-Chris Himsworth, "Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi", Çev. Bülent Duru, Ruşen Keleş'e Armağan, IV. Kitap: Yerellik ve Politika, Der. Ayşegül Mengi, İmge, Ankara, 2007, s. 275-284.

# Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi

Chris Himsworth*

Çev. Bülent Duru

Profesör Ruşen Keleş onuruna hazırlanacak Armağan'a yazı verme çağrısında bulunan editörlerin isteğini kabul etmek benim için büyük bir zevkti. Profesör Keleş ile 1997 yılında tanıştım; kendisinin çok az yönünü tanımama karşın, nitelikli, saygın bir akademisyenin arkadaşı ve meslektaşı olduğum için çok şanslıyım. Bunun da ötesinde, Ruşen Keleş'in üstlendiği sorumlulukları yerine getirirken ve meslektaşları ile ilişkilerini yürütürken, akademik topluluğun daha önce görmediği biçimde özenli ve duyarlı olduğunu biliyorum. Onu tanımak ve birlikte çalışmak gerçekten büyük bir zevk olduğu kadar bir ayrıcalık ve onurdur.

Profesör Keleş'le aramızdaki yakınlık, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimleri Kongresi'ne bağlı, "Bağımsız Uzmanlar Grubu" olarak bilinen kurula üye olmamızdan kaynaklanıyor. Avrupa Konseyi'nin kurumlarından biri olan Kongre (merkezi Strazburg'da, Fransa'da bulunan), Konsey'e üye ülkelerin seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlerinden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Avrupa Konseyi'nin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak bilinen, Antlaşması'nın yürütülmesinin izlenmesi ve raporlanması, Kongre'nin temel işlevlerinden biridir; Bağımsız Uzmanlar Grubu'nun asıl görevi de bu konuda Kongre'ye yardımcı olmaktır. Grup, Şart'ın uygulanmasını, üye ülkelerin uyum durumları ve belirli hükümlerin yaşama geçirilmesi açısından karşılaştırmalı ve tematik olarak izlemektedir.

1985 yılında imzaya açılan ve 2005 yılında 20. yılı kutlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 2006 yılında 21. yaşına basmış bulunuyor. Bu, yalnızca kutlamalar için değil, Şart'ın uygulanma sorunlarının masaya yatırılması ve geleceğinin sorgulanması için de uygun bir süre. Bu yüzden, Ruşen Keleş'in, bizi bir araya getiren, Şart'ın amaçları, hedefleri, sınırlılıkları, Türkiye'de ve İngiltere'de uygulanması ve süregelen etkileri üzerine odaklanan çalışmalarından yola çıkan bir yazının çok uygun olacağını düşündüm.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde amaç ve hedefleri açıklanmıştır. Burada, "yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin temel kurumlarından biri" olduğu; "güçlü sorumluluklarla donatılmış yerel yönetimlerin varlığının, etkili ve yurttaşlara yakın bir yönetimi" sağlayabileceği; "çeşitli Avrupa ülkelerinde yerel özerkliğin korunmasının ve güçlendirilmesinin, demokrasi ve yetkilerin yerelleştirilmesi ilkeleri üzerine kurulu bir Avrupa'nın oluşturulmasına önemli katkıda bulunacağı" ve bunun "karar organları demokratik bir biçimde oluşturulmuş, sorumlulukları ve bunları yerine getireceği yöntem, araçlar ve mali kaynaklar açısından geniş bir özerklikten yararlanan yerel yönetimlerin

* Yönetim Hukuku Profesörü, Edinburgh Üniversitesi, İskoçya. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ne bağlı bağımsız bir uzmanlar grubunun üyesiyim ve Kongre'nin, Türkiye'de yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu inceleme sürecinde danışman olarak görev yapmaktadır.

varlığı" ile olanaklı kılınabileceği belirtilmektedir. Şart'ın temel hükümleri, yerel demokrasi ve özerklik ideallerine ulaşılmasına ilişkindir.[1]

Yerel özerklik ilkesi, ulusal yasal düzenlemelerde ve olanaklıysa, anayasa'da tanınacaktır (m.2). Yerel özerk yönetimlerin, yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü düzenleyip yönetmeye hak ve yetkileri bulunmaktadır (m.3). Genel olarak kamusal görevler yurttaşa en yakın olan bu yönetimlerce yerine getirilecektir –yerellik (subsidiarity) ilkesinin, 1985'ten bu yana, erken bir tarihte, dile getirilmesi, Avrupa çapında geniş kabul görmüştür- ve yerel yönetimlerin yetkileri geniş ve özeldir (m.4). Yerel yönetimlerin sınırları, orada yaşayan yerel topluluktan onay almadan değiştirilmemelidir (m.5). Yerel yönetimler kendi iç yönetsel yapılarını belirleyebilmelidir (m.6) ve yerel seçilmiş temsilciler, harcamalarının karşılıklarının verilmesi dahil olmak üzere, görevlerini serbestçe yapacak olanaklara kavuşturulmalıdır (m.7). Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yönetsel denetimi, yalnızca anayasanın ya da yasaların öngördüğü biçimde olmalı ve yalnızca yasalara ve anayasal ilkelere uygunlukla sınırlı kalmalıdır (m.8). Daha da önemlisi, yerel yönetimler, kendi yetki alanlarında serbestçe yönetebilecekleri yeterli mali kaynaklara sahip olmalı ve yerel yönetimlerin maliyesi ulusal ekonomi siyaseti içinde ele alınmalıdır; kaynaklar sorumluluklarla orantılı olmalıdır; mali kaynakların en azından bir bölümü, oranını yerel yönetimlerin kendilerinin belirleyeceği, yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır; yönetim birimleri arasında mali denklik sağlanmalıdır ve olanaklı olduğu ölçüde, yerel yönetimlere yapılan yardımlar belirli projelerin finansmanına yönelik olmamalıdır (m.9). Yerel yönetimler ortak ilgi alanlarındaki görevleri yerine getirmede dayanışmayı sağlamak için kendi aralarında birlik kurma yetkisine sahip olmalıdır (m.10). Yerel yönetimler, adli yargıya başvurma hakkına sahip olmalıdır (m.11).

Şart'ın birinci bölümünde yer alan bu hükümler, yerel yönetim özerkliğine ulaşmak için gerekli olan temel hakları, açık ve güçlü bir biçimde sunmaktadır. Öte yandan, Şart'ı onaylayan üye ülkelerde söz konusu güvencelerin yaşama geçirilmesine baktığımızda, Şart'ın öngördüğü düzenin yetersiz kalabileceği noktaları görebiliriz. Önemli bir sınırlama, Avrupa Konseyi'ne üye durumda bulunan 46 ülkenin tamamının henüz Şart'ı imzalayıp onaylamış olmamasıdır. Türkiye, Şart'ı 21 Kasım 1988'de imzalayıp 9 Aralık 1992'de onayladı. Birleşik Krallık, görece, sürece geç katıldı. Birleşik Krallık, yıllarca karşı durulmasından sonra, Mayıs 1997'deki genel seçimlerindeki hükümet değişikliğinin ardından, Şart'ı 3 Haziran 1997'de imzaladı ve 24 Nisan 1998'de de onayladı. Diğer taraftan Fransa, 15 Ekim 1985'de imza koydu ama daha yeni onayladı. Belçika, Ağustos 2004'de, İsviçre ise Şubat 2005 gibi yakın tarihlerde onayladılar. Andora, Monako, San Marino ile Sırbistan-Karadağ'ın da imza ve onayları çok yenidir. Şart'ın bir diğer özelliği, bütün tarafların, Şart'ın tüm hükümleriyle bağlı olmamasıdır. 12. madde, taraf devletlerin, toplam 30 paragraf içinden 20 önemli paragrafı tanımakla yükümlü olmasını öngörmektedir. Bu 20 paragraftan 10'unun, aynı maddede belirtilen 14 paragraf içinden seçilmesi gerekmektedir. Onay veren pek çok ülke, Şart'ın uygulanmasını yalnızca bu maddelerle sınırlamıştır. Örneğin Türkiye, 4, 6, 7, 8, 9 ve 10. maddelerin uygulanmasına onay vermedi. Birleşik Krallık ise onay aşamasında Şart'ın uygulanmasına herhangi bir çekince getirmedi.[2]

[1] Bunlar yalnızca Şart'ın temel hükümlerinin bir özetidir.

[2] 13. maddede, Şart'ın kapsam içine alacağı yerel yönetim türlerinin belirlenmesi ile ilgili bir ifadeye yer verilmesine karşın.

Şart metninde ve kapsadığı konularda kimi başka sınırlılıklar da bulunmaktadır. Bunlardan kimileri özerkliğe ilişkin güvenceler sıralanırken yapılan atlamalardan kaynaklanmaktadır. En önemlisi, Şart'ın, yerel yönetimlerin malvarlığına sahip olma ve kullanma hakkının korunmasına ilişkin herhangi bir güvence içermediği kabul edilmektedir.[3] Ayrıca, Şart, doğrudan seçilmiş belediye başkanlığı sistemi geniş ölçüde gelişmeden önce yürürlüğe girdiğinden, seçilmiş kurulların ve "onlara karşı sorumlu yürütme organları"nın konumları için gerekli koşulları sağlamadığı öne sürülmektedir.

Ama belki de daha önemli bir sınırlamanın, üye ülkelerin Şart'ın kurallarını uygularken yüksek derecede bir esnekliğe olanak tanıyan anlatım biçiminde olduğu söylenebilir. Şart'ın gerekleri nitelenirken, "genelde", "normal olarak" gibi deyişlere çok sık yer verilmiştir. Aynı biçimde, Şart'ın kimi yükümlülüklerinin yalnızca, "olanaklı olduğu ölçüde", "yasaların çizdiği sınırlar içerisinde", "daha genel yasa kurallarına aykırı olmadan", uygulanacağı belirtilmiştir. Mali kaynaklara ilişkin 9. maddedeki, yerel yönetimlere yetki vermenin, "ulusal ekonomi siyaseti içinde" değerlendirileceği ve mali kaynakların "yeterince" ve "orantılı" dağıtılacağı gibi diğer belirsizlikler bunlara eklenmelidir. Bu tür ucu açık ifadelerin anlamı ne olabilir? Bir yargı yeri bunları nasıl yorumlayacaktır?

Bu soru bizi, kimilerince daha önemli görülebilecek diğer sınırlamalara yöneltecektir; Şart, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) Strazburg'daki Mahkemesi gibi, ihlal iddialarının yönetsel açıdan değerlendirileceği bir yargı yeri öngörmemiştir. En azından, bu tür bir *uluslararası* mahkeme ya da divan bulunmamaktadır. Şart'ın iç hukuka aktarıldığı ülkelerde, Şart'ın öngördüğü kurallar, doğrudan ya da dolaylı biçimde, en azından kuramsal olarak, ulusal mahkemelerdeki yargı sürecinde, göz önünde bulundurulabilir. Kimi başka ülkelerde de Şart biçimsel olarak iç hukuka alınmamış olsa bile hükümlerinin içerdiği konulara anayasaca yer verilmiştir. Burada da, Şart'ın hükümlerinin yürütülmesinin yargı yerlerince denetlenmesinden söz etmek olanaklıdır.

Yine de, Avrupa Konseyi çerçevesinde özel bir mahkemenin bulunmayışı, Şart'ın yaptırımlarının "siyasal" nitelikte olması, yani kararın Bakanlar Komitesi'nin elinde bulunması, biçiminde yorumlanacaktır. Komitenin söz konusu rolünü ve "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi"ne verilen izleme görevini aşağıda ele alacağız. Bu arada, uluslararası düzeyde izleme işlevinin yanı sıra, Şart'ın, üye ülkeler arasında güçlü bir standart belirleme rolü bulunduğunu belirtmek gerekir. Yerel yönetimler ve onların temsilci organları, merkezi yönetimle ilişkilerini yürütürken özekliklerinin tehdit altında olduğunu düşündüklerinde Şart'a başvurabilirler. Pek çok ülkede Şart'ın en önemli işlevi budur. Şart, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki anlaşmazlıkları, yönetimler arasındaki ilişkilerin olağan bir biçimi olarak algılayan bir siyasal sistem öngörür. Devletin kabul ettiği uluslararası yükümlülüklerin etkisiyle, merkezi yönetimin uymak isteyeceği ya da benimser gözüktüğü bir sistem sunar. İki tarafın da, ussallık ve açıklık üzerine kurulu, Şart'ın temel felsefesi çerçevesinde biçimlenmiş bakış açısına sahip olmasını bekler. Ancak bunun, yukarıda anılan açık uçlu anlatımının olası sakıncalarını gidereceği de söylenemez. Sürdürülen tartışmalar kaçınılmaz biçimde, Şart'ın yerindeliğine ilişkin değil de siyasal olduğundan, büyük bir olasılıkla bu daha az önemli gözükecektir. Şart ve öngördüğü kurallar, merkez-yerel ilişkisinde uyarı işaretlerini oluşturmaktadır. Şart, her iki tarafın savlarını ölçmeye yarayacak bir kıstas ve bir dizi ölçüt sunmaktadır. Günümüzdeki etkisi, İngiltere uygulamalarında görülebileceği gibi, henüz

[3] Belki de, mülkiyetin korunmasına ilişkin AİHS Protokolü'nde olduğu gibi, bu hak daha sonra eklenecektir?

belirsiz olsa da, en azından öngörülen kuralların etkilerine ilişkin bazı örnekler yok değil. İlginç bir biçimde, Şart'ın gereklerinden İngiltere'de, bölgesel düzeydeki yetkilerin İskoçya'daki yeni yasama ve yürütme gücüne devri sırasında *merkezi* yönetimi güçlendirmek için yararlanıldı; söz konusu yetkilerin yerel özerkliğe zarar verecek biçimde kullanmamaları salık veriliyordu.[4]

Şart'ın kesin bir anlatıma sahip olmaması ve ihlallere karşı yaptırımları belirleyecek bir uluslararası mahkeme öngörmemesinin dışında, bugün Avrupa Konseyi ailesini oluşturan çok sayıda ülkede Şart kurallarının nasıl uygulanacağı gibi başka sorunlara dikkati çekmek oldukça akla yatkın görünmektedir. Kuşkusuz Şart, değişik ülkelerin kendi durumlarına göre, farklı ölçülerde uyum sağlayabilecekleri bir yapı kurma niyeti taşımamaktadır. Hatta, herhangi iki ülke basitçe birbiriyle kıyaslandığında, Şart'a uyum derecelerini anlamlı biçimde değerlendirmek olanaklı olmayacaktır. Ama Şart'ın yeterince güvenilir olmasını sağlamak için çok sayıda taraf ülkede uygulanabilir olması gerekmektedir. Bu, karşılaştırmak gerekirse, bireysel hakları güvence altına alan antlaşmalarca da doğrulanan bir özelliktir. Taraf ülkelerin farklı deneyimlerine ve farklı toplumsal, hukuksal, siyasal ve kültürel koşullarına karşın, bu ülkelerde insan haklarının, AİHS'nin tek bir ilkeler dizisi içinde değerlendirilebileceği geniş ölçüde kabul edilmektedir. Strazburg'daki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bu ülkelerde yaşayanların durumu hakkında, genel koşulları değerlendirerek karar verebilir. Örneğin, söz konusu kadın ya da erkeğin küçük ya da büyük bir ülkede yaşaması ya da orada resmi kurumların bulunup bulunmaması önemli değildir. Verilen kararlar sürekli olarak "toplumsal" öğeler taşımasına karşın, hukuksal sorun, bireyin haklarının ihlal edilmesinin anlamlı ve nesnel biçimde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. Burada, Mahkemeye kuşku durumunda karar verme olanağı tanıyan "takdir yetkisi" ilkesine yeniden başvurmak olanaklıdır; bu, belirsizlik durumundaki bir olay hakkında karar verirken çevreleyen koşulların göz önünde bulundurulması için bir yol olabilir. Ancak, genel olarak, koşullar ne olursa olsun, bireylerin özerk haklarının bağımsız bir biçimde tanınabileceği kabul edilmektedir.

Öte yandan, bu durum, yerel yönetimlerin özerkliği için ne ölçüde doğru olabilir? En genel biçimde, Şart'ın önsözünde, "yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin temel kurumlarından biri olduğu" yazdığı ileri sürülebilse de, bu ilkenin, Şart'ın diğer önemli hükümlerinde, daha kesin kurallara bağlanması gerekmektedir. "Yerel yönetim" birimleri için, korumaya değer bir özerkliğin özünü betimleyen evrensel[5] nitelikte kurumsal özellikler seti öngörülmemiştir. Bunun tersine, bir yerel yönetimin özerkliği kaçınılmaz biçimde daha çok içinde bulunulan duruma bağlıdır. Avrupa çapında değişkenlik gösteren söz konusu koşulların ve karşılıklı olarak yaşanacak en büyük güçlüklerin neler olacağı soruları akla gelebilir. Bunlardan bazılarını şöyle sıralamak olanaklıdır: (1) devletin ve yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi; (2) ülkenin büyüklüğü; (3) devletin federal/tekçi oluşu ya da bölgelere ayrılıp ayrılmadığı (4) yerel yönetim "geleneği", örneğin yerel güçlerin etkililiği, yerel hizmetlerin özelleştirilme ölçüsü, devlet yetkilerinin yerel yönetimlere bırakılma düzeyi ve yerel yönetimler üzerindeki merkez vesayetine ilişkin düzenlemeler. Bunları sırayla ele almak gerekirse, önce devletin tarihi ile başlamak gerekecektir; bugüne değin çokça tekrarlandığı gibi Şart, Avrupa'nın farklı devletlerine göre kurgulanmıştır- daha çok 1989 öncesi döneminin (Türkiye ve Kıbrıs da dahil

[4] *İskoçya Parlamentosu*, Cm 3658 (1997) Ch 6.

[5] Kuşkusuz, Şart, dünya çapında yürürlükte değildir. Bununla birlikte, son yıllarda, benzer bir yaklaşımla "dünya" Şartı oluşturulması için kimi tartışmalar yaşanmaktadır.

olmak üzere) Batı Avrupası'na göre. Şart, Avrupa Konseyi ülkelerinin birbirine uyum göstermelerinde fazla güçlük yaşanmayacağı varsayımı üzerine kurulmuştur. Hiç kimse Şart'ın, yakın bir süre içerisinde, yerel demokrasi standartlarını sağlama aracına dönüşmeye ve yakın tarihine koyu merkeziyetçilikle komünist sistemlerin damgasını vurduğu ülkelerin demokrasiye geçiş ölçüsü olarak işlev görmeye zorlanacağını bilmiyordu. Bu devletlerin kiminde de hiçbir zaman gerçek bir yerel özerk yönetim deneyimi yaşanmamıştı. 1989 döneminden beri, 20 "batı" ülkesi yalnızca Avrupa Konseyi üyesi olmakla kalmadı, Avupa Birliği' üyeliğine de erişti, bir bölümü AB adayı, bir bölümü de aday olmak istiyordu; ancak diğerleri, örneğin Rusya ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri, Güney Kafkasya dahil olmak üzere, bu küme içinde yer almıyordu; devlet yapıları 1989 öncesi Avrupa Konseyi üye ülkelerininkinden oldukça farklıydı. Ancak Şart bütün bu ülkelerce onaylandı. Şart'ın, böylesine geniş bir alanda özerkliğin temel ilkelerini ölçmek için elverişli olup olmadığı oldukça makul bir soru olacaktır.

Şart'a taraf olan ülkelerin aralarındaki bir diğer farklılık büyüklüklerinden kaynaklanmaktadır. Burada, bir kez daha İnsan Hakları Sözleşmesi'nin tam tersi bir durumu görüyoruz. Bireysel insan haklarını ele aldığımızda, insan haklarına ilişkin asgari standartların, bireylerin yaşadığı ülkenin büyüklüğüne göre değişmeyeceği akla uygun gelen bir ön kabul olacaktır. Örneğin, Polonya ve Malta'da hapishane koşulları ya da ceza mahkemelerinin etkili ve adil biçimde işleyip işlemediği, bireysel haklar üzerindeki etkilerine göre, aynı standartlar aracılığı ile ölçülebilir. Yine de, yerel özerk yönetimin işleyişine sıkıca bağlı olan yerel demokrasi, yerel yönetimlerin büyüklüklerine göre çok farklılık gösterebilecektir. Bir ülkenin büyüklüğü, doğrudan doğruya yerel yönetim birimlerinin büyüklüğünü belirlemeyebilir –geniş topraklara sahip olan pek çok ülkede, örneğin Fransa'da, temel olarak küçük yönetim birimi geleneği bulunmaktadır- ama iki yönetim düzeyi arasındaki ilişki ve bu ilişkinin bir sonucu olarak yerel özerklik üzerindeki etki kesinlikle farklı olacaktır. Şart'ın hiçbir hükmü, doğrudan doğruya ülkelerin büyüklüklerinden söz etmiyor ancak kurallarının bütün ülkelerde adil biçimde nasıl uygulanacağını tahmin etmek oldukça güç olacaktır.

Belki de, Şart'ın uygulanmasında daha önemlisi, bir yandan tekçi devletler ve öte yandan Almanya, İsviçre, Avusturya ve belki de Belçika gibi klasik federalizm geleneğinden gelen devletler ya da İtalya, İspanya ve Birleşik Krallık gibi güçlü bölgesel yönetimlere sahip olan devletler arasındaki farklılıklar olacaktır. Şart bu konulara ilişkin olarak da bir düzenleme getirmiş değildir. Şart'ın Açıklayıcı Notu'nda[6] da açık biçimde belirtildiği gibi, yerel yönetimlerin özerkliğinin, tekçi devletlerde, bu birimlerin merkezi yönetim kuruluşlarıyla, federal ya da yarı-federal sistemlerde ise bu birimlerin federe devlet, eyalet ya da bölgelerle ilişkilerine göre ölçüleceğinden kuşku yoktur. Ancak, her ne kadar bu açıklama, biçimsel açıdan doğru olsa da, yalnızca yerel yönetimlere sahip olan ülkelerle, demokratik yerel yönetimlerin çok sayıda düzeyde işlediği devletler arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Siyasal alanda bölgesel düzeyde yaşanan rekabetten dolayı, ikinci kümede yerel yönetimlerin özerkliği konusunda farklı baskılar gözlenebilecektir. Burada da Şart, farklı yönetsel yapıları görmezden geliyor ama değişik derecedeki yerel özerkliği temsil etseler de, Şart'ın onları koruma niyetinden kuşku duyulamaz.

[6] Örneğin 8. maddeye göre (denetim).

Ülkeden ülkeye değişen dördüncü nitelik, yukarıda anılmış olan, yerel yönetim "geleneği"dir. Şart'ın uygulanmasında bu durum, çok da önemli olmayan bir engel olarak görülebilir. Öngörülen kural ve ilkelerin, yerel deneyimleri ya da yerel yönetim geleneği ne olursa olsun, bütün ülkelere uygulanabileceği söylenebilir. Şart, yerel özerklik ilkesi ile uyumlu deneyim ve geleneklerin yerleşmesini sağlamaya çalışan, uyumlu olmayanların da geçerliliğini sorgulayan bir araç olarak işlev görmektedir. Yerel koşulları birbirine yaklaştırmaya yönelmiş değildir. Ancak uygulamada, Şart'ın yönetsel denetime ilişkin 8. maddesiyle ilgili olarak, kurumsallaşmış bir vesayet düzeneğine sahip olan ve olmayan ülkeler arasında bir farklılık yaşanmaktadır. Aynı madde, yerel yönetimlere bırakılan yetkilerle, merkezi yönetimin kendi yetkileri arasında bir ayrıma gitmektedir. Bu tür bir ayrımın, devletin yetkilerini yerele devredip devretmediğine göre önemi artmaktadır. 3. maddedeki, yerel yönetimlerin "kamusal işlerin önemli bir bölümünü" düzenleme ve yönetme yetkilerinin, örneğin kamu hizmetlerinin büyük ya da küçük ölçüde (1985 yılından bu yana Avrupa'da yaygın olarak) özelleştirilmesi ya da ulusal sağlık işleri gibi diğer özel kamu hizmetlerinin sunulması için kullanılması, devlet içinde genel yetki dağılımına bağlı olabilecektir. Bu tür farklılıkların bir nedeni, bazı ülkelerde görece çok sayıda ve çok küçük yerel yönetimler bulunurken diğerlerinin daha az sayıda fakat daha güçlü yerel yönetimlere sahip olmalarıdır. Her iki durum da, Şart'la uyumlu görünmektedir. Ancak her iki durumda da, yerel yönetimlerin kuruluşu açısından farklı ulusal yaklaşımlar sergilenmektedir. Ve belki de daha tartışmalı biçimde, yerel yönetimlerin işlerinin ne ölçüde merkezi yönetimin yasal denetiminin dışında görülmesi gerektiği hakkında farklı bakış açılarına sahip olabilmektedirler. Merkezi yönetimlerin, her iki durumda da, yerel yönetimlerin karar verme süreçlerine karışmasının haklı görülmediği ve yalnızca kendi sınırlı sayıdaki işlevlerini yerine getirmesi gerektiği söylenebilir. Güçsüz yönetimlerin kendi özerk yetkilerini kullanabilmeleri sağlanmalıdır, ancak merkezi yönetimlerin bunların hizmetlerinin görülmesine müdahale etmekte fazla istekli olmaması da bir gerçektir. Diğer yandan, orta öğrenim gibi önemli işlevleri gören büyük ve güçlü yönetimlerin, kamu gelirlerinin önemli bir bölümünü harcadığı, ulusal siyaset hedeflerini etkileme gücüne sahip olduğu ve aldıkları kararlarla, ülke çapında hizmetlerin sunulmasında dengesizlik yaratma tehlikesini taşıyan yerlerde, merkezi yönetimlerin hizmetlerin görülmesine daha çok müdahale etme eğilimde olduğu gözlenmektedir; bu, kararlı politikalar, mali denetimler ya da sunulan hizmetlerin niteliğinin değerlendirilmesi yolu ile yapılabilmektedir. İlk bakışta, merkezi yönetimin izin verdiği ölçülerde, yereldeki güçlü kesimlerin, zayıf bir güç olan yerel yönetimlere bağışlarının da, sonuçta aynı biçimde yerel özerkliğin düzeyini etkileyebildiği söylenebilir. Ancak, bu, görece güçlü yerel yönetimlere kaynak aktarmayı öngörmeyen ve yerel yönetimlerin izlediği politikaların denetlenmesine ilişkin bir yönetsel vesayete karşı çıkan Şart'ın açık hükümlerine tamamen uyan bir düşünce değildir.

Söz konusu sorun, geniş yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin, toplam ulusal kamu harcamalarının yaklaşık %25'inden sorumlu olduğu, tartışmasız bir yerel yönetim tarihi bulunan, ancak bu duruma karşılık, merkezi yönetim müdahalesinin ölçüsünün tartışıldığı Birleşik Krallık'ta da yoğun biçimde yaşanmaktadır. Acaba ilk bakışta, Şart'ın kuralları açısından değerlendirdiğimizde, daha az devlet denetiminin görüldüğü güçsüz yerel yönetimler yerine, üzerlerinde merkezi yönetimin denetiminin bulunduğu görece güçlü yerel yönetimlere sahip olan Birleşik Krallık eleştirilmeli midir?

Bu soru, Şart'ın son dönemde Türkiye ve Birleşik Krallık'ta izlenme sürecine ilişkin düşüncelerimin kısa bir dökümünü içeren son bölüm için önemli bir noktadır. Daha önce de değinildiği gibi, Birleşik Krallık Şart'a görece geç katılmıştı ama 24 Nisan 1998'deki onayın

ardından, Kongre'nin Mayıs 1998'de kabul ettiği Rapor[7] ve Tavsiye Kararı[8] ile 1997'nin sonları ve 1998'in başlarında izleme süreci yürütülmüştü. Genelde Britanya yerel yönetim sistemini olumlu biçimde değerlendiren Kongre, yukarıda sözü edilen güçlü sistem içindeki gerilime dahil olmaya zorlandı. Özellikle, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin yerel vergileri toplamasına sınırlar getirmesi gibi, potansiyel olarak merkezi yönetime ilişkin yetkilere eleştiriler getirilmekteydi. Buna ek olarak, etkili biçimde hizmet görme ve en iyiye ulaşma yolunda yerel yönetimlerin olumlu yönleri bulunduğu kabul edilirken, bu açılardan iyi bir yerel yönetim performansı sağlamak için kurulmuş olan komisyonların potansiyel olarak sınırlandırıcı etkileri tartışılıyordu. Komisyonlar kağıt üstünde merkezi yönetimden bağımsız olsa da, "yerel yönetimlerin denetimi konusunda aşırı bir rol" üstlenmiş olma olasılığı bulunuyordu. Rapor ve Tavsiye Kararı'nın eğildiği bir diğer önemli konu, Birleşik Krallık hükümetinin 1997-98 yıllarında, Kuzey İrlanda, İskoçya, Galler ve Londra, gelecekte de İngiltere'nin diğer tarafları için, yetkileri yerele aktararak, yeni bölgesel yönetim biçimleri kurulmasına ilişkin bakış açısının geliştirilmesine yönelik taahhütüydü. İskoçya Parlamentosu'nun, Galler Ulusal Meclisi'nin ve Londra Anakent Yönetimi'nin kurulmasında olduğu gibi, bu projelerin çoğu yaşama geçirilebilse de, 1998'de olası etkileri üzerine yorumda bulunmak olanaklı değildi.

Türkiye, Kongre'nin izleme etkinliğine göre oldukça farklı bir tablo çizse de, her iki örnekte de, söz konusu ilkelerin bugünkü yaşama geçiriliş biçimini değerlendirmekten çok, gelecekte uygulanmasına odaklanılmaktadır. Türkiye'de 1996'dan beri izleme etkinliklerinin tarihi, reform önerilerinin dile getirildiği her yerde sözü edilen, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu güç koşulları göz önünde bulundurmak üzerine kurulmuştur. Kongre'nin Türkiye ile ilgili üç izleme etkinliği olmuştur. Birincisi 1996-97 yıllarında (Recommendation 29-1997) yapılmış; ikincisi 2001 yılında bilgilendirme raporunun[9] güncellenmesi biçiminde gerçekleşmiş ve üçüncüsü de, yakın tarihte, 2005'te bir Rapor[10] ve Tavsiye Kararı (176-2005) ile yaşama geçirilmiştir. Söz konusu rapor ve tavsiye kararlarının tüm içeriklerini burada ele almak olanaklı değil; ancak, bu bölümün, güçlü bir merkezi devletin yaratılmasını amaçlayan Cumhuriyet geleneğine dayanan ve bölgesel yönetimleri merkezden atanan 81 ilin valisinin ellerine veren günümüz Türkiyesi'nin içinde bulunduğu duruma odaklanması, okuyuculara şaşırtıcı gelmeyecektir. Devletin anayasal ve siyasal ideolojisi de, -demokratik yerel ve bölgesel yönetimlere olumsuz bakan- bu yapıyı destekleyici niteliktedir. İllerin yönetimini üstlenen İl Özel İdareleri, yakın zamanda gerçekleştirilen reformlara değin (uygulama deneyimleri de göz önünde bulundurulduğunda) güçsüz bir demokrasi örneği sergilemekteydi. Büyük belediyeler, yasal olarak geniş yetki ve sorumluluklar bulunsa da, ağır mali ve yönetsel denetimin baskısı altındadırlar. Geriye kalan belediyeler (3225 tane) mali güçlük çekmekte, belediye dışındaki yönetimlerse (35 000'in üzerinde köy) daha zayıf durumda bulunmaktadırlar. En son yayınlanan, 2005 yılındaki Rapor ve Tavsiye Kararı, yeni yürürlüğe giren yasaların bu sorunların kimilerini ele aldığını belirtmektedir. Anakent belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri hakkında yeni yasalar çıkarıldı, kamu yönetimine ilişkin yeni düzenlemelerin kabul edilmesi de bekleniyor. Bu girişimin yerel yönetimlerin içinde bulunduğu koşulları iyileştirme gizilgücünü taşıdığı kesindir. Öte yandan, bugüne değin el atılmayan, yerel yönetim maliyesi ve köy yönetimine ilişkin bir tasarının bulunmadığını

[7] Report 1998 CG(5)7 Part II.
[8] Rec 49 (1998).
[9] CG/INST (8) 27.
[10] CG/INST (11) 13.

belirtmek gerekir. Türkiye'nin AB üyesi olmak üzere görüşmelere başlamasının, yerel yönetim reformu için önemli bir zemin yaratması da şaşırtıcı olmayacaktır.

Türkiye'de hiçbir akademisyen Profesör Keleş kadar yakın bir biçimde bu izleme sürecine dahil olmadı. Bu makalenin yazılış sürecinde, onun, konu hakkındaki düşüncelerini aramak için ön hazırlığa girişmedim. Yine de, yanıtının, kişiliğine uygun olarak, dürüstçe, diplomatça ve kibarca olacağını biliyorum. Keleş'in, genel olarak Kongre'nin izleme sürecinin, personel ve kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sınırlılıklar içindeki Türkiye'deki yerel yönetimlerin, güçsüz durumunun resmini, tıpkı başka yerlerde yaptığı gibi, oldukça gerçeğe uygun biçimde çektiğini düşündüğünü sanıyorum. Kongre'nin Türkiye'deki yasal düzeltim çalışmalarına eğilmesini de, genel olarak, olumlu bulmaktadır. Bunun da, Şart'ın, dilinden ve yasal zorlayıcılığının bulunmamasından kaynaklanan sınırlılıklarına karşın, Avrupa'daki yerel yönetimlerin niteliğini değerlendirmek için önemli bir kıstas sunabileceğini gösterdiğini düşünüyorum. Türkiye ve Birleşik Krallık birbirinden çok farklı ülkeler. Yerel yönetim gelenekleri çok farklı. Ve bu iki ülke, birbirinden çok farklı tarihe ve uygulamalara sahip 44 ülkeyle birlikte Avrupa Konseyi'ne katıldılar. Ancak, Avrupa Yerel Yönetimler Şartı, hepsi için anlaşılır biçimde konuşmamıza olanak tanıyor gözüküyor.

**Çev. Bülent Duru**