

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi

Reassessment of Turkey's Reservations to the European Charter of Local Self-Government

Abdullah TAŞTEKİN

*Doç. Dr., Harran Üniversitesi,
İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
atastekin@yahoo.com*

<https://orcid.org/0000-0001-7634-4385>

Makale Başvuru Tarihi: 16.10.2020

Makale Kabul Tarihi: 27.12.2020

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Hakan AKCA

*Doktorant, Harran Üniversitesi,
SBE, Kamu Yönetimi A.B.D.,
hakca2020@gmail.com*

<https://orcid.org/0000-0002-6841-9436>

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
Yerel Özerklik,
Yerel Yönetimler,
Türkiye,

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda genel olarak yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali özerkliklerinin gerçekleştirilmesi, korunması ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi çerçevesinde yerel yönetimlerin daha etkin bir hâle kavuşturulması amaçlanmaktadır. Şart'ın en önemli özelliği yerel ve mali özerklik konularını içererek yerel yönetimleri daha güçlü bir hâle getirmesidir. Türkiye de bu Şart'ı onaylamıştır. Ancak Türkiye Şart'ın bazı paragraflarına çekinceler koymuştur. Bu çalışmada, Türkiye'de kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlarla birlikte Şart'a koyulan çekincelerin mevcut durumu ele alınmaktadır. Çalışmanın amacı, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na hangi hususlarda çekinceler koyduğunun sebepleri ile birlikte ortaya koyulmasıdır. Çalışmanın gerçekleştirilmesinde içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır. İçerik analizinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Ek Protokolü esas alınmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'nin çekince koyduğu; yerel özerklik, idari özerklik, yerel sorumlulukların kullanılması, yerel yönetimlerin denetimi, mali kaynakların kullanılması, yerel makamlara danışılma, hibelerin şartlı yapılmaması, uluslararası iş birliği yapma hakkı, yargı yoluna başvurma hakkı ile birlik kurma ve birliklere katılma hakkı ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

ABSTRACT

Keywords:

The European Charter of Local Self-Government,
Local Autonomy,
Local Governments,
Turkey,

In The European Charter of Local Self-Government, it is aimed to make local governments more effective in terms of realization, protection and implementation of the administrative, political and financial autonomy of local governments and the fulfillment of public services by the administrative units closest to citizens. The most important feature of the Charter is that it strengthens local governments by including local and financial autonomy issues. Turkey has adopted this Charter. However, Turkey has put reservations in some paragraphs of the Charter. In this study, the current status of the reservations placed in the Charter along with the reforms carried out in public administration in Turkey is discussed. The aim of the study is to put forward together with the reasons on which Turkey has placed reservations in The European Charter of Local Self-Government. Content analysis method was used in the realization of the study. In the content analysis, the European Charter of Local Self-Government and its Additional Protocol were taken as basis. In this context, Turkey's derogation; local autonomy, administrative autonomy, use of local responsibilities, supervision of local governments, use of financial resources, consultation with local authorities, non-conditional grants, the right to international cooperation, the right to seek judicial remedies and the right to join unions and associations were evaluated separately.

1. GİRİŞ

Küreselleşme kavramıyla da ilişkilendirilen 21. yüzyılın baş döndürücü değişim ve dönüşümü bütün toplumları farklı düzeylerde de olsa etkilemiştir. Bu dönüşüm ve etkileme, yerelleşme ve bölgeselleşme, ulus devletin dönüşümü, yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcı demokrasi doğrultusundaki ilkelerin devletlerin yönetim yapısında temel reformlara yol açtığı görülmektedir.

Türkiye’de özellikle 1970’li yıllardan itibaren hemen hemen kurulan bütün hükümetlerin ajandalarındaki önemli maddelerden biri de devlet yönetiminde yeniden yapılandırma olmuştur. Yeniden yapılandırma, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinde şüphesiz en önemli konulardan biri olmuştur. Her toplumun tarihi, toplumsal ve siyasal örgütlenme biçimi ve kültürü farklılık arz ettiği için idari yapıları da farklılık göstermektedir. Bu yüzden ülkelerin tarihsel deneyimleri merkez ve yerel yönetim ilişkilerinin farklı biçimlere yol açtığını ifade etmek yanlış olmasa gerek. Türkiye’de kamu hizmetlerinin merkeziyetçi bir anlayışla yerine getirildiği yönetimin 1980’li yıllardan itibaren Avrupa Birliği’nin de etkisiyle yavaş yavaş yerel bir anlayışa doğru kaydığı görülmektedir.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, temel bir hedef olarak, katılımcı demokratik yönetim ilkesinin hayata geçirildiği yönetim kademesi olarak yerel yönetimleri görmektedirler. Bu amaçla hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın temel amacı, üye ülkelerdeki yerel yönetimlerin yapısını güçlendirmek, idari ve mali özerkliklerini geliştirmek ve yerel yönetimler arasında işbirliği pratiklerini geliştirmektir.

Yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin belirginleştiği günümüzde, demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması bağlamında yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması sürekli gündemde tutulmakta ve yerel yönetimler yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmektedirler. Bu kapsamda Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’nın çekinceler koyularak imzalanması ve 2000’li yıllarda yapılan kamu yönetimi reformuyla, yerel yönetimlere daha fazla görev, yetki ve kaynak aktarımında bulunulması, yerel yönetimleri daha da güçlü bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır.

Çalışmanın temel konusunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında Türkiye’nin tutumu ve Şart’ın hukuksal yapısı incelenip, Türkiye tarafından gerçekleştirilen yerel yönetimler reformları kapsamında Şart’a koyulan çekinceler ve yapılan reformlarla birlikte bu çekincelerin kaldırılıp kaldırılmayacağı problemi oluşturacaktır.

2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hazırlık sürecine tarihsel açıdan bakıldığında İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa’nın farklı bölgelerinden bir araya gelen belediye başkanları tarafından 1951 yılında kurulan Avrupa Belediyeler Konseyi’nin, şimdiki adıyla Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR), çalışmaları ön plana çıkmaktadır. CEMR, 1951 yılında kuruluşundan bu yana, hizmette yerellik ilkesinin ve vatandaşların katılımının ön planda olduğu yerel özerkliğe dayalı birleşik, barışçıl ve demokratik bir Avrupa’nın kurulmasını teşvik etmektedir. CEMR, Avrupa Birliği’nin 28 üye ülkesinin tamamının ve Avrupa Konseyi’ne de üye olan aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 41 üye ülkeden oluşmaktadır. Bu ülkelerin oluşturmuş olduğu 60 üye birlik CEMR’de yer almaktadır. Türkiye’den ise Türkiye Belediyeler Birliği’nin temsil edildiği CEMR’de yaklaşık yüz elli bin yerel ve bölgesel yönetimler temsil edilmektedir (Cemr, 2019; Muratoğlu, 2011:737).

CEMR’in 1953 yılında Versay kentinde düzenlediği ilk toplantısında “Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı” oy birliğiyle kabul edilmiş ve o dönemde Şartı kabul eden belediyelerin özerkliği hakkındaki temel ilkeleri ülkelerin anayasalarında garanti altına almaları istenmiştir. Yine bu toplantıda yerel yönetimler özerkliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne koyulması yönünde bir öneri ileri sürülmüştür. O dönemde Avrupa Konseyi’nde bu öneriye karşı çıkılmasına yönelik ortaya çıkan düşünceler ilerleyen dönemlerde değişikliğe uğramış ve özerk yerel yönetimlere daha çok önem verilmesi gerektiği yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır (Muratoğlu, 2011:737; Alodalı vd., 2007:2-3).

Yerel özerklik konusunun ele alınması ve yerel yönetimlerin temsil edilebilmeleri kapsamında 1957 yılında kurulan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı’nın çalışmaları ve özellikle Avrupa Konseyi’nin 1967 yılında benimsediği 67 sayılı Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi’nin de destek bulmasıyla beraber Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı doğuran hazırlık aşamaları ortaya çıkmıştır. Yine bu konu özellikle 1980’lerden

İtibaren Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı ile birlikte gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda gerekse Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi'nde birçok kez tartışılmıştır (Muratoğlu, 2011:740; Keleş, 1995:3-4; Yeter, 1996:3).

Genel anlamıyla yerel yönetimlerde karşılaşılan temel sorunların tartışıldığı bu toplantılarda esas olarak “*yerel özerklik*”, “*yerel yönetimlerdeki mali sorunlar*”, “*yerel yönetim uygulamaları ve perspektifler*” ve “*yasal düzenlemeler*” şeklindeki konular derinlemesine ele alınmıştır. Bu kapsamda yapılan toplantıların, çalışmaların, bildirgelerin ve özellikle Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı'nın da önemli etkilerinin olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağı 1982 yılında hazırlanmıştır. Daha da geliştirilen bu taslak metin 1984 yılında Roma'da düzenlenen 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında görüşülmüş ve uygun bulunmuştur. Uygunluğu kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Komisyonu Bakanlar Komitesi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde sözleşme olarak üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988'de yürürlüğe girmiştir (Pıtırılı, 1989:59-60; Keleş, 1995:4; Yeter, 1996:3; Çevikbaş, 2012:35).

Tarihsel süreçte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı değerlendirildiğinde, Avrupa'nın yaşadığı bütünleşme sürecinin önemli bir yanını oluşturan yerelleşme ve özerklik konuları doğrultusunda oluşturulan en somut belgelerden bir tanesi olduğu söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2015:102).

2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Amacı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda; genel anlamıyla yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali özerkliklerinin korunması, yerel yönetimlerin haklarının ortaya koyularak garanti altına alınması, uluslararası standartlar getirilerek yerel toplulukların demokratikleşmesinin sağlanması ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yönetim birimlerinde yerine getirilmesi gibi amaçları içeren ortak belli başlı hükümler yer almaktadır. Bu açıdan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde detaylı bir şekilde ele alınan amaçlar Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi devletler tarafından kabul edilmiştir. Bu Şart'ın önsözünde yer alan amaçlar şöyle sıralanabilir;

- Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğu bilinmelidir.
- Yukarıda ifade edilen amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğu bilinmelidir.
- Yerel makamlar her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olmalıdır.
- Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğu bilinmelidir.
- Katılma hakkının en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olunmalıdır.
- Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olunmalıdır.
- Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdemi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağladığı düşünülmelidir.
- Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini doğrularak kabul edilmelidir.

Şart'ın birinci maddesinde, “*Taraflar bu Şart'ın 12. maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler*”, denilerek Şart'a taraf olan devletler tarafından önsöz kısmında yer alan ve yukarıda da belirtilen amaçları içeren maddelerin kabulünün taahhüt edildiği görülmektedir. Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın genel amacı hem Avrupa Birliği içinde hem de tüm dünyada demokrasi yolunda, küreselleşirken yerelleşen ve özerkleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar ortaya koymak olduğu anlaşılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015:102).

Genel olarak Şart'ın amacı ve bu amaçlar doğrultusunda belirtilenler dikkate alındığında önemli ilkeler karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın genel ilkelerini “*yerel özerklik ilkesi*”, “*hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesi*”, “*hizmetlerde etkinlik ilkesi*”, “*verimlilik ilkesi*” ve “*halkın katılımı ilkesi*” şeklinde sıralamak mümkündür (Coşkun ve Eşki, 2013:6). Özetle, Şart'ın önsöz kısmında Avrupa Konseyi'nin kuruluş amacını temel alan ilkelerin, yerel yönetimler düzeyinde de uygulanmasına yönelik prensipler ele alınmakta ve Şartı onaylayan ülkeler tarafından uygulanması teşvik edilmektedir (Pıtırılı, 1989:62-63).

2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İçeriği ve Kapsamı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, toplamda 30 paragrafın yer aldığı 18 maddeden oluşmakta ve üç ana bölüme ayrılmaktadır. Şart'ın birinci bölümü 2.-3.-4.-5.-6.-7.-8.-9.-10.-11. maddelerden; Şart'ın ikinci bölümü 12.-13.-14. maddelerden ve Şart'ın üçüncü bölümü ise 15.-16.-17.-18. maddelerden oluşmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içeriğine bakıldığında özerk yerel yönetimler ile ilgili Şart'ın özünü ve ruhunu oluşturan temel hükümlerin birinci bölümde yer aldığı görülmektedir. Bu açıdan Şart'ın birinci bölümünde yerel özerklik kapsamında oluşan yerel yönetimlerin dayandığı esas ilkelerle ilgili ana hükümlere yer verilmiştir.

Genel olarak Şart'ın birinci bölümünde “*Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı*”, “*Özerk Yerel Yönetim Kavramı*”, “*Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı*”, “*Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması*”, “*Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar*”, “*Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları*”, “*Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi*”, “*Yerel Makamların Mali Kaynakları*”, “*Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı*”, “*Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması*” konularında detaylı düzenlemeler yer almaktadır.

Genel hatlarıyla Şart'ın özünü ve ruhunu oluşturan özerk yerel yönetim ilkesinin taraf ülkeler tarafından Anayasal ve yasal bir dayanağa kavuşturulması zorunluluğu, birinci bölümde özellikle vurgulanmaktadır. Yine yerindenlik (subsidiarity) ilkesinin de tanımlandığı bu bölümde yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesine yönelik kriterler belirtilmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin azaltılması ve yetkilerin yerel yönetimlere mali kaynaklarıyla beraber devredilmesi gerekliliği bu bölümün önemli konuları olarak kabul edilmektedir (Keleş, 1995:4).

Şart'ın ikinci bölümünde ise Şartı onaylayan ülkelere yüklenen “*Yükümlülükler*” kısmı, Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkelerinin onaylayan ülkelerde bulunan yerel makamların bütün kategorilerinde uygulanmasını kapsayan “*Şartın Kapsayacağı Makamlar*” kısmı ve Şart'ın amaçlarına ve hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla ulusal mevzuatlarında yaptığı düzenlemeler ve kabul edilen mevzuat hükümleriyle alınan önlemler konusunda Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bilgi verilmesi zorunluluğunu kapsayan “*Bilgi Sağlanması*” kısmı yer almaktadır.

Genel hatlarıyla ikinci bölümde yer verilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en önemli özelliği, Şart'ın tamamının veya Şart'ta yer alan birtakım paragraflara çekinceler koyularak onaylanabilmesinin mümkün olmasıdır. Ancak bu çekincelerin istenilen paragraflara değil, Şart'ın 12. maddesinde belirtilen zorunlu hükümlere göre belirlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Şart'ın 12. maddesinde yer alan yükümlülükler doğrultusunda taraf ülkelerin zorunlu olarak kabul ettiği hükümlerin Şart'ın özünü ve ruhunu koruması açısından önemli olmaktadır. Yine bu ülkelerin mevcut yasal ve yönetsel yapılarına uygun olan hükümleri kabul edebilmeleri veya henüz uygun olmayan hükümlere ise çekinceler koyularak reddedilebilmesi oldukça önemlidir. Bununla birlikte taraf ülkelerin mevcut yasal ve yönetsel durumlarına göre gerçekleştirilmesi gereken Anayasal ve/veya yasal düzenlemelerin yapıldıktan sonra çekincelerin kaldırılabilmesi yönündeki Şart'ta yer alan hükümler büyük önem taşımaktadır (Görün, 2004:14-31).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üçüncü bölümünde ise Şart'ın Avrupa Konseyi'ne üye olan tüm ülkelerin imzasına açık olacağını, onay ve yürürlüğe girme süreçlerinin belirlendiği “*İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme*” kısmı, onaylayan ülkelerin Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilecekleri ve bu kapsamdaki yükümlülüklerin belirlendiği “*Topraklara İlişkin Hüküm*” kısmı, onaylayan ülkelerin Şart'ın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulması şartıyla sözleşmeden çekilmesi konusundaki düzenlemelerin yer aldığı “*Çekilme*” kısmı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'nin yapması gereken yükümlülüklerin belirlendiği “*Bildirimler*” kısmından oluşmaktadır (Görün, 2004:14-31).

2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Avrupa Konseyi'ne Üye Devletlerin Durumu

Avrupa Konseyi içinde bir dizi girişimin ve uzun yıllar süren müzakerelerin sonuç vermesiyle ortaya çıkan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa'daki yerel özerkliğin korunması ve güçlendirilmesi bağlamında oldukça önemli olmaktadır. Şart'ın en önemli özelliği, Avrupa'daki demokratik ülkeler tarafından onaylanan ilkeleri açıklayan ve özerk yerel yönetimlerin oluşturulmasını güvence altına almayı amaçlayan bir belge olmasıdır. 1985 yılından itibaren üye ülkelerin imzasına sunulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, günümüzde Avrupa Konseyi'ne üye olan 47 ülkenin tamamı tarafından imzalanmış ve onaylanmıştır. Buradan hareketle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan ülkelerin imza, onay ve yürürlüğe girme tarihleri ile birlikte Şart'a çekince koyan ülkeler Tablo 1'de detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

Tablo 1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Taraf Olan Ülkeler

Avrupa Konseyi Üyeleri	İmza	Onay	Yürürlüğe Girme	Çekince (1)
Almanya	15.10.1985	17.05.1988	01.09.1988	+
Andorra	27.10.2010	23.03.2011	01.07.2011	+
Arnavutluk	27.05.1998	04.04.2000	01.08.2000	
Avusturya	15.10.1985	23.09.1987	01.09.1988	+
Azerbaycan	21.12.2001	15.04.2002	01.08.2002	+
Belçika	15.10.1985	25.08.2004	01.12.2004	+
Birleşik Krallık	03.06.1997	24.04.1998	01.08.1998	+
Bosna Hersek	12.07.2002	12.07.2002	01.11.2002	
Bulgaristan	03.10.1994	10.05.1995	01.09.1995	+
Çek Cumhuriyeti	28.05.1998	07.05.1999	01.09.1999	+
Danimarka	15.10.1985	03.02.1988	01.09.1988	+
Ermenistan	11.05.2001	25.01.2002	01.05.2002	+
Estonya	04.11.1993	16.12.1994	01.04.1995	+
Finlandiya	14.06.1990	03.06.1991	01.10.1991	
Fransa	15.10.1985	17.01.2007	01.05.2007	+
Gürcistan	29.05.2002	08.12.2004	01.04.2005	+
Hırvatistan	11.10.1997	11.10.1997	01.02.1998	+
Hollanda	07.01.1988	20.03.1991	01.07.1991	+
İrlanda	07.10.1997	14.05.2002	01.09.2002	+
İspanya	15.10.1985	08.11.1988	01.03.1989	+
İsveç	04.10.1988	29.08.1989	01.12.1989	+
İsviçre	21.01.2004	17.02.2005	01.06.2005	+
İtalya	15.10.1985	11.05.1990	01.09.1990	+
İzlanda	20.11.1985	25.03.1991	01.07.1991	
Karadağ	24.06.2005	12.09.2008	01.01.2009	+
Kıbrıs	08.10.1986	16.05.1988	01.09.1988	+
Kuzey Makedonya	14.06.1996	06.06.1997	01.10.1997	
Letonya	05.12.1996	05.12.1996	01.04.1997	+
Lihtenştayn	15.10.1985	11.05.1988	01.09.1988	+
Litvanya	27.11.1996	22.06.1999	01.10.1999	
Lüksemburg	15.10.1985	15.05.1987	01.09.1988	
Macaristan	06.04.1992	21.03.1994	01.07.1994	+
Malta	13.07.1993	06.09.1993	01.01.1994	+
Moldova Cumhuriyeti	02.05.1996	02.10.1997	01.02.1998	
Monako	10.01.2013	10.01.2013	01.05.2013	+
Norveç	26.05.1989	26.05.1989	01.09.1989	
Polonya	19.02.1993	22.11.1993	01.03.1994	
Portekiz	15.10.1985	18.12.1990	01.04.1991	
Romanya	04.10.1994	28.01.1998	01.05.1998	+
Rusya Federasyonu	28.02.1996	05.05.1998	01.09.1998	
San Marino	16.05.2013	29.10.2013	01.02.2014	+
Sırbistan	24.06.2005	06.09.2007	01.01.2008	+
Slovak Cumhuriyeti	23.02.1999	01.02.2000	01.06.2000	+
Slovenya	11.10.1994	15.11.1996	01.03.1997	+
Türkiye	21.11.1988	09.12.1992	01.04.1993	+
Ukrayna	06.11.1996	11.09.1997	01.01.1998	
Yunanistan	15.10.1985	06.09.1989	01.01.1990	+
Toplam: 47 ülke				Çekince Koyan: 34 ülke

Kaynak: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

Not: (1) Şart'a çekince koyan ülke "+" ile gösterilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan ülkelerin detaylı bir şekilde gösterildiği Tablo 1 incelendiğinde aşağıdaki unsurlar dikkat çekmektedir;

- Tablo 1'e göre Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı toplamda 47 ülke imzalamış ve onaylamıştır. 47 üye ülke arasından 34'ünün Şart'ın çeşitli paragraflarına çekinceler koyarak onayladıkları anlaşılmaktadır.
- Tablo 1'e göre Şart'ın çeşitli maddelerine çekince koyan ülkeler Almanya, Andorra, Avusturya, Azerbaycan, Belçika, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Ermenistan, Estonya, Fransa, Gürcistan, Hırvatistan, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, Karadağ, Letonya, Lihtenştayn, Malta, Monako, Macaristan, Romanya, San Marino, Sırbistan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Türkiye, Yunanistan olarak sıralanabilir.
- Tablo 1'e göre Şart'a herhangi bir çekince koymadan doğrudan kabul eden ülkelere bakıldığında ise; Arnavutluk, Bosna Hersek, Finlandiya, İzlanda, Litvanya, Lüksemburg, Kuzey Makedonya, Norveç, Polonya, Portekiz, Moldova Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu ve Ukrayna karşımıza çıkmaktadır.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf ülkeler değerlendirildiğinde Şart'ta bulunan zorunlu hükümlerin uygulama açısından zorluk teşkil ettiği kabul görmektedir. Buna ek olarak diğer hükümlerin de uygulamada sıkıntılar oluşturabileceği bilinmektedir. Buradaki asıl sıkıntının ülkelerin ulusal bütünlüğünün zedelenmesi konusundaki hassasiyetleri olduğu söylenebilir. Bu kapsamda Tablo 1'den de anlaşıldığı üzere Şart'ın uygulanabilirliği veya belirtilen bütün hükümlerin uygulanmasının birçok taraf ülke açısından sorun teşkil ettiği Şart'a koyulan çekincelerden anlaşılmaktadır. Bu duruma bir örnek vermek gerekirse; Fransa Şartı 15.10.1985 tarihinde imzalamasına rağmen 17.01.2007 tarihinde Şart'a çekinceler koyarak onaylamıştır (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011:3).
- Çeşitli çekincelere rağmen 01.09.1988 tarihinde Şartı hemen yürürlüğe koyan ülkelerin Almanya, Avusturya, Danimarka, Kıbrıs, Lihtenştayn ve Lüksemburg olduğu Tablo 1'den anlaşılmaktadır.
- Tablo 1'e göre Şartı en son imzalayıp yürürlüğe koyan ülkelerin ise 2011 yılında Andorra, 2013 yılında Monako olduğu ve San Marino'nun 2013 yılında imzalayıp 2014 yılında yürürlüğe koyduğu anlaşılmaktadır.

2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü

1985 yılından itibaren geçen süre içerisindeki uygulamalardan elde edilen deneyimleri yansıtmayı ve bazı ilkelerin daha iyi anlaşılmasını amaçlayan Avrupa Konseyi'nde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bir Ek Protokol hazırlama zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 1994'ten bu yana aldığı bazı "Tavsiye Kararları"ndan esinlenilerek hazırlanan Ek Protokol, 16 Kasım 2009 tarihinde yalnızca Şart'a taraf olan ülkelerin imzasına açılmış ve en az 8 üye ülkenin imzasıyla yürürlüğe girme koşuluna bağlanmıştır. Bu koşulun sağlanmasıyla birlikte 1 Haziran 2012 tarihinde katılım ilkesini yerel demokraside daha etkin duruma getirmeyi amaçlayan Ek Protokol yürürlüğe girmiştir (Keleş ve Mengi, 2017:90). Genel olarak bu Ek Protokol, yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılımın desteklenmesine yönelik olarak geliştirilmiş olup, Avrupa'da yerel yönetimlerin güçlendirilerek demokratikleşmesi için yapılan çalışmalarla ortaya çıkan birikimlerin bir sonucu olarak kabul edilmektedir (Toprak, 2014:57).

Ek Protokol, yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkını uluslararası yasal bir güvence sağlayarak Şart'a yeni bir boyut kazandırmaktadır. Genel olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkı, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesini ve/veya kullanılmasını etkileme hakkını ifade etmektedir. Bu kapsamda Ek Protokol taraflarının, katılma hakkının kullanılmasını kolaylaştırmak ve bu hakkı yürürlüğe koymak için gereken her türlü yasal tedbirleri almaları gerekmektedir. Ek Protokol, aynı zamanda yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasında etik dürüstlük ve şeffaflığın katılım hakkının kullanılmasını sebebiyle tehlikeye girmemesini sağlamak için gerekli önlemlerin alınmasını zorunlu kılmaktadır (www.coe.int; Köşger ve Haktankaçmaz, 2011:51).

7 maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü'nün temel unsurları değerlendirildiğinde katılma hakkına ilişkin yerel yönetimlerin performansının belirlenebilirliğini artıracak göstergeler oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Ek Protokol ile birlikte yerel yönetimlerin faaliyetlerinin desteklediği ve Avrupa Konseyi'nin kuruluş amacına uygun olarak hazırlandığı görülmektedir. Genel olarak

Ek Protokol'de “*yerel yönetimin çalışmalarına katılma hakkının sağlanması ve korunması*” ve “*katılma hakkını sağlayan göstergeler ve izlenebilirlik*” konuları ön plana çıkmaktadır (Toprak, 2014:58).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü'nü günümüzde Arnavutluk, Belçika, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Ermenistan, Estonya, Finlandiya, Fransa, Gürcistan, Hollanda, İsveç, İsviçre, İzlanda, Karadağ, Kıbrıs, Kuzey Makedonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Norveç, Portekiz, Sırbistan, Slovenya ve Ukrayna olmak üzere 19 ülke imzalamıştır. Ancak bu ülkeler arasından Arnavutluk, Belçika, Birleşik Krallık, Fransa ve Portekiz Ek Protokolü imzalamalarına rağmen henüz onaylamamışlardır. Buna ek olarak Türkiye, Ek Protokol'e henüz taraf olmamıştır (www.coe.int).

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE

8-10 Kasım 1984 tarihinde düzenlenen 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin taslak metin hakkındaki görüşmeler sırasında Türkiye tarafından Şart'ın gücünün “tavsiye kararı” niteliğinde olması gerektiği düşünülmüş ve Türk delegasyonu konferansta o yönde vaziyet almıştır. Türkiye, o tarihlerdeki durumunun gerektirdiği Anayasa ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasalar arasındaki; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından birtakım çelişkilerin olabileceği sebebiyle böyle bir tutum sergilemiştir. Ancak Şart'ın gücünün “sözleşme” niteliğinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi ülkelerin çoğunlukta olması sebebiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bir sözleşme Şart olarak imzaya açılmıştır. Bakanlar Komitesi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzalarına açılan Şartı, Türkiye 21.11.1988 tarihinde çeşitli paragraflara çekinceler koyarak imzalamıştır (Pıtırılı, 1989:59-60; Yeter, 1996:3-4).

3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'deki Hukuksal Yapısı

T. C. Anayasası'nın 90. maddesi gereğince Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye açısından bağlayıcı nitelikte olabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bir kanunla uygun bulunması gerekmektedir. Bu kapsamda 8 Mayıs 1991 tarih ve 3723 sayılı “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun*” ile Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından ve 06.08.1992 tarihli 92/3398 sayılı karar ile Bakanlar Kurulu tarafından Şart'a çekinceler koyularak onaylanmış ve bu karar 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Son olarak Şart'ın kabul edildiğine ilişkin belgeler 09.12.1992 tarihinde Avrupa Komisyonu'na gönderilmiştir. Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 15. maddesinin 3. fıkrası gereğince 01.04.1993 tarihinde Türkiye açısından yürürlüğe girmiştir (Muratoğlu, 2011:740).

Türkiye Şart'ın 12. maddesinin 1. fıkrası gereğince aşağıda belirtilen madde ve paragrafları kabul ederek onaylamıştır. Buna göre Türkiye'nin kabul ettiği madde ve paragraflar şunlardır;

2. Madde

3. Maddenin 1. ve 2. paragrafları

4. Maddenin 1., 2., 3., 4., ve 5. paragrafları

5. Madde

6. Maddenin 2. paragrafı

7. Maddenin 1. ve 2. paragrafları

8. Maddenin 1. ve 2. paragrafları

9. Maddenin 1., 2., ve 3. paragrafları

10. Maddenin 1. paragrafı

Türkiye tarafından kabul edilen yukarıda belirtilen bu maddeler arasında zorunlu olmadığı hâlde bazı maddeler de kabul edilerek onaylanmıştır. Bunlar; 4. maddenin 3. ve 5. paragrafı, 6. maddenin 2. paragrafı, 7. maddenin 2. paragrafı ve 8. maddenin 1. paragrafıdır (İnaç ve Ünal, 2007:5). Buradan hareketle Türkiye tarafından çekince koyulan maddeler ise şunlardır;

4. Maddenin 6. paragrafı

6. Maddenin 1. paragrafı

7. Maddenin 3. paragrafı

8. Maddenin 3. paragrafı

9. Maddenin 4., 6. ve 7. paragrafları

10. Maddenin 2. ve 3. paragrafları

11. Madde

3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 2. maddesi gereğince Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin daha sonra kaldırılabilmesi yönünde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Ancak bugüne kadar Bakanlar Kurulu bu yetkisini kullanmamıştır (Yeter, 1996:12; Muratoğlu, 2011:740-741).

Demokratik yerel yönetimlerin sağlanması için temel ilkeleri belirlemesi bağlamında büyük önem taşıyan Şart'a kendi yerel yönetim sistemleri bağlamında çekinceler koymakta özgür kılınan üye ülkeler bir dizi temel hükmü kabul etmekle ve geliştirmekle yükümlüdürler. Bu açıdan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na çekinceler koymasına rağmen taraf ülke olan Türkiye, genel olarak aşağıda sıralanan maddeleri kabul etmektedir (Toksöz, 2013:93);

- Yerel özerkliğin anayasal ve yasal temeli
- Yerel özerklik kavramı
- Yerel yönetim kapsamı
- Yerel yönetim sınırlarının korunması
- Yerel yönetimlerin istenen görevleri için uygun idari yapılar ve kaynaklar
- Sorumlulukların yerel seviyede uygulandığı koşullar
- Yerel yönetim faaliyetlerinin idari denetimi
- Yerel yönetimlerin mali kaynakları
- Yerel yönetimlerin örgütlenme hakkı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye tarafından çekince koyulan maddeler değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin iç idari örgütlenmelerini kendi organlarınınca belirlemesi, merkezi vesayet azaltılması, mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, uluslararası alanda yerel makamlarla işbirliği yapmaları ile uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması ve yargı yollarına başvuru hakkının genişletilmesiyle ilgili konulara çekinceler koyduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'nin bu maddelere çekince koyma gerekçelerini belirtmediği ve zamanla birçok çekinceyle ilgili hukuki düzenlemeler yaptığı bilinmektedir (Coşkun ve Eşki, 2013:10).

Özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında yeni kamu yönetimi yaklaşımına uygun olarak yerel yönetimlerde reformlar gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmak, idari vesayet etkilerini azaltmak ve mali açıdan yerel yönetimleri güçlendirmek gibi amaçlarla yapılan düzenlemeler doğrultusunda 21. yüzyılın ilk on yılı Türkiye'de reform yılları olarak kabul edilmektedir (Özer, 2013:104-113).

3.2. 2000'li Yıllar İtibariyle Yerel Yönetimlerde Yapılan Değişiklikler

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yasal ve yönetsel bir referans çerçevesi olarak Türkiye'de yerel yönetim mevzuatı üzerinde direkt etkisi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu açıdan Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili reform süreci kapsamında 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile çok önemli hukuki düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Çelik, 2013:17-28). Atılan bu önemli adımlar ile birlikte biraz daha güçlü, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı daha demokratik yerel yönetimlerin oluşturulması hedeflenmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010:303-304; Özer, 2013:104).

Yukarıda değinilen değişikliklerle birlikte Türkiye'de yapılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerde mali yönetimin ana ilkelerini barındıran hukuki düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda yapılan düzenlemeler ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002),

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) olduğu söylenebilir (Demircan, 2009:345).

Genel olarak Türkiye'deki son yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimlere ilişkin reformlar kapsamında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin incelenerek kaldırılıp kaldırılmayacağı sorusu gündeme gelmektedir. Özellikle 2000'li yıllar itibariyle yapılan yerel yönetim reformlarının, Şart'ta yer alan temel ilkelerin ve standartların dikkate alınarak hazırlandığı ve ölçek, idari vesayet, katılımcılık, yetki ve sorumluluk ile idari ve mali özerklik gibi konuları kapsayan, yerleşme süreçlerine katkı yapan ve yerel özerkliği geliştiren düzenlemeler olduğu anlaşılmaktadır (Gül vd., 2014:55).

Kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanlarında gerçekleştirilen bu reformlar çerçevesinde Şart'a koyulan çekinceleri sürdürmenin bir gerekçesinin kalmadığı ve hatta yapılan bu yasal düzenlemelerle birlikte fiilen uygulanmaya başlandığı da görülmektedir. Bu açıdan çalışmanın temel amacını oluşturan Türkiye'nin Şart'a koyduğu çekincelerin hukuksal mevcut durumu yapılan bu değerlendirmeler çerçevesinde bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

3.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddelerin Mevcut Durumu

Türkiye, 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10 paragrafına çekince koyarak 1992 yılında onaylamış ve Şart 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. 1990'lı yıllarda dünyada değişen ve dönüşen hızlı gelişmeleri takip etmekte yetersiz kalmasına rağmen Türkiye, 2000'li yıllardan itibaren yapılan reformlarla birlikte kamu yönetiminde önemli dönüşümler gerçekleştirmiştir. Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanma çerçevesinde gerçekleştirilen bu reformların yalnızca merkezi yönetimle sınırlı kalmamakla birlikte yerel yönetimleri de kapsadığı söylenebilir. Özellikle yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanma çalışmaları; yönetime katılma, açıklık ve hesap verebilirlik, yerleşme (desantralizasyon), yerellik (subsidiarite), stratejik planlama ve merkezi yönetimin etkilerinin azaltılarak yerel yönetimlerin güçlenmesi gibi önemli konuları kapsamaktadır. Bu kapsamda yapılan yerel yönetimler reformunu değerlendirmek gerekirse Türkiye'deki yerel yönetimler mevzuatının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Birliği mevzuatına hukuki açıdan büyük ölçüde uyum sağlandığı söylenebilir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019:45; Çetin, 2010:25-31; Bilgin, 2005:35-41).

Yukarıda belirtilen bilgiler ışığında Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformlarıyla birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin mevcut durumunu incelemek gerekmektedir. Buna göre aşağıda maddeler hâlinde verilen konular kapsamında Şart'a koyulan çekincelerin kaldırılıp kaldırılmayacağı yapılan hukuki düzenlemeler çerçevesinde değerlendirilmektedir (Muratoğlu, 2011:755-771; Esen, 2011:23-25; Sertesin, 2013:5; Zoroğlu, 2011:48-49).

3.3.1. Yerel Özerklik Konusu

Türkiye Şart'ın özerk yerel yönetim konusunu düzenleyen 4. maddesinin 6. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (4/6) “*Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır*”, şeklindedir. Çekince koyulan bu paragraf değerlendirildiğinde mevzuatta yerel yönetimleri ilgilendiren konularda danışılmasını zorunlu tutan genel bir hüküm bulunmamaktadır. Özellikle T. C. Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili maddelerde bu yönde herhangi bir bağlayıcı hüküm bulunmamaktadır. Ancak bazı konularda yerel yönetimlerden görüş alınabileceğine dair yasal düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Buna göre örneğin 5393 sayılı Belediye Kanun'un 7. maddesinin 1. fıkrası;

“Bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır”,

şeklindedir. Bu fıkradan anlaşıldığı üzere sınır uyuşmazlıklarının çözümü ile ilgili yerel yönetimlerin görüşlerine başvurulduğu anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 12. maddesinin 3. fıkrası ise,

“Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya Cumhurbaşkanı kararının yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır. Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz”,

şeklindedir ve ilgili konuda yerel yönetimlerden görüş alınmasının gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte aynı Kanun’un yerel yönetimlerde birleşme ve katılma hükümlerinin düzenlendiği 8. maddesinin 2. fıkrasında da ilgili konuda görüş alınması gerekliliği belirtilmektedir. Yapılan bu düzenlemelerin çekince koyulan paragrafa uyum sağladığı anlaşılmaktadır.

Acil durum planlaması hükümlerinin düzenlendiği 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 53. maddesinin 2. fıkrası ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 69. maddesinin 2. Fıkrası, *“Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır”*, şeklindedir. İlgili konuda yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması belirtilmektedir. Bu hükümler çerçevesinde çekince koyulan paragrafa uyum sağlandığı söylenebilir.

Bir diğer örnek ise 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 20. maddesinin 1. fıkrasında geçen, *“Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir (...)”*, hükmü şeklindedir. Bu fıkradan da anlaşıldığı üzere ülke düzeyinde kurulan birliklerin yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirmelerinin yasal temele kavuşturulduğu anlaşılmakta ve çekince koyulan paragrafa uyum sağlandığı görülmektedir.

Örnek olarak gösterilebilecek mevzuatta yer alan önemli bir düzenleme de Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği’nin 6. maddesinin 2. fıkrasına göre ilgili birimlerce yapılan hukuki düzenlemelerin taslak metinleri hazırlanırken, mahalli idarelerin görüşlerinden de faydalanılmaktadır. Ancak bu görüşün bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Esas olarak Şart’ın çekince koyulan bu paragrafı (4/6) yerel yönetimlerle doğrudan ilgili konularda danışılmasını istemekte ancak bu görüşlerin mutlak suretle uyulması istenmemektedir. Bu kapsamda yukarıda detaylı bir şekilde mevzuatta yer alan ilgili hükümler dikkate alındığında bu paragrafa (4/6) koyulan çekincenin kaldırılabilceği düşünülmektedir.

3.3.2. İdari Özerklik Konusu

Türkiye Şart’ın yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar konusunu düzenleyen 6. maddesinin 1. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (6/1), *“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir”*, şeklindedir. Çekince koyulan bu paragraf değerlendirildiğinde mevzuatta ilgili konuda gerekli düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimleri ilgilendiren kanunların teşkilat ve personel hükümlerinin yer aldığı aşağıda sıralanan ilgili hükümler örnek olarak verilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 48. maddesinin 2. fıkrası;

“Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur”,

hükmü ve 49. maddesinin 1. fıkrası; *“Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir”*, hükmü örnek olarak gösterilebilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 21. maddesinin 2. fıkrası, *“Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur”*, şeklindedir ve bu duruma örnek olarak gösterilebilir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 35. maddesinin 1. fıkrası;

“İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel

özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur”,

şeklindedir ve bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Yerel yönetimlerin norm kadro ve personel istihdamı hükümlerinin yer aldığı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 3. ve 4. fıkraları ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesi hükümleri bu duruma örnek olarak verilebilir. Bu kapsamda yukarıda detaylı bir şekilde mevzuatta yer alan ilgili hükümler dikkate alındığında idari özerklik konusu kapsamındaki bu paragrafa (6/1) koyulan çekincenin kaldırılabilirliği düşünülmektedir.

3.3.3. Yerel Sorumlulukların Kullanılması

Türkiye Şart'ın yerel düzeydeki sorumluluklarının kullanılma koşulları konusunu düzenleyen 7. maddesinin 3. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (7/3), *“Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir”*, şeklindedir. Çekince koyulan bu paragraf değerlendirildiğinde mevzuatta ilgili konuda gerekli düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir.

Genel olarak belediye başkanı, belediye meclis üyeleri ve belediye encümeni üyelerinin yükümlülüklerinin düzenlendiği 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 27., 28., 35. ve 37. maddelerinin ilgili hükümleri, il genel meclisi başkan ve üyeleri ve il encümeni başkan ve üyelerinin yükümlülüklerinin düzenlendiği 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 19., 20. ve 27. maddelerinin ilgili hükümleri ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12., 17. ve 28. maddelerinin ilgili hükümleri örnek olarak gösterilebilir. Buradan hareketle mevzuatta yer alan ilgili hükümler dikkate alındığında yerel sorumlulukların kullanılmasını konu kapsamındaki bu paragrafa (7/3) koyulan çekincenin kaldırılabilirliği düşünülmektedir.

3.3.4. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Türkiye Şart'ın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi konusunu düzenleyen 8. maddesinin 3. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (8/3), *“Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”*, şeklindedir. Çekince koyulan bu paragraf değerlendirildiğinde mevzuatta ilgili konuda gerekli düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Buna göre T. C. Anayasası'nın 127. maddesinin 5. fıkrası hükümleri;

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”,

şeklindedir. Bu fıkranın çekince koyulan paragraf (8/3) için gerekli güvenceyi sağladığı söylenebilir. Yine mevzuatta özellikle yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin kaldırılması yönünde başka düzenlemeler de yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan bu idarelerin denetimlerini düzenleyen ilgili hükümler bu çekincenin kaldırılabilir olduğuna örnek gösterilebilir. Buna göre 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde yer alan denetimin amacı hükümlerine ek olarak 55. maddesinin 1. fıkrası, *“Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar”* ve 2. fıkrası *“İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır”*, hükümleri Şart'a koyulan çekinceye uyum sağlandığını göstermektedir. Ancak T. C. Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrası;

“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”,

hükümlerinin Şart'a aykırılık teşkil ettiği yönündeki görüşler, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi izleme raporlarında da belirtilmektedir. Dolayısıyla bu paragrafa (8/3) koyulan çekincenin anayasa değişikliği ile birlikte kaldırılmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir.

3.3.5. Mali Kaynakların Güncellenmesi, Çeşitlilik ve Esneklik Taşınması

Türkiye Şart'ın yerel makamların mali kaynakları konusunu düzenleyen 9. maddesinin 4. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (9/4), “*Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır*”, şeklindedir. Şart'ın 9. maddesi genel olarak yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanmasını istemektedir. Buna göre T. C. Anayasası'nın 127. maddesinin 6. fıkrası, “*Bu idarelere (yerel yönetimler), görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*”, şeklindedir ve bu madde ile ilgili olduğu söylenebilir. İdari anlamda özerk statüde kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin aslında T. C. Anayasası'nda belirtilen bu fıkraya göre mali özerkliğe sahip oldukları anlaşılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynakların görevleriyle orantılı olup olmadığı ve mali özerkliğinin uygulamada pek gerçekleşmediği konusunda çeşitli sıkıntılar bulunmaktadır. Çünkü T. C. Anayasası'nda verilen bu hakkın çerçevesinin yasalar tarafından belirlenmesi istenmektedir.

Genel olarak çekince koyulan bu paragraf (9/4) değerlendirildiğinde mevzuatta kısmen de olsa karşılandığı söylenebilir. Bu kapsamda 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile birlikte genel olarak yerel yönetimlerin mali konuları ile ilgili düzenlemelerin yapıldığı söylenebilir. Buna göre 5779 sayılı Kanun'un 1. maddesi, “*Bu Kanunla, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir*”, şeklindedir.

Genel olarak 5779 sayılı Kanun'da yerel yönetimlere dağıtılacak olan payların hesaplanması ve oranların belirlendiği madde 2'nin, payların ayrılması ve gönderilmesine ilişkin madde 3'ün, il özel idare ve belediye paylarının tahsisine ilişkin esasları içeren madde 4 ve 5'in ve denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği konularını içeren madde 6'nın çekince koyulan bu paragraf ile uyumlu olduğu söylenebilir. Özellikle belirtmek gerekirse 5. maddenin 1. fıkrası, “*2'nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır*”, hükmü örnek verilebilir. Buna göre bu fıkra ile belirlenen nüfus ve gelişmişlik endeksi gibi kıstaslar, yerel yönetimlere sağlanan öz gelirlerin, onların görevlerini yerine getirmek için gereksinim duyacağı harcamalardaki değişimi takip etmesini sağlayacak derecede esnek olduğunu göstermektedir. Gerçekten de bir belediye'deki nüfus artışı, yerel yönetim giderlerinin artmasına neden olacaktır. Bu durumun 5779 sayılı Kanun'da ele alınması Şart ile uyumlu olduğunu göstermektedir. Yine de yerel yönetimlerin öz gelirlerinin daha da güçlendirilmesi ve gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesine yönelik daha kapsamlı düzenlemeler yapıldıktan sonra Şart'ın bu paragrafına (9/4) koyulan çekincenin kaldırılabilirliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.3.6. Yerel Makamlara Danışılması Konusu

Türkiye Şart'ın 9. maddesinin 6. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (9/6), “*Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır*”, şeklindedir. Bu çekince değerlendirildiğinde yukarıda detaylı bir şekilde ele alınan Şart'ın 4. maddesinin 6. paragrafına koyulan çekince hükümlerine getirilen açıklamaların bu çekince içinde geçerli olduğu söylenebilir. Özellikle belirtmek gerekirse 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 20. maddesi örnek olarak verilebilir. Çekince koyulan bu paragraftan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimlere yalnızca danışılması istenilmektedir. Bu kapsamda devlet üzerinde herhangi bir bağlayıcılığı olmadığı düşünüldüğünde ise bu paragrafta (9/6) koyulan çekincenin kaldırılmasında herhangi bir sakıncanın olmadığı söylenebilir.

3.3.7. Hibelerin Şartlı Yapılmaması

Türkiye Şart'ın 9. maddesinin 7. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (9/7), “*Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir*”, şeklindedir. Çekince koyulan bu paragraf değerlendirildiğinde mevzuatta buna ilişkin düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Buna göre 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile birlikte genel bütçeden belediye ve il özel idarelerine gönderilen paylar herhangi bir koşula bağlanmadığı için çekince

koyulan paragraf ile uyum sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda mevzuatta yer alan ilgili hükümler dikkate alındığında bu paragrafa (9/7) koyulan çekincenin kaldırılabilceği düşünülmektedir.

3.3.8. Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

Türkiye Şart'ın yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı konusunu düzenleyen 10. maddesinin 2. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (10/2), “Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır”, şeklindedir. Çekince koyulan bu paragraf değerlendirildiğinde mevzuatta ilgili konuda gerekli düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Buna göre T.C. Anayasası'nın 127. maddesinin 6. fıkrası;

“Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”,

hükümleri yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına imkân vermekte ve bu hükümlerin çekince koyulan paragrafa uyumlu olduğu anlaşılmaktadır. Yine mevzuatta yerel yönetimlerin birlik kurma, üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. 2005 yılında çıkarılan yerel yönetimlerin birlik kurabilmelerini düzenleyen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile birlikte bu çekinceye uyum sağlandığı söylenebilir (Taştekin, 2015:157-172). Birlik kurma ve birliklere katılma hakkı konusu ile ilgili yapılan diğer düzenlemeler incelendiğinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. Maddesi;

“Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunludur”,

hükümleri ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. Maddesi;

“İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur”,

hükümleri gereğince çekince koyulan paragrafa uyum sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda mevzuatta yer alan ilgili hükümler dikkate alındığında bu paragrafa (10/2) koyulan çekincenin kaldırılabilceği düşünülmektedir.

3.3.9. Uluslararası İşbirliği Yapma Hakkı

Türkiye Şart'ın 10. maddesinin 3. paragrafına çekince koymuştur. Bu paragraf (10/3), “Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler”, şeklindedir. Bu çekince değerlendirildiğinde yukarıda detaylı bir şekilde ele alınan Şart'ın 10. maddesinin 2. paragrafına koyulan çekince hükümlerine getirilen açıklamaların bu çekince için de geçerli olduğu söylenebilir. Özetle T. C. Anayasası'nın 127. maddesinin 6. fıkrası, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. maddesi hükümleri gereğince bu paragrafa (10/3) koyulan çekincenin kaldırılmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır.

3.3.10. Yargı Yoluna Başvurma Hakkı

Türkiye Şart'ın özerk yerel yönetimlerin yasal korunması konusunu düzenleyen 11. maddesine çekince koymuştur. Bu madde (11), “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır”, şeklindedir. Çekince koyulan bu madde değerlendirildiğinde T. C.

Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan, “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” ve 125. maddesinde yer alan, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. (...)”, hükümleri gereğince çekincenin kaldırılacağı anlaşılmaktadır.

Mevzuattaki diğer düzenlemeler incelendiğinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 5. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddeleri gereğince yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları belirtilmiştir. Bu kapsamda kamu tüzel kişiliğinin getirdiği hak ve fiil ehliyeti çerçevesinde yerel yönetimler davacı ve davalı olabilirler. Buradan hareketle çekince koyulan bu maddeye engel teşkil eden söz konusu bir düzenlemenin bulunmadığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda mevzuatta yer alan ilgili hükümler dikkate alındığında bu maddeye (11) koyulan çekincenin kaldırılacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekinceli imzalanması ve yerel yönetim mevzuatlarında yapılan temel değişiklikler yerel yönetim sistemimizi şüphesiz güçlü hâle getirmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye tarafından koyulan çekincelerin birçoğunun artık kaldırılacağı düşünülmektedir. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen yerel yönetimler reformlarıyla birlikte Şart'a koyulan bazı çekincelerin kaldırılmasında herhangi bir engel bulunmadığı söylenebilir. Bu kapsamda yapılan incelemeler sonucunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 6. paragrafına, 6. maddesinin 1. paragrafına, 7. maddesinin 3. paragrafına, 9. maddesinin 6. paragrafına, 9. maddesinin 7. paragrafına, 10. maddesinin 2. paragrafına, 10. maddesinin 3. paragrafına ve 11. maddesine Türkiye tarafından koyulan çekincelerin kaldırılmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır.

Türkiye'de Batıda olduğu gibi güçlü ve köklü bir yerel yönetim geleneği olmadığı için, yapılan bu reformların yasal düzeyde kaldığı ve pratikte uygulanmadığı görülmektedir. Yasal ve kurumsal olarak idari ve mali özerklik sağlanmakla beraber, hem merkezi yönetimin, merkeziyetçi yönetim kültürünün devam ettiği hem de hemşehrilerin yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılmaları, uygulamaları izleme ve denetlemeleri, hesap sormaları ve bunun araç ve yöntemlerinin siyasal kültürden dolayı etkin bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Bu kapsamda hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin kaldırılması hem de Ek Protokol'e taraf olunması Türkiye'nin yerel yönetimler alanında yaşadığı yerel ve mali özerklik, yerel yönetim faaliyetlerine katılım hakkı ve yerel demokrasilerin güçlendirilmesi gibi temel konulardaki eksikliklerin uygulamaya dönük olarak giderilmesi anlamında olumlu sonuçlar elde edeceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ALODALI, M. Fatih Bilal, ÖZCAN, Lütfi, ÇELİK, Fikret, ve USTA, Sefa (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik”, **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.3, ss.1-11.
- BİLGİN, Mehmet Hüseyin (2005), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları”, **Kadir Has Üniversitesi İİBF Perşembe Konferansları**, S.20, ss.29-52.
- COŞKUN, Bayram ve EŞKİ, Şeyma (2013), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Ek Protokol Bağlamında Türkiye'deki Yerel Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi”, **VIII. Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM)**, Hatay, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Yayını, Hatay, ss.1-14.
- ÇELİK, Abdullah (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.18(1), ss.17-28.
- ÇETİN, Sefa (2010), “Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.19(3), ss.23-38.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2012), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, S.475, ss.33-62.

- TAŞTEKİN, Abdullah ve AKCA, Hakan - Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi
- DEMİRCAN, Esra Siverekli (2009), “*Yerel Yönetimler Yerelleş(m)iyor Mu?: Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.8(16), ss.339-367.
- ESEN, Adem (2011), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Türkiye'nin Çekinince Koyduğu Maddelerin Değerlendirilmesi*”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.763, ss.20-29.
- GÖRÜN, Mustafa (2004), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*” **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Edt. Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün, Birleşik Yayınları. İzmir.
- GÜL, Hüseyin, KİRİŞ, Hakan Mehmet, NEGİZ, Nilüfer ve GÖKDAYI, İsmail (2014), **Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset**, Detay Yayıncılık, Ankara.
- İNAC, Hüsamettin, ve ÜNAL, Feyzullah (2007), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler*”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.17, ss.1-24.
- KELEŞ, Ruşen (1995), “*Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.4(6), ss.3-19.
- KELEŞ, Ruşen ve MENGİ, Ayşegül (2017), **Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KOÇAK, Süleyman Yaman ve EKŞİ, Ali (2010), “*Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.21, ss.295-307.
- KÖŞGER, Yavuz Selim ve HAKTANKAÇMAZ, M. İlker (2011), “*Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar*”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, S.146, ss.50-53.
- MURATOĞLU, Tahir (2011), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, S.69(1-2), ss.737-776.
- ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir (2015), **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Ekin Yayınları, Bursa.
- ÖZER, Mehmet Akif (2013), “*Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri*”, **Yerel Politikalar**, S.3, ss.97-126.
- PITIRLI, Ali (1989), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*”, **Türk İdare Dergisi**, S.61(383), ss.59-72.
- SERTESEN, Selçuk (2013), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?*”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu**, TEPAV Yayınları, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret (2013), **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetim**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- TAŞTEKİN, Abdullah (2015), “*Türkiye'de Mahalli İdare Birlikleri*” **İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Edt. Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak, Bekad Yayınları, Ankara
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (2014), **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, İzmir.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ BAŞBAKANLIĞI (2011), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu**, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- YEREL YÖNETİMLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2019), **2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara.
- YETER, Enis (1996), “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.5(1), ss.3-13.
- ZOROĞLU, Murat (2011), “*Yeni Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, S.146, ss.47-49.

www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 (Erişim Tarihi: 15.03.2020).

www.coe.int/en/web/portal/home (Erişim Tarihi: 15.03.2020).

- 3723 sayılı **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun** (21.05.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazete).
- 4749 sayılı **Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun** (09.04.2002 tarih ve 24721 sayılı Resmi Gazete).
- 5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu** (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete).
- 5216 sayılı **Büyükşehir Belediye Kanunu** (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete).
- 5302 sayılı **İl Özel İdaresi Kanunu** (04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete).
- 5355 sayılı **Mahalli İdare Birlikleri Kanunu** (11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete).
- 5393 sayılı **Belediye Kanunu** (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete).
- 5779 sayılı **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun** (15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete).
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği** (17.02.2006 tarih ve 26093 sayılı Resmi Gazete).