

Mayıs 2011

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu

Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı şu an itibariyle Konseye üye olan 45 devletin Türkiye dâhil 42 si tarafından imzalanmış ve onaylanmış bulunmaktadır. Ancak Şartın “Yükümlülükler” başlıklı 12.maddesi gereğince “Her Âkit Taraf, bu Şart’ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesini aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir. “denilmek suretiyle açıkça çekince koyma hakkı tanındığı gibi aynı Şart’ın “Çekilme” başlıklı 17.maddesi ile şarta taraf olduktan beş yıl sonra çekilme hakkı da tanınmış olmaktadır.

Şart’a taraf olan Avrupa Konseyi ülkelerinden aralarında ülkemizin de bulunduğu 31 tanesi şartın bazı maddelerine çekince koymuşlardır.

Genel itibariyle şartın içeriği incelendiğinde üç ana bölümden oluştuğu görülmektedir:

Birinci bölümde;

Özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmanın esasları ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de şartın bu bölümünde yer almaktadır

İkinci bölümünde;

Bu Şart’ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. İlkelerin birbirlerini bütünlükte olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetim özerkliği ile ilgileri hesaba katılarak devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Yerel özerklik şartında, devletleri şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacı ile aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey’e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacı ile kurumsallaştırılmış bir nevi izlemeye dayalı sistem öngörülmüş bulunmamaktadır. Bakanlar Komitesi aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulanabilmesine Şart olanak sağlamıştır.

Şart’ın son bölümü uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.

Şart’ın özerk yerel yönetimlerin görev alanlarıyla ilgili 4. Maddesi, kendilerine tanınmış olan özgürlük ve haklardan tamamen faydalanabilmelerini içermektedir.

Şart’ın 6. Maddesinde, merkezi yönetimlerin aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler ile yerel yönetimlerin kendileri için uygun gelen örgütsel yapıları oluşturmalarını ve kendi personelini çalıştırabilmelerini hiç bir şekilde sınırlandırılmaması istemektedir.

Şart'ın 8. Maddesinde, vesayet denetimi konusu; yerel yönetimlerin takdir yetkilerinin ve etkinliklerinin sınırlandırılmamasına ilişkin güvence sağlanmasını özellikle öngörmüştür.

Şart'ın gelir kaynaklarını ilgilendiren 9. Maddesinde ise, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, yerel yönetimlerin lehine ve onların merkeze olan bağımlılıklarını azaltacak şekilde artırılması istenmektedir.

Şart'ın 11. Maddesi özerk yerel yönetimin yargısal korunması ile ilgilidir. Bunun anlamı; merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ile ilgili olarak yapabilecekleri yetki gaspı ve özerkliğin çiğnenmesi gibi hareketlerin önüne geçilmesi gibi amaçları gütmektedir. Yargı güvencesinin sağlanması özellikle istenmektedir.

Yukarıdaki bu maddelerden anlaşılacağı üzere Şart yerel yönetimlerin, yetki yönünden ve korunmaları yönünden tam bir özerkliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye ve Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Ülkemiz Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış, 9 Aralık 1992 tarihinde TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra söz konusu Şartın 15.maddesi gereğince ülkemiz açısından Şart 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ancak ülkemiz bu şartla ilgili bazı çekinceler koymuş bulunmaktadır. Bu çekincelerin hangi konularda olduğu aşağıda sıralanmaktadır:

- Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması konusu ile ilgili Şartın 4. Maddesinin 6.fıkrası.

- Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi ile ilgili 6. Maddenin, 1. Fıkrası.

- Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve temel tüzük ilkelerine göre belirlenmesi konusu ile ilgili 7. Maddenin 3. Fıkrası.

- Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi durumu ile ilgili 8. Maddenin, 3.Fıkrası.

- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması konusu ile ilgili 9. Maddenin, 4. Fıkrası.

- Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun biçimde danışılması ile ilgili 9.maddenin, 6. Fıkrası.

- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerin ortadan kaldırılmamasına yönelik 9. maddesinin, 7. Fıkrası.

- Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması ile ilgili 10. Maddesinin, 2. Fıkrası.

- Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması konusu ile ilgili 10. Maddesinin, 3. Fıkrası.

- Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzük de tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması ile ilgili 11. Maddesi.

Değerlendirme:

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının üye devletler açısından uygulama bakımından zorluk çektikleri genel kabul görmektedir. Buradaki sorunun, ülkelerin ulusal bütünlüğün zedelenmesi konusundaki hassasiyetler olduğu söylenebilir.

Şart'ı bazı Avrupa ülkelerinin de Türkiye'den daha sonra imzaladıkları ve onayladıkları ve Türkiye dâhil 31 devletin şarta bazı çekinceler koydukları görülmektedir. Şart'ın uygulanabilirliği veya öngörülen tüm kuralların uygulanmasının birçok ülke açısından sıkıntılı olduğu Şarta konulan çekincelerden anlaşılmaktadır. Örneğin Fransa Şartı imza eden bir devlet olmasına rağmen ancak 17 Ocak 2007 tarihinde çekince koyarak onaylamıştır.

Ülkemiz açısından durum incelendiğinde Şarta konulmuş olan birçok çekinceyle ilgili hususlarda son yıllarda önemli reformlar yapıldığı gözlenmektedir. Nitekim son yapılan düzenlemelerde özellikle yerel yönetim reformu altında belediyelere yönelik 5393, 5216, 5302 sayılı Kanunlarla Şart'a uygun birçok değişiklik yerine getirilmiştir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile "hukuka uygunluk denetimi" kanun metnine taşınmıştır.

Sonuç olarak Türkiye'de 31 diğer ülke gibi ideal düzenlemeler ortaya konan şartı kendi ülke koşullarına göre çekinceler koyarak kabul etmiştir. Yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin koşullar da yerel yönetimler reformu devam ettiği ve uygulandığı sürece değişecektir. Bu süreç çerçevesinde Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ülkemizin koyduğu çekinceler incelenerek kaldırılabilir. Burada önemli olan husus, bir süreç çerçevesinde ve dikkatle bu çekincelerin boşluk yaratmayacak hukuki ve idari düzenlemelerle desteklenmesidir.