

Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar

Yavuz Selim KÖŞGER / Mahali İdareler Genel Müdürü

Dr.M.İlker HAKTANKAÇMAZ / Daire Başkanı

Avrupa Konseyi 5 Mayıs 1949'da 10 Avrupa ülkesinin katılımıyla kurulmuş ve halen 47 üyesi olan, Türkiye'nin de kurucu üye sıfatıyla katıldığı uluslararası bir kuruluştur. Konsey'in temel organları; karar organı olan Bakanlar Komitesi, danışma organı olan ve halen başkanlığını Antalya Milletvekili Mevlüt ÇAVUŞOĞLU'nun yaptığı Parlamenter Meclisi ve yerel yönetimlerin geliştirilmesini amaçlayan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'dir. Bir denetim organı olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de zaman içinde Avrupa Konseyi'nin dördüncü ayağını oluşturmuştur.

Konsey, yerel yönetimlerin de arasında olduğu pek çok alanda referans belge niteliğinde anlaşmalar hazırlanmasına öncülük etmekte, ülkelerin bu anlaşmalara uygun düzenlemeler yapmış olmaları Avrupa Birliği tarafından yapılan değerlendirmelerde dikkate alınmaktadır.

Her ne kadar Avrupa Konseyi bünyesinde yerel yönetimler alanında hazırlanmış olan belgelerin en bilineni hiç kuşkusuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ise de, bu çalışmada, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve yerel özerkliğin güçlendirilmesi amacıyla Avrupa Konseyi'nin öncülüğünde Şart dışında da önemli belgelerin hazırlanmış

olduğuna dikkat çekilmeye ve bunlardan önemli görülenler hakkında kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır.

1-Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

(European Charter of Local Self-Government-CETS No: 122)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15/10/1985 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm'de daha sonra 'Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi' adını alacak olan 'Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Sürekli Konferansı'nda hazırlanmış ve Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansında kabul edilerek aynı tarihte Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin imzasına açılmıştır. Eylül 2011 itibarıyla Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkeden Monako ve San Marino dışındaki 45'i Şart'ı onaylanmış bulunmaktadır. Şart, Akit

Tarafları, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali bağımsızlığını güvence altına alan temel kuralları uygulama taahhüdü altına sokmakta, yerel özerklik ilkesinin ulusal mevzuatta ve uygulanabilir olduğu hallerde, Anayasa'da tanınması hükmünü getirmektedir.

Özerklik Şartı önsöz dışında 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumu için var olması gereken anayasal ve yasal zeminden bahsedilmekte; ikinci bölümde, Şart'ı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri açıklanmakta; 3. ve son bölümde ise Şart'ın yürürlüğe girişi ve uygulanmasıyla ilgili hükümler yer almaktadır.

Şart'a göre Kanunun koyduğu sınırlar içinde hareket eden yerel yönetimler, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın çıkarlarına uygun olarak, kamu işlerini düzenleyebilecek ve yönetebilecektir. Buna göre, Şart, kamu sorumluluklarının tercihen vatandaşlara en yakın makamlar tarafından yerine getirilmesi gerektiğini, daha üst yönetim seviyelerinin yalnızca koordinasyon amacıyla veya görevlerin yerine getirilmesinin daha alt düzeylerde mümkün olmadığı veya daha az verimli olduğu hallerde düşünülmesi gerektiğini kabul etmektedir. Bu amaçla, yerel yönetim sınırlarının korunması, ye-

Avrupa Yerel Özerklik Şartına göre Kanunun koyduğu sınırlar içinde hareket eden yerel yönetimler, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın çıkarlarına uygun olarak, kamu işlerini düzenleyebilecek ve yönetebilecektir.

rel yönetimlerin görevleri için yeterli idari yapılar ve kaynaklar bulunması, yerel düzeyde sorumlulukların yerine getirildiği koşullar, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi, yerel yönetimlerin mali kaynakları ve yerel özerkliğin yasal korunmasına ilişkin ilkeleri ortaya koymaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye tarafından 21/11/1988 tarihinde imzalanmış, 21/5/1991 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunla TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 3/10/1992 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 1/4/1993’den itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Ülkemiz Şart’ın 7 maddesine kısmen veya tamamen çekince koymuştur. Ancak kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerle ilgili olarak 2004 yılından itibaren çıkarılan yeni mevzuat, Şart’ta yer alan temel ilkeler ve standartlar göz önünde bulundurularak hazırlanmış ve bu şekilde Türkiye’deki yerel yönetim mevzuatının Şart’a uyumu büyük ölçüde sağlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye yerel yönetimler reformu sonrasında anayasal değişiklik gerektiren bir ikisi dışında tüm çekinceleri kaldırabilecek duruma gelmiş bulunmaktadır.

2-Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü

(Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority- CETS No: 207)

16/11/2009 tarihinde Hollanda’nın Utrecht şehrinde sadece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ta-

raf olan Devletlerin imzasına açılmış olan Ek Protokol, yürürlüğe girebilmesi için asgari 8 devletin onaylanması koşulu henüz gerçekleşmemiş olduğundan resmen yürürlükte değildir. Eylül 2011 itibarıyla 6 ülke tarafından onaylanmış, 9 ülke tarafından ise imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

7 maddeden müteşkil Protokol, bir yerel yönetimin işlerine katılma hakkını uluslararası yasal güvence altına almak suretiyle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na yeni bir boyut getirmektedir. Bir yerel yönetimin işlerine katılma hakkı, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarını kullanmayı belirlemeye veya etkilemeye çalışma hakkını ifade eder.

Bu da Protokol’ün taraflarının, bu hakkın kullanılmasını ve yürürlüğe konulmasını kolaylaştıracak hukuki ve diğer yasal tedbirleri alması gerekmektedir. Protokol ayrıca, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasındaki etik dürüstlük ve saydamlığın, katılım hakkının kullanılması nedeniyle tehlikeye girmesinin önlenmesi için de gerekli tedbirlerin alınmasını istemektedir. Türkiye bu Protokol’e henüz taraf olmamıştır.

3-Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi

(Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level- CETS No: 144)

5/2/1992 tarihinde Strazburg’da Avrupa Konseyi’ne üye olan ve olmayan devletler için imzaya açılan Sözleşme yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye devletin onaylanması koşulu 1/5/1997 tarihinde gerçekleşince resmen yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibarıyla 8 ülke tarafından onaylanmış, 5 ülke tarafından ise imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

Sözleşme’nin amacı, temel insan haklarına dayalı olarak, ekonomik

ve sosyal gelişmeyi de göz önünde bulundurarak, yabancıların, vatan- daşın yerel düzeyde sahip olduğu haklara sahip olmalarını ve bu yolla yabancıların yerel topluluklarla bütünleşmesini sağlamaktır.

Sözleşmede geçen “yerleşik yabancı” ifadesi; devletin vatandaşı olmayan ve onun sınırları içinde yasal olarak bulunan kişidir (Madde 2). Bu çerçevede Akit Tarafların, yerleşik yabancıların, kendi uyruklarıyla aynı şartlarda, ifade, toplanma ve sendika kurma haklarını teminat altına almasını gerektirmektedir dolayısıyla yabancıların, ifade, toplantı ve birlik kurma özgürlükleri olduğu ve bu özgürlükleri yerel düzeyde kurulan temsili organlar eliyle kullanabilecekleri öngörülmüştür.

Akit Taraflar ilaveten, yerel konularda danışma süreçlerine yerleşik yabancıları da dahil etmek için çaba harcayacaktır. Kanunun koyduğu bazı koşullar altında, ifade ve toplanma özgürlüğü sınırlanabilir.

Sözleşme, yerel yönetimin sahasında bulunan yerleşik yabancılar tarafından seçilen veya yerleşik yabancıların münferit dernekleri tarafından atanan yerel düzeyde danışma organları kurulmasına da imkan tanımaktadır.

Sözleşme aynı zamanda Akit Tarafların, evsahibi ülkede beş yıl boyunca yasal ve sürekli ikametten sonra, yerleşik yabancılar, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkını tanıyabileceklerine de hükmetmektedir. Akit Taraflar, yerel kamu hayatına ilişkin hakları ve yükümlülükleri hakkında yerleşik yabancıları bilgilendirecektir. Türkiye bu Sözleşme’ye henüz taraf olmamıştır.

4-Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi

(European Outline Convention on Transfrontier Co-operation

between Territorial Communities or Authorities-CETS No: 106)

21/5/1980 tarihinde Madrid’de Avrupa Konseyi’ne üye olan ve olmayan devletler için imzaya açılan Sözleşme yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye devletin onaylaması koşulu 22/12/1981 tarihinde gerçekleşince resmen yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibariyle 37 ülke tarafından onaylanmış, 2 ülke tarafından ise imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

Türkiye Sözleşme’yi 04/02/1998 tarihinde imzalamış, 06/02/2000 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 4517 sayılı Kanunla TBMM tarafından ““İşbu Sözleşme, Türkiye’nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelere yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye’deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahallî idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edecektir.” şeklinde bir bildirimde bulunulması suretiyle onaylanması” kaydıyla onaylanması uygun bulunmuştur. 10/05/2000 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/324 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 12/10/2001 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasında işbirliğini öngören ve sınırlarda bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içeren Sözleşme, Avrupa yapılanması sürecinde, sınır ötesi bölgelerde hayati bir rol oynayacak yeni bir yapının temel taşı olarak tasarlamıştır. Sözleşmede belirtilen ilkeler, sınırın her iki yanındaki komşuluk ilişkilerini ve yerel yönetimler arasındaki sorumlulukların paylaşımını düzenleyen yeni bir uluslararası hukuk doktrinine temel olacak niteliktedir. Sözleşme, sınır ötesi işbirliğinde bir dizi gelişmeye yol açmış ve sınır ötesi işbirliğinin

mümkün olan şekilleri için bir başvuru belgesi haline gelmiştir.

Avrupa Konseyi üyesi Devletlerdeki yasal ve anayasal sistem farklılıklarını göz önünde tutan Sözleşme, hem yerel ve bölgesel yönetimlerin hem de Devletlerin, kendi ihtiyaçlarına en uygun bağlamda sınır ötesi işbirliğini gerçekleştirmelerini sağlayacak bir dizi örnek anlaşmalar ortaya koymaktadır.

Sözleşme kapsamında Akit Taraflar, sınır ötesi işbirliğinin önündeki engelleri ortadan kaldırma çareleri aramayı, uluslararası işbirliğine giren yönetimlere, tamamen ulusal bağlamda kullanacakları kolaylıkları tanımayı taahhüt etmektedirler.

5- Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliğine Dair Avrupa Çerçeve Sözleşmesine Ek Protokol

(Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities-CETS No: 159)

9/11/1995 tarihinde Strazburg’da sadece Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi’ne taraf olan Devletler için imzaya açılan Ek Protokol, yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 devletin onaylaması koşulu 1/12/1998 tarihinde gerçekleşince resmen yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibariyle 23 ülke tarafından onaylanmış, 5 ülke tarafından ise imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

Protokol, belirli koşullar altında, yerel toplulukların sınır ötesi işbirliği anlaşmaları yapma hakkını, bir sınır ötesi işbirliği anlaşması dahilinde yapılan işlem ve alınan kararların ulusal hukukta geçerliliğini ve böyle bir anlaşma kapsamında kurulan her türlü işbirliği kurumunun tüzel kişiliğini açıkça tanımak suretiyle

Çerçeve Sözleşmeyi güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Protokol çerçevesinde sınır ötesi işbirliği kurumu kurabileceklerdir (Madde 4). Oluşturulacak kurum tüzel kişiliğe sahipse, Kurum’un merkezinin bulunduğu Akit Taraf tarafından tanınacaktır.

Sınır ötesi işbirliği kurumları, amacına uygun olarak ve bağlı olduğu ulusal hukuk tarafından öngörülen koşullarda yerel topluluklar veya yönetimler tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getireceklerdir. Bu kapsamda sınır-ötesi işbirliği kurumu faaliyetlerini kendi statüsü ve merkezinin bulunduğu devletin hukukuna göre yürütülecektir. Bununla birlikte, sınır-ötesi işbirliği kurumu genel kapsamlı veya fertlerin hak ve özgürlüklerini etkileyen kararlar almaya yetkili kılınmayacaktır.

Sınır-ötesi işbirliği kurumu, yerel topluluklar veya yönetimlerin bütçelerinden finanse edilecek ve uygun hallerde, yerel topluluklara veya yönetimlere, yararlanıcılara veya üçüncü şahıslara sağladığı hizmetler karşılığı gelir elde edebilecektir.

Sınır-ötesi işbirliği kurumu, yıllık bir bütçe tahmini yapacak ve anlaşmaya taraf olan yerel topluluk veya yönetimlere bağlı bulunmayan tarafsız yeminli hesap uzmanlarınca onaylanacak bilanço hazırlayacaktır. Türkiye bu Protokol’e henüz taraf olmamıştır.

6- Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliğine Dair Avrupa Çerçeve Sözleşmesi’ne Ek 2 Nolu Protokol

(Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation-CETS No: 169)

5/5/1998 tarihinde Strazburg’da sadece Avrupa Yerel Topluluklar

**Biz Avrupa Yerel Yönetimler
Özerklik Şartı'nın ülkemizde
tam olarak uygulanıp
uygulanamayacağını
tartışaduralım, Özerklik
Şartı'nı belli amaçlar için
kullanmanın yollarını
arayaduralım, yerinden
yönetimin güçlü olduğu
ülkeler Özerklik Şartı'nı deyim
yerindeyse geride bırakmış,
yerel yönetimleri ve yerel
demokrasiyi geliştirmenin çok
daha farklı ve ileri boyutlarına
odaklanmış.**

Veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşme'ne taraf olan Devletler için imzaya açılan 2 nolu Ek Protokol, yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 devletin onaylaması koşulu 1/2/2001 tarihinde gerçekleşince resmen yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibarıyla 22 ülke tarafından onaylanmış, 4 ülke tarafından imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

Protokol, Avrupa ülkeleri arasında bölgeler arası işbirliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Protokol, Avrupa Konseyi'nin 1993 tarihli Viyana Zirvesi bildirgesinde yer alan, sınır ötesi işbirliği yoluyla, hoşgörü ve müreffeh bir Avrupa kurma hedefine uygundur.

Protokol, hizmetleri daha etkin sunabilmek için artan bir biçimde sadece ülkelerin birbirine komşu yönetimleri arasında (transfrontier co-operation) değil sınır komşusu olmayan ancak ortak çıkarları bulunan yönetimler arasında da (interterritorial co-operation) işbirlikleri yapıldığını gözönünde bulundurarak Çerçeve Sözleşme'yi ve Ek Protokol'ü tamamlamak üzere ha-

zırlanmıştır. Dolayısıyla 2 nolu Protokol, ortak sınır komşusu yönetimleri ele alan Çerçeve Sözleşme ve Ek Protokol'ün aksine ortak sınıra sahip olmayan yerleşik topluluklar veya yönetimler arasında işbirliğiyle ilgilenmekte, Çerçeve Sözleşme ve Ek Protokol'le tam olarak geliştirilemeyen bu tür sınırötesi ortaklık konularındaki eksiklerin giderilmesini amaçlamaktadır. 2 nolu Protokol, bu tür işbirliklerine ilişkin düzenlemeleri kapsayacak bir hukuki metin olarak işleyecektir. Protokol'le yönetimlerin bu türden anlaşma yapma hakkı tanınmakta ve bunun için yasal çerçeve ortaya konulmaktadır. Türkiye bu Protokol'e henüz taraf olmamıştır.

7- Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'ne Ek Avrupa Bölgesel İşbirliği Gruplarına İlişkin 3 Sayılı Protokol

(Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)- CETS No: 206)

16/11/2009 tarihinde Hollanda'nın Utrecht şehrinde sadece Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'ne taraf olan Devletler için imzaya açılan 3 nolu Ek Protokol, yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 devletin onaylaması koşulu henüz gerçekleşmemiş olduğundan resmen yürürlükte değildir. Eylül 2011 itibarıyla sadece 10 ülke tarafından imzalanmıştır.

22 maddeden müteşekkil Protokol, "Avrupa Bölgesel İşbirliği Grupları"nın yasal statüsü, kuruluşu ve işleyişine ilişkin hükümleri ortaya koymaktadır. Akit Taraflara mensup yerel yönetimler ve diğer kamu kurumlarından oluşan bu grubun amacı, üyelerinin yetkileri ve hakları

kapsamında, üyeleri arasında sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğini uygulamaya koymaktır.

Protokol kapsamında Avrupa Konseyi, Avrupa Bölgesel İşbirliği Gruplarının etkin biçimde işlemlerini sağlamak üzere, Akit Tarafların ulusal mevzuatına dahil etmesini kolaylaştıracak örnek ulusal yasalar hazırlayabilir. Türkiye bu Protokol'e henüz taraf olmamıştır.

Sonuç

Avrupa Konseyi bünyesinde yerel yönetimlere ilişkin olarak hazırlanmış olan önemli belgelerden sadece ikisi ülkemiz tarafından onaylanmıştır ve onaylanan bu iki belgeden sadece birisi, Özerklik Şartı, kamuoyu tarafından bilinmekte ve akademik yazında tartışılmaktadır.

Oysa aralarında önem sıralaması yapılamayacak bu uluslar arası metinlerin hepsi aynı ilgiyi hak etmekte ve Türkiye'nin onlara da taraf olmasının getiri ya da götürülerinin etrafıca tartışılması gerekmektedir. Dahası, yine Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış olan ve ağırlıklı olarak yukarıda değinilen anlaşma hükümlerinin uygulama detaylarını içeren Tavsiye Kararları'nın, Konsey üyesi ülkelerdeki iyi uygulamaları içeren raporların ve rehber kitapların da ülkemizdeki yerel yönetimlerin, yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından bir o kadar önemli olduğu düşünüyoruz.

Sonuç olarak şunu ifade etmek gerekir ki; biz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ülkemizde tam olarak uygulanıp uygulanamayacağını tartışaduralım, Özerklik Şartı'nı belli amaçlar için kullanmanın yollarını arayaduralım, yerinden yönetimin güçlü olduğu ülkeler Özerklik Şartı'nı deyim yerindeyse geride bırakmış, yerel yönetimleri ve yerel demokrasiyi geliştirmenin çok daha farklı ve ileri boyutlarına odaklanmış.