-Heinrich Hoffschulte, "Avrupa Birliği (taslak) Anayasası'nda Yerel Özerklik 2002–2003 Yılları Arasındaki "Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu"nun (ve Haziran 2004'deki AB Hükümet Başkanları Konferansı'nın) Sonuçları", Çev, Bülent Duru, Ruşen Keleş'e Armağan, IV. Kitap: Yerellik ve Politika, Der. Ayşegül Mengi, İmge, Ankara, 2007.

Avrupa Birliği (taslak) Anayasası'nda Yerel Özerklik

2002-2003 Yılları Arasındaki "Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu"nun (ve Haziran 2004'deki AB Hükümet Başkanları Konferansı'nın) Sonuçları

Heinrich Hoffschulte[1]

Çev. Bülent Duru

Avrupa'nın önde gelen yerel yönetim birlikleri, giderek büyüyen sorunlarla başa çıkabilmek ve ortaya çıkan yeni durumlar karşısında uygun bir tutum takınabilmek için, yalnızca yerel yönetimlerin rolleri, gelecekteki durumları, ulus devletlerde ve Avrupa Birliği'nde örgütlenmesi üzerine düşünüp onu yeniden tanımlamakla kalmıyor, aktif siyasal görüşmeler yoluyla değişimi hızlandırmaya da çalışıyor.

Almanya'daki belediyelerin mali açıdan yoksullukları kesinlikle söz konusu durumun bir gerekçesi olabilir;[2] ama yazımızın konusunu bu oluşturmuyor. Ne yazık ki bu sorunda bile, uzun zaman boyunca Avrupa boyutunun göz ardı edildiği ve önemsenmediği not edilmelidir. İç tartışmalarımızda ve eyaletlerin yerel yönetim belgelerinde, **"Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın açık biçimde çiğnenmesinin,**[3] (Almanca'da EKC biçiminde kısaltılan, Avrupa Konseyi'nin 1985 tarihli "Avrupa Yerel Yönetimler Şartı")[4] federasyon, eyaletler ve bölgelerce neredeyse görmezden gelinmesi de bunu doğrulamaktadır. Bundestag ve Bundesrat'ın kararlarıyla Federal Cumhuriyet'in 1986'da onayladığı Şart, devletimiz için **anayasa ile eşdeğer konumdadır**; yerel yönetimlerin özerkliğinin mali boyutu, oldukça genel bir anlatımla olsa da, anayasada güvence altına alındığı gibi yasal olarak da korunmuştur. **Avrupa Konseyi**, birkaç yıl önce Strazburg'daki yerel meclisin (Yerel ve

[1] Avrupa CEMR'nin (Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Avrupa Bölümü) ilk onursal başkan yardımcısı, CEMR Almanya şubesinin başkan yardımcısı, Westphalian Wilhelm, Münster Üniversitesi okutmanı.

[2] *Städtetag'ın* şu raporlarına bakınız. [The, Städtetag, Almanya'nın büyük kentlerinin oluşturduğu en önemli birliklerden biridir.] "Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern" (Yerel Mali Reform Başarısızlığa Uğrarken) ve oldukça ayrıntılı "Gemeindefinanzbericht" (Yerel Yönetimler Mali Raporu), "Der Städtetag", Volume 9/2003.

[3] Bu konunun arka planı, gelişimi ve ayrıntıları için Bkz., "Handbuch der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung" (Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı El Kitabı), B. Schaffarzik, Stuttgart (*et al.*) 2002. (800 sayfa!)

[4] Almanya'da 22 Ocak 1987 tarihli yasa tasarısı ile onaylandı, *Bundesgesetzblatt*, (BGBl, Almanya Resmi Gazetesi) 28.1.1987, II. S.. 65 *vd.*, Avrupa Konseyi'nin resmi dilleri olan İngilizce, Fransızca özet metni ve resmi Almanca çevirisi için Bkz. *(BGBl*) Ek1, Schaffarzik, s. 661 vd.

Bölgesel Yönetimler Kongresi -CLRAE- içinde) hazırladığı bir raporda, Niedersachen Mahkemesi'nin eyalet bütçesini iptal eden anayasal kararından söz ederek, Almanya'da **yerel bağımsızlığın uğradığı erozyonu** eleştirmiştir; herkese açık olan söz konusu Raporun[5] dili de oldukça anlaşılırdır. Federal Maliye Bakanı, daha sonra, oldukça ürkekçe ve kaçamak bir biçimde, eyaletlerin sorumluluğuna göndermede bulunarak konuyu CEMR'nin başkanına iletmiştir.[6] Sözlere dayanan bu masatenisi oyununu yerel yönetimlerin özerkliğine karşı gösterilen sorumsuzluğun üzücü bir işareti olarak değerlendiriyoruz.

Yine de, Almanya'da kaynak aktarımları konusunda uzun süreden beri verdiğimiz mücadelede tanık olduğumuz, mali açıdan önemli kararların çoğunlukla **Federal Hükümet ve eyaletler arasında "belediyelerin aleyhine" bir uzlaşma** ile alınması durumu, bana, Brüksel'deki AB Anayasa Konvansiyonu görüşmelerinde, bunun AB'de de yaşanmaması için, yerel yönetimlerin işlevini ve korunmaları gereğini vurgulama fırsatını vermiştir.

Geçtiğimiz aylarda hiçbir şeyin bu konuya bakışı yakın zamanda değiştirmeyeceğini öğrenmek zorunda kaldık: Yerel yönetimler bir kez daha, Almanya'da umut verecek temel bir reform yapmak için Hükümetin eyaletlerle birlikte oluşturduğu "Federalizm Komisyonu"ndan dışlandı. Bütün protestolarımız sonucu değiştirmedi: Eğer yasalaşırsa, bunun ne anlama geldiğini birlikte göreceğiz!

Böyle bir geçmişe karşın, **Anasaya Konvansiyonu**'nun, Mart 2002'den Temmuz 2003'e kadar neredeyse 18 ayı bulan görüşme döneminde, yerel yönetimlerin işlev ve hakları üzerine vurgularda bulunması, neredeyse **küçük bir mucize**dir.

Yerel Yönetimlerin AB Anayasa Konvansiyonu'ndan Beklentileri

"**Geleceğin Avrupası Konvansiyonu**", Avrupa'nın yerel yönetimler ailesi için **büyük beklentilerle** birlikte **Mart 2002'de** işe başladı: Yaklaşık **455 milyon yurttaşıyla** Avrupa Birliği ortak bir anayasaya doğru önemli adımlar atmalıydı. Yine de çoğu kimse için sonucun ne olacağı bir soru işareti olmaya devam ediyor.

"Konvansiyonda hiç kimse yerel yönetimler için beklemiyor". Bu söz, Konvansiyon henüz, yerel yönetimler ve bölgelerle ilgilenecek bağımsız bir çalışma grubu oluşturma kararını almadığı sırada, yerel özerkliği güvence altına alacak adem-i merkeziyetçi bir Anayasa için çalışırken yöneltilmiştir. Ancak bu durum, Mart 2002'de Konvansiyon'un görevleri onaylanırken, taslak anayasa için AB Konvansiyon masasına somut öneriler getirmemizi önleyememiştir.

Avrupa, kentler, belediyeler ve bölgeler ailesinin ve "**Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Konseyi**"nin (CEMR), öteden beri dile getirdiği, Avrupa Birliği Antlaşması'nda ve anayasa hukukunca da içerilen istemleri, **yerel yönetimlerin kendilerini yönetmelerine** ve yerel özerkliğine dayanmaktadır. Yakınlarda, Maastricht Antlaşması'nda (1992)[7] **yerellik**[*]

[5] Recommendation 64 (1999) "on the situation of local [government] finances in the Federal Republic of Germany. Önceki ve daha genel: "Organization and workings of local and regional democracy in Germany" (situation in 1998), ISBN 92-871-3847-8.

[6] Federal Maliye Bakanı Eichel'den o zamanki CEMR Almanya şubesi başkanına bir mektup.

[7] Maastricht Antlaşması'nın 3b maddesi, sonra –Amsterdam Antlaşması altında metinler birleştiği için- Roma Antlaşması'nın 5. maddesi.

(subsidiarity) ve **orantılılık** (proportionality) ilkelerinin kabul edilmesinden beri, tartışma derinleşti, hatta daha da ciddileşti.[8] Konu öyle önemliydi ki, Konvansiyon görüşmelerinin başında, oybirliği ile ilk (!) çalışma grubunun bu konuyla ilgilenilmesi kabul edildi ve aynı zamanda, yalnızca üye ülkelerin değil, bölgelerin ve yerel yönetimlerin rollerinin gündeme getirilmesinde de başarı sağlandı.

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR)

CEMR, Avrupa çapındaki başlıca yerel yönetim ve bölge birliklerinin gereksinimlerini, bir talepler dizisi biçiminde uyumlaştırma başarısını gösteren, 100.000'in üzerinde kamu kurumu ile AB'de yerel yönetimlerin, bölgelerin –ve Konvansiyonda AB[9] aday ülkeleri olarak temsil edilen ülkelerin- çıkarlarını temsil eden en büyük birliktir.[10] Doğal olarak, bu durum, önerilerin sürdürülebilir olmasının önemini artırmıştır: Bütün birlikler Konvansiyon'a 2002 Mayısı'ndan önce "**AB'nin Yerel Yönetimleri ve Bölgelerinin İşlevlerine Anayasal Önem Vermek**" başlığını taşıyan ve Birlik Antlaşmalarındaki ilkelere dayanan bir öneriler dizisini içeren, ortak bir çalışma belgesi hazırladılar.[11]

Konvansiyon Başkanlığı'nın yanıtı olumluydu. AB Bölgeler ve Yerel Yönetimler Komitesi, "CoR", en önemli hedeflerini Sonbahar 2002'deki yanıtında kabul ederken, Avrupa Parlamentosu 14 Haziran 2003'de karar aldı. **Taslak Anayasa**'nın ilk 16 maddesi Konvansiyon'a 6 Şubat 2003'de sunuldu. Yalnızca bunlarla ilgili olarak Başkanlıkça toplanan ve Konvansiyon'da tartışılan 1.100'ün üzerinde değişiklik önerisi vardı. Aynı yöntem taslak Anayasanın diğer bölümleri için de uygulandı.

Yerel Yönetimlerle İlgili Kararlara Genel Bir Bakış

---

[*] "Subsidiarity" sözcüğü, hizmetlerin yurttaşlara en yakın yönetim birimince görülmesini anlatmaktadır. "Hizmetlerin yerinde görülmesi", "hizmette halka yakınlık" gibi karşılıkları bulunsa da, anlatım akışını bozmamak için "yerellik" sözcüğünün kullanılması uygun görülmüştür. (Çevirenin Notu)

[8] Bkz. Hoffschulte "Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen – zur Rolle der vierten Ebene in der Europäischen Union" (Avrupa'da Yerel ve Bölgesel Bağımsızlık-Avrupa Birliği'nde dördüncü düzeyin rolü üzerine), Knemeyer (Edit.) "Europa der Regionen – Europa der Kommunen" (Bölgelerin Avrupası-Yerel Yönetimlerin Avrupası), Nomos-Verlag, 1994, p. 135 vd, burada özellikle şu bölüme Bkz. "Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Bağımsızlığını Güvence Altına Almak için Dört Yol", aynı kaynak, s.155 vd.; Hoffschulte "Kommunalpolitik in Europa" (Avrupa'da Yerel Siyaset), "Kommunen für Europa – Europa für Kommunen" (Avrupa için Yerel Yönetimler-Yerel Yönetimler için Avrupa), Recklinghausen 1989, s.7-23 ve "Europa – Maastricht – Städte und Gemeinden" (Avrupa-Maastricht–Kentler ve Mahalleler), "EUROPA kommunal" 3/1992, s. 294 vd.

[9] En büyüğü CEMR olan bu birliklerin diğerleri: AeR (Avrupa Bölgeler Asamblesi), AEBR (Avrupa Sınır Bölgeleri Birliği), CPMR (Avrupa Periferik Deniz Bölgeleri Konferansı) ve EUROCITIES (Avrupa'nın en büyük kentlerinin oluşturduğu bir ağdır, Almanya'dai *Städtetag*'da CEMR ile birlikte resmi bir ortaktır.

[10] "Working Document of the European Associations Representing Local and Regional Authorities" (Joint Requirements Paper by the European Municipal and Regional Associations, published on 23rd October 2002, "Giving Constitutional Recognition to the Role of Local and Regional Authorities in the European Union").

[11] Konvansiyon Başkanlığı'nın ilk oluşturulan taslağı (Anayasanın) için Bkz. Hoffschulte's contribution "Giscards Perlenschnur – der Verfassungsentwurf des EU-Konventspräsidenten" ("Giscard's String of Pearls - the Draft Constitution by the EU Convention Presidents"), "EUROPA kommunal", Volume 6/2002 (November 2002), s. 230/231.

Temmuz 2003[12] ortasında Konvansiyon'un taslağı sunması ve 25 üye ülkenin Hükümet Başkanları Konferansı'nın 18 Haziran 2004'de[13] onaylama antlaşmasını kabul etmesinden sonra, **yerel yönetimlerin, özellikle de Avrupa CEMR'nin, yerel ve bölgesel önerileri açısından kurulan dengeyi** şöyle sergileyebiliriz:

1.AB Konvansiyonu'nun Yerel Yönetimler ve Bölgeler İletişim Grubu

İlk başta, Avrupa yerel yönetimler ve bölgeler birliklerinin, Konvansiyon'un içinde, "AB örgütlenmesinde yerel yönetimlerin ve bölgelerin işlevleri" ile ilgilenecek **özel bir çalışma grubu** oluşturma isteği kabul görmedi. Konvansiyon, diğer birliklerden ve örgütlerden çok sayıda isteğin gelmesinden çekindi. Konvansiyon Başkanlığı, yine de yerel yönetimlerin istem ve önerilerine odaklanacak, yerel yönetimler ve özellikle en büyük birlik olarak CEMR'in katılımıyla, **yerel yönetim ve bölge birlikleri için bir "iletişim grubu" oluşturdu.** İlişkileri yürütecek kişi olarak, Konvansiyon'un başkan yardımcısı **Jean-Luc Dehaene'a,** teknik konularda Avrupa CEMR'nin eski genel sekreteri **Elisabeth Gateau** yardım etti. İletişim grubu, yerel yönetimlerle ilgili kararlar için önemli bir araç oldu ve bütün Konvansiyon tarafından dikkate alındı.

2.AB Birincil Mevzuatının İlk Kez Yerel Yönetimlerin Bağımsızlığını Kabul Etmesi

AB tarihinde ilk kez, **"yerel ve bölgesel özerk yönetim" açık bir biçimde** taslak Anayasa'da yer aldı. Anayasanın ilk bölümünün **I-5 maddesinde**, konu, "Birlik ve üye ülkeler arasındaki ilişkiler" başlığı altında ele alındı.[14]

> **"Birlik, Anayasadan önce,[15] üye ülkelerin ve bölgesel/ yerel yönetimleri de dahil olmak üzere, siyasal ve anayasal yapılarından miras kalan ulusal kimliklerinin eşitliği gerçeğine saygı gösterecektir."**

Böylece AB, **Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**'nın (1985, Avrupa Konseyi) yol göstericiliğinde, **yerel yönetimlerin özerkliğine saygı duyma ve tanıma** yolunu seçmiş oldu. Bununla birlikte bu Şart AB'de, günümüzde bütün (!) üye ve aday ülkelerin imzalamış oldukları bir ortak müktesebat[16] olarak kabul edilmiştir.[17] CEMR bunu, geleceğin

[12] 18 Temmuz 205 tarihli tam metni Avrupa Konvansiyonu tarafından 16 dilde yayınlandı: "*Draft*: Agreement on a CONSTITUTION FOR EUROPE", Office for Official Publications of the EU, Luxemburg 2003, (Almancası için: ISBN 92-78-40195-1)

[13] Aralık 2003'deki "AB Zirvesi"nde üye ülkelerin yetki sorunları için ilk girişim başarısızlıkla sonuçlandı. Ama konumuz açısından daha önemli olan, Hükümet Başkanları Konferansı'nın, anlaşmanın, yerel yönetimlerin ve bölgelerin, bir olumlu istisna dışında -sonra açıklanacak- kamu hizmetlerini (*Daseinsvorsorge)* sunması ile ilgili hükümlerinde bir değişiklik yapmamasıydı.

[14] Artık, çok sayıda makale ve alıntı, "Conference of Representatives of the Governments of the Member States" on 29th October 2004 in Brussels (Doc.: CIG 87/2/04 – Rev 2) kaynağını değil, Federal Government's Press and Information Office of November 2004'ü temel alıyor.

[15] Konvansiyon'un taslağı ile karşılaştırıldığında, hükümetler, "anayasadan önce, üye ülkelerin eşitliği" ibaresi ile burada yalnızca üye ülkeleri vurguladılar. Üye ülkelerin eşitliğine yapılan bu vurgu, görüşmelerde "Dört Büyüklerin" (Fransa, Almanya, Büyük Britanya ve İtalya) kendilerine dezavantaj sağlamalarından korkan küçük ve daha çok da orta boy ülkelere verilen bir ödündü.

[16] Yazar, ilk kez (İspanya hükümetinin gönderdiği - daha sonra ülkesinin Dışişleri Bakanı olan ancak Konvansiyon üyeliği devam eden- Ana de Palácio başkanlığında toplanan) Konvansiyon'un yerel yönetimler

Anayasası'nda, Şart'a özel bir göndermede bulunan, Almanca'da "gemeinsamen Rechtsstand" olarak geçen, AB'nin "ortak hukuku" olarak görmek istemektedir. Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosu'nda, Napolitano Raporu'ndaki bir öneri, 14 Ocak 2003'de temsilcilerin onayını alamadı. Yine de, **bölgesel ve yerel yönetimlerin**[18] **özerkliğinin** somut biçimde vurgulanması konusunda genel bir kabul Konvansiyon'da göz önünde bulunduruldu. Konvansiyon, Avrupa Parlamentosu'nda dile getirilen bu düşünceyi izledi ve 25 hükümet bu sonucu olumlu bularak Haziran 2004'de onayladı.

3.Ulusal Kimliğin Yerel Yönetimlerin Özerkliğini İçermesi

Şubat 2003 tarihli taslak, CEMR tarafından önerilen noktaları, 9. paragrafın 6. paragrafında biraraya getirmede başarılı oldu; buna göre AB (yasama ve diğer organları) **ulusal kimliklere** ve temel yapılarına, **"kamu yönetiminin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde örgütlenmesi de dahil olmak üzere"**, özellikle siyasal ve anayasal yapılarına **saygı duyacaktır.** Bu, 1992 Maastricht Anlaşması'ndan[19] beri istenen bir formülasyondur ve ilk kez yaşama geçirilmesi, FRG'nin önceki başkanı **Roman Herzog** önderliğindeki ilk AB Konvansiyonu tarafından geliştirilen Temel Haklar Şartı'nın[20] önsözü ile mümkün olabilmiştir. Kuşkusuz Şart bugüne değin biçimsel açıdan hukuksal bir değere kavuşamamıştır, ama gelecekteki Anayasa'nın önemli bir parçası olacaktır. CEMR, Şubat'ta tekrar, Temel Haklar Şartı'na (yukarıya bakınız) giriş bölümündekine uygun bir anlatımın da **Anayasa'nın girişine eklenmesi** gerektiği biçimindeki istemini daha yüksek sesle duyurdu. Yine de, artık teknik olarak, yalnızca "kamu yönetimi örgütlenmesi" üzerine değil, aynı zamanda **(saygı duyulan) ulusal kimliğin "temel siyasal ve anayasal yapısının" bir parçası olarak,** bölgesel ve yerel yönetimler üzerine kurulu olan, şimdiki anlatım biçiminin daha değerli olduğunu kabul etmek gerekir. Dikkatlice incelendiğinde **her iki versiyonun taslak** Anayasa'da bulunduğu görülecektir; Konvansiyon, Temel Haklar Şartı'ndan sonra, metin hakkında yeni tartışmaların yaşanmaması için (ve

---

iletişim grubunda, 10 Haziran 2002'de duyduğu, formel, bir ölçüde de aşırı yetkilendirme anlamları içeren bu sözü kasten kullanmıştır. Yine de, 15 AB üyesi ülkeden 13'ü ve yine 13 aday ülke zaten Avrupa Konseyi'nin Şartı'nı onaylamıştı; yalnızca Fransa ve Belçika'nın onayı gerçekleşmemişti. Ancak, her iki ülke de içerik olarak şartın ilkelerini izlediğinden, hukuksal bir terim olan, müşterek müktesebat/**acquis communautaire** (ortak edinim) sözünü kullanabiliriz. Bu düşünce, Konvansiyonun kapılarının söz konusu konulara, başlangıçta beklenenden daha fazla açılmasına yardımcı olmuştur.

[17] Bugün, eksik tek resmi onay, AET'nin ve şimdiki AB'nin kurucularından birine yani Fransa'ya aittir.

[18] Bkz. "Report on the role of regional and local authorities in European integration" from the Committee for Constitutional Matters of the European Parliament (**Giorgio Napolitano**, A5-0427/2002), **14 Ocak 2003'de AP'de** büyük bir çoğunlukla kabul edilen son versiyon. Rapor, kendi işleyiş sürecine bir yanıt arayan AeR'nin önerilerini büyük ölçüde kabul etmektedir. Bu Rapor, (AeR/CdR 237/2002 fin), AdR'nin 20/21 Kasım 2002'deki, **Lord Tope** (İngiltere) başkanlığında toplantısında önerildi ve kabul edildi. Daha önce yazar, neredeyse CEMR'nin ortak istemlerinin kabul edilmesini başarmıştı. Bu yüzden, CEMR, bu tarihten itibaren, Konvansiyon'un daha sonraki aşamalarında, AP'nin 14.01.1994 tarihli önerilerini geliştirebilecekti.

[19] Bkz. H. Hoffschulte, "Municipal and Regional Independence in Europe of the Regions – On the Role of the Fourth Level in the European Union", Knemeyer (Edit.) "Europe of the Regions – Europe of the Municipalities", Baden-Baden 1994, s. 135 vd., 157 (3. Başlık).

[20] Avrupa Konseyi'nin Nice'de, 7 Aralık 2000'deki buluşması sırasında (15-1=14 zamanında) AB'nin devlet ve hükümet başkanlarının, 2.10.2000 tarihinde resmi bir dille beyan ettiği (Britanya'nın yer almadığı) "Avrupa Birliği'nin Sivil Özgürlükler Şartı"nın girişinin 3. paragrafı şöyle demektedir: "**Birlik, üye ülkelerin ulusal kimlikleri ile kendi yetkileri altındaki ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki**… örgütlenmelerle birlikte, Avrupalı bireylerin kültür ve gelenek farklılıklarını dikkate alarak (paragraf 2'de geçen) bu değerlerin korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunacaktır. (CHARTA 4473/00 – Convent 49 of 11.10.2000, in ABl. C 364 of 18th December 2000).

zaman sorunundan dolayı) bilinçli olarak virgülüne bile dokunmadan taslağın ikinci bölümünü tamamladı.

4. Yerellik ve Orantılılık İlkelerinin Güçlendirilmesi

Madde I-11 (Birliğin yetki ve eylemleri ile ilgili III. Başlık'ta), yerellik ve orantılılık ilkelerini, Maastricht Antlaşması'na (m.3b, m. 5 TEC) göre daha da güçlendiriyor. Bu, hafife alınamayacak bir kazanımdır: AB'de, olağan bir durum ve çarpıcı bir eğilim olarak öteden beri gözlenen merkeziyetçilikle savaşımda bulunmak üzere, çok sayıda kapsamlı rehber belge ve yönergenin hazırlanmasında başvurulan (Konvansiyonda "yoğunluk" olarak adlandırılan) **en önemli ölçüt olan yerellik ve orantılılık ilkeleri**, Anayasa'da aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

> **"(3) Birlik, yerellik ilkesi altında, özel yetki alanına girmeyen alanlarda, üye ülkelerce, merkezi, bölgesel ya da yerel düzeylerde yeterince başarılı biçimde yerine getirilemeyecek, ölçek ya da söz konusu eylemin etkileri açısından Birlik düzeyinde daha iyi sonuç alınabilecek faaliyetleri gerçekleştirecektir.**
>
> **Birlik kurumları, yerellik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkındaki Protokol'de ayrıntıları gösterilen yerellik ilkesine başvuracaklardır. Ulusal parlamentolar, bu Protokol'de gösterilen yönteme göre söz konusu ilkeye uyum sağlayacaklardır.**
>
> **(4) Orantılılık ilkesi altında, Birlik eyleminin içeriği ve biçimi, Anayasa'nın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan sınırları aşmayacaktır…"**

Bu ilkelerin, -1992 Maastricht Antlaşması'nda olduğu gibi- (her birinin kendi paragrafı ile birlikte) Anayasal Antlaşma'da birlikte ve birbirini tamamlar biçimde sergilendiğini vurgulamak gerekir. Bu, –daha önce anıldığı gibi- Konvansiyon'un tamamen yerelliğin güçlendirilmesine odaklanan **I. Çalışma Grubu görüşmelerinin** en önemli sonuçlarından biridir (aşağıya bakınız). Üye devletler ve kurumları sürekli olarak Brüksel'in yol gösterici düzenleme ve belgelerinin "**yoğunluğundan**" yakınmaktadırlar. İngiliz arkadaşlarımız ise burada Konvansiyon görüşmelerine egemen olan bir formül olan, "yoğunluk"tan, kuralların fazlalığından, söz etmektedirler. AB'nin yönetici kurumlarının, bu yüzden, düzenli olarak ve yoğun biçimde, ulusal, bölgesel ve yerel uygulamaların mümkün olan en fazla özgürlük alanıyla güvence altına alınmasını sağlamaya yönelik herhangi bir kuralın, "anayasal hedeflere (!) ulaşmak için **gerekli düzeyde**" sınırlandırılıp sınırlanmadığını izlemeleri gerekmektedir. Bu, aşağıda açıklanan "erken uyarı" –ve yerel koruma sisteminin- çok önemli olmasının nedenidir: Şikayetler, taslak Anayasa hükümleri altında "ex ante" ve "ex post"(olaydan önce ve sonra) izlenebilmektedir.

5. Önceden Danışma ve "Erken Uyarı Sistemi"

Yerellik ve orantılılık ilkelerinin gelecekte yaşama geçirilmesi, yasama etkinliklerinde ve AB programlarının kararlarında "**erken uyarı sistemi**" çerçevesinde düzenlenen **önceden danışma** yoluyla mümkün olabilecektir. Bu, yerel yönetimlerin ve Avrupa'nın önde gelen birliklerinin uygun zamanda ve daha iyi biçimde bütünleşmelerini de sağlayacaktır. Anayasal konum kazanacak bu protokolün ilk sayfalarında, Komisyona, herhangi bir yasama önerisinde

(!) bulunmadan önce, **eyleme geçilmesi istenen konunun bölgesel ve yerel boyutlarını değerlendirme** konusunda danışmalarda bulunma yükümlülüğü getirilmiştir (Protokolün 2. maddesi). Bu, AB hukukunun uygulandığı yerlerde, yurttaşlara Avrupa Birliği için (Avrupa) Birliği benimsemelerinde yardımcı olacaktır. Bu bakımdan, başlangıcından beri, Komisyon'un, önerilerini, **"yerellik ve orantılılık ilkeleri ışığında değerlendirmekle**" yükümlü olduğu açıktır. "Her bir yasama önerisi, yerellik ve orantılılık ilkeleri ile uyumlu olduğuna ilişkin ayrıntılı bir açıklama içermelidir." Ve benim bunu güçlendirmeye yönelik önerim, **mali sonuçlarının** da (önerinin mali etkisi) eklenmesi olacaktır. Alman belediyeleri çok sık biçimde, parlamento üyelerinin "Mali Sonuçları: Yok" yazılı notlarla yanlış yönlendirilmeleri sonucunda, federal hükümetin ya da eyalet yasa koyucularının kararların sonuçlarını değerlendirmede başarısız olmasının sıkıntısını çekiyorlar. Konvansiyon Başkanlığı'nın "İletişim Grubu"nun (belediyeler için) ve onun "yerellik" çalışma grubunun bu alanda başarı için çırpınıp durmaları bu olumsuz gelişmeyi çarpıcı biçimde yansıtmaktadır.

6. Avrupa Adalet Divanı'nın Subsidiarity İlkesi'nde Yeni ama Sınırlı Rolü

CEMR bu bağlantıyı yetersiz bulmaktadır; "**yerellik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkındaki Protokol",**[21] üye ülkelerin parlamentolarının Komisyon'un önerileri üzerine görüşlerini bildirmelerinde, çok yüksek olan, **salt çoğunluğu** getirmek istemektedir. Komisyon, eğer ulusal parlamentoların üçte biri, konuya ilişkin görüşlerini iletirse, önerilerini yeniden düşünmek zorunda kalacaktır. Ancak taslaklarını değiştirmek zorunda değillerdir, yalnızca "yeniden değerlendireceklerdir". Bu, ulusal parlamentolar ve üyeleri açısından çok yüksek bir eşik, ancak yerel yönetimler ve bölgeler açısından umut veren bir orandır. Yine de, **Avrupa Adalet Divanı'na yapılacak şikayetlerin**, artık salt çoğunluğa bağlı olmaması bunu biraz hafifletmektedir. Eğer söz konusu şikayetler ulusal yönetimlerce **süzgeçten** geçirilerek gönderilecekse, yerel yönetimlerin kaygıları çok az biçimde yansıtılacaktır; ulusal hükümetler Bakanlar Konseyi'nin üyesi olduğu için, deneyimler, yerel yönetimlerin, özellikle güç geçen uzlaşmaların ardından (muhtemelen yerel yönetimlerin ve bölgelerin aleyhine) kendi karar ve düzenlemeleri hakkında Bakanlar Konseyi'ne başvurmakta güçlük çekeceklerini göstermektedir.

Şimdiki taslağa göre, Anayasa'nın yerellik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkındaki Protokolü, Eğer parlamentoları **ve gerçekten her bir meclis gerçekten böyle bir işlemin gerçekleşmesine karar verirse** (Bkz. Protokolün 7. maddesi), geleceğin Anayasası konuyla ilgili ulusal (anayasal) yasa koyucuya bağlı olacaktır. Bu, örneğin Almanya'daki federal devletler gibi, yasama gücüne sahip olan bölgeler için de kabul edilebilir görünmektedir. Gerçekte, ilk başta, en azından yasama gücüne sahip olan her bir bölge için bireysel başvuru hakkı istemişlerdi, ama bu istek Konvansiyon'da sert bir direnişle karşılandı ve sonuç olarak başvuru hakkının kullanılması yalnızca ulusal düzenlemelere bırakıldı. (**Alman Parlamentosu** gelecekte **her bir 16 federal devletin** Avrupa Adalet Divanı'na başvurabileceğini kabul etmelidir ve diğerleri buna razı olmalıdır; sonra bu durum ulusal hukuka geçirilerek söz konusu başvuruların her bir *eyalet* tarafından yapılabileceği yönünde yeterli güvence sağlanmalıdır).

Bu taslağa göre, yerellik ilkesi ağır yara almış olsa bile, **yerel yönetimlerin kendilerinin** yapacağı başvurular **kabul edilemez**. Konvansiyon, şikayetlerin Avrupa Adalet Divanı'nın

[21] Protokol daha önceki metinlere dayanmaktadır ve şimdi güncelleştirilmiş Anayasa Antlaşması'nın bütünleşik bi parçasıdır. Bu yüzden yürürlüğe girmesi durumunda, gelecekteki Anayasanın bir parçasını oluşturacaktır.

çalışmalarını kilitleyecek ve yasama programını aksatacak kadar çok olmasından çekinmiştir. Bu açıdan, haklarını nesnel bir biçimde kullanma ve **yerel özerk yönetimi koruma** işi parlamentolara ve ulusal meclislere bağlı olacaktır. Yine de, en azından Almanya'da, ulusal yasama meclisinin (yasal!) çalışmaları (örneğin Maastricht Antlaşması'nın girişinde) doyurucu olmaktan uzak bulunmaktadır.

Bir diğer **önemli sınırlama**, Konvansiyon'un, gelecek başvuruları mümkün olduğunca en aza indirme amacı ile ilgili olarak yaptığı görüşmelerde ortaya çıktı: CEMR'nin uyarılarına karşın, **orantılılık ilkesine** saygının, dar anlamda, en azından yerellik ilkesi kadar önemli olduğu, Protokolün 7. noktasının yalnızca yerellik ilkesinin şikayetlere dayanak noktasını oluşturacak ihlalleri sıralamış olduğu ve orantılılık ilkesinin, yukarıda ayrıntılı bir biçimde incelenen, yasama çalışmaları ve (yoğun) kuralları koruyabileceği, bir kez daha metne geçirilmedi. Bu, görülebildiği ve ayrıntılardan çıkarılabildiği kadarıyla, açık biçimde yalnızca bazı Konvansiyon üyelerinin niyetiydi. Diğer yandan, ilerleyen görüşmelerin tümünde, orantılılık ilkesi sürekli olarak yerellik ilkesinin bir parçası olarak algılandı, hatta protokolün 7. noktasının aynı biçimde yorumlanması bile bir sorun ortaya çıkarmadı. Başkan **Giscard d'Estaing**'in, her iki ilkenin uygulanması için, Anayasa Antlaşması ve protokolle korunacağını belirtmesi bu yüzdendir.[22] Yine de, bu sorunun masaya yatırılması **Avrupa Adalet Divanı'nın kararına** bağlı olacaktır; en azından, orantılılık ilkesinin ağır biçimde çiğnenmesinin son çözümlemede yerellik ilkesinin de çiğnenmesi anlamına geleceğinden kuşku yoktur.

7. Gelecekteki Anayasa'da Bölgeler Komitesi (CoR)

"**Bölgeler Komitesi**"[23], Anayasaca kabul edilecek ve açıkça tekrar I-32'maddede "Birliğin danışma kurulları" olarak geçeceklerdir. Bu bölgesel ve yerel yönetimler komitesi, tümüyle, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu için danışma işlevlerine kavuşacaktır (m. I-32, f.1). En fazla 350 üyesi bulunacak ve bir bölge ya da yerel yönetiminin seçimini kazanmış ya da siyasal açıdan seçilmiş bir topluluğun üyesi olan (m. I-32, f.2) temsilcilerden oluşacaktır. Komitenin üyeleri herhangi bir zorunlu yönergeye bağlı olmayacaklar (f.4) ve kendi bölgesel ya da yerel meclislerinin ve hatta (basitçe) kendi yönetimlerinin isteklerini yerine getirme zorunlulukları bulunmayacaktır. Ve "Birliğin genel çıkarlarını korumaya yönelik görevlerini yerine getirirken (Komite üyeleri gibi) tümüyle bağımsız olacaklardır (f.4). "**Bölgeler Komitesi**"nin oluşumu, üyelerinin atanması (Bakanlar Konseyi tarafından, ulusal öneri listelerine dayanarak, beş yıllığına), yetkileri ve çalışma biçimi Anayasal Antlaşma'nın III. bölümünde ayrıntılı biçimde açıklanmıştır (m.III 386-388).

8. Güçlendirilmiş Bölgeler Komitesi'nin Bireysel Başvuru Hakkı

Bölgeler Komitesi'nin, yerellik ilkesinin ihlali ile ilgili yasama etkinliklerine karşı **eyleme geçme hakkına sahip olması** konusunda uzun tartışmalardan sonra Konvansiyon'un aldığı karar da aynı derecede önemlidir (başvurma koşulları **Anayasa Protokolü'nün 7. maddesinde** açıklanmıştır). Bu, CEMR'nin, ortaklarının ve bizzat **Bölgeler Komitesi'nden** gelen isteme yanıttır. Yine de, belediyeler geleneksel olarak üyelerin çoğunluğunu

[22] Giscard d'Estaing at the session of the Policy Committee of the European CEMR (CEMR/CCRE in Martina Franca (Apulia) on 30th October 2003.
[23] Bkz. 1992 Maastricht Antlaşması m.198 a-c, 2 Ekim 1997 Amsterdam Antlaşmasından beri, Roma Antlaşması m.263-265.

oluşturduğundan, **Bölgeler Komitesi'nin** ulusal parlamentoların gelecekte yerel özerkliği sınırlandırıcı eylemlerinin düzeltilmesi görevinde başarılı olacağının umulduğunu belirtmek gerekir.

9. AB'nin "Katımcı Demokrasi" İlkesi ve Birliklerle Daha Yakın İlişki

"**Katılımcı Demokrasi İlkesi**" başlığı altında, "**Birliğin Demokratik Yaşamı**" ile ilgili VI. Başlığın 1. bölümünün I-47 maddesi, AB'nin yönetim organlarını, "yurttaşları ve temsilci birlikleri, bütün alanlarda Birlik eylemleri hakkında bilgilendirme ve açık biçimde görüş alışverişinde bulunma olanağı tanıma" ile yükümlü kılmaktadır (f.1). Böylesine hoş bir anlatımın herhangi bir geçerliliğinin olmadığı ve AB'yi dev bir "chat" sistemine götüreceği söylenebilir. Yine de, AB'nin yönetici organları, m.I-47, f.2'de "**temsilci birliklerle** ve sivil toplumla **açık, saydam ve düzenli bir iletişimin kurulacağını**" ve 3. paragrafta AB Komisyonu'nun, "Birliğin eylemlerinin tutarlı ve saydam olmasını sağlamak için ilgili taraflarla görüş alışverişinde bulunacağını" belirtmişlerdir. Bu hüküm, gelecekte Avrupa yerel yönetim birlikleri ve CEMR tarafından, yerellik ilkesine saygı gösterilmesini sağlamak ve yerel/bölgesel yönetimleri güçlendirmek için, **Komisyon'un Beyaz Kitabı'nda önerilen görüş alışverişinin** gerçekleştirilmesini istemek ve bu ilkeleri AB'nin adem-i merkezileşmesine katkıda bulunacak biçimde uygulamaya sokmak için kullanılabilir.

10. Kamu Yararına İlişkin Hizmetlere Yönelik Bir Düzenleme Tehlikesi Önlendi mi?

Haziran 2003'den sonra, neredeyse son dakikada, **merkezileşme yönünde düzenleme tehlikesinin**, Başkanlık çok geç bir aşamada Anayasa Antlaşması'nın III. Bölümünü gözden geçirirken, Konvansiyon'un taslağına sızdığı görüldü. Bu düzenlemenin ele aldığı konulardan biri, III-122. maddedeki ekonomik kamu yararına ilişkin hizmetlerdi (önceden m.16 idi, sonra **18 Temmuz 2003 tarihli metinde m. III-6 oldu**). Konvansiyon'un **Temmuz 2003**'deki uzatma haftasının son oturumunda, m.III-6'de değişiklik önerisi Konvansiyon üyelerine sunuldu. Doğal olarak, Konvansiyon'un oturumların sonunda görüşmek zorunda olduğu konular, kurumlar üzerine yapılan tartışmalarca gölgelendi, çünkü Selanik'deki AB Zirvesi'ne kadar bir anlaşma sağlanması olanaklı değildi: Burada **AB yasama organını güçlendirme yönünde** bir eğilim belirdi, oysa önceki görüşmelerde, bu konu açık biçimde dışarıda bırakılmıştı. Daha da kötüsü, "bu ilke ve koşullar Avrupa yasaları tarafından belirlenir" biçimindeki bir anlatım, çerçeve durumlara göndermede bulunacak ve söz konusu yetkilerin, taslak Anayasa'nın I-14'deki "**ortak yetkiler**"de değil, 13. maddesindeki "münhasır yetkiler"de düzenlenmesine yol açacaktı.

Avusturyalı ve Alman belediye birlikleri (CEMR içindeki), bu yüzden, **beklenmedik biçimde eklenmiş olun söz konusu ifadenin** çıkarılmasını ya da uygulamasının yalnızca ulusal düzeydeki hizmetlerle sınırlanmasını ve sınır ötesi nitelik taşımayan, iç pazara yönelik **belediye hizmetlerinin** dışarıda bırakılmasını defalarca talep ettiler. Başbakan *Teufel* (Baden-Württemberg Eyaleti) hemen bu tehlikenin farkına vardı ve AB Konvansiyonu'nun kapanış oturumunda bu bölümün silinmesi için başvurdu, o an için bu ciddi tartışmalara yol açmadı. Sonra, parlamentolarının onayına gereksinimleri olan, **devlet başkanları konferansının üyeleri bile**, örneğin Avusturya Başbakanı Schüssel ve Bavyera Avrupa İşleri Bakanı da, Konvansiyon'da gerekli tartışmalara yapılmadan gece yarısı sızan bu ifadenin silinmesini istediler. Belediyeler ve önde gelen birlikler, diğer hükümetleri bu yönde ikna edebileceklerini

umuyorlardı. Her durumda, bölgelerin ve belediyelerin bu kamu hizmetlerini –*Daseinsvorsorge*-[24] görme kapasiteleri, toplumsal ve siyasal açıdan uygun görülen yerlerde bağış ve ödenekler yoluyla, bu hizmetleri kendileri sunmaya ya da dışarıdan almaya kendilerinin karar verebilmesi için güçlendirilmeliydi.[25] Tek yanlı olarak serbest ticarete ve rekabete odaklanan "önceki" AET'nin çok eskilere dayanan geleneğinin terk edilişini simgeleyen bu **paradigma dönüşümü**, yeni Anayasada "**toplumsal pazar ekonomisi**"[26] ilkesinin kabul edilmesiyle 2003 yazında AB Konvansiyonu'na makul bir çözüm olarak görünecekti.

Son çözümlemede, hükümet başkanları konferansı, 2003'ün sonundaki görüşmeleri sırasında, tartışmalı maddeyi silecek zaman bulamadı. Yine de, 18 Temmuz 2004'deki toplantılarında, Hükümetlerin son oturumunda bu istek kısmen göz önünde bulunduruldu. Böylece, AB'nin yetkileri şimdi, "üye ülkelerin yetkilerini zayıflatmadan, ilkeler, koşullar ve özellikle de ekonomik ve mali koşullar" ile sınırlanmış oldu. Ve -bu bağlamda-, yukarıda anılan I-5 maddesi, **üye ülkeleri**, "**bölgesel ve yerel yönetimler de dahil olmak üzere**, temel siyasal ve anayasal yapılarından miras kalan ulusal kimlikleri" ile birlikte tanımlamıştır. Artık III-122 maddesi şöyledir: "Birlik ve üye ülkeler, kendi yetki alanlarında ve Anayasa'ya uygun biçimde, bu hizmetleri, ilkeler ve koşullar, özellikle de ekonomik ve mali koşullar temelinde, işlevlerini yerine getirecek biçimde görülmesini sağlayacaklardır". Avrupa yasaları bu ilkeleri ve koşulları, bu tür hizmetleri görmek, kimin sunacağını belirlemek ve mali kaynak sağlamak için, anayasaya uygun biçimde, üye ülkelerin yetkileri sınırlandırılmadan, belirleyecektir. (Yeni ifade italik yazılmıştır) Eğer burada, Anayasa Antlaşması'nın I-11 maddesinin 4. paragrafı ile açıklanan orantılılık ilkesinde, istenenin ne olduğuna biraz daha yakından bakılırsa, Birliğin hiçbir eylemi "Anayasanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olanın ötesine geçmeyecektir" ifadesiyle sorunun bir ölçüde çözülmüş olduğu görülüyor. Bunun nasıl gerçekleşeceğini ve yaşama geçirileceğini ileride göreceğiz. Komisyon, çok geniş bir kitleyi ilgilendiren bir öneri getirip "hizmetlerin serbestçe dolaşımı yönünde" bir düzenleme gerçekleştirdiğini iddia ettiğinde, Avrupa Adalet Divanı'na başvurmak belki de ilk olanaklardan biridir.

11.Sınır Ötesi işbirliği ve Belediyelerin Ortaklığı

Yerel yönetimlerden yana olanlardan bazıları, geleceğin Anayasa Antlaşması taslağının, **sınırötesi işbirliği** ve/veya **belediye ortaklığını** (**twinnings**) sağlama yönündeki özel hükümleri sağlamada başarısız olmasından da yakınmaktadırlar. Bu, benim de AB

[24] Almanca'da, 1930'lu yıllarda, yurttaşların gündelik işlerinde temel öneme sahip olan su, elektrik, gaz gibi yerel ve bölgesel nitelikli belediye hizmetlerini ifade eden "*Daseinsvorsorge" terimi* Verwaltungsrechtler (kamu yönetimi ve hukuku uzmanı) Forsthoff ile birlikte aslında AB'nin diğer dillerinde bilinmemektedir. Bu terim yabancı bir sözcük olmasına rağman, çok hızlı bir biçimde tartışmalara, ilgili bir Almanca terim olarak uyarlandı. Bu sözcüğün anlamına en yakın sözcük, hala (devletin ve yerel yönetimlerin) kamu hizmetleri anlamına gelen, Fransızca "*services publiques*"dir (çoğul!).

[25] Zirveden önce, 28 ülkenin (15+10+3) dışişleri bakanları, 2003 Kasımı'nın sonlarında, Taslağın III, 6 maddesinin son cümlesi için Avusturya hükümetinin verdiği alternatif bir öneriyi kabul ettiler: "Avrupa yasaları bu ilke ve durumları, hizmetlerin sunumunda, örgütlenmesinde ve mali kaynak aktarılmasında Anayasaya uygun biçimde hareket ederek, üye ülkelerin yetkilerini sınırlamadan belirleyecektir."

[26] AB Anayasası için yeni ve siyasal açıdan temel öneme sahip olan bu hedef (yada değer?) –bütünüyle gerçek dışıdır- bugüne değin taslak Antlaşma'nın kamu bilincinde yer bulamamıştır. I. Bölümde, "Birliğin Hedefleri" başlığı altında yer almaktadır: "Birlik, dengeli ekonomik büyüme, fiyat istikrarı ile tam istihdam ve toplumsal ilerlemeyi amaçlayan, **rekabetçi bir toplumsal pazar ekonomisine** dayanan sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için çaba gösterecektir…"

Konvansiyonu'na sunduğum, Avrupa yerel yönetimler ailesinin ve birliklerinin istemlerinden biriydi. Söz konusu gereksinim, acil ve yerinde bir istem olarak ortaya konuldu, çünkü geçtiğimiz yıllarda **Avrupa Komisyonu**, şimdiye değin, AB bütçesinden yerel yönetimler arasında sınır ötesi işbirliği ile ilgili mali destek sunmasına dayanan hiçbir Antlaşmanın bulunmadığını belirtmişti.

Ne yazık ki, belediye ortaklığını, genel ifadelerle de olsa, Antlaşma'ya alma isteği yaşama geçirilmedi. Olanaklı olduğunca az ve öz bir Anayasa yapmak için bir araya gelen Konvansiyon katılımcılarına bu istek çok somut ve ayrıntılı göründü. Sonuç olarak, yerel yönetimlerin istemlerini güncelleme ve uygulama işi bir kez daha **Avrupa Parlamentosu**'ndaki bütçe görüşmelerine kaldı. Parlamento, geleneksel olarak her iki konuyu da yurttaşlara yakınlıklarının bir **ifadesi** olarak değerlendirmekte ve yerel yönetim ile bölgelere, Avrupa'da tabana dayandıkları ve birlikte çalışmanın temelini oluşturdukları için kaynak aktarmaktadır. Belki de, Parlamento ve Bakanlar Konseyi arasında bağı güçlendirme yönünde bir anlaşma olduğuna yönelik bazı yeni işaretler varken, bu da bir başarı olarak değerlendirilebilir.

Konvansiyon, taslak Anayasa Anlaşması'ndaki sınır ötesi işbirliğini bölümünü şöyle güçlendirdi: "Ekonomik, toplumsal ve topraksal uyum" üzerine III.3 bölümünün III-220 maddesinde, AB, "farklı gelişme düzeylerine sahip bölgeler arasında ve dezavantajlı bölgelerin az gelişmiş yerlerindeki arasındaki eşitsizlikleri azaltmak" amacını ortaya koymaktadır. Ve konuyla ilgili 3. fıkraya göre, "ağır ve sürekli sorunlar yaşayan bölgelere… ve adalar, sınır ve dağlık bölgelere özel ilgi gösterilecektir. Bu, sınırdaki bölgelerin başvurabilecekleri bir hükümdür.[27]

Hükümet Başkanları Konferansı "Yerel Yönetimler" Konvansiyonu'nun Elde Ettiği Sonuçları Boşa Çıkarıyor

İzin verirseniz, Anayasa Sözleşmesi'nin ve onu izleyen hükümetlerarası konferansın, yerel yönetimlere ilişkin olarak ulaştığı sonuçlara kısaca göz atalım! Laeken'de (Aralık 2001), "Geleceğin Avrupası Konvansiyonu"na yönelik kaygıları giderebilecek, **onaylanmış bir Avrupa Anayasası taslağının** olanaklı olduğuna inanılmıştı. Aslında, Maastricht Antlaşması'ndan (1992) bu yana, **yerel yönetimler**, **güçlü bir etki yaratıp, istek ve önerilerinin gerçekleştirilmesinde başarılı oldular**; sözcüğü sözcüğüne her istediklerini kabul ettiremeseler de, genel olarak istemleri karşılandı. Konvansiyonda, **muhalefet** engelini aşmak için, **çok sayıda hükümetle** iletişim kurmak ve böylece onların zirvede ikna olmalarını sağlama olanağı bulunamadı. Anayasa Konvansiyonu'nun görüşmeleri sırasında, ulusal hükümetlerin diğer konulara ve geleceğin Anayasası'nın hedeflerine ilişkin çok sayıda sorunu bulunuyordu; ancak bu sorunlarla arka plana itilen taslağın yerel yönetimler ve bölgeleri ilgilendiren bölümleri olduğu gibi kaldı. Bu çok önemli bir başarıydı.

Elde Edilen Sonuçların Almanya'da Yaşama Geçirilmesi Üzerine Notlar

[27] Anayasa Antlaşması'nın İngilizce metninde, (federal hükümetin Almanca çevirisindeki gibi), yalnızca "sınır bölgeleri" (border regions) değil, "sınır-kesen bölgeler" (cross-border regions) terimi de geçmektedir. Bu da kesinlikle, "sınır-aşan bölgeler" (trans-border regions) anlamına gelmektedir!

Bazı devletlerin Anayasa Antlaşması'nı onaylama sürecinde güçlük yaşıyor görünmesine karşın, (2005 Sonbaharı'ndan beri iki partili geniş bir koalisyondan oluşan) yeni Alman Hükümeti Antlaşma'nın bir gün, 25 üye devlet tarafından onaylanacağı yönünde bir beklentiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum, onay sonrası, bütün üye ülkelere yapılan izlemelerin pek çok açıdan sorunlar ortaya çıkaracağını göstermektedir. Konuyu yerel ve bölgesel yönetimler açısından ele aldığımızda, Anayasa Antlaşması'nın, bütün ülkelerdeki ve bu arada çok eski ve görece güçlü bir yerel yönetim ve yerel özerklik geleneği bulunan Almanya'daki belediyeleri (ve bölgeleri?) derinden etkileyebilecek oldukça ilginç sonuçları bulunduğunu görülecektir.

Eğer bu Anayasa **Almanya'da** yürürlüğe girerse **tamamen yeni sorun alanlarıyla** karşı karşıya kalacağız. Bu durum, **önde gelen yerel yönetim örgütleri** açısından daha da geçerlidir: Eğer, yerellik ve orantılılık ilkelerinin ihlali ile yerel özerkliğe zarar verilirse, AB'nin yeni çalışma yöntemine göre yerel yönetimlerle ilgili konuları kim temsil edecek ve **erken uyarı sisteminin** gelecekte danışacağı kişiler, yani, Komisyon'un taslaklar hakkında başvuracağı kişiler kimler olacak? Ve *Bundestag* ya da *Bundesrat* (Alman Parlamentosunun iki meclisi), -şimdi yerel yönetimleri de koruduğu açıkça ilan edilen- yerellik ilkesi, AB'nin işlemleri ya da yasama etkinlikleri ile ihlal edildiğinde, Avrupa Adalet Divanı'na başvurabilecek mi?

Bana göre, ileride güncellenmek zorunda olan, geleceğin AB Anayasası'na dayanan bir yasal düzenlemenin, yani "Avrupa Birliği Konularında, Federal Hükümet ve Eyaletler Arasında İşbirliği Sağlanmasına ilişkin Kanun"un (Almanya'da **EUZBLG**) çıkarılmasına ilişkin ulusal bir anlaşmaya, muhtemelen yakın bir gelecekte, gereksinim duyulacaktır. Avrupa Anayasası'nın yürürlüğe girişi ile **Avrupa Birliği konularında *Bundestag* ve *Bundesrat'ın* işbirliği içinde olması**, özellikle yerel yönetimler ve bölgelerin çıkarlarının korunması ile ilgili konularda çok büyük önem kazanacaktır (Bkz. 23.madde ve 45 GG, 1949'dan bu yana Alman Anayasası olarak adlandırılan Temel Kanun). Bunun da ötesinde, artık Bundestag, m.45 GG'deki anlatımıyla, AB Konvansiyonu'nun, "**Bundestag'ın haklarını tanımak… Avrupa Birliği'ne doğru giderken**" biçiminde formüle ettiği, **ulusal parlamentoların (iki meclisleriyle birlikte) doğrudan ve bağımsız biçimde katılımını** sağlayacak biçimde değiştirmek, dışında, federal hükümetin karar alma sürecini etkilemeye çalışmamaktadır.

Bu, Temel Kanun'un **45. maddesinin** gelecekte bugünkünden çok daha farklı bir öneme sahip olacağı anlamına gelmektedir… 45. maddedeki ifadenin yalnızca, "federal hükümete karşı Bundestag'ın hakları"na değil, daha çok, AB ile doğrudan ilişkilerde Parlamento'nun (yeni) haklarına yönelik olması ve AB yasama sürecindeki "erken uyarı sistemi"nin zaman cetvelinin kısalığından ötürü, Bundestag'daki "**Avrupa Birliği İşleri Komitesi**"nin bu görevi üstleneceği söylenebilir. Bu yüzden, eğer Alman Anayasası'nın 45. maddesinde bir değişiklik olmazsa, Avrupa Birliği'nde ulusal parlamentoların rolü ile ilgili olarak, AB Anayasası ve AB Anayasal Protokolü hükümleri doğrultusunda, Bundestag'ın yeni rolüne uyum sağlayacak biçimde yetkilerini yeniden tanımlamak ve değiştirmek gerekecektir.

Aynı durum **Bundesrat'ın (Almanya Federasyonu'ndaki 16 eyaletin hükümetlerini temsil eden ikinci meclis) Avrupa Birliği işlerinde** işbirliğini sağlaması ile ilgili 50 GG maddesi için de geçerlidir. Kuşkusuz Alman eyaletlerinin, eyaletlerle ilgili anayasa bölümleriyle değil, özerk yönetimin güvence altına alınması ile ilgili yerel yönetimlere ilişkin konuları düzenleme işi ile ilgilenmeleri istenmektedir. Henüz, AB konusunda bu durum yapmacık bir saygıdan

öteye gidememektedir. Öte yandan, gerçek durum tam bunun tersidir. Bölgeler Komitesi'ndeki bütün Alman makamlarından, orada üye kentlerinden, yerel yönetimlerinden ve bölgelerinden söz ettikleri için, belediyeleri kaldırmaları istenmiştir. Söz konusu **kusur** bizi özellikle EUZBLG'nin 10. maddesine yöneltmektedir. Çok farkına varılmayan bu maddede şöyle denmektedir: "Avrupa projelerinde, yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin, yerel yönetimlerin iş ve hizmetlerini görmesi hakkı güvence altına alınacak ve çıkarlarının korunması sağlanacaktır." Yeni AB Anayasası ışığında, federal hükümet ve Alman eyaletlerinin sırtına binen yük beklenmedik bir önem kazanmıştır.

Bu, yalnızca bölge (ya da eyaletin) işlerini korumakla ilgili değil, geleceğin anayasasında yerel yönetimlerin özerkliğini korumakla da ilgili olduğundan, son dönemde, **MP Teufel**, bu çıkarlar için açık bir biçimde AdR'de de ve AB Konvansiyonu'nda mücadele etmektedir. Bölgeler Komitesi'nin eski başkanı ve NRW'in (Nordrhein-Westfalen) Avrupa işlerinden sorumlu bakanı Prof. **Damneyer** (şimdi emekli) Bölgeler Komitesi'nin gözlemcisi olarak atanması Bölgeler Komitesi'nde ve Konvansiyon'da yerel yönetimlerin lehine oldu ve o da sevindirici biçimde aynı yönde hareket ederek devreye girdi. Bu, bize umut verecek ve Almanya'da yerel yönetimler ailesinden duyulacak aşağıda değinilen kaygılar için sürdürülmesi gereken, **EUZBLG**'nin **10. maddesi ruhunda bir dönüm noktasıdır**. İyi bilinen, **28. maddenin 2GG paragrafı**, federal hükümeti ve Alman eyaletlerini, "kendi sorumlulukları altındaki, yerel çıkarla ilgili bütün konuları, yasa hükümleri doğrultusunda düzenlemekle" yükümlü tutmaktadır. Ve 28. maddenin 3. paragrafında şöyle dendiği bilinmektedir: "**Federal Hükümet**, Alman eyaletlerinin temel haklarını, Anayasa ile 1. ve 2. fıkralardaki hükümler çerçevesinde düzenlemesini **güvence altına almıştır**."

Federasyonun üstündeki bu yükümlülük güvencesi açık biçimde yalnızca **federal hükümeti** değil, örneğin, eğer AB kararlarında düzenleniyor ise Bakanlar Konseyi'ni de (ve üye ülke hükümetlerinin ipleri elinde tuttuğu Avrupa Konseyi'nde) kapsamaktadır. Yine de federal hükümetin üstündeki güvence yükümlülüğü ileride ulusal parlamentoları da içerecektir; bizim örneğimizde, bu yüzden, "**Avrupa Birliği işlerine**" ilişkin olarak, **45. madde GG altında *Bundestag* ve 50. madde GG altında *Bundesrat***, 2006 Avrupa Anayasası'nca anılacak bütün durumlarda (Bkz. Taslağın, m.I-11, f.2 ve m.I-18, f.2 ve ekli protokol) yani, yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri ile ilgili standart belirleme ve bölgelere mali kaynak aktarma gibi diğer AB önlemleri ile ilgili belediye sorunları ve yerel yönetim işlerinde yükümlülük altındadır.

Bu açıdan, "federal hükümet ve Alman eyalet yöneticilerinin Avrupa Birliği işlerinde işbirliğine gitmeleri konusunda **uyuşmaları**" sonucunda, EUZBLG'nin 29 Ekim 1993'de yürürlüğe girmesiyle (bir kez 8 Haziran 1998'de değişiklik yapılmıştır), **yerel yönetimlerin çıkarlarının** güvencesi olan EUZBLG'nin 10. maddesi konusunda bir adımın bugüne değin **sessiz bir biçimde** atılması söz edilmeye değerdir. Bu ayrıca, Maastricht Antlaşması'nın giriş hükümlerinin, oldukça yüzeysel ve **ciddiye alınmayacak** olduğu yönündeki izlenimi doğrulamaktadır.

Bu, yerellik ve orantılılık ilkelerinin güçlenmesi ile bağlantılı olarak, ulusal parlamentoların, **Bundestag, Bundesrat**'ın ve federal hükümetin **gelecekte önemini** koruması açısından sürdürülemez görünmektedir. **AB'nin** yoğun biçimde gerçekleştirdiği **yasal düzenlemelerinin** etkili biçimde göz önünde bulundurulmasını sağlayacak "**erken uyarı sistemi**"nin devreye girmesinin ve herşeyin ötesinde, **Avrupa Adalet Divanı'nın yargı**

denetimi kurmasının, önemli araçlar olarak değerlendirilebileceğinden kuşku yok; ancak, gereksiz biçimde, yerel ve bölgesel özerk yönetimi, yurttaşlara yakınlık ilkesini, yerel ve bölgesel esnekliği sınırlandıran merkezileşme yönünde girişimler, yerellik ilkesini ihlal edebilir.

Özet

Yurttaşlarımız, "Avrupa İnsanları" (Temel Haklar Şartı'nın önsözü ve şimdi Anayasa Antlaşması'nın II. Bölümü, hala çoğul kullanıyor ve "Avrupa insanları"ndan söz ediyor), 455 (2004) ve **yakınlarda 500 milyon yurttaşıyla**, yalnızca onlara "daha yakın bir Birlik"i kabul edeceklerdir. (Bunlar, söz konusu Şart'ın girişinin başında kullanılan cümlelerdir.) Bu da ancak, yurttaşların istemiyle ve daha da önemlisi Komite'nin yasama çalışmalarıyla ve AB'nin "performansı"nın, ulusal, bölgesel, yerel gerçekliğin farklılığına ve mümkün olduğunca yurttaşların ve yerel yönetimlerinde özel durum ve ilgilerine saygı duymasıyla; "**yani yurttaşa mümkün olduğunca yakın durmakla**" gerçekleşebilecektir" (yakınlık ilkesi). Birlik Antlaşmalarında da bu tür bir anlatım biçimi kullanılmıştır. Avrupa Birliği'nin anılan çeşitliliğe gereksinimi bulunuyor; bu yüzden, olanaklı olduğunca güçlü ve bağımsız yerel özerk yönetim, bizim "**4 düzey Avrupa"mızdaki** yurttaşlara en yakın yönetim birimidir.

Yerel ve bölgesel özerk yönetimle ilgili sorunları ele alan Taslak Anayasa Antlaşması'nın, tatmin edici nitelikte olduğu ve 2002'nin ilk aylarındaki başlangıç tartışmalarında beklenenden daha iyi durumda bulunduğu söylenebilir. Bu, AB'deki yaklaşık 100.000 yerel yönetim birimi için bir sorun değil; uğraşılması gereken bir konu: Yerel yönetimler, Taslak Anayasa'yı, yalnızca, AB'nin günlük işlerinde ve yönetim organlarında, Anayasa kurallarının kendilerini ilgilendiren konularda yerine getirilişine ilişkin gelişmeleri gözlemlemek için değil, AB'nin karar alma sürecinde etkili rol oynamak için de bir olanak olarak görüyorlar. Şimdi, **yerellik ve orantılılık ilkelerinin açık bir biçimde** taslak Anayasa'da yer alarak (commensurateness) yüksek politika düzeyindeki bütün merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini kapsaması, AB'nin eski merkeziyetçilik ilkesi temelinde gelişen ulus devletlerindeki çok sayıda yapının daha sürdürülebilir biçimde değişmesini sağlayacaktır; bu durum, **üye devletler, onları oluşturan eyaletler ve/veya bölgeler** için de aynı biçimde geçerlidir. Bu, aynı zamanda **Avrupa Konseyi'nin**, 1985 yılında ilan ettiği, 24 üye ülkenin (şimdi 25) kabul edip onayladığı ve Fransa'nın 25. taraf olarak katıldığı, **Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın** gereklerinin yerine getirilmesi için de bir olanak oluşturmaktadır…

Bir diğer etkileyici tartışma, 2004 yılının ilk aylarında, Avrupa kentleri ve yerel yönetimlerinin Versay'da, (Fransa), Avrupa Konseyi'nin 1985 yılındaki Şartı'nın öncüsü biçiminde değerlendirilebilecek ve o dönemdeki temel talepleri, yukarıda değinilen yerel (ve bölgesel) özerklik ve yerel yönetimler lehine hükümleri bulunan taslak Anayasa tarafından da paylaşılan, "Versay Şartı"nın 50. yılını kutlamak için toplanmaları sırasında yaşandı. Pek çok açıdan, taslak Antlaşma ile yerellik ve orantılılık ilkeleri hakkındaki ek Protokol'deki ayrıntılı hükümler (erken uyarı sistemi, Avrupa Adalet Divanı'na başvuru ve diğerleri), Avrupa Konseyi'nin Şartı'na göre önemli bir ilerlemeyi simgeliyor. Bu tartışmalar, geniş biçimde kabul gören ve Avrupa Konseyi'nin 46 üyesinden 41'i tarafından onaylanan Şart'ın modernleştirilmesini hızlandırabilir. Bu en önemli Sözleşme'den yirmi yıl sonra, ulusal hükümetlerin Anayasal Antlaşma konusunda uyuşmaları, yerel yönetimleri ve özerkliğini

korumanın daha kapsamlı nedenlerinin bulunduğunu göstermektedir. Acaba bu durum, gelecekte, Avrupa Konseyi'nin Şartı'na modernleştirici eklemeler yapılmasına yol açacak mı?

Bugünkü Anayasa Antlaşması'nda kabul edilen yerel özerklik ve yerel yönetimlerle ilgili ilkeler nasıl yaşama geçirilecek ve daha da ötesi, yukarıda değinilen Protokol, ulusal anayasalara ve yasal düzenlemelere nasıl uyarlanacak? **Bu kez yeni bir tartışma başlamaktadır**. Ve AB ile kurumlarını (ya da organlarını) yerel özerkliğin genişliği ve çeşitliliğine saygı duyma yükümlülüğü altında bırakan Anayasa Antlaşması'nı imzalayan **25 üye** ve **üç aday ülkenin** hiçbiri, eğer ciddiyetle izlenirse, Konvansiyon'daki ve Antlaşma'da aynı tartışmaların ve (iyi!) gelişmelerin sürdürülmesinden kaçamayacaktır. Dürüst olmak gerekirse: Şimdi, yerel özerklik ve yönetimin korunması için, Anayasa Antlaşması'nda üzerinde anlaşmaya varılan, işbirliği, iletişim ve diğer araçların düzeyi, pek çok açıdan imzacı ülkelerin şu anki gerçek durumlarından çok daha ötededir. Bu, belki de, yerel yönetimlerin modernizasyonu ve kapasitelerinin güçlendirilmesi yönündeki uzun ve önemli sürecin bir başlangıcıdır…

Arzu edilen sonuca ulaşmanın zaman alacağı gerçeği, her ulusun giderek "daha yakın bir Birliğe" doğru yöneldiği Avrupa için, yerelliği ve yakınlığı sağlama konularında da geçerlidir. AB'nin taslak Anayasa Sözleşmesi'nde yerel ve bölgesel özerklik lehine korunan bütün bu gelişmeler için, yerellik ilkesinin şaşırtıcı biçimde güncellenmiş bir anlatımını içeren **Dante**'nin **Monarşi**'sinden (I, 14) yapılacak şu alıntı önsöz oluşturabilir:

> "Bir devletin gündelik işlerine İmparator hiçbir durumda karışmamalıdır, çünkü ulusların, krallıkların ve kentlerin özel yasalarla düzenlenmesi gereken, kendilerine özgü nitelikleri vardır."

Taslak Anayasa şimdi, parlamento ile hükümet temsilcilerinin Konvansiyon'da uygun bulduğu ve hükümetlerinin hepsinin taslak Antlaşmayı imzaladığı 25 üye ülkenin onayını bekliyor.

Acaba Dante'nin rüyasına katılacaklar mı?