıkrasını, ”Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır”.

10. maddesinin 3 fıkrasını, “ Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler”.

Yerel yönetimlerin yurt dışı ilişkilerinin sağlayacağı yararlar saymakla bitmez. Ama hiçbir devlet, sahip olduğu yerel özerkliklerden yararlanarak devletini yurt dışında yakınma karalama ve hatta küçük düşürme ve benzeri eylemlerin konusu yapan yerel yönetim temsilcilerinin bu etkinliklerine de izin veremez. Konu yerel yönetimlerin yurt dışı ilişkilerini düzenleyen mevzuatla esasen belli kurallara bağlanması lazımdır.

11. madde, “ Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurmak hakkına sahip olacaklardır”.

Bugünkü, kontrolsüz ve amacı belirsiz "demokratik özerklik" söylemleri göz önüne alındığında bu çekincenin de ne kadar yerinde olduğu görülecektir. Demokratik Toplum Kongresi (DTK) Eş Genel Başkanı Aysel Tuğluk, 14 Temmuz 2011'de "Ortak vatan anlayışı temelinde Kürt halkı olarak demokratik özerkliğimizi ilan ediyoruz" açıklaması yapmıştı. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı, yerel yönetimlerin' devlet içinde devlet "olmalarını öngören bir belge değildir. Sart'a göre yerel yönetimler "yasalar çerçevesinde" belli bir özerklikten yararlanan, ama kesinlikle "bağımsız" olmayan yönetim birimleridir.

8.SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye yerel özerklik açısından uluslararası düzeyde benimsenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı ilk onaylayan devletlerden biridir. Yasal düzlemde yapılan analiz neticesinde, Türkiye'nin Özerklik Şartı'nın çoğu maddesine büyük ölçüde uyum sağladığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu belgenin maddelerine uyumun yanında bu hükümleri yaşama geçirme konusunda yaşanan sıkıntıların da aşılması yönünde birtakım adımlar atılabilir. Başka bir deyişle, bu tarz hukuksal düzenlemelerde pratiğin belirleyiciliğini gözden kaçırmamak gerekmektedir. Türkiye'de Özerklik Şartı'nın maddelerini tam anlamıyla yaşama geçirmek bu metni bütüncül bir şekilde ele almayı ve adem-i merkezietçi bir bakış açısının siyasal alanda ve toplumsal alanda varlığını gerektirmektedir. Yerindenlik ilkesine veya genel takdir hakkına kanunlarda yer verilse de, uzun süre merkezietçi bakış açısının hâkim olduğu bir yönetsel yapıda bu ilke veya hakların yaşama geçirmenin bir anda mümkün olamayacağına da altının çizilmesi gerekir. Bu çerçevede, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın maddeleri açısından uygulama açığının kapatılabilmesi ve bu belgenin Türkiye'nin siyasal ve yönetsel gelişiminde rol oynayabilmesi için şu önerilerde bulunulabilir:

1.Özerklik şartının hiç bir paragrafı, ülke bütünlüğünün zaafa düşmesine yol açacak şekilde yorumlanamaz ve anlaşamaz.

2.Türkiye'nin kabul etmiş olduğu bazı paragraflarda yer alan prensipler, o dönemin yasaları bir yana, Anayasal hükümlerle tam uyum içinde değildir. Anayasanın

katı bir biçimde yorumlanması halinde uygulanamayacak bu paragrafların neden kabul edilmiş olduğunu da anlamak zordur.

3. Özerklik şartında yer alan prensipler, somut ve basit olgulardan ziyade, derinlemesine anlamlara sahiptir. Dolayısıyla bu prensiplerin hayata geçirilmesi, değişen siyasal, ekonomik ve toplumsal yaklaşımlarını ve uygulamalarını ortaya çıkarmakta ve yeni yasal düzenlemeler gerekmektedir.

4.Yerel yönetimlerin özerkliği "dinamik" bir süreçtir. Bir ülkenin sosyo-politik kültürü, yönetim anlayışı ve demokrasisiyle birlikte gelişeceği, ama aynı zamanda süreç içinde bunları da dönüştüreceği akılda tutulmalıdır.

5.Yerel yönetimler sorumsuz birimler değildir. Yerel yönetimlerin her kararı, eylemi ve işlemi, yasalara uygun olmalıdır. Aksi halde kanunlara muhalif hareketleri nedeniyle yerel yönetimler, diğer kamusal kurumlar gibi, çeşitli yasal müeyyidelerle karşı karşıya kalırlar.

6.yerel yönetimlerin özerkliğinin tesis edilmesi ve geliştirilmesi konusu bakanlar kurulu kararıyla değil de parlamentoda görüşülerek merkezi ve yerel yönetimler arasında hem kamusal sorumlulukları hem de kamu kaynaklarını paylaştırmak gereklidir. Yerel yönetimler ile merkezi yapı arasında iyi bir denge kurmak lazımdır. Denge yerel birimler lehine bozulduğu zaman "Güçsüz ve kararsız bir başın altında, sert ve dövüşken bir gövde felaketlere yol açabilir". Öte yandan dengenin özek(merkez) lehine bozulduğu zaman ise "Özgür ve güçlü bir başı, köle bir gövdeye takmak" gibi bir durum ortaya çıkmaktadır.

7.Yerel özerklik konusu, Türkiye'de sadece belirli bir sorunun çözümünüyle özdeşleştirilip o konuya hapsedilmemeli, Türkiye'nin demokratikleşme projesinin ve kamu yönetiminin adem-i merkezîyetçi bir perspektifle yeniden yapılandırılmasının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Güçlü yerel demokrasinin tesis edilmesi, ulusal düzeyde güçlü demokrasinin temelidir.

8.Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini güçlendirmek için, sembolik olarak, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine koyduğu ve zaten birçoğu fiili olarak anlamını yitirmiş olan çekinceler bakanlar kurulu kararı ile değil ancak anayasa değişikliği ile kaldırılabilir. Ancak, yapılacak düzenlemenin yargıdan dönmemesi için 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yeniden kaleme alınması gereklidir.

9.Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimi, sadece hukuksal metinlerde değil, pratikte de hukuka uygunluğu içermelidir. İdarenin bütünlüğü ilkesini zedelemeyecek şekilde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi mümkün olduğunca yumuşatılmalı ve yerel yönetimlerin her türlü karar ve işleminde merkezin onayı şeklinde bir vesayet aranmamalı fakat denetimi de başka bir şekilde yapılacak şekilde düzenlenmelidir.

10.Mali özerkliğin tesis edilmesi, Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için kaçınılmazdır. Bu konu, Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından en sorunlu alana işaret etmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin hizmet sunmak için merkeze muhtaç olma durumunun ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bunun için önemli unsurlardan biri, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin gelir türleri içindeki payının yükseltilmesidir. Nitekim 2013 yılı itibarıyla merkezi yönetim bütçe gelirlerinden alınan paylar (yüzde 45,2) yerel yönetimlerin bütçe gelirleri içerisinde en yüksek paya sahip olan gelir türüdür. Vergi gelirleri ise yüzde 9,9'luk bir paya sahiptir. (Maliye Bakanlığı, 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu).

Bu bağlamda, vergilendirme yetkisi merkezi yönetim tarafından kullanılsa bile, mali özerkliği sağlamak için yerel vergilerin oranlarını belirlemede yerel yönetimlerin yetkisi genişletilebilir. Ayrıca, Özerklik Şartı'na uygun şekilde, yerel yönetimlere hibe ve bağışların şartsız yapılması sağlanabilir. Büyükşehir belediyelerinde uygulanan, çok vergi toplanan illerdeki büyükşehirler Maliye Bakanlığında daha fazla pay alırken, buna karşılık daha az vergi toplanan illerdeki BŞB'ler daha düşük bir pay almaktadır. Bu durumun ilave bir payla düzeltilmesi lazımdır. Diğer belediyeler için ise "zahmetsiz rahmet olmaz" atasözü de hatırdta tutulmalı ve vatandaşların yerel yönetimlerle ilgili mali yükümlükleri yeniden gözden geçirilmelidir. Günümüzde bir aile, ortalama bir apartmanda oturduğunda yılda 600 TL apartman aidatı, ortalama bir sitede oturduğunda yılda 1500 TL site aidatı vermektedir. Eğer bu kişilerin belediyeye yapmış oldukları ödemeler bu tutarlarla karşılaştırıldığında mütevazı kalıyor ise yerel yönetimlere ödenen payların eşleştirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin vatandaştan topladığı yerel vergilerin miktarı artırılabilir.

11.Yeni bir anayasa yapma çalışmaları devam eden Türkiye'nin 12 Eylül Anayasasının da bir an önce kurtulması ve toplumun olabildiğince tüm kesimlerine hitap eden gerçekten sivil ve gerçekten Demokratik bir anayasa yapması zorunludur. Bu anayasa ile merkezi yönetim yapısı ve yerinden yönetim kurumları yeniden yapılandırılırken daha özerk daha demokratik ve daha güçlü bir yerinden yönetim yapısı sistemi inşa edilmelidir. Yerel demokrasinin kaleleri olan yerel yönetimler yerel halkın gereksinimlerini ve yaşam kalitesi beklentilerini karşılayacak bir anlayışla yönetilmeli yeterli yetki ve olanaklarla donatılmalıdır. Ancak bütün bunlar yapılırken yerelde demokrasiyi akamete uğratacak ve yerel düzeyde 'Merkeziyetçilik' anlayışına yol açacak kurumsal yapılara ve uygulamalar da meydan verilmemelidir. Yerel yönetimleri bundan sonra bekleyen olası tehlikelerden biri de 'Merkeziyetçiliğin Yerelleşmesidir. Son Büyükşehir sisteminde buna benzer riskler söz konusudur. Hem Büyükşehir Belediye Başkanının hem de Vali'nin yetkileri arttırılarak yerelde merkeziyetçi ve vesayetçi bir yapı öngörülmüştür ve ileride ciddi iki başlılık tartışmaları ve 'Yerel Vesayet' yakınmaları kaçınılmaz görünmektedir. Bu bağlam da son büyükşehir yasasının tartışmalı maddeleri yeniden gözden geçirilmeli ve gerekli düzeltmeler yapılmalıdır.(Karakılıçık 2015: 322)

12.Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetimlerin karar organlarının halkı temsil edebilme kabiliyeti ve yerel hizmetlerin halkın tercihlerine göre dizayn edilmesi ve sunulması ile yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, yerel düzeyde oluşturulan ve halkın karar alma süreçlerine dâhil olmasına imkân veren mekanizmalar oluşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin şeffaflığına, hesap verebilirliğine ve halkın denetiminin etkinleştirilmesine aracılık edecek kanallar yaşama geçirilmelidir. Kent konseyleri aktif hale getirilmeli ve kent konseyi başkanları, belediye başkanları olamaz şekilde yönetmelik çıkarılmalıdır.

13.Avrupa Birliği süreci bizim için çok önemli bir hedeftir ve bu yöndeki çabaların yoğunlaştırılması gerekir. Ancak, Avrupa Birliği'nin istediği ya da Avrupa Birliği'nde var olan her düzenlemenin de derhal Türkiye'ye "monte edilmesi" gibi bir yaklaşım da benimsenmemeli ve Türkiye'nin bazı "rezervleri" olabilmelidir.

14. Unutulmamalıdır ki, bu düzenlemeler üye devletleri bağlayıcı değildir, "tavsiye" niteliğindedir. Şart, Avrupa Birliği'nin Anayasası yerine geçmemektedir. Türkiye, idari yapılanmasını herkesin bildiği gibi Fransız modeli üzerinden kurgulamış bir ülkedir. Dolayısıyla her türlü yasal düzenlemede üniter ve merkeziyetçi kaygıları temel almıştır. Bu modelin otokratik olduğu da bilinmektedir. Fransa bile Avrupa'nın merkezinde yer almasına rağmen ancak 1982 yılında yerel yönetim reformu yapabilmış "yerellik" ve "özerklik" konularında farklı adımlar atabilmiştir. Bu nedenle, bu konuda

bugün bile Türkiye'ye fazla yüklenilmesi Türkiye'nin sosyo-politik gündemi de göz önüne alındığında rasyonel bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü en küçük bir birimde bile "yetki"yi eline alan "saltanatını" ya da "kendine özgü cumhuriyetini" ilan etme hevesine kapılmaktadır. Ne yazık ki, Türkiye hâlâ "birlikte yaşama, ötekine saygı, farklılıklara tahammül, sosyal ilişkilerde güven" gibi demokratik kültürün önemli niteliklerinin yeterince içselleştirilemediği sorunlu bir demokratik alanın varlığından kurtulamamıştır.

15. 5216 sayılı büyükşehir belediye yasası yeniden gözden geçirilmelidir. Bu yasa ile büyükşehir belediye sınırları, il sınırlarını kapsadığından dolayı o ilde iki yetkilinin varlığından söz edilebilir. Birincisi idareyi temsilen atanan ilin valisi, diğeri ise seçimle iş başına gelmiş belediye başkanı. Yetki açısından sorunlu bir uygulama olup, ayrıca ileride uygulanması düşünülen eyalet sistemi ve Kürt siyasi hareketinin atıfta bulunduğu ve seçim beyannamelerinde de açıkladığı bölge yönetimlerine hazırlık olarak düşünülmektedir. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına koşut olarak hazırlandığı düşünülen ve Avrupa Konseyi tarafından 15 yıla yakın bir süreden beri çalışması yapılan 'Bölge Yönetimleri Özerklik Şartı'nı da göz ardı yapmamak lazımdır. Büyükşehir belediye sınırlarının eski sınırlarına çekilmesi, haklı ve yerinde bir karar olacaktır.

Bugün, bilgi ve iletişim teknolojilerinden katılımı teşvik etmek ve demokrasiyi güçlendirmek için çokça yararlanılmaktadır. Bu, "e-katılım" ve "e-demokrasi" gibi kavram ve uygulamaları karşımıza çıkarmaktadır.

Bu bağlamda, Türkiye'de güçlü bir siyasi iradeyi arkasında barındıran bir yerel demokrasi projesi etkin bir şekilde uygulanabilir. Bu proje çerçevesinde, yabancı ülkelerde uygulanan vatandaş jürileri gibi katılımcı mekanizmaların yaşama geçirilmesi Türkiye'de yerel yönetimlere bir sorumluluk olarak yüklenebilir. Yerel yönetimler tarafından belirli hizmetlerin sunulmasına veya projelerin gerçekleştirilmesine ilişkin nihai kararlar alınırken, halkın görüş ve fikirleri yerel düzeyde oluşturulacak çeşitli araç ve metotlarla toplanabilir. Yerel yönetimlerin denetimi açısından yerel ombudsman oluşturulabilir.

TABLO 1. KONSEYE ÜYE BAZI ÜLKELERİN ÖZERKLİK ŞARTI KARŞISINDAKİ TUTUMLARI	
Ülkeler	Çekince Konan Maddeler
Almanya	Almanya temel bir prensip olarak, Özerklik Şartı'nın hiçbir maddesine çekince koymamıştır. Ancak, bir istisna olarak, 9. maddenin 3. fıkrasının Rhineland-Palatinate eyaletinde "Verbandsgemeinde" ve "Kreise" birimlerine ve diğer eyaletlerde "Kreise" birimlerine uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.
Andora	Madde 9/ f. 2, 5, 8
Avusturya	Madde 4/ f. 2, 3, 5; Madde 7/ f. 2; Madde 8/ f. 2; Madde 11
Azerbaycan	Madde 4/ f. 3; Madde 7/ f. 2; Madde 9/ f. 5, 6

Belçika	Madde 3/ f. 2; Madde 8/ f. 2; Madde 9/ f. 2, 6, 7
Bulgaristan	-----
Çek Cumhuriyeti	Madde 4/ f. 5; Madde 6/ f. 2; Madde 7/ f. 2; Madde 9/ f. 3, 5, 6
Danimarka	-----
Ermenistan	Madde 5; Madde 6; Madde 7/ f. 2; Madde 10/ f. 3
Estonya	-----
Fransa	Madde 7/ f. 2
Gürcistan	Madde 4/ f. 6; Madde 5; Madde 6/ f. 2; Madde 9/ f. 6; Madde 10/ f. 2, 3
Hırvatistan	-----
Hollanda	Madde 7/ f. 2; madde 8/ f. 2; Madde 9/ f. 5; Madde 11
İngiltere	-----
İspanya	Madde 3/ f. 2 (Doğrudan oy vermenin geçerli olduğu yerel yönetimlerde uygulanmayacaktır)
İrlanda	-----
İsveç	-----
İsviçre	Madde 4/ f. 4; Madde 6/ f. 2; Madde 7/ f. 2; Madde 8/ f. 2; Madde 9/ f. 5, 6
İtalya	-----
Karadağ	Madde 4/ f. 3, 5; Madde 6/ f. 2; Madde 7/ f. 2; Madde 8/ f. 2, 3
Letonya	Madde 9/ f. 8
Lihtenştayn	Madde 3/ f. 2; Madde 6/ f. 2; Madde 7/ f. 2; Madde 9/ f. 3, 4, 8; Madde 10/ f. 2, 3
Malta	Madde 9/ f. 3
Monako	Madde 3/ f. 1; Madde 4/ f. 3; Madde 7/ f. 2; Madde 8/ f. 3; Madde 9/ f. 1, 2, 3, 4, 8; Madde 10/ f. 2
San Marino	Madde 9/ f. 3, 8
Romanya	Madde 7/ f. 2
Sırbistan	Madde 4/ f. 3, 8; Madde 7/ f. 2; Madde 8/ f. 3

Slovakya	-----
Slovenya	-----
Yunanistan	Madde 5; Madde 7/ f. 2; Madde 8/ f. 2; Madde 10/ f. 2
Türkiye	Madde 4/ f. 4, 6; Madde 6/ f. 1; Madde 7/ f. 3; Madde 8/ f. 3; Madde 9/ f. 4, 6, 7; Madde 10/ f. 2, 3; Madde 11

KAYNAKLAR

Adalet ve Kalkınma Partisi Programı, <https://www.akparti.org.tr/site/ak-parti/parti-programi> (Erişim Tarihi: 4 Şubat 2015).

ARIKBOĞA, Erbay, (2015) "Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye' Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları İstanbul.,s.12.

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2006 ilerleme Raporu, (COM (2006) 649 nihai), Brüksel; Commission of the European Communities, Turkey 2007 Progress Report, SEC(2007) 1436, Brussels; Commission of the European Communities, Turkey 2008 Progress Report, SEC(2008) 2699, Brussels; Commission of the European Communities, Turkey 2009 Progress Report, SEC(2009)1334, Brussels.

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2011 Yılı ilerleme Raporu, SEC

BENEDİKTER Thomas, (2014) Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri, (Nika Yayıncılık, Ankara) s. 30-39.

CLARCK Gordon L, (1987) "A Theory of Local Autonomy", Annals of the Association of American Geographers, 74 (2), (1984), s. 195-208). Edward Page ve Michael Goldsmith (Ed.), Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States (London: Sage Publication).

GOLDSMITH, Michael, (2002) "Central Control over Local Government-A Western European Comparison", Local Government Studies, 28 (3), s. 91.

KARAKILÇIK, Yusuf, (2015) "Yerel Yönetimler" Seçkin yayınları Ankara. s.322

Maliye Bakanlığı, 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Ankara, 2014, s. 10-11.

MURATOĞLU, Tahir, (2011) "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, s. 737-738.

PARLAK Bekir ve ÖZGÜR Hüseyin (2002) (Ed.) Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, (Bursa, Alfa Yayınevi), s. 82-87.

PRATCHETT Lawrence, (2004) "Local Autonomy, Local Democracy and New Localism", Political Studies, 52, s. 362.

SOBACI Mehmet Zahid, (2012) "Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", Yerel ve Kentsel Politikalar Ed. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, 2. Baskı, (Çizgi Kitabevi, Konya), s. 306.

SOBACI, Mehmet Zahid, (2015) "Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumu" Nisan, sayı.120.s.24.

The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Turkey, 20th SESSION CG(20)6, (2011).

WEGRICH, Kai (2007) "Center-Local Relations", Mark Bevir (Ed.) Encyclo-pedia of Governance, (Sage Publication, Thousand Oaks), s. 74.

YETER, Enis, (1996) "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 1, s. 3.

YÜKSEL Fatih, (2005) "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir inceleme", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, (Ankara, Nobel Yayınevi), s. 281.

İnternet Kaynakları

Demokratik Özerk Kürdistan Modeli, http://www.bianet.org/files/doc_files/000/000/179/original/demokratik%C3%B6zerklik.htm, (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2015).

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG>, (Erişim Tarihi: 12 Ocak 2015).Yerel Yönetimlerin idari Denetimi:

<http://www.siverekbdp.org/bdp-genel-merkez/bdp-parti-programi.html> (Erişim Tarihi: 4 Şubat 2015).

"Yerel yönetimlere özerklik' vaadi AK Parti'de de var", <http://www.milliyet.com.tr/-yerel-yonetimlere-ozerklik-vaadi-ak-parti-de-de-var/siyaset/siyaset-detay/27.05.2011/1395375/default.htm> (Erişim Tarihi: 4 Şubat 2015)

"Genel Başkan Yardımcısı Sezgin Tanrıkulu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilgili soru önergesi verdi", <http://www.chp.org.tr/?p=112734>; "CHP'li Güler: AYYÖŞ ile idari ve mali federalizm getirilmek isteniyor", <http://www.bugun.com.tr/son-dakika/CHP'li-guler-ayyos-ile-idari-ve--haberi/1317893>; "CHP'nin Van ziyareti partiyi böldü", http://www.radikal.com.tr/politika/chpnin_van_ziyareti_partiyi_boldu-1040038; "Van konferansının tutanakları ortaya çıktı", <http://beyazgazete.com/haber/2011/12/11/chp-de-van-depremi-742752.html> (Erişim Tarihleri: 12 Şubat 2015).