

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ
REFERANS BELGELERİNİN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER
MEVZUATINA ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Ayben OKKALI AKTAŞ

Ankara- 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ
REFERANS BELGELERİNİN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER
MEVZUATINA ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Ayben OKKALI AKTAŞ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

Ankara - 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

Ayben OKKALI AKTAŞ

**AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ
REFERANS BELGELERİNİN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER
MEVZUATINA ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

Tez Jürisi Üyeleri

Adı Soyadı

Prof. Dr. Tayfun ÇINAR
Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL
Doç. Dr. Uğur SADİOĞLU

İmzası

.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi: 25 Haziran 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Tayfun ÇINAR danışmanlığında hazırladığım “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Referans Belgelerinin Türkiye’de Yerel Yönetimler Mevzuatına Etkisi (Ankara 2021)” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı: Ayben OKKALI AKTAŞ

İmzası:

TEŞEKKÜR

Tez süreci boyunca beni yönlendiren ve destekleyen, tezimin gelişip olgunlaşmasını sağlayan kıymetli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Tayfun Çınar'a; başta Prof. Dr. Ruşen Keleş olmak üzere Siyasal Bilgiler Fakültesi'ndeki öğrenim sürecimde bana katkı sağlayan tüm değerli hocalarıma; tezime verdikleri desteklerden ötürü yüksek lisans tez savunma jürisindeki hocalarım Doç. Dr. Can Giray Özgül ve Doç. Dr. Uğur Sadioğlu'na; tez sürecine destek veren kurumum Türkiye Belediyeler Birliği'ne ve sekretaryasında çalıştığım süre boyunca yardımlarını esirgemeyen Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ndeki çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Eğitim hayatımın birlikte geçtiği bütün dostlarım ve özellikle de her daim yanımda hissettiğim kız kardeşlerime; beni yetiştiren ve bugünlere getiren, koşulsuz sevgilerinin yanında her türlü sıkıntılara göğüs geren aileme, özellikle de sevgili annem Dilek, babam Muzaffer ve kardeşim Nurben'e; son olarak da beni desteklemek ve teşvik etmekten asla vazgeçmeyen sevgili eşim Gökçen'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	v
YABANCI DİLDEKİ KARŞILIKLAR	vi
GİRİŞ	1
Çalışmanın Araştırma Problemi	1
Çalışmanın Önemi.....	4
Çalışmanın Amacı.....	4
Çalışmanın Araştırma Soruları.....	4
Çalışmanın Varsayımları.....	5
Çalışmanın Yöntemi.....	6
Çalışmanın Sınırlılıkları	7
Çalışmanın Kapsamı	8
 1. BÖLÜM	9
ULUSLARARASI KURULUŞ OLARAK AVRUPA KONSEYİ VE DAYANDIĞI ESASLAR	9
1.1. Demokrasi ve Yerinden Yönetim: Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve	9
1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Merkezi Yönetimle İlişkisi	10
1.1.2. Yerindenlik (Subsidiarite) Kavramı	14
1.1.3. Yerel Demokrasi Kavramı.....	16
1.1.4. Yerel Özerklik Kavramı	19
1.1.5. Mali Özerklik Kavramı	23
1.2. Avrupa Konseyi'nin Kuruluş Amacı ve Tarihsel Gelişimi	27
1.2.1. Çalışma Esasları	30
1.2.2. Kurumsal Yapısı.....	32
1.2.2.1. Bakanlar Komitesi.....	33
1.2.2.2. Parlamenterler Meclisi	34
1.2.2.3. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi.....	35
1.2.2.4. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.....	36
1.2.3. Avrupa Konseyi'nin Diğer Danışma Organlarından Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu).....	37
1.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Kuruluş Amacı ve Tarihsel Gelişimi	39
1.3.1. Çalışma Esasları	41
1.3.2. Kurumsal Yapısı.....	43
1.3.2.1. Genel Kurul	43
1.3.2.2. Yasal Forum	44

1.3.2.3. Başkanlık Divanı	44
1.3.2.4. Büro (Encümen)	45
1.3.2.5. Meclisler	46
1.3.2.6. Komisyon Çalışmaları	47
1.3.2.7. Ulusal Heyetler ve Siyasi Gruplar	49
1.3.3. İzleme Faaliyetleri	50
1.3.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İzlenmesi	50
1.3.3.2. Bilgi Edinme Misyonu	51
1.3.3.3. İzleme Sonrası Takip Raporları	52
1.3.3.4. Seçim İzleme Raporları	53
1.3.3.5. Bağımsız Uzmanlar Grubu	53
1.4. Genel Değerlendirme	54
 2. BÖLÜM	 56
AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN DAYANDIĞI ESASLAR VE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ'NİN İZLEME MİSYONLARI	 56
2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Tarihçesi ve Gelişimi	56
2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İçeriği	63
2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İzlenmesi Misyonunun Dayandığı Esaslar	71
2.4. Avrupa Konseyi Anlaşma Serisi Diğer Yasal Belgelerinin İzleme Faaliyetleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi	74
2.5. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Bünyesinde Hazırlanan Diğer Anlaşmalar	75
2.5.1. Vatandaşların Yerel Yönetim İşlerinin Sevk ve İdaresine Katılım Hakkıyla İlgili Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü	76
2.5.2. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi	80
2.5.3. Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı	82
2.5.4. Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesi	85
2.6. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İzlenmesi Misyonu Örnek Ülke Uygulamaları	87
2.6.1. Almanya	88
2.6.2. Avusturya	91
2.6.3. Birleşik Krallık	95
2.6.4. Fransa	99
2.6.5. İspanya	103
2.6.6. Rusya Federasyonu	107
2.7. Genel Değerlendirme	110

3. BÖLÜM	112
AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ TÜRKİYE İZLEME RAPORLARININ TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER MEVZUATINA ETKİSİ.....	112
3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Yürürlüğe Girmesinin Ardından Türkiye’de Mevcut Durum	112
3.1.1. Yerel Özerklik.....	115
3.1.2. Yerel Yönetimlerin Bağımsız Karar Alabilmesi	121
3.1.3. Yerel Yönetim Organlarının Bağımsızlığı ve Seçimle İşbaşına Gelme	125
3.1.4. Yerel Yönetimlerin Korunması ve Güçlendirilmesi	130
3.1.5. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği	136
3.1.6. Yönetişim	141
3.2. YBYK’nin Türkiye İzleme Misyonlarının Yerel Yönetimler Mevzuatı Üzerindeki Etkisi	146
3.3. AYYÖŞ Ek Protokolünün Türkiye’deki Yerel Yönetimler Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi	157
3.4. Genel Değerlendirme	160
SONUÇ.....	163
KAYNAKÇA	168
ÖZET.....	199
ABSTRACT	200

KISALTMALAR

AB :	Avrupa Birliği
AK :	Avrupa Konseyi
AK BK :	Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi
AK PM :	Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AK YBYK :	Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
AYYÖŞ :	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Böl. :	Bölüm
Çev. :	Çeviren
D. :	Dergi(si)
Der.:	Derleyen
d. :	Date
ed.:	Editör
p. :	Page
s. :	Sayfa
TBB:	Türkiye Belediyeler Birliği
VB:	Vilayetler Birliği

YABANCI DİLDEKİ KARŞILIKLAR

Conference of Local Authorities of Europe	Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı
Conference of Local and Regional Authorities of Europe	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı
Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı
Committee on Local Structures and Finances Komitesi	Yerel Yapı ve Finans İzleme Komitesi
Monitoring Committee	
Council of European Municipalities and Regions	Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi
European Charter of Municipalities	Avrupa Belediyeler Şartı
Protection and Development of Local Authorities	Yerel Yönetimlerin Korunması ve Geliştirilmesi
Council of Europe Action in Favour of Local Autonomy	Yerel Özerklik Lehine Avrupa Konseyi Eylemi
Declaration of Principles on Local Autonomy Bildirgesi	Yerel Özerklik İlkeleri
Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government	Vatandaşların Yerel Yönetim İşlerinin Sevk ve İdaresine Katılım Hakkıyla İlgili Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü

GİRİŞ

Çalışmanın Araştırma Problemi

Avrupa Konseyi (AK), İkinci Dünya Savaşı'nın ardından bütünleşik Avrupa fikrini demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları çerçevesine oturtarak 1949 yılında kurulmuş ve 70 seneyi aşan süredir Kıta'nın en önemli uluslararası kuruluşu olarak faaliyetlerde bulunmaktadır. AK, Avrupa'da demokratik değerlerin geliştirilmesi ve savunulmasına, standartların konulmasına öncülük ettiğinden demokrasi platformu, demokrasi okulu veya "demokrasi kulübü" olarak adlandırılmaktadır. Sözleşme, protokol ve kısmi anlaşmalarıyla üye ülkeler için AK adeta bir laboratuvar görevi görmekte ve reformların yapılmasında ülkelere hukuki çözüm yolları konusunda katkı sunabilmektedir.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'nın bütünleşmesi ve Avrupa devletleri arasındaki işbirliği ve bölgesel kalkınmasının sağlanması için ortaya çıkan kurumsal yapılara destek vererek pek çok Avrupa kurumunun oluşmasında rol oynamıştır. 9 Ağustos 1949 yılında Avrupa Konseyi'ne katılarak kurucu ülkeleri arasında anılmaya başlanan Türkiye, AK'nin danışma organlarından birisi olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (YBYK) bünyesinde de yer almaktadır.

AK YBYK hazırlanarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye devletlerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), yerel demokrasi ilkelerini savunan; yerel özerklik kavramını teorik çerçeveden çıkarıp, hukuk kapsamında ele alınmasını sağlayan bir uluslararası sözleşmedir. AYYÖŞ'ü imzalayarak yürürlüğe koyan ülkelerin (Bütün AK üye ülkelerinde imzalanarak yürürlüğe koyulmuştur) yasal mevzuatlarının buna uygun olarak düzenlenmesi beklenir.

AYYÖŞ, Türkiye'de 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanarak 1993 yılında yürürlüğe koyulmuştur. AYYÖŞ'ün yürürlüğe girdiği tarihten yerel yönetimler reformu

alışmalarının başladığı 2004 yılına kadar mevzuatını AYYÖş'e uygun hale getirmek için aktif çalışmalarda bulunulmamıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu beraberinde bir dönüm noktasına ulaşan Türkiye'de AK YBYK tarafından düzenli izleme ziyaretleri gerçekleştirilmekte ve AYYÖş'n yükümlülüklerinin izlemesi raporları hazırlanmaktadır.

AYYÖş ile Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatı ve yerel demokrasi konusu, şimdiye kadar pek çok araştırmacı tarafından incelenmiş, oldukça fazla sayıda makale ve kitap yayımlanmış, yerel yönetimler mevzuatı, demokratikleşme, âdemi merkeziyetçiliğin algılanış biçimi, mali zerlik ve benzeri yönleriyle analiz edilmiştir. Ancak, AYYÖş'n Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatına olan etkileri, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin (YBYK) izleme misyonu ve hazırlanan izleme raporları çerçevesinde çalışmalara konu edilmemiş, konu bu açıdan ele alınmamıştır.

AK yesi tüm ulusal hükümetlerde AYYÖş onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Ancak, ekinceler koyularak da olsa, tüm ye ülkelerin onayladığı sözleşmenin uygulanması tüm ye ülkelerde aynı değildir. AYYÖş uygulanmasında farklılık olmasının temel sebebi, ye ülkelerdeki kurumsal ve örgütsel yapıardan kaynaklanmaktadır. Bu farklılıkların belirli bir kısmı, belediyelerin faaliyet gösterdiği ulusal bağlamla açıklanmaktadır. Bu nedenle izleme misyonları tek bir kanal üzerinden gerçekleştirilmekte, yerel ve bölgesel yönetimlerin AK ye ülkelerinde demokratik, insan haklarına saygılı ve birbirleriyle uyumlu yapılarının olması sağlanmaya çalışılmaktadır

Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olma misyonu taşıyan YBYK, AYYÖş'n doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamaktan sorumlu bir meclisidir. YBYK izleme misyonu raporları, tıpkı diğer uluslararası kuruluşlarda görüldüğü üzere, öncelikle durumu yerinde analiz etmek, yerel yönetimlere ilişkin mevzuatın uygulamadaki etkilerini görmek ve genel olarak ilgili alanlarda iyileştirmelere katkı sunmak amacıyla hazırlanır, ye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasi konularında yapıcı bir siyasi

diyalogun kurulması sağlanır. YBYK ülke izleme misyonları üye ülkelere düzenli şekilde¹ gerçekleştirilir. Bu faaliyetler neticesinde YBYK, üye ülkelerde yerel demokrasinin uygulanmasına ilişkin tavsiye karar ve ilke karar metinlerini hazırlayarak Genel Kurul oturumlarında görüşür ve kabul edilen raporlar; tavsiye karar olarak AK Bakanlar Komitesi'ne (BK) gönderilir ki üye devlet ile paylaşma sorumluluğu, AK BK'nindir. İlke kararlar ise AK bünyesinde saklanan ve AK organlarını muhatap alan kararlardır. YBYK, hazırladığı tavsiye karar metinleriyle üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması ve AYYÖŞ'e uyum için alınması gereken önlemleri gösterir. Bu açıdan YBYK'ya, alanda faaliyet gösteren diğer uluslararası kuruluşlardan farklıdır.

AYYÖŞ'ün Türkiye'deki yerel ve bölgesel yönetimler mevzuatına olan katkısı yadsınamaz bir gerçektir. Ne var ki AYYÖŞ'ün kabul edilmesinin ardından, 2004 yılına kadar herhangi bir reform çalışmasının yürütülmediği Türkiye'de, bu tarihten itibaren gelişmelerin yaşanmasının pek çok nedeni vardır. Bu nedenlerden birisi, şüphesiz 2002 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nde hükümet değişikliğinin yaşanması ve ardından AB ile olan ilişkilerin geliştirilmesidir. Bir diğer neden ise, YBYK bünyesinde hazırlanan 1997 ve 2001 tarihli AYYÖŞ'ün izlenmesi raporları referans metinlerinin, Türkiye'deki yerel demokrasiye sunduğu katkıdır. Nitekim AYYÖŞ, Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatının düzenlenmesi için itici güç oynayan ve 2000'li yıllarda bu sürece gidilmesini sağlayan uluslararası referans belgelerinin başında gelmektedir.

¹ YBYK izleme misyonları, üye ülkelerde izlenirken periyodik olarak belirli zaman dilimi için gerçekleşmez. Örneğin, Türkiye'de ilk kez 1997 yılında gerçekleştirilmişken Fransa'ya ilk misyon 2000 yılında yapılmıştır. Türkiye'ye toplam 5 dönemde izleme misyonu ziyareti gerçekleştirilmiş ve rapor hazırlanmıştır ancak Almanya'da ilk ve son misyon 2012 yılında gerçekleşmiştir. Bu nedenle düzenli aralıklarla söz öbeğinin her ülke için karşılığı aynı değildir.

Çalışmanın Önemi

Bu tez, Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatını AYYÖŞ çerçevesinde değerlendirecektir. Bunun yanında bu çalışma; YBYK tarafından hazırlanan AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonu referans belgelerinin Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatına olan etkisi analiz edecek ve fazla incelenmemiş bir veri grubunu ve farklı bir ilişkiyi değerlendirecektir. AYYÖŞ'ün ve YBYK izleme misyonlarının dayandığı esaslar bu çalışmanın konusunu oluştururken, çalışma altı ana başlık etrafında ele alınarak tartışılacaktır. Bu başlıklar: yerel özerklik, bağımsız karar alabilme, organların bağımsızlığı ve seçimle işbaşına gelme, yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi, mali özerklik ve yönetim kavramlarıdır. Bu kavramlar AYYÖŞ'ü ve Türkiye'deki mevzuatı şekillendirdiği gibi gelecekte yararlanılabilecek fikirleri de ortaya çıkaracaktır.

Çalışmanın Amacı

Tezin ana amacı, AYYÖŞ esasları doğrultusunda izleme misyonlarını sürdüren YBYK'nin hazırladığı misyon raporlarının, özellikle de tavsiye kararlarının Türkiye'deki yerel mevzuat üzerindeki olası etkilerini incelemektir. Bu amaçtan hareketle Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatının yapısı, AYYÖŞ ilke ve fikirleriyle ne derece örtüştüğü, hangi noktalarda eksik kaldığı ve YBYK izleme misyonu raporlarındaki en geniş eleştirilerin nedenleri belirlenecektir.

Çalışmanın Araştırma Soruları

AK'nin misyonu nedir? Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin dayandığı esaslar nelerdir? YBYK izleme misyonun dayandığı esasların çerçevesi ve kapsamı nedir? YBYK kararları siyasi kararlar mıdır? YBYK izleme misyonlarının üye

lkelerdeki olası etkileri nelerdir? YBYK'nin Türkiye'deki yerel yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarındaki etkileri neler olmuştur? Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatı AYYş'e hangi açılardan riayet etmekte, hangi açılardan etmemektedir? Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatının felsefesiyle AYYş örtüşmekte midir? İzlenen politikalarda YBYK'nin rolü nedir? Genel olarak yerel yönetimler mevzuatı AYYş felsefesinden ne kadar ve nasıl etkilenilmiştir? Türkiye'deki mevzuat ile AYYş'teki çelişkiler nelerdir? Bu soruların yanıtları aranacaktır.

Çalışmanın Varsayımları

Bir ülkede demokratik gelişimden bahsedilebilmesi için o ülkedeki yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiye dikkatle bakmak gerekir. Yerel yönetimlerin, demokratik yönetim ilkelerine yaptığı esas katkı, merkezi yönetimin yaptırım gücü karşısında kurduğu denge unsurudur. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki dengenin uluslararası bir sözleşmede kurulması amacıyla yürürlüğe giren AYYş'n hükümlerine uyum, YBYK tarafından izlenmektedir. Bu izleme çerçevesinde;

- AYYş'n dayandığı esaslar neticesinde AK ye devletlerinde uygulanabileceği, tam manasıyla uygulanması halinde yerel demokrasinin sağlanacağı,
- AYYş'n dayandığı esasların Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatına etki ettiği,
- AYYş'n Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatını demokratik bir hale getirdiği veya getireceği,
- YBYK bünyesinde hazırlanan misyon raporlarının ye ülkelerde – bu çalışma için Türkiye'de – yerel yönetimler mevzuatına etki ettiği,

- YBYK'nin Türkiye'de yerel yönetimler mevzuat açısından modern demokratik-yerel yönetimler için öne çıkarılan terminolojiye yer verdiği,
- YBYK izleme misyonu raporları tavsiye kararlarının uygulanması halinde Türkiye'de yerel demokrasinin sağlanacağı,
- AYYÖŞ'e koyulan çekincelerle ilgili Türkiye tarafından ilgili hukuki düzenlemeler yapıldığı, bu çalışmanın temel iddialarıdır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu tez çalışması için Türkçe, İngilizce ve Fransızca kaynaklarda bir literatür taraması yapılmış, AK ve YBYK kaynakları, raporları, tavsiye karar ve ilke kararları ve açıklayıcı memorandumları incelenmiştir. AYYÖŞ'ün kavram ve felsefesini içeren yazın taranmış; kitaplardan, makalelerden, AK ve YBYK yasal belgelerinden, konferans-sempozyum metinlerinden, raporlardan, Bağımsız Uzmanlar Grubu tarafından hazırlanmış görüşlerden ve daha önce bu konuda yazılmış sınırlı sayıdaki tezden yararlanılmıştır. Birinci el kaynaklara ulaşmak için YBYK internet sitesi incelenmiş web sitesindeki raporlara ulaşılmıştır. Anayasa ve 2005 yılından itibaren yürürlüğe girmiş Kanunlar analiz edilmiş, değişikliğe uğrayan Kanun metinleri de atlanmamıştır. Türkiye'de belediyeleri ilgilendiren yargı kararları da değerlendirilmiştir. Yardımcı kaynak olarak, AYYÖŞ'ün hazırlandığı günden itibaren kaleme alınan gazete haberleri, belediye yayınları ve makaleler incelenmiştir. Yerel özerklik, izleme misyonu, yerel özerkliğin esasları gibi anahtar sözcükleriyle aramalar yapılarak konuyla ilgili yayınlanmış haber, köşe yazısı, makale ve röportajlara ulaşılmıştır.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Yerel yönetimlerden, demokratik kurum olarak bahsedebilmek için, yerel yönetimlerin sahip olması gereken birtakım temel unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar; “yerel yönetimlerin karar organlarının bağımsız oluşumu”, “bu organların bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmaları”, “aldıkları kararları bağımsız bir biçimde uygulayabilmeleri”, “halkın bu karar süreçlerine aktif olarak katılabilmesi ve kararlara etkide bulunabilmesi”, “yerel yönetimlerin halka açık yönetim anlayışını benimsemesi ve halk tarafından denetlenebilmesi” ve “merkezi yönetimden ayrı görev, yetki ve sorumluluklarının olması ve mali açıdan özerk olmaları” şeklinde belirtilebilir. Buradan yola çıkılarak AYYÖŞ, -bu çalışmada- altı ana başlık üzerinden tartışılmıştır. AYYÖŞ’ün 2, 3, 4 ve 5’inci maddelerinin ele alındığı “Yerel Özerklik” kavramı; 3.1, 4.5, 4.6, 6.1, 6.2, 7.1, 10.2 ve 10.3’üncü maddelerin ele alındığı “Bağımsız Karar Alabilme”; 3.2, 7.1 ve 7.3, 10.2 ve 10.3’üncü maddelerin ele alındığı “Organların Bağımsızlığı ve Seçimle İşbaşına Gelme”; 8 ve 11’inci maddelerin ele alındığı “Yerel Yönetimlerin Korunması ve Güçlendirilmesi”; 9’uncu madde ve tüm fıkralarının ele alındığı “Mali Özerklik” kavramı ve son olarak da Önsöz bölümü ile 4.6, 5 ve 10.1’inci maddelerin ele alındığı “Yönetişim” kavramı ana başlıklar olarak belirlenmiştir.

YBYK’nin Türkiye’de gerçekleştirdiği izleme misyonları sonucunda hazırlanan referans belgelerinin Türkiye’nin yerel yönetimler mevzuatına olan etkisinin analiz edildiği bu çalışmada, YBYK’nin 1997 ve 2001 yıllarında hazırladığı izleme raporları ve tavsiye kararları, yerel yönetimler mevzuatı reformu öncesinde tamamlandığı için bu çalışmada kapsam dışında bırakılmıştır. Aynı şekilde, YBYK’nin 2019 yılında gerçekleştirdiği 2019 yılı mahalli idae seçimleri seçim izleme misyonu raporu da seçim sistemine ve seçim gününe odaklı bir rapor olduğu için bu çalışma dışında bırakılmıştır. Son olarak bu çalışmada, Türkiye’de bölgesel yönetimlerin varlık göstermemesi ve YBYK izleme raporlarında da bölgesel yönetimlere atıfta bulunulmaması nedeniyle

bölgesel yönetimler ve bölgesel özerlik kavramlarına değinilmemiştir. Bunun yanında çalışma içinde, köy ve mahalle yönetimlerinin geniş anlamda ele alınması düşünülmüş ancak bunun detaylarına inilememiştir.

Bu çalışmada, yerel özerklik kavramı ve AYYÖŞ'ün Türkiye'de uygulanması, belediyeler üzerinden tartışılmıştır. Yerel özerklik, yerinden yönetim ilkesi, yerel demokrasi kavramları belediyeler merkezinde ele alınmış; İl Özel İdareleri de tartışmaya dâhil edilmiş ancak bu iki yapı dışına çıkılmamıştır.

Çalışmanın Kapsamı

Çalışmada öncelikle AK tanıtılacak, AK'nin dayandığı esaslar, organları, çalışma esasları ve misyonu aktarılacaktır. AK'nin ardından YBYK için de aynı kapsamda bilgilere yer verilecek, bu kez YBYK'nin kurumsal ve tarihsel gelişimi, YBYK'nin kuruluş esaslarına değinilecektir. YBYK, o dönemki adıyla Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı, bünyesinde hazırlanan AYYÖŞ'ün tarihsel gelişimi ve dayandığı esaslar kuramsal açıklamalar ortaya konulacak ve AYYÖŞ ekseninde YBYK'nin ve izleme misyonlarının dayandığı esaslar detaylı biçimde incelenecektir. AYYÖŞ'ün dayandığı esaslar incelenirken, YBYK Bağımsız Uzmanlar Grubu üyeliği görevini üstlenen Ruşen Keleş, Christ Himsworth, Anna Gamper, Robert Hertzog ve hâlihazırda bu görevi sürdüren Angel Manuel Moreno'nun çalışmaları ele alınmıştır. Tezin, analiz bölümünü içeren üçüncü kısmında, AYYÖŞ'ün yürürlüğe girmesinin ardından Türkiye'de mevcut durum, YBYK izleme misyonlarının yerel yönetimler mevzuatı açısından değerlendirilmesi ve AYYÖŞ Türkiye'de izleme misyonlarının yerel yönetimler mevzuatına etkisi incelenerek tezin hipotezlerinin doğrulanıp doğrulanmadığının analizi yapılacaktır.

1. BÖLÜM

ULUSLARARASI KURULUŞ OLARAK AVRUPA KONSEYİ VE DAYANDIĞI ESASLAR

1.1. Demokrasi ve Yerinden Yönetim: Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve

Tarihin en uzun ve yıkıcı savaşlarına sahne olan Avrupa Kıtası'nda, gerçekleştirilmesi güç Avrupa bütünleşmesi ideali ilke olarak benimsenerek, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından pek çok uluslararası organizasyonun kurulmasıyla bütüncül Avrupa ideali desteklenmiştir (Öncü ve Cevizliler, 2013: 20). Avrupa Konseyi (AK) (1949), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) (1949), Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (sonradan Avrupa Birliği-AB) (1951) ve Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı (AGİT) (1973) gibi uluslararası kuruluşlar, Avrupa kıtasında barış, işbirliği ve kalkınma faaliyetlerini; demokrasi, insan hakları, devletlerarası işbirliği, hukukun üstünlüğü ve eşitlik gibi kavramlar üzerinden tanımlamıştır.

1949 yılında kurulan AK, önce insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü hususunda, ilerleyen dönemlerde de yerel demokrasi hususunda Avrupa kıtasında standartlar oluşturmuştur, halen çalışmalarını sürdürmektedir. Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren uluslararası sözleşmeler hazırlayan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (YBYK), sözleşmelerin üye ülkelerde uygulanmasını sağlama görevini de üstlenmektedir (Güleç Solak, 2016: 199).

AK ve YBYK'nin esasları, kurumsal yapıları ve dayandığı ilkeler ile ilgili tartışmalar gelecek bölümlerde sürdürülecektir. Bu bölümde, özellikle AK ve YBYK'nin temel değerlerini oluşturan yerel yönetim kavramı, yerel özerklik (veya özerk yerel yönetim), yerel ve bölgesel demokrasi, mali özerklik ve yerindenlik (subsidiarite) kavramları analiz edilecektir.

1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Merkezi Yönetimle İlişkisi

Merkezi ve bölgesel yönetim düzeyi dışında, yerel nitelikli ve ortak kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kurulan yönetime yerel yönetimler adı verilmiştir. Yerel Yönetim; siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç Ortaçağlar Avrupa'sının ürünüdür (Ortaylı, 2000: 1). Bu durum da yerel yönetimler ile ulus devletlerin birbirine yakın zamanda ortaya çıktığını göstermektedir. Bir ülke sınırları içerisinde, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve bu ihtiyaçları gidermek üzere vergi toplama yetisine sahip olan (Şengül'den aktaran Usta, vd., 2017: 74) yönetim birimlerinin bulunması şarttır. Vergilerle oluşturulan mali kaynak, yine vatandaşların ihtiyaçları için devlet eliyle yönetilir. Devlet, pek çok hizmeti gerçekleştirmek için merkezi ve yerel düzeyde kurulan yönetim birimleri aracılığıyla vatandaşa ulaşır ve geniş bir yelpazede hizmet sunar (Arslan, 2005: 190). Ancak, süreç boyunca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkinin tartışmalı bir konu olduğu ve farklı ülkelerde farklı uygulamayla anlayışın yer aldığı da görülmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim, ideal olarak, birbirinin güçsüz taraflarını tamamlamayı hedefleyen ve vatandaşa en iyi hizmeti götürmeyi amaçlayan yönetim biçimleridir. Bu iki yönetim birimi arasındaki ilişkinin temelini işbirliği, koordinasyon ve karşılıklı yardımlaşmayla bağlantılı olması beklenmektedir (Parlak, 2014: 15-16; Panasyuk, 2018: 128). Ne var ki bu iki yönetim birimi, zaman zaman birbirinin karşıtı olarak görülebilmekte ve devlet içinde çekişmelerin sahne olduğu bilinmektedir (Güneş, 1996: 86). Hâlbuki demokratik toplumlarda yerel yönetim veya merkezi yönetimin tercih edilmesi söz konusu değildir ve herhangi birinin tek başına ve mutlak varlığının kabul görmediği anlaşılmaktadır. Bu nedenle de Özer ve Ayhan'ın (2018: 446) aktardığı üzere bu iki yapı arasında denge mekanizmasının kurulması, devletin kurumsal yapısına ve birey olarak vatandaşın yararına olacaktır.

Eryılmaz'dan aktaran Berkün'e (2017: 641) göre, merkezi yönetim veya merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alan organları aracılığıyla yürütülmesi ve bu hizmet ve faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kamusal gücün de yine merkezde toplanması anlamına gelmektedir. Merkezi yönetimin temel gayesinin, devletin egemenliği üzerinden tartışıldığı görülerek, egemenliğin sürdürülebilirliğini sağlamak için genel kararların tek bir yerden alınması; kamu politikalarının bu merkez tarafından hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi üzerine yoğunlaşır. Ne var ki bu durumda, özellikle coğrafi olarak büyük ülkelerde daha küçük yerleşim birimlerine yeterince hizmet götürülememesi ve vatandaşların kamu hizmetlerinden yoksun kalmasına yol açabilmektedir. Bu açıdan bakılarak, yerinden yönetim birimlerinin varlıklarının elzem hale geldiği (Güven, vd., 2017: 197) sonucuna varılmaktadır.

Yerel düzeydeki kamusal hizmet ve faaliyetleri yerine getirmek amacıyla örgütlenen yerel yönetimler, âdemi merkeziyet (Keleş, 2020: 47) kavramıyla da anılan ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan birimlerdir. Yerel yönetimler, zaman zaman, merkeziyetçiliğin tam karşıtı olarak düşünülmekte ve devletin bütün görevlerinde karar ve icra yetkilerinin başka organ ve müesseselere aktarılması şeklinde tanımlanabilmektedir (Abadan'dan aktaran Çelik, 2020: 23). Kamu hizmetlerinin daha etkin sunulabilmesi için kurulan ve merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden ayrı (Güven, vd., 2017: 191) bu yönetim birimleri, Özden'e göre (2013: 10) merkezi yönetim tarafından bazı kurum ve coğrafi birimlere sağlanan özerklik üzerinden de düşünülebilir.

Keleş'in (2016: 27-28) aktarmış olduğuna göre yerel yönetim kavramı, yetki genişliği ve yerinden yönetim kavramları çerçevesinde düşünülmekte ve uygulanmaktadır. Yetki genişliği, merkezi yönetim tarafından yerel yönetime, belli işlevlerin yerine getirilmesi amacıyla bir ya da daha çok yetkinin kendi adlarına kullanılması için devredilmesidir. Burada gerçek anlamda bir yerinden yönetimden

bahsedilememektedir zira yerel yönetimler merkezi yönetimin yürütme organı konuma yerleştirilmişlerdir. Bu nedenle de yetki genişliği, âdemi merkeziyetçiliğin değil merkeziyetçiliğin bir türü olarak değerlendirilir.

Gerçek anlamda bir yerinden yönetimden bahsedebilmek için yerel yönetim biriminin yasalar çerçevesinde oluşturulmuş olmaları ve idari, siyasal ve mali yetkilere sahip olmaları beklenir (Panasyuk, 2018: 133; Keleş, 2016: 57). Asıl olan yerel yönetimin, kendi işlemlerini merkezden bağımsız olarak karar alması ve uygulamaya geçirmesi hedeflenir. Böylece, yerinden yönetim ile merkezi yönetimin dışında daha tarafsız ve özerk kuruluşların görev almaları sağlanır. Dolayısıyla bu tanım hem siyasi açıdan hem de yönetsel açıdan yerinden yönetimi kapsayacak şekilde geniş bir anlamı ifade eder (Çelik, 2020: 23; Nemec ve de Vries, 2015: 249).

Yerel yönetim kavramı olarak, devletin sınırları içerisindeki vatandaşların ihtiyaç duyduğu gereksinimlere hızlı ve etkili şekilde ulaşabilmesi için hukuk düzeni içerisinde ve Anayasal sınırlara dayandırılmalıdır. Bir yerel yönetimin, kurulu olduğu ülkenin Anayasa sınırları içinde her türlü faaliyette bulunma yetkisine sahip olması, devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en az seviyeye indirilmesini sağlayarak, yerelde hizmet bekleyen halkın yararına bir uygulama olarak uluslararası standartlara da uygun hale gelecektir (Karanfiloğlu, 2000: 70). Bu noktada merkezi yönetimin tarafından yapılan ve yerel yönetim üzerindeki denetimin sınırlarının çerçevesi analiz edilmelidir.

Denetim, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkisini belirleyen en önemli uygulamanın başında gelir. Özer'e göre (1993: 29) denetimin temel amacı, belirli bir yapı içinde amaçlarını gerçekleştirme derecelerinin saptanmasıyla o örgütün etkinlik düzeyini yükseltmek ve amacın en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlamaktır. Belirli idealler çerçevesinde işlemesi amaçlanan mekanizmanın, zamanında ve verimli şekilde sürdürülebilmesi gereklidir. Bu noktada yerel yönetimlerin hizmetlerinin, merkezi yönetim tarafından denetlenmesi hususu giderek; merkezi yönetimin yerel yönetimler

üzerindeki bir yetkisinden söz edilmesine olanak verir. Bir diğer ifadeyle denetim, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki iktidar ilişkisini gündeme getirerek yerel yönetimlerin bağımsızlığının merkezi yönetimin denetim yetkisi üzerinden tartışılmasına neden olur. AK üye ülkeleri dâhil hemen bütün ülkelerde yerel yönetimler devlet yapısı içerisinde, egemen siyasi yapıya bağlı olan bir denetime tabii tutulmaktadırlar (Ekici ve Toker, 2005: 6-7).

Merkezi yönetimin tarafından gerçekleştirilen denetimin ve yerel yönetimin üzerindeki sınırı, pek çok çalışmada yer alır. Hiyerarşik yapı içerisinde üst konumdakilerin astlarını denetlemeleri, iç denetim sistemine dâhildir (Ekici ve Toker, 2005: 7). Yerel yönetimin doğası gereği merkezi yönetimin astı konumunda değerlendirilemeyeceğinden, iç denetim ancak yerel yönetimlerin kendi organları tarafından sürdürülen sürece karşılık gelmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin denetiminden bahsedilirken, ideal olan, yönetimin yargısal denetimidir ve yönetsel denetim (vesayet), Anayasa ve yasalara uygunluk denetiminin üzerine çıkmamalıdır (Aktan, 2005: 4). Yargısal denetimde, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı araştırılır ve bu eylem ve işlemlerinin yerindeliğinin denetimi, yargı denetiminin dışında kalmalıdır (Ünal, 2016: 115).

Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerindeliğinin denetimi (idari vesayet), Eroğlu'dan aktaran Çelik'e (2020: 58) göre, merkezi yönetim tarafından kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde kontrol etmek ve yerel yönetimlerin kararlarını bozabilme yetkisini ifade etmektedir. Hâlbuki Yalçındağ'dan aktarıldığına göre, ilke olarak yerel demokrasiyi ilgilendiren, siyasal nitelikli ve yerel topluluğa ait bir denetim türü (Çelik, 2020: 65) olması nedeniyle, merkezi yönetim tarafından bu yetkinin kullanılması, yerel yönetimin sınırlarını ihlal etmesine sebep olmaktadır.

Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında bağımsız yapılar olarak kabul edildiğinde, merkezi yönetimin denetleme yetkisinin bir ast

üst ilişkisinin dışına çıktığı görülür. Bu durumda denetim, yukarıda aktarıldığı üzere Anayasa ve yasalara uygunluğun denetlendiği yerindelik denetimi halini alır ve bu uygulamada yerel yönetimlerin özerk yapılarına müdahale sınırına yaklaşabilir. Buna ek olarak Geray'ın (2018: 198), altını çizdiği üzere, idari vesayet kavramı bir “yönetmel korumanlık”tır ve kendini yönetemeyen kurumlar yerinde yönetim ve karar alma sürecini bir başkası (kurum) tarafından sürdürür. Oysaki merkezi yönetimin, kendi istediğini yerel yönetimin isteği üzerine koyarak hareket etmemesi beklenir ve yerindenlik denetimi veyahut idari vesayet, merkezi yönetimin denetim yetkisi dâhilinde olmamalıdır. Aksi halde, ilerleyen bölümlerde tartışılacak yerel demokrasi ve özerklik kavramları, yerel yönetimler için geçersiz olacaktır.

Hizmetlerin yerel eliyle sunulması fikrinin yaygınlık kazanması, 1970'li yılların ikinci yarısından sonra hız kazanmıştır (Uysal ve Atmaca, 2018: 415). Bu tarih itibarıyla çeşitli uluslararası kuruluşlarda da yerel yönetimleri ilgilendiren çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. Bu çalışmalar, Özer ve Ayhan'ın (2018: 429) aktardığına göre, yerel ve merkezi yönetim arasındaki etkileşim ve sorumluluğun nasıl dağıtıldığı ve gerektiğinde etkileşimi kolaylaştıracak mekanizmaların kurulması çerçevesinde sürdürülmüştür. AK başta olmak üzere pek çok uluslararası kuruluş, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusuna ağırlık vermiş ve üye ülkelerinde güçlü yerel yönetimlerin kurulmasını sağlamıştır (Sadioğlu, 2013; 637). Yine de, güçlü yerinden yönetim geleneğine sahip ülkelerde dahi zaman zaman yerel yönetimlerin işleyişinin antidemokratik olduğu yönünde çeşitli eleştirilerin gündeme geldiğine de dikkat çekilmektedir (Keleş, 2016: 90).

1.1.2. Yerindenlik (Subsidiarite) Kavramı

Kelime anlamı itibarıyla “yerellik”, “yerindelik”, “hizmette yerellik”, “ikincil durumda bulunma”, “yardımcılık” veya “yetki ikamesi” anlamlarına gelen subsidiarity,

yerel hizmetlerin yerel halka en yakın yerde sunumunu ifade eder (Keleş, 1998-b: 8; Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 29). 1990'lı yıllardan itibaren tartışılmaya devam eden yerindenlik ilkesinin; 1980'li yıllarda ortaya çıkan küreselleşme ve bölgeselleşme veya bölgeselcilik üzerinden tartışıldığı görülmektedir. Yerindenlik ilkesi, uluslararası kuruluşlar bünyesinde ve AB içinde sıklıkla tartışılmakta ve bu kurum ve kuruluşların yasal belgelerinde yer almaktadır. Subsidiarite sözcüğü, ilk kez 1992 tarihinde Maastrich'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda yer almıştır (Demir ve Karakütük, 2003: 73) ve AB'nin politika üretme ve yasa yapmadaki rolü açısından özellikle önemlidir (Aden, 2021: 91). İlkenin AB hukuk sisteminde güçler ayrılığı ilkesini destekleyici bir denge yaratmak amacıyla ortaya çıktığı anlaşılr (Ferraris ve Frinzi, 2021: 90). İlke, AK bünyesinde ekonomik açıdan; AB içinde ise siyasal açıdan hüküm ifade etmektedir.

Yerindenlik, devlet sınırları içinde merkezi yönetimden yerel yönetime doğru hareket eden yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder (Karakılçık ve Özcan, 2005: 8). Subsidiarite ilkesi, ideal olarak, önce bireyle toplum arasındaki ilişkiyi, ardından da toplumla kurumlar arasındaki ilişkiyi düzenler. Böylece, toplumla iktidar arasında yetki dağılımı gerçekleşmiş olur. Aynı şekilde kendi girişimleri ve kendi olanaklarıyla uygulayabilecekleri yetkilerin de bireylerden; bir topluluk olarak vatandaşa verilmemesi beklenir.

Kamu hizmetlerinin basit olarak sunulması, yerindenlik ilkesi için yeterli değildir. Bunun için, hizmetin aynı zamanda en uygun ölçekte gerçekleştirilmesi ve kamu gücünün yerele doğru hareket etmesi öngörülür. Bu nedenle de subsidiarite ilkesi, özellikle güçlü merkezi yönetimlerin ve sınırları kalın çizgilerle belli devletçilik ilkesinin bulunduğu ülkelerde uygulanabilmesi için sosyal ve kültürel bir gelişime ve Anayasa ve yasalarda düzenlemelere ihtiyaç duyulur (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 30).

Hizmette yerellik ilkesinin yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki yetkilerin belirlenmesi ve uygulanması aşamalarında da rol oynadığı fikrine ulaşılmaktadır.

Bununla birlikte, hizmette yerellik idealinin arkasındaki fikir; her iki tarafın da görev paylaşımı konusunda uzlaşmasıdır (Çelik, 2021: 365). Bir yönetimin daha fazla katılımının diğerinin zararına olduğu düşünülmeden, yönetim birimleri arasındaki görev paylaşımının, vatandaşa yakın olana doğru artması, ideal olandır (Ferraris ve Frinzi, 2021: 90-91) ve uzmanlaşma gereklidir.

Avrupa Devletlerinde genel olarak, merkezi yönetimin genel yetkili, yerel yönetimlerin ise ikincil yetkili idari birimler olduğu görülür. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin ve verimin artırılması ve görevsel bütünlüğün sağlanması yerindenlik ilkesinin uygulanmasıyla doğru orantılı olarak artacaktır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 14-15). Bununla birlikte, yerindenlik ilkesinin en fazla tartışıldığı ülkenin Almanya olduğu (Coşkun, 2007: 12), ancak yerindenlik ilkesinin uygulama ve analiz aşamalarında net sınırlarının belirlenemediği için kesin uygulama geliştirilemediği eleştirilerine de ulaşılmaktadır.

Yerindenlik ilkesi, merkez ile yerel arasındaki güç ilişkileri üzerine sürmekte olan tartışmalara yeni bir ivme kazandırmıştır. Aynı zamanda ve benzer tanımlı görevlerin, yerel, bölgesel ve ulusal yetkililer arasında dağıtılmasına yönelik teknik bir ilkedir. Devlet müdahalesinin şeklini inisiyatif teşvik edecek şekilde değiştirmeye davet eden bu tanımda, bir hizmetin merkezi yönetimin tekelinden çıkarılması ve uygun olan görev ve sorumlulukların yerele delege edilmesini teşvik etmektedir (COE, n.d.-i).

1.1.3. Yerel Demokrasi Kavramı

Demokrasi kavramı, günümüz devletlerinin yönetim sistemi için ayrılmaz bir parça olarak görülmektedir. Demokrasi kavramının günümüz toplumlarının sosyal ve siyasal yaşamlarına doğrudan yerleşmesi nedeniyle yerel yönetimlerin öneminin de her geçen gün arttığı bilinmektedir (Bayrakçı, 2018: 91-92; Panasyuk, 2018: 124). Bu nedenle de

demokrasiyle yerel yönetimlerin eş zamanlı olarak ortaya çıkmasının tamamen rastlantısal olduğu fikrini savununan düşüncenin aksine, bu çalışma boyunca demokrasinin yerel yönetimler ile anılması gereken bir kavram olduğu görüşüne yer verilecektir.

Demokrasi kavramının hayata geçirilebilmesi için kavramın yerel düzeyde uygulanmaya başlaması önemlidir. Yerel ve bölgesel demokrasinin varlığı, aynı zamanda demokrasinin ulusal düzeyde de etkinliğini geliştirici özellik taşır. Demokrasinin sağlanması ve sürdürülmesi, yerelde hayat bulmasına bağlıdır (Çelik, 2008: 96).

Yıldırım'dan aktaran Usta'ya göre (Usta, vd., 2008: 96), yerel demokrasi; yerel halkı doğrudan ilgilendiren ve sorunlarına çözüm önerileri getirebilecek, bunları tartışıp karara bağlayabilecek ve iyi uygulamaları yürürlüğe koyabilecek küçük ölçekli dünya olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özgürlüğü; katılım ve etkinlik kavramlarıyla birlikte anılarak yerel yönetimlerin demokratikleşmeleri sağlanacaktır (Görmez, 1997: 68-69). Kavramın gelişmesinde de halkın yerel yönetimlere en yüksek düzeyde katılımı hedeflenmektedir.

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta aldıkları rol gerekse kamu hizmetlerinin yerelde vatandaşa ulaştırılması için yüklendikleri misyon sebebiyle, yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk ayağını oluşturmakta (Toprak, 2004: 13); bu da yerel yönetimler ile demokrasi arasında sıkı bir bağ kurulmasını sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları aracılığıyla, dışarıdan bir karışma olmaksızın yapmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015: 63). Yerel özerklik ve yerel demokrasi, bu özelliklerin sonucunda var olan kavramlardır (Keleş, 2016: 57). Bilhassa yerel ölçekte seçimle işbaşına gelme, kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkına sahip yerel yönetimlerin yerel demokrasi kavramıyla doğrudan iç içe geçtiği anlaşılmaktadır (Çelik, 2020: 49). Ancak bu yeterlilikler, tam bir yerel

demokrasi için yeterli değildir ve yerel demokrasi için yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri ve aldıkları kararları uygulayabilmeleri, halkın bu karar süreçlerine aktif olarak katılabilmesi ve kararlara etkide bulunabilmesi yani yönetişimden bahsedilebilmesi ve mali olarak yeterli kapasiteye sahip olmaları beklenmektedir.

Kentlerin yönetime katılımı demokrasi için bir gereklilik, kentsel yaşam kalitesi için bir zorunluluk olarak görülmektedir. Yerel düzeyde demokrasiden bahsedilebilmesi için katılımcılık mekanizması şarttır ancak tek başına bu yeterli değildir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru aktarılan yetki ve güç, yerel halkın katılımını artıracak ve mahalli idare sınırları içinde yaşayan halkın isteklerine odaklı bir siyasetin inşasını sağlayacaktır (Çiner ve Zengin, 2017: 444). Yerel özerkliği sağlanması, vesayet denetiminin en aza indirilmesi, vatandaşların yerel yönetimlerin özerk yapılarına karşı bilinçli olması ve yerel yönetimlere yeterli mali kaynaklar sağlanması, yönetişimin ön şartları olarak değerlendirilebilir (Karakılçık, 2018: 46-47).

Yönetişim; çağdaş yerel yönetim kavramları üzerine inşa edilmiştir. Yerel yönetimlerin hesap verebilirliği, yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılım, âdem-i merkeziyetçilik gibi birçok kavram yönetişimin kavramının içinde barınmaktadır (Kocaoğlu ve Fural, 2018: 154). Hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşim ve uyumu ifade eden süreç (Kesgin, 2007:211) olarak da aktarılan yönetişimde amaç, ortak akla dayanan ve orta yolun bulunduğu bir platform inşası olarak düşünülebilir (Uysal ve Atmaca, 2018: 413). Bu nedenle yönetişimin yerel düzeyde uygulanabilirliği, yerel demokrasiyle ayrılmaz parçalardır.

Demokratik yerel yönetimlerin gerçekleşmesi, özerklik kavramıyla paralel seyreden ve yönetişim hususunu da içeren bir olgudur. Bunun yanında, kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılmasında önemli bir kavram olan yerel özerklik, merkezden yönetimin müdahalelerini azaltmak için kurumların, ulusal yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme yetkisine sahip olduğu bir biçimi olarak

değerlendirilir (Aydemir, 2001: n.p.). Yönetişim, bu noktada, yerel halkın katılımını teşvik eden bir husus olduğu için yerel demokrasiyle bağlantılı bir kavramdır. Uluslararası kuruluşlar nezdinde de bu nedenle, özellikle AK bünyesinde hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) vasıtasıyla yerel demokrasinin ve yönetişimin teşviki hakkında bir anlatı geliştirmeye çaba sağlamaktadır (Boggero, 2018: 277).

1.1.4. Yerel Özerklik Kavramı

Bir yerel topluluğun bütün olarak özgürlüğü anlamını da içeren yerel özerklik kavramı (Görmez, 1997: 53), âdemi merkeziyetçilik olarak da adlandırılan, yerinden yönetim ilkesidir. Özerklik kavramında bireylerin, toplumun, örgütlerin, kurumların, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin ve devletlerin; gerçek ve tüzel kişiliklerin haklarını ihmal etmeksizin ulusal ve uluslararası kurallar çerçevesinde, kendilerini ilgilendiren konularda karar alma yetkisiyle donatılmasıdır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 9; Arıkboğa, 2015: 47). Yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilebilmesini anlatan bu düzende (Keleş, 2016: 28) yerel yönetimlerin mali olarak da kapasitelerinin olması yani faaliyetlerini finanse edebilmeleri beklenmektedir.

Çelik'in (Yıldırım'dan aktaran Çelik, 2020: 38) ifadesiyle yerel özerklik, demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimi ve yerel topluluk üyelerinin yararlarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul etmektedir. Bu bakımdan yerel demokrasi kavramını içinde barındıran yerel özerklik kavramı, daha geniş anlamda değerlendirilerek, belli sınırlar içinde bağımsız karar alabilme, aldığı kararları uygulayabilme ve kendi kendini yönetebilme kapasitesine sahip yerel yönetimler olarak değerlendirilmektedir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013: 348).

Yerel özerklik; İngilizce’de “self government”, Fransızca’da ise “autonomie locale” kelimelerinin Türkçe’deki sözlük karşılığıdır. Muratoğlu’na (2011: 748-749) göre, Türkçe’de özerklik, otonomi ve kendi kendini idare etme anlamlarına gelmekte; bu kelimelerle bağlantılı olarak kullanılan “locale” ve “local” ifadeleri ise Türkçedeki yerel kelimesine karşılık gelmektedir.

Sözcük, Dışişleri Bakanlığı’nın internet sitesinde yer alan uluslararası ilişkiler terminolojisinde aranmış ve Fransızca “autonomie” sözcüğünün karşılığının Türkçe’de “özerklik” olarak yer aldığına emin olunmuştur (MFA, 2014: 19). Bununla birlikte, AB Başkanlığı’nın internet sitesinde yer alan Avrupa Birliği Terimleri Sözlüğü’nde ise “European Charter of Local Self Government” karşılığına “Avrupa Yerel Öz Yönetim Şartı” olarak yer vermiştir.

Özerk yerel yönetimler faaliyetlerini gerçekleştirirken, siyasi, idari ve mali açıdan özerk olmalıdırlar (Tortop’tan aktaran Çelik, vd., 2008: 21). Bu noktada, Keleş’in (2016: 57) de altını çizdiği şekilde, özerklik ile bağımsızlık kavramlarının birbirinden farklı olduğu ve siyasi anlamda yerel özerklikten bahsederken siyasi bağımsızlıktan bahsedilmediği eklenmelidir. Bir yerel yönetim, merkezi yönetimden bağımsızsa ve kendilerine ait kaynaklarla kendilerinin belirlemiş oldukları görevleri yerine getirebiliyorsa, burada özerklikten bahsedilmesi mümkündür. Asıl olan yerel birimlerin, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan faaliyetlerine değin karar alması ve bu faaliyetleri gerçekleştirebilmesidir. Bunun için, yerel yönetimlerin faaliyetlerini gerçekleştirirken, kendilerine ait kaynaklarla kendilerinin belirlemiş oldukları görevleri yerine getirebilmesi sağlanmalıdır (Güven, vd., 2017: 196). Mali özerklik kavramı, bir sonraki bölümde detaylı şekilde ele alınacaktır.

Bu noktada, çalışmada kullanılacak idari, siyasi ve idari özerklik kavramlarının da açıklanması gerekmektedir. Bu çalışmada bahsi geçen siyasi karar alabilme yetkisi; bazı Avrupa ülkeleri dâhil olmak üzere çeşitli ülkelerde görülen siyasi yerinden yönetim yani

eyalet yönetimleri sistemine atıfta bulunmamaktadır. Zira AK başta olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlarda tartışılan yerel yönetimlerin özerkliği ve siyasi karar alabilme kapasiteleri, ulus devletlerin federal yönetimlere evrilmesi tavsiyesini taşımaz. Keleş'in (2016: 57) ve Geray'dan aktaran Ulusoy ve Akdemir'in (2009: 263) açıklamış olduğu şekilde, yasa çıkarma yetkisi olan ancak egemenlik yetkisi halen devletin tekelinde bulunan yerel ve bölgesel yapılar, bu nedenle bu çalışmanın konusunu oluşturmamaktadır. İdari özerklik kavramı ise merkezi yönetimin vesayet denetimi altında kendi organları tarafından kendi kendine yönetilebilme durumuna atıfta bulunmaktadır (Ersoy, 1989: 48; Kalabalık, 2013: 246; Keleş, 2016: 57).

Keleş (2016: 28-29; Arslan, 2005: 191), özerk yerel yönetim kavramını; siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olarak ikiye ayırmaktadır. Siyasi yerinden yönetim kavramı, siyasi kapasitenin merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasında bölüşüldüğü görülür ve yerel yönetimlerin yasama ve yürütme konularında, hatta bir dereceye kadar yargı alanında, yetki sahibi olmalarını ifade eder (Görmez, 1997: 42; Keleş, 2016: 115). Bu sistemde siyasi otoritenin merkezde toplanmış olduğu hakikatine rağmen yerel yönetimlerin ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlar olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Yönetsel yerinden yönetim incelendiğinde ise yasama ve yargı erklerinin merkezi yönetim bünyesi dışında toplanarak devlet tüzel kişiliği ve onun hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi ifadesine rastlanır (Berkün, 2017: 644; Taştekin ve Akça, 2020: 595). Bu durumda yerel özellikteki kamu hizmetleriyle bazı ekonomik, ticari, kültürel, teknik işlevlerin merkezi yönetim ve merkezi yönetim yapısı dışında kalan kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülür. Yerel yönetimlerin bu durumda yalnızca yürütme faaliyetlerine ilişkin yetkileri bulunur (Keleş, 2016: 29) ve ancak yerel çıkarları koruyacak ya da yerel kamu hizmetlerini görececek genişliktedir.

Özerk kuruluşların karar organlarını seçimle iş başına gelmeleri, kendi organları aracılığı ve özgürce karar alabilmeleri, faaliyetlerine kendi organları aracılığıyla karar vermeleri ve yerine getirmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, yönetsel yerinden yönetimden bahsedilebilmesi için önemlidir. Seçimle işbaşına gelen kendi organları tarafından yönetilen yönetsel yerinden yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki türde analiz edilir (Kalabalık, 2005: 120; Keleş, 2016: 29).

Hizmet yönünden yerinden yönetimler, yerel düzeyde kurulu Ticaret ve Sanayi Odaları örneğinden de anlaşıldığı üzere, merkezi yönetim birimleri dışında, hukuksal varlığa sahip ve özerk kurumlar tarafından yönetim faaliyetinin ifa edilmesi anlamını taşımaktadır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, hizmet yönünden yerinden yönetimden bahsedilebilmesi için kamu hizmetinin sahip olduğu özellikler ve teknik yapı uzmanlığı gerektiren faaliyetler ile sınırlandırılmış oldukları hakikatidir. Bu sistemde hizmet kişiselleştirilmekte ve özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır (Ağar, 2006: 279; Çelik, 2020: 24).

Yer yönünden yerinden yönetim kavramı, mahalli ademi merkeziyetçiliği ifade etmektedir ve mahalli idare sınırları içinde yaşayan vatandaşlara ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçları uygun şekilde kendi bünyelerinde karşılayabilmeleri amacıyla özerklik tanınmasıdır (Keleş, 2016: 29; Ağar, 2006: 279; Çelik, 2020: 25). Bir diğer ifadeyle merkezi yönetimin bazı görevlerinin yürütülmesi yetkisini, merkezi yönetim dışında ve karar organları bağımsız seçimlerle belirlenen kurumlara devredilmesi, yer yönünden yerel yönetim kavramıyla açıklanmaktadır.

Yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanmasıyla, merkezi yönetimin yoğun vesayetini de sınırlandırılmış olacaktır. Yerel yönetimlerin karar organlarının işlemleri üzerindeki merkezi yönetimin denetim yetkisi hukukilik ile sınırlandırıldığında, yerel yönetim üzerindeki vesayetini hafifletmektedir. Bu sebeple Geray (2018, 198) ve Keleş'in (2016:

155) altını sıklıkla çizdiği şekilde merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki yetkisinin yalnızca hukuka uygunluk yetkisiyle sınırlı yerel özerklik açısından önemlidir.

Yerel yönetimler, belli mahalli idare sınırları içinde yaşayan vatandaşın, bir arada yaşama temeline dayanarak, kendilerini ilgilendiren konularda hizmet almak ve yönetimde söz sahibi olma amacıyla kurulmuş olan yönetim birimlerini oluşturur. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği; o ülkedeki demokrasinin düzeyiyle yakından ilişkilidir (Ağar, 2005: 192). Yerel yönetimlerin en önemli işlevi, bu açıdan değerlendirildiğinde, merkezi yönetimin gücüne ve iktidarına karşı bir denge mekanizması sağlamasından kaynaklanmaktadır.

Yerel özerklik kavramı, Boggero'nun (2018: 233) altını çizdiği üzere Avrupalı devletlerin ortak anayasal hukuk geleneklerine dayanmaktadır ve Büyük Avrupa'da yerel özerkliğin Anayasal garantilerini oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, demokrasi kavramından yola çıkarak tartışılan yerel özerklik kavramı, AK başta olmak üzere bütün uluslararası kuruluşların da temel çalışma alanını oluşturmakta ve anti demokratik uygulamaların kuruluşların üyelerinde görülmesi durumunda çeşitli adımlar atılmaktadır.

1.1.5. Mali Özerklik Kavramı

Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmadan görev ve sorumluluklarını yerine getirebilme; ayrı mal varlığı ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ve kanunların belirlediği sınırlar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri kapasitesini tanımlamaktadır (Keleş, 2016: 57; Yüksel, 2015: 733). Yerel özerkliği güçlendirmenin en etkili yolu, mali özerkliğin sağlanmasıdır. Yerel yönetimlerin mali güçlerinin artırılması, mahalli idare sınırları içinde yaşayan halkın özerkliği için de gereklidir (Blankart ve Borck, 2006: 441-442). Bunun için

Anayasa ve yasalarca belirlenecek şekilde yerel yönetimlerin gelirlerinin sağlanması büyük önem arz eder.

Görev bölüşümünde olduğu gibi, gelir bölüşümünde de birtakım ilkelerden yola çıkılması önemlidir. Bu ilkeler arasında; yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları alanına giren faaliyetleri gerçekleştirebilmesi için gerekli mali kaynağın verilmesi, bu kaynakların mükerrer vergilerden kaynaklanmaması, vergilendirilmemiş kaynağın bırakılmaması ve yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyleri başta olmak üzere coğrafi konumları ve nüfusları göz önünde bulundurularak düşük kapasiteli olanlarının denkleştirilmesidir. (Keleş, 1972: 61-62; Keleş, 2016: 357-358).

Mali özerkliğin sağlanması, yerel yönetimlerin sunacağı hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesinin dışına taşıyacaktır. İdeal olan da budur çünkü yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerel halkın tercihlerine göre hizmetlerini belirlenmesi, yalnızca mali özerkliğin değer, idari özerklik ve siyasi karar alabilme kapasitesini de gösteren, önemli bir bileşendir. Vatandaşların taleplerine uygun hizmetleri sunan ve daha çok sorumluluk alan yerel yönetimlerin mahalli idare sınırları içerisinde kalmayı tercih edeceklerdir. Bu çerçevede, yerel yönetimleri, hem birbirleriyle hem de merkezi yönetimle daha kaliteli ve istemlere uygun hizmet sunması rekabetine girmeleri de sağlanabilir. Yerel özerkliğin sağlanmasıyla sınırlı mali imkânların daha verimli kullanılması da devlete ve yerel halka fayda olarak dönüş yapacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 565).

Yerel yönetimlerin mali özerkliği ve gelirleri konusu, Keleş'in (2016: 357) aktardığına göre, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi de belirlemektedir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması için birincil öncelik, öz gelirlerinin merkezi yönetimden bağımsız hale getirilmesidir. Öz gelirler, Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde, yerel yönetimlerin kontrol yetkisine sahip olduğu gelir kaynaklarıdır. Bu kontrol yetkisi öz gelirin türüne göre değişiklik gösterebilir.

Vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, fiyat (ücret gelirleri), taşınmaz mal gelirleri yerel yönetimlerin en önemli öz gelir kaynaklarıdır. Ceza gelirleri, faiz gelirleri, özel kişi ve kuruluşlar tarafından yapılan yardımlar da yerel yönetimlerin diğer öz gelir kaynakları arasında sayılabilir. (Arıkboğa, 2016: 278).

Yerel yönetimlere merkezi yönetimden pay aktarılması suretiyle sağlanan transferler, gelir kaynağı sağlanmasının bir diğer yöntemidir: transferler, merkezi yönetim tarafından tüm vergi gelirini tahsil edip bir kısmını yerel yönetimlere transfer etmesidir ve toplam vergi gelirlerinin paylaşılması ya da belli vergi gelirlerinin paylaşılması yoluyla yapılır (Yakar ve Gündüz, 2014: 120; Blankart ve Borck, 2006: 457). Koşullu veya koşulsuz transfer olarak ikiye ayrılan transferlerin elzem olması durumunda da aslolan, yerel yönetimlerin herhangi bir koşula bağlı olmaksızın merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen transfer gelirini kullanabilmesidir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, transfer sisteminin yerel yönetimleri bağımlı hale getirmeyecek seviyede tutulmasıdır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlere bağımlı duruma düşmesiyle merkezi yönetim transferlerinin objektif kriterlere bağlanmaması, ülke kaynaklarının dengesiz ve adaletsiz dağılımına yol açabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266; Foremy, vd., 2017: 361). Bu nedenle de transferlerin belirli kriterlere göre yapılması (Keleş, 2016: 357-358) ve idareler arası transferlere dayalı bir finansman yapısı ortaya çıkması engellenmelidir.

Yerel yönetimlerin gelirlerini oluşturan üçüncü bileşen, borçlanma gelirleridir. Yerel yönetimlerin temel borçlanma nedenleri, vatandaşın artan ihtiyaçlarını karşısında yeterli mali kaynağa sahip olmamalarından ileri gelir. Yerel yönetimlerin başvurabilecekleri borçlanma türleri, proje ve ref finansman kredileri ve bağlı kredilerdir (Ökmen ve Koç, 2013: 553-555). Öz gelirler ve transferler sürekli gelir kaynakları iken, borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklar olduğunda, gelecek kuşakları yükümlülük altına sokarlar. Bu borç altına girme durumu, mevcut zamanda veya

gelecekte yerel yönetimlerin özerk yapılarını da etkileyebilir (Arıkboğa, 2016: 279). Bu nedenle yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla gelir elde etmelerinden ziyade öz gelirleri, ardından transfer gelirleriyle bütçelerini oluşturmaları ve faaliyetlerini sürdürmeleri önemlidir.

Mali özerklik kavramı yerindenlik ilkesiyle yakın temas içerisindedir. Söz konusu ilke, vatandaşa yönelik hizmetin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltılması yönündeki görüşleri desteklemektedir. Bu nedenle de yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesine yönelik yeni yaklaşımlar, yerindenlik ilkesiyle bağdaşmaktadır (Arıkboğa, 2004: 15).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması için kendilerine vergilendirme yetkisinin sağlanması ve öz gelirlerini ön görülebilir şekilde artırmaları önemlidir. Çünkü vergilendirme yetkisi, aynı zamanda siyasi karar alabilme yetkisiyle de paralellik gösterir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 274). Vergi koyma ve matrahını belirleme yetkisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız karar alabilmesini gerektirir. Gelir bölüşümünün en önemli safhasını vergi tahsisi oluşturur (Arıkboğa, 2004: 20, 31). Vergilendirme yetkisi üniter devletler ve federal yapılanmalarda farklılık göstermekle birlikte; bu bağımsızlık, siyasi yerinden yönetimden ayrı olarak, daha çok idari etkinlik, yerel sınırlar ve bir veya bir kaç vergiyle ilgili sınırlı olmaktadır. Yine de, AK üye devletleri dâhil pek çok ülkede, vergiler belli bir yönetim seviyesine bırakılmaz ve merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasında paylaşılır (Egeli ve Diril, 2012: 29-30; Yakar ve Gündüz, 2018: 118).

Merkezi yönetimin, Anayasa ve ilgili yasaları düzenleyerek yerel yönetimlere yeterli ve çeşitli kaynak sağlaması; yerel yönetimlere bütçeden ayrılan paylarını düzenlemekten daha kıymetlidir. Yerel yönetimlerin vergilendirme alanında üstleneceği sorumluluklar neticesinde merkezi yönetimin aktaracağı paylara ve borçlanma gelirlerine

daha az ihtiyaç duyacağı görülmektedir. Böylelikle hem mali özerklik sağlanırken aynı zamanda yerel yönetimlerin bütçe planlamalarını daha sağlıklı temellerde hazırlayabileceği düşünülmektedir. Zira mali özerklikten bahsedilebilmesi için yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılan paylara ihtiyaç duymadan faaliyetlerini gerçekleştirmesi beklenir.

1.2. Avrupa Konseyi'nin Kuruluş Amacı ve Tarihsel Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan yıkımın giderilmesi ve bütüncül Avrupa idealinin desteklenmesi (Öncü ve Cevizliler, 2013: 20) için bu savaşın aktörü olan devletlerin öncülüğünde bağımsız uluslararası organizasyonların kurulmasıyla hayata geçmiştir. Winston Churchill'in tarihi Zürih konuşması (Bulut, 2013: 224) ile Avrupa'nın ilk siyasi kuruluşu olarak 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulan Avrupa Konseyi de bu ideali destekleyen; demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları savunucusu olan en önemli kuruluşların başında gelir (COE, n.d.-a).

Londra'da imzaya açılan 001 numaralı "AK'nin Statüsü'ne Dair Sözleşme" 3 Ağustos 1949 tarihinde 7 kurucu üye ülkenin imzasıyla yürürlüğe girerek, Sözleşme'nin 1'inci maddesinde AK'nin kuruluş amacı açıklanır. Bu maddeye göre AK'nin amacı, "gerçek demokrasi, özgürlük, hukuki düzen, barış, ekonomik ve sosyal ilerleme, daha sıkı bir birlik" kurmaktır (COE, n.d.-a).

Charleton'ın (1951: 179) 1951 tarihinde aktardığına göre, AK ilk kurulduğu yıllarda "Meclis" olarak anılır ve Avrupa'daki ortak kültürel bağları ortak yaşam tarzıyla bir arada tutmak ve ruhsal olarak birleşik Avrupa geleneğini temsil etmek amacıyla faaliyetlerini sürdürme gayesi içindedir. Royer'in (2010: 50) aktardığına göre ise AK'nin "Kurucu Babaları" olarak kabul edilen İngiltere, Almanya (Batı), Fransa, Belçika ve İtalya Dışişleri Bakanları ve İngiltere Başbakanı, savaş sonrası Avrupasının ekonomik

ve politik kurtuluşu için tek ve kesin yolun bütüncül Avrupa fikrinden geçtiği inancıyla bir araya gelmiştir. Avrupa'nın savaş sonrası psikolojiden çıkması ve yeniden birleşme yoluna gitmesine hız veren bu sürece, bütün dünyada esen soğuk savaş rüzgârlarının da etkili olduğu ve Sovyetler Birliği'nden gelebilecek muhtemel tehditlere karşılık Avrupalı devletlerin birlik olarak buna karşı durabileceği düşüncesinin de etkili olduğu bilinmektedir (Oğurlu, 2016: 35).

Kurucu ülkeleri takiben AK bünyesine Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç ve İsveç'in katıldığı, kısa bir süre sonra da Yunanistan, Türkiye ve İzlanda'nın üye olduğu görülmektedir (COE, n.d.-a; Ritsch, 1970: 69). Devamında (Judt, 2005: 155), Doğu Bloku'nun dağılmasıyla ilk olarak Doğu Almanya AK'ye üye olur. Avusturya, İsviçre, Portekiz gibi devletlerin ardından 1990'lı yılların ikinci yarısında Rusya Federasyonu, Moldova ve Balkan ülkelerinin büyük kısmı AK'ye üye olmuş (Roger, 2010: 39), Ermenistan, Ukrayna ve Karadağ ile genişleyen Avrupa Konseyi, son üye sayısı 47'ye ulaşmıştır (COE, n.d.-a).

AK karar organı olan Bakanlar Komitesi (BK) aracılığıyla hükümetleri, danışma organı olan Parlamenterler Meclisi (PM) aracılığıyla ülkelerin parlamentolarını, yine danışma organı olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (YBYK) üyesi yerel seçilmişler aracılığıyla da yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir örgüttür. Kurumlar arasında erkler ayrılığı bulunmaktadır (Öztürk, 2018: 38). AK'nin bütçesi, her ülkenin nüfusuyla gayrisafi yurtiçi hasılası temel alınarak hesaplanan paylardan oluşur (COE, n.d.-b). Almanya, İtalya, Rusya, İngiltere ve Fransa, en fazla katkı sağlayan (grand payer) ülkelerdir. Türkiye de belirli bir dönem en fazla katkı sağlayan ülkeler arasında bulunmuştur (COE, n.d.-a).

AK'nin karar organı olan BK, danışma organlarının hazırladığı görüş ve önerileri, üye ülkelere tavsiye niteliğinde sunar. AK'nin hazırladığı sözleşme ve şartlara taraf

olduğunda bağlayıcılıktan söz edilebilir (Kalabalık, 2013: 47; COE, n.d.-c), ne var ki bu hususun da tartışmalı olduğu görülmektedir.

AK'nin resmi dilleri, İngilizce ve Fransızcadır. Avrupa'nın nüfus açısından en büyük ülkelerinden olup AK'nin bütçesine de en fazla katkı sağlayan ülkelerin resmi dilleri; Almanca, İtalyanca ve Rusça, bütün resmi toplantılarda simultane tercümanlık vasıtasıyla kullanılmakta, resmi belge ve sözleşmelerde de tercümeleri AK tarafından hazırlanır (COE, n.d.-a). Ayrıca, Türkiye dâhil İngiltere, Fransa, Almanya, Rusya ve İtalya'nın AK'nin bütün danışma organlarının meclislerinde 18 üye sayısı ile temsil hakkı bulunur (COE, n.d.-a). En fazla katkı sağlayan ülkelerin arasında 2016-2017 yılları arasında Türkiye'nin de bulunmuş olması, ülkeye organlarda 18 kişilik heyet temsil hakkı sağlamıştır (MFA, 2017).

AK, Avrupa'da demokratik değerlerin geliştirilmesi, bu değerlerinin savunulması ve üye devletler nezdinde AK standartlarının konulması ideal ekseninde “demokrasi platformu,” “demokrasi okulu” veya “demokrasi kulübü” olarak adlandırılır. (Öztürk, 2018: 38). Avrupa Birliği'nin öncüsü ve Avrupalı olma fikrinin ana yurdu olması temeli olması sebebiyle AK, AB'nin de demokrasi okuludur (Toprak, 2014: 49).

AK'nin Türkiye açısından önemi değerlendirildiğinde, 13 Nisan 1950'de 13'üncü ülke olarak AK'ne katılarak Türkiye'nin Avrupalı bir devlet olarak onaylanmış olduğu görülür. AK üyeliğiyle Türkiye, yurttan ve dünyada barış prensibini dış politikasının ana eksenine oturttuğu ve dünya barış ve güvenliğini bütün milletlerle işbirliği çerçevesinde ele aldığı mesajını vermiştir (Öncü ve Cevizler, 2013: 28). Bu nedenle AK'nin, Türkiye için büyük bir sembolik öneme sahip olduğu görüşü hâkimdir (Esener, 2002: 3).

Türkiye'nin, AK'nin ilke ve hedeflerinin savunucusu olarak milletlerarası camiada etkinliğini artırdığı, AK üyeliği ve taraf olduğu anlaşmalar doğrultusunda AB'ye doğru hamle yaptığı, Avrupa bütünlüğü ilkesini yerel ve bölgesel yönetimlere sirayet ettirerek

bölgelerarası ve sınır ötesi işbirliği faaliyetlerinde bulunduğu görölmektedir (Altuğ, 1991: 3).

Günümüzde AK, Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları savunucusu olarak, 2019 yılında “Bizim Haklarımız, Bizim Özgürlüğümüz, Bizim Avrupa’mız” (Jaglan, 2019: 7) temasıyla 70’inci kuruluş yıl dönümünü kutlamıştır. İnsan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü konularında ortak standartlar belirleyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ni (AİHS) de hazırlayan AK, her bir devleti bu standartlar çerçevesinde işbirliği yapmaya davet eder (COE, n.d.-a). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından denetimi sürdürülen Sözleşmeye karşılık Avrupa vatandaşı 830 milyon kişi, Mahkeme’ye bireysel başvuruda bulunabilir (COE, n.d.-d).

AK, karar ve danışma organları yanında diğ er insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanlarında izleme kurumları, tamamlayıcı organları ve uzman grupları vasıtasıyla faaliyetlerini sürdürür. Yolsuzluğa karşı mücadele, işkenceyi önleme, insan ticaretine karşı kurulmuş uzmanlar grubu ve benzeri konular, AK bünyesinde devletler grubu, komite ve uzmanlar grubu isimleri altında çalışılmaktadır.

Danışma kurumları faaliyetleri yanında, asıl olarak AK PM ve YBYK, faaliyet alanları kapsamında hazırladıkları rapor; tavsiye karar ve ilke kararları BK’ye ileterek üye ülkeler ile diyalogu teşvik edilmesi çalışmalarına katılır. Bu nedenle AK’nin, üye ülkelere esas olarak uygun ve yerinde tavsiyeler sağlama konusunda benzersiz bir uzmanlığının olduğu düşünülür (Nordström, 2008: 5).

1.2.1. Çalışma Esasları

1945 sonrası dönemde demokratik kalkınmada tutarlı ve yararlı bir rol izleyen AK, Avrupa’nın uzun süredir var olan sorunlarına karşılık kıtada demokrasi ve insan haklarını desteklemek ve sürdürmek için Avrupa’daki diğ er tüm kurumlardan daha fazla çalışır

(MacShane, 2012: 17). AK'nin Statüsü'ne Dair Sözleşme'nin ilk dört maddesinde, AK'nin kuruluş amacı ve çalışma esaslarına yer verilmiştir. Sözleşmenin 3'üncü maddesine göre, hukukun üstünlüğü ilkesi AK üyesi olmanın ön koşulunu oluşturur ve birbirini tamamlayan demokrasi ve insan hakları misyonları AK'nin ayrılmaz parçalarıdır (COE, n.d.-a).

AK kurumsal yapısı içerisinde her bir ilkenin izlenmesinden sorumlu danışma organları ve kuruluşları yer alır. AİHM öncülüğünde insan hakları; AK PM ve YBYK öncülüğünde demokrasi ve Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'nun (Venedik Komisyonu) öncülüğünde hukukun üstünlüğü AK üye devletlerinde izlenir. Üye devletlerin ulusal stratejilerini oluşturma, mevzuatlarının analizi ve izleme prosedürlerinin geliştirilmesi dâhil, sürdürülebilir demokratik sistemler inşa etme çabalarında üye devletlere bir nevi danışmanlık sağlamaktadır (Salinas: 2013: 45).

Venedik Komisyonu “Demokrasi, Siyasi Yetkilerin Sınırlandırılması ve Siyasi İşlevlerin Uyumsuzluğu” başlıklı raporunda, demokrasinin dinamik unsurlarıyla hiç bitmeyen bir süreç olduğu belirtilir. Üye devletlerin her yönetim kademesinde demokrasinin uygulamalarına yer verilmesi amaçlanmamaktadır. Demokrasi kavramının, yine de, meşru ve makul sınırlar çerçevesinde işlenebilecek bir kavram olduğu da raporda aktarılmaktadır (CDL-AD(2012)027rev, 2021: 3).

Çiner ve Zengin'in (2017: 444) aktardığına göre hukukun üstünlüğü prensibi, modern yönetim sistemlerinde ilişkiyi kuran unsur olarak görülmektedir. Bu düşünceden hareketle, Schwimmer (2003: 749, 751), demokrasi ve hukukun üstünlüğü olmadan bir toplumun varlığını sürdüremeyeceğini savunmaktadır. Bütüncül Avrupa fikriyle kurulan AK de, bu nedenle hukukun üstünlüğü prensibini, demokratik uygulamalarla bir arada düşünerek üye devletlerinde gerçekleştirmeyi amaçlar.

AK, demokrasi ve hukukun üstünlüğü kavramlarından yola çıkarak Avrupa'da çeşitli hakların korunması hususunda gerçek adımlar atmıştır. Bu bağlamda birincil ve en

önemli aracı 1953'te yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'dir (Checkel, 1994: 94). Sözleşme ve ek protokolleri aracılığıyla güvence altına alınan haklar; yaşama hakkı, adil yargılanma hakkı, özel ve aile yaşamına saygı hakkı, ifade özgürlüğü, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü ve mal ve can emniyetidir (COE, 2019: 15). İnsan haklarının AK bağlamında AİHS ile standartları çizilmiş, AİHM ile yargısal yaptırım mekanizması oluşturulmuştur (Ata, 2013: 11; Soyaltin-Colella, 2020: 71).

AK, insan hakları alanında üç ana başlık altında çalışmalarını sürdürmektedir. Bunlar: insan haklarının korunması, insan haklarının yüceltilmesi ve sosyal hakların desteklenmesidir. Günümüzde, AİHS'ni imzalamayan hiçbir üye devletin olmadığı; bununla birlikte, sözleşmeden çekilen bir devletin de AK üyesi statüsünü koruyamayacağı bilinmektedir (COE, n.d.-a).

Birinci kuşak haklar olarak bilinen temel hakların güvence altına alınmasından sonra, AK bünyesinde ikinci kuşak hak olarak adlandırılan “sosyal ve ekonomik haklar” 1961 yılında imzaya açılarak 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) ile güvence altına alınmıştır (Erdoğan, 2008: 163). Türkiye, ASŞ'nı 2004 yılında imzalamıştır.

Demokrasi ve insan haklarıyla birlikte hukukun üstünlüğü kavramı, AK'nin üçayağını oluşturmakta ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Giriş bölümünde de bu kavramlar onaylanmaktadır (COE, n.d.-a).

1.2.2. Kurumsal Yapısı

AK, kuruluşu itibariyle uluslar üstü bir sözleşmeler sistemidir (Loughlin, vd., 2010: 8). Bu sistemin en üstüne, bir Anayasa olarak nitelendirilebilecek AK'nin Statüsü'ne Dair Sözleşme bulunmaktadır. Sözleşme'nin 10'uncu maddesinde, AK'nin organları olarak

“Bakanlar Komitesi” ve “Danışma Meclisi”nin yani AK PM’nin yer aldığı görülmektedir (COE, n.d.-a). Danışma organı olarak YBYK, ilerleyen yıllarda kurulmuştur.

1.2.2.1. Bakanlar Komitesi

Bakanlar Komitesi (BK), AK’nin kanuni karar alıcı organı² olup 47 üye ülkenin Dışişleri Bakanlarından oluşur. Her üye devletin dışişleri bakanı, kendi ülkesi temsil etmek üzere "resen (ex officio)" katılım gösterir (Carleton, 1951: 182). BK üye devletlerin Dışişleri Bakanlarının katılımıyla yılda bir kez, Strazburg’da bulunan Daimi Temsilciler ile de haftada bir kez toplanır (COE, n.d.-c).

AK BK’nin karar verme yetkisi; üye devletlerin hükümetlerine aittir ve hiçbir üye kendi iradesi dışında bir faaliyette bulunmaya zorlanamaz (Nordström, 2008: 62). Çalışma sistemi, belli kurallar çerçevesinde oluşturulan komisyonlar ile sürdürülür (Erbay ve Yener, 1998: 15). BK’ye üye yalnız bir bakan veya daimi temsilci bulunduğundan, her üye devletin bir oy hakkı vardır.

BK, AK’nin temel değerlerinin koruyucusu olan organ olmanın yanında, AK’nin yasal karar alma organı olarak da faaliyetlerini icra eder. AK’yi ilgilendiren bütün kararların BK’de kabul edilmesi gerekmektedir. İngilizce’deki karşılığının “take decision” olduğu düşünülerek, bu karar alma sürecinde bir tartışmanın yürütülmediği bilinmektedir (Palmer, 2017: 145) .

² AK’nin resmi dillerinden olan İngilizce’de “Statutory decision-making body” Fransızca’da ise “l’instance statutaire de décision” terimlerinin kullanıldığı görülmektedir, Türkçe’de “kanuni karar alıcı organı” söz öbeği kullanılmıştır. YBYK ve AKPM Genel Kurul oturumlarında, danışma organı olma vasıflarından ötürü çalışma alanlarına uygun kararlar alınmakta olup bahse konu organların kararları BK’de görüşülerek ilgili üye devlete bildirilmektedir.

AK BK'nin kararları üye devletlere Deklarasyonlar (Declarations), Konvansiyonlar (Conventions), Anlaşmalar (Agreements), İlke Kararlar (Resolutions) ve/veya Tavsiye Kararlar (Recommendations) olarak aktarılmaktadır (Özgöker ve Batı, 2017: 84). YBYK tarafından hazırlanan ülke izleme ziyaretleri raporlarının, Tavsiye Karar olarak aktarıldığı bilinmektedir (COE, n.d.-c).

AK üye devletleri, her biri yaklaşık yarım yıllık bir dönemi kapsayacağı sürede, İngilizce'deki alfabetik sıralamaya göre dönem başkanlığı görevini yürütür. Dönem başkanlığı süresince, AK BK toplantılarına da ilgili ülkenin Dışişleri Bakanı ve Daimi Temsilci başkanlık etmektedir (Palmer, 2017: 146).

1.2.2.2. Parlamenterler Meclisi

Parlamenterler Meclisi, AK'nin danışma organlarından olup üye ülkelerin ulusal meclislerindeki siyasi partilerin aldıkları oy oranına göre üyelerini oluşturmaktadır. AB Parlamentosundan farklı olarak, her üye devletten seçilmiş milletvekillerinden oluşturulan bir karma sistem iken (Erbay ve Yener, 1998: 15) AB Parlamentosu, doğrudan seçilen tek Avrupa organı olarak bilinmektedir (Hix, vd., 2006: 494). Her üye devletin kendi parlamento üyelerinden seçilen “Karma” bir meclistir (COE, n.d.-e). Parlamenterler, temsil ettikleri ülkenin hükümetlerinden bağımsız olarak AK PM bünyesinde kurulu olan ve mensubu oldukları siyasi gruba katılarak³ siyasal partileri görüşleri çerçevesinde hareket eder.

³ AB parlamentosunda kurulu olan beş siyasi parti grubu ile dolaylı yoldan bağlantılı, aynı isimdeki siyasi partiler: Avrupa Halk Partisi Grubu, Sosyalistler, Demokratlar ve Yeşiller Grubu, Avrupa Muhafazakarlar ve Reformcular Grubu ve Avrupa için Liberaller ve Demokrat Grubu (Ref: <http://www.congress-political-groups.eu/en/>)

AK PM bünyesinde her üye ülkenin, AK üyelik statüsüne göre belirli sayıda üyesi bulunmaktadır. BK’de her üye devletin bir oy hakkı varken, AK PM’de ülkelerin, temsilci sayılarına göre oy hakkı bulunmaktadır (Schaffarzik, 2017: 273). Bu sayının Türkiye için 18 olduğu bilinmektedir. Her üç ayda bir olmak üzere toplanan AK PM, her dönemde bünyesinden bir Başkan seçer (COE, n.d.-e).

AK PM toplam üye sayısı 648’dir ve gözlemci statüsünde 30 üye; ortak üye statüsünde 30 üye bulunmaktadır. Ayrıca, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AK’ye katılım süreçlerinin kolaylaştırılması amacıyla “Özel Misafir Statüsü”nün geliştirildiği görülür. 1992 yılında Belarus Ulusal Meclisi’ne Özel Misafir Statüsü verilmiş, ancak bu statü 1997 yılında askıya alınmıştır (COE, n.d.-e).

AK PM, Venedik Komisyonu ile işbirliği halinde çalışır. Bu iki kurum işbirliğinde hazırlanan görüş, rapor ve benzeri çalışmalarla üye ülkelerde özellikle Anayasayı ve yargı kurumlarının siyasi baskı altında tutulmasının engellenmesi amaçlanır (Benedek, 2020: 154-155).

AK PM, AK BK’ye danışmanlık veren bağımsız bir organ olması sebebiyle, AK konuları çerçevesinde kalma şartıyla kendi gündemine karar vermekte özgürdür. Genel Kurul görüşmelerinde kabul edilen karar ve tavsiye metinlerinin AK’ye BK’yi etkilediği ve AK PM üyelerinin bu kararları kendi ülkelerine transfer etmelerinde etkili oldukları görülür (Royer, 2010: 13).

1.2.2.3. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1953 yılında yürürlüğe girmesini takiben, AİHS’nin korunması ve üye ülkelerdeki uygulamalarının takip edilmesi amacıyla 1959 yılında AİHM kurulmuştur. Sözleşme ve mahkeme, Avrupa’da demokrasi ve hukukun

üstünlüğünü koruyan ve destekleyen en etkili araçlardır. (COE, n.d.,-d) . Sözleşmeyi imzalayan AK'ne üye 47 devlette idam cezasının tamamen kaldırılmıştır.

İnsan haklarının korunmasının sağlanması için yürürlüğe koyulan ve bağlayıcı bir anlaşma olan AİHS, insan hakları ihlallerine karşın bireysel veya devletlerce yapılan başvuruları incelemekle görevli olup, 47 üye devletten oluşturulmuş bağımsız hâkimlerden oluşmaktadır (ECHR: 1999). AİHM'nin gözettiği AİHS, hükümetler arası konumuyla insan hakları ortak normatif çerçevesi taşıyan ve hayata geçirilen ilk belge olması açısından da önemlidir (Sithole, 2016: 83).

AİHM'nin 47'nci kuralına göre (Rule 47⁴) bireysel başvurunun kabul edilebilmesi için (ECHR, 2016: 1), başvuru konusunun Sözleşme veya Protokollerinin hükümleriyle bağdaşması, dayanaktan noksan olmaması veya bireysel başvuru hakkının kötüye kullanılmaması kurallarına uygun olması gerekmektedir (ECHR, 2016: 2).

1.2.2.4. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

AK, kurulduğu tarihten itibaren yerel demokrasi konusuna ayrıca önem vermiştir (Loughlin, vd., 2010: 8). Üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel demokrasinin korunması, merkeziyetçi düşüncenin kırılması (Esener, 2003: 4), AYYÖŞ'ün üye ülkelerde izlenmesi ve AK içinde yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil edilmesi misyonlarıyla 1957 yılında “Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı” adıyla istişare düzeyinde (Erbay ve Yener, 1998: 17) yerel yöneticiler bir araya gelmiştir. Konferans, 1975 ve 1993 tarihlerinde yeni yetki ve sorumluluklarla donatılarak Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (YBYK) olarak çalışmaya başlamıştır. YBYK, AK BK ile işbirliğinde ulusal hükümetler ile yerel ve

⁴ AİHM'ne başvuru, üye devletlerdeki iç hukuk yollarının tüketilmesinden sonra ve iç hukuktaki kesin karar tarihinden itibaren altı aylık bir süre içinde yapılmalıdır.

bölgesel yönetimler arasındaki danışma ve siyasi diyalogu teşvik etmek için çalışır. 1994 yılında YBYK, AK resmi organı statüsünü kazanmış ve resmi olarak yerel ve bölgesel yetkilileri temsil etmekle görevlendirilmiştir (COE, n.d.-f).

YBYK, 1994 yılında geçirdiği statü yenilemesiyle birlikte, AK'nin karar organı BK'nin ardından, danışma organları AK PM ve AİHM ile birlikte, AK'nin temel yapı taşını oluşturan kurum haline gelmiştir (Loughlin, vd. 2010: 8). YBYK'de, AK PM'nde olduğu üzere, üye devletlerin nüfusu, AK'ye verdiği ekonomik katkı ve diğer istatistiksel bilgiler neticesinde ortaya çıkan üye sayısı ile temsil edilir. AK'ye en fazla katkı sunan İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya, Rusya ve en fazla katkı sunan ülke kategorisinden 2018 yılında çekilen Türkiye'nin 18'er kişilik heyet üyesi ile temsil edildiği bilinmektedir (TBB; n.d.). YBYK ile ayrıntılı tartışmalara ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

1.2.3. Avrupa Konseyi'nin Diğer Danışma Organlarından Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu)

AK'nin misyonu gereği demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları konusunda çalışmalarını sürdüren yargı, karar ve danışma organları haricinde farklı kurum ve kuruluşlar da varlık göstermektedir. Bu kuruluşlar, başta AK BK olmak üzere AK PM, AİHM ve YBYK'ye de danışmanlık sunar. Özellikle hukukun üstünlüğü konusunda Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) üye ülkelerde AK misyonlarını izlemekte (COE, n.d.-a) ve üye ülkelere mevzuatları hususunda destek olmaktadır.

AK bünyesinde 1990 yılında bağımsız bir düşünce kuruluşu gibi hareket etmesi üzere kurulan “Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu” veya daha yaygın ismiyle “Venedik Komisyonu”, AK üye ülkelerinin Anayasal konularda danışabileceği bir organdır. (COE, n.d.-h). “Hukuk yoluyla demokrasi” sloganı altında, üye devletlerde

demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları değerlerine uygun hukuksal yapılarını oluşturmaya destek olan Venedik Komisyonu, bağımsız uzmanlardan oluşmaktadır. Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ihtiyacı olan iç yapıya yardımcı olmak amacıyla (Loughlin, vd., 2010: 9) kurulan Venedik Komisyonu, AK üye devletlerinin tamamı ve AK üyesi olmayan ancak AK ile işbirliği faaliyetleri yürüten on beş devlet⁵ ile çalışmalarını sürdürür.

Kurulduğu günden bu yana Venedik Komisyonu, Avrupa ve Avrupa dışı pek çok ülkenin Anayasal reformuna destek olmuştur (Malinverni, 2002: 390). Temel çalışma prensibi, AK kurumları veya ilgili diğer kişi ve kurumlar tarafından kendilerine iletilen taslak mevzuat veya hâlihazırda yürürlükteki mevzuata dair görüş hazırlayarak üye ülkelere destek olmaktır (Kırbaş, vd., 2015: 347). Venedik Komisyonu'ndan görüş istemekle yetkili merciiler, üye ülkelerin parlamentoları, hükümetleri ve Devlet Başkanları; AK Genel Sekreteri, AK BK, AK PM ve YBYK ile AB, AGİT ve Venedik Komisyonu'nun çalışmalarının muhatabı diğer uluslararası kuruluşlardır (COE, n.d.-h). Venedik Komisyonu'nun tavsiyelerinin AK PM olarak tarafından siyasi açıdan desteklendiği bilinmektedir (Benedek, 2020: 154).

⁵ 2020 yılı itibarıyla Venedik Komisyonu üye ülkeleri; 47 Avrupa Konseyi üye devleti ve 15 diğer devlettir: Cezayir, Brezilya, Şili, Kosta Rika, İsrail, Kazakistan, Güney Kore, Kosova, Kırgızistan, Fas, Meksika, Peru, Tunus, ABD ve Kanada'dır. Kosova, AK üye ülkesi değilken Venedik Komisyonu'na üye bir ülkedir. Belarus ise AK'ye üye olmayan, Venedik Komisyonu'na da kısmi üyedir. Uruguay, Japonya, Arjantin ve Vatikan da gözlemci ülke statüsündedir. Güney Afrika ile Filistin, özel statülü ülkelerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=EN>

1.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Kuruluş Amacı ve Tarihsel Gelişimi

YBYK, ilk kurulduğu dönemdeki adıyla Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı, bütünleşik Avrupa fikrinin ortaya çıktığı dönemde yerel, ardından da bölgesel yetkililerin söz sahibi olmaları için bir platform oluşturmak amacıyla kurulmuştur (Keleş, 2016: 104). 1957 yılında 13 Avrupa ülkesinden 124 yerel seçilmiş temsilcinin katılımıyla gerçekleşen konferansın ardından, yerel yönetimlerdeki teknik ve sosyal gelişiminin desteklenmesi amacıyla (Dogliani, 2002: 585) ilerleyen dönemlerde statüsü yenilenmiştir.

YBYK, Avrupa'da yaşanan gelişmelerle kronolojik olarak günümüz statüsüne kavuşmuştur. AK BK tarafından 1961 tarihinde kabul edilen “YBYK Anayasası (the Congress Charter)” ile net bir çerçeveye kavuştuğu görülürken (COE, n.d.-f) çalışma alanına farklı konu ve sorumluluklar da eklenmiştir. 1975 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı, 1979 yılında ise en bilinen eski ismiyle Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı olarak anılmaya başlanmıştır. Nihayet, başka bir büyük yeniliğin gerçekleşmesi sonucu (Kirchmair, 2012: 126), 1994 yılında BK'nin 506'ncı Genel Kurul oturumunda statü yenilemesi yapılarak (Loughling, vd., 2010: 8) Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını almıştır (COE, n.d.-f) ve çalışmalarını bu isim altında sürdürmektedir.

Daimi konferans statüsünden kongre statüsüne ilerleyen süreçte, kırk yıl boyunca kıtanın yarısıyla sınırlı olan AK üyeliği, 9 Kasım Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla birlikte, Avrupa'nın hızlı değişen konumu ve ortak mirasa bağlılığını gösterme fırsatı yakalamıştır (Huber, 1999: 22). Güçlü merkezi yapılarıyla eski Doğu Bloku ülkelerinde yerelleşmenin sağlanarak AK üyeliğine katılımları hedefinde YBYK, aktif rol oynamıştır (Loughlin, vd., 2010: 8-9). Güney Kafkasya'da seçilmiş yerel temsilcileri diyalog ve işbirliği yapmaya teşvik eden yapısıyla ilerleyen dönemde Eski Yugoslavya ülkelerine bu yapıyı taşımış ve barışın yeniden tesis edilmesine doğrudan dâhil olmuştur (COE, n.d.-f). Bu

gelişmeler neticesinde AK üyelik statüsünü kazanan Slav ve Balkan ülkelerinde yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması çalışmaları devam etmektedir (COE, n.d.-l).

2020 yılında revize edilerek AK BK’de kabul edilen YBYK Şartı’nın 1’inci maddesinde, YBYK’nin görev ve sorumlulukları tanımlanmış, yerel ve bölgesel yönetimlerin menfaatlerini etkileyecek konularda AK BK ve AK PM’nin danışacağı kurum olduğu kabul edilmiştir. Aynı maddenin 3’üncü bendinde, yerel ve bölgesel demokrasinin AYYÖŞ çerçevesinde izlenmesi (monitoring⁶) ve AK üye devletlerinde yerel ve bölgesel seçimlerin izlenmesi (observation) misyonunu yürütmekle görevli kurum olduğu kabul edilmiştir (COE, n.d.-c).

YBYK Şartı’nda kabul edilen ve yerel ve bölgesel yönetimlerin uluslar üstü statüde temsil edilmesini amaçlayan ve buna uygun yasal belgeler hazırlayan YBYK’nin temel hedefleri (COE, n.d.-f ; Schaffarzik, 2017: 273; Haktankaçmaz, 2021: 107);

- AK statüsünde yer alan ideallerin yerel ve bölgesel yönetimlerde uygulanmasının sağlanması, yerel ve bölgesel yönetimlerin AK çalışmalarında aktif yer alması,
- Yerel ve bölgesel demokrasiyi geliştirmek için BK’ye teklif sunulması;
- Yerel ve/veya bölgesel yönetimleri olan her ülkede BK’nin değerlendirmesi üzere tavsiye metinler hazırlanması;
- Yerel ve bölgesel yönetimlere ve yerel ve bölgesel yönetim birliklerine hitaben tavsiye karar kapsamında metinler hazırlanması;
- Yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesi;
- Avrupa’da bölgesel boyuttaki konularda AK politikasına katkıda bulunulması;

⁶ AK’nin resmi dilleri olan İngilizce ve Fransızca açıklamalarda, Türkçede tercih edilen “değerlendirme” kelimesi yerine; İngilizcede “assessing” ve Fransızcada “évaluer” kelimeleri kullanılmıştır. Resmi dillerin her ikisinde de seçilen kelimelerin arka planında; bahse konu özneye yönelik bir karar mercii anlamı taşıdığı görülmekle birlikte, bu merciinin hukuki dayanaklarla yaptırım uygulama yetkisi olmadığından, Türkçede daha güçlü bir kelime tercihinde bulunulmamıştır.

- Sorumluluk alanı dâhilinde, AK'nin dış politikasının bir parçası olarak uluslararası kuruluşlarla temasın sürdürülmesi;
- Yerel ve bölgesel yönetimlerin ulusal birlikleri ve AK üyesi devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden Avrupa teşkilatları; özellikle Avrupa Birliği Bölgeleri Komitesiyle işbirliği faaliyetlerinin sürdürülmesidir.

Üye ülkelerde yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olma, ulusal hükümetler ile siyasi diyalogunun teşvik edilmesi ve katılım faaliyetlerinin AK değerlerine uygun olarak sürdürülmesi amacıyla faaliyete başlayan YBYK, yerel ve bölgesel özerkliğin sağlanması ve yerel ve bölgesel düzeyde temsil mekanizmalarının güçlü hale getirilmesi alanlarında çalışmalarını sürdürmektedir (Mengi ve Çiner, 2015: 94). Bunun yanında yerel yapılanma ve finansman konularında da danışmanlık verdiği ve AK üye devletlerine destek olduğu görülmektedir (Erbay ve Yener, 1998: 20). Bu açıdan değerlendirilerek YBYK, Boggero (2018), Himsworth (2015) ve Keleş'in (2016) de hemfikir olduğu üzere Avrupa'daki en önemli kurumlardan birisidir.

1.3.1. Çalışma Esasları

AK'nde yerel ve bölgesel yönetimler adına söz sahibi olan YBYK, çalışma hayatına başladığı 1957 yılından itibaren gerçekleştirdiği faaliyetler neticesinde günümüz adı ve misyonuna kavuşmuştur. Avrupa'nın bütünleşmesi doğrultusunda daima dile getirilen birlik ve çeşitlilik kavramları, Avrupa'nın temel yasasını oluşturmaktadır (Özel, 2004: 102). Toplumsal ve politik bütünleşme hareketinin devletler, bölgeler ve kentler arasındaki ilişkilerin yoğunlaştığı; bütünleşmelerin yerelleşme ve bölgeselleşme doğrultusunda özendirici bir etkide bulunduğu (Keleş, 1999, 55-56; Keleş, 1998-b: 9) 1980'li yıllarda, Konferans (YBYK) da bu harekete odaklanan çalışmalarda bulunmuştur. Merkezi yönetimler karşısında yerel ve bölgesel yönetimlerin haklarını savunarak

müzakere ortamı geliştirilmesine katkı sağlayan YBYK, yerel ve bölgesel düzeyde demokrasinin hayati önemini de vurgulamaktadır (Toprak, 2014: 48; Görün, 2004: 15).

AYYÖŞ'ün ilk taslak çalışmalarının yapıldığı tarih olan 1981'e kadar, Konferans tarafından geliştirilen yasal belgeler, AYYÖŞ'ün zeminini hazırlamış ve 1985 tarihinde kabul edilen AYYÖŞ, Konferans'ın diğer büyük başarısını oluşturmuştur. Kendini ispatladığı 1985 yılı sonrasında devam eden çalışmalarında "Kongre" olmaya hazırdır (COE, n.d.-f). Nitekim 1994 yılında, yerel ve bölgesel yönetimlere daha büyük bir Avrupa fikrinin için bir danışma organının kurulması (Benoit-Rohmer ve Klebes, 2005: 89); bölgesel kuruluşların gerçek bir hak ve görev ilkelerine sahip olması düşüncesi ortaya çıkmıştır (Demir, 2006:160).

Yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğinin güçlendirilmesi konusunda çalışmalar sürdürülürken, politika belgelerinin geliştirilmesine devam edildiği görülür. Bu kapsamda kent politikalarındaki gelişmeleri dikkate alan YBYK, kentlerde mekâna erişimin sağlanması ve kent hakkının savunulması hususundaki önemli bölgesel belge olan (Berkün, 2016: 62) “Avrupa Kentsel Şartı”nı kabul ederek üye devletlerin imzasına açmıştır (COE, n.d.-f).

2010 yılından itibaren YBYK'nin, daha özel görevlere yöneldiği, bu kapsamda AK üye ülkelerinde AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonları ve seçim izleme faaliyetleri gerçekleştirdiği görülür (COE, n.d.-f). Bu iki faaliyetin günümüzde, AK üye devletleri bünyesinde ortak bir standardın oluşturulması, geliştirilmesi ve korunması için iyi kurulmuş ve iyi işleyen araçlardır (Kirchmair, 2012: 127).

YBYK demokrasinin sadece kişiye ait bir kavram olmadığı ve üye ülkelerin bütününde varlığının sürdürülmesi gerektiğini savunan YBYK, demokrasinin varlık göstermesi gereken ilk basamak olarak yerel ve bölgesel yönetimleri temsil ederken demokrasi kavramını geliştirme faaliyetleri yürütür. YBYK'ye göre demokrasi, AK üyesi devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin tüm birimlerine sirayet etmelidir (Toprak,

2014: 48). Hoşgörüsüz ve şoven davranışlara kesinlikle karşı olan AK bünyesinde (Keleş, 1998-b: 9) yerel demokrasi unsurlarının cesaretlendirildiği görülmektedir.

1.3.2. Kurumsal Yapısı

Önceki bölümde aktarıldığı üzere YBYK, yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan bir danışma organıdır. YBYK iki meclisli bir yapıya sahiptir; yerel yönetimleri temsil eden Yerel Yönetimler Meclisi ve bölgesel yetkilileri temsil eden Bölgeler Meclisidir. Yasal organları olan Büro, Yasal Forum ve komisyonlarına ek olarak, görevlerini yerine getirmek için gerekli olan geçici çalışma gruplarının kurulmasıyla YBYK faaliyetleri sürdürülmektedir (COE, n.d.-f).

1.3.2.1. Genel Kurul

AK PM ile aynı sayıda üyeye sahip olan YBYK, 47 ülkeden toplam 648 asil ve aynı sayıda yedek üyeden oluşmaktadır. YBYK Genel Kurul oturumları, yılda iki kere, Strazburg'da toplanır ve YBYK'nin ilgili birimleri tarafından hazırlanan bütün rapor, tavsiye karar, ilke karar ve görüşleri değerlendirir. Bütün karar metinleri YBYK Genel Kurulu'nda görüşülerek yürürlüğe koyulur (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 3; Haktankaçmaz, 2012: 43).

YBYK Şartı'nın 3'üncü maddesinde, yedek üyelerin, asil üyelerin bulunmadığı durumlarda, mümkün olduğunca aynı siyasi partinin üyesi temsilci yerine Genel Kurul ve ilgili diğer oturumlara katılabileceği belirtilir. Şart'ın 5'inci maddesinin 2'nci bendinde, YBYK meclisleriyle ilgili bölüm düzenlenmiştir ve yerel meclis ve bölgesel meclislerin 324'er üyeye sahip olduğu ve yedek üyelerin bu sayıda bir değişiklik oluşturmadan meclis oturumlarında bulunabileceği hükmüne yer verilir (Congress Charter, 2020: 5-8). Schaffarzık'ın (2017: 274) aktardığı üzere, bu düzenleme sadece adil

bir temsile sahip olmayı değil, daha ziyade, YBYK'nin iki meclisi arasındaki etkileşimin Genel Kurul'da eşit düzeyde olmasını amaçlamaktadır.

1.3.2.2. Yasal Forum

YBYK Genel Kurul'unu oluşturan ülke heyetlerin Başkanları ve YBYK Büro üyelerinden oluşan Yasal Forum, oturumlar arasında YBYK adına hareket eden ve YBYK Bürosu'nun kararıyla toplanan bir yürütme organıdır. Yasal Forum, merkezi öneme sahiptir ve YBYK'nin çalışmalarının sürekliliğini sağlar (Schaffarzık, 2017: 278). Yasal Forum'a YBYK önceki dönem başkanları, komisyon başkanları ve siyasi grup başkanları, oy hakkı olmaksızın katılabilirler (COE, n.d.-f).

Yasal Forum'un görevleri arasında resmi evrak ve görüşmeleri düzenleme yer alır. İşlevsel açıdan Yürütme Komisyonu'nun yerini aldığı anlaşılır (COE, n.d.-f). Uzun bir süre faaliyette bulunmayan Yasal Forum, Covid-19 pandemisi nedeniyle gerçekleştirilemeyen Genel Kurul oturumlarının eksiklerini gidermek ve YBYK'nin çalışmaları sürdürebilmek amacıyla 2020 yılında iki kere, 2021 yılında da bir kere çevrimiçi olarak toplanmıştır (COE, n.d.-f).

1.3.2.3. Başkanlık Divanı

YBYK Başkanı, YBYK Genel Kurul üyelerin içinden iki buçuk senede bir olmak üzere, yerel yönetimler meclisi ve bölgesel meclisten eşit düzende düzeyde temsili sağlayacak şekilde ve sırayla ve bir kereliğine seçilir (COE, n.d.-f; Erbay ve Yener, 1998: 20). YBYK Başkanı AK dış ilişkiler genel politikası bağlamında YBYK'yi ve meclislerini temsil eder. YBYK siyasi faaliyetlerini yönlendirmek, politika yürütmek ve

YBYK'yi diğer uluslararası kuruluşlarda temsil etmek görevlerini de Başkan üstlenir (COE, n.d.-f).

Başkan, YBYK Genel Kurul oturumlarını yönetmekle yetkili kişidir. Başkan'ın bulunmadığı durumlarda bu görev, Başkan adına AK bünyesinde idari görev üstlenen Genel Sekreter'e devredilebilir (Schaffarzik, 2017: 273).

YBYK Başkanı, YBYK'de alınan kararların uygulanmasını sağlar ve güncel gelişmelere YBYK adına reaksiyonda bulunur. Ayrıca YBYK'nin faaliyetleri ve hazırlanan metinler, AK BK ve AK PM'ye Başkan tarafından sunulur (COE, n.d.-f).

1.3.2.4. Büro (Encümen)

YBYK Bürosu; YBYK Başkanı, iki meclis başkanları ve her bir meclisten seçilmiş sekizer başkan yardımcısından oluşur (Himsworth, 2015: 11). YBYK Genel Kurul veya Yasal Forum oturumları yapılmadığı dönemde YBYK iş ve işleyişini sürdürmekle görevlidir. Ayrıca YBYK Bürosu, YBYK adına karar organı olarak hareket eder (Haktankaçmaz, 2012: 45) ve bu nedenle de Türkiye'de kurulu bulunan yerel yönetimlerin encümen yapısına benzerlik gösterir. Büro toplantılarına YBYK önceki dönem başkanları, komisyon başkanları ve siyasi grup başkanları, oy hakkı olmaksızın izleme maksadıyla katılabilir (COE, n.d.-f).

Büro, YBYK oturumlarının hazırlıklarını yapar ve meclisler ile yasal komisyonların çalışmalarını koordine eder. Ayrıca, Büro tarafından düzenlenen raporlar ve öneriler; ilgili meclis, ilgili komisyon veya doğrudan YBYK Genel Kurul'u tarafından hayata geçirilir (COE, n.d.-f). Büro ayrıca, YBYK komisyonlarının görev ve sorumluluklarından sorumlu yasal mercii olarak da görev alır ve komisyonların çalışma programlarını onaylamakla yükümlüdür. Büro'nun onayladığı komisyon belgeleri,

faaliyette bulunmak için YBYK Genel Kurulunda görüşülmeli ve kabul edilmelidir (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 20).

Genel Kurul toplantıları kamuoyuna açık ve kamera önünde gerçekleştirilirken, YBYK Büro toplantıları kapalı toplantılar olarak sürdürülür. YBYK Büro toplantılarına, YBYK Başkanı ve Başkan Yardımcılarının ikişer; YBYK büro üyeleri, komisyon başkanları ve siyasi grup başkanlarının birer danışmanları söz almamak koşuluyla eşlik edebilir (Congress Charter, 2020: 9).

1.3.2.5. Meclisler

Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölgesel Meclis olmak üzere, YBYK iki meclisten oluşmakta; her bir meclis bir başkan ve sekiz başkan yardımcısıyla YBYK Bürosunda temsil edilmektedir (COE, n.d.-f; Nemec ve de Vries, 2015: 250).

Yerel Yönetimler Meclisi, yerel demokrasinin durumunun incelenmesi ve üye devletlerin yerel seçimlerini izlenmesine odaklanmaktadır. Yerel yönetimler meclisi aynı zamanda, Avrupa'nın küçük ölçekli köy ve kasabalarındaki toplumsal meselelerle ilgilenir uyumu teşvik eden girişimleri yönetir (COE, n.d.-f).

Bölgesel Meclis, Avrupa'nın bölgeleri arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesi ve bölgesel yönetimler çerçevesinde iyi yönetim, bölgelerde sürdürülebilirlik, ekonomik kalkınma konularına odaklanmaktadır (Lisney ve Kiefer, 2016: 85). Bölgesel meclis, özellikle yasama yetkisine sahip bölgeleri olan üye devletlerin üyelerinden oluşmaktadır (COE, n.d.-f). Türkiye, her iki mecliste de eşit sayıda üyeyle temsil edilmektedir.

YBYK ulusal heyetlerinin meclisler arasındaki dağılımı, YBYK Kongre Şart'ının 6'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, her üye devlet, heyetlerini içyapılarına uygun olarak meclisler arasında dağıtılmalıdır. Bölgesel yönetimleri olmayan üye devletlerin, ilke olarak, heyet üyelerini her iki mecliste de temsilcisi olacak şekilde; yerel

ve bölgesel yönetimleri temsil eden ulusal birliklerle istişare edilerek, belirlenmesi beklenmektedir (COE, n.d.-f).

1.3.2.6. Komisyon Çalışmaları

YBYK Şartı'nın 4'üncü maddesinde yer aldığı üzere, yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması amacıyla YBYK bünyesinde komisyonlar kurulabilmekte ve kurulmuş olan komisyonlarda değişiklikler yapılabilmektedir (Congress Charter, 2020: 8; Schaffarzık, 2017: 279). Her bir komisyon, yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması için tanım alanına giren konularda izleme faaliyetleri yürütmek ve konuyla ilgili rapor hazırlayarak YBYK Genel Kurul'una sunmakla yükümlüdür.

Her üye devletin heyet üyesi sayısına uygun olarak, mümkün olduğunca eşit sayıda temsilcinin, komisyonlarda görev alması beklenir. Asil üyelerin toplantılara katılamadığı durumlarda, aynı komisyonun yedek üyesi toplantılarda bulunabilir (COE, n.d.-f). YBYK usul ve esasları incelendiğinde, komisyon üyelikleri seçiminin üye devletlerin inisiyatifine bırakıldığı anlaşılmaktadır (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 10).

2021 yılında revize dilen YBYK usul ve esaslarına göre, YBYK bünyesinde İzleme Komisyonu (Üye Devletlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Yükümlülükler ve Taahhütlerini Yerine Getirilmesi Komisyonu), Güncel Konular Komisyonu ve Yönetişim Komisyonu faaliyet göstermektedir.

Komisyonlar, faaliyet gösterdiği konularla ilgili olarak rapor hazırlamak talebini, raporun içeriği, kapsamı, beklenen sonuçları ve hedefleri açıklayacak şekilde, YBYK Bürosuna iletir ve önerinin Büro tarafından kabul edilmesini takiben komisyon tarafından raportör seçimi gerçekleştirilir (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 20).

- ***İzleme Komisyonu***, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve Ek Protokolün üye devletlerde uygulanmasının izlenmesinden sorumludur. Üye

ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu izlemek üzere düzenli misyonları ve yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili belirli konuları incelemek üzere bilgi edinme misyonları düzenler. YBYK İzleme Komisyonu üyeleri arasından belirlenen temsilciler, AK üyesi ülkenin “raportörü” olarak atanmakta, bu raportörler misyon ziyaretlerini gerçekleştirmekte ve süreç sonunda YBYK Genel Kuruluna rapor sunmaktadır. Misyonların sonucunda hazırlanan raporlar, üye devletlere tavsiye karar niteliğindedir (COE, n.d.-f). Komisyon ayrıca, siyasi diyalog yoluyla izleme sonrası tavsiyelerin takibini de gerçekleştirir (Haktankaçaz, 2012: 47; CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 10).

- **Güncel Konular Komisyonu**, üye devletlerde yerel ve bölgesel yönetimlerin rolünü araştırmak ve yerel ve bölgesel yönetimlerde sosyal uyum, eğitim, kültürlerarası diyalog, gençlik çalışmaları ve göç gibi tematik konularda çalışmaları sürdürmekten sorumludur (COE, n.d.-f).
- **Yönetişim Komisyonu**, yerel ve bölgesel düzeylerde iyi yönetim ve demokrasinin etkin gelişimiyle ilgili yasal ve siyasi konulardan sorumludur; AK’nin yerel ve bölgesel demokrasi alanındaki yasal araçları ve tavsiyelerinin uygulanması ve geliştirilmesi hususunda çalışmalarını sürdürür (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 10).

YBYK komisyonları, yılda iki kere olmak üzere Genel Kurul oturumlarıyla aynı tarihte; bunun dışında, izleme komisyonu iki, yönetim ve güncel konular komisyonları birer toplantıyla bir araya gelmektedir. İzleme komisyonu toplamda dört, diğer komisyonlar da üçer kere bir araya gelir. Genel Kurul oturumları haricinde bir araya gelen komisyonlar, yerel ve bölgesel yönetimlerin ev sahipliğinde, Strazburg dışında da toplanabilir (Lisney ve Kiefer, 2016: 86; CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 10).

1.3.2.7. Ulusal Heyetler ve Siyasi Gruplar

Üye ülkelerde mahalli idare seçimlerinin gerçekleşmesinin ardından, YBYK'ye asil ve yedek üyelerin atamalarının gerçekleştirilmesiyle YBYK ulusal heyetleri belirlenir. Her ulusal heyette, üye ülkenin siyasi partilerinin adil bir şekilde temsil edilmesini sağlanmalı, üye ülkede coğrafi dağılım gözetilmeli (Schaffarzık, 2017: 276) ve cinsiyet eşitliğine (en az % 30 oranında kadın üyenin olması beklenir) uygun olarak atamalar yapılması beklenmektedir (COE, n.d.-f).

YBYK ulusal heyetleri incelendiğinde, en büyük heyetlerin 18, en küçük heyetlerin ise 2 üye ve aynı sayıdaki yedek üyelerden oluştuğu görülür. Bütün üye ülkelerin, asil üye sayısına eşit, yedek üyeleri bulunur (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 4).

YBYK usul ve esaslarında, asil üyelerin toplantılara katılamayacağı durumlarda yedek üyelerin çağrılmasıyla ilgili düzenlemelere yer verildiği görülür. Daha önceki bölümde de değinildiği üzere, asil üyeler yerine Genel Kurul ve meclis oturumlarına katılacak olan yedek üyelerin, belirli kuralları sağlaması beklenir. (CG-FORUM(2021)01-01prov, 2021: 17).

Avrupa'daki uluslararası kuruluşların tamamında görüldüğü şekilde, her ulusal heyet, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin coğrafi ve politik durumunu yansıtabileceği siyasi gruba dâhil olmalıdır (Colomer, 2002: 186). Siyasi gruplar, Genel Kurul oturumlarından önce, yılda iki kere toplanır ve grup içerisinde YBYK iş ve işleyişine dair tartışmalar sürdürülür (Schaffarzık, 2017: 277). YBYK bünyesinde dört siyasi grup haricinde, bağımsızlar ve siyasi durum beyanında bulunmayan üyelerin yer aldığı anlaşılmaktadır (COE, n.d.-f).

YBYK sekreteryasıyla iletişimin sağlıklı yürütülmesi amacıyla her ulusal heyet bir delegasyon sekreteri atar. Delegasyon sekreterlerinin Genel Kurul oturumları başta olmak üzere; komisyonlarda, çalışma gruplarında, seçim gözlem görevlerinde ve benzeri çalışma alanlarında YBYK üyelerine destek olması beklenir (Royer, 2010: 15).

Uluslararası kuruluşların genel kurullarının “lkeler arası” heyet yeleri üzerine yapılan çeşitli araştırmalar analiz edildiğinde; bu görevler için "siyasi turizm" ve "delegasyon diplomasisi" atıflarında bulunduğu görülmüştür (Herranz-Surralles, 2005, 7; Pufleau Velasco, 2016: 154). Bu açıdan değerlendirildiğinde, YBYK Genel Kurul oturumlarında süregelen tartışmalar kadar farklı ye ülkelerden YBYK yesi olarak seçilen kişilerle sürdürülen iletişimin de önemli olduğu değerlendirilmektedir. Genel Kurul oturumlarında alınan kararların, heyet yeleri nezdinde sürdürülen kişisel iletişimle de yönetildiği değerlendirilebilir.

1.3.3. İzleme Faaliyetleri

Yerel ve bölgesel demokrasinin izlenmesi, YBYK’nin en önemli faaliyetlerinin başında gelmektedir (COE, n.d.-f). AYYÖŞ’n ye devletlerde doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamaktan sorumlu olan YBYK, AYYÖŞ’n ye devletlerde izlenmesi ve izleme sonrasındaki takip mekanizmasının kurulması için çalışır. İzleme faaliyetlerinin ana amacı, AYYÖŞ’n ye ülkelerde tamamen uygulanmasını sağlamaktır. AK ye devletleri bünyesinde ortak bir standardın oluşturulması, geliştirilmesi ve korunması için kurulan bu mekanizmayla ye devletlerde bir süreklilik yakalanması hedeflenir (Kirchmair, 2012: 127).

1.3.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı’nın İzlenmesi

AK bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olma misyonunu taşıyan YBYK’nin en temel faaliyeti, ye ülkelerde AYYÖŞ’n izlenmesi misyonudur (COE, n.d.-f). Bu kapsamda YBYK tarafından ye devletlerde AYYÖŞ’n periyodik olarak uygunluk değerlendirmesi yapılarak yerel ve bölgesel demokrasinin "kalitesi" değerlendirilir. AYYÖŞ’n izlenmesi için İzleme Komisyonu yeleri arasında seçilen

raportörler başkanlığında ülkelere misyon ziyaretlerinde bulunulur, ziyaretlerde gerçekleştirilen görüşmelerin sonucu ve teorik bilgilerin yorumlanmasıyla ülke raporları hazırlanır. Hazırlanan açıklayıcı raporlar haricinde, rapor metninde ayrıca ilke karar ve tavsiye kararlar bulunur (Zorluoğlu, 2011: 48; Nemec ve de Vries, 2015: 250).

YBYK'nin 3'üncü oturumunda, 31 sayılı ilke karar ile yerel ve bölgesel demokrasinin izlenmesi misyonları kapsamında hazırlanacak raporların usulüne ilişkin bir rehber hazırlandığı görülmektedir. Bu rehber, YBYK'nin izleme misyonlarının çerçevesini oluştururken, ayrıca ülke izleme misyonlarında takip edilmesi gereken süre ve uyulması gereken esaslara yer verilmiştir. Rehberin 2013 yılında revize edildiği ve buna göre misyonlarının sürdürüldüğü anlaşılmaktadır (Resolution 307 REV2, 2013).

YBYK Genel Kurul oturumunda kabul edilen tavsiye kararların yürürlüğe girmesi için belirli bir prosedürün izlenmesi gereklidir. İlk olarak, kabul edilen raporlar, YBYK Başkanı tarafından AK BK'ye sunulur ve AK BK Genel Kurul oturumunda ilgili rapor değerlendirilir. Kabul edilen tavsiye karar metinleri, AK BK tarafından üye devletlerin AK Nezdinde Daimi Temsilcilerine gönderilir (COE, n.d.-c). Süreç ve yöntem değerlendirildiğinde, yerel ve bölgesel demokrasinin izlenmesinin YBYK ile AK BK'nin işbirliğinde sürdürüldüğü, AK danışma organı olan YBYK'ye BK tarafından bir nevi denetim görevi devredildiği sonucuna ulaşılabilir.

YBYK'nin AYYÖŞ'ü izleme misyonunun dayandığı esaslar, bir sonraki bölümde detaylı şekilde ele alınacaktır.

1.3.3.2. Bilgi Edinme Misyonu

307 sayılı ilke kararda yer verildiği şekilde, YBYK İzleme Komisyonu, YBYK Bürosunu alacağı kararın ardında üye devletlerde AYYÖŞ'ün belirli bir hükmünün ihlal edilmesine yol açabilecek(Resolution307, 2010: 2) veya AYYÖŞ'ün uygulanması

bakımından kaygı verici bir durumun üye ülkelerde ortaya çıkması durumunda (Haktankaçmaz, 2021: 105) özel amaçla gerçekleştirilmektedir. AYYÖŞ'un uygulanmasını sorunun tespit edilmesi için gerçekleştirilen bilgi edinme misyonları (fact-finding) yine İzleme Komisyonu ülke raportörleri tarafından hazırlanır. AYYÖŞ'ün düzenli izlememesi misyonlarından bağımsız olarak gerçekleşen bilgi edinme misyonları; periyodik özellikte olmadığı gibi her ülkeye gerçekleştirilmeyebilir (COE, n.d.-f). Zira üye ülkelerde gerçekleşen izleme misyonları incelendiğinde, Türkiye'de 3 kere bilgi edinme misyonu gerçekleştirildiği ancak Avusturya'da gerçekleştirilmediği görülmektedir.

YBYK tarafından gerçekleştirilen bilgi edinme misyonları, AYYÖŞ kapsamı dışında, ilgili diğer komisyonlarda ilgili çalışma alanlarında da hazırlanabilmektedir. Örnek olarak Güncel Konular Komisyonu'nun 2020 tarihinde Polonya'ya gerçekleştirdiği "Polonya toplumunda artan kutuplaşma" konulu bilgi edinme misyonu gösterilebilir.

1.3.3.3. İzleme Sonrası Takip Raporları

AYYÖŞ'ün uygulaması kapsamında seçim gözlem faaliyetlerinde bulunan YBYK, izleme faaliyetlerinin bir parçası olarak, "izleme sonrası" ve "seçim sonrası" siyasi diyalogun sürdürülmesi misyonlarında bulunmaktadır.

İzleme sonrası takip misyonları çerçevesinde YBYK, AK üye devletleriyle işbirliği kurarak tavsiye kararların uygulanması için bir yol haritası hazırlar (COE, n.d.-f). Hazırlanan yol haritasının üye devlet tarafından da kabul edilerek imzalanması sonrasında bir yardım programının geliştirilmesi sağlanır ve üye devletlerde yerel ve bölgesel demokrasinin kurulmasına katkı sağlayacak projeler yürütülür (COE, n.d.-f). Bu

kapsamda YBYK tarafından beş⁷ üye devlette izleme sonrası yol haritası imzalandığı bilinmektedir.

1.3.3.4. Seçim İzleme Raporları

1990 yılından itibaren YBYK tarafından AK üyesi 47 ülkede yerel ve bölgesel seçimler için gözlemci misyonlarının gerçekleştirildiği ve bugüne kadar yaklaşık 100 seçim izleme görevinin gerçekleştirildiği bilinmektedir (COE, n.d.-f). YBYK'nin öncelikli faaliyet alanlarından olan seçim gözlem misyonları, AYYÖŞ'ün siyasi olarak izlenmesi sürecini tamamlar.

Seçim izleme misyonları, ilgili üye devletin resmi daveti üzerine gerçekleştirilir. Seçim gözlemi, yalnızca tek bir komisyonun çalışma kapasitesinin üzerinde olacağından, YBYK üyelerinin talepleri doğrultusunda belirlenen 10 ila 15 kişilik heyetlerin kurulmasıyla seçim izlemesi yapılır. Seçim izleme heyeti, seçimlerin gerçekleşmesinden önce üye devlete yapacakları ziyaretlerle yerel ve bölgesel düzeyde seçilmiş kişiler, devlet kurumları, seçim komisyonları, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşlarıyla görüşmektedir. Seçim günü çeşitli seçim merkezlerinde, yerinde inceleme yapılması da misyonun bir parçasını oluşturmaktadır (COE, n.d.-f).

1.3.3.5. Bağımsız Uzmanlar Grubu

AYYÖŞ'e ilişkin Bağımsız Uzmanlar Grubu (COE, n.d.-i), yerel ve bölgesel demokrasi konularında uzmanlaşmış yasal, siyasi veya mali alanlarda yetkin akademisyenleri bir araya getiren, gönüllülük esasına dayalı kurulan bir oluşumdur (COE,

⁷ YBYK ile Ermenistan (2016) Moldova Cumhuriyeti (2016) Portekiz (2015) Gürcistan (2015) ve Ukrayna (2015) izleme sonrası takip işbirliğini sürdürmektedir.

n.d.-f). Bağımsız Uzmanlar Grubu, YBYK bünyesindeki üç komisyona danışmanlık vermekte, özellikle AYYÖŞ'ün izlenmesi kapsamında İzleme Komisyonu'na hukuki destek sağlamakta (Loughlin, vd., 2010: 9) ve YBYK'ya yardımcı olmaktadır (Himsworth, 2007: 275). AK üye devletlerinden seçilen bağımsız uzman ve akademisyenlerden oluşan grupta 2021 yılı itibariyle 42 üyenin yer aldığı ve Türkiye'den bir uzmanın yer almadığı görülmektedir (COE. N.d.-i).

Bağımsız uzmanlar grubu her ne kadar YBYK bünyesi içinde, özellikle üye devletlerin AYYÖŞ'e uygunluğunun izlenmesi misyonunda önemli bir işleve sahip olsa da; grubun bu misyonunun, ne YBYK Şartı'nda ne de AYYÖŞ'de işlenmediği görülmektedir (Schaffarzik, 2017: 280).

1.4. Genel Değerlendirme

Yerel ve merkezi yönetimler arasında süregelen tartışma ve fikir ayrılıklar, yerel yönetimlerin belli başlı özelliklerini ön plana çıkarmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin tanımları da genel olarak bu özellikler çerçevesinde yapılmaktadır. Belli bir mahalli idare sınırları içinde ikamet eden halkın ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerinin yerine getirilmesi için faaliyetlerini sürdüren yerel yönetimlerin demokratik kurumlar olması için bazı özelliklere sahip olması gereklidir. Bu özellikler; karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olması, görev ve yetkilerinin anayasa ve yasalarca tanımlanmış olması, tüzel kişiliğe sahip olmaları, idari ve mali özerklik kapasitesine sahip olmaları ve merkezi yönetimin müdahalesine doğrudan konu olmama gibi hususları bünyesinde barındırması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin bu özellikleri bir araya getirmesi için de AK başta olmak üzere Avrupa'da pek çok kurum ve kuruluş tarafından takip edilmektedir.

Bütüncül Avrupa fikrini ilk defa yüksek sesle söyleyen ve Avrupa'nın pek çok ülkesini bir araya getiren AK, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi çerçevesinde çalışmalarını sürdürür. Demokratik kurum ve kuruluşlarıyla üye devletlerde bu misyonların izlenmesi faaliyetlerini sürdüren AK, yerel demokrasi hususunu ise

YBYK tarafından sürdürmektedir. Bu açıdan YBYK, hem AK'nın misyonlarının yerel ve bölgesel düzeyde devam ettirir hem de AK üye devletlerinde âdem-i merkeziyetçi bir Avrupa idealinin gerçekleştirilmesi için kurulduğu günden bu yana AYYÖŞ'ün izlenmesine devam edilir.

Faaliyetlerinin sürdürülebilirliği ve AK üye devletlerinin tamamında işbirliğinin yürütülebilmesi için çalışmalarını sürdüren AK, bütçesi, idari ve siyasi organları, yetmiş yılı aşkın bilgi ve deneyimi ve tematik konulardaki uzman kadrosuyla Avrupa'da varlığını devam ettirmektedir. Yerel ve bölgesel demokrasinin korunması için imzalanan AYYÖŞ'ün, bu açıdan takip mekanizması da, izleme misyonu ile YBYK'ye devredildiği görülmektedir.

2. BÖLÜM

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN DAYANDIĞI ESASLAR VE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ'NİN İZLEME MİSYONLARI

2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Tarihçesi ve Gelişimi

Tarihsel süreç açısından düşünüldüğünde yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyacını karşılamak ve etkili hizmet sağlamak için kurulmuş, ulusal devletin bir parçası olan birimlerdir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki idari ve mali ilişkiler düşünüldüğünde ise yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında süregelen tartışmaların olduğu görülmektedir (Küçük ve Alan, 2017: 26). Bununla birlikte yerel yönetimlerin, yerel halkın katılımına doğrudan imkan tanımaları açısından önemli kuruluşlar olduğu değerlendirilerek (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 22) yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde demokrasinin sağlanması için AK başta olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlarda özerk yapıları desteklenmektedir.

Kurulduğu günden itibaren AK çatısı altında danışma organı olarak faaliyetlerini sürdüren YBYK, yerel özerkliğin Avrupa çapında sağlanması için destek mekanizması sağlar. YBYK'nin çalışmalarına başladığı 1957 yılından itibaren önemi giderek artan YBYK, destek çalışmalarını 1985 yılında AYYÖŞ'ün kabul edilmesiyle uluslararası anlamda tanınırlığını artırmış ve kendisine farklı bir boyut kazandırmıştır (Keleş, 1995: 3). Avrupa kıtasının bütünleşmesi fikrine yerel (ve bölgesel) yönetimlerin de dâhil edilmesiyle birlikte gelişen Avrupalılık fikriyle Anayasal öneme sahip AYYÖŞ'ün ortaya çıkması, bu nedenle önemli bir gelişmedir.

Bununla birlikte, AYYÖŞ'ün AK bünyesinde hazırlanarak üye devletlerin imzasına açılmadan önce 1950'li yıllarda Avrupa kıtasında sürdürülen tartışma, toplantı ve

bildirilerin yerel özerklik çalışmalarına katkı sağlayarak AYYÖŞ'ün ortaya çıkmasını sağladığı görülmektedir (Görün, 2004: 14; Taştekin ve Akca, 2020: 595; Himsworth, 2015: 16).

Avrupa kıtasında yerel yöneticileri bir araya getiren ilk uluslararası oluşum, Avrupa Belediyeler Meclisi'dir (günümüz ismiyle Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Meclisi). 1953 tarihinde gerçekleşen Avrupa Belediyeler Meclisi toplantısında, yerel yönetimlerin hak ve menfaatlerini korumayı amaçlayan ilk uluslararası belge olan “Avrupa Belediyeler Şartı” kabul edilmiştir. Pek çok kaynakta bu Şart'ın AYYÖŞ'ün temelini oluşturduğu kabul edilmektedir (Boggero, 2018: 69). Ne var ki üç farklı kaynakta ise (Gaspari, 2002: 610; Himsworth, 2015: 21; Dogliani, 2002: 582) Avrupa Belediyeler Şartı'nın ve AYYÖŞ'ün asıl çıkış noktasının, 1950 yılında İsviçre'de gerçekleşen “Seelisberg altılısı” toplantısı olduğu görüşüne de rastlanılır. Bu toplantı sonucunda yayınlanan “Seelisberg Deklarasyonu”, toplantıya katılan Fransız, Alman ve İsviçreli yerel yöneticiler ile “yerel yönetim çalışmalarına istekli kimseler” tarafından hazırlanmıştır. Asıl amacın Avrupa'da bir belediye konseyi kurulması için eylem planı oluşturmak olsa da bu deklarasyon sonucunda Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin uluslararası kuruluşlar bünyesine dâhil edilmesinin sağlandığı görülmektedir.

Seelisberg deklarasyonu, Avrupa'da yerel yönetimlerin bağımsız kuruluşlar olarak tanınması gerektiği fikrini yazılı bir metne döken ilk belgedir (Himsworth, 2015: 21-22). Toplantı sonrasında bir araya gelen yerel yönetimlerin sesi olan bu kişiler, 1952 yılında gerçekleşen AK PM toplantısında fikirlerini ve projelerini sunmak üzere bir şans da yakalamıştır. Uluslararası kuruluşları merkezi hükümetlerin tekelinden çıkarıp yerel yönetimleri de sürece dâhil etmek için itici güç olması ve Avrupa'da yerel demokrasinin temellerini atan en erken belge olması nedeniyle deklarasyon, önemli bir çalışma olarak kabul edilmektedir (Dogliani, 2002: 582).

Seelisberg Toplantısını takip eden 1953 yılında, dokuz Avrupa ülkesinden altmış yerel yöneticinin bir araya gelmesiyle kurulan Avrupa Belediyeler Konseyi, aynı toplantıda kuruluş amacını “belediye özerkliğini sağlamak ve savunmak” olarak tanımlamıştır (CCRE, n.d.). Takip eden süreçte kabul edilen Avrupa Belediyeler Şartı; 1957 yılında AK çatısı altında kurulan Konferans’ın (YBYK) ilk çalışma konusunu oluşturmuştur. Bu nedenle YBYK’nin ilk icraatı bu Şart’ı güncellemek ve 1957 yılında Karar No. 6 dâhilinde kabul etmesi olmuştur (COE, n.d.-f). Bu karar metninde yer alan “Yerel Yönetimlerin Korunması ve Geliştirilmesi” raporu, yaklaşık otuz sene sonra imzaya açılacak olan AYYÖŞ’ün temellerini böylelikle atmıştır. Zira raporun ilk maddesinde AYYÖŞ ile paralellik oluşturan “... yerel yönetimler, yerel seçilmişler tarafından özgürce yönetilmelidir... yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları kanunla belirlenir ve üye devletlerin ulusal hükümetleri tarafından yasayla korunur”; hükmüne; ikinci maddesinde ise “Mahalli idareler kendi mali kaynaklarına sahip olacak...” hükmüne yer verildiği görülmektedir (COE, 1984: 5).

1962 yılında YBYK, “Yerel Özerklik Lehine Avrupa Konseyi Eylemi”ni, 1968 yılında ise “Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi”ni (Resolution 64) kabul etmiştir (Görün, 2004: 14; Haktankaçmaz, 2021: 108). Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi, bir yerel topluluğun ihtiyaçlarının, o topluluğun özgürce seçtiği bir Meclis ile karşılanması gerektiği beyanıyla başlar, yerel özerkliğin her devletin anayasasında yer alması gerektiği hükmüyle devam eder (Resolution (64), 1968: 2). Toplam dokuz maddeden oluşan Bildirge ile AYYÖŞ’ün ön hazırlıklarının yapıldığı; ancak seçilen terminolojinin AYYÖŞ’ten daha iddialı olduğu görülmektedir (Himsworth, 2015: 21) Bu çalışmalar ile YBYK’nin yerel özerklik konusu dâhil olmak üzere çeşitli başlıklarla çalışmalarını sürdürdüğü görülür.

YBYK’nin 1978 yılındaki 13’üncü Genel Kurul oturumu, pek çok yasal belgenin hazırlanmasının önünü açan, önemli bir toplantı olmuştur. Yerel yönetimlerin ilkelerinin

belirlenmesi adına yazılı (Görün, 2004: 16) bir “Şart” hazırlanması kararının ortaya çıktığı bu Genel Kurul’da, AYYÖŞ’ün hazırlanması sürecine de fiilen başlanmıştır (Galette, 1982: 317). Bu tarih itibarıyla, YBYK’nin yine o dönemki ismiyle Yerel Yapı ve Finans Komisyonu, günümüz adıyla İzleme Komisyonu raportörü Lucien Harmegnies, kurum içinde faaliyet gösteren bağımsız uzman grubunun da desteğiyle AYYÖŞ’ün taslak metni (draft charter) olan Harmegnies Raporu hazırlık çalışmalarına başlanmıştır (Resolution 126, 1981:2).

Taslak Şart, belirli bir yerel yönetim modeline fazlasıyla açık bir şekilde referans etmeden (Himsworth, 2011: 5), AK bünyesinde ve diğer paydaş kuruluşlarla görüşülerek hazırlanmıştır. ASŞ’nden feyz alınarak (Bailey ve Elliott, 2009: 470), AK PM veya AK BK tarafından görmezden gelinemeyecek şekilde, ihtiyatlı hazırlanmış olduğu da düşünülmektedir. Taslak Şart, YBYK’nin 16’ncı Genel Kurul oturumunda 126 sayılı ilke karar ile kabul edilmiştir (COE, 1981: 1-30; COE, n.d.-c).

1970’li yıllardan bu yana AK ve AB bünyesinde kabul edilen raporların oluşturduğu olumlu havayla birlikte AK kurumları içinde görüşülmeye başlanan taslak şartın evrim süreci böylece başlamış olur. Yaklaşık dört sene boyunca AK organları içinde, üye devletlerden ilgili yapılar ve uluslararası kuruluşlarla yaklaşık dört sene boyunca görüşülerek değişime uğramıştır. İlk versiyonuyla karşılaştırıldığında terminolojisinin gücünü yitirdiği ancak AK üye devletleri tarafından reddedilmesi imkânsız hale getirildiği taslak şartın, yürürlüğe girmesi halinde uygulamak için istek uyandıracak yöntem ve yapıya kavuşturulması amaçlandığı düşünülmektedir (Boggero, 2018: 277-278).

Revizyon çalışmalarının tamamlanmasının ardından taslak şart, 1984 tarihinde gerçekleşen AK Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda görüşülmüştür. Türkiye tarafından “tavsiye karar” niteliğine olması desteklenirken (Aydemir, 2001: n.p.); Batı Avrupa ülkeleri tarafından “sözleşme - şart” niteliğinde olması (Yeter’den

aktaran Ağır, 2017: 153) önerilmiştir. Konferans sonucunda “şart” niteliğinde kabul edilen AYYÖŞ, son olarak 27 Haziran 1985 tarihinde AK BK Genel Kurul’unda kabul edilmiş ve 15 Ekim 1985 tarihinde Strazburg’da imzalanmıştır. 15’inci maddenin 2’nci paragrafına uygun olarak, 1 Eylül 1988 tarihinde uluslararası hukuk düzeninde yürürlüğe girmiştir (COE, 1985: 5).

Orta Çağ Avrupa’sından yakın tarihe uzanan ve hukuki bağlayıcılığı olan anlamına gelen “Charte” terimi, kendi kendini yöneten siyasi pratiğe atıfta bulunur. Hak ve ödevleri tanımlayan; yasal ve bağlayıcılığı olan, birden fazla tarafın kabulüyle yürürlüğe giren (Larousse, n.d.) anlamına gelen “Şart”, Kutsal Roma İmparatorluğu için, tüm kent yurttaşlarına uygulanan kurallardır.

Uluslararası bir sözleşme için seçilen “Şart” kelimesi, tarihsel açıdan değerlendirildiğinde, YBYK tarafından AYYÖŞ’ün, yerel yönetimlerin temel ayrıcalıklarını belirleyen yasal bir eylem olarak tasarlandığı fikrine ulaşmamızı sağlar. Bu açıdan, AYYÖŞ’ü hazırlayan yerel ve bölgesel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri, yerel demokrasinin sağlanması için “yerel yönetimlerin hakları”ndan yola çıkmış ve sözleşme için “Şart” ismini benimsemiştir.

AK üye ülkelerinin tamamında demokratik yerel yönetim ilkelerinin uygulanmasını amaçlayan YBYK, AYYÖŞ ile yerel yönetimlerin özgürlüğünü sağlayarak temel yerel yönetim ilkeleri güvence altına almayı amaçlamıştır. Bununla birlikte terminoloji açısından “local self government” yani yerel özerklik yerine; neden “local governance” yani yerel yönetişim; “local self-determination” yani kendi kaderini yerelde tayin etme veya “local autonomy” yani yerel otonomi terimlerinin seçilmediği⁸ tartışılmalıdır.

⁸ AYYÖŞ’ün ilk taslak metni dâhil ilgili tüm YBYK raporları, İngilizce ve/veya Fransızca olarak hazırlanır. Bu çalışmada YBYK raporların ve ilgili diğer belgelerin Türkçe’ye çevrilmesi sırasında terminolojinin yanlış çevrilmemesi için İngilizce ve/veya Fransızca karşılıklarına da yer verilerek tartışılmaktadır.

Yerel otonomi terimi, yerel özerkliğin ötesinde bir egemenlik meselesini ifade eder. Bu açıdan oldukça güçlü bir kavramdır (Angın, 2016: 644). Yerel otonomi terimi AYYÖŞ'te seçilmiş olsaydı, Şart'ın içeriğini gölgeleyerek pek çok AK üye ülkesi tarafından kabul görmeyebilirdi (Pratchett; 2004, 362) Bu nedenle de “otonomi” terimine AYYÖŞ'te yer verilmediği sonucuna ulaşılabilir.

Merkezi yönetime ilişkin bir terim olan ve 1980'li yıllara kadar akademi ve uluslararası kuruluşların ajandalarında fazla yer etmeyen yönetim kavramı, karar alma sürecinde kurumların ve aktörlerin etkileşimini ifade eder (Özer, 2002: 74; Sadioğlu, 2013: 639-640). Yerel yönetimler için demokratik değerlerin geçerli olması fikri, yerel yönetim birimlerinin karar alma süreçlerine katılımın sağlanması, yerel yönetim ile tamamlanabilir (Bayrakçı, Karaman ve Dinçer, 2018: 2235; Görmez, 1997). Ancak yönetim kavramı, yerel yönetimlerin hak ve menfaatlerini koruyarak onları özgürleştirecek bir anlam taşımaz. Bu nedenle de yönetim, AYYÖŞ içinde yeterli bir anlamı ifade etmemektedir.

Kendi kaderini yerelde tayin etme olarak düşünülebilecek “local self determination” ise ulusal alandan daha küçük bir bölgede (yerelde) yaşayan insanların, farklı kurum ve kuruluşlara danışmadan, kendi siyasi statülerini seçme hakkını ifade eden ve uluslararası hukuk kapsamında egemenlik fikriyle de bağlantılı olan, güçlü bir terimdir (Kalaycı, 2009: 184). Bu terimin AYYÖŞ'te kullanılması halinde, üye devletlerin karşı çıkarak, AYYÖŞ'ün kabul edilmemesine neden olacağı yorumu yapılabilir. Bu nedenle de AYYÖŞ'te kullanılmadığı düşünülmektedir.

AYYÖŞ'ün kapsamında yer alan “yerel özerklik/yerel öz yönetim” terimi, Kıta Avrupa'sında ve Birleşik Krallık'ta tarihsel ve kültürel arka plana sahip, devletin idari yapısı içinde yer alan, devletten kopmayan ve ona karşı çıkmayan, kısacası devlet otoritesinin unsurlarını yerine getiren (Hill'den aktaran, Boggero, 2018: 18) yönetim birimidir. Daha önceki bölümde de tartışıldığı üzere yerel özerklik, yönetim açısından dış

baskı ve denetimden bağımsız olma durumunu ifade etmekte (Aydın, 2015: 172); Muratoğlu'na (2011: 749) göre kendi başına yürütülebilir kararlar alıp bu kararları uygulama gücüne sahip olan hukuksal varlık için kullanılmaktadır. Keleş'in (2016: 57) görüşüne göre de yerel özerklik, bir topluluğun yerel nitelikli işlerini, kendi akçal kaynaklarıyla kendi organlarınca görebilme yetisidir. Ancak, bu yeterlilik, Avrupa kıtasının da benimsediği üzere dokunulmazlık ve bağımsızlık anlamlarına gelmemektedir. Bu nedenle de tanım ve sınırlılıkları açısından yerel özerklik terimi AYYÖŞ için ideal kavramdır ve bu nedenle seçilmiştir.

AYYÖŞ, üye devletlerin yasalarının birbirleriyle uyumlaştırılarak devletlerarasındaki işbirliği ve koordinasyonu güçlendirmeyi, bütüncül Avrupa fikrini yerel yönetimlere taşımayı ve özellikle de yerel demokrasiyi sürdürülebilir kılmayı amaçlayan bir sözleşmedir (Boggero, 2018: 35). AYYÖŞ, yerel yönetimlerin ve yerinden yönetim ilkesinin bütün demokratik ilkelerin temellerinden biri olduğunu kabul etmekte ve bu açıdan demokrasinin önemine vurgu yapmaktadır (Muratoğlu, 2011: 741). Avrupa ülkeleri genelinde uygulanması amaçlanan AYYÖŞ'ün üye devletler tarafından benimsenerek iç hukuklarında yer etmesi yerel özerklik terimi kullanılarak sağlanmaya çalışılmıştır.

AK üye devletler tarafından kabul görmesi amacıyla sınırlılıkları ve içeriği hafifletilerek kabul edilen AYYÖŞ'ün kapsamı ve etkililiği hususundaki kararsızlıkların metne yansıdığı görüşüne de rastlanmaktadır. Seçilen dil sıklıkla eleştirilir, tercih edilen terminolojinin ve kullanılan dilin görünüşte sunulan özerklik güvencesini üye ülkeler tarafından etkisi azaltılarak uygulanmasına neden olduğu savunulmaktadır (Boggero, 2018; Himsworth, 2007). Özellikle AYYÖŞ'ün 12'nci maddesinde tanımlanan; üye devletlerin, isterlerse, bağlı kalacakları hükümler arasında seçim yapmalarına fırsat tanınmış olması ve AYYÖŞ'ün imzalanmasından sonra çekince koyulabilmesinin önünün açık olması, AYYÖŞ'ün hükümlerini zayıflatıcı niteliktedir. Ayrıca AYYÖŞ'ün

her AK üye devleti tarafından farklı yorumlanarak ve esnek yapısı nedeniyle iç hukuk sistemlerinde tam olarak yer bulamadığı görüşüne rastlanmaktadır (Panasyuk, 2018: 125).

Bütün eleştirilerle birlikte AYYÖŞ, Avrupa’da farklı tarihsel ve kültürel arka planlara sahip yerel ve bölgesel yönetimlerin hak ve menfaatlerini koruyan, AK çatısı altında benimsenmiş ve dönem açısından çığır açıcı bir metindir (Wassenberg, 2013: 44). Bu nedenle AYYÖŞ’ün hem öncü olduğu hem de çeyrek asırdan bu yana Avrupa’da yerel yönetimlerin menfaatlerini korumaya yarayan kıymetli bir belge olduğu düşünülmektedir.

2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İçeriği

AYYÖŞ, genel anlamda, sözleşmenin ana fikrini ortaya koyan önsöz ile üç ana bölümden oluşmaktadır. Önsöz bölümünde, demokratik bir Avrupa için yerelde demokratik uygulamaları gözeten, mali ve siyasi açıdan güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulduğu aktarılır. “İdeal Avrupa” gayesine ulaşmak için üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda alacakları önlemler açıklanır (Adıgüzel, 2018: 9) ve yerel yönetimin demokratik sistemlerin temeli olduğunu belirtilir. Önsözde, ASS’nda olduğu gibi, belge medeni hakların önemi de vurgulanmaktadır. 1 ile 11’inci maddelerden oluşan birinci bölüm, AYYÖŞ’ün özünü ve ruhunu oluşturan en önemli kısımdır. Burada yerel yönetimlerin özerklik ilkelerine ve bunun sağlanması için alınması gereken önlemlere yer verir. İkinci bölümü oluşturan 12 ile 14’üncü maddelerde AYYÖŞ’ü onaylayan AK üye devletlerinin yükümlülükleri düzenlenmiştir. Son bölümde yer alan 15 ile 18’inci maddeler ise AYYÖŞ’ün uygulanmasına ve yürürlüğe girmesine ilişkin, bütün AK sözleşmelerinde yer alan hükümlerden oluşur.

AYYÖŞ’ün 1’inci maddesinde, üye devletlerin 12’nci maddede belirtilen şekil ve ölçüde bağlı olmalarına dair bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenlemenin amacı Spiliopoulou Akermark’e (1999: 504) göre, akit taraflara sunulan bu özgürlüğe işaret etmektedir. Bu özgürlüğün Himsworth (2007: 277) açısından anlamı ise, bir önceki bölümde de aktarıldığı üzere, AYYÖŞ metninde özerkliğe ilişkin güvenceler sıralanırken yapılan atlamalardan kaynaklanmaktadır ve özgürlük olarak yorumlanabilen bu durum, aslında AYYÖŞ’ün etkisini zayıflatmaktadır.

Yerel yönetimler idari ve mali açıdan dengesi kurulmuş bir şekilde özerk olmaları ve her iki konuda da merkezi yönetimle doğrudan bağımlı olmaması, AYYÖŞ’te tanımlanan bir özelliktir (Dağ, 2014: 154). Keleş’in (2000) altını çizdiği gibi, yerel yönetimlerin etkin bir şekilde kamu hizmeti sağlayabilmesi için gerekli yetki ve kaynaklarla donatılmış olması beklenir.

AYYÖŞ’te özerk yerel yönetim kavramının tam olarak ne ifade ettiğini tanımlanır ve özerk yerel yönetimin kapsamına değinilir. Bununla birlikte, yerel özerklik için kurumsal bir garantinin sağlanmaya çalışıldığı, yerellik (subsidiarity) ilkesinin görece erken bir tarihte dile getirilmesiyle -1985 (Adıgüzel, 2018: 2)- Avrupa çapında geniş kabul görmesine fırsat verildiği anlaşılr. Ayrıca yerellik ilkesinin en ayrıntılı biçimde işlendiği belgenin AYYÖŞ olduğu da aktarılmaktadır (Nalcı, 2015: 3).

AYYÖŞ metni içinde, yerel özerklik/yerellik idealinin Anayasa ve yasalarca sınırlarının çizileceği ve koruma altına alınacağı hükmüne yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimlerin yetkilendirildikleri idari sınır ve görev alanı içerisinde, hizmette yerellik ilkesi gereğince, sorumluluklarını tam ve münhasır olarak kullanabilmelerinin garanti altına alınmaya çalışıldığı görüşüne ulaşılmaktadır (Coşkun ve Eşki, 2013: 6). Ayrıca, AYYÖŞ’ün yerel meselelere ya da yerel toplumla ilgili olan “kamu işleri” kavramında, herhangi bir sınırlama getirmediği ve yerel yönetimler ile merkezi veya bölgesel idareler arasındaki “sorumlulukların çakışması” riskinin ortadan kaldırılması

amacıyla, yerellik ilkesini mümkün olduğunca geniş anlamda ele aldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kesin karar alabilme hakkından (Haktankaçmaz, 2021: 110) da bahsedebilmek gerekmektedir. Karasu'ya (2013: 398) göre yerel özerklik, yerel yönetimlerin karar alma sürecinde serbest olmasına bağlıdır. Fleurke ve Williemse'den (2006: 71-87) aktaran Bayramoğlu-Alada'ya göre (2008: 16) ise; daha geniş tanımla, yerel özerklik; ilgili yerel yönetim biriminin diğer üst yönetimlerden bağımsız olarak; kendi inisiyatifi ve siyasi tercihiyle karar alabilme durumu olarak tanımlanmıştır. Bağımsız karar alabilme hususu da AYYÖŞ'te yerel yönetimlerin iş ve işlemlerini gerçekleştirirken üst yönetimlere danışmadan karar alabilmelerine imkân vermektedir.

Bu kapsamda AYYÖŞ, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri yetisi çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi iç örgütlenmelerini oluşturabilmeleri, kendilerini ilgilendiren konularda planlama yapabilmeleri ve işbirliği faaliyetlerini sürdürebilmeleri gibi geniş kapsamlı özgürlük alanları tanımıştır. Ayrıca alınan kararların denetimi, Anayasa ve yasalar çerçevesinde düzenlenmeli ve bu çerçevenin dışına çıkılmamalıdır. Karar alma faaliyeti, yerel yönetimin seçimle iş başına gelmiş, siyasi kanalı tarafından gerçekleştirilir. Türkiye'deki örnek, karar alma kapasitesinin belediye meclisi veya il özel idaresi meclisine tarafından gerçekleştirileceğine işaret eder. Yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri icraatı çerçevesinde, Türkiye örneği için, belediye meclisinin aldığı kararların denetimi; yasa ve Anayasa tarafından yapılmış düzenlemeye göre gerçekleşebilir. Geray'ın (2018: 198) bu konuda altını çizdiği husus, denetim yalnızca hukukilik denetimiyle sınırlı kalması şeklindedir. Keleş (2016: 61) bu noktada, AYYÖŞ'ün daha üst düzeydeki yönetimlerden yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukların denetiminin; yerel yönetimler tarafından yerine getirilip getirilmediği

denetimiyle sınırlı olduğu detayını aktarır. Bu düşüncelerden hareketle de bağımsız karar alabilme ilkesinin, idari anlamda yerel yönetimlerin korunması ekseninde düzenlendiğı; ancak bu düzenlemeler içinde yerel düzeyde seçilmiş kişileri birey olarak korumayı da amaçladığı sonucuna ulaşılabilir (CG38(2020)11prov, 2020: 49).

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi; yerel yönetimlere demokratik (Adıgüzel, 2018: 8) ve özerk kuruluş niteliği kazandırdığı gibi özerkliğin ön koşulu olarak da açıklanmaktadır (Haktankaçmaz, 2021: 110). Nitekim AYYÖŞ, yerel özerklik kavramını tanımlarken, yerel hizmetlerin “doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemlerine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır” ifadesine yer vermektedir (Keleş, 2016: 542). Organların seçimle işbaşına gelme hususu, aynı zamanda, Venedik Komisyonu'nun Seçim Konularına İlişkin İyi Uygulama Kuralları raporunda da yer verdiği yöntemdir. Bu durum da AK'nin, organların bağımsızlığı ve seçimle iş başına gelme hususundaki katı tavrını göstermektedir (Boggero, 2018: 103).

Seçimle işbaşına gelme hükümleriyle yerel özerklik kavramının üye devletlerde Anayasal ve yasal bir dayanağı kavuşturulması zorunluluğunun, AYYÖŞ metninde altının çizildiği görülmektedir. Güçlü yerel yönetimler ile güçlü demokrasi arasında birbirini destekler nitelikteki ilişkinin olduğu (Aygen, 2017: 158) görüşü ve Venedik Komisyonu'nun raporlarıyla yorumlandığında, AYYÖŞ'ün AK üye devletlerinde bu ilişkinin sürdürülebilirliğine katkı sunmayı amaçladığı anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerin fiilen yerine getirecekleri hizmetlerde merkezi yönetimin müdahalesinin olmaması düşüncesinden yola çıkan hizmette yerellik ilkesi için mali özerklikten de bahsedilmesi gerekmektedir (Demir ve Karakütük, 2003: 73). AYYÖŞ'ün birinci bölümünde mali özerklik ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmiş, tam ve münhasır yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarıyla orantılı

mali kaynaklara ulaşmalarının öneminden bahsedilmiştir. Nitekim yerel demokrasi, bağımsız karar alabilme ve yerel refahtan bahsedebilmek için yerel mali özerkliğin de sağlanmış olması gerekir (Dağ, 2014: 153) ve Tortop'tan aktarıldığı üzere yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin olması, harcamalarında da merkezi yönetimin baskısı olmaksızın karar verebilme yetkilerinin olmasıyla bağlantılıdır (Çelik, vd., 2008: 95).

Yerel yönetimlerin çeşitli ve esnek mali kaynakları olması fikrini savunan AYYÖŞ, bu kriterler ile yerel yönetimlere makro-ekonomik bağlamda yeterli miktarda kaynak sağlanmasını tanımlarken, yerel yönetimlerin tek bir mali gelirlere güvenmelerini de önlemeyi amaçlamaktadır (Boggero: 2018, 225). AYYÖŞ'te yer alan bütün hükümlerde olduğu gibi, yerel yönetimlerin mali kaynakları konusu Anayasa ve yasalarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması beklenmektedir. Yerel yönetimlerinin gelir kaynağının sürekli ve sürdürülebilir olması, özerkliğin en önemli yapı taşı oluşturmakta ve mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre belirleme olanağına kavuşmaları da özerklik açısından hayati önem taşımaktadır (Yontar, 2014: 149).

AYYÖŞ'ün mali kaynaklarla ilgili öngördüğü bir diğer husus, mali özerklik hükümleriyle yerel yönetimlere daha fazla hareket özgürlüğü sağlanmasıdır. Şartlı hibeler vasıtasıyla ulusal politikacıların kendi konumlarını güçlendirmelerine engel olmayı da amaçlayan düzenlemelere AYYÖŞ içinde yer verildiği (COE, n.d.-f) görülmektedir. Bu noktada Himsworth (2007: 277)'ün AYYÖŞ'e yönelik eleştirisi ise yerel yönetimlerin malvarlığına sahip olma ve kullanma hakkının korunmasına ilişkin, metinde herhangi bir güvencenin olmaması yönündedir. Buna karşılık Yontar ve Dağ (2014: 1) ise AYYÖŞ metninin yerel yönetimlere mali kaynağın sağlanması ve kullanımı hususlarında mali özerklik fikrine uygun olan bir şekilde, yeterli ve üye devletler açısından zorunluluk içerdiği görüşünü savunmaktadır.

Sonuç olarak, Çelik'in (2008: 22) Keleş'ten (1982:412) aktardığına göre, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı ve bağımsız mali kaynaklara sahip olması, özerk

kuruluş sayılmalarının bir sonucudur ve AYYÖŞ'te bu özelliğe detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Ne var ki, eleştirilerin aktarıldığı şekilde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının sağlanması hususunda da “mümkün olduğu müddetçe” gibi ucu açık kelimelerle karşılaşılmakta ve bu nedenle de AYYÖŞ'ün mali özerklik hükümlerinin zayıfladığı düşünülmektedir.

Yönetişim kavramı; yönetimin etki altına giren unsurlarda kendini alakadar eden konularda karar sürecine katılmayı ifade eden (Güven ve Alan, 2011: 841), YBYK için yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanmasında yapı taşı olan kavramların başında gelmektedir (COE, n.d.-f). Her ne kadar bu kavram AYYÖŞ'te doğrudan yer verilmediyse de metnin çeşitli maddelerinde sıkça okunduğu görüşünden hareketle, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki danışma mekanizması ve yerel yönetimler ile vatandaşlar arasında iletişim; yönetim başlığı altında değerlendirilmiştir.

Yerel yönetimlerin yetkilerini kullanırken ortak ilgi alanlarının olduğu kurum ve kuruluşlarla işbirliği faaliyetlerinde bulunabilmeleri hususu, yönetim çerçevesinde düşünülebilir. Bunun yanında, demokrasinin olmazsa olmazı, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki danışma mekanizmasının varlığı; bu ilişkinin anayasa ve ilgili yasalarda tanımlanmış olması (Keleş, 2016: 64-65) ve/veya merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında köprü görevi görecektir bir yapının olmasıdır. Bu yapı, demokrasi ve yerel yönetim arasındaki ilişkiyi gösterir.

YBYK ayrıca, yerel düzeyde vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılımını artırmak üzere her yıl üye ülkelerin yerel yönetimleri aracılığıyla çeşitli etkinliklere ev sahipliği yapan Avrupa Yerel Demokrasi Haftası girişiminin koordinatörlüğünü üstlenmektedir.

Yerel yönetimlerin korunmasıyla ilgili olan son hüküm, AYYÖŞ'ün 8'inci ve 11'inci maddelerinde tanımlanmaktadır. İlgili maddelerde, ulusal hükümetlerin yerel özerklik hususundaki anlayışlarında farklılıklar olacağı düşünülmektedir (Boggero, 2018:

146), yerel yönetimleri ulusal Anayasaları ve yasal düzenlemeler ile korunmalarının sağlanması amacıyla AYYÖŞ'e eklendiği sonucuna ulaşılmaktadır (Himsworth, 2015: 67).

AYYÖŞ, birey odaklı insan hakları yaklaşımı karşısında, kamu tüzel kişileri bakımından bağlantısı, özerklik temelinde kurgulayarak önce toplum içinde bireylerin özerkliğini dolayısıyla yerel seçilmiş temsilcilerin özerkliğini seçilme, bağımsız karar alabilme ve alınan kararların uygulanabilirliği üzerinden kurgulamıştır (Yılmaz, 2018: 56-57).

AYYÖŞ'e göre yerine getirilmesi yerel yönetimlere özel olarak verilmiş olan sorumlulukların yerindelik denetimi yapılabilmesi, yine yasalar çerçevesinde mümkündür ve denetimin amacına, biçimine, sınırına ve yönetimine ilişkin sınırlar vardır (Ekici ve Toker, 2005: 9). Bu düşünceye ek olarak Geray'ın (2018: 298) aktardığı üzere, bu denetim yalnızca hukukilik denetimiyle sınırlı olmalıdır.

AYYÖŞ, özerkliğin sınırını, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda merkezi yönetimin denetim yetkisini sınırlandıracak şekilde düzenlemiştir. AYYÖŞ metninde, üye devletlerin merkezi yönetimlerinin; yerel yönetimlerin sınırlarını değiştirme nihai kararına sahip olduğu kabul edilmekle birlikte; genel yetki ilkesine vurgu yapılarak, bu yetkinin ilgili yerel yönetim birimine danışılmadan kullanmasına vurgu yapıldığı (Alodalı, vd., 2007: 8) düşünülmektedir.

AYYÖŞ'ün ikinci bölümü, yükümlülükler, AYYÖŞ'ün kapsamı ve bilgi sağlanması kısımlarından oluşmaktadır. AK sözleşmelerinde yer alan genel hükümler haricinde AYYÖŞ'te, sözleşme maddeleri içinden seçilebilecek madde ve fıkralar ile ilgili ayrıntılı bilgi, ikinci bölümde yer alır. Çekince koyulabilecek fıkralar, üye ülkenin tam bağımsız kararına değil, 12'nci maddede belirtilen zorunlu hükümlere göre belirlenmektedir.

Taştekin ve Akça'nın (2020) aktarımlarına göre, AK üye devletlerinin AYYÖŞ'ü kabul ederken, mevcut yasal ve yönetsel yapılarını gözden geçirerek, gerekli hallerde, seçecekleri fıkralara çekince koyularak sözleşmeyi imzalamış olmaları, önemli bir ayrıntıdır. 2021 yılı itibarıyla, 47 AK üye ülkesinin AYYÖŞ'ü imzalayarak yürürlüğe koyduğu bilindiğinden, üye ülkelerin Anayasal ve/veya yasal düzenlemelerini geliştirdikten sonra bu çekinceleri kaldırılabilceği yönündeki AYYÖŞ'te yer alan hükümler de büyük önem taşımaktadır. Nitekim YBYK, izleme faaliyetleri kapsamında AK üye devletlerinin tamamında AYYÖŞ'e koyulan çekincelerin kaldırılabilceği, modern ve demokratik yerel ve bölgesel yönetimler kurulmasını amaçlamaktadır (COE, n.d.-f).

AYYÖŞ, yerel yönetimlerin hak ve menfaatlerini korumak üzere ciddi, anlaşmaya dayalı ve üye ülkeleri yasal olarak bağlayıcı bir sözleşmedir. Uluslararası bir sözleşme olmasından ötürü, üye devletlerin Anayasa ve iç hukukunda da AYYÖŞ'e uygun hale getirmeleri beklendiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle de AYYÖŞ'ün hazırlanması, kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi, uzun zamana ve emeğe neden olmuştur (Boggero, 2018: 9). Keleş'in (1995) de altını çizdiği üzere, AYYÖŞ'ün benimsenmesi Avrupa'daki yerel yönetimlerin kaderi açısından önemli bir gelişme olmuş; yerel yönetimlerin etkinliklerini demokrasi çerçevesine oturtması ve yerel yönetimlerin haklarının korunması için bir güvence sağlamıştır.

Bölümün başında aktarıldığı üzere, AYYÖŞ terminolojisinde seçilmiş olan kelimeler metnin bağlayıcılığı ve açıklığı bakımından azaltıcı etki yapsa da üye ülkelere belirli bir özgürlük alanı sağlanmış olmasından ötürü, metnin daha kolay kabul görmesini sağladığı düşünülmektedir. Ayrıca, hazırlığı 1985 yılında, Avrupa'da geleneksel eski yerel özerklik anlayışını kısmen tersine çevirmesi ve böylelikle yerel özerklik kavramını uluslararası hukuk kapsamına katarak AK bünyesinde üye devletlerce uygulanması için baskı kurmasından ötürü AYYÖŞ önemli bir sözleşmedir (Görün, 2004: 15; Boggero,

2018: 284). Yerel özerklik, yalnızca yerel yönetimin meselesi olmaktan çıkıp, AK çatısı altında üye devletlerin anayasalarında yer edinerek kurumsal ve garanti sağlanmıştır. Bu nedenlerden ötürü, sonuç olarak, AYYÖŞ'ün genel amacının, Avrupa kıtasında demokrasi yolunda, küreselleşirken yerelleşen ve özerkleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar sağlamak olduğu değerlendirilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015:102; Görün, 2004: 15).

2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İzlenmesi Misyonunun Dayandığı Esaslar

AK üye devletlerinin hükümetleriyle yerel ve bölgesel yönetimler arasında siyasi diyalogun teşvik edilmesi temelinde çalışmalarını sürdüren YBYK (Congress, 1996), AK'nin danışma organı olup AK BK tarafından resmi olarak AYYÖŞ'e uyumu sağlama yetkisi verilmiş olan tek kuruluştur (Boggero, 2018: 49; COE, n.d.-f; Lisney ve Kiefer, 2016: 85). Bu kapsamda Schaffarzik'e (2017, 289) göre YBYK'nin 1994 yılındaki statünün yenilenmesiyle AYYÖŞ'yi izleyecek mekanizma eksikliği giderilmiş ve böylece sözleşmenin takip misyonu kurulmuştur. AİHM mekanizmasına benzer şekilde AYYÖŞ'ün takip edilmesinin yönetsel açıdan izlenebileceği bir yargı yeri öngörülmemiştir (Himsworth, 2007: 277).

Diğer uluslararası kuruluşlarda olduğu gibi AK'de de izleme faaliyetleri sürdürülmekte, pek çok AK enstitüsü çalışma alanı ile ilgili olarak ülke izleme misyonları sonucunda raporlar hazırlamaktadır (COE, n.d.-a). AK'nin bu izleme misyonlarını sürdürmesinin temel sebebi, AK anlaşmalarını imzalayan üye devletlerde gerekli mevzuat düzenlemelerinin ne ölçüde sağlandığının araştırılması ve uygulamalara yönelik değerlendirmelerin yapılabilmesidir (Toprak, 2004: 4).

İzleme süreci; devam eden bir kalkınma çalışmasının ana paydaşlarına, ilerlemenin kapsamı ve hedeflere ulaşıldığına dair göstergeler sağlamak için sistematik olarak veri toplayan düzenli bir süreçtir (Kessler ve Tanburn, 2014: 2). İzleme misyonları, değerlendirme ve raporlama süreçlerinin pek çok uluslararası kuruluşun bünyesinde görmek mümkündür. Birleşmiş Milletler (Keleş, 2016: 111), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Vizi, 2016: 435-436), Avrupa Birliği (Demir, 2006: 166) ve diğer uluslararası kuruluşlar (fra.edu, n.d.; n.p.), faaliyetlerin uygulanmasına yön vermek için izleme ve değerlendirme süreçlerini çalışmalarına entegre etmektedir.

Geleneksel bir hükümetler arası örgüt olan AK, üye ülkeler üzerinde uluslar üstü bir yetkiye sahip değildir. Üye ülkelerin AK çalışma esaslarına uygun olmayan faaliyetlerde bulunması durumunda bazı yaptırımlar uygulanmakla birlikte, bu yaptırımların hukuku bir geri dönüşünün olmadığı görülmektedir (Nordström, 2008: 4). Bu nedenle ilgili organlar tarafından alınan tavsiye kararların AK BK tarafından üye ülkelere iletilmesi ülkeler için ciddi yaptırımlarla sonuçlanmamakta; BK'nin bu tavsiye kararlarını iletirken “yetkili makamların dikkatini çekmek” sınırında kaldığı görülmektedir (Schaffarzik, 2017: 294).

Yasal bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen anlaşmalara taraf olan üye ülkeleri izleme mekanizması, 1990'lı yıllardan itibaren AK'nin ana faaliyetlerinden biri olarak devam etmektedir (aktaran de Beco, 2012: 9). AK bünyesinde, üye devletlerde İnsan Hakları, azınlık hakları, yolsuzluk ve kara para aklamaya karşı izleme mekanizmaları yanında, YBYK tarafından sürdürülen AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonu da tanımlanmıştır.

AK himayesinde uluslararası anlaşma statüsüyle kabul edilen olan AYYÖŞ, 2021 yılı itibarıyla 47 AK üyesi devlet tarafından imzalanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Toplam 223 uluslararası sözleşmenin hazırlandığı AK bünyesinde, üye devletlerinin tamamının imzaladığı AYYÖŞ dâhil toplam 17 sözleşme olduğu düşünülmektedir,

AYYÖŞ'ün AİHS, ASS ve Avrupa Kültürü Sözleşmesiyle birlikte AK antlaşma serisinin ana ayaklarından birini oluşturduğu anlaşılmaktadır (Schaffarzick, 2017: 288).

AYYÖŞ metni dâhilinde, üye ülkelerde izlenmesine dair bir özel mekanizmaya yer verilmemiş olması (Keleş, 2016: 65) ve bu eksikliği YBYK'nin statüsünün güncellenmesiyle giderilme çalışması sonucunda belirli aralıklarla bütün ülkelere gerçekleştirilen periyodik AYYÖŞ izleme misyonlarını ortaya çıkardığı anlaşılmaktadır. Nitekim Toprak'ın (2004: 5) aktardığına göre, YBYK'nin 3'üncü Genel Kurul oturumunda (4 Temmuz 1996) Resolution 31 ilke kararıyla üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin işleyişinin izlemeye tabii tutulması uygulamasına başlanmıştır. YBYK İzleme Komisyonu tarafından sürdürülmekte (COE, n.d.-f) olan bu misyonlara Avrupa Yerel Özerk Yönetim Şartı'nın İzlenmesi Bağımsız Uzmanlar Grubu (COE, n.d.-i; Himsworth, 2007: 275) üyeleri eşlik etmektedir.

AYYÖŞ'ün uygulanması ve uyumuyla ilgili izleme faaliyetleriyle yerel ve bölgesel seçimlerin gözlemlenmesi, Avrupa'da yerel ve bölgesel demokrasinin ortak bir normunun oluşturulması ve savunulması alanında geliştirilen, etkili araçlardır (Kirchmair, 2012: 127). Bunun yanında izleme misyonları, üye devletlerin hükümetleriyle YBYK arasında yapıcı siyasi diyalogun kurulması için bir araç olarak düşünülebilmektedir (Haktankaçmaz, 2012: 48).

AK bünyesinde faaliyetlerini yürüten çeşitli mekanizmalar ve izleme misyonlarıyla üye ülkelerde insan hakları ve demokraside gerilemeyi ele almak için çeşitli araçlara sahiptir. Bu araç, ancak yumuşak güç olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, İnsan Hakları Komiseri hâlihazırda önemli bir erken uyarı işlevine sahiptir ve genellikle üye ülkede yaşanan sorunlar karşısında alarm veren ilk kişidir (Benedek, 2020: 158). Ancak, AİHM kararları dışında, hazırlanan tavsiye karar, ilke karar ve yayınlanan bildirgeler üye ülkeler açısından bağlayıcı bir etkisi yoktur ve bu nedenle de uygulama sorunları ortaya çıkmaktadır.

AK bünyesinde hazırlanan diğer belgelerde olduğu gibi YBYK ülke izleme raporlarında da üye ülkelerdeki hem olumlu hem de olumsuz taraflar aktarılmakta; bu nedenle de Schaffarzık (2017: 293-294)’e göre raporlar yalnız siyasi bir değerlendirmeye sınırlı kalmamaktadır. YBYK’nin bağlayıcı karar alma gücünden yoksun olması ve izleme misyonları sonucunda hazırlanan raporların, bir tür Sayıştay yapısına benzeyen, danışma nitelikli raporlar olması bu kararların siyasi olmadığı fikri pekiştirilmektedir. Ayrıca Nemec ve de Vries (2015: 250) tarafından raporların ve tavsiye kararların “üye devletler tarafından saygı duyulan raporlar” oldukları görüşü aktarılmaktadır. Buna karşılık olarak Himsworth (2007: 277) AYYÖŞ’ün tavsiye kararlarının, AK BK tarafından üye devletlerin hükümetlerine gönderilmesi nedeniyle siyasal nitelikle olduklarını değerlendirirken; Haktankaçmaz (2021: 108) kararların üye ülkelerde uygulanmasının izlenmesi konusunun yargısal ya da yargı-yargısal mekanizmaların olmayışı ve üye devletler üzerinde bir baskı mekanizması kurulmasının amaçlanmasından ötürü siyasi olduklarının altını çizmektedir.

2.4. Avrupa Konseyi Anlaşma Serisi Diğer Yasal Belgelerinin İzleme Faaliyetleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi

AK’nin danışma organı olan YBYK’nin kurulduğu günden itibaren, yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması amacıyla AYYÖŞ başta olmak üzere, çeşitli konularda alanda referans belge niteliğinde anlaşmalar hazırlayarak Avrupa’nın ortak standartlarını belirleme çalışmalarına öncülük ettiği bilinmektedir (Köşger ve Haktankaçmaz, 2011: 50).

AK Genel Sekreteri, bütün sözleşmelerinin tevdi makamıdır (TBMM). Bu sözleşmelerin koruyucusu ve sözleşmelerden ileri gelen süreçlerin takip edilmesinden

sorumlu olan birim amiri olarak görev ve yetkilerini, AYYÖŞ'te olduğu gibi, AK bünyesi altında çeşitli danışma organlarıyla da paylaşabildiği görülmektedir.

2.5. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Bünyesinde Hazırlanan Diğer Anlaşmalar

YBYK'nin, AK üye devletlerindeki yerel yönetimlerin hak ve menfaatlerini korumak için ortak Avrupa standartlarını belirleme görevini geliştirerek sürdürdüğü görülmektedir (YBYK, 2017: 2). Hukuki belge ve Referans metinlerinin, YBYK prensip ve temel çalışmalarını oluşturduğu için tüm üye devletler tarafından imzalanarak yürürlüğe koyulmaları beklenmektedir. Ancak, YBYK bünyesinde hazırlanan ve AYYÖŞ haricinde kalan diğer hiçbir yasal belge ve sözleşmenin, tam sayıda AK üye devleti tarafından imzalanmamış olduğu bilinmektedir (COE, n.d.-f).

YBYK Genel Kurul oturumunda kabul edilmesini takiben AB BK'ye sunulan ve ilk uluslararası sözleşme statüsü kazanan YBYK yasal belgesinin (ETS), 106 referans numarasıyla 1980 yılında üye devletlerin imzasına açılan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi” olduğu bilinmektedir (Erbay ve Yener, 1998: 20). Bu metni takiben “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Ek Çerçeve Sözleşmesi (ETS 159, 1995)”, “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Uluslararası İşbirliğini Kapsayan Sınırötesi İşbirliği Ek-2 Çerçeve Sözleşmesi (ETS 169, 1998)” ve son olarak da 2009 yılında 206 referans numarasıyla üye devletlerin imzasına açılan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliğine İlişkin Ek-3 Avrupa Anahat Sözleşmesi (Euroregional Cooperation Groupings)” ek sözleşmeler hazırlanmıştır. Henüz güncel statüsüne kavuşmadan önce, 1992 yılında hazırlanarak 1997 yılında yürürlüğe giren “Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma

Sözleşmesi”, yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını destekleyen hükümler içermektedir (COE, n.d.-g).

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü (ETS 207)”, AYYÖŞ’ü geliştirici nitelikte bir yasal belgedir. AYYÖŞ’ün bağlayıcı statüsüne rağmen Ek Protokol; bürokratik engellere takılmaması amacıyla, AYYÖŞ’ten bağımsız olarak hazırlanmış ve üye devletlerin imzasına açılmıştır (Kutlu ve Kahraman, 2020: 21). YBYK ülke izleme raporları ve genel söylemleri analiz edildiğinde, Ek Protokolü henüz imzalamamış olan üye devletler olduğu ve Ek Protokolün imzalanmasının teşvik edildiği görülmektedir.

YBYK yasal belgeleri yanında, AK Demokrasi Genel Müdürlüğü tarafından takip edilen , “Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı” ve “Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı” (Toprak Karaman, 2004: 152) Ek Protokol’de olduğu gibi, üye devletlerin imzasına açılmış bir yasal belge olup, YBYK izleme misyonları sonucunda üye devletlerin bu metinleri imzalamaya davet edildiği anlaşılmaktadır.

2.5.1. Vatandaşların Yerel Yönetim İşlerinin Sevk ve İdaresine Katılım Hakkıyla İlgili Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü

AYYÖŞ vatandaşların yerel yönetimlere katılma hakkını vurgulamakta; yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğunu belirtmektedir. Kentsel haklar açısından hem yerel yönetime katılma hakkını güvence altına alan hem de kentsel hakların yaşama geçirilmesini gerçekleştirmek üzere yerel yönetimleri koruyan ve motive eden (Feray, 2018: 298) AYYÖŞ, vatandaşların kamu işlerinin yürütülmesine katılma hakkına da çeşitli maddelerinde değinmektedir. Bu nedenle de Geray’a göre (2018: 297), yerel yönetimler, bu hakkın doğrudan kullanım alanı olan birimlerdir. Ne

var ki, aynı zamanda, AYYÖŞ metnine yönelik yapılan eleştirilerde, genel olarak, metnin yetersiz kaldığı yorumuna ulaşılmaktadır.

AYYÖŞ’ün, imzaya açıldığı tarihten “Vatandaşların Yerel Yönetim İşlerinin Sevk ve İdaresine Katılım Hakkıyla İlgili Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü” ya da “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü (Ek Protokol)”nın kabul edildiği 2007 yılına kadar AYYÖŞ’ün herhangi bir değişime uğramadığı ve diğer AK sözleşmelerinde olduğu gibi ek sözleşme hazırlanmadığı görülmektedir (Boggero: 2018: 102).

AYYÖŞ’ün izlenmesinin sürdürüldüğü seneler içerisinde sözleşme metni içeriğindeki eksiklikler fark edilmeye başlanmış ve bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiştir (Keleş ve Mengi, 2017: 90). AYYÖŞ’ün imzaya açılışının 20’nci yıldönümü sırasında, dönemin Bağımsız Uzmanlar Grubu Başkanı tarafından bu çözüm önerileri dile getirilmiş; bürokratik engellere takılmayacak bir düzenlemenin hayata geçirilebilmesi için de “Ek Protokol” hazırlanmasına karar verilmiştir (Himsworth, 2015: 76; Toprak, 2014: 57).

Ek Protokol 2009 yılında hazırlanmış, 2012 yılında yürürlüğe girmiştir (Congress). Ek Protokolü 24 Avrupa Konseyi ülkesinin imzaladığı ve 19 ülke tarafından yürürlüğe koyulduğu görülmektedir. Ek Protokol Türkiye tarafından imzalanmamıştır ve YBYK’nin ülke izleme raporlarında, Türkiye’nin Ek Protokolü imzalamaya davet edildiği görülmektedir (COE, n.d.-g).

Ek Protokol önsöz ile 7 maddeden oluşmaktadır. Önsözde, AK’nin ortak mirası olan ideallerin ve ilkelerin korunması ve tüm üyeleri arasında birlik sağlanması amacıyla sözleşmenin hazırlandığından; kamu hizmetlerinin yürütülmesine vatandaş katılımının demokratik ilkelerden biri olduğundan ve bu hakkın güvence altına alan hükümlerin ek protokole işlendiğinden bahsedilir (Keleş, 2016: 70-73; COE, n.d.-g).

Vatandaşların kamu işlerinin yürütülmesine katılma hakkı, AYYÖŞ'ün giriş bölümünde zaten kabul edilmiş olan bir ilke olmakla birlikte; bu ilkenin yetersiz kalmış olması Ek Protokol'ün hazırlanmasını sağlamıştır. AYYÖŞ'ten farklı olarak Ek Protokol'ün getirdiği yenilik ise bu hakkı, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının uygulanmasını belirleme veya etkileme hakkı olarak açıklamasıdır (Kirchmair, 2012: 134).

Nitelik açısından değerlendirildiğinde AYYÖŞ'ün temelinde yerel yönetim birimleri; Ek Protokolün temelinde ise yerel yönetim hizmetinden yaralanan kişilerin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Ek Protokol, AYYÖŞ'ün idari ve mali özerklik, katılımcılık ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ilkelerini pekiştirici özellikler de taşır (Coşkun ve Ekşi, 2013: 3).

Ek Protokolün ilk iki maddesi, yerel yönetimin çalışmalarına katılma hakkı, katılım hakkına yönelik tedbirlerin uygulanması ve protokolün geçerli olduğu birimlere ilişkin hükümleri uluslararası yasal güvenceler çerçevesinde düzenler (Köşger ve Haktankaçmaz, 2011: 51). Sonraki iki madde, Ek Protokolün Üye Devletlerde uygulanma yöntemini, son üç madde ise protokolün imzalanması, yürürlüğe girmesi, çekilme ve diğer bildirimlere yönelik; tüm protokol ve şart metinlerinde yer alan hukuki düzenlemelere yer verir (COE, n.d.-g).

Ek Protokolün birinci maddesinin 1'inci fıkrasının katılma hakkını tanımlarken “herkesin katılma hakkının güvence altına alınması”ndan bahsettiği görülmektedir (COE, n.d.-g). Bu noktada kullanılan kelimenin “herkes” olarak seçilmesi; Ek Protokolün bütününde vatandaş sözcüğünün kullanılmaması; protokolün yerel yönetimlerin sınırları içinde yaşayan ülke vatandaşları, yerleşik ve/veya transit göçmenleri de kapsar konuma getirdiği değerlendirilmektedir.

Birinci maddenin devamında, yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan herkesin yönetime katılma hakkını tanımlamasının yanında; yerel yönetimin işlerine katılma

hakkını ve yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarının uygulanmasını belirleme veya etkileme hakkını da tanımladığı görülür. Ek Protokol'ün amacı mahalli idare sınırları içinde yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkının vatandaşlarca kullanımını sağlamak (Taştekin ve Akca, 2020: 596-597), teknolojik ürünler başta olmak üzere yerel yönetimlerin kaynak kullanımını teşvik etme ve katılma hakkını sağlayan göstergelerin izlenebilirliğini sağlamaktır. Bunun yanında aynı madde taraf ülkeleri, bu hakkın kullanılmasının kolaylaştırılması amacıyla ayrımcılık yapmama ilkesi gözetilerek önlem almaya da davet eder (COE, n.d.-c).

Ek Protokolün ikinci maddesinin, katılma hakkının sağlanması için alınacak önlemlere ilişkin olduğu görülmektedir. Önlemler kelimesiyle aktarılmak istenen ana düşüncenin, yerelde sürdürülecek istişareler, yerelde gerçekleşecek referandum ve genel oylamalar, yerel yönetimlerin yasal işlem ve belgelerine şeffaflık ilkesi gereği ulaşabilme ve şikâyetlerde bulunma haklarının sağlanması olduğu değerlendirilmektedir. Ek Protokolde görülen bu ayrıntılı açıklama nedeninin, AYYÖŞ'ün eksiklerini gidermek ve Ek Protokolle birlikte yerel özerkliğin ilkelerinin somutlaştırılmasını sağlamak olduğu düşünülmektedir (Himsworth, 2015: 83).

Ek Protokolün fikir hükümlerini oluşturan yalnızca iki madde olsa da, AYYÖŞ'ün ruhuna göre yapıldığı ancak yerel yönetimlerin özgürlüğünden ziyade yükümlüklerine odaklandığı görülmektedir. Bunun yanında, ikinci maddenin 4'üncü bendinde, hükümlerin üye devletlerin yerel yönetimleri nezdinde hayata geçirilebilmesi için, yine yerel yönetimlere danışılması gerektiğinin altını çizdiği de anlaşılmaktadır.

2.5.2. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi

Sınırötesi işbirliği kavramı, aynı sınırı paylaşan ülkelerin coğrafi, tarihi, çevresel, etnik gruplar, ekonomik imkânlar açısından potansiyel ortak yönleriyle ortak hedeflerini gerçekleştirmek için geliştirilen özel amaçları ifade etmektedir (Özel, 2009: 75). Sınırötesi işbirliğinin temel ilkesi ise benzer sorunlara ortak çözümlerinin bulunabilmesi için sınır bölgelerinde bağlantı ve ilişkiler oluşturmaktır (Ricq, 2006: 17).

Sınırötesi kavramı çerçevesinde 1980’li yıllardan itibaren çok üyeli AK bünyesinin çeşitli organlarında tartışılmaya başlanmıştır. Toprak’a (2004: 53) göre, yerel ve bölgesel işbirliğini teşvik eden sınırötesi kavramı, Avrupa idealinin biçimlenmesine katkı göstermektedir. Kavram ile ilgili Ricq’in (2006: 24) eklemesi ise sınırötesi bağlantıların yalnızca ülkelerin sınır bölgelerine değil, aynı zamanda her bir devletin siyasi ve idari bölgesel sınırlarının da değerlendirilebileceği fikridir.

Bunun yanında kavram, iki veya daha fazla üye devletin işbirliğiyle yetki alanının içindeki yerel topluluk veya yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilerini güçlendirmeye yönelik faaliyet, proje ve her türlü anlaşma ve düzenlemenin gerçekleştirilmesini de ifade etmektedir (Reichman ve Ratti, 1993: 12). Bu nedenle de yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendiren konularda sınırötesi işbirliği kavramına önem verildiği; YBYK bünyesinde çalışmaların sürdürüldüğü, politika belgelerinin hazırlandığı ve çeşitli sözleşmelerin ortaya çıktığı (COE, n.d.-f) değerlendirilmektedir

1966 yılında, AK’nin ilgili komisyonunda yerel yönetimler arasında Avrupa işbirliğine ilişkin 470 sayılı tavsiye kararın kabul edildiği ve Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi’nin temellerinin atıldığı bilinmektedir (Toprak, 2004: 53). 1974 yılında gerçekleşen Bakanlar Komitesi Genel Kurul oturumunda, sınır bölgelerindeki yerel topluluklar arasında işbirliğine ilişkin(74) 8 sayılı İlke Karar’ın kabul edildiği görülmektedir. Bu ilke kararla birlikte;

yerel yönetimler arasında Avrupa işbirliğini teşvik etmek ve yerel yönetimler arasındaki sınır ötesi işbirliğinin önündeki her türlü engeli ortadan kaldırmak için ulusal mevzuatta değişiklikleri gerçekleştirmek, yerel yönetimler arasındaki sınır ötesi işbirliğine ilişkin ulusal mevzuatlardaki engelleyici düzenlemeleri esnetmek ve yerel makamlara sınır ötesi işbirliği için uygun araçları sağlamak tavsiye kararlarının üye devletlere sunulduğu anlaşılmaktadır. (ETS No. 106, 1980: 1).

Avrupa’da bütünleşme, yerelleşme ve bölgeselleşme fikirlerinin gelişme gösterdiği bu süreçte (Keleş, 1999, 55-56; Keleş, 1998-b: 9) AK kurumları arası işbirliğinin devam ettiği ve 21-23 Mayıs 1980 tarihinde Madrid’de gerçekleştirilen AK BK Genel Kurul oturumunda “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi” kabul edilerek üye devletlerin imzasına açıldığı görülmektedir (Transfrontier, 1980: 4).

12 maddeden oluşan sözleşmenin, AK üyesi olup sözleşmeyi imzalayan ulusal devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleriyle AK üyesi olmayan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasında işbirliği mekanizmalarının kurulabilmesi için zemin hazırlanmasının amaçlandığı görülmektedir (Özel, 2009: 77). Türkiye Sözleşme’yi 4 Şubat 1998 tarihinde “çekince koyarak” imzalamış, 1 Şubat 2000 tarih ve 4517 sayılı kanun ile “Sözleşmenin Türkiye’nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleriyle kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye’deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla bunların kurmuş oldukları mahalli idare birliklerinde uygulamanın geçerli olduğu” bildirilerek onaylamış (TBMM, 2000) ve Sözleşme, 12 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir (COE, n.d.-g).

AK bünyesinde hazırlanan ve sınırötesi işbirliğinin sağlanmasını amaçlayan diğer sözleşmelerin 1995 tarihinde imzaya açılan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Ek Çerçeve Sözleşmesi”; 1998 tarihinde imzaya açılan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Uluslararası İşbirliğini Kapsayan

Sınırötesi İşbirliği Ek-2 Çerçeve Sözleşmesi” ve son olarak da 2009 yılında imzaya açılan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliğine İlişkin Ek-3 Avrupa Anahat Sözleşmesi (Euroregional Cooperation Groupings) “ olduğu görülmektedir (COE, n.d.-g). Ek sözleşmelerin hiç birinin Türkiye tarafından imzalanmadığı anlaşılmaktadır.

2.5.3. Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı

Geçmiş hataların önlenerek kendi kimlik ve varlığını kaybetmeksizin daha büyük çatı altında toplanan Avrupa, kıtada huzur, barış ve dirlik tahsis etmek için (Oğurlu, 2016: 33) politikalar üretmektedir. AK’nin temel araçları arasında, Avrupa kültürel mirasının zengin çeşitliliğinin korunması ve geliştirilmesi yer almaktadır (Karagül, 2004: 152).

AK’nin çeşitli organları ve kurumları bünyesinde, bölgeselleşme kavramı, azınlık, dil, eğitim, göç, yerel seçimlere katılma gibi konularda çalışmalar yapılmaktadır. Avrupa’daki farklı dillerin kabulüyle ilgili ilk adım 1950 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2’nci ve 14’üncü maddelerinde dile dayalı ayrımcılığa karşı önlem olduğu bilinmektedir (Vizi, 2016: 435). Azınlık dilleriyle ilgili ilk somut adım ise 1981 yılında gelmiş; AK PM azınlık dillerinin ve lehçelerinin kültürel ve eğitimsel sorunlarıyla ilgili 928 sayılı tavsiye kararın kabul etmiştir. Bunu takip eden yıllarda YBYK’nin aynı konuda çalışmalarını sürdürmüş ve 1988 yılında bölgesel ve azınlık dilleri için bir şart hazırlanmaya başlanmıştır (Toprak, 2004: 153).

Toprak’ın (2004: 152) aktardığına göre, AK bünyesinde kurulan çalışma grupları, YBYK (Daimi Konferans) ve ilgili diğer AK kurumlarıyla uzun süren çalışmaların neticesinde, AK BK tarafından 1992 yılında sözleşme kabul edilmiştir (COE, n.d.-g).

Avrupa kıtasında bölge ve azınlık dillerinin; yazılı ve sözlü olarak eğitim ve öğretimde kullanılmasının yanı sıra, halk arasında sosyal ve kültürel içerikleriyle de

kullanılmasını özendirmek ve dillerin yaşamasını sağlamak amacıyla hazırlanarak üye ülkelerin imzasına sunulan Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı, Avrupa'nın kültürel geleneklerini ve mirasını sürdürmeyi amaçlamaktadır (COE, 1998: 1). Bölgesel ve azınlık dillerin özel ve kamusal hayatta kullanılması hakkına saygı gösterilmesi amacıyla hazırlanan bu şartı 47 Avrupa Konseyi üye devletinden Türkiye dâhil 11 ülkenin imzalamadığı, 6 ülkenin imzaladığı ancak henüz yürürlüğe koymadığı bilinmektedir (COE, n.d.-g).

Beş bölümden oluşan şartın temel çerçevesi kültür olup (Phillips, 2009: 530), ilk bölümü Şart'ın tanımından ve taraf ülkelerin yükümlülüklerinden oluşmaktadır. İkinci bölümde Şart'ın hedef ve ilkelerine yer verildiği, tarafların, bölgesel veya azınlık dillerinin kullanıldığı bölgelerde her dilin durumuna göre politikalarını ve mevzuatlarını düzenlemesine hükmettiği görülür. Üçüncü ve en önemli bölümde Şart'ın içeriğini oluşturan Avrupa bölgesel ve azınlık dillerinin eğitim, kültürel etkinlikler, medya, kamu hizmetleri ve adli makamlarda kullanımının düzenlendiği görülmektedir. Takip eden iki bölüm, AK uluslararası sözleşmelerinden görülen, onay, kabul ve yürürlüğe koyma yasal kısımlardır. Şart'ın genel olarak Avrupa'da istikrar, demokrasi, güvenlik ve barış için uygulanabilir genel ilkeleri ve amaçları karara bağlamayı amaçladığı anlaşılmaktadır.

Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı'nın konusunu oluşturan dillerin, devletin resmi dilinden farklı, nüfusun çoğunluğu haricindeki yerleşiklerin kullandığı, devletin bir bölgesinde belirli grup tarafından kullanılan ve göçmen dilleri dışında olan diller olduğu görülmektedir (Md. 1).

Vizi'nin (2016: 435-436) aktardığına göre, Avrupa'da pek çok uluslararası kurum ve kuruluş dil, kültür, ayrımcılık karşıtlığı ve azınlıkların korunması amacıyla politika belgeleri hazırlamış, sözleşmeler ortaya koymuştur. Ancak, bu noktada Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nı (Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesi'nin de makaleye dahil edildiği görülmektedir) diğer uluslararası

mekanizmalardan ayıran en büyük özellik; üye devletlerin yükümlülüklerinin uygulanmasına ilişkin düzenli izleme misyonlarının gerçekleştirilmesi ve misyon raporlarının oluşturulmasıdır (Vizi, 2016: 437). Sözleşmenin, üye devletler açısından fiili durumunun takip edilmesi ve uygulamasının sağlanması için kurulmuş uzman grubu da AK çalışmalarını diğer uluslararası kuruluşlardan ayırmaktadır.

Şart'ın uygulanmasının, yalnızca taraf ülkelerde mümkün olduğu, izleme sürecinin de taraf devletin, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine her beş yılda periyodik bir rapor; periyodik rapordan iki buçuk sene sonra dönem ortası raporu sunarak sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Bu raporlar, taraf devletlerin politikalarını ve üstlendikleri taahhütleri yerine getirmek için ülke içinde alınan önlemleri açıklar. İzleme sürecinin ikinci aşamasında uzmanlar komitesinin devletin periyodik raporunu incelediği, Şart'ın uygulanmasını değerlendirmek için sivil toplum örgütleri veya benzeri oluşumlarla görüşmek üzere devlete ziyaret düzenlendiği; elde edilen bilgilere dayanarak taraf devletlere tavsiyeleri içeren bir değerlendirme raporu hazırladığı bilinmektedir (COE, n.d.-h).

Dil çeşitliliğine karşı daha esnek ve hoşgörülü olduğu düşünülen modern liberal demokrasiler bile, dil politikalarında büyük ölçüde farklılık gösterebileceği (Vizi, 2016: 433); Avrupa'da da farklı uluslarca farklı dillerin kullanılmasının, özellikle Avrupa Birliği içerisinde siyasi nedenlerden ötürü, azınlık dillerine karşı hassasiyet geliştirilmesine neden olduğu görüşüne rastlanmaktadır (Ercan, 2016: 54). Bu düşünceye örnek olarak, Belçika'nın başkenti Brüksel'de, belediye hizmetlerinin hangi dil ile verileceği tartışmalarının sürmekte olduğu; konuyla ilgili olarak YBYK'nin "Brüksel'in Flaman bölgesindeki komünlerde (yerel yönetim birimleri) hizmetlerin verilmesinde dilsel çeşitlilik bağlamında yerel demokrasi organlarının işleyişi" başlıklı ve "Recommendation 409 (2017)" doküman koduyla tavsiye karar aldığı verilebilir.

2.5.4. Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesi

“Ulusal azınlık” terimi, geleneksel olarak Avrupa'daki “ulus-mahalle” (Claude'dan aktaran Craig, 2010: 309) fikriyle ilişkilendirilen bir terimdir ve literatürde otokton -etnik grup- azınlıkları, dini azınlıklar ve göçmenler dâhil olmak üzere diğer gruplarından ayırmak amacıyla, sıklıkla kullanılmaktadır (Craig, 2010: 309).

Avrupa 400'den fazla azınlık grubunun yaşadığı ve her yedi Avrupalıdan birinin ya bir azınlık grubu mensubu olduğu ya da bölgesel veya azınlık dillerinden birini konuştuğu bilinmektedir (FUEN). Bu çeşitlilik nedeniyle Avrupa'da istikrarın bozulmaması ve özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra güçlkle kurulan birlik ve beraberliğin sekteye uğramaması için; Avrupa'da yaşayan azınlıklara bir takım hakların sağlandığı anlaşılmaktadır (Yılmaz, 2015: 111-112).

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nda olduğu gibi, Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesi'nin AK'nde kabul edilmesinden önce, çeşitli uluslararası kuruluşlarda ulusal azınlıklar ile ilgili çalışmalar yapıldığı bilinmekte; özellikle Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı tarafından azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dini kimliklerinin 1990'lı yıllarda tanımlandığı görülmektedir (Vizi, 2016: 435-436).

Avrupa Birliği tarafından da çalışmaları devam eden azınlık hakları konusu (Yazgan, 2015: 103-104), AK bünyesinde 1994 yılında kabul edilerek 1998 yılında yürürlüğe giren “Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesi” ile sonuçlanmıştır. Sözleşmenin diğer uluslararası kuruluşlar bünyesinde hazırlanan metinlerden farkı, azınlıkların korunması adına hukuki olarak bağlayıcılığı olan ilk uluslararası çok taraflı sözleşme olarak kabul edilmesinden ileri gelmektedir (Şahin, 2004: 124).

Çerçeve Sözleşme’yi Avrupa Konseyi üyesi 39 ülke imzalamış ve yürürlüğe koymuş, 4 ülke ise henüz yürürlüğe koymamıştır. Türkiye’nin yanında Fransa, Andora ve Monako da Çerçeve Sözleşme’ye taraf olmayan ülkelerdendir (COE, n.d.-g).

Çerçeve Sözleşme, giriş kısmıyla birlikte altı bölümden ve 32 maddeden oluşmaktadır. Avrupa Konseyi antlaşma serisi belgelerinin tamamında yer aldığı üzere, giriş bölümü sözleşmenin içeriği ve kapsamı hakkında bilgi vermekte; Avrupa’nın ortak mirasını oluşturan ilkelerin güvence altına alınması için üye devletleri işbirliğine davet etmektedir (COE, n.d.-a).

Sözleşmenin 1’inci maddesinde, ulusal azınlıkların korunmasının insan haklarının ayrılmaz bir parçası olduğu vurgulanmış; 2’nci maddesinde sözleşmenin uygulama aşamasında karşılıklı anlayış, hoşgörü ve iyi niyetin öneminden bahsedilmiştir. Sözleşmenin 3’üncü ve en önemli maddesinde ise ulusal azınlığa mensup kişinin, kendisine azınlık muamelesi yapıp yapılmayacağını kendisinin seçeceğini; ulusal azınlığa mensup kişilerin bireysel ya da toplu olarak bu haktan faydalanabileceği hükmüne yer verilmiştir. Azınlık statüsüne resmi olarak sahip olmanın getirebileceği olumsuzluklar üstü kapalı şekilde ifade edilerek; bu statünün seçilip seçilmemesi hususunun azınlıkların kararına bırakıldığı görülmektedir (Demir, 2006: 163).

Sözleşme hükümlerinin 3’üncü bölüme kadar olan devamı, taraf devletlerin yükümlülükleriyle ilgili kısımdır. 20 ile 23’üncü maddeler altında da ulusal azınlığa mensup kişilerin riayet etmesi gereken kurallara ve taraf devletin haklarına ayrılmıştır. Sözleşmenin 4’üncü ve 5’inci bölümleri, devletlerin onay, kabul ve yürürlüğe koyma süreçlerine ilişkin hükümlere ve devletlerin sözleşmeden çekilmeleri durumundaki düzenlemelere yer vermektedir.

Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesi’nin de bir izleme mekanizması ve bir önceki bölümde yer alan sözleşmeye benzer raporlama süreci olduğu görülmektedir.

Azınlık haklarına saygı, toplumsal ve bireysel olarak insan haklarından yararlanmanın temelini oluştururken, aynı zamanda sosyal uyumun geliştirilmesinde ve çatışma ortamının azaltılmasında etkili bir yol olarak görülebilmektedir (Phillips, 2009: 537). Bu nedenle de AK üye ülkelerinde izleme misyonlarını yürüten YBYK'nin; yerel ve bölgesel yönetimlerde yaşayan vatandaşların bireysel ve toplumsal haklarına ulaşmalarını sağlamak ve ulus devletler içinde sosyal uyumun geliştirilmesine katkı sunmak için, sözleşmenin yürürlüğe koyulması için tavsiye verdiği görülmektedir.

2.6. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İzlenmesi Misyonu

Örnek Ülke Uygulamaları

Avrupa kültürel benliğinin oluşması için kurulan AK'ye üye 47 ülke olmasına rağmen, AK PM ve YBYK'deki temsil hakkı başta olmak üzere kurum içinde diğer ülkelerden fazla tanınırlığı olan ülkeler Almanya, Birleşik Krallık, Fransa ve Rusya'dır. Bu ülkelerin daha fazla tanınır olmalarının nedeni Avrupa'nın nüfus ve coğrafi yapı olarak en büyük ülkeler olmalarının yanında; AK bütçesine en fazla katkı veren ülkelerden olmalarıdır (COE, n.d.-a; MFA, 2015: n.p.).

Almanya, Birleşik Krallık ve Fransa AK'nın kurucu babalarından olup Rusya'nın da AK'ye katılmasıyla birlikte nüfus olarak yoğun, coğrafi yapı olarak büyük olan ülkeler AK içinde daha aktif olmuştur. 2016 ile 2018 yılları arasında en fazla katkı veren bu ülkeler arasında dâhil olan Türkiye de bu beş ülkeyle aynı hakları paylaşmıştır.

Yukarıda aktarılan nedenler göz önünde bulundurularak, AYYÖŞ'ün izlenmesinde örnek ülke uygulamaları Almanya, Birleşik Krallık, Fransa ve Rusya olarak belirlenmiştir. Buna ek olarak federal gelenekten ve Türkiye ile birlikte 2019 yılında izleme misyonu geçiren Avusturya'nın ve güçlü merkezi yönetim yapısına sahip İspanya'nın da bu çalışma içinde yer almasına karar verilmiştir.

2.6.1. Almanya

19'uncu yüzyıl itibariyle varlık göstermeye başlayan yerel yönetimler, öncelikle İngiltere, Fransa ve Almanya'da görülmeye başlanmıştır. Almanya'da 1808 tarihinde Prusya Yerel Yönetim Kodu adlı yasayla çağdaş yerel yönetimlerin temelleri atılmaya başlanmıştır (DeVoe Tomlinson, 2020: 15).

Federal Almanya Cumhuriyeti, halkın egemenliği ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine dayanan federal bir parlamenter demokrasidir. Almanya Temel Kanunu (Grundgesetz) 1949 yılında onaylanmış olup metnin orijinali Almanya'nın İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Batı ve Doğu parçalarına bölünmesinin bir sonucu olarak, geçici süreliğine kabul edilmiştir. 31 Ağustos 1990 tarihli Birleşme Antlaşması'yla, Federal Almanya Cumhuriyeti ve Alman Demokratik Cumhuriyeti hükümetleri, Alman birliğini yeniden kurmayı kabul etmiştir (BMI, n.d.).

Almanya, her biri kendi anayasasına sahip olmak üzere, büyük ölçüde özerk iç siyasi yapıya sahip on altı Eyaletten (Länder) oluşur. Federal ve Eyalet hükümetleri arasındaki ilişki, Temel Kanun (Grundgesetz) tarafından belirlenir ve korunur. Temel Kanun yasama yetkisini federasyona devretmedikçe, eyaletler yasama yetkisine sahiptir (Schefold, 2012: 233-234).

Federal Cumhurbaşkanı, devletin başıdır ve Federal Meclis üyelerinden ve eyalet parlamentoları tarafından sayıca orantılı olarak seçilen eşit sayıda üyeden oluşan bir kurum olan Federal Konvansiyon (Bundesversammlung) tarafından seçilir. Yasama yetkisi, doğrudan seçilen Federal Parlamento (Bundestag) ve on altı Eyaleti temsil eden bir yasama organı olan Federal Konsey'den (Bundesrat) oluşan federal düzeyde iki meclisli parlamentoya verilmiştir. Federal hükümet yürütme yetkisine sahiptir ve Federal Meclis tarafından seçilen ve ona karşı sorumlu olan federal şansölye tarafından yönetilir (Yılmaz, 2020: 40).

Almanya, AYYÖŞ'ü 15 Ekim 1985'te imzalamış ve Eylül 1988'de yürürlüğe koymuştur. AYYÖŞ imzalanırken, sözleşme metinlerine uygun olarak Rheinland-Pfalz bölgesinin belediye birlikleri (Gemeindeverbände) ve Almanya'daki ilçeler, AYYÖŞ'ü 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasına bağlı değildir (CG(22)7, 2012: 32). Almanya'nın Ek Protokol'ü imzalamadığı bilinmektedir (COE, n.d.-g).

Almanya'da yerel ve bölgesel demokrasi konulu izleme raporu 2011 yılında gerçekleşen izleme misyonları sonucunda 2012 yılında kabul edilmiştir. AK'nın kurucu üyelerinden olup ikiden az izleme misyonunun gerçekleştirildiği tek ülke olan Almanya'da yerel ve bölgesel yönetimlerin özerk yapıya sahip olması; bazı eyaletlerin özel fonlar oluşturarak ihtiyacı olan yerel yönetimlere likidite sağlaması dolayısıyla mali özerkliklerinin olması ve federal hükümet tarafından yerel ve bölgesel yönetimlerle istişare yönteminin resmi olarak tanınmış olmasının memnuniyetle karşılandığı aktarılmıştır (Recommendation 320, 2012: 1).

YBYK tarafından aynı yıl sunulan 320 sayılı tavsiye kararda ise, aşağıda yer alan tespitler yapılmıştır:

- Yerel yönetimlerdeki sosyal refah harcamalarındaki artış nedeniyle yerel yönetimler arasında dengesizleşen finansman yapısının giderilmesi;
- Yerel yönetimlerin finansmanlarının yetersiz olmasının temel nedeni, kendilerine verilen sorumluluklar karşılığında merkezi yönetim tarafından yeterli mali kaynak almaması;
- Yerel yönetim birlikleriyle istişare yönteminin mevzuatta yer almasına rağmen; birliklere katılım hakkının federal meclislerde yer almamasıdır.

Tavsiye karar olarak aşağıda yer alan hususlara yer verildiği görülmektedir:

- Yerel yönetimlerin finansman kaynakları anayasal güvence altına alınmalıdır; yerel yönetimlerin yerel düzeydeki vergilere ilişkin karar alabilmeleri

sağlanmalıdır; yerel yönetimlerin siyasi ve idari özerkliğini güçlendirecek yeterli finansal araçlar sağlanması;

- Yerel yönetimlerde mali hesaplama ve planlama sürecinde şeffaflık sağlayacak yöntemler oluşturulmalı, pratik garantiler sağlanmalı ve bu ilkenin çerçevesini yerel yönetimlerin çıkarlarını gözeten planlama mekanizmalarının güçlendirilmesi;
- Yerel yönetim birliklerine katılım hakkının federal yönetim ve eyalet düzeyinde güçlendirilmesi;
- Ek Protokolün imzalanarak yürürlüğe koyulmasıdır (Recommendation 320, 2012: 2).

Almanya'daki yerel özerk yönetimin tarihsel geleneği ve Almanya'nın AK düzeyindeki işbirliği göz önüne alındığında, AYYÖŞ'ün hazırlanması ve yürürlüğe girmesine katılımı aşîkârdır. Almanya, AYYÖŞ'ü ilk imzalayan devletlerdendir ancak Almanya'nın federal bir yasaya dayanması ve mevzuatın eyaletlerden yerel yönetimlere doğru ilerledikçe yeterince özerk olmamaları nedeniyle yetki sorununun ortaya çıktığı da görölmektedir (Ruge ve Ritgen, 2021: 123). Bu nedenle, AYYÖŞ'ü onaylayan yasanın anayasaya uygunluğu konusunda şüpheler olduğu da bilinmektedir. Buna göre; 1957 yılında imzalanan Lindau Anlaşması'na göre eyaletlerin yetkilerini etkileyen uluslararası anlaşmalar, eyaletlerin AYYÖŞ'te olduğu gibi önceden kabul etmesi halinde yürürlüğe girebilir. Ancak bu görüşü doğrulayan bir Anayasa Mahkemesi kararının da bulunmadığı eklenmelidir. Bu nedenle de AYYÖŞ'ün tüm garantilerinin Almanya'da kabul edilerek benimsendiği; yine de AYYÖŞ'ü yorumlayarak uyguladığı görüşüne ulaşılmaktadır (Schefold, 2012: 235).

2012 yılında sonra Almanya'da herhangi bir izleme misyonu gerçekleştirilmemiş ve yerel yönetimlerin, sosyal refah harcamaları dâhil, kamu finansmanındaki harcama kapasitelerine ilişkin olarak (Ruge ve Ritgen, 2021: 125) herhangi bir iyileştirme yapıp

yapılmadığı YBYK tarafından henüz izlenmemiştir. Bununla birlikte, Almanya’da gerçekleşen 2019 yılı Anayasa reformuyla birlikte Lnder’e, eğitim, kültür, yerel yönetim meselelerine ilişkin karar alma gücünün artırılması ve polisle ilgili olarak münhasır yasama yetkileri verildiği bilinmektedir (COE, n.d.: n.p.). Ayrıca, yine 2019 yılında kabul edilen “Dijital Pakt” ile federal hükümete okullarda dijital altyapının teşvik edilmesi için yerel yönetimlerce kullanılacak mali yardım sağlama hakkı erilmiş; böylece kalkınmışlık endeksi ve geliri yüksek olan Lnder’ın geliri daha düşük Lnder’a yardım etme – bir nevi pay aktarma düzenlemesi gerçekleştirilmiştir (Gesetze, 2019: n.p.). Bu rnek, YBYK izleme raporlarının sunduğu yol haritasının Almanya’da dikkate alınarak yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması için iyileştirmeler yapıldığını göstermektedir.

Geleneksel köklerine dayanarak, modern eyalet yönetimiyle yerel özerkliği içinde barındıran Almanya’da, kamu hizmeti sunumunun kalitesine ve genel olarak kamu yönetiminin meşruiyetine önem verildiği bilinmektedir. Bununla birlikte Almanya’da yerel ve bölgesel demokrasini izlenmesine yönelik YBYK raporu, 2021 yılında gerçekleştirilen ziyaretler neticesinde hazırlanacak olup YBYK bakış açısından Almanya’daki süreç ilerleyen dönemlerde takip edilebilecektir.

2.6.2. Avusturya

Avusturya yerel yönetimleri; özellikle belediyeleri, 1849 yılından itibaren yasal olarak tanıyan ve yasalar çerçevesinde sınırları çizen federal bir devlettir (MFA, 2020: n.p.). Kodu adlı 1920 yılında yürürlüğe giren Cumhuriyeti Federal Avusturya Anayasası ise yerel yönetimlerin modern ilkeleri Anayasa’da yer almış; 1962’den 2011 yılına kadar devam eden reform süreci sonucunda ise Avusturya’da yerel ve bölgesel yönetimler sistemi günümüz haline kavuşmuştur (Gamper, 2012: 23).

Federal Cumhuriyet yönetim yapısına sahip Avusturya’da dokuz eyalet (Länder) bulunmaktadır. Gelişmiş piyasa ekonomisi, vasıflı işgücü ve yüksek yaşam standardıyla Avusturya, diğer Avrupa Birliği ülke ekonomileriyle, özellikle de idari teşkilatlanmasıyla Almanya ile benzer özellikler taşımaktadır (Şimşek, 2018: 71).

Avusturya Federal Anayasasının 115’inci maddesinde belediyelerden (Gemeinden) "yerel topluluklar" (Ortsgemeinden) olarak bahsedilmektedir. Bu maddede yapılan düzenlemede, aksi belirtilmedikçe, Anayasanın 6’ncı bölümünde yer alan öz yönetim (Selbstverwaltung) ilkelerinin, bütün belediyeler için geçerli olduğu görülmektedir (WAHL,2011: 60). Hem ulusal Avusturya Anayasası hem de federal yasalar, belediyeyi kendi kendini yönetme yetkisine sahip tüzel kişilik olarak kabul etmektedir (Pernthaler ve Gamper, 2005: 66).

Avusturya, AYYÖŞ’ün 4’üncü maddesinin 2’nci, 3’üncü ve 5’inci bentlerine; 7’nci maddenin 2’nci bendine, 8’inci maddenin 2’nci bendine ve 11’inci maddesine çekince koyarak; 16 Ekim 1985’te imzalamış, 23 Eylül 1987’de onaylamış ve AYYÖŞ 1 Eylül 1988’de yürürlüğe girmiştir. Avusturya’nın Ek Protokol’ü imzalamadığı bilinmektedir (COE, n.d.-g). Gamper’in (2012: 26) aktardığına göre, AYYÖŞ’ün imzalanmasının ardından Avusturya Ulusal Meclisi, Şart’ın yerel yönetimlerle ilgili federal anayasal hükümleriyle tamamen uyumlu olduğu açıklamasında bulunmuştur.

2019 yılında gerçekleştirilen izleme misyonları neticesinde hazırlanan Avusturya’da yerel ve bölgesel demokrasinin izlenmesi raporu; Covid-19 pandemisi nedeniyle Genel Kurul oturumunda değil; 28 Eylül 2020 yılında gerçekleşen “Yasal Forum” toplantısında değerlendirilmiş ve kabul edilmiştir (CG-FORUM(2020)01-03final, 2020: 1). 2020 senesinden önce Avusturya’da bir izleme ziyareti daha gerçekleştirilmiş, ziyaretin sonunda 302 sayılı tavsiye karar metni kabul edilmiştir (Recommendation 302, 2011: 1). Avusturya’da bilgi edinme misyonu veya seçim izleme ziyareti gerçekleştirilmediği bilinmektedir.

2011 yılında kabul edilen izleme raporunda, Avusturya federal hükümetiyle yerel yönetimlerin birbirine bağlı bir sistem içinde, özel bir işbirliğiyle yönetildiği; ulusal ve federal Anayasaların genel olarak AYYÖŞ ile uyumlu olduğu ve yerel ve bölgesel düzeyde AYYÖŞ'ün gerekliliklerinin yerine getirildiğinin ifadesi görülmektedir. Bununla birlikte raporda, federal sistemin yeniden yapılandırılması için yürütülen reform sürecinin henüz somut sonuçlar doğurmadığı; özellikle mali ve idari özerklik hususunda yerel yönetimlerin sınırlı yetkisi olduğu ve federal yönetimlerin yerel yönetimleri denetim altında tuttuğu yönündeki eleştirilere de rastlanmaktadır (CG(20)8, 2011: 16). Ek Protokol'ün imzalanmadığının bilindiği Avusturya Federal Anayasasının 117'nci maddesinin 8'inci paragrafında, vatandaşların yerel yönetimlerin işlemlerine doğrudan katılım haklarının Eyalet yasalarınca öngörebileceği belirtilmiş olduğundan, bu açıdan YBYK izleme raporunda olumlu olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Raporun tavsiye karar bölümünde, aşağıda derlenen kararlara yer verildiği görülmektedir;

- Yetki ikamesi (subsidiarite) ilkesine uygun olarak mevzuatın detaylandırılması, her bir yönetim kademesinin (belediyeler, federe devletler ve federasyon) yetkilerinin açıklığa kavuşturulması;
- Mevzuat hazırlık sürecinde yerel ve bölgesel yönetimleri temsilen Birliklerin sürece dâhil edilmesi, istişare mekanizmalarının kurulması;
- Yerel ve bölgesel yönetimlerin mali özerkliklerinin sağlanması; belediye ve bölgesel yönetimlere öz kaynakların sağlanması, yerel ve bölgesel yönetimlerin vergi toplama yetkilerinin genişletilmesi;
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı maddelerinin kapsamı gözden geçirilerek; çekince koyulan 11'inci maddedeki çekincenin kaldırılmasının değerlendirilmesi;

- Ek Protokolün imzalanarak yürürlüğe koyulmasıdır (Recommendation 302, 2011: 2).

2019 yılında gerçekleşen izleme ziyaretleri sonucunda hazırlanan ve 2020 yılında kabul edilen izleme raporunda, 2011 yılında gerçekleşen izleme ziyareti sonrasında, bölgesel yönetimin güçlendirilmesi için Eyalet İdare Mahkemelerinin kurulduğu, yerel yönetimler ile işbirliği yapan birliklerin yetkilerinin genişletildiği ve 2011 yılından bu yana ulusal, federal ve yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı, yapılan reformlar ile netleştirildiği tespit edilmiştir (CG-FORUM(2020)01-03final, 2020: 1).

Bununla birlikte raporda, yerel yönetimlerin düşük mali özerkliğinin olduğu ve yerel yönetimlerin eyalet yönetimleri tarafından aktarılan transferlere bağımlı oldukları; yerel seçilmiş temsilcilerin yetkilerini serbestçe kullanmalarına engel olacak şekilde düzenlenmiş Avusturya Ceza Kanunu'nun tutarsız olduğu; Kanunların münhasır düzenleme yetkilerinin dengesiz dağıldığı eleştirilerine yer verildiği görülmektedir (Recommendation 446, 2020: 1).

Bu kapsamda, eyalet yönetimleri ve belediyelerin mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla vergi çeşitliliğini artırma; belediye başkanlarının görevlerini icra ederken bu sorumluluklarıyla ilgili ceza mevzuatında değişiklik yapma; özellikle küçük ve orta ölçekli belediyelerde çalışan personelin kaliteli kamu hizmetleri sağlaması adına gerekli eğitim desteğini sağlama tavsiye kararlarının alındığı da görülmektedir.

Sonuç olarak Avusturya Federal Cumhuriyeti'nin AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinin 5'inci fıkrasına uymadığı; 7'nci maddenin 1 ve 2'nci fıkralarına; 8'inci maddenin 2'nci fıkrasına ve 9'uncu maddenin 1, 2, 3 ve 4'üncü fıkralarına da kısmen uyduğu tespitleri raporda yer almaktadır (Congress.Monitoring, 2019: n.p).

AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonlarının, Avusturya'da yerel ve bölgesel yönetimlerin yasal mevzuatlarının iyileştirilmesine katkı sunduğu sonucuna ulaşılabilir. İlk izleme

misyon ziyaretinde yapılan tespitlerin büyük bir çoğunluğunun hayata geçirildiği ikinci izleme misyonu raporunda görülmektedir.

2.6.3. Birleşik Krallık

“Anayasa” adı altında düzenlenmiş bir yazılı metin bulunmamasına rağmen anayasal hukuk sistemine ve güçlü bir merkezi yapıya sahip olan ve parlamenter monarşiyle yönetilen Birleşik Krallık, dört krallıktan oluşmaktadır⁹. Birleşik Krallık’ta merkezi yönetim, tek parlamento ve ulusal hükümet tarafından sürdürülmektedir (Yamaç, 2014: 1).

Tarihi arka planına bakıldığında, merkez ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımının temellerinin 1215 tarihinde imzalanan Magna Carta’ya dayandığı (Nalcı Arıcıbaşı, 2015: 1) ve İngiltere’de yerel yönetim geleneğinin güçlü bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanında 1835 tarihli “Belediye Yasası” da yerel yönetim sisteminin kurulması için önemli bir adım olmuştur (DeVoe Tomlinson, 2020: 211). Yazılı bir Anayasası olmamasına rağmen mevcut yerel yönetimlerin sisteminin 1974 yılında modern halini almaya başladığı, 1986 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasasıyla da yerel yönetimleri ilgilendiren konularda düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

Birleşik Krallık’ta yerel yönetimler il (county), bölge (district), köy (parish) ve ayrı bir düzenlemeye tabi olan Büyük Londra (Greater London) yönetiminden oluşmaktadır (Erdemir, 2010: 1). Yerel yönetimlerle ilgili bir mevzuatın olmasına rağmen,

⁹ Himsworth’un (2012: 663) aktardığına göre İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’dan oluşan Birleşik Krallık’ta kendilerine ait bölgesel, yasal ve kültürel ayrımlar görülmekte ve Birleşik Krallık ile ilgili hazırlanan yazılı metinlerinde “yerel öz yönetim” terimi yerine “yerel yönetim” terimi kullanılır.

Himsworth'un (2012: 667) aktardığına göre yerel yönetimlerin yapısındaki farklılıklar, farklı uygulamaları meydana getirmektedir.

İngiltere'nin AYYÖŞ'ü görece geç bir zamanda imzaladığı ve yürürlüğe koyduğu görülmektedir (COE, n.d.-g). 3 Haziran 1997'de imzalanan Şart, 1 Ağustos 1998 tarihinde; AYYÖŞ'ün 13'üncü bölümüne uygun olarak aşağıda yer alan yerel yönetim birimleri hariç olmak üzere yürürlüğe girmiştir (CG (5) 7, 1998: 1).

Birleşik Krallık'ta AYYÖŞ'ün hükümlerinden muaf olan yerel yönetim birimleri; yerel yönetimlere bağlı polis teşkilatı; İngiltere'de kurulu bulunan il ve Londra ilçe konseyleri Scilly Adaları Konseyi; Galler ve İskoçya'da 1994 Yerel Yönetim Yasası'nın 2. Bölümü uyarınca oluşturan bütün konseylerdir. Bunun dışında AYYÖŞ'ün herhangi bir maddesine çekince koyulmadığı görülmektedir (COE, n.d.-g).

Birleşik Krallık'ta Anayasa olmadığı ve yerel yönetimlerin özerkliği hususunun Anayasa'da yer verilemeyeceği için AYYÖŞ'ün Birleşik Krallık hukuk sistemlerine resmi bir katkısından bahsedilmesinin zor olduğu dile getirilmektedir (John ve Copus, 2011:30). Bu nedenle de Birleşik Krallık izleme raporlarında Anayasa hazırlanması ve AYYÖŞ hükümlerinin yeterli şekilde uygulamaya koyulması için mevzuat düzenlenmesinin yapılmasının tavsiye edildiği görülmektedir.

YBYK tarafından Birleşik Krallık'a 1998 ve 2014 tarihlerinde izleme ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. 1998 yılında hazırlanan rapor, Birleşik Krallık'ta seçimden galip gelen İşçi Partisi'nin AYYÖŞ'ü imzalayarak yürürlüğe koymasının hemen ardından (Himsworth'a göre bu gelişme, İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinin ardından gerçekleştirilen ilk icraatlardan birisidir, 2015: 668) gerçekleştirilmiş; İngiliz yerel yönetimler sisteminde radikal değişikliklerin yapılmasının planladığı bir zamanda hazırlanmıştır (CG (5) 7, 1998: 1). Birleşik Krallık'ta bilgi edinme misyonu veya seçim izleme ziyareti gerçekleştirilmediği görülmektedir.

Hazırlanan ilk izleme misyonu raporunda, hukuk sisteminin genel mevzuattan ziyade teamül hukuku ve statüye dayanması; Anayasa metninin olmaması dolayısıyla yerel özerklik ilkeleri için belirli yasal garantinin de olmayışı ve AYYÖŞ'ün uygulanmasında zorluklar yaşandığı tespitlerine yer verilmektedir. Bununla birlikte raporda, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yaklaşık % 80'inin merkezi hükümetten aktarılan paylardan oluşmasının eleştirisi yapılırken, İngiltere ve Galler'de bulunan hesap denetim komisyonu yapısının merkezi hükümetten bağımsız yapılar olmadığı ve hesap denetimiyle yargının birbiriyle karıştırılabileceği eleştirisine de yer verilmiştir (CG (5) 7, 1998: 1).

Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı'nı imzalamayan ve bu hususta adım atılması teşvikinin yer verildiği tavsiye karar bölümünde, aşağıda derlenen kararların alındığı görülmektedir;

- Ulusal yönetim tarafından yerel yönetime devredilen yetkilerin açıklığa kavuşturularak vatandaşlar yararına, yerel yönetimlerin statülerini açıklığa kavuşturacak temel ve genel bir yeterlilik veren yasal çerçeve oluşturulması;
- Yerel yönetimin mali kapasitelerinin artırılması;
- Yerel yönetimlerin hesap verilebilirliğini artıracak yöntemlerin geliştirilmesi için teşvik edilmesi;
- AYYÖŞ'te kabul edilen ilkelerin, iç hukuka dâhil edilerek Birleşik Krallık Mahkemeleri tarafından bağlayıcı olarak kabul edilmesinin sağlanmasıdır (Recommendation 49, 1998: 1).

Birleşik Krallık'ta gerçekleştirilen bir sonraki misyon ziyareti ve izleme raporu, 2014 yılında kabul edilmiştir. Bu rapor 1998 yılı raporuyla karşılaştırıldığında, özellikle yetki devri hususunda ilerlemenin kaydedildiğinden bahsedilmiş, bunun yanında, yerel yönetimlerin mali kaynakları, sınırlı vergilendirme yetkileri ve merkezi yönetimden aktarılan transferlere olan bağımlılıkları konusunda ise bir ilerlemelerin kaydedilmediği

not edilmiştir (CG(26)10FINAL, 2014: 7-8). Ayrıca, 2011 yılında Birleşik Krallık'ta yürürlüğe koyulan Yerelcilik Yasası (Localism Act) ile sağlanan genel yetkilerin olumlu bir gelişme olarak kaydedilmesine rağmen bu düzenlemenin de yetersiz kaldığı; yerel özerkliğin yasada tanınmaması eleştirisine yer verildiği görülmektedir (CG(26)10FINAL, 2014: 20). İngiltere'de yerel yönetimlerin hizmet sağlayabilmesi için yeterli finansmanlarının olmadığı; idari ve mali özerkliğin kısıtlı olup yerel yönetimlerin yeterli vergi kapasitenin bulunmadığı ve karar alma mekanizmalarının kısıtlı olduğu eleştirileri yinelenmiştir.

2014 yılında hazırlanan bu raporun tavsiye karar bölümünde; yerel yönetimlerin denetimlerinin AYYÖŞ'ün 8'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında yer aldığı şekilde düzenlenmesi; yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınması; yerel yönetimlerin idari özerkliğinin yasayla korunmasını ve Ek Protokol'ün imzalanarak yürürlüğe koyulmasının kararlarına yer verilmektedir (Recommendation 353, 2014: 2).

Himsworth'ün 2007 yılında (277-278) aktardığına göre; 1997 yılında bölgesel düzeydeki yetkilerin İskoçya'daki yeni yasama ve yürütme gücüne devri sırasında, yerel özerliğe zarar verecek biçimde, İngiltere'de, merkezi yönetimi güçlendirmek için kullanılmıştır. Bununla ilgili YBYK'nin izleme raporundaki tespiti ve tavsiye kararı da görülmektedir (Recommendation 49, 1998, Madde 23). Sürecin devamında, Birleşik Krallık'ta "Yerelcilik Yasası"nın yürürlüğe koyulduğu ve Galler ve İskoçya bölgelerine yerel özerkliğin sağlandığı; bu vesileyle de YBYK izleme raporlarının, var olan eleştirilere rağmen, başarıya ulaştığı değerlendirilmektedir.

AYYÖŞ'ün çekince koyulmaksızın imzalanıp yürürlüğe koyulmuş olmasına rağmen Birleşik Krallık'ın "düalist" bir tavır takındığı; zira Şart'ı onaylamasına rağmen yükümlülükleri iç hukukuna dâhil etmediği yorumuna ulaşılabilmektedir (Himsworth, 2012: 669). Sonuç olarak YBYK raporlarında, Birleşik Krallık'ın AYYÖŞ'ün 2'inci

maddesine ve 9'uncu maddenin 1, 2, 3 ve 4'üncü fıkralarına uymadığı tespitine rastlanmaktadır (Congress.Monitoring, 2019: n.p.).

2.6.4. Fransa

Üniter yarı başkanlık sistemiyle yönetilen Fransa'da yerel yönetim sisteminin Fransız Devrimi ile Napolyon Dönemi dönemlerinde şekillendiği; ancak, merkezi yönetimle bölgesel ve yerel yönetimler arasında otorite çekişmesinin sürmesine rağmen âdem-i merkeziyetçilik açısından adımların atıldığı; "yönetişim" kavramının da 13'üncü yüzyıldan itibaren ülkede var olduğu bilinmektedir (Pasquier, 2012: 97).

Fransız İhtilali'nden sonra ortaya çıkan yerel yönetim birimi olan belediyeler (Communes), kuruluşlarının 1871 tarihli yasaya dayandığı yapılar olan iller (Départements) ve 1982 tarihli yasayla oluşturulan bölgeler (Régions) Fransa'da yerel yönetim birimlerini oluşturmaktadırlar (Keleş, 2016: 110). Yerel yönetim ilkesi, Anayasası'nın 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında tanınmakta ve 2003 yılında gerçekleşen değişiklikten bu yana Fransız Cumhuriyeti teşkilatının âdem-i merkeziyetçi olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca Fransa Anayasasının 72'nci maddesinin yerel yönetimlerin özerk yapısını çizdiği, "bu birimler, seçilmiş meclisler vasıtası ve yasanın öngördüğü şartlar altında kendi kendilerini yönetmekte özgürdürler" hükmüyle görülmektedir (Bazoche, 2013, 44; Legifrance, Md. 72/1).

Fransa ana kıtası (France métropolitaine) ve Korsika adası haricinde, Fransa'nın deniz aşırı toprakları (La France d'Outre-Mer) "Deniz Aşırı Topraklar Bakanlığı" altında; 20 Temmuz 1998 Anayasa revizyonundan itibaren âdem-i merkeziyetçilikten ziyade federalizme yakın bir özerk yönetim sistemiyle yönetilmektedirler (Outre-mer.gouv, n.d.: n.p.). Bu durumunda Fransa'nın ana kıtasında âdem-i merkeziyetçilik, Fransa ana kıtası haricindeki topraklarda ise özerk yönetimler olduğu anlaşılmaktadır.

Fransa, AYYÖŞ'ün 3'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına ve 7'nci maddenin 2'nci fıkrasına çekince koyarak 15 Ekim 1985 tarihinde Şart'ı imzalamış, yerel yönetimlerinin örgütlenmesine ilişkin genel bir yasa olmasına rağmen, ilk izleme raporunun hazırlandığı 2000 yılına kadar, AYYÖŞ'ü yürürlüğe koymamıştır. AYYÖŞ Fransa'da 17 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Fransa'nın YBYK tarafından gerçekleştirilen izleme ziyaretlerine uzun bir süre izin vermediği bilinmektedir (Hertzog, 2012: 210). İlk kez 1999 yılında gerçekleşen misyon ziyaretleri neticesinde 2000 yılında kabul edilen Fransa'da yerel ve bölgesel demokrasinin izlenmesi raporunun, AYYÖŞ'ün kabul edilmesine rağmen neden hala yürürlüğe koyulmadığı sorusu ve bunun eleştirisi çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Bununla birlikte raporda, Fransız yerel yönetim birimlerinin kanunla belirlenen sınırlar içinde mali özerkliği olduğu, belediye bütçelerinin tüm kamu harcamalarının %30'una yakınına oluşturduğu ve kamu yatırımlarının %75'inin bölge yönetimleri tarafından gerçekleştirildiği; dolayısıyla, Fransa'nın vergilendirme sistemi açısından Avrupa Konseyi üye devletlerindeki ortalamadan ileride olduğu tespitlerine yer verilmiştir. Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından aktarılan transferlerin de bütçelerin %49'undan azını oluşturması nedeniyle bu duruma olumlu olarak yaklaşıldığı anlaşılmaktadır (CG (7) 7, 200: 6).

Bununla birlikte, Fransa'nın AYYÖŞ haricinde Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı'nı da yürürlüğe koymadığı ve bu hususta adım atılması yorumlarının yer aldığı tavsiye karar bölümünde, aşağıda derlenen hükümler görülmektedir;

- Siyasi ve idari anlaşmazlıkların giderilerek yerinden yönetim birimlerinin yetki ve sorumluluklarında ve bölgesel idari organizasyonda iyileştirmeler yapılması;

- Belirli durumlarda yetkililer arasında kaçınılmaz rekabete yol açan ve merkezi yönetim tarafından baskı altına alınabildikleri gözlemlenen bölgesel yönetimlerin, yetki sorunlarının giderilmesi;

- Bölgeler arasında mali eşitliği güçlendirerek bölgesel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması için gerekli olan yerel ve bölgesel vergilendirme reformunun yapılması ve bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarıyla ilgili olarak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi;

- Yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilerin siyasi karar alabilmeleri için kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi; yerel ve bölgesel temsilcilerin statüleriyle ilgili önlemler alınması; yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilerin görevlerini icra etmeleri sürecinde sosyal refahlarının sağlanması;

- Merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilerle ilgili olarak iyileştirmelerin yapılması; bölgesel yönetimlerin karar verme sürecini karmaşıktırılan düzenlemelerin sadeleştirilmesi;

- Bir yerel veya bölge temsilcisinin görevden alınması için ancak özel durumlarda kullanılması gereken yetkinin sınırlandırılarak, keyfi uygulamaların önüne geçilmesinin sağlanması;

- Bölgesel planlama, kimlik, kültür, dil ve eğitim alanlarında bölge yönetimlerine daha fazla söz hakkı tanınmasıdır (Recommendation 78, 200).

2016 yılında YBYK Genel Kurul oturumunda kabul edilen Fransa izleme misyonu ikinci raporunda, 2003 yılında gerçekleştirilen Anayasa düzenlemesiyle âdem-i merkeziyetçilik ilkesinin düzenlenmiş olduğu ve AYYÖŞ'ün 2007 yılında yürürlüğe koyulmasından itibaren önemli adımların atıldığı aktarılmaktadır. Hertzog'un (2012: 210) aktardığına göre âdem-i merkeziyetçilik ilkesi, AYYÖŞ'ün imzalanarak yürürlüğe koyulması ve YBYK tarafından hazırlanan tavsiye karar neticesinde atılmış bir adımdır.

Bu raporda, Fransa'daki âdem-i merkezi yönetimlerin statülerinde genel olarak ilerlemelerin kaydedildiği, yerel bütçe planlamalarının vatandaşların katılımıyla yapılmasına olanak tanındığı, yerel ve bölgesel yönetimler arasında özellikle sınır ötesi işbirliği alanında düzenlemelerin yapıldığı, yerel ve bölgesel yönetimlerin mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla bütçe yapılarında ilerlemelerin gerçekleştiği ve böylece özerkliğin arttığı tespitlerine yer verilmektedir.

Yılmaz (2018: 220), Fransa'da yerel yönetimlerin kamusal işleri kendi sorumlulukları altında görebilecekleri şekilde mali kaynaklara sahip olduğu ve daha önemlisi özerklik kapasitesi bakımından iyi bir örnek olduğunu aktarmaktadır.

Bunun yanında raporda, yerel yönetimlere gerçek anlamda danışılmadan yürürlüğe giren 1 Ocak 2016 tarihli yasayla yerel ve bölgesel yönetimler arasında mali dengesizliklerin gözlemlendiği ve Ek Protokol'ün imzalanmış olmasına rağmen halen yürürlüğe girmediğinin eleştirilerine yer verildiği görülmektedir.

Bu kapsamda, yerel ve bölgesel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bütün konularla ilgili olarak kendilerine danışılması; yerel kaynaklarla ilgili olarak alınacak kararların yönetim birimi içindeki mülki amirin yetkisinden çıkarılarak yerel yönetimlere bırakılması; farklı yönetim birimleri arasında eşitleme sistemi geliştirilerek yerel yönetimler arasındaki finansal dengesizliklerin azaltılması tavsiye kararlarının alındığı da görülmektedir (Recommendation 384, 2016: 2).

Hertzog'un belirttiği üzere Fransa'da yerel özerklik Anayasa, AYYÖŞ ve Anayasa Mahkemesi tarafından yasal olarak korunmakta ve yerel özerklik bir nevi garanti altına alınmaktadır (2011: 227). Ne var ki YBYK tarafından 2016 yılında hazırlanan ve AYYÖŞ'ün uygulanmasının üye ülkelerde karşılaştırmalarına adanan web sitesinde, Fransa'nın AYYÖŞ'ün 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına, 5'inci maddesine ve 9'uncu maddesinin 1, 2 ve 3'üncü fıkralarına uymadığı tespiti bulunmaktadır (Congress.Monitoring, 2016).

2.6.5. İspanya

Otoriter bir yönetim kültürüne sahip İspanya Krallığı Anayasası 1812 yılına dayanmakta olup 1978 yılında güncel halini almış ve 27 Eylül 2011 tarihinde son değişikliğe uğramıştır (Colino ve Del Pino, 2010: 362). Anayasal monarşi rejimi ve parlamenter demokrasi şeklinde örgütlendiği bilinen İspanya’da, merkezi yönetim dışında 19 özerk bölge (Comunidades Autónoma) yönetimi vardır (BOE.ES, 2011) ve bu bölgelerin özerkliği Anayasayla güvence altına alınmıştır (Keleş, 2016: 110).

Diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, İspanya’da da yerel yönetimler, ulusun siyasi evriminde kilit bir özellik olmuştur (Moreno, 2011: 599). İspanya’daki tüm yerel yönetim sisteminin altında yatan temel unsur, yerel "özyönetim" veya "özerklik”ten gelmektedir ve İspanya Anayasası’nın 137’nci maddesinde “Devlet; belediyeler, vilayetler ve özerk topluluklar şeklinde örgütlendiği...” düzenlemesine yer verildiği görülmektedir. Yine aynı maddede, “...tüm bu yönetim birimleri, kendi çıkarları için özyönetimden yararlanacaktır. " hükmüne yer verilir. 1985 tarihli Yerel Yönetimin Temel İlkeleri Hakkında Kanununun 3’üncü maddesine göre, İspanya’daki başlıca yerel yönetim birimleri; belediyeler, iller ve adalardır. Bunun yanında, diğer yerel yönetim organları yani belediye birlikleri, ilçeler, büyükşehir belediye yönetimleri ve küçük ölçekli belediyeler de teşkilat yapısında bulunmaktadır (Colino ve Del Pino, 2010: 363).

Uluslararası anlaşmalar bakımında ılımlı monist modeli ve geleneği¹⁰ olan İspanya, AYYÖŞ’ün 3’üncü maddesinin 2’inci bendine çekince koyarak 15 Ekim 1985 tarihinde imzalamış ve 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe koyulmuştur. Devlet geleneğinden dolayı İspanya’da AYYÖŞ, onay metninin Resmi Gazete’de yayınlanmasından sonra iç hukukunun bir parçası haline gelmiş ve AYYÖŞ’ün hükümleri gereğince yerel

¹⁰ Monist teori, bir devlette iç hukuk ile uluslararası hukukun tek bir sistemin parçası gibi hareket edebilme kabiliyetine işaret etmektedir (Pazarcı, 2015: 34).

yönetimlere yasal koruma sağlanmıştır (Moreno, 2011: 606). İspanya'nın Ek Protokol'ü imzalamadığı bilinmektedir.

İspanya'ya 2002 ve 2013 yıllarında, toplamda iki izleme misyonu gerçekleştirilmiş ve her iki ziyaretin ardından da izleme raporu ve tavsiye kararı YBYK Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiştir. İspanya'da bilgi edinme misyonu veya seçim izleme ziyareti gerçekleştirilmediği bilinmektedir.

2002 yılında gerçekleştirilen izleme ziyareti raporunda, İspanya Anayasası'nda yerel ve bölgesel yönetimlerinin âdem-i merkeziyetçi yapılarına yer verildiği, mali özerkliklerinin sağlanmak amacıyla çeşitli kanunların yürürlüğe koyulduğu; bununla birlikte, yerel yönetimlerin hukuki statüsüyle ilgili olarak geliştirilebilecek alanların olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin ulusal mevzuatında AYYÖŞ imzalandıktan sonra yapılan iyileştirmelerle, belediye meclislerinin özerklikleri hususuyla çelişen ulusal veya eyalet düzeyindeki düzenlemelere karşı itirazda bulunarak “karşı dava” açabilme haklarının getirilmesi, olumlu bir gelişme kaydedilmektedir (Recommendation 121, 2002: 1).

Raporun tavsiye karar bölümünde, aşağıda derlenen kararların alındığı görülmektedir;

- Bölgesel ve yerel yönetimler arasında daha yakın ilişkilerin kurulması, merkezi yönetim dışında kalan bütün teşkilatların idari ve mali özerkliklerine ilişkin düzenleyici yetkilerin Anayasa ve yasalarca güvence altına alınması; yerel ve bölgesel yönetimlere gerçek bir yetki ve sorumluluk devri gerçekleştirilmesi; farklı kademedeki yönetim birimleri arasında mali dengenin kurulması;

- Yerel ve bölgesel yönetimlere gerekli iş gücü ve mali kaynak aktarımının sağlanması;

- Yerel ve bölgesel yönetimlerde gerçekleşecek seçimlerin gizli oy, açık tasnif ile gerçekleştirilmesi ilkesinin; yerel yönetim meclislerinin seçiminde

uygulanmasıyla birlikte, il yönetimi genel kurulların ve belirli bölgelerde yer alan belediye üstü birimlerinin konseylerinin dolaylı yöntemlerle göreve getirilmesinin uygun bulunmayarak, bu bağlamda belediyelerin temsilinde adil bir dengeli bir sistemin kurulması;

- Âdem-i merkeziyetçilik ilkesine etkili bir şekilde uyulması için; hâlihazırda özerk bölgeler düzeyinde yoğunlaşan idari yetki ve sorumlulukların, yerel yönetimlerle paylaşılması, gerektiği yerde yetki devrinin gerçekleştirilmesi;

- Yerel özerkliğin etkin şekilde kullanılabilmesi amacıyla, İspanya Devleti'nde var olan merkezi yönetim hükümlerine karşılık, kanunda yapılacak düzenlemelerle bu hükümlerin sınırlandırılması ve yerel yönetimlerin kendi yetkilerini sınırlandıran zorunlu düzenleme, teftiş, para cezaları gibi yaptırımların ulusal ve özerk yönetimler mevzuatında kaldırılması, böylece, yerel yönetimlere tam ve münhasır yetki verilmesi;

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolünün imzalanarak yürürlüğe koyulması;

- Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı'nı imzalanarak yürürlüğü koyulmasıdır (Recommendation 121, 2002: 3-4-5)

İlk ziyaretin ardından 2012 ve 2013 yıllarında gerçekleşen izleme ziyaretleri sonucunda hazırlanan ve 2013 yılında YBYK Genel Kurul oturumunda kabul edilen İspanya'da yerel ve bölgesel demokrasinin durumu raporunda, son yıllarda yaşanan gelişmelerin memnuniyetle karşılandığı aktarılmıştır. İspanya'da son on senede gerçekleşen iyileştirmelerin; 2012 yılında yürürlüğe giren kamu yönetiminin bütçe istikrarı ve mali sürdürülebilirliği hakkında kanun (BOE-A-2012-5730) hususlarıyla alakalı olduğu ve bu kanunun, kamu kaynaklarının transferini azaltmak ve kamu idarelerinin kendi harcamalarını kontrol etme kapasitelerini güçlendirmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır (CG(24)6FINAL, 2013: 28). Ayrıca raporda, yerel düzeyde kamu işlerine

katılma hakkına ilişkin iyi uygulamaların gözlemlendiği de belirtilmektedir (CG(24)6FINAL, 2013: 41).

Bunun yanında 2013 yılı raporunda, belediyelerin mali özerkliğine ilişkin politika ve önlemlerin verimsiz olduğu ve BOE-A-2012-5730 referans kodlu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel ve bölgesel yönetimlerin mali kayba uğradığının tespiti; idari ve mali özerklikle ilgili düzenlemelerin yeterince gerçekleştirilmemiş olması nedeniyle yerel yönetimlerin eyalet ve bölge transferlerine bağımlılığının devam ediyor olması, ayrıca yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilerin özlük haklarının kısıtlılığı hususlarının eleştirilerine rastlanmaktadır (CG(24)6FINAL, 2013: 29).

Bu kapsamda raporun ilgili bölümünde, AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında yer alan kamu sorumluluklarının vatandaşa en yakın olan idareler tarafından kullanılması hususuna uygun olarak gerekli reformların yapılması ve mali özerkliklerinin sağlanması; yerel ve bölgesel yönetimlere devredilen yetkilerin tam ve münhasır olması için iyileştirmelerin yapılması; belediyeler arasında mali denge sisteminin kurularak yerel yönetimlerde sınırların değiştirilmesi veya birleştirilmesi hususlarında kendilerine danışılması için tavsiye kararlarının alındığı görülmektedir. AYYÖŞ Şartı Ek Protokolü'nü imzalamayan İspanya'nın protokolü imzalaması tavsiyesinin yinelenildiği görülmektedir (Recommendation 336, 2013: 2-3).

Sonuç olarak İspanya'nın AYYÖŞ'ün AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinin 2, 5 ve 6'ncı fıkralarına; 7'nci maddenin 1, 2 ve 3'üncü fıkralarına; 9'uncu maddenin 1, 2 ve 3'üncü fıkralarına ve 5'inci maddesine uymadığı tespit edilmiştir (Congress.Monitoring, 2019: n.p).

Yukarıda yer verilen maddelere uyulmadığı tespit edilmiş olsa dahi Moreno'nun altını çizdiği üzere İspanya'da AYYÖŞ'ün ulusal mevzuata ilham vererek yerel yönetim sisteminin gelişiminde önemli yeri olduğu ve mahkemeler tarafından yorumlayıcı bir otorite olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır (2011: 606).

2.6.6. Rusya Federasyonu

83 federal bölgeden oluşan Rusya Federasyonu, Avrupa'nın yüz ölçümü ve nüfusu en büyük ülkesidir. 25 Aralık 1993'te mevcut Anayasanın yürürlüğe girmesiyle Sovyet Rusya rejimi son bulmuş; 2008 (başkanlıkla ilgili) ve 2014 (Federasyon Konseyi ile ilgili olarak) tarihlerinde önemli anayasa değişiklikleri sonucunda günümüz haline kavuşmuştur (Duma, n.d.; n.p.).

Rusya'da her bögenin özerklik derecesi birbirinden farklıdır. 83 bölge arasında 46 idari bölge (Oblast – atanmış bir yerel yönetici tarafından yönetilmektedir), 21 Cumhuriyet (otonom bölgelerdir) ve 9 bölge (kray – atanmış valilerce yönetilir), 4 otonom idari bölge (Okrug), Yahudi otonom bölgesi ve 2 federal kent olan Moskova ve St. Petersburg yer alır (Akhundova, 2012: 68; Akhundova, 2014: 43).

Rusya'da yerel yönetimlerin yasal çerçevesi Anayasa'nın 8'nci bölümü altında düzenlenmiştir. Federal yönetimlerin mevzuatı 1995 tarihinde “Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında Kanun” ile ve Federal kanunlar 2003 tarihinde aynı isimle düzenlenmiştir.

Rusya, AYYÖŞ'ü 1996 yılında imzalamış ve 1998 yılında yürürlüğe koymuştur. AYYÖŞ imzalanırken hiçbir maddesine çekince koyulmamış ve hiçbir yerel ve bölgesel yönetim birimi AYYÖŞ kapsamı dışında bırakılmamıştır. 1998-2002 yılları arasında YBYK ile Rusya Federasyonu arasında, Rusya'daki yerel ve bölgesel reform sürecinin takip edilmesi amacıyla siyasi diyalog yönetilmiş ve YBYK katılımıyla pek çok konferans gerçekleştirilmiştir (COE, n.d.-f). YBYK tarafından gerçekleştirilen Rusya'da Yerel ve Bölgesel Demokrasi konulu ilk rapor 2004 yılında hazırlanmış, bu raporu 2010 ve 2019 yılı yerel ve bölgesel demokrasi raporları takip etmiştir (COE, n.d.-l).

Bir bütün olarak AYYÖŞ'ün imzalanmış olmasına rağmen YBYK tarafından Rusya'da gerçekleştirilen izleme 2019 yılı izleme misyonu raporlarına göre; Rusya AYYÖŞ'ün 3'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarına, 4'üncü maddenin 6'ncı fıkrasına,

9'uncu maddenin 2'nci fıkrasına kısmen uymakta; 4'üncü maddenin 2, 3 ve 4'üncü fıkralarına, 5'inci maddeye 8'inci maddenin 1 ve 3'üncü fıkralarına ve 9'uncu maddenin 1'inci fıkrasına uymamaktadır. Rusya'da 1996 ve 2000 yıllarındaki seçimlerin izlenmesi misyonu yine YBYK tarafından yönetilmiştir (COE, n.d.-f).

YBYK izleme misyonlarının yönetimi ve dayandığı esaslar, diğer örnek ülkelerle Rusya arasında farklılık göstermektedir. Rusya, AK'nın 39'uncu üye devleti olarak örgüte 28 Şubat 1996 tarihinde katılmış ve Rusya'da yerel ve bölgesel yönetimlerin AK standartlarına uygun hale getirilmesi için, 1990 yılından sonra örgüte katılan devletlerde olduğu gibi, YBYK ile reform süreci takibi yapılmıştır. 1996 tarihinden ilk izleme misyonunun gerçekleştirildiği tarihe kadar Rusya'daki yerel ve bölgesel yönetimler mevzuatına ilişkin yasa çalışmaları, YBYK işbirliğinde yürütülmüş (CG/BUR (6) 118, 2000: n.p.) ve Rusya'da siyasi ve yönetsel reformlar bu işbirliğinin neticesinde ortaya çıkmıştır.

AYYÖŞ'ün imzalanarak yürürlüğe koyulmasının ardından Rusya'da yerel ve bölgesel yönetimlerin büyük kısmının seçimle işbaşına gelmesi sağlanmış, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan katı ve dikey emir-komuta zincirinin kırılması için çalışmalar yapılarak bu sistem etkin şekilde yok edilmiş ve ülkedeki mevcut ekonomik krizden etkilenen yerel yönetimlerin mali açıdan desteklenmeleri sağlanmıştır (Wollmann ve Gritsenko, 2011: 4-5). Aynı zamanda Rusya'da yerel özerkliğin koruması araçlarından iyileştirmeler kaydedilmiş, Federal yasa, genel olarak AYYÖŞ'e uygun hale getirilmiştir (CG(11)5, 2004: n.d.).

Rusya Federasyonu, 1990'lı yıllardan beri sürdürülen değişikliklerin bir parçası olarak devam etmesi gereken AYYÖŞ'e uyum sağlama misyonu için önemli çabalar sarf etmiştir. 2010 yılında gerçekleşen ve AK üye devletlerinde görülen yerel ve bölgesel demokrasinin izlenmesi raporunda, bazı tespitlere yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin; özellikle belediye başkanlarının, görevden alınması hususuyla

ilgili olarak yerel özerklik konusundaki ulusal mevzuatın iyileştirilmesi, seçim sistemini gözden geçirilmesi, yolsuzluğun azaltılması için gerekli adımların atılması ve ifade özgürlüğünün teşvik edilmesi, Rusya Federasyonu'nda alınması gereken önlemler arasında sayılmaktadır. YBYK ayrıca, Rusya'nın bölge valilerinin seçimle işbaşına gelmeleri için gerekli önlemlerin alınması gerektiğini savunmaktadır (CG(19)11, 2010: 2-4).

2019 yılında hazırlanan izleme misyonu raporunda her ne kadar bütün maddelere uyum gösterilmese de Rusya Federasyonu Anayasasında, Anayasa Mahkemesi içtihatlarında ve ilgili mevzuatında AYYÖŞ'ün maddelerine uygun olarak hareket edildiği aktarılmaktadır (CG37(2019)11final, 2019: 8-9). Rusya yasalarında 2010 yılından sonra kaydedilen ilerlemelerle bireylerin kamu işlerine katılımları için çeşitli araçların tanındığı belirtilmektedir. Ayrıca, Tataristan ve Çuvaşistan Cumhuriyetlerinde farklı etnik-dilsel grupların kültürel ve eğitim haklarının belediye ve bölgesel düzeylerde tanınmasıyla AK'nın ideallerine yaklaşılmaları için ilerlemelerin kaydedildiği de aktarılmıştır. Ne var ki Rusya Federasyonu'nda AYYÖŞ'e uygun olmadan gerçekleşen uygulamaların da var olduğu görülerek; yerel ve bölgesel demokrasinin gelişimi için sorun teşkil edecek şekilde yerel özerkliğe karşı müdahalelerde bulunduğu bildirilmektedir. Buna göre Rusya'da yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri yetersizdir, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki istişare mekanizması sınırlıdır ve farklı hükümet seviyeleri arasındaki yetki paylaşımının sınırları net olarak çizilmemiştir (CG37(2019)11fina, 2019: 35). Ayrıca Rusya Federasyonu, kapsamlı ve şeffaf bir idari denetim sisteminden yoksundur ve yerel yönetimlerin denetimi, bağımsız karar alabilmesi ve yerel yönetimlerin korunması hususlarında sorunlu uygulamalar mevcuttur. AYYÖŞ Ek Protokolü'nü imzalamayan Rusya'nın protokolü imzalaması tavsiyesinin de raporda yer aldığı görülmektedir (Recommendation 440, 2019: 2).

Sonuç olarak Rusya Federasyonu'nda AYYÖŞ'ün hiçbir maddesine çekince koyulmamış, YBYK izleme ve yönlendirme sistemiyle Rusya'da yerel ve bölgesel yönetimler sistemi kurulmuş, mevzuatı düzenlenmiş ve AYYÖŞ'e uygun hareket edilmesi için çeşitli mekanizmalar yürürlüğe koyulmuştur. Ne var ki Rusya federasyonunda, zaman içinde yapılan uygulamalar, yönetim birimleri arasındaki çekişmeler ve yerel ve bölgesel yönetimlere sağlanan kısıtlı idari, mali ve siyasi özerklik sebebiyle AYYÖŞ'e uygun olmayan uygulamaların olduğu görülmüştür. Özellikle 2019 yılında hazırlanan Rusya'da yerel ve bölgesel demokrasi raporunun yürürlüğe koyularak gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla Rusya'nın mevzuatının AYYÖŞ'e uygun hale getirilebileceği ve diğer AK üye devletleri standartlarını yakalayabileceği değerlendirilmektedir.

2.7. Genel Değerlendirme

YBYK, yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olma misyonu ile kurulmasının ardından AYYÖŞ'ün yürürlüğe girmesiyle üye ülkelerde izleme misyonlarının gerçekleştirilebilmesi ve üye ülkelerin AYYÖŞ'ün şartlarını yerine getirmelerini AK çatısı altında sağlamak üzere güçlendirilmiş bir mekanizma olarak faaliyetlerine devam etmektedir. YBYK'nin AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonunun temel dayanağı, üye ülkelerin, eğer koyulduysa, AYYÖŞ'teki çekincelerini kaldırması olsa da bu çekincelerin yalnız mevzuat düzenlemesiyle kaldırılamayacağı anlaşılmaktadır. Üye devletin koyduğu çekinceler kaldırılrsa dahi üye devletlerin yerel ve bölgesel demokrasi açısından AYYÖŞ'ün getirdiklerini yerine getirip getirmediği; AYYÖŞ'ün hükümlerinin tam ve eksiksiz uygulanabilmesi için alınabilecek önlemlerin neler olduğu ve bu önlemlerin yani tavsiye kararların üye ülkelerde uygulanmasının izlenmesi de yine YBYK misyonlarının bir parçası olarak görülmektedir.

AYYÖŞ, yerel ve bölgesel yönetimlerin siyasi, mali ve idari özerkliği konusunda önemli düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelerin önemli bir kısmı, AK'nın en fazla katkı veren ülkeleri dâhil olmak üzere coğrafi ve nüfus olarak büyük olan ülkeler tarafından kabul edilmiştir. AYYÖŞ'ün izlenmesi sürecinin başladığı 1997 yılından 2021 yılına kadar geçen sürede YBYK, 47 AK üye ülkesine (en son üye olan Monako ve Karadağ dahil olmak üzere) izleme misyonları gerçekleştirerek yerel ve bölgesel yönetimler mevzuatı çalışmalarına doğrudan katkı sunmuştur. Bu çalışmada seçilen örnek ülkelerde, YBYK tarafından verilen tavsiye kararlara uyulması halinde AYYÖŞ'ün hükümlerinin uygulanabilirliği ve bu uygulamaların yerel ve bölgesel demokrasiye katkı sağladığı görülmüştür.

Sonuç olarak YBYK, AYYÖŞ'ün çağdaş yorumunun üye ülkeler tarafından sistematik olarak dikkate alınması için çalışmalarını sürdürür. İzleme faaliyetleri çerçevesinde üye devletlere yalnız tavsiye karar metinlerinin sunumu yapılmamakta; ayrıca ilgili tüm üye devletlerle ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerle siyasi diyalog sürdürülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde de AYYÖŞ'ün gelişimi ve YBYK tarafından izleme misyonlarının gerçekleştirilmesi, üye devletlerin gelişimi ve demokrasinin sağlanması için önemli gelişmelerdir.

3. BÖLÜM

AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ TÜRKİYE İZLEME RAPORLARININ TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER MEVZUATINA ETKİSİ

3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Yürürlüğe Girmesinin Ardından Türkiye’de Mevcut Durum

AK’nin kurucu üyeleri arasında anılan Türkiye (TBMM, n.d.; Öztürk, 2018: 39), AYYÖŞ dâhil 156 uluslararası sözleşmeyi imzalamış, bu sözleşmelerin 123’ünü yürürlüğe koymuş; yürürlüğe giren 7 sözleşmeden ise sonradan çekilme kararı almıştır. Türkiye’de AK sözleşmelerinin 116’sı halen yürürlüktedir (COE, n.d.-g); bu sözleşmelerden birisi de AYYÖŞ’tür.

15 Ekim 1985 tarihinde üye devletlerin imzasına açılan AYYÖŞ; diğer üye ülkelerde de karşılaştığı üzere, Türkiye tarafından çekinceler koyularak 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış ve “Şartın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 3723 Sayılı Kanun”un 21 Mayıs 1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. AYYÖŞ’ü imzalayan bütün AK üye devletlerinde olduğu gibi Türkiye de sözleşmenin siyasal ve yönetsel özerkliklerini kabul ederek (Mengi ve Keleş, 2013: 77) yerel yönetimler mevzuatını AYYÖŞ’e uygun hale getirmeyi taahhüt etmiştir (COE, 1985: 5; Sobacı, 2015: 14; Nemec ve de Vries, 2015: 251).

Çekince konulan maddeler; “özerk yerel yönetimin kapsamı”nı tanımlayan 4’üncü maddenin 6’ncı fıkrası, “yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynakları”nı düzenleyen 6’ncı maddenin 1’inci fıkrası, “yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları”nı düzenleyen 7’nci maddenin 3’üncü fıkrası, “yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi”ni düzenleyen 8’inci maddenin 3’üncü fıkrası, “yerel makamların mali kaynakları” ile ilgili 9’uncu maddenin 4,6 ve 7’nci

fıkraları; “yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı”nı düzenleyen 10’uncu maddenin 2 ve 3’üncü fıkraları ve “özerk yerel yönetimlerin yasal korunması”nı tanımlayan 11’inci maddedir.

Türkiye’nin çekince koyduğu maddeler incelendiğinde, bu maddelerin içeriğinin ağırlıklı olarak yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğiyle alakalı olduğu görülmektedir. Çekince koyulan maddeler, dolayısıyla, siyasi özerkliğin güçlendirilmesiyle alakalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir ortağı olarak kabul edilmesi hükmünü içeren fıkralara da çekince koyulduğu görüldüğünden (Aygen, 2017: 267), AYYÖŞ’e çekince koyulan maddeler üzerinden Türkiye’de yerel yönetimler ile merkezi yönetimin arasındaki ilişkiye dair çıkarımlara varılabilir.

Önceki bölümde yer alan AK üye ülkelerinden Fransa, Avusturya, İspanya ve Almanya’da da AYYÖŞ’ün bazı maddelerine çekince koyulduğu görülmüştür. Bu özgürlüğün her üye ülkenin kendi siyasal ve yönetsel yapısının özelliklerinden kaynakladığı ve AYYÖŞ’ün bu özgürlüğe alan bıraktığı bilinmektedir. Buna rağmen bütün maddeleriyle bir bütünü oluşturan AYYÖŞ’ün parçalara ayrılarak benimsenmesi ve onaylanması, Keleş’in (1995: 18) ifadesiyle, yerel demokrasinin gelişmesi açısından önemli bir eksikliktir. Bu nedenle de Türkiye’de AYYÖŞ’ün bazı maddelerine çekince koyulması, sözleşmenin tam olarak uygulanabilirliği önünde büyük engel taşımaktadır.

AYYÖŞ’ün imzalanmasının ardından Türkiye’de 1991 yılından 2004 yılına kadar herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Ak Parti’nin iktidara geldiği 2002 yılının ardından hız kazanan AB uyum süreciyle birlikte kamu yönetimi sisteminde iyileştirmeler yaşanmaya başlamıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde; Türkiye’de yerel yönetimler mevzuatı reform çalışmalarının başlangıç tarihiyle AB Kopenhag Kriterleri arasında bir bağlantı kurulabilmektedir (Demir, 2006: 164). AYYÖŞ’ün yerel yönetim süreçlerine uluslararası standartlar ortaya koymak amacıyla hazırlandığı fikrinden yola çıkan Ökmen ve Parlak, (2015:102), AYYÖŞ’ün öncelikle AB ülkelerini ve aday ülkeleri hedeflediği

düşüncesini savunmaktadır. Nitekim 1 Ocak 2021 tarihi itibarıyla, AB'ye üye bütün devletlerin AK'ye de üye olduğu değerlendirilerek AB ile AK'nin çalışmalarının uyumlu olduğu bu vesileyle Türkiye'nin her iki kurumun getirdiği reform çalışmalarında yer aldığı fikrine ulaşılmaktadır.

Türkiye'de 3 Kasım 2003 yılında açıklanan ancak yürürlüğe girmeyen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleriyle Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” çalışması (Keleş, 2016: 505), Türkiye'de yerel yönetimler reformu açısından kaydedilen ilk gelişmedir (Urhan, 2008: 89). Bu gelişmeyi, 2004 yılında yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” takip etmiş; aynı yıl yürürlüğe giren “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ile hem AYYÖŞ'e hem de AB uyum sürecine yönelik iyileştirmeler yapılmıştır (Egeli ve Diril, 2012: 36; Demir, 2006: 158; Emni, 2009: 44). Bu düzenlemeleri 2005 yılında yürürlüğe giren “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve “İl Özel İdaresi Kanunu (Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 tarihli ve E. 2011/139, K. 2012/205 sayılı Kararı ile değişik hali)” izlemiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması”, “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” son olarak da tartışmaları da beraberinde getiren “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulmasıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatı çalışmaları devam etmiştir.

AYYÖŞ, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası üzerinden düşünüldüğünde; Anayasayla bir aykırılık teşkil etmediği görülür. Ancak bazı maddelerin AYYÖŞ'ün uygulanabilirliğine gölge düşürmektedir. Bu maddeler; özellikle 67'nci maddeyle tanımlanan “seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı”ve 127'nci maddeyle

tanımlanan “mahalli idareler” hükümleridir. Bu hükümlerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde müdahalede bulunma potansiyelinin olduğu görülür.

Türkiye’de gerçekleşen mevzuat çalışmasıyla mevzuatın daha etkin, özerk ve katılımcı hale getirilmesi sağlanmıştır (Özer, 2013: 123; Öztürk, 2018: 49). Bu sürecin, AYYÖŞ’ün izlenmesi misyonunu yürüten YBYK tarafından da desteklenmiş olabileceği değerlendirilmektedir. Yine de düzenlemelerin sonucunda yerel yönetimlerin, Avrupa’nın Batı yakasındaki örneklerine benzer görev, yetki ve mali kaynaklarla donatılmadığı anlaşılmaktadır (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 80). Ayrıca reform sürecindeki tüm gelişmelere rağmen Anayasa’da bir iyileştirme görülmemiş ve AYYÖŞ’e çekince koyulan maddeler kaldırılmamıştır (Güleç ve Solak; 2016: 201-202). Türkiye’de gerçekleşen reform süreci neticesinde AYYÖŞ’e koyulan çekincelerin kaldırılabilmesine dair görüşler bildirilmiş olsa da (Sobacı, 2015: 2; Adıgüzel, 2018: 10) Türkiye’deki mevzuatın mevcut uygulanişından dolayı çekincelerin henüz kaldırılamayacağı yorumları YBYK izleme raporlarında yer almaktadır (Recommendation 301, 2011: 2; CG38(2020)08prov, 2020: 3).

Çalışmanın sonraki bölümlerinde, Türkiye’de başlayan reform süreciyle birlikte YBYK tarafından hazırlanan izleme ve bilgi edinme misyon raporları analiz edilerek “Yerel Özerklik” kavramı ve bu kavramının altında yer alan “Bağımsız Karar Alabilme”, “Organların Bağımsızlığı ve Seçimle İşbaşına Gelme”, “Yerel Yönetimlerin Korunması ve Güçlendirilmesi” ayrıca “Mali Özerklik” ve “Yönetişim” ilkeleri açıdan Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatının mevcut durumu incelenecektir.

3.1.1. Yerel Özerklik

Üç ana bölümden oluşan AYYÖŞ’ün birinci bölümünde, yerel özerklik kavramı tanımlanmış, özerk yerel yönetimlerin dayandığı ilkelere yer verilmiştir. AYYÖŞ’ün

2'nci Maddesinde “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda Anayasayla tanınacaktır” hükmüne, 3'üncü Maddesinde “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” tanımına yer verilmiştir. Şartın 4'üncü ve 5'inci maddeleri de yerel özerklik çerçevesinde ve ilgili diğer başlıklar altında tartışılacaktır. AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinde “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” ile ilgili detay hükümlere fıkralar nezdinde yer verildiği ve 5'inci maddesinde özerklik ile bire bir bağlantılı “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” hükmüne yer verildiği (The Charter, 1985) için yerel özerklik kapsamında yorumlanacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü Maddesi “...İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır...” hükmüne yer vermektedir. Anayasa'nın 127'nci maddesinde ise mahalli idareler tanımlanmış, kuruluş, görev ve seçim esaslarına yer verilmiş, organlarıyla ilgili tanımlamalarda bulunulmuş ve idari vesayete değinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, kavram olarak “yerel özerklik” vurgusuna doğrudan atıfta bulunmamış yalnızca Maddenin ikinci fıkrasında “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” sözüne yer vermiştir. Bu nedenle de “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” söz öbeğinin, yerel özerkliğe atıfta bulunup bulunmadığı net değildir (Yeter, 1996: 4).

2005 yılında yürürlüğe giren “5393 sayılı Belediye Kanunu”nun 3'üncü maddesinin (a) bendi “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,” hükmüyle yerel özerkliğe atıfta bulunur. Aynı yıl yürürlüğe

giren 5302 sayılı kanunun¹¹, 3'üncü maddesinin (a) bendinde "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" düzenlemesiyle yerel özerklik tanımına rastlanmaktadır. 6'ncı maddesinde ise il özel idaresinin görev ve sorumlulukları, "mahalli müşterek olmak kaydıyla" düzenlenmiştir. Dolayısıyla, yerel özerklik kavramı Anayasa'da yer almamakla birlikte AYYÖŞ ile uyumlu ve yerel-demokratik hale getirilmesi amaçlanan yerel yönetimler mevzuatında özerklik kavramına ve AYYÖŞ terminolojisine rastlanır (Çelik, 2008: 21; Toprak, 2014: 192).

Türkiye'ye 2004 yılında gerçekleştirilen izleme ziyareti sonucunda hazırlanan "Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu" izleme raporu YBYK Genel Kurul'unda 2005 yılında görüşülmüştür. Raporda, 2004 yılı itibariyle Türkiye'de önemli bir reform programına başlandığı ve bu durumun YBYK tarafından memnuniyetle karşılandığı ifadesine yer verilir. Raporun sonuç kısmında ayrıca, gerekli ikincil düzenlemelerin yapılarak yürürlüğe koyulması ve mevcut kanunların tamamen uygulanması durumunda Türkiye'de yerel ve bölgesel demokrasinin AK standartlarına uygun şekilde gelişeceği düşüncesi aktarılmaktadır. Raporda Türkiye tarafından AYYÖŞ'ün 4.6'ncı maddesinin ihlal edildiği yorumu da görülür (CG(12)25, 2005: 7-8).

Raporun 9'uncu maddesinde Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ile Türkiye'de belediyelerin, AYYÖŞ'ün 3'üncü maddesinin öngördüğü ideale yaklaştığı; bununla birlikte, Valilerinin devam eden egemenliğinin özellikle küçük belediyeler üzerinde olumsuz etki yarattığı aktarılmaktadır. Bu sebeplerden ötürü Türkiye'deki yerel özerklik modelinin tatmin edici olmadığı belirtilir. Aynı raporun 19'uncu maddesinin (c) bendinde, belediyelerin sorumluluk alanlarıyla ilgili konularla uluslararası kuruluşlarla

¹¹ Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2011/139, K.: 2012/205 sayılı Kararı ile değişikliğe uğrayan hali.

İçişleri Bakanı'nın onayı olmaksızın işbirliği yapamadığı; 21'inci maddesinin (b) bendinde ise merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde önemli derecede kontrol sahibi olduğu tespitlerine yer verilir. Bu tespitler sonucunda, AYYÖŞ'ün 4.2'nci maddesinin Türkiye tarafından ihlal edildiği de raporda aktarılır.

Raporun tavsiye karar metninde; küçük belediyelere ve köylere yönelik özel düzenlemelerin yapılması, mevcut yerel yetkililer üzerindeki vesayet sisteminin gevşetilerek yerel özerkliğin güçlendirilmesi ve Anayasa'nın 127'nci maddesinin gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi görüşleri sunulur. Kararın 22'nci maddesinde ise il düzeyinde âdemi merkeziyetçiliğin sağlanması amacıyla İl Genel Meclisi Başkanı sıfatını da taşıyan Valilik makamının gözden geçirilmesi tavsiye edilir (Recommendation 176, 2005: 3).

2008 yılında gerçekleşen bir sonraki Türkiye izleme ziyareti, 2009 yılında Türkiye'de yerel seçimlerin gerçekleşecek olması nedeniyle YBYK Genel Kurul'unda görüşülmemiş ve sonraki senelerde iki izleme ziyareti daha yapılarak rapor hazırlanmıştır. Sonuç olarak 2008, 2009 ve 2010 yıllarında gerçekleşen üç YBYK izleme ziyareti neticesinde 2011 yılı Türkiye izleme raporu kabul edilmiştir.

2011 yılında hazırlanan raporda, Türkiye'de 2005 yılına kadar hızlı kurumsal değişimin takip edildiği ve yapılan yasal reformların yanı sıra bazı reform projelerinin halen devam ettiği aktarılır. İyileştirmelerin yanında Türkiye'de yerel ve bölgesel demokrasinin işleyişi konusunda endişeler de dile getirilir. 2011 yılı öncesinde YBYK tarafından hazırlanan rapor ve tavsiye kararların Türkiye'de uygulamaya koyulmadığı, 2004-2005 yıllarındaki hızlı gelişim sürecinin düşüşe geçtiği, Anayasa'nın 127'nci maddesinin âdemi merkeziyet projesinin önünde bir engel olmaya devam ettiği, AYYÖŞ Ek Protokolü'nün Türkiye Cumhuriyeti tarafından imzalanıp yürürlüğe koyulmadığı ve diğer AK anlaşmalarıyla ilgili bir gelişmenin de yaşanmadığı aktarılır. Türkiye ile ilgili

yapılan bu tespitlerde, AYYÖŞ'ün 4.1'inci ve 4.4'üncü maddelerine uygunsuz hareket edildiği görüşüne ulaşılmaktadır (CG(20)6, 2011: 16-18).

Raporun tavsiye karar bölümünde; Anayasa ve yasalarla sürdürülen idari vesayetin kaldırılarak âdemi merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi, yeni bir köy kanununun hazırlanarak yürürlüğe koyulması ve Valilerin İl Özel İdareleri çalışmalarına katılımı ve etkinliğinin azaltılmasına yer verilmiştir. Tavsiye karar metninde ayrıca, önceki yıllarda hazırlanan kararların da dikkate alınması önerilmektedir (Recommendation 301, 2011: 2).

2019 yılında Türkiye'ye gerçekleştirilen iki izleme misyonu neticesinde hazırlanan rapor, 2020 yılı Şubat ayında İzleme Komisyonu toplantısında kabul edilmiştir. COVID-19 pandemisi nedeniyle YBYK Genel Kurulu toplanamadığından henüz görüşülemeyen Türkiye izleme raporunun içeriğinde büyük değişiklikler olmaksızın kabul edilmesi beklenmektedir. Bu nedenle de bu rapora, çalışmada yer verilmiştir.

2020 yılı izleme raporunda; Valinin AYYÖŞ'ün ruhuna aykırı olarak, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki ilişkiye zarar verici şekilde Hükümet temsilcisi ve il encümeni başkanı olarak ikili görev sahibi olmaya devam ettiğine değinilmiştir. Valilin bu rolünün yerel özerkliği kısmı seviyede tuttuğu ve Türkiye'nin çekince koymadığı 3'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına aykırı olduğu sonucuna bu nedenle varılmıştır (CG38(2020)08prov, 2020: 17).

Raporun tavsiye karar bölümünde; Anayasa'nın 127'nci maddesinin düzenlenmesi hususu yenilenmiş, Valinin konumuna ilişkin düzenlemelerin yapılarak yerel özerkliğin sağlanması önerilmiştir. Yerel özerklik ile ilgili olarak özellikle, “yerel özerkliği finans, krediler ve planlama alanında temin etmek için idari vesayetin Anayasal ilkesinin değiştirilmesi” tavsiyesi dikkat çekicidir (Rapor, Genel Kurul'da kabul edilmediği için, 10 Mart 2021 tarihi itibarıyla ayrı bir tavsiye karar ve ilke karar metinleri de henüz yoktur).

Türkiye’ye gerçekleştirilen bilgi edinme misyonları ve sonrasında hazırlanan raporlar incelendiğinde, ilk bilgi edinme misyonu raporunun Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde görevden alınan yerel siyasi temsilcilerin durumuna ilişkin olarak 2007 yılında hazırlandığı görülür. Bu raporda yerel yönetimlerde Türkçe dışında dilin kullanılması için karar alındığı ancak bu kararın yerel yönetimlerce uygulanamadığına değinilmektedir. Bu gelişme yerel özerklik kavramına aykırı olarak kaydedilmiştir (CG/BUR(14)29REV2, 2007: 8-9).

2017 yılında kabul edilen bilgi edinme misyonu raporunda, Türkiye’nin içinde bulunduğu siyasal, sosyal ve kültürel duruma dikkat çekilerek, artan terör saldırıları yoğun sığınmacı sayısı karşısında Türkiye’nin milli bütünlüğünü ve kurumsal yapılarını korumak üzere uygun ve orantılı önlemler (Resolution 416, 2017: 1) almasının gerektiği ifade edilir. Bununla birlikte raporda, Anayasa’nın 127’nci maddesinin geniş anlamda ele alındığı, Türkiye’de yerel özerklik ilkelerine karşı güvensizliğin olduğu ve mevcut OHAL’in yerel özerkliği kısıtlayıcı noktalara gelebileceği aktarılır. Sonuç olarak AYYÖŞ’ün 4’üncü maddesinin 2’nci fıkrasının ihlal edildiği tespitine de raporda yer verilir (CG32, 2017: 12).

AYYÖŞ, yerel yönetimlere atfedilen özerk yönetim ilkesini üye ülkelerin yerel yönetim mevzuatında ve mümkünse Anayasalarında kabul edilmesi zorunluluğunu getirir (Zorluoğlu, 2011: 47). YBYK izleme mekanizması sayesinde üye devletlerde kapsamlı incelemeler yapılarak, Anayasa ve yasalar değerlendirilir, üye ülkelerdeki uygulamalar incelenir ve yerel ve bölgesel demokrasinin gelişimine engel oluşturan konular ortaya çıkarılır. AYYÖŞ ışığında atılması gereken adımlar konusunda rehberlikte bulunan YBYK (Haktankaçmaz, 2021: 120), pek çok ülkenin yerel mevzuatında iyileştirilmeler yapılmasını sağlamıştır (Nemec ve de Vries, 2015: 256).

Türkiye’deki mevzuat yerel özerklik çerçevesinde incelendiğinde, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın mevcut hükümleriyle AYYÖŞ’ün uyumlu olmadığı

düşünülmektedir (Çevikbaş, 2012: 44). Bununla birlikte 2004 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyenin mali durumu göz önüne alınarak hizmet verme önceliğinin yerel yönetimlere verilmesi, AYYÖŞ ile uyumludur (Çelik, vd., 2008: 20). Bunun paralelinde Karasu'nun (2013: 407) aktardığı şekilde 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinde mahalli müşterek birçok hizmet alanı sayılarak uygun şekilde düzenlenmiş ve yine AYYÖŞ'ün yerel özerklik tanımına uygun hale getirilmiştir. Bu düzenlemelerle daha özerk, güçlü ve geniş teşkilat yapılı yerel yönetimler kurulması için gelişme kaydedilmiştir (Çetin, 2009: 252; Toprak, 2014: 191).

Sonuç olarak Türkiye'de yapılan mevzuat düzenlemeleriyle yerel yönetimler mevzuatında yeniden yapılandırılmaya gidilmiş, pek çok yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir ancak yerel yönetimlerdeki değişim merkezden yerele doğru bir güç paylaşımını sağlamamıştır. Bu nedenle de Anayasa'da herhangi bir değişiklik yapılmadan yerel yönetimler mevzuatında atılan adımlar, özerk yerel yönetimlerin kurulması için yeterli olmamıştır (Ağır, 2017: 158). AYYÖŞ'e uygunluğun sağlanması, YBYK referans belgelerinde de tespit edildiği üzere, Anayasa'nın 127'nci maddesinde yapılacak düzenlemeler ile giderilebilir.

Yerel özerklik tartışması seçimle iş başına gelme, mali özerklik ve karar alabilme başlıkları altında ilerleyen bölümlerde tartışılmaya devam edilecektir.

3.1.2. Yerel Yönetimlerin Bağımsız Karar Alabilmesi

AYYÖŞ'ün 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrası, "Özerk yerel yönetim kavramına yer verilerek, yerel yönetimlerin kamu işlerinin önemli bir bölümünü kanunlar çerçevesinde kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı" hükmüne yer verir. 4'üncü maddenin 5'inci fıkrasında yerel yönetimlerin takdir yetkisine ve 6'ncı fıkrasında "yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren

tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle... danışılması” hükmüne yer verilir. Şart’ın 6’ncı maddesi, yerel yönetimlerin görevleri için karar almalarını gerektirecek uygun idari örgütlenme ve kaynaklara yönelik bir düzenleme yaparken 7’nci maddenin 1’inci fıkrası “yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir” hükmüne yer verir. Yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkına ilişkin düzenlenen 10’uncu madde ve ilgili fıkraları da yine yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri alt başlığı altında değerlendirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyet Anayasası’nın 127’nci maddesi, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması üzere kurulan belediyelerin sınırlarını çizer ve Belediyeler ile ilgili diğer düzenlemelere atıfta bulunur. Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesi, belediye karar organlarını tanımlayarak belediye başkanı, belediye encümeni ve meclisinin görev ve yetkilerine yer verir. Belediye Meclisi’nin görev ve yetkilerinin tanımlandığı ikinci kısım birinci bölüm 17’nci maddesinde, üyelerinin ilgili kanuna göre seçimle işbaşına geldiğinde yer verir ve belediye meclisi kararlarının büyük bir çoğunluğu, belediye encümeni ya da başkanının onayına gerek kalmaksızın uygulanır. Bu açıdan belediye tüzel kişiliğinin en büyük ve esas karar organıdır (Azaklı ve Özgür, 2005: 304).

Seçimle işbaşına gelen belediye organlarından belediye başkanını görevleri; (a) bendinde “Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak”; (d) bendinde “Meclise ve encümene başkanlık etmek.”; (h) bendinde “Meclis ve encümen kararlarını uygulamak ” ve (p) bendinde ise “Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ”yer alır.

Türkiye’de gerçekleşen yerel yönetimler reformunun ardından gerçekleştirilen izleme misyonlarıyla yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmesi hususunda tespitlere ve iyileştirmeler için tavsiye kararlara yer verilmiştir.

2005 yılında kabul edilen izleme misyonu raporunda liyakat ve yetkinlik temelinde yüksek kaliteli personel istihdamının belediyenin kararına bırakılmadığı ve yerel yönetimlerin yurtdışındaki kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapabilmeleri için ön koşul olarak İçişleri Bakanının¹² (2018 yılı itibariyle Çevre ve Şehircilik Bakanı) izin alınması şartı olduğu tespitlerinde bulunulur. Bu durum, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmesi çerçevesinde yerel özerkliğe uygun olmayan bir düzenleme olarak yorumlanır. Raporun tavsiye karar bölümünde, Belediye personeli istihdamı konusunun İçişleri Bakanlığı'nın direktifinden çıkarılarak belediyelere bırakılması; İçişleri Bakanı'nın belediyelerin uluslararası bir örgüte katılmasına ilişkin ön izninin kaldırılması hususlarına yer verilmiştir (Recommendation 176, 2005: 2).

2009 yılında hazırlanmaya başlanan ve 2011 yılında Kongre Genel Kurul'unda kabul edilen Türkiye izleme raporu incelendiğinde, açıklayıcı memorandum bölümünde Türkiye'de yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında köprü görevi gören başarılı düzenlemelerin olduğuna dikkat çekilir. Bununla birlikte tavsiye karar bölümünde TBB ile VB'ne doğal üyelik statülerinin gözden geçirilerek kaldırılması ve İl Özel İdareleri için yurtdışı bağlantılarını kısıtlayacak şekilde İçişleri Bakanlığı tarafından gerekli olan ön onay mekanizmasının değiştirilmesi yinelenir. Tavsiye karar bölümünde son olarak, Türkiye'de yerel yönetim organlarının bağımsız karar alabilmeleri için Anayasal reforma gidilmesi ve yerel yönetimlerin âdemi merkeziyetçi statüsü kazandırılması hususlarına yer verilmiştir (Recommendation 301, 2011: 1).

2019 yılına gerçekleşen son ziyaretlerle hazırlanan Türkiye izleme raporunda, Anayasa'nın 127'nci maddesine göndermede bulunularak, yerel yönetimlerin planlamayla ilgili kararlarında merkezi yönetimin uyguladığı müdahaleciliğin, yerel yönetimlerin kendi görevleri ve sorumluluklarıyla alakalı karar alabilmelerine engel

¹² 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu bentte yer alan "İçişleri" ibaresi "Çevre ve Şehircilik" şeklinde değiştirilmiştir.

olduğu tespitine yer verildiği görülmektedir. Raporda, AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasına ve 8'inci maddenin 2'nci fıkrasına çekince koymayan Türkiye'nin bahse konu iki maddeyi ihlal ettiği ve kanunla öngörülmediği halde yerel yöneticilerin karar almaları ve alınan kararı uygulamaları konularında engellerle karşılaştıkları yorumları yer alır (CG38(2020)08prov, 2019: 24-33).

2014 yılında yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görevlerinden uzaklaştırılarak tutuklanmaları nedeniyle hazırlanan bilgi edinme misyonu raporunda; bağımsız karar alabilme çerçevesinde, belediye meclisinin siyasi karar alması durumunda feshedilebileceği ve Belediye Başkanı'nın görevden alınabileceği düzenlemesinin Türkiye'de uygulanması eleştirilmektedir (CG(26)6FINAL, 2014: 4-5). Raporun tavsiye karar bölümünde belediye başkanı ve belediye meclislerin, yargılanma korkusu olmadan siyasi karar alabilmelerinin sağlanması önerisine yer verilir (Recommendation 355, 2014, 1).

Yerel yönetimlerin hizmet sağlama kabiliyetleriyle yerel demokrasi arasında sıkı bir bağlantı olduğundan dolayı kamu politikaları açısından, karar verme sürecinin, mümkün olan her yerde "vatandaşa en yakın olan yönetimler" tarafından gerçekleştirilmesi Pratchett'e (2004: 360) göre AYYÖŞ'ün savunduğu bir olgudur ve yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve münhasırdır. Dolayısıyla, YBYK ülke izleme raporlarında, vatandaşa en yakın yönetimin hizmet sağlaması, seçimle işbaşına gelen siyasi organların bağımsız karar verme yetkilerine sahip olması -başka bir makamın onayına gerek duymadan, icrai karar alması- beklenir (Çağdaş, 2011: 410; Türkoğlu, 2009: 169).

AYYÖŞ, hem organlar, hem de işlemler bakımından yerel özerklik hakkını dışarıdan gelecek müdahalelere karşı yerel yönetimin iradesini korumaya yönelik statü güvenceleri sağlar (Yılmaz, 2018: 578-579). Bu müdahalelerin yerel yönetimlerin bağımsız karar almasını etkilememesi için AYYÖŞ çerçevesinde 5393 sayılı Belediye

Kanunu değerlendirildiğinde, Türkiye’de belediye meclisinin yetkilerinin oldukça geniş olduğu, yerel yönetimin merkezi yönetime danışmadan karar alabileceği ve istişare ve demokrasi kültürünün yerleşmesini sağlamak amacıyla bu yetkilerin tanımlandığı değerlendirilmektedir (Keser ve Akoğul, 2013: 121). Bu açıdan düşünülerek, Çelik’e göre (2013: 21) 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin aldığı kararların kesin olduğunu ifade etmekte lakin yönetsel denetim organlarının meclis kararlarına karşı yargıya başvurabilme hakkı saklı tutmaktadır. Yargı yolunun açık olması, Belediye Kanunu’nda yerel yönetimlere koşulsuz bir özerkliğin öngörülmediğini açıkça belirtmektedir. AYYÖŞ’ün bağımsız karar alabilme ekseninde tanımladığı yerel özerklik kavramıyla 5393 sayılı Kanun, bu nedenle tam olarak uyuşmamaktadır.

3.1.3. Yerel Yönetim Organlarının Bağımsızlığı ve Seçimle İşbaşına Gelme

AYYÖŞ’ün 3’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında, “Yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşmasını, kendilerine karşı sorumlu, yürütme organı olarak meclislerin yer alması” öngörülmektedir. Şart’ın 7’nci maddesinin 1’inci fıkrasında “Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerini serbestçe yerine getirmelerine”; Türkiye’nin çekince koyduğu 3’üncü fıkrasında ise “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir” hükümlerine yer verilmektedir.

Anayasa’nın 127’nci maddesinde mahalli idarelerin “...seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” ibaresine yer verilerek, yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlardan oluştuğu belirtilmiştir. Yine, aynı maddenin beşinci fıkrasında, merkezi yönetimin yerel idare nezdinde, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde, idari vesayet yetkisine sahip olduğuna yer verilir.

Türkiye’deki yasal düzenlemelerden Belediye Kanunu incelendiğinde, Kanun’un birinci bölümünde belediyelerin amaç, kapsam ve tanımlarına yer verilerek belediye karar organlarını tanımladığı görülmektedir. Üçüncü bölümde belediyenin görev, yetki ve sorumluluklarına, dördüncü bölümünde de organlara ilişkin ortak hükümlere yer verildiği görülür. Kanun’un 45’inci maddesine göre belediye başkanlığı makamının boşalması durumunda yapılması gereken bürokratik işlemlere ve sürece yer verilmiş, başkanlığın boşalması durumunda bahse konu ilin Valisi tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanarak, meclis tarafından yeni bir Başkan seçilmesi hükmü tanımlanmıştır. Ayrıca 18 Ocak 1984 tarihli “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” incelendiğinde ise Kanunda yerel yönetim organlarının seçilme yeterliliğinin düzenlendiği görülmektedir.

Son olarak, AYYÖŞ’ün izlenmesi raporları analizine devam edilirken, Türk Ceza Kanunu’nun da değerlendirilmesinin yararlı olduğu düşünülmektedir. Zira Kanunun 53’üncü maddesinde, bir kişinin, kasıtlı bir suç işlemesi ve bu suçtan dolayı hapis cezasına mahkûm edilmesi durumunda kamu hizmetinden yasaklı olacağı belirtilmektedir. Ayrıca, belli bir suçtan ötürü hüküm giyen kişilerin, cezaları affa uğrasa dahi seçilme hakkından mahrum olmaya devam edecekleri, yine Ceza Kanunu’nda yer almaktadır.

2005 yılında kabul edilen Türkiye İzleme Raporu’nda, 1990’lı yıllar ve 2000’li yılların başlarında pek çok yerel seçilmiş temsilcinin görevden alındığı belirtilmiş ancak raporun hazırlandığı tarihe kadar olan süreçte daha eski Kanunların yürürlükte olduğu hatırlatılmıştır (CG (12) 25, 2005: 6).

Bir sonraki periyodik izleme ziyaretinin gerçekleştirildiği 2011 yılında; yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin siyasi karar almaları neticesinde görevden alınmalarına ve yerel düzeyde seçilmiş organların bağımsızlığı hususuna, 2007 yılında hazırlanan bilgi edinme misyonu çerçevesinde değinildiği görülmektedir. Burada, 2007 yılında hazırlanan

tavsiye kararın yürürlüğe koyulmadığı eleştirisiyle yerel yönetim organlarının bağımsızlığı hususuna atıfta bulunulmuştur (Recommendation 301, 2011: 1).

Henüz YBYK Genel Kurul’unda onaylanmayan 2020 yılı Türkiye İzleme Raporu açıklayıcı memorandum bölümü, AYYÖŞ’ün tanımladığı "Yerel seçilmiş temsilcilerin görev koşulları, işlevlerinin özgürce ifa edilebilmesini sağlar" ifadesinin farklı yorumlara izin veren oldukça geniş bir hüküm olduğu öz eleştirisiyle başlar. YBYK’ye göre bu hüküm, yerel siyasi temsilcilerin bir karar alırken üst makamlar tarafından bir baskı veya tehdit görmeyecekleri şekilde hareket edebileceklerine göre yorumlanmalıdır. Ancak Türkiye’de bu yorumun dar anlamda ele alındığı ve belediye başkanları ve belediye meclisi üyelerinin yerel düzeyde alınan karar veya gerçekleştirilen eylemler neticesinde görevden uzaklaştırıldıkları eleştirilir. YBYK’ye göre, özellikle teröre bağlı suçlar nedeniyle devlet makamlarının kararıyla yapılan görevden uzaklaştırmalar, AYYÖŞ’ün ruhuna aykırılık teşkil etmektedir. Son olarak yerel demokrasinin sürdürülebilirliği için olağanüstü hallerde uygulanması gereken bu uygulamanın sistematik bir şekilde yapılması eleştirilmektedir (CG/MON16(2020)03prov, 2020: 28). Bu uygulama nedeniyle, AYYÖŞ’ün 7’nci maddesinin 1’inci fıkrasına riayet edilmediği tespitine yer verilmiştir.

Raporun tavsiye karar bölümünde, görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerlerine merkezi yönetim tarafından kayyum atanması hususuna son verilmesi, 2005 yılında kabul edilen Belediye Kanunu’nun öngördüğü şekilde görevden uzaklaştırılan belediye başkanının durumları açıklığa kavuşuncaya kadar belediye meclis üyeleri arasından seçilecek kişinin başkan olarak atanması ve bunun için yasal çerçevenin düzenlenmesi (CG38(2020)08prov: 2019, 3) tavsiyelerine yer verilir (Aynı minvaldeki tavsiye, 2017 yılı bilgi edinme misyonu raporunda da yer almaktadır). Raporun ve tavsiye karar belgesi ilgili komisyonda kabul edilmiş olduğundan, Genel Kurul oturumunda da bu haliyle onaylanması beklenmektedir.

Yerel seçilmiş temsilcilerin görevden alınması hususuna; 2007, 2014 ve 2017 yıllarında kabul edilen bilgi edinme misyonu raporlarında da karşılaşılmaktadır. Hatta 2014 ve 2017 yıllarında hazırlanan bilgi edinme misyonları, tamamiyle seçilmiş temsilcilerin görevden alınmaları hususundadır.

2007 yılı YBYK izleme raporu tavsiye kararlarında, Türkiye’de Belediye Kanunu’nda görevden alınma ve yerine seçilecek kişinin seçim koşullarından bahsedildiği görülmektedir (Recommendation 229, 2005: 1). 2014 yılı raporunun ilke kararında Türkiye’de çok sayıda yerel seçilmişin görevden alındığına değinilmiş (Resolution 367, 2014: 1), yerel temsilcilerin görevden alınması ve yerel yönetim organlarının bağımsızlığı konusundaki en yoğun eleştiriler ise 2017 yılında kabul edilen bilgi edinme misyonu raporunda varlık göstermiştir.

2017 yılı bilgi edinme misyonu açıklayıcı memorandum bölümünde, en az 65 belediye başkanının ve pek çok belediye meclis üyesinin görevden alındığı, görevden alınan belediye başkanlarının yaklaşık altı milyon kişiyi temsil ettiği ve yerel düzeyde seçimle işbaşına gelmiş temsilcilerin görevden alınmasının yerel düzeyde çoğulcu demokrasiye zarar verme riski taşıdığı (CG32(2017)13final, 2017: 8) ifade edilmiştir. Bu açıdan asıl eleştiri, ölçülülük üzerinden yapılmaktadır ve Türkiye’nin almak zorunda olduğu önlemlerin, yerel yönetimlerin özerk yapısına zarar verdiği için ölçülü olmadığı savunulmaktadır (Recommendation 397, 2017: 2; Resolution 416, 2017: 1).

2017 yılı bilgi edinme misyonu tavsiye karar bölümünde, görevden uzaklaştırılan belediye başkanları yerine merkezi yönetim tarafından görevlendirme yapılmasına ilişkin yürürlüğe giren hukuki düzenlemenin iptal edilmesi ve bu tür durumlarda belediye meclislerinin belediye başkanı seçmesi uygulamasına geri dönülmesine yer verilir (Recommendation 397, 2017: 2).

Çağdaş’ın (2011: 409) Tortop’tan aktardığına göre; bir yerel yönetimin özerk olabilmesi için yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesiyle yerel yönetimlerin

merkezi yönetim karşısında bağımsız olmalarını sağlayan en önemli unsurdur. Keleş (2016: 60), bu açıdan değerlendirerek, AYYÖŞ için yerel yönetimlerin, sınırları kanunlar çerçevesinde belirlenmiş ancak merkezi yönetimden tam manasıyla bağımsız olmayan yönetim birimleri olduklarına vurgu yapar. Yerel yönetimlerin bağımsızlığı ve seçimle iş başına gelmeleri hususunda Haktankaçmaz (2021: 111) ise; yerel yönetimlerin halk tarafından kendilerini yönetmesine fırsat verecek şekilde kamu hizmeti üretmek ve sunmak amacıyla siyasal bir kimlikle seçildiklerini ifade eder. Ne var ki, siyasal kimlik sahibi olmaları, yerel yönetimlerin siyasal yerinden yönetim kuruluşları oldukları anlamına gelmemektedir. Zira yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin bir bölümünü üstlenen yönetsel âdemi merkeziyet kurumlarıdır.

Görmez'den aktaran Çelik'e (2020: 51) göre, yerel halk oylamasıyla kurulmuş karar organının varlığı, yerel demokrasiden bahsedilebilmesi için gerekli olmakla birlikte tam yeter koşul sağlamamaktadır. Seçimle iş başına gelmiş olan organların görev ve sorumlulukları çerçevesinde bağımsız olarak karar verebilmeleri ve verilen kararları icra edebilmeleri de gereklidir. Çünkü bir kararın alınması, o kararın uygulandığı anlamına gelmez ve bu durumda bahse konu kuruma verilen yetkinin kayda değer bir anlamı olmayacaktır.

1982 Anayasası yerel yönetimlerin seçimle göreve gelmesini hükmeder. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise yerel yönetimlerin seçim koşullarını düzenler. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, yerel halkın seçilmiş kurumları denetlemesini de sağlayan etkili bir mekanizmadır. Bu nedenle de yerel özerklik için yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmesi elzemdir.

2003 yılı itibariyle Türkiye'de yerel yönetim reformu sürecinin başlamasıyla birlikte, YBYK ülke izleme raporunda da aktarıldığı üzere, demokratikleşme süreciyle yerel özerklik açısından önemli mesafeler alınmıştır. Çoğu 2004 ile 2005 yılları arasında gerçekleştirilen bu mevzuat düzenlemeleri, AB uyum süreciyle bağlantılı olduğu gibi

(Demir, 2006: 166), doğrudan veya dolaylı olarak AYYÖŞ'e uyumun sağlanması için de gerçekleştirilmiştir (Haktankaçmaz, 2021: 125). Ne var ki son yıllarda Türkiye'de meydana gelen siyasi ve sosyal kırılmalar, 2000'li yılların başında yakalanan bu olumlu gelişmeleri gölgede bırakmıştır ancak bunun çözümü, AYYÖŞ'ün Türkiye'de uygulanabilirliğinin YBYK tavsiye kararlarının uygulanmasıyla sağlanmasıdır. AYYÖŞ'ün öngördüğü şekilde düzenlemelerin yapılarak Türkiye'de yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve bağımsızlıkları, Anayasa ve yasalarla güvence altına alınarak, Türkiye'de yerel demokrasinin geliştirilmesine tekrar hız verilebilecektir.

3.1.4. Yerel Yönetimlerin Korunması ve Güçlendirilmesi

AYYÖŞ'ün 8'inci maddesi ve ilgili fıkraları; yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimiyle ilgilidir. Türkiye tarafından çekince koyulan 8'inci maddenin 3'üncü fıkrasında, “Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” hükmüne yer verilir ve idari denetimi yapan yönetimlerin müdahalesinin sınırlandırılmasının amaçlandığı görülür. AYYÖŞ'ün 11'inci maddesi ise “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımıyla anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır” düzenlemesine yer verir. Daha önce de belirtildiği üzere, AYYÖŞ yerel yönetimleri ve yerel seçilmiş temsilcileri korumayı amaçlamaktadır.

Türkiye'deki yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi çerçevesinde değerlendirildiğinde, Anayasanın 127'nci maddesi tekrar karşımıza çıkar. 127'nci Madde'nin dördüncü bendinde, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve bu sıfatı kaybetmeleri

konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağı” belirtilir hükmüne yer verir. Türkiye’de belediye başkanının görevinin son bulmasına ilişkin düzenlemelerse Belediye Kanunu’nun 45 ve 46’ncı maddelerinde de yer alır. 45’inci Madde belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda atılacak adımları tanımlarken 46’ncı maddede belediye başkanı görevlendirilmesi hususuna yer verir. Kanun’un 47’nci maddesi ise “organlara ilişkin ortak hükümler” başlığı altında; görevden uzaklaştırma tanımlanarak “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir” ibaresine yer verilir.

YBYK tarafından, Türkiye’de yerel yönetimler mevzuatının reform çalışmalarını takiben hazırlanan ilk izleme raporundan 2020 yılına kadar olan sürede, yerelde seçilmiş kişilerin, özellikle belediye başkanlarının, görevlerinin askıya alınması konusuna değinildiği görülmektedir.

2005 yılında kabul edilen Türkiye İzleme Raporu’nda Anayasa’nın 127’nci maddesine yönelik eleştirilerle birlikte, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin denetimi altına alınabilirliğinin tam olarak sınırlandırılmadığı eleştirisine yer verilir. Bu durumda yerel yönetimlerin güçlenememesine ve kırılgan yapısının devam etmesine neden olduğu ve AYYÖŞ’e uyum için bir engel olduğu tespiti yapılır (Recommendation 176, 2005: 2).

2008, 2010 ve 2011 yıllarında Türkiye’ye İzleme misyonları gerçekleştirilerek hazırlanan ve 2011 yılında kabul edilen raporda, Türkiye’de yerel ve bölgesel demokrasinin işleyişindeki tespit edilen sorunlar (Recommendation 301, 2011: 2) aktarılırken, 2009 mahalli idare genel seçimlerinden itibaren geçen sürede, terör ile bağlantıları bulunması nedeniyle pek çok sayıda yerel siyasi temsilcinin görevden uzaklaştırılarak cezaevine alındığı belirtilir (CG(20)6, 2011: 16). Türkiye’de uygulamada olan 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun, yerel ve bölgesel demokrasinin ve yerel

ve bölgesel seçilmiş temsilcilerin insan hakları üzerinde orantısız olarak yıkıcı bir etkisi olduğu yorumuna da raporda ayrıca yer verilmiştir (CG(20)6, 2011: 17). Bununla birlikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin artırıldığı eklenmiştir (CG(20)6, 2011: 11). Raporun tavsiye karar bölümünde son olarak yerel ve bölgesel seçilmiş kişilerin insan hakları ihlallerine karşı kırılganlığını azaltmak amacıyla, terörle mücadele kanununda reform için adımlar atılması gerektiği belirtilir. Raporda ayrıca, “Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi”, “Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı” ve “Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi” ile Ek Protokol’ü imzalanması tavsiye edilmektedir (Recommendation 301, 2011: 2).

Henüz YBYK Genel Kurul oturumunda görüşülemeyen 2020 yılı Türkiye İzleme Raporunda, Türkiye'deki seçilmiş yerel temsilcilerin durumuna ilişkin daha önce kabul edilmiş tavsiye kararların uygulanmasında düşük seviyede kalındığı aktarılır. Türkiye’de uygulanan terörle mücadele kanununa yönelik eleştiriler yanında Anayasa’nın 127’nci Maddesine yönelik düzenleme taleplerine, 2020 yılı raporunda da yer verilir. Raporun tavsiye karar bölümünde, insan haklarının korunması ve yerel demokrasi değerlerinin sağlanması için mevcut terörle mücadele mevzuatında terörün tanımının değiştirilmesi; masumiyet karinesine uygun olarak mahkeme kararları olmadan işlem yapılmaması ve terörle meşru mücadelede yerel demokratik yaşama etki etmeden devam edilmesi tavsiyelerine yer verilir. Ayrıca ilgili bölümde, seçimlere katılımları kabul edilen adayların, seçimi kazanması durumunda mazbatalarının verilmesi ve kadınların yerel siyasete dâhil olmasının teşvik edilmesi için uygun tedbirlerin alınması önerileri de aktarılır (CG38(2020)08prov, 2020: 3). Raporun ilke karar bölümünde; Türkiye’nin terörle mücadele mevzuatında "terörün" aşırı geniş anlamda ele alındığı (CG38(2020)08prov, 2020: 47) eleştirisine bir kere daha rastlanılır.

Türkiye’ye ilk olarak 2007 yılında hazırlanan bilgi edinme misyonu raporu; görevden alınan belediye başkanları konusunda gerçekleşmiştir. YBYK Bürosunda alınan karar neticesinde hazırlanan misyon raporunda, birey olarak yerel temsilcileri koruma misyonu göz önünde bulundurularak; Belediye Kanunu’nun belediye başkanı ve meclis üyelerinin takibata uğrama korkusu olmadan siyasi konularda karar almalarına imkân tanıyacak şekilde düzenlenmesi tavsiye kararı kabul edilmiştir (Recommendation 229, 2007: 1).

2014 yılında, yerel seçilmiş kişilerin tutukluluk hallerinin takip edilmesi üzerine gerçekleştirilen misyon raporunda, terörle mücadele yasasının geniş anlamda ele alınmasından dolayı Türkiye’de yerel demokrasinin işleyişinde sıkıntılar yaşandığı aktarılmış (CG(26)6FINAL, 2014: 6) ve tutuklu siyasilerin salıverilmeleri talep edilmiştir (Recommendation 397, 2014: 1). Bilgi edinme misyonu ilke karar bölümünde tutuklu bulunan yerel siyasi temsilcilerin durumunun Türkiye’deki demokratik sürece ciddi bir engel olduğu ve hukukun üstünlüğü ve insan haklarının zarara uğradığı aktarılmıştır (Resolution 367, 2014: 1).

2017 yılında YBYK Genel Kurul oturumunda kabul edilen bilgi edinme misyonunun açıklayıcı memorandum bölümünde, 15 Temmuz 2016 başarısız darbe girişimi sonrasında Türkiye’nin ülke bütünlüğü ve kurumsal yapısını koruma amaçlı alacağı önlemlerin gerekli olduğu belirtilerek; yerel düzeyde seçilmiş temsilcinin görevden alınması ve tutuklanmasının, yerel düzeyde çoğulcu demokrasiye ağır zarar verme riski taşıdığı aktarılmıştır. Siyasi partileri ve sivil toplumu ciddi olarak zayıflatan bu uygulamaların AYYÖŞ’ün 8’inci maddesinin 3’üncü fıkrasına uygun olmadığı da belirtilmiştir. İdari denetimin orantısız gerçekleşmesi sebebiyle AYYÖŞ’ün 4’üncü maddesinde tanımlanan “yerel makamlara verilen yetkiler tam ve münhasırdır” hükmüne Türkiye’de uyulmadığı tespitine de raporda yer verilmiştir (Resolution 416, 2017:1).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü maddesi yönetimin bütünlüğü yani idarenin bütünlüğü ilkesini, "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." hükmüyle düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti bir bütündür ve yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kamu hizmetlerinin halka sunulmasında en yakın birimler olarak görev üstlenen ve yerelde hizmet sağlayan kuruluşlardır. Yerel topluluklara karar alma süreçlerinde rol üstlenmesine fırsat sağlayan yapılar olarak demokrasinin en temel bileşenini oluşturan yerel yönetimler, üstlenecekleri kamu hizmetlerinin sınırlarını Anayasa'dan alır (Keleş, 2020: 46). Bu düzenlemeler de AYYÖŞ açısından uygun düzenlemelerdir.

Anayasa'nın 125'inci Maddesinde " İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." hükmüyle denetimin yolunu açık tutmuştur. Buna yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri de dahildir. Yerel yönetimlerine ilişkin düzenlenen mevzuat hükümlerinin yer aldığı Anayasası'nın 127'nci maddesinin dördüncü paragrafında "...Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yoluyla olur" hükmüne yer vererek, merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimler lehine daraltılmak istenmiştir (Geray, 2018: 213). Bu düzenlemelerden de Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının ilgili maddelerinin AYYÖŞ ile çelişmediği anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimler üzerinde yapılacak denetimin yerel özerklikle ters orantılı olmaması; yerel yönetimler üzerinde denetimin artmaması ve denetim azaldıkça yerel yönetimlerin daha geniş bir özerklikten yararlanacakları bilinmektedir (Ekici ve Toker, 2005:7). Bu kapsamda Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde yapılan düzenlemeyle "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar." Hükmüyle denetimin azaltılarak yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılmasının amaçlandığı yorumlanabilir. Kanun'un 84'üncü maddesindeki, "diğer kanunların bu kanunlara aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı "

hükmü de dikkate alınarak merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen uygunluk denetiminin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırıldığı sonucuna varılır (Toprak, 2014: 243). AYYÖŞ de yerel yönetimler üzerinde sınırlı hukuka uygunluk denetimini düzenlemiştir (Önen ve Eken, 2016: 221) ve AYYÖŞ'ün amacı da yerel yönetimler üzerindeki denetimin azaltılarak kendilerine özerklik sağlanmasıdır.

Ne var ki, görevlerine demokratik seçim sonucunda gelen yerel yönetim organlarının, görevlerini icra etmeleri nedeniyle haklarında bir soruşturma ya da kovuşturma başlatılması durumunda, istisnai olarak, İçişleri Bakanı tarafından kesin karar verilinceye kadar görevlerinden uzaklaştırılabileceğini düzenleyen hüküm (Keleş ve Özgül, 2017: 305) yine Belediye Kanunu'nda tanımlanmıştır. Ayrıca 2016 yılının Ağustos ayında yayınlanan 674 sayılı KHK ve takip eden Kasım ayında 6758 sayılı yasanın 34'üncü maddesiyle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci maddesine seçilmiş temsilcilerin terör nedeniyle görevden uzaklaştırılmaları halinde (Keleş, 2020: 48), anakent belediyelerinde ve il merkezlerindeki belediyelerde İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerdeyse valilerce görevlendirme yapılabilmesinin (Keleş ve Özgül, 2017: 306) önü açılmıştır. Bu durum, yalnızca terör suçu nedeniyle görevden alınan temsilciler yerine bir kayyum ataması yapılması hususunu tanımlıyor olsa da YBYK tarafından yapılan tespitlerde, bu düzenlemenin AYYÖŞ'e uygun olmadığı ve yerel özerkliğe gölge düşürdüğü vurgulanmaktadır (Haktankaçmaz, 2021: 126; Keleş ve Giray, 2017: 306; Güler ve Yılmaz, 2014: 134-135; CG38(2020)08prov, 2020: 46).

Türkiye'de yerel özerklik kapsamında yerel demokrasinin sağlanması ve yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi hususları; YBYK tarafından sürdürülen izleme misyonları aracılığıyla hazırlanan referans belgelerinin dikkate alınarak uygulanması (Yılmaz, 2018: 670; Haktankaçmaz, 2021: 126-127) ve bu yönde çalışmalar yapılmasıyla güçlendirilebilecektir. AB ve AK standartlarına uygun yerel yönetim

anlayışının geliştirilmesi için tavsiye kararların uygulanması bu nedenle büyük önem teşkil etmektedir.

3.1.5. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

AYYÖŞ'ün 9'uncu maddesi, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir sağlanması hususunu düzenler. Türkiye'nin çekince koymadığı 9'uncu maddenin 1'inci fıkrasında “yerel yönetimlere ulusal ekonomik politika çerçevesinde serbestçe kullanabilecekleri mali imkân sağlanması”; 2'nci fıkrasında “kaynakların sorumluluklarıyla orantısının Anayasa ve yasalarla korunması”; 5'inci fıkrasında “mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunması” ve 8'inci fıkrasında ise “sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasasına girebilecekleri” hükümleri yer alır. Türkiye'nin çekince koyduğu 4'üncü fıkra “yerel makamlara sağlanan mali kaynakların yeterli esneklikte olması” hükmünü; 6'ncı fıkra “yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara danışılarak yapılması”nı ve 7'nci fıkra ise “şartsız tahsisi” düzenler. AYYÖŞ'te yer verilen bu düzenlemelerin tamamı, yerel yönetimlerin mali özerkliği çerçevesinde tanımlanır.

Yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması hususu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127'nci maddesinin son fıkrasında düzenlenmiştir. Ayrıca, “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” başta olmak üzere; “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, “1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve çeşitli diğer kanunlar ile de mahalli idarelerin gelirlerinin düzenlendiği görülmektedir.

YBYK Türkiye raportörleri tarafından 2005 yılında hazırlanan izleme raporunda, Türkiye'de yerel hizmetlerin etkin yönetiminin sağlanması için mali kaynak yetersizliği

olduğu belirtilmektedir. Raporun tespit ve tavsiyelerinin yer aldığı tavsiye karar bölümünde, 2004 yılında yapılan ilk mevzuat değişikliklerinde öngörülmüş olmasına rağmen, yerel mali yasa tasarısının henüz hazırlanmadığına dikkat çekilir. Yerel özerklikten bahsedilebilmesi için mali kapasitenin önemine dem vuran YBYK'nın bu anlamda büyük bir boşluk tespit ettiği, Türkiye'de büyük belediyeler hariç yerel yönetimler için mevcut mali kaynakların mali özerklik için yetersiz olduğu, bu noktada yerel yönetimlerin sorumluluklarıyla orantılı gelirlerinin olmadığı aktarılır. Bu nedenle de yeni bir Belediye Gelirleri Kanununun çıkarılması, yeni vergi kalemlerinin ve benzeri mali yükümlülüklerin düzenlenmesi; yerel yönetimler arasındaki gelişmişlik farkını azaltacak ve objektif kriterlere dayalı mali denkleştirme sistemin geliştirilmesi tavsiye edilir (Recommendation 176, 2005: 1-2).

2009 yılında hazırlanan ancak 2011 yılında güncellenerek kabul edilen izleme raporunda, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artırılmasına yönelik düzenlemeler açıklayıcı memorandum ve karar metinlerinde yer alır. Raporun açıklayıcı memorandum bölümünde, Türkiye'de 2005 yılında hazırlıklarına başlandığı bilinen belediye gelirleriyle ilgili kanunun henüz yürürlüğe girmedığı; 2008 tarihinde yürürlüğe giren “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”un kısıtlı düzenlemelerine rağmen olumlu karşılandığı aktarılır. Ancak diğer bir taraftan da bu kanunla, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara çok daha bağımlı hale getirildiği ve bu nedenle düzenlemenin amacına uygun olarak hareket edemediği yorumlanır. Köy yönetimlerinin hem kurumsal hem de finansal açıdan çok zayıf olmaya devam ettiği, köylerin valilik ve/veya belediyelerden sağlanacak donanım ve benzeri yardımlara güvendiği; stabil bir gelir kaynaklarının olmadığı da yine 2011 yılında kabul edilen raporun konusunu oluşturur.

Raporun tavsiye karar bölümünde belediyeler, il özel idareleri ve köyleri kapsayıcı yeni bir Mahalli İdareler Gelir Kanunu oluşturularak, yerel yönetimleri merkezi

yönetimden bağımsız hale getirilmesi ve yerel yönetimlerin gelirlerinin sürdürülebilirliğini sağlamak üzere yeni bir gelir kanunu hazırlanarak uygulamaya koyulması önerilerine yer verilir (Recommendation 301, 2011: 2).

2019 yılında hazırlanıp 2020 yılı içerisinde görüşülmesi beklenen Türkiye İzleme Raporunda, Türkiye’de yerel yönetimlerin bütçelerinin %50’den fazlasının merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşması ve yerel vergi matrahlarının belirlenmesinde yerel yönetimlerin kısıtlı yetkisinin olması nedeniyle, mali özerkliğin sınırlandırıldığı tespitlerine yer verir. Yerel vergilerin, ücretlerin ve harçların yeterince büyük ve çeşitli olduğu, fakat yerel yönetimlerin yerel vergilerin oranını belirlemeye dair yeterli özerkliğe sahip olmamaları eleştirisi yapılmaktadır. Bu nedenle AYYÖŞ’ün 9’uncu maddesinin 3’üncü fıkrasına kısmen uyduğu değerlendirilir (CG38(2020)08prov,2020: 38). Dolayısıyla, raporun tavsiye karar bölümünde; yerel öz gelirlerin oranını artırma ve yerel yönetimlerin yerel vergileri düzenleyip ücret belirleme yetkisinin genişletilmesiyle yerel yönetimlerin iç denetimi ve mali kontrollerini geliştirmek için önlemler alınmasına yer verilir (CG38(2020)08prov, 2020, 3).

2017 yılında kabul edilen bilgi edinme misyonu raporu, seçilmiş belediye başkanları ve meclis üyelerine yönelik alınan kararın akıbetini araştırmak üzere hazırlanmış olsa da, mali özerklik hususuna dikkat çeken tespitlere de yer vermiştir. Raporda, ihtiyaç sahibi kadınlar, çocuklar ve aileler için hizmet veren pek çok birimin; özellikle de kadın sığınma evlerinin kapatılması ve yerel kamu hizmetlerinin azaltılmasının, AYYÖŞ’ün 9’uncu Maddesinin 1’inci fıkrasında yer verilen; “yerel makamlara özgürce kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması” ilkesiyle çeliştiği değerlendirilir. Raporun ilke karar bölümünde, AK “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Ev İçi Şiddete Karşı Eylem Uzman Grubu (GREVIO)” çalışma grubunun Türkiye’ye misyon gerçekleştirmesi çağrısında bulunulur (Resolution 416, 2017: 1). Karar bölümünde ise YBYK’nin vatandaşlara sunulan hizmetlerde yapılan kesintilerden kaygı

duyduğu dile getirilerek yerel kamu hizmetlerinde gidilen kesintilere son verilmesi tavsiyesine yer verilir (Recommendation 397, 2017: 2).

İyi düzenlenmiş mali transfer sisteminde; mali özerklik, mali eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik, öngörülebilirlik ve teşvik edicilik olmalıdır (Şahin İpek, 2018: 9) çünkü yerel yönetim biriminin akçal durumunu güçlendirici önlemlerin alınması, yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin özerkliğini artıracaktır (Keleş, 2016: 57). Bu nedenle mali özerklik hususu, YBYK'nin ülke izleme raporlarında öz kaynaklara sahip olma, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı kaynaklara sahip olma hakkı çerçevesinde değerlendirilir. YBYK raporları dayanağını, elbette AYYÖŞ'ten alır. Bu değerlendirmelerde, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarıyla sahip oldukları mali imkânların dengeli olması öngörülür. Geray'dan aktaran Yontar ve Dağ'a (2014: 150) göre, yerel bir özerklikten bahsedilebilmesi için yerel yönetimlerin merkezi yönetime avuç açmayacak şekilde görevlerini yerine getirecek mali imkânlarla donatılmasına ve bu kaynakları kendileri toplayarak öz gelirlerini oluşturması yetkisine sahip olmaları gerekir. AYYÖŞ da yerel özerkliğe giden ilk adımı mali özerkliğe giden basamaktan oluşturur (Alan, 2017: 40). Ancak Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerklikleri, dolayısıyla özerklik durumları tartışmalıdır.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde, "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlükler kanunla konulur, kaldırılır" hükmü; 87'nci maddesinde ise, "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" hükmüyle bu yetki TBMM'ye verilmiştir. Doğrusöz'den aktaran Yakar ve Gündüz'e göre (2014: 92), vergi, resim, harç ve mali yükümlülüklerin yalnızca TBMM tarafından belirlenebileceği, düzenlenebileceği veya kaldırılabilceği için yerel yönetimlerin vergi düzenlenmesi hususunda bir görev ve sorumluluğu yoktur. Yerel yönetimlerin yalnızca TBMM tarafından koyulan vergilerin, belediye meclislerince belirlenecek tarifeler mevcuttur (Keleş, 2016: 378) ve bu durum AYYÖŞ'te tanımlanan mali özerkliğe karşılık gelmemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesine göre belediyelerin gelirleri belirlenmiştir. Belediyelerin gelirleri; öz gelirler ve transferler olarak sınırlandırılır ve belediyelerin de merkezi yönetim gibi borçlanmayla gelir elde etme yetkisi vardır (Arıkboğa, 2016: 279). 2008 yılında yürürlüğe giren il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanunda amaç, yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin artırılmasıdır. Bu şekilde yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylarında bir artış olmuştur. Ancak yapılan düzenlemeyle farklı statüdeki belediyeler özelinde eşitsizlikler doğmuş (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 282), eşitsizliğin yanında YBYK raporlarında da tespit edildiği şekliyle, zaman içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan payın yükselmesine ve yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılığının da artmasına neden olmuştur. Sonuç olarak yerel yönetimler merkezi yönetimden sağlanan hibelere bağımlı hale gelmişlerdir (Gökçek, vd., 2015: 545; Alan, 2017: 37). Bu nedenle de Anayasa'nın 127'nci maddesinde öngörülen hüküm, Egeli ve Diril'in aktardığına göre (2012: 35), fiilen işlevsiz hale gelmiştir.

YBYK izleme raporlarında da sıklıkla eleştirisine yer verildiği üzere Türkiye'de yerel yönetimlerin mali kaynaklarının çeşitli olmadığı ve özellikle belediyelerin özerkliğine olumsuz anlamda etki edecek şekilde merkezi yönetimden aktarılan payların belediye bütçesinde büyük yer ettiği görülmektedir. Çetin (2021: 41), yerel özerkliğe ilişkin daha vahim bir tespitte bulunarak büyükşehir belediyelerinin yaklaşık %75 oranında merkezi yönetimle olan mali bağımlılıklarına dikkat çekerek merkezi hükümete en bağımlı, mali özerkliği ise en düşük belediyeler olduğunu aktarır. Türkiye'ye yerel yönetimlerin mali özerklikleri konusunda; görev-gelir dengesizliği ve gelir yetersizliği, gelirlere ilişkin düzenlemelerin sürdürülebilir olmamaları ve geçerliliklerini yitirmeleri sorunu, mali özerkliğe uygun olmayan düzenlemelerin varlığı ve transfer sisteminin kurgulanış biçimine ilişkin sorunlar bulunmaktadır (Arıkboğa, 2016: 293-294).

Egeli ve Diril (2012: 41), “Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerklik kapsamında sahip oldukları gelir kaynakları kendilerinden beklenen hizmetleri karşılayacak mali yeterlilikten uzaktır.” tespitine yer vererek, mevzunun yalnızca mali özerkliğin sağlanması olmadığı; daha büyük bir soruna yol açabilecek şekilde, idari açıdan da, yerel yönetimlerin faaliyetlerini sürdürmede yetersiz kalabileceği mesajını vermektedir. Bu noktadan hareketle, AYYÖŞ hükümlerine uygun yerel yönetimler mevzuatının oluşturulması için YBYK tavsiye kararlarının Türkiye’de dikkate alınarak yürürlüğe koyulmasıyla yerel mali özerklik güçlendirilmelidir. Dolayısıyla, tespit edilen eksikliklerin giderilerek tavsiyeler ışığında düzenlemelere gidilmesi, yerel yönetimlerin daha modern ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşması açısından önem arz etmektedir.

3.1.6. Yönetişim

AYYÖŞ’ün Giriş bölümünde “Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi’ne üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek...” sözleriyle yönetişim yani yerel yönetim iş ve işlemlerine katılma hakkına yer verilir. AYYÖŞ’ün 5’inci maddesini düzenleyen “yerel yönetim sınırlarının korunması” ilkesinde; “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağını” hususu ve 4’üncü maddenin 6’nci fıkrasında “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.” hükmüne yer verilerek yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki işbirliğinin önemine değinilmiştir.

Türkiye’deki güncel mevzuat incelendiğinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 13’üncü maddesinde hemşehri hukukunun tanımlanmasıyla yönetişime değinildiği

görülmektedir. Belediye Kanunundaki tanımda; “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” tanımına yer verilerek, sadece vatandaşlar değil, mülki idare sınırları içinde yaşayan herkes hemşehri sıfatına alınmıştır (Toprak, 2014: 189). Bu madde altında vatandaşın belediye karar ve hizmetlerine katılma ve belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkı verilerek yönetim metoduna giriş yapılmıştır. Ayrıca Kanun’un 9’uncu maddesinde, mahalle ve yönetimi tanımlamış, mahalle muhtarlarının belediyeyle olan ilişkisine ilk defa yer verilmiştir. Kanunun 76’ncı maddesinde “Kent Konseyi” tanımıyla “...saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme...” çalışmalarında bulunması misyonu yüklenerek yönetim ilkesinin önemli bileşeni oluşturulmuştur.

YBYK tarafından hazırlanan 2005 yılı Türkiye izleme raporunda, Türkiye’de süregelen yasa çalışmaları süresince, yerel yönetimleri temsil eden kurumlara danışılarak modernleşme çalışmalarına devam edilmesi önerilmektedir. Mahalli idareleri temsil eden ve haklarının savunma potansiyeli olan bir yapının var olması raporda olumlu olarak değerlendirilerek (Orijinal metinde, “Association of Turkish Municipalities” –TBB– olarak bahsedilmektedir) merkezi yönetimle yerel yönetimin iletişim ve işbirliği sürecinin önemine atıfta bulunulur (CG(12)25, 2005: 8). Raporun tavsiye karar bölümünde; özellikle küçük belediyelerce hizmet götürülmesi sırasında yerel yönetimler arası işbirliği ve birliklerine danışılması, belediyeleri bağımsız şekilde temsil edecek yerel yönetimler birliklerinin kurulması ve bu birliklere yerel yönetim politikasının hazırlanması sürecinde danışılması tavsiyelerine yer verilir. Ayrıca, TBB’nin merkezi yönetimin daimi paydaşı haline getirilmesi tavsiyesi de raporda yer alır (Recommendation 176, 2005: 1).

2011 yılında kabul edilen Türkiye izleme raporunda, Türkiye’de bütün belediyeler temsil eden bir yapının kurulduğu ifade edilir. TBB’nin (“Union of Municipalities of Turkey” olarak aktarılmıştır) yerel yönetim politikasının hazırlanmasında merkezi yönetimin daimi bir ortağı olarak hareket eden ancak pratikte danışma hususunda yeterli

işbirliği çalışmalarının sürdürülemediği bir yapı olması ise eleştirilmektedir (CG(20)6, 2005: 5-8). Raporun tavsiye karar bölümünde; bütün belediyelerin TBB'ye doğal ve zorunlu üye olduğu eleştirilerek bu kıstasının değiştirilmesi, köy yönetimlerinin yerel özerkliklerine uygun olacak bir yasanın hazırlanarak yürürlüğe koyulması ve TBB'nin AYYÖŞ çerçevesinde belediyelerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alacak işleyiş kurması hususlarına yer verilir (Recommendation 301, 2011: 2).

Henüz Genel Kurul'da görüşülmeyen; 2019 yılında hazırlanıp 2020 yılı İzleme Komisyonu toplantısında kabul edilen Türkiye İzleme Raporu, Türkiye'de yönetim konusunda pek çok tespit ve tavsiye karara yer vermiştir. Raporda, yerel yönetimlere ve vatandaşlara danışmadan belediye sınırlarında değişiklik yapılması ve yeni büyükşehir belediyesi yasasıyla büyükşehir belediyelerinin sınırlarında kalan pek çok köy yönetiminin lağvedilmesi yoğun şekilde eleştirilmiş, bu uygulamaların AYYÖŞ'e uygun olmadığı aktarılmıştır (CG38(2020)08prov, 2020: 25). Raporun ilke karar bölümünde; Türkiye'deki merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki iletişimin ve işbirliğinin yetersiz seviyede olduğu, YBYK ile Türkiye Cumhuriyeti Devleti arasındaki siyasi diyalogu derinleştirilmesi ve yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu iyileştirme amacıyla işbirliğinin sürdürülmesi kararının alındığı görülür (CG38(2020)08prov, 2020: 7).

İlk kez 2007 yılında hazırlanan bilgi edinme misyonu raporunda, bölge halkının ihtiyaçlarına uygun olacak şekilde yerel düzeyde hizmet sağlanırken Türkçe'den başka dillerin kullanımına izin verilmesi tavsiyesine yer verilmiştir. “Yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi” alt başlığı altında da değerlendirilen ancak bu başlık altında da değinilmesi uygun olacak şekilde; yerel yönetimler ile vatandaşlar iletişim ve işbirliğinin bağımsız karar alınarak uygulamaya koyulması hususu ekseninde düşünülmektedir. Raporda, “Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı”, “Ulusal

Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi” ve AYYÖŞ Ek Protokolü’nün imzalanması tavsiyeleri de aktarılmıştır (Recommendation 301, 2011: 2).

Yönetişim uygulamalarının yerel yönetimler mevzuatına olan en büyük yansıması, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 77’nci maddesinde görülmektedir. Buna göre, belediye çalışmalarına halkın gönüllü katılımı düzenlenmiş ve belediyeler yereli ilgilendiren pek çok hizmet kolunun sunulması sırasında gönüllü katılımcılardan destek alabilmektedir. Gönüllü katılım konusunun mevzuatta düzenlenmiş olmasının önemi, AYYÖŞ’ün imzalanmasının ardından atılan önemli adım olan Habitat II-İstanbul (1996) toplantısı sonrasında kent konseylerinin kurulması düşüncesiyle paralellik göstermesinden ileri gelmektedir. Türkiye’de kent konseylerine kaynaklık ederek konseylerin kurulmaları için gerekli yasal arka plan, gönüllülük üzerinden kurgulanmıştır (Gürses, 2015: 53). Kent konseylerinin etkinliği ve özerklikleri hususunda tartışmalar olsa dahi kurumsal varlıkları yerel demokrasi adına atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilmelidir.

Türkiye’de 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki işbirliğini sağlamaya yönelik adım atılmıştır. Bu gelişmeyle yerel yönetimlere danışma mekanizmasının geliştirilmesi ve yerel yönetimlerin hak ve menfaatlerinin savunulması amaçlanmıştır (TBB, n.d.; VB, n.d.). Ancak, Keleş (2016: 444), Türkiye’de kurulu bulunan yerel yönetim birliklerine zorunlu üyelik hususunu, yerel yönetimlerin devlet denetimi altına girmesine neden olması ve hareket kabiliyetlerini kısıtlaması sebebiyle eleştirmektedir.

Türkiye izleme raporlarında sıklıkla gündeme getirilen ve eleştirilen bir diğer konu, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda, uygun şekilde kendilerine danışılması hususudur. Özellikle 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun sonrasında Türkiye’de gerçekleştirilen bilgi edinme ve izleme misyonları raporlarında; belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesi, büyükşehir sayısının artırılması ve büyükşehir olan illerde ilçe belediyeleri dışındaki tüm diğer yerel yönetim birimlerini

kapatılması ve kaldırılan il özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurulması eleştirilmektedir. Hâlbuki yerel yönetimlerin sınırlarına yönelik yapılacak değişikliklere yönelik 5393 sayılı Kanun'da, Toprak'ın (2014: 194-199) aktardığı üzere, mevzuat düzenlemeleri yapılmış ve merkezi yönetimin sınırlılıkları tanımlanmıştır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile 5393 sayılı kanunun öngördüğü hususların dikkatle ele alınmadığı anlaşılmaktadır. YBYK raporlarında tavsiye ve eleştirilerin temel çıkış noktası, Yılmaz'ın (2018, 525) belirttiğine göre 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girme yönetiminin AYYÖŞ güvencelerine aykırı şekilde yapıldığı yönündedir.

6360 sayılı yasayla büyükşehir belediye yönetimlerinin özerk yapısının geliştirilmesinin amaçlandığı değerlendirilmekle birlikte, AYYÖŞ'ün öngördüğü şekilde yerel yönetim birliklerine, yerel yönetimlere ve halka danışılmadan yürürlüğe girmiş olması nedeniyle eleştirilir. Bu nedenle de sürecin AYYÖŞ'e uygun olmadan yürütüldüğü değerlendirilmektedir.

Kurum olarak yerel yönetimleri koruyan ve vatandaş katılımını ön plana çıkaran AYYÖŞ, danışma mekanizması hususunu ön plana koyan bir sözleşmedir. Yerel yönetimleri ilgilendiren her türlü çalışmayla ilgili olarak, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin istişare mekanizmasının kurularak güvence altına alınması, YBYK raporlarında da tavsiye edildiği üzere, Türkiye'yi yönetim açısından AYYÖŞ'e uygun bir noktaya götürecektir. Bu nedenle de YBYK tavsiye kararları ön plana alınarak gelecekte yapılacak iyileştirmelerle, tespit edilen eksikliklerin giderilerek, daha etkin bir yönetim mekanizmasının geliştirilebileceği düşünülmektedir.

3.2. YBYK'nin Türkiye İzleme Misyonlarının Yerel Yönetimler

Mevzuatı Üzerindeki Etkisi

Demokrasinin yaygınlaştırılması hususunda uluslararası örgütlerin önemli bir rol oynadığı düşüncesinden hareketle (Sağır ve Karkın, 2005: 3), Bilgin'den aktaran Erdağ ve Peker'e (2014: 217) göre; AB, AK ve BM gibi uluslararası kuruluşlar, ülkelerde reformların hayata geçirilmesinde öncülük ederler. Bu kapsamda AK üye devletlerinin Avrupa İnsan Hakları Beyannamesi'ni imzalamış olmaları ve idam cezasının Anayasa ve yasalardan kaldırmış olmaları beklenir. Zira AİHS, AK'nin hassas noktasıdır ve idam cezasını uygulayan hiçbir ülke AK üyesi olamaz, üyeliğini sürdüremez. Bu örnekten yola çıkan Keleş ve Mengi (2002) AK üyeliğine kabul edilecek devletlerde, AİHS'nin yanı sıra AYYÖŞ'ün de onaylanmış ve şartın gereklerinin yerine getirmesinin beklendiğini aktarır. Bu nedenle AYYÖŞ'ün uygulanmasının AK ile sürdürülecek ilişkilerin devamı için önemi olduğu düşünülmektedir.

YBYK'nin sürdürdüğü periyodik izleme misyonlarıyla üye ülkelerde AYYÖŞ'e uygunluğun izlenmesinin temel amacı üye ülkelerin mevzuatlarının AYYÖŞ'e uygun hale getirilmesidir (COE, n.d.-f; Haktankaçmaz, 2021: 112; Sobacı, 2015: 26; Himsworth, 2011: 2-5). Bu misyonlar neticesinde hazırlanan raporların üye devletlerde gerçek taban demokrasisini teşvik etmede önemli bir rol oynadığı (Boggero, 2018: 68) ve yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması için teşvik edici rol üstlendiği, bir önceki bölümde analiz edilen örnek ülke uygulamalarında da görülmektedir (Çetin, 2021: 2; Himsworth, 2015: 144; Moreno, 2011: 598). AK'ye kurulduğu seneden itibaren üye olan Türkiye'de de taraf olduğu sözleşmelerden kaynaklanan sorumluluklarından ötürü pek çok yasal reform sürecine gidilmesi sağlanmıştır (Öztürk, 2018: 38).

2005 yılı itibarıyla Türkiye'de hızlı ve kapsamlı bir reform sürecine girildiği görülmektedir (Afşar, 2016: 240). Yerel yönetimler mevzuatında reform süreci, “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile başlamış, bunu takiben “5216 sayılı Büyükşehir Belediye

Kanunu” ve “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Türkiye’ye gerçekleştirilen ilk izleme ziyaretinden önce yürürlüğe giren “5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile yerel yönetimler alanını düzenleyen yasaların uygulamaya koyulduğu görülmektedir. Takip eden yıllarda yerel yönetimlerde reform kapsamında 2012 yılında 6360 sayılı Kanunun¹³ yürürlüğe gitmiştir (Özer, 2013: 113).

Türkiye izleme ve bilgi edinme misyonları raporları incelendiğinde, raporların, Anayasanın 127’nci maddesi eleştirisi ve maddenin gözden geçirilmesi tavsiyesi ekseninde hazırlandığı görülür. Anayasa’nın 127’nci maddesiyle alakalı olarak Türkiye’de herhangi bir düzenleme gerçekleştirilmediğinden, YBYK izleme raporlarının tamamına sirayet eden bu maddeye yönelik eleştiri çalışmanın dışında bırakılmıştır. Bunun yanında, idari vesayet hususunda, YBYK referans belgelerinin motive edici etkisi sayesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu birlikte değerlendirilerek, vesayetin yumuşatılmaya çalışıldığı düşünülmektedir (Sobacı, 2015: 18). 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Kanun ile Belediye Meclislerinin almış olduğu kararlarının uygulanabilmesi için il mülki idare amiri onayı kaldırılarak belediye meclisinin aldığı kararların hızlı bir şekilde uygulanması düzenlemesine gidilmiştir. Bu düzenlemeyle belediye meclisinin karar organlarının aldığı kararların tam ve münhasır olarak kabul edildiği sonucuna ulaşılabilmeyle beraber, Valinin il özel idaresindeki sıra dışı konumunun devam ettiği (Haktankaçmaz, 2021: 117) göz önüne alınarak idari vesayetin henüz tam manasıyla kaldırılmadığı anlaşılmaktadır. Sonuç olarak idari vesayet

¹³ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

hususunda YBYK raporlarının ve tavsiye kararlarının öngördüğü düzenlemeler Türkiye’de karşılık bulmamıştır.

2005 yılında kabul edilen Türkiye izleme raporunda, özellikle, AYYÖŞ’ün 3’üncü maddesi olan özerk yerel yönetim kavramıyla Türkiye’deki küçük ölçekli belediye ve köylerinin durumunun bağdaşmadığı fikrine yer verilir. Raporda ayrıca, çekince koyulmayan bu maddeye Türkiye tarafından kısmen riayet edildiği ifadesi yer alır (CG (12) 25, 2005: 8). 2011 yılı raporunda, Türkiye tarafından bir reform çalışması içinde olduğu, reform kapsamında hizmetlerin sunumunda daha küçük belediye ve köyler arasında işbirliğinin sağlamanın beklendiği belirtilir (CG(20)6, 2011: 9). 2020 yılında hazırlanan raporda ise büyükşehir belediyeleri uygulamasının hayata geçirilmesinden ötürü pek çok küçük belediyenin kapanmasına ve mahallelerinin dönüşümüne neden olduğu belirtilerek 6360 sayılı Kanunun YBYK tarafından uygun bulunmadığı sonucuna yer verilir (CG/MON16(2020)03prov, 2020: 26). Yerel yönetimlerin sınırlarının yapılan herhangi bir değişiklik, yerel halkın kimliğine yapılmış bir müdahale olarak düşünüldüğünden (Cebe’den aktaran Çevikbaş, 2012: 38), 5393 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi AYYÖŞ’e uygun olarak yerel yönetimlere danışma hususunu düzenlemektedir. Kanun’un 7’nci ve 8’inci maddeleri de anlaşmazlıkların çözümü, birleşme ve katılım ile ilgili hususları düzenler. Bu bakımdan Türkiye’de AYYÖŞ’e uygun düzenlemelerin yapılmış olduğu sonucuna ulaşılabilir. Ancak danışma hususunun kentlerin büyümesiyle ortaya çıkan yönetim sorunlarının çözümü için hazırlanan ve 2012 yılında yürürlüğe giren “6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”nda yer almamış olması ve YBYK izleme raporlarında Kanun’un merkezi hükümetin yetkilerini önemli ölçüde artırdığı görüşüne rastlanmış olması nedenleriyle (CG32(2017)13final, 2017: 12) YBYK izleme raporlarının Türkiye’de dikkate alınmadığı sonucuna ulaşılmasına neden olmaktadır.

Türkiye izleme raporlarında, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkıyla ilgili çeşitli eleştirilere de yer verildiği görülmektedir. 2005 yılında hazırlanan

raporda, belediyelerin üye olduğu bir mekanizmanın, Türkiye Belediyeleri Derneği'nin (Raporda isim Association of Turkish Municipalities olarak anılmaktadır), var olduğu ve yerel yönetimlerin bu birliklerden daha fazla yararlanmalarının sağlanması gerektiğine yer verilmiştir. Buna uygun olarak yapılan düzenlemelerle, AB aday adaylığı sürecinin de etkisiyle, AK ve AB devletlerinin yerel yönetim birimlerinin uluslararası arenada temsil edilmesi ve hak savunuculuğu yapılması mekanizmasına uygun, merkezi yönetimden bağımsız belediye birlikleri Türkiye'de kurulmuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetimleri temsil edilmesine dair çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiş; ilerleyen dönemlerdeyse İçişleri Bakanlığı vasıtasıyla yürütülen yerel yönetimlerin yurtdışında temsil edilmesi hususu, yerel yönetim birliklerine devredilmiştir.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve Vilayetler Birliği (VB)¹⁴, AK YBYK'nin çalışmaları kapsamında Ortak Statüsü'nde yer almakta (COE, n.d.-f) ve YBYK'nin çalışmalarını takip etmektedir. Birliklerin, YBYK'nin çalışmalarını kendi ülkelerine taşımakta, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasını sağlamak, hükümetlerle hak savunuculuğu faaliyetleri yürütmek misyonlarına sahip olmasının beklendiği bilinmekte, Türkiye izleme raporlarında da bu hususların altının çizildiği görölmektedir (TBB; VB). TBB ve VB'nin YBYK içerisindeki asıl rolü ise, Türkiye Ulusal Heyeti ile YBYK arasında köprü görevi görerek “sekretarya” hizmetlerini yürütmek olduğu bilinmektedir (COE, n.d.-f).

¹⁴ Paragrafta bahsedilen ortaklık statüsünde, Türkiye'den Marmara Belediyeler Birliği de yer almaktadır (Ayrıntılar için bkz:

http://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/AssociationsNat.aspx#ctl00_ContentPlaceHolder1_hlScroll) Ancak, MMB'nin TBB ve VB gibi sekretarya vazifesi olmamasından ötürü paragrafta yer verilmemiştir.

2005 yılında hazırlanan Türkiye izleme raporunda tavsiye edildiği üzere, mahalli idareleri yurtiçi ve yurtdışında temsil edecek bir Birliğin kurulmuş olması, olumlu bir gelişme olarak kaydedilirken (Zorluoğlu, 2011: 48), TBB ve VB'ne üyeliğin zorunlu olması hususu YBYK raporlarından eleştirilmeye devam edilmiştir (CG(20)6: 2011: 13).

AYYÖŞ'ün 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasına konulan çekincenin, "mahalli idarelere kendi aralarında birlik kurma imkânı sağlayan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile giderilmiş olduğu" düşünülebilir (Sobacı, 2015: 19). Belediyelere; İçişleri Bakanlığının izni ve belediye meclisi kararıyla, görev alanına giren konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekküllere kurucu/üye olma imkânı 5393 sayılı Belediye Kanununun 74'üncü maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 62'nci maddesiyle getirilmiştir (Mahalli İdareler, 2014). (aktaran Güneş, 2014: 3). Bu düzenleme, yine AYYÖŞ'e uygunluğu sağlamış ancak YBYK raporlarında eleştirilen merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki danışma mekanizmasının, ideal olarak henüz kurulmadığı anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki işbirliği mekanizmasının güçlendirilmesi amacıyla, Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylaması (referandum) sonrası yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş yapılmış, 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur. Günümüz itibariyle yerel yönetim politikaları kurulunun yerel yönetimler alanındaki sorunların çözümü noktasında politika önerileri geliştirdiği ve yerele yansıyan bir durumun olduğundan söz edilemeyeceği yorumu yapılmaktadır (İzci ve Yılmaz, 2019: 393).

Türkiye izleme raporları bağımsız karar alma başlığı altında incelenirken belediyelerde yüksek kapasiteli personelin istihdamının sağlanması için gerekli adımların atılması tavsiyesine yer verildiği görülmüştür (CG (12) 25, 2005: 6). Türkiye'de belediye personeli istihdamının değerlendirilmesi öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları

Kanunu’nda düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanunu’nun 1’inci maddesinde “Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda... çalışan memurlar hakkında uygulanır.” ibaresi yer almaktadır. Kanun’un 4’üncü maddesine göre ise kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüldüğünden bahsedilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da yerel yönetimlerde istihdam hususuna değinildiği görülmektedir. Kanun’un üçüncü kısım birinci bölümünde, belediye personelinin istihdamı hakkında düzenleme yapılmış; belediyelerde tam zamanlı sözleşmeli personel istihdamı belediyelerin takdirine bırakılmıştır. Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesine 2012 yılında yapılan bir düzenlemeyle belli bir hizmet için tahsis edilmiş kadro bulunmaması durumunda kısmi süreli olarak sözleşmeli personel çalıştırılabileceği hükmü getirilmiş, ayrıca 5216 sayılı Kanunun 20’nci maddesine göre, büyükşehir belediye başkanlarının görev süresiyle sınırlı olması şartıyla, sınırlı süreli sözleşmeyle istihdam edilmiş Danışmanlardan yararlanmaları sağlamıştır.

Belediyeler ayrıca, esnek çalışma sistemine imkân tanıyan alt işveren veya diğer adıyla taşeron işçileri, ihtiyaç ve kapasitelerine uygun olarak istihdam edilebilmektedir. 2017 yılında yürürlüğe koyulan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mahalli idarelerde personel hizmeti sunan alt işverenler bünyesinde çalışan kişiler kadroya geçirilerek bu çalışanların çalışma süreleri sürekli hale getirilmiştir (Çöpoğlu, 2015: 174). Bu durum da yerel yönetimlerin kararları doğrultusunda istihdam edilmiş olan personelin, sürekli olarak yönetim bünyesine katılması anlamına gelmiştir. Yerel yönetimlerde ihtiyaç duyulan kapasitedeki personelin istihdam edilmesi hususunda herhangi bir sorun yaşamazlarken, ücretin belirlenmesinde sınırlı özerkliğe sahip olunması nedeniyle yüksek kapasitedeki personelin çalışmaya istekli olmadığı anlaşılmaktadır (Çöpoğlu, 2015: 178). Sonuç olarak yerel yönetimler personel istihdam ederken bağımsız karar alabilmekte

ancak personelinin özlük haklarına merkezi yönetimden bağımsız şekilde karar verememektedir.

Türkiye’ye yerel yönetim organlarının bağımsızlığı ve seçimle işbaşına gelme hususu yerel seçilmiş temsilcilerin görevden alınması ve belediye başkanları yerine kayyum atanması konusuyla bağlantılıdır. Türkiye periyodik izleme misyonları ve bilgi edinme misyonları; yerel seçilmiş temsilcilerin görevden alınması hususuna sıklıkla değinmektedir. Bu raporlarda, belediye başkanı ve belediye meclisinin siyasi karar almasından ötürü görevden alındığı aktarılır, görevden alınan ve tutukluluğu bulunan seçilmişlerin milletvekilleriyle aynı haklardan yararlanabilmeleri tavsiye edilir ve geniş anlamda terör tanımının ele alınış biçiminden kaynaklı uygulamaların görevden almaları (Recommendation 397, 2017: 1) artırdığı yorumuna yer verilir. Bu husus, diğer AK kurumları bünyesinde; Türkiye’de yerel düzeyde AK ilkelerinden demokrasi ve insan haklarının zayıfladığı endişesi çerçevesinde eleştirilmektedir (CDL-AD(2017)021, 2017: 21; COE, n.d.-h).

Yerel seçilmiş kişilerin görevden alınmasının kanuni dayanağı, önceki bölümlerde de tartışıldığı üzere, 5393 sayılı Belediye Kanununun 45’inci maddesinde düzenlenmektedir. Bu kapsamda olan seçilmiş kişilerin Anayasa’nın 127’nci maddesinin “...Ancak, görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” Düzenlemesiyle ve İçişleri Bakanı tarafından gerçekleştirilebilir. Bunun yanında, Anayasa’nın 121’nci maddesiyle “2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nun 4’üncü maddesine göre “674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yayınlanmış ve yeni düzenlemeler yapılarak yaşanan terör olaylarına karşı tedbirler alınmıştır (İçişleri: 20). 5393 sayılı Kanun’un 57’nci maddesine eklenen hüküm de, terör eylemlerinde kullanılan taşınırlara mülki amirlerce el konulmasını düzenlemiştir

(Yılmaz, vd. 2020: 65). Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından seçilmiş temsilciler yerine görevlendirme yapılabileceğine yönelik ağırlaştırıcı bir hüküm getirilerek kamuoyunda kayyum ataması olarak bilinen uygulamanın hukuki dayanağı öylelikle kurulmuştur (Haktankaçmaz, 2021: 118).

KHK'ya göre, görevden alınan belediye başkanları yerine, vesayet makamlarınca kayyum ataması düzenlemesi yapılmıştır. Kayyum olarak atanan kişiler; uygulamada vali ve kaymakamlar, söz konusu belediyelerin başkanları sıfatıyla yerel kamu hizmetlerini üstlenirler (Güler ve Yılmaz, 2019: 130) ki bu husus YBYK genel kurul oturumlarında sıklıkla eleştirilen bir diğer konudur. Zira YBYK'ye göre, belediye başkanlığı sıfatı ancak bir seçilmiş temsilciyle doldurulabilir ve bir bürokratin bu sıfatı kullanması, yerel demokrasiye aykırıdır (COE, n.d.-f). Hâlbuki Türkiye'deki uygulama, Anayasa ve yasalara uygun olarak ancak KHK ile düzenlenmiştir ki Türkiye izleme raporlarında şiddetle eleştirilen bir diğer husus da kanunun yapılış yöntemidir. Zira Keleş ve Özgül'ün (2017: 304) aktardığı üzere Anayasa'da belirtilen amaçlarla kullanılması öngörülen vesayet denetiminin ötesine geçilerek bir hiyerarşik ilişki kurulmuştur ve kayyum atamalarıyla mülki idarede alışılmışın dışında bir rol üstlenilmesine sebebiyet vermiştir (Yılmaz, vd. 2020: 65). 2005 yılından itibaren değinilen yerel seçilmiş temsilcilerin görevden alınması hususu, bu nedenle AYYÖŞ ve YBYK tavsiye kararlarına uygun olarak gerçekleştirilmemiştir.

2017 yılında hazırlanan bilgi edinme misyonu raporunda, kayyum atanan belediyelerde kadın sığınma evlerinin kapatılması duyumuna yer verildiği görülmüştür (Recommendation 397, 2017: 2). Belediyelerin kadınlara yönelik hizmetleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin (a) bendinde tanımlanmıştır. 2012 yılındaki düzenlemeyle de Büyükşehir belediyeleriyle nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda olduklarının düzenlendiği

görülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununda, il özel idarelerinin görevleri arasında sosyal hizmetlerde bulunmak, yetiştirme yurtları açmak, belediye sınırları dışında eğitim tesislerinin sayı ve niteliğini artırmak ve kadınlara yönelik olarak sosyal hizmet ve yardım yapmak yer almaktadır. Kanunun 14'üncü maddesine 2017 yılında yapılan düzenlemeyle “diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.” hükmünün eklendiği görülmektedir. “5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu”nun Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları başlığı altında yer alan 7'nci maddesinde kadınlara yönelik sosyal hizmet çalışmalarının bulunulabileceği hükmüyle karşılaşılmaktadır. Ancak, Diner ve Toktaş'ın (2014: 118-119) dikkat çektiği üzere, bu görevi yerine getirmeyen belediyelere yönelik olarak herhangi bir yaptırım yasalarda öngörülmemiştir. Bu durum da kadın sığınma evlerinin açılmasına yönelik olarak belediyelere açık bir şekilde sorumluluk verilmediği düşüncesine varılmasına neden olmaktadır.

KA.DER'in (Kadın Adayları Destekleme Derneği) aktardığına göre Türkiye'de belediyelere ait yalnızca 31 sığınma evi bulunmaktadır. Bir diğer gazete haberinde, belediyelere ait sığınma evi sayısının 32 olduğu ve kapasitenin yetersiz olduğu savunulmaktadır (Evrensel, 2021). Bu nedenle de kadın sığınma evleriyle ilgili olarak yöneltilen eleştirilerin üzerine Türkiye'de gerekli mevzuat alt yapısının olduğu ancak uygulama hususunda belediyelerin motive edici desteğe ihtiyaç duyduğu düşünülmektedir. Bu desteğin, yerel yönetim birlikleri tarafından gerçekleştirilebileceğine inanılmaktadır.

Türkiye izleme raporlarında sıklıkla yer alan bir diğer tespit, yerel yönetimlerin bütçe kapasiteleri ve mali özerkliğiyle ilgili hususlardır (CG38(2020)08prov, 2020: 36; Resolution 416, 2017: 1; Recommendation 176, 2005: 1; CG(20)6, 2011: 3). YBYK izleme raporlarında Türkiye'ye tavsiye edildiği üzere, özerk yerel yönetimlerin siyasi

özelliklerinin yanında mali özerkliklerinin de sağlanmış olması beklenmektedir. Bu durum ancak merkezi yönetime olan bağımlılığın azaltılması ve yerel yönetimlerin akçal kaynaklarla donatılmasıyla mümkün olacaktır (Keleş, 2016: 363; Blankart ve Borck, 2006: 458). Yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması amacıyla, “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”un 2’nci maddesinin 2’nci fıkrasında, “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır.” ibaresi 2012 yılında yapılan düzenlemeyle “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır. ” hükmü yer alır. Bu düzenlemelerle Büyükşehir Belediyelerinin merkezi yönetimden aktarılan pay oranları artırılarak daha fazla gelir elde etmeleri sağlanmıştır. Büyükşehir Belediyelerinde ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5’i olan gelirleri 2012 yılında yüzde 6’ya yükseltilmiştir.

Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96’ncı maddesinde, 2013 ve 2014 yıllarında getirilen düzenlemeyle birlikte, belediyelerin topladığı vergilerden İlan ve Reklam Vergisiyle eğlence yerlerinden alınan Eğlence Vergisinin kanunda belirtilen en az ve en çok miktarları aşmamak kaydıyla matrahının ilgili Belediye Meclisinin önerisiyle tespit edilebileceği anlaşılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir düzenlemeye yer verilmediği de görülmektedir. Bu gelişmelerin, Türkiye’de mali özerklik açısından önemli gelişmelerden olmakla birlikte AYYÖŞ’e uyum açısından yeterli bir düzenleme olmadığı görüşüne rastlanmaktadır (Acar, 2019: 289).

AYYÖŞ’te yer alan ve yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı kaynaklara sahip olma hakkı ya da orantılılık ilkesi, öz kaynaklara sahip olma hakkıyla birlikte düşünüldüğünde, merkezi yönetimden aktarılma ya da yerel yönetimlerin kendi öz

kaynaklarından karşılanan gelirleri dışarıda bırakarak değerlendirilmelidir. Orantılı kaynak güvencesi yalnızca mali özerkliğin sağlanması özelinde değil; yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları altında iş ve işlemler gerçekleştirebilmesi, temsil ettikleri nüfusa yönelik hizmet verebilmesi ve tüm kamu işlerini yönetebilmesi çerçevesinde de değerlendirilmelidir. Karar alabilme, aldıkları kararı uygulayabilme ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda iş ve işlemleri gerçekleştirebilme, yerel yönetimlerin üstlendikleri kamu hizmetleri için gerekli olup bunlarla orantılı kaynağa sahip olmasıyla mümkündür (Yılmaz, 2018: 267-268). Bu açıdan, Çalışkan ve Sağbaş'tan aktaran Keleş'in (2016: 405) de belirttiği gibi mali yerelleşme açısından Türkiye, gelişmiş demokrasilere göre geri kalmış ve merkezi yönetimle olan akçal bağımlılığından ötürü yerel özerklikleri hususu tehlikeye girmiştir. Bu nedenle de mali özerklik hususunda AYYÖŞ'ün öngördüğü ve YBYK raporlarının tespitlerine uygun olarak hayata geçirilecek tam düzenlemelerle Türkiye'ye mali özerkliğin sağlanabileceği düşünülmektedir.

YBYK'nin Türkiye izleme misyonlarının yerel yönetimler mevzuatı üzerindeki etkisi genel anlamda değerlendirildiğinde, AYYÖŞ'ün mevzuata doğrudan dokunduğu ancak YBYK raporlarının Türkiye'de henüz tam olarak karşılık bulmadığı anlaşılmaktadır. YBYK referans belgelerinde yer alan kısıtlı tavsiyeler, reform çalışmaları kapsamında ilgili yasalara eklenmiş ve mevzuatta iyileştirmeleri yapılmış; ne var ki henüz Türkiye'de yeterli seviyeye ulaşılmamıştır. Mevzuattaki gelişmeler dikkate alındığında, Türkiye tarafından AYYÖŞ'e koyulan çekincelerin büyük ölçüde anlamını yitirdiği düşüncesine ulaşılmaktadır (Muratoğlu, 2011: 776; Sobacı, 2015: 15).

3.3. AYYÖŞ Ek Protokolünün Türkiye’deki Yerel Yönetimler Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi

YBYK izleme raporlarında Türkiye’nin yerel yönetimin işlerine katılma hakkına ilişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü (EK Ptorokol) yanında, pek çok AK sözleşmesinin imzalanması için teşvikte bulunduğu görülmektedir (Recommendation 301, 2011: 1). Ek Protokolün imzalanarak yürürlüğe koyulmasına yönelik çağrı, 2020 yılı izleme raporunda (CG/MON16(2020)03prov, 2020: 4) da tekrarlanmıştır.

1985 yılında imzalanarak yürürlüğe giren AYYÖŞ’ü takiben bir Ek Protokol hazırlanarak AYYÖŞ’ün desteklenmesi amaçlanmıştır (Coşkun ve Ekşi, 2013: 2). Yerel demokrasi ve katılımcılık hükümlerine yer verilen (Toprak, 2014: 56) Ek Protokol Türkiye açısından değerlendirildiğinde, 5393 ve 5302 sayılı Kanunlarda katılımcılık ile ilgili belirli düzenlemeler üzerinden düşünülebilir. Belediye Kanunu’nun 9’uncu maddesinde yer alan mahalle yönetimi; 76’ncı maddesinde yer alan kent konseyleri; 77’nci maddesinde yer alan belediye hizmetlerine gönüllü katılım ile ilgili düzenlemeler; İl Özel İdaresi Kanunu’nda yer alan 65’inci maddeyle düzenlenen İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım ve 7’nci maddenin (h) bendine “...halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla...” ibaresinin Ek Protokol ile uyumludur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 13’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında, mülki idare sınırlarında yaşayan kişilerin – hemşerilerin – tanımına yer verilerek Ek Protokol terminolojisine yer verildiği değerlendirilebilir. Böylece mahalli idare sınırları içinde yaşayan halkın daha fazla sorumluluk almasına imkân sağlanmıştır (Sadioğlu, 2013: 657-658). Buna göre, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı aranmadan, belli bir mülki idare sınırında ikamet eden herkes hemşehri sayılır ve Belediye yönetimine katılım hakkı güvence altındadır (Toprak, 2014: 189) bu düzenleme de AYYÖŞ ve Ek Protokol ruhuna uygundur.

Katılma hakkına yönelik tedbirlerin uygulanması başlığı altında düzenlenen Ek Protokolün 2’nci maddesinde katılma hakkı tanımlanarak nasıl ve hangi araçlarla hayata geçirileceği açıklanır. Belediye Kanunu’nun 76’ncı maddesinin üçüncü bendi, kent konseyleriyle ilgili “Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.” Hükmüne yer vererek yine Ek protokol ile uyum sağlamaktadır. Bununla birlikte, Ek Protokol’ün 2’nci maddesinin 2’nci fıkrasının (c) bendinden yer alan “yerel yönetimlerin ve yerel kamu hizmetlerinin işleyişine ilişkin şikâyet ve önerilerin ele alınmasına yönelik mekanizma ve usuller” hükmüyle 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 3071 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu düşünüldüğünde, Ek Protokolün getirdiklerinin Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatında karşılandığı ve gerekli düzenlemelerin yapılmış olduğu değerlendirilebilir.

Türkiye’de dijital yapılanmanın 2000’li yıllarda E-devlet projeleriyle başlamış olduğu düşünülerek, Ek Protokolün 2’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında, katılım hakkının yaygınlaştırılması için bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanımının düzenlenmiş olmasının dönem ve içerik olarak birbirleriyle uyumlu olduğu kanaati getirilmiştir (Toprak, 2014:57). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun üçüncü bölümü Ek Madde 3’te “...her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye bilgi sistemini kullanır.” ibaresi ve aynı maddenin devamındaki bentte “E-Belediye bilgi sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımıyla ilgili...” ibaresi yer alır. Bu düzenlemeler ile yerel yönetimlerin bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanımının sağlandığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Ayrıca, bilgi paylaşımı ve erişilebilirliği artırma amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler nezdinde çeşitli uygulamaların geliştirildiği; özellikle yerel yönetimler tarafından geliştirilen uygulamaların, YBYK bünyesinde faaliyetlerini sürdüren Avrupa Yerel Demokrasi Haftası programı çerçevesinde izlendiği bilinmektedir. Bununla birlikte, 2017 yılında İçişleri Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı ile

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı işbirliğinde çalışmalarına başlanan “e-Belediye” projesi başta olmak üzere, 2019 yılında Türkiye Belediyeler Birliği ile İçişleri Bakanlığı tarafından imzalanan protokol ile Bakanlık tarafından sürdürülmeye devam eden Belediye Bilgi Sistemi (BELBİS) projeleri, Türkiye’de yerel yönetimlerin iletişim ve bilgi sistemi kullanımlarına rastlanmaktadır. YBYK bünyesinde hazırlanan Ek Protokol gibi Türkiye’de gerçekleşen bu yapısal düzenlemeler ile toplumsal işbirliğinin yaygınlaştırılmasının amaçlandığı (Toprak, 2014: 60) değerlendirilmektedir.

Şeffaflık konusundaki Türkiye’deki yasal düzenlemeler düşünüldüğünde; İl Genel Meclisi ve Belediye meclisi toplantılarının gündeminin en az üç gün önceden açıklanıp halka bildirilmesi zorunluluğunun yine Ek Protokol’ün getirdiklerine uygun olarak uygulandığı fikrine ulaşılabilir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 13’üncü maddesinde ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 21’inci maddesinde “kesinleşen meclis kararlarının yedi gün içinde halka duyurulması” hükmü, 5302 sayılı Kanunun 15’inci maddesinde ve 5393 sayılı Kanunun 23’üncü maddesinde düzenlenmiş olup Ek Protokol’ün şeffaflık hükmüne uyumludur (Köşger ve Haktankaçmaz, 2011: 51).

Türkiye’nin yerel yönetimler mevzuatı incelendiğinde, Ek Protokolü’nün maddeleriyle çatışan bir mevzuata sahip olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak, gerçek anlamda katılımın sağlanması için mevcut yasal mevzuatın yeterli olmadığı Türkiye’de katılımcılığı destekleyecek siyasal ve sosyal bir kültürün henüz yeterince gelişmediği (Şinik, 2009: 3) yorumlarına ayrıca ulaşılabilir.

2019 yılında gerçekleşen Mahalli İdare Genel Seçimlerini İzleme misyonu raporuna göre, Türkiye’deki yerel seçimler, AK üye Devletlerindeki en yüksek katılım oranına sahip olup bu durum yerel özerkliğe yönelik güçlü bir ilgiye işaret ettiği fikriyle üzerinde düşünülür (CG/MON14(2019)06, 2009: 2). Ancak, yerel seçimlere katılım oranının yüksekliğiyle halkın yerel yönetime katılımı konusunun garanti altına alındığı sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, tam bir katılımcılık mekanizmasının işletilebilmesi için

Türkiye’de yasal iyileştirmelerin yapılmasının, AK üye ülkelerinin standartlarına ulaşılmasında önemli bir adım olacağı değerlendirilmektedir. Sonuç olarak Taştekin ve Akça (2020: 607)’nın da aktardığı üzere, Ek Protokol’e taraf olunması halinde Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel ve mali özerklik, yerel yönetim faaliyetlerine katılım hakkı ve yerel demokrasilerin güçlendirilmesi hususlarında olumlu geri dönüşler alacağı düşünülmektedir.

3.4. Genel Değerlendirme

Avrupa’da demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları ilkelerini benimseyen ülkelerin oluşturduğu örgüt olarak faaliyetlerini sürdüren AK, üye ülkelerin izlenmesi ve mevzuatlarının iyileştirilmesi konusu başta hazırlanan sözleşmelerin üye ülkeler tarafından imzalanarak yürürlüğe girmesi, beklenen bir durumdur. Bu nedenle de AYYÖŞ’ü imzalayan Türkiye’de yerel özerklik ilkelerinin mevzuatında yer etmesi, uzun zamandır beklenen bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de 2000’li yıllarında başından itibaren, kamu yönetiminde reform sürecine girildiği bilinmektedir. Bu kapsamda 2004 yılı itibariyle yerel yönetimler mevzuatında da iyileştirmeler yapılmış ve yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları yerellik ilkesi doğrultusunda düzenlenmiştir. AYYÖŞ’ün ruhuna da uygun olarak yerel yönetimler üzerindeki vesayetin azaltılması, mali özerkliğin sağlanması için yerel gelirlerin oluşturulması, yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkının Kanunla güvence altına alınması, bu iyileştirmeler arasında sayılabilir.

Türkiye’de yerel yönetimler mevzuatında reform sürecinin başından itibaren, YBYK izleme raporlarının ve tavsiye kararların hazırlandığı görülür. Tavsiye kararlar, AYYÖŞ ilkelerinin uygulanarak yürürlüğe koyulabilmesi için birer yol haritası olarak düşünülebilir. YBYK’nin ilk izleme misyon raporundan itibaren eleştirmeyi sürdürdüğü

Anayasa'nın 127'nci maddesiyle ilgili yapılan eleştiri, son izleme misyonu raporunda da yer almakta; Türkiye tarafından Anayasa'nın bu maddesiyle ilgili herhangi bir düzenleme yapılmadığı bilinmektedir. Bununla birlikte reform sürecinde, yerel yönetim organlarının yetkileri, göreve geliş, görevden uzaklaştırılma veya görevden ayrılma ve merkezi yönetimle olan ilişkiler bakımından düzenlemeler yapılmış ve olumlu gelişmeler yaşanmıştır. AYYÖŞ'ün ruhuna uygun hükümlerin mevzuata eklenmesiyle demokratik-yerel yönetimlerde olması beklenen terminoloji Türkiye'deki mevzuatta da yer almaktadır. Bununla birlikte, yerel özerklik açısından YBYK izleme raporlarının hayata tam olarak geçirilmediği sonucuna ulaşılabilir.

Yerel yönetimler mevzuatının iyileştirilmesi amacıyla başlanan reform sürecinde, yerel yönetimlerin mali özerklik açısından da YBYK'yi tatmin edici düzeyde bir özerkliği bulunmadığı, raporlarda yer alan eleştiriler doğrultusunda, görülmektedir. Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarıyla uyumlu mali kaynakların sağlanması; öz gelirlerin artırılmasına bağlıdır ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin yeterli öz gelirinin bulunmadığı düşüncesi raporların tamamında yer almaktadır. 2004 yılı itibariyle başlanan reform süreciyle hayata geçirilen kanunlarda iyileştirmeler yapılmıştır. Ne var ki bazı yasal düzenlemeler sonucunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılan paylara olan bağımlılığının artması sonucuna da gelindiği YBYK raporlarında tespit edilmiştir. Pay aktarımı, YBYK izleme raporlarında sıklıkla eleştirilen bir diğer husustur ve bu durumun yerel yönetimlerin özerkliklerinin zedelenmesine neden olduğu izleme raporlarında işlenmektedir. Mali özerkliğin az olması nedeniyle mahalli idare sınırları içinde yaşayan vatandaşların belediye harcamalarının finansmanına düşük katılımı sonucuna varılmasına da neden olduğuna ayrıca değinilmektedir. Bu husus, mali özerklikle uyuşmadığı gibi yönetim açısından da uygun bulunmamaktadır. Bu nedenle YBYK izleme raporlarındaki mali özerklik hususundaki iyileştirmelerin Türkiye'de henüz hayata geçirilmediği sonucuna ulaşılabilir.

YBYK'nin AYYÖŞ'ü uluslararası düzeyde izleme işlevinin yanı sıra, AYYÖŞ'ün üye ülkeler nezdinde standart belirleme rolü bulunduğunu hatırlamak gerekir. Pek çok ülkede AYYÖŞ'ün en önemli işlevi standart belirlemektir. 2003 yılında başlanan yerel yönetimlerde reform süreci AYYÖŞ hükümleri ve YBYK raporları üzerinden incelendiğinde, Türkiye'nin bazı standartları yerel yönetimler mevzuatında eklediği ve kısıtlı olmakla birlikte YBYK tavsiye kararlarının etkisinin mevzuatta okunabildiği değerlendirilmektedir. Yasal düzlemde yapılan analizle genel anlamda, Türkiye'nin AYYÖŞ'ün hükümlerine uyum sağlama amacıyla reform çalışmalarında bulunduğu ancak izleme raporlarında tespit edildiği şekilde bu çalışmaların eksik kaldığı ve reformlara uygulamada devam edilmesi gerektiği anlaşılabılır.

1997 yılından başlayarak hazırlanan Türkiye izleme raporlarının tavsiye karar bölümlerinin Türkiye'de tam olarak karşılık bulmaması ve mevzuatta yer alan düzenlemelerin uygulamada hayata geçmemesi nedenleriyle; yerel yönetimler mevzuatı reformunun ardından anlamını yitirdiği anlaşılsa da, periyodik izleme raporlarında yer verildiği şekilde, Türkiye'de henüz AYYÖŞ'e konan çekincelerin kaldırılmasına hazır olunmadığı sonucuna ulaşılabilir.

YBYK ülke izleme raporlarında üye ülkelerdeki hem olumlu hem de olumsuz taraflar analiz edilerek yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması için bir yol haritası oluşturduğu fikrinden yola çıkarak, Türkiye'nin bu yol haritasını uygulamaya koymasıyla birlikte AYYÖŞ'e tam olarak uyum sağlayacağı ve yerel demokrasinin gelişeceği düşünülmektedir.

SONUÇ

AYYÖŞ hükümleri çerçevesinde, YBYK'nin yerel demokrasi hususunda Türkiye Cumhuriyeti'ne yönelik hazırlamış olduğu ülke izleme raporlarının yerel yönetimler mevzuatına olan etkilerini inceleyen bu çalışma, Türkiye'de reform sürecinin başladığı 2004 yılından günümüze değin yürürlüğe giren mevzuatın teknik analizini yapmaktadır.

Üye ülkeler arasında işbirliği ve bölgelerarası dengeli kalkınma faaliyetlerinin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları değerleri çerçevesinde sürdürülmesi amacıyla varlık gösteren AK, bir “demokrasi okulu” olarak adlandırılmaktadır. AK bünyesinde demokratik istikrarın siyasi, hukuki ve Anayasal reformlarla güçlendirilmesi amaçlanır ve bu yönde standart belirleyen sözleşmelerle üye ülkelerde yapıcı reformların hayata geçirilmesi sağlanır.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa bütünleşmesi adına kurulan pek çok örgütün kurulmasında etkin rol oynayan Türkiye, 9 Ağustos 1949 yılında AK'ye katılarak kurucu ülkeleri arasında anılmaya başlanmıştır. Türkiye için AK üyeliği, Avrupalı bir devlet olarak onay görmesi anlamına da geldiğinde; dönemi içinde değerlendirildiğinde ayrı bir yerde durmaktadır.

AK üyesi tüm devletlerde AİHS'nde olduğu gibi AYYÖŞ de onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle AYYÖŞ'ün imzalanmış olması hiçbir üye ülkede bir artı değer taşımamaktadır. Sözleşmenin, tüm üye ülkeler onaylanmış olması, bütün ülkelerde aynı şekilde uygulandığı anlamına gelmemektedir. AYYÖŞ uygulanmasında farklılıklar, üye ülkelerdeki kurumsal ve örgütsel yapılardan kaynaklanmakla birlikte AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonunu yürütülen YBYK raporlarıyla üye devletler için bir yol haritası oluşturulmaktadır. Böylece yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması için atılması gereken adımlar analiz edilerek üye devletlerin hükümetlerine bir yön çizilir. YBYK'nin

izleme faaliyetleri, üye devletlerde yapıcı bir yerel demokrasi diyalogunun kurulmasını sağlamakla birlikte asıl amaç AYYÖŞ'e koyulan tüm çekincelerin kaldırılmasıdır. AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonlarının Avrupa'daki diğer üye ülkelerde dikkate alındığı ve pek çok ülkede tavsiye kararların yürürlüğe koyulduğu bilinmektedir.

Türkiye, AYYÖŞ'ü 1988 yılında çekincelerle imzalamış, 1992 yılında onaylamış ve 1993 tarihinde de yürürlüğe koymuştur. AYYÖŞ'ün imzalanmasının ardından hazırlanan 1997 tarihli ilk Türkiye izleme raporunda, Türkiye'de uzun yıllardır çıkması ümit edilen yerel yönetimler mevzuatının yakın zamanda yürürlüğe koyulmasının beklendiği, 2001 yılında hazırlanan raporda ise Türkiye'deki siyasal ortamın 1997'den bu yana büyük ölçüde olumlu anlamda değiştiği belirtilir. Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatının AK üye ülkeleriyle uyumlu, AYYÖŞ'ün hükümlerini içeren, Anayasa reformuyla birlikte gerçekleştirilecek bir sistem üzerine kurulması temenni ve tavsiyesine de bu raporlarda rastlanır.

Türkiye'de hükümet değişikliğinin yaşandığı 2002 yılıyla birlikte kamu yönetimi alanında çeşitli düzenlemeler yapılmaya başlanmış, AB aday adaylığı sürecini yönetmeye de uygun olacak şekilde, Türkiye'nin imzalayarak taraf olduğu AYYÖŞ hükümlerine uygun bir mevzuat hazırlanmaya başlanmıştır. Bu noktadan hareketle AK'nin Türkiye'de kamu yönetiminin reform sürecine sokularak tekrar yapılandırılması çalışmalarında özellikle yerel yönetimlerin sistematüğini düzenleyen iyileştirmelerde etkili bir aktör olduğu anlaşılmaktadır. Ne var ki AYYÖŞ'e koyulan çekinceler, reform çalışmalarına rağmen kaldırılmamış, bu husus YBYK izleme raporlarına yansımaya devam etmiştir.

Bu tezin temel varsayımlarından olan ve 2004 yılı itibariyle YBYK bünyesinde hazırlanan AYYÖŞ'ün izlenmesi misyonu raporlarının Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatına olan ilişkisi altı ana başlık etrafından değerlendirilmiştir: Yerel Özerklik, Bağımsız Karar Alabilme, Organların Bağımsızlığı ve Seçimle İşbaşına Gelme, Yerel

Yönetimlerin Korunması ve Güçlendirilmesi, Mali Özerklik ve Yönetişim. Türkiye’de yasal mevzuat çalışmaların hız kazandığı 2003-2005 döneminde; 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 5393 Sayılı “Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”; siyasi ve mali özerklik bakış açısını yerele intikal ettirmeye çalışmıştır. Yerel yönetimler mevzuatında düzenlemeler, 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”yla sürdürülmüş, mali hususlar ise “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir. 2008 ve 2012 yıllarında yürürlüğe koyulan “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” tartışmalarıyla beraber günümüz büyükşehir belediyelerini kurmuş; mevcut yerel yönetimler mevzuatını oluşturmuştur.

YBYK izleme raporlarının tavsiye kararları üzerinden Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatının analizi yapıldığında, Türkiye’de 2005-2008 yılları arasında aktif çalışmalar görülürken 2012 yılı sonrası dönemde durgunluk dönemine girdiği, özellikle belediye başkanlarının görevden alınması konusundaki uygulamaların YBYK tarafından sıklıkla eleştirildiği görülmektedir. YBYK tarafından hazırlanan 2005 yılı ve sonrası izleme raporlarının Türkiye ve Dünya’da meydana gelen sosyal, toplumsal, ekonomik ve uluslararası krizler sebebiyle yeterince dikkate alınamadığı, bu nedenle de bir ilerlemenin kaydedilemediği anlaşılmaktadır. Bu nedenle de, 2005 yılı itibariyle hazırlanan YBYK ülke izleme raporlarının, Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatına büyük bir katkısı olmadığı görülmektedir.

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi için merkezi yönetimle yerel yönetimler ilişkisinin YBYK izleme raporlarında da yer verildiği şekilde ele alınması ve bu

doğrultuda yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin sağlanmasıyla tavsiye kararların hayata geçirilebileceği, AYYÖŞ hükümlerinin Türkiye’de etkin bir şekilde uygulamaya koyulabileceği değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması için düzenlemelerin yapılması, hem AYYÖŞ hükümlerinin Türkiye’de uygulanırılığını artıracak hem de YBYK tavsiyelerinin hayata geçirilmesini sağlayacaktır.

6360 sayılı Kanununun yürürlüğe girişi, uygulanışı ve Kanunla köylerin mahalleye dönüştürülmesi hususları YBYK izleme raporlarında eleştirilen bir diğer husustur. Kanunun yürürlüğe giriş şeklinden ötürü belediyelerin sürece adapte olmasında sorun yaşamaları, nitelikli personel eksikliği, mahallelerin sınırlarında değişikliklerin yapılması, özel idareleri-büyükşehir belediyeleri ve YİKOB arasındaki iletişimin yetersizliği konularına raporlarda yer verilerek eleştiriler ve iyileştirme önerileri yapılmıştır. Bu noktada, 6360 sayılı Kanunun üzerinden geçilerek AYYÖŞ’e uygun hükümlerin hayata geçirilmesi, mahalle ve köylerin düzenlenerek köy kanununun güncellenmesi, yerel özerkliği koruyucu uygulamaların hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin organlarının demokratik ve özerk yapılar olmaları ve yerel düzeyde alınan kararların uygulanması AYYÖŞ için önemli hususlardır. Bu kavramlar, tez çerçevesinde analiz edilmiş, özellikle yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve bağımsız karar alabilme başlıkları altında YBYK izleme raporlarının eleştirilerine ve Türkiye’deki uygulamalara yer verilmiştir. Yerel yönetim organlarının nitelikli ve etkin hale gelmesi, bilgi edinme, açık veri ve hesap verilebilirlik kavramlarının mevzuata işlenmesi, Türkiye’de daha demokratik yerel yönetimlerin kurulmasına doğrudan katkı sunacak ve Türkiye’yi AYYÖŞ hükümlerine yaklaştıracak ve AYYÖŞ’e koyulan çekinceler kaldırılabilir.

Yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanarak bölgesel kalkınmanın amaçlandığı AK bünyesinde “yol haritası” olarak değerlendirilebilecek YBYK izleme raporları ve tavsiye

kararları, Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatının ademi merkeziyetçi, demokratik ve AYYÖŞ ilkelerine uyumlu bir hale dönüşmesi için kullanılabilecek kaynaklardır. Bu kaynakların kullanılarak potansiyelin hayata geçirilmesiyle Türkiye AK kurumlarına yakınlaşacak, AB üyelik sürecinde olumlu gelişmeler yaşanacaktır. Ayrıca, yerel düzeyde demokrasinin gelişmesi, Türkiye’yi uluslararası platformlarda daha iyi ilişkiler kurmasını sağlayabilir. Böylece, göç konusu başta olmak üzere bölgesel kalkınma, kriz yönetimi ve sınır ötesi işbirliği alanlarında Türkiye’nin daha güçlü ve etkin bir aktöre dönüşmesi, YBYK raporlarının hayata geçirilmesi sayesinde gerçekleşebilir.



KAYNAKÇA

Kitaplar, Kitap Bölümleri ve Makaleler

Adıgüzel, Şenol (2003), “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetimler Sürecinde İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21 ve Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 12, S. 1 s. 45-63.

Adıgüzel, Şenol (2008), “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Büyükşehir-Bütünşehir Düzenlemeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 27, S. 4, s. 1-28.

Ağır, Osman (ed.) (2017), **Türkiye’de Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Alanında Güncel Tartışmalar**, 1. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Akman, Çiğdem (2019), "Türkiye Belediyeler Birliği’nin İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 28, S. 3, s.73-105.

Alan, Çağatay (2017), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik", **Belediyeleri Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**(içinde), (ed.) Mahmut Güver ve Menaf Turan, Ankara, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 24 – 43.

Alıcı, Orhan Veli (2019), “Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Liyakat ve Kariyer İlkelerinin Geçerliliği Çerçevesinde Bir Durum Analizi: Yerel Sarmal”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 28, S.4, s. 65-90.

Arıkan Yeşeren, Elçin (2004), **Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler**, İstanbul, Görüş - TÜSİAD Yayınları.

Arıkboğa, Erbay (2015), **Özerklik Yerel Yönetimler ve Türkiye**, 1. Baskı, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

- Arıkboğa, Ülkü (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 13, S. 33, s. 276-297.
- Ata, Funda Keskin (2013), **Avrupa Birliği ve İnsan Hakları**, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- Aydın, Ahmet Hamdi (2015), **Yerel Siyaset Yazıları**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Bayrakçı, Erdal, Selçuk Kahraman ve Selçuk Dinçer (2018), “ Demokratik Yerel Yönetim Anlayışının Güçlendirilmesinde Kent Konseylerinin Rolü: Karşılaştırmalı Analiz Ve Öneriler”, **Journal of Social And Humanities Sciences Research (JSHSR)**, C.5, S.25, s. 2230-2252.
- Bayramoğlu-Alada, Adalet (2008), "Türkiye’de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 4; s. 5-44.
- Bazoche, Maud (2013), **De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine: l'état des lieux, printemps - 2013**, 1. Baskı, Paris, l’Harmattan,
- Benedek, Wolfgang (2020), “Are the Tools of the Council of Europe Sufficient to Protect Human Rights, Democracy and the Rule of Law from Backsliding?”, **European Convention on Human Rights Law**, C. 1, s. 151-158.
- Benoit-Rohmer, Florance ve Heinrich Klebes (2005), **Le droit du Conseil de l'Europe**, Birinci Baskı, Strazburg, Council of Europe Editions.
- Berkün, Sanem (2016), “Avrupa Kentsel Şartı’nın Kentlerdeki Özürlü ve Sosyo-Ekonomik Bakımdan Engellilere Yönelik İlkeleri ve Bursa Kentinde Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Erişilebilirliği”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.8, S.1, s.61-72.

Berkün, Sanem (2017), “Kamu Açısından Yönetim”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, C.6, S.6, s.638-663.

Bilge, Ercan (2016), “Maastricht’ten Günümüze Avrupa Birliği Vatandaşlığı ve Çokkültürlülük”, **21. Yüzyılda Avrupa: Riskler, Fırsatlar, Yeni Politik Tartışmalar**, (ed.) Ramazan İzol, Senem Atvur, Tolga Öztürk, 1. Baskı, Ankara, Seçin Yayıncılık, s. 47-66.

Blankart, Charles ve Rainald Borck (2006), "Local Public Finance", **Handbook of Public Finance** (içinde), (ed.) Jürgen Backhaus ve Richard Wagner, 2. Baskı, Berlin, Springer Science and Business Media, s. 441-476.

Boggero, Giovanni (2018), **Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe**, 9. Baskı, Boston, Leiden-Boston and Brill.

Bulut, Yakup ve Mehmet Kara (2013), “ Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Yansıması Nasıl Olacak? Hatay’da Bir Uygulama”, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar (içinde)**, (ed.) Yakup Bulu ve Mehmet Kara, Ankara, Pegem Akademi, s.269-288.

Carleton, William (1951), "What of the Council of Europe", **The Virginia Quarterly Review**, C. 27, S. 2, s. 179-195.

Checkel, Jeffrey T. (1999), Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe, **International Studies Quarterly**, C. 43, S. 1, s. 83-114.

Colino, Cesar ve Eloisa Del Pino (2011), “Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Desentratization”, **The Oxford Hanbook of Local and Regional Democracy in Europe (içinde)**, (ed.) John Loughlin, Frank Hendriks ve Anders Lindström 1. Baskı, Oxford, Oxford University Press, s. 356-383.

Colomer, Josep (2002), **Political Institutions in Europe**, 2. Baskı, Londra, Routledge.

Congress Charter (2020), **Charter and Statutory Resolution of the Congress of Local And Regional Authorities of the Council of Europe**, Strasbourg, Council of Europe Press.

Coşkun, Bayram ve Şeyma Ekşi (2013), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Ek Protokol Bağlamında Türkiye'deki Yerel Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi”, **11-12 Mayıs 2013 KAYSEM**, Kamu Yönetimi Sempozyumu, Hatay, s. 1-14

Coşkun, Gülçin Balamir (2007), "Althusius Ve Yerindelik İlkesinin Kökenleri", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 37, s. 1-16.

Çağdaş, Tülin (2011), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 30, S. 1, s. 391-416.

Çelik, Dilek (2020), **Yerel Demokrasi Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış bütünleşik doktora tezi, Ankara.

Çelik, Vasfiye, Fikret Çelik ve Sefa Usta (2013), “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 1, S. 2, s. 87-104.

Çetin, Sefa (2015), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 25, 249-258.

Çetin, Ramazan Ali (2021), “Mali Özerklik Bağlamında Belediyelerde Yerel Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 30, S. 1, s. 1-45.

Çevikbaş, Rafet (2012), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, C. 475, s. 33-62.

Çöpoğlu, Mustafa (2015), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Ve Endüstri İlişkileri” **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, C.10 S.1, 2015, s. 163-182.

Çukurçayır, Akif (ed.), (2013), **Yerel Politikalar**, Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi, Y. 1, S.3, Konya, Sebat.

De Beco, Gauthier (2012), **Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe**, 1. Basım, New York, Routledge.

De Voe Tomlinson, Gregory (2020), **Reshaping an Ear Reshaping an Earthly Paradise: Land Enclosure and Bavarian State Centralization (1779-1835)**, Louisiana Devlet Üniversitesi, Yayımlanmış doktora tezi, Luisiana.

De Visser, Maartje (2015), “A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform”, **The American Journal of Comparative Law**, C.63, S.4, s. 963- 1008.

Demir, Hakan ve Mehmet Karakütük (2003), “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 2, s.65-77

Demir, Konur Alp (2020), **Sivil Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitapevi.

Demir, Nesrin (2006), “Avrupa Konseyi Sözleşme ve Şartlarının Avrupa Birliği Kopenhag Kriterlerine Göre Değerlendirilmesi” **Ege Academic Review** S. 6, s.157- 167.

Demirkaya, Yüksel ve Mesut Koç (2017), “6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteşe ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme”, **Strategic Public Management Dergisi**, C. 3, S. 6, s. 124 – 149.

Diner, Çağla ve Şule Toktaş (2014), “Türkiye’de Kadın Sığınma Evleri: Yasal Süreçler ve İdari Uygulama”, **Sınır Bilgisi Siyasal İktidar Toplumsal Mekân ve Kadına Yönelik Şiddet** (içinde), (ed.) Elif Çelebi, Didem Havlioğlu ve Ebru Kayaalp, İstanbul, Ayakizi, s. 109-136.

Dogliani, Patrizia (2002), “European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century: The Socialist Network”, **Municipal Connections: Co-operation, Links and Transfers Among European Cities in the Twentieth Century** (içinde), (ed.) Pierre-Yves Saunier, C.11, S.4, Cambridge, Cambridge University Press, s. 573-596.

Duymaz, Erkan (2018), “Avrupa İnsan Hakları Hukukunda Hukukun Üstünlüğü İlkesi” **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.15, S.2, s.355.

Egeli, Haluk ve Funda Diril (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 84, s. 25-44.

Ekici, Birol ve M. Cem Toker (2015), "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.14, S. 1, s. 5-28.

Erbay, Yusuf ve Zerrin Yener (1998), “Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım, **Çağdaş Yerel Yönetimler** , C.7, S.2,s.11-26

Erbay, Yusuf ve Ruşen Keleş (2013), “Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 22, S. 1, s. 23-39.

Erdağ, Ramazan ve Kadir Peker (2014), “ KÜreselleşme Sürecinin Demokrasi Üzerine Etkisi”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 5 S. 1, s. 211-220

- Erdemir, Tekin (2010), **Avrupa Birliği (AB) Uyum Sürecinde Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış yüksek lisans tezi, Konya.
- Erdoğan, Gülnur (2008), “Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, **TBB Dergisi**, S. 77, s.123-166.
- Eryiğit, Burak Hamza (2016), “Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, C. 4, S. 1, s. . 283-295.
- Esener, Kaan (2003), **Avrupa Konseyi ve Türkiye (1980-1986)**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış yüksek lisans tezi, Ankara.
- Ferraris, Luchino ve Gianluca Frinzi (2021), **Rural Development and the “POSEI”, Regime for European Islands: Between Remoteness, Subsidiarity and the “Delivery Model”** Liverpool Law Review, S. 42, s. 87-98.
- Galette, Alfons (1982), “The Draft European Charter of Local Self Government, Conference of Local and Regional Authorities of Europe”, **German Yearbook of International Law**, C. 25, s. 309–351.
- Gamper, Anna (2012), “Local Government in Austria”, **Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective** (içinde), (ed.) Angel-Manuel Moreno, 1. Baskı, Madrid, INAP, s. 23-44.
- Gaspari, Oscar (2002), “Cities against States? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960”, **Municipal Connections: Cooperation, Links and Transfers Among European Cities in the Twentieth Century** (içinde), (ed.) Pierre-Yves Saunier, Cambridge, Cambridge University Press, s. 597-621

- Geray, Cevat (2018), **Kent, Yerel Yönetimler ve Toplu Konut Yazıları** (Cilt 1), (ed.) Hasan Hüseyin Doğan, 1. Baskı, Ankara, Palma Yayınevi.
- Gökçek, Ali Gökhan, Altuğ Murat Köktaş ve Işıl Şirin Selçuk (2018), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Mali Özerkliğin Türkiye İçin Uygulanabilirliği”, **FSCONGRESS International Congress on Social Sciences**, s. 545-550.
- Görmez, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 1. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları.
- Görün, Mustafa (2004), “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları: Yorumlar ve Metinler”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (içinde), (ed.) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün, İzmir, Birleşik Yayınları, s. 14-31.
- Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?” **Legal Hukuk Dergisi**. C.11, S. 122, s.37- 82.
- Güleç Solak, Sevcan (2016), “Uluslararası Belgelerde Yerel Demokrasi ve Katılım”, **Journal of Social And Humanities Sciences Research**, C.3 S.7, s.197-209.
- Güler, Tahsin ve Abdullah Yılmaz (2019), “Bir Terörle Mücadele Stratejisi Olarak Belediyelerde Kayyum Uygulaması”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 17, S.4, s. 129-141.
- Güneş, İsmail (1996), “Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 4, S. 4, s. 83-92.

Gürses, Fatih (2015), “Yerel Demokrasi ve Siyasal Katılım: Kent Konseyleri Üzerine Ampirik Bir Araştırma”, **PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, C. 11, S. 2, s. 49-68.

Haktankaçmaz, Mehmet İlker (2012), "Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Nedir, Ne Değildir?", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 768, ss.39-52.

Haktankaçmaz, Mehmet İlker (2021), "Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye’de Yerel Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, C.9, S.1, s. 105-134.

Herranz-Surrallés, Anna (2005) “The Interparliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Interests at work”, **The Role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy** (içinde), (Ed.) Esther Barbe ve Anna Herranz, Barselona, Office of the European Parliament, s. 77-106.

Hertzog, Robert (2012), “Local Government in France”, **Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective** (içinde), (ed.) Angel-Manuel Moreno, 1. Baskı, Madrid, INAP, s. 203, 231.

Himsworth, Chris. (2007), “Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi”, **Ruşen Keleş’e Armağan, IV. Kitap: Yerellik ve Politika** (içinde), Bülent Duru (çev.), (der.) Ayşegül Mengi, Ankara, İmge Yayınları, s. 275-284.

Himsworth, Chris (2011), **Treaty-Making For Standards Of Local Government: The European Charter Of Local Self-Government And Its Possible Application Beyond Europe**, University of Edinburgh School of Law Working Paper, S: 24, s. 1-17.

Himsworth, Chris (2012), “Local Government in United Kingdom”, **Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective** (içinde), (ed.) Angel-Manuel Moreno, 1. Baskı, Madrid, INAP, s. 663, 683.

Himsworth, Chris. (2015), **The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy**, 1. Baskı, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Hix, Simon, Abdul Noury ve Gerard Roland (2006), “Dimensions of Politics in the European Parliament”, **European Journal of Political Science**, C. 50, S. 2, s. 494-511.

Huber, Denis (1999), **A Decade That Made History: The Council of Europe (1989-1999)**, 1. Baskı, Strazburg, Council of Europe Press.

Jaglan, Thorbjørn (2019), **Ready for Future Challenges – Reinforcing The Council of Europe**, Report by the Secretary General for the Ministerial Session in Helsinki, Strazburg, Council of Europe Publications.

John, Peter ve Colin Copus (2011), “The United Kingdom, Is There Really an Anglo Model?”, **The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe** (içinde), (ed.) John Loughlin, Frank Hendriks ve Anders Lindström, 1. Baskı, Oxford, Oxford University Press.

Judt Tony, (2005), **Postwar A History of Europe Since 1945**, New York, The Penguin Press.

Karagöl, Soner (2004), “Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı”, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi (içinde), (ed.) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün, İzmir, Birleşik Yayınları, s. 152-176.

Karakaş, İsa, Mahmut Çolak (2012), “Belediyeler İçin İş Kanunu Rehberi, Ankara, **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, C.10, S.1, s. 163-182.

Kalabalık, Halil (2005), **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları.

Kalabalık, Halil (2013), **İnsan Hakları Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Karakılçık, Yusuf (2016), **Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Karanfiloğlu, Yasin (2000), **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, Ankara, Sayıştay Başkanlığı.

Karasu, Koray (2013), “Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik”, **5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu 21-23 Kasım 2011, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi**, Ankara, TBB, s. 397-429.

Kayalcı, Hüseyin (2009), “Kendi kaderini tayin kimlerin hakkı?”, **Liberal Düşünce Dergisi**, S. 54, s. 179-197.

Kavili Arap, Sultan (2018), “Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 32, S. 1 s:119-141.

Keleş, Ruşen (1972). “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S.1, s.58-75.

Keleş, Ruşen (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, s. 3-19.

Keleş, Ruşen (1998-a), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Keleş, Ruşen (1998-b), Bölge Gerçeği ve Avrupa, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 7, S. 2, s. 3-10.

Keleş, Ruşen (1999), **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad-Adenauer Vakfı.

- Keleş, Ruşen (2004), “Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi (içinde)**, (ed.) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün, İzmir, Birleşik Yayınları, s. 7-13.
- Keleş, Ruşen (2012), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 8. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi.
- Keleş, Ruşen (2020), “Yerel Demokrasiyi Merkeziyetçilik Virüsünden Arındırmak”, **Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi**, C.2, S. 1, s. 45-58.
- Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2002), “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4, s. 6-24.
- Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2013), **Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları**, 1. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi.
- Keleş, Ruşen ve Can Giray Özgül (2017), “Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **SBF Dergisi**, C.72, S.2, s. 200-313.
- Keser, Hayri ve Ayhan Akoğul (2013), “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4 S. 2, s. 105-140.
- Kessler, Adam ve Jim Tanburn (2014), "Why Evaluations Fail: The Importance of Good Monitoring", **The Donor Committee for Enterprise Development(DCED)**, Cambridge.
- Koç Taylan (2016), “Yerel Yönetimlerde Siyasal Açıdan Farklı Yerel Özerklik Uygulamaları ve Örnekleri”, **Mülkiye Dergisi**, C. 40, S.1, s. 87-109
- Kochenov, Dmitri, Magen, Amichai ve Pech, Laurent (2016), “Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU”, **Journal of Common Market Studies**, C.54 S.5, s. 1045-1049.

Köşger, Yavuz Selim ve Mehmet İlker Haktankaçmaz (2011) "Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar", **İdarecinin Sesi Dergisi**, S. 146, s. 50-53.

Kut, Görgün ve Neriman Yörür (2017), "6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek - İzmir Örneği", **Aydın İktisat Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1 s. 11-27.

Kutlu, Öner ve Selçuk Kahraman (2020), "Avrupa Konseyi'nin Türk Kamu Yönetimi Reformu Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi", **Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.12, S.2, s. 17-28.

Le Lidec, Patrick (2012), L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales? : Génalo Council of Europe. (n.d.-g). d'un projet, stratégie et arbitrages politiques, **Réformer l'intercommunalité: enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales** (içinde), (der.) Le Saout, Rémy, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, s. 21-45.

Lisney, Tim ve Andreas Kiefer, (2016). "Cooperation Between Local Authorities In Europe As A Force For Strengthening Local Democracy", (içinde) **Theoretical Foundations And Discussions On The Reformation Process in Local Governments**, (ed.) Uğur Sadioğlu ve Kadir Dede, US, Hersey: IGI Global, 85-109.

Loughlin, John, Frank Hendriks ve Anders Lindström, (2011), **The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe**, 1. Baskı, Oxford, Oxford University Press.

MacShane, Dennis (2012), "Council of Europe: The Soft Power Twin", **The World Today**, C.61, S.1, s. 16-17.

- Mahmutoğlu, Abdulkadir (2011), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, S. 471-472, s. 143-168.
- Malinverni, Giorgio (2001), “The Venice Commission of the Council of Europe”, **Ant. N. Sakkouas Publishers**, C.96, s.122-137
- Mecek, Mehmet ve Yıldız Atmaca (2020), “ Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi”, *Elektronik sosyal Bilimler Dergisi*, C. 19, S. 76, s. 2068-2087.
- Mengi Ayşegül ve Can Umut Çiner (2015), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Niteliği, Beklentiler ve Türkiye”, **Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji, Can Hamamcı’ya Armağan (içinde)**, (editör) Aykut Çoban, Ankara, İmge Kitabevi, s. 89-110.
- Moreno, Angel-Manuel (2012), “Local Government in Spain”, **Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective** (içinde), (ed.) Angel-Manuel Moreno, 1. Baskı, Madrid, Instituto Nacional de Administracion Publica, s. 599-635
- Muratoğlu, Tahir (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, S. 69 (1-2), s. 737-776.
- Nalcı Arıbaş, Nazlı (2015), “İngiltere ve Fransa’da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, C. 6, S.1, s.1-17.
- Nemec, Juraj ve Michiel S de Vries (2015), "Local Government Structure and Capacities in Europe", **Public Policy And Administration**, C.14, S.3, s.249-167.
- Nordström, Anders (2008), "The Interactive Dynamics of Regulation Exploring the Council of Europe’s Monitoring" **Europe our Common Home, Stockholm Studies in Politics** (içinde), S.125.

- Oğurlu, Ebru (2016), “Avrupa’nın Farklı Anlamları”, **21. Yüzyılda Avrupa: Riskler, Fırsatlar, Yeni Politik Tartışmalar**, (ed.) Ramazan İzol, Senem Atvur, Tolga Öztürk, 1. Baskı, Ankara, Seçin Yayıncılık. s. 25-46.
- Okutan, Çağatay (2004), “Teori ve Uluslararası Metinlerde Azınlık Kavramı” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.59, S.2, s.60-75.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak (2015), **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Bursa Ekin Yayınları.
- Ökmen, Mustafa ve Neslihan Koç (2015), "Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", **Yönetim ve Ekonomi**, C.22, S. 2, s. 551-565.
- Öncü, Ali Servet ve Erkan Cevizliler (2013), “Avrupa Bütünleşmesi İçin Önemli Bir Adım: “Avrupa Konseyi” ve Türkiye’nin Konseye Üyeliği Meselesi”, **Gazi Üniversitesi Akademik Bakış Dergisi**, C. 7, S. 13, s.15-44.
- Özer, Ahmet (1993), "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 4, s. 23-32.
- Özel, Mehmet (2004), “Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.59, S.2, s.99-126.
- Özel, Mehmet (2009), Bölgelerarası (Sınırötesi) İşbirliği ve Avrupa’da Gelişimi, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 2, S. 1, s. 70-85. 70.
- Özer, Mehmet Akif (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri, **Yerel Politikalar**, S.3 s. 97-126
- Özgöker, Uğur, Güney Ferhat Batı (2017), **Uluslararası Siyasi, Askeri ve Ekonomik ve Sosyo-Kültürel Örgütler**, 1. Baskı, İstanbul, Der Yayınevi.
- Öztürk, Zeki (2018), “Türkiye'deki Kurumların Demokratikleşmesinde Avrupa Konseyi'nin Rolü”, **Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi**, C. 1, S.1, s. 37-55.

- Palabıyık, Hamit (2011), “Gönüllülük ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Üzerine Açıklamalar”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C.9, S. 1, s. 83-114.
- Palmer, Simon (2017), “The Committee of Ministers”, **The Council of Europe: Its Law and Policies** (içinde), (ed.) Stefanie Schmahl ve Marten Breuer, 1. Baskı, Oxford Oxford University Press, s. 126-165.
- Panasyuk, Sergiy (2018), “The Term “Local Authority” in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation”, **University of Bologna Law Review**, C.3, S.1, s. 123-141.
- Parlak, Bekir (2010), **Yerel Yönetimler, Kentsel Siyaset ve Yerel Politikalar**, 1. Baskım, Bursa, Dora Yayın.
- Pasquier, Romain (2012), **Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France**, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pazarcı, Hüseyin (2015), **Uluslararası Hukuk**, 14. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Phillips, Alan (2009), "Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Advisory Committee to the Effective Participation Rights of National Minorities", **International Journal on Minority and Group Rights**, C. 16, S. 4, s. 527-537
- Pratchett, Lawrence (2004), “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’” **Political Studies Association and Wiley**, S.52, C.2, s. 358–375
- Pufleau Velasco, Monica (2016), “The impact of Parliamentary Diplomacy, Civil Society and Human Rights Advocay on EU Strategic Partners”, (içinde) **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**, Leiden, Brill, s.134-155.
- Reyan, Hakan, Ayşen Satır Reyhan (2018), **Yerel Siyaset**, 1. Baskı, Palme Yayınları, Ankara.

Ricq, Charles (2006), **Handbook of Transfrontier Co-operation**, Strazbrug, Council of Europe Press.

Ritsch, Frederick F. (1970) “Origins of The Council of Europe: Part One: The Post-War Unity Movements to the Hague Congress”, **Il Politico** (içinde), Rubbettino Editore, C. 35, S. 1 s. 69 – 94.

Royer, Aline (2010), **The Council of Europe**, 1. Baskı, Strazburg, Council of Europe Press.

Ruge, Kay ve Klaus Ritgen (2021), Local Self-Government and Administration, (içinde) **Public Administration in Germany**, (ed.) Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller Dieter Schimanke, Jan Ziekow Posdam, Posdam, Palgrave Macmillan.

Sadioğlu, Uğur (2013), “Yerelleşme Politikaları ve Türkiye Örneği”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama** (içinde), (ed.) Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, 1. Baskı, Ankara, Adres Yayınları, s. 636-669.

Salinas, Ana (2013), “Council of Europe: How Can Prevention Be More Specific?”, **Stop Mass Atrocities** (içinde), C.7, Roma, Istituto Affari Internazionali, s.45-50.

Schaffarzik, Bert (2017), “Congress of Local and Regional Authorities”, **The Council of Europe: Its Law and Policies** (içinde), (ed.) Stefanie Schmahl ve Marten Breuer, 1. Baskı, Oxford, Oxford University Press, s. 269-292.

Schefold, Dian (2012), “Local Government in Germany”, Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective (içinde), (ed.) Angel-Manuel Moreno, 1. Baskı, Madrid, INAP, s. 233-256.

Schmahl Stefanie, Marten Breuer (2017), **The Council of Europe: Its Law and Policies**, 1. Baskı, Oxford Oxford University Press,

Schwimmer, Walter (2003), “The Council of Europe and the Convention on the future of Europe”, **Rivista di Studi Politici Internazionali**, C. 70, S. 4, s. 748-751.

Sithole, Kundai (2016), “NGO-IGO Relations: Amnesty International, Council of Europe, and Abolition of the Death Penalty”, **Global Governance-Brill**, C. 22, S. 1, p. 79-97.

Sobacı, Mehmet Zahid (2015), **Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumu Özerklik Miti**, Ankara, SETA.

Soyaltin-Colella, Digdem (2020), Avrupa Birliği’nde Hukukun Üstünlüğü Krizi Üye ve Aday Ülkelere Yönelik Önleyici Politikaların Siyaseti, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 38 s. 69-85.

Spiliopoulou Akermak, Sia (1999), “Reservation Clauses in Treaties Concluded within the Council of Europe”, **The International and Comparative Law Quarterly**, C. 48, S.3, s. 479-514.

Şahin İpek, Elif Ayşe (2018), “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 20, S. 2, s. 1-19.

Şahin, Mustafa (2004), “Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (içinde), (ed.) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün, İzmir, Birleşik Yayınları, s. 124-151.

Şimşek, Duru Çiğdem (2018), “Gelişmiş Ülkelerde Cinsiyete Duyarlı Politikalar: Avusturya, Kanada ve İsveç’te Yerel Hizmet Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 27, S. 4, s.63-98.

- Şinik, Bilal (2009), “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.18 S.3, s.1-22.
- Taştekin, Abdullah ve Hasan Akça (2021), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye’nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, S. 3 (3), s. 594-609
- Toprak, Zerrin (2004), “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Felsefesinde Yerel Yönetimler”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (içinde), (ed.) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün, İzmir, Birleşik Yayınları, s. 1-6.
- Toprak, Zerrin (2010), “Toplumsal Siyasallaşmada Etkili Demokratik - İzlenebilir Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü”, **13-14 Mayıs 2010 KAYSEM**, Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları Sempozyumu, Açılış Oturumu Tebliği, Konya, s.1-11.
- Toprak, Zerrin (2014), **Yerel Yönetimler**, 9. Baskı, Ankara, Siyasal Kitapevi.
- Tunç, Hasan (2004), “Uluslar Arası Sözleşmelerde Azınlık Hakları Sorunu ve Türkiye”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.2, s.181-238.
- Türkoğlu, İrfan (2009), **Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 12, S. 21, s.259-287.
- Urhan, Vahşide Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, S. 70, s:85-102.

- Uysa, Yusuf ve Yıldız Atmaca (2018), “Türkiye’deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, C. 1, S.3, s. 411-424.
- Vizi, Balazs (2016) "Territoriality and Minority Language Rights", **International Journal on Minority and Group Rights**, C. 23, S. 4, s.429-453.
- Wassenberg, Birte (2013), **History of the Council of Europe**, Strazburg, Avrupa Konseyi Yayınları.
- Wollmann, Hellmut ve Elena Gritsenko (2011), "Local Self-Government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation", **Federalism and local politics in Russia** (içinde), (Ed.) Cameron Ross ve Adrian Campbell, Global Strategy Journal, S. 2.
- Yakar, Soner ve İsmail Orçun Gündüz (2014), "Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu", **Sayıştay Dergisi**, S. 92, s. 117-141.
- Yamaç, Müzehher (2014), “Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği” **Sosyal Bilimler Metinleri**, S.2 s. 1-22.
- Yaylı Hasan ve Refik Yalıkaya (2012), “Türkiye’de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi”, **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, C. 47 S. 2, s:65-82.
- Yazgan, Hatice (2015) “Avrupa Birliği Genişlemesinde Azınlık Koşulu: Doğu Genişlemesi ve Türkiye”, **Uluslararası İlişkiler**, C. 12, S. 47, s. 99-114.
- Yeter, Enis (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.5, S.1, s. 3-13.

Yılmaz, Gözde (2015), “Avrupa’da Azınlıklar ve Azınlık Hakları”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.14, S.2, s. 109-122.

Yılmaz, Hasan (2020), "Almanya'nın Federal ve Parlamenter Yapısının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Üzerinden İncelenmesi", **Analytical Politics**, C. 1, S. 2, s. 40-53.

Yılmaz, Zülfiye (2018), **Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı Işığında Türkiye'de Yerel Özerklik Hakkı**, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmış doktora lisans tezi, İstanbul.

Yüceyılmaz, Hilal ve Hüseyin Özgür (2019), "Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Literatürünün Analizi", **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 17, S. 4, s. 106-128.

Yüksel, Cihan (2016), "Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 71 S. 3, s. 731-756.

Zeyrekli, Sedef ve Rengül Ekizceleroğlu (2007), “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3, s. 29-48.

Uluslararası Anlaşma, Rapor ve Belgeler

W/Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi(1949), “001 - Statute of the Council of Europe” <https://www.COE.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0> (09.03.2021).

W/Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi(1980), “Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities”

<https://rm.COE.int/COERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca433> (10.02.2021).

W/Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi(1985), “European Charter of Local Self-Government” <https://rm.COE.int/168007a088> (18.01.2020).

W/Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi(1985), “Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government” <https://rm.COE.int/16800ca437> (18.01.2020).

W/Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi(2009), “Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority”, <https://rm.COE.int/168008482a> (12.01.2020).

W/Avrupa Konseyi (1997), “CG (5) 7 on Report on Local and Regional Democracy in the United Kingdom”, <https://rm.COE.int/report-on-local-and-regional-democracy-in-the-united-kingdom-26-28-may/168071af17> (16.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (1997), “Recommendation 353 on Local and Regional Democracy in the United Kingdom”, <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-the-united-kingdom-angelika-kordfelder/1680719267> (16.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (1997), “CG (4) 4 - Report on the State of Local Self-Government and Federalism in the Russian Federation - CG (4) 4”, <https://rm.coe.int/report-on-the-state-of-local-self-government-and-federalism-in-the-rus/1680719baf> (04.06.2021).

W/Avrupa Konseyi (2000), “CG (7) 7 on Report on Local and Regional Democracy in France”, <https://rm.COE.int/report-on-local-and-regional-democracy-in-france-23-25-may-2000-/168071a587> (18.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2002), “CG (9) 22 on Report on Local and Regional Democracy in Spain”, <https://rm.COE.int/report-on-local-and-regional-democracy-in-spain-14-november-2002-/168071a84f> (18.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2002), “Recommendation 121 on Local and Regional Democracy in Spain”, <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-spain-rapporteurs-mm-j-olbrycht-and-a-/1680719786> (18.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2002), “Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report”, <https://rm.COE.int/090000168092af01> (19.04.2021).

W/Avrupa Konseyi (2002), “Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report”, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

W/Avrupa Konseyi (2004), “CG(11)5 on Local and regional democracy in the Russian Federation”, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071a4f9&format=native> (04.06.2021).

W/Avrupa Konseyi (2005), “Local and regional democracy in Turkey” <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-turkey/1680719da4> (03.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2005), “Recommendation 176 (2005) on local and regional democracy in Turkey” <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-monitoring-comittee-rapporteurs/168071a590> (03.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2007), “CG32(2017)13final on Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in Turkey” <https://rm.COE.int/16806fbf0d> (12.02.2020).

W/Avrupa Konseyi (2007), “Recommendation 301 (2011) Local and regional democracy in Turkey” <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-301-2011-20th-session-of-the-co/168071a62c> (12.02.2020).

W/Avrupa Konseyi (2007), “The relationship between central and local authorities Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)”, <https://rm.coe.int/1680747fbc> (02.05.2021)

W/Avrupa Konseyi (2010), “CG(19)11 on Local and regional democracy in the Russian Federation”, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-russian-federation-institutional-c/1680718ea1> (04.06.2021).

W/Avrupa Konseyi (2011), “CG(20)6 Local and regional democracy in Turkey”, <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-cg-20-6-20th-session-of-the-con/168071a9f7> (04.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2011), “Recommendation 301 on Local and regional democracy in Turkey” <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-301-2011-20th-session-of-the-co/168071a62c> (04.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2011), “CG(20)8 on Local and regional democracy in Austria”, <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-austria-cg-20-8-20th-session-of-the-co/168071aca8> (17.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2013), “Resolution 307 (2010) REV2”, <https://rm.COE.int/090000168071a8d2> (14.04.2021).

W/Avrupa Konseyi (2013), “Recommendation 121 on Local and Regional Democracy in Spain”, <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-spain-rapporteurs-mm-j-olbrycht-and-a-/1680719786> (18.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2014), “CG(24)6FINAL on Local and regional democracy in Spain”
[https://rm.COE.int/16806fbf0dResolution%20367%20\(2014\)1](https://rm.COE.int/16806fbf0dResolution%20367%20(2014)1) (18.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2014), “CG(26)10FINAL on Report on Local and Regional Democracy in the United Kingdom”, <https://rm.COE.int/local-and-regional-democracy-in-the-united-kingdom-recommendation-ange/168071a826>
(16.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2016), “CG30(2016)06-finalon Report on Local and Regional Democracy in France”, <https://rm.COE.int/COERMPublicCommonSearchServices/Display-DCTMContent?documentId=090000168071a028> (18.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2017), “CG32(2017)13final on Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in Turkey” <https://rm.COE.int/16806fbf0d>
(12.02.2020).

W/Avrupa Konseyi (2017), “Kongrenin Öncelikleri 2017-2020”,
<https://rm.COE.int/kongrenin-onclikleri-2017-2020-priorities-of-the-congress/168075dfdd> (17.04.2021).

W/Avrupa Konseyi (2019), “CG37(2019)14final on Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul”
<https://rm.COE.int/COERMPublicCommonSearchServices/Display-DCTMContent?documentId=0900001680981fcf> (12.02.2020).

W/Avrupa Konseyi (2019), “CG37(2019)11final on Local and regional democracy in the Russian Federation”,
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/Display-DCTMContent?documentId=0900001680973ba5> (04.06.2021).

W/Avrupa Konseyi (2020), “CG38(2020)08prov on Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey” (taslak rapor)

<https://rm.COE.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-turkey-/16809cba58> (11.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2020), “CG-FORUM(2020)01-03final on Local and regional democracy in Austria”, <https://rm.COE.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-austria/16809fa67a> (17.03.2021).

W/Avrupa Konseyi (2020), “CG38(2020)11prov on A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government “ <https://rm.COE.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c> (07.04.2021).

W/Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (n.d.-e) “Avrupa’da insan haklarının garantörü olarak ulusal parlamentolar”,
<http://www.assembly.COE.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-TR.pdf> (19.11.2020).

W/Venedik Komisyonu (2011), “CDL-AD(2011)003rev-e Report on the Rule Of Law”,
[https://www.venice.COE.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.COE.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (01.04.2021).

W/Venedik Komisyonu (2013), “CDL-AD(2012)027rev Report On Democracy, Limitation Of Mandates and Incompatibility Of Political Functions”
[https://www.venice.COE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](https://www.venice.COE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e) (02.04.2021).

W/Venedik Komisyonu (2017), “CDL-AD(2017)021 On the Provision of the Emergency Decree Law N° 674 Of 1 September 2016 Which Concern the Exercise of Local Democracy in Turkey”
[https://www.venice.COE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)021-e](https://www.venice.COE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)021-e) (21.03.2020).

W/Avrupa Konseyi (2000), “Resolution 110 (2001)1 on financial relations between state, regional and local authorities in federal states Conclusions of the Moscow International Conference (5-7 October 2000)” <https://rm.COE.int/financial-relations-between-state-regional-and-local-authorities-in-fe/168071a852> (29.09.2020).

W/Avrupa Konseyi, (n.d.-i), “Definition and Limits of the Principle of subsidiarity”, Local and regional authorities in Europe, No. 55, <https://rm.coe.int/1680747fda> (20.05.2021).

W/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (ECHR) (2016), “Rules of Court”, https://www.echr.coe.int/Documents/Rule_47_ENG.pdf

W/Mevzuat Dergisi (2001), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığında Türk Yerel Yönetimleri”, Ruhi, Süleyman Aydemir, C.4, S. 45, <https://mevzuatdergisi.com/>

Yasal Düzenlemeler:

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, **Resmi Gazete**, 9.11.1982.

“Devlet İhale Kanunu”, **Resmi Gazete**, 10.9.1983

“ Terörle Mücadele Kanunu”, **Resmi Gazete**, 12.04.1991

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Resmi Gazete**, 3.10.1992.

“Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, **Resmi Gazete**, 23.7.2004.

“ İl Özel İdaresi Kanunu”, **Resmi Gazete**, 04.03.2005.

“Mahallî İdare Birlikleri Kanunu”, **Resmi Gazete**, 11.06.2005.

“Belediye Kanunu”, **Resmi Gazete**, 13.7.2005.

“Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” **Resmi Gazete**, 22.03.2008.

“İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, **Resmi Gazete**, 15.7.2008.

“Kent Konseyi Yönetmeliği”, **Resmi Gazete**, 8.10.2006.

“On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulmasıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” **Resmi Gazete**, 06.12.2012.

İnternet Kaynakları

Almanya Anayasası (n.d.),

<https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/constitutional-issues/constitutional-issues.html#:~:text=The%20current%20version%20of%20the,the%20Federal%20Republic%20of%20Germany.&text=The%20Basic%20Law%20was%20adopted,t he%20state%20until%20German%20reunification> (27.05.2021).

Almanya Anayasa Reformu, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0578 (01.07.2021).

Avrupa Konseyi (n.d.-a), Yapı, COE, <https://www.COE.int> (18.01.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-b), Budget, COE, <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget>
(17.01.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-b), Bütçe, <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget>
(17.01.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-c), Bakanlar Komitesi, <https://www.coe.int/en/web/cm>
(28.04.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-d), Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, <https://www.echr.COE.int/>
(29.01.2021).

Avrupa Konseyi (n.d.-e), Parlamenterler Meclisi, <https://pace.COE.int/en/> (28.04.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-f), Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi,
<https://www.COE.int/en/web/congress> (18.01.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-g), Sözleşmeler,
<https://www.coe.int/en/web/conventions/home?desktop=true> (18.01.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-h), Venedik Komisyonu, <https://www.venice.COE.int/>
(28.04.2020).

Avrupa Konseyi (n.d.-i), Bağımsız Uzmanlar Grubu,
<https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie-> (27.01.2021).

Avrupa Konseyi (n.d.-j), İnsan Hakları Komiserliği,
<https://www.COE.int/en/web/commissioner> (29.01.2021).

Avrupa Konseyi (n.d.-k), Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı,
<https://www.coe.int/en/web/ingo/home?desktop=true> (29.01.2021).

Avrupa Konseyi (n.d.-l), AYYÖŞ İzleme (Carta Monitor Web Sayfası),
<https://www.congress-monitoring.eu/en/> (18.01.2020).

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (n.d.), <https://www.ccre.org/> (28.01.2020).

Fransa Anayasası (n.d.)

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI0000006527579/ (23.04.2021).

Fransa İçişleri Bakanlığı (n.d.), <https://outre-mer.gouv.fr/> (23.04.2021).

Larousse (n.d.), <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais> (20.10.2020).

Rusya Anayasası (n.d.), <http://duma.gov.ru/en/news/28748/> (27.05.2021).

TBMM (n.d.), https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (24.04.2021)

<http://www.mfa.gov.tr/data/Terminoloji/uluslararası-iliskiler-terminolojisi-turkce-ingilizce-frans%C4%B1zca.pdf> (20.10.2020).

https://www.mfa.gov.tr/no_-153_-13-mayis-2015_-avrupa-konseyi-ak_-butcesine-en-fazla-katki-saglayan-ulkeler-arasina-girmemiz-hk_.tr.mfa (08.04.2021).

<https://www.mfa.gov.tr/avusturya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (26.06.2021).

https://www.ab.gov.tr/files/Sozluk/glossary_for_the_european_union.pdf (20.10.2020).

<https://www.tbb.gov.tr/> (20.01.2020).

<https://www.fuen.org> (20.04.2021)

https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf (03.05.2021).

<https://www.haberturk.com/sanliurfa-haberleri/68114797-kayyum-belediyelerinde-yeni-donemkayyumlarin-yonettigi-halfeti-viransehir-ve-bozova-resmen> (03.05.2021).

<http://ka-der.org.tr/zorunlu-ama-sadece-31-tane-var/> (03.05.2021).

<https://www.evrensel.net/haber/426920/turkiyede-siginma-evleri-ve-kapasiteleri-yetersiz> (03.05.2021).

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Introduction.aspx> (01.07.2021).



ÖZET

AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ REFERANS BELGELERİNİN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER MEVZUATINA ETKİSİ

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından 1949 yılında Avrupa Bütünleşmesini sağlamak amacıyla kurulan Avrupa Konseyi, Avrupa kıtasında demokrasi, hukukun üstünlüğü ve İnsan Hakları’nı savunurken, çatısı altında kurulan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın izlenmesi başta olmak üzere yerel ve bölgesel demokrasinin sağlanması için çalışmalarını yürütür. Bu çalışmada, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin sürdürdüğü Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın izlenmesi misyonu referans belgelerinin Türkiye’deki yerel yönetimler mevzuatına olan etkisi incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde temel kavramlar açıklanmış ve Avrupa Konseyi ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi açıklanmış; ikinci bölümünde Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın dayandığı esaslar ele alınarak örnek ülke incelemelerinde bulunulmuş; son bölümünde ise Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bünyesinde hazırlanan referans belgeler Türkiye açısından değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonuç bölümünde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve yerel yönetimler mevzuatı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın izlenmesi misyonu kapsamında incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel demokrasi, yerel özerklik.

ABSTRACT

THE IMPACT OF THE REFERENCE DOCUMENTS OF THE COUNCIL OF EUROPE OF CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES ON LOCAL AUTHORITIES LEGISLATION IN TURKEY

The Council of Europe, founded in 1949 to guarantee European integration following World War II, to uphold democracy, the rule of law, and human rights on the European continent, while the Congress of Local and Regional Authorities established under its umbrella that seeks to ensure local and regional democracy, particularly in accordance with the European Charter of Local Self-Government. In this study, the impact of the reference documents of the monitoring mission of the European Charter of Local Self-Government, maintained by the Congress of Local and Regional Authorities, examined on the legislation of local governments in Turkey. In the first part of the study, the basic concepts were explained, as well as the Council of Europe and the Congress of Local and Regional Authorities; in the second part, the principles on which the Congress of Local and Regional Authorities and the European Charter of Local Self-Government are addressed, and sample country studies are conducted. In the last section, the reference documents approved by the Congress of Local and Regional Authorities were examined in terms of Turkey's legislation system. Within the scope of the thesis, the Constitution of the Republic of Turkey and the legislation of local governments were discussed within the scope of the mission of monitoring the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, the European Charter of Local Self-Government, local democracy, local self-government.