

## **AVRUPA ve YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL KONUMU Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Anayasa Değişikliği İstekleri**

Prof. Dr. Birgül A. Güler  
*AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü*

Avrupa Konseyi, üye ülkelerin yerel yönetim sistemini dev bir örgüt eliyle yönlendirir. *Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi* adını taşıyan bu örgüt, Konsey üyesi ülkeleri izler, denetler ve yerel yönetim sistemlerini belli ilkeler doğrultusunda değiştirmeye teşvik eder.

Kongre, Türkiye yerel yönetim sistemiyle ilgili olarak, 1997 yılından bir “tavsiye kararı” almış, sonra bunu “karar”a çevirmiştir. Sonraki yıllarda Türkiye’de kararın uygulanışı, görevlendirdiği heyetler aracılığıyla izlemeye alınmıştır.<sup>1</sup> Bu heyetler, 2001 yılından bu yana bir grup soru hazırlamış olarak Türkiye’ye gelmekte ve bu sorular çerçevesinde yürüttükleri görüşmeleri raporlaştırmaktadırlar.

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye’de yerel yönetim sistemine ilişkin olarak hangi konular üzerinde durmakta ve ne tür isteklerde bulunmaktadır? İsteklerinden bir bölümü, yerel yönetimlerle ilgili olarak anayasal değişiklikler yapılmasına ilişkindir.

2001 ve 2005 heyetleri, TC Anayasası’nın üç maddesine ilgi göstermişlerdir. Bunlardan biri, seçim hakkı ile ilgili 67. madde, ikincisi “vergi ödevi” başlıklı 73. madde, üçüncüsü ise yerel yönetimleri “idarenin bütünlüğü ilkesi” içine yerleştiren yerel yönetimlerle ilgili 127. maddedir.

---

<sup>1</sup> Türkiye ile ilgili tavsiye kararı, karar ve doküman kodları şöyledir: March 1997 - Recommendation 29 (1997) ve Resolution 50 (1997); CG (4) 3 Part II; June 1998 - CG/CP (5) 7; November 2001 - CG/INST (8) 22 + Addendum; CG/INST (8) 27.

### 1. Anayasa ve Seçim Yasalarında Değişiklik İsteği

Kongre heyetleri, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 67. maddesinde değişiklik yapılmasını istemektedir.

**Madde 67**, “seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları” başlıklı, TC yurttaşlarının seçim haklarını düzenleyen maddesidir.<sup>2</sup> Bu maddeye göre Türkiye’de seçme-seçilme hakkı “Türk vatandaşı” olan kişilere özgü bir haktır. Dolayısıyla anayasa “yabancı seçmen” gibi bir kategori içermez. Kongre, Anayasanın Türkiye’ye yerleşmiş ama Türk vatandaşı kimliğine sahip olmayan kişilere oy hakkı verilmesi yönünde değiştirilmesini talep etmektedir. Böylece, bazı belediyelerde belediye başkanlarınca kendilerine “İngiliz hemşehri”, “Alman hemşehri” statüsü verilen yabancılar, yerel seçimlerde “Türk vatandaşı” olanlarla aynı siyasal hakları kullanabileceklerdir.

Seçime ilişkin siyasal hakkın tanınması, “yabancı seçmen”e, örneğin yine bir siyasal hak olan ve yalnızca “Türk vatandaşı” kimliğine sahip olanlara tanınmış bulunan kamu hizmetine girme hakkını kullanmanın da kapısını açacak türden bir temel haktır. Bu ve öbür hak alanları şimdilik gündeme getirilmemektedir; ancak talebin ve siyasal hak kavramının genişleyici doğası gözönünde bulundurulursa, Kongre isteğinin bu tür açılımlara yol vereceği kolayca görülebilir.

<sup>2</sup> **“II. Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları \*Madde 67.- (23.7.1995-4121)**  
Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir. \*Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler. Onsekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı, seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir. \*Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir. \*Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askeri öğrenciler, ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutukluların seçme haklarını kullanmalarında, oyların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakimim yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır. \*Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.”

Bu isteğin genel çerçevesi, Kongre'nin “*Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılımları Konvansiyonu -144*” başlıklı anlaşma metninde belirlenmiştir.<sup>3</sup> Bu metin 1992’de imzaya açılmış, 1997’de yürürlüğe girmiştir. 2005 yılı itibariyle metni kendi ülkesinin meclisinde onaylamış ülke sayısı yalnızca 7’dir: Danimarka, Finlandiya, İzlanda, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç. Dört ülke imzalamış ama onaylamamıştır: Kıbrıs Rum Kesimi, İngiltere, Çek Cumhuriyeti, Arnavutluk. Öbür ülkeler henüz ne imza ne de onay vermişlerdir.

Konvansiyon, ülkelerin yabancı uyruklu sakinlere kendi vatandaşlarının sahip olduğu ifade özgürlüğü, sendikalaşma dahil birlik ve dernek kurma özgürlüğü gibi “klasik hakları” vermelerini amaçlamaktadır. Ülkeler yabancı sakinleri yerel sorunlarda danışma sürecine katacak, bu kesimin ifade ve örgütlenme özgürlüğü ancak belli koşullarda ve yasayla sınırlanabilecektir. Yabancılar, yaşadıkları yerel yönetim sınırları içindeki yabancılar tarafından seçilen yada yabancıların derneklerince görevlendirilen üyeleriyle yerel danışma meclisleri kurabileceklerdir. Ayrıca her yabancı, beş yıl süreli ikameti sonrasında yerel seçimlerde oy verme hakkına sahip olabilecektir. Ülkeler yabancıları, yerel kamusal yaşama ilişkin hak ve yükümlülükleri hakkında bilgilendirmekle yükümlü olacaklardır. Bu sistemin genel gözetimiye, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’nce gerçekleştirilecektir.

Görevlendirilen heyetlerin Türkiye soruşturmasında bu konuyu gündeme almaları ilginçtir. Çünkü soruşturulan konu, Kongre'nin bir ‘Konvansiyon’una konudur ve ülkelerin imza-onayına açılmıştır. Türkiye bu anlaşmayı ne imzalamış ne de onaylamıştır. Buna karşın heyetlerin, imza-onay verilmemiş bir uluslararası anlaşmanın hükümlerini doğrudan Anayasa değişikliği olarak talep etmeleri açıklanmaya muhtaç bir tutumdur.

Anayasal değişiklikten başka, seçim yasalarında yapılması istenen değişiklikler ise, iki noktada yoğunlaştırılmaktadır.

<sup>3</sup> *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, CETS No.: 144

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=17/06/02&CL=ENG> Bu adreste ülkelerin imza-onay listesi bulunabilir. (17.3.2005)

Bunlardan biri, vatandaşlara “seçime ve seçim sonuçlarına karşı başvuru hakkının, resmi sonuçlar duyurulmadan önce tanınması” konusudur. Türkiye’de seçim süreci, 1960’lı yıllardan bu yana, biçimsel kuralları bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulmuş durumdadır. Seçim işlemlerine karşı seçmen listeleri ve sandık kurullarının oluşumundan sandık tutanaklarına, ilçe - il birleştirme tutanaklarıyla Yüksek Seçim Kurulu karar ve işlemlerine karşı itiraz başvuru hakkı her aşamada düzenlenmiş durumdadır. Bu talebin ne anlama geldiğini anlamak pek kolay değildir.

Öbürü, “bölgesel ve azınlık partilerinin yerel ve bölgesel seçimlere katılması”na olanak ve serbestlik verilmesini öngörmektedir. Oysa Türkiye’de bölgesel-azınlık partilerin seçimlere katılması bir yana, bu özelliklerde partiler kurulması açık biçimde yasaklanmıştır. 2820 sayılı Siyasal Partiler Yasası, Anayasa’ya dayanarak bölgesel ve azınlık partileri kurulmasına izin vermez. 2820/md 78/b – Siyasal partiler için “bölge, ırk, belli kişi, aile, zümre veya cemaat, din, mezhep veya tarikat esaslarına dayanamaz veya adlarını kullanamazlar” hükmü getirmiştir.

Bölgesel ve azınlık partileri kurulması ve bunların seçimlerde yer alması, yine Avrupa Konseyi’nin *Ulusal Azınlıklar Koruma Sözleşmesi* ile *Bölgesel ve Azınlık Dilleri Sözleşmesi*’nin imzalanması isteğiyle birleşmektedir. Seçim sistemi sorunu, bu iki sözleşmeyle bir bütün olarak ele alınmaktadır.

Seçim sistemi boyutunun ilişkilendirildiği ikinci bir boyut daha vardır. Kongre heyetleri, “yerel meclis üyelerinin ‘siyasi konuları’ görüşme yasağı konusundaki kuralın kaldırılması gerektiği görüşündedir. Yeni çıkarılan belediye ve il özel idaresi yasalarında bu yasak kaldırılmış, böylece yerel yönetim sisteminin ‘Avrupaya uyum’unda talep edilen adımlardan biri daha atılmıştır.

Bölgesel azınlık partileri kurulması, bunların yerel seçimlere girme hakkına sahip kılınması, bölge ve azınlık sözleşmelerinin imzalanması, nihayet bölgesel-yerel meclislerin siyasal konuları görüşme yetkisiyle donatılması, hep birlikte ele alındığında, yerel yönetim sisteminin “yönetimsel desantralizasyon” unsuru olmaktan çıkarılmasıyla sonuçlanır. Bu durumda yerel yönetimlerin “yönetimsel federalizm” unsuru da değil, “federal örgütlenme” unsuruna dönüşecekleri açıktır. Bu ise, yalnızca yönetimsel değil, köklü ve kapsamlı bir siyasal rejim değişikliği demektir. Konu, bu içeriği nedeniyle, yalnızca Avrupa Konseyi ülkelerinde değil, Brüksel merkezli bir

tek devlet projesinin doğrudan üyesi olan Avrupa ülkelerinde de yüksek şiddetli bir tartışma konusudur.

Seçim sistemi değişiklikleri, biçimsel – hukuksal değil ilkesel - siyasal derinlikli bir istek grubu olma niteliği taşımaktadır.

## 2. Anayasa'nın Vergi İlkesinde Değişiklik İsteği

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi heyetleri, Anayasa değişikliği isteklerine 73. maddeyi eklemiş bulunmaktadırlar. Bu madde “vergi ödevi” başlığı altında aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

**“VI. Vergi ödevi - Madde 73.-** Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. \*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. \*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. \*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”

Kongre bu maddede değişiklik yapılmasını, böylece yerel yönetimlere vergi oranlarıyla bağıklık, istisna ve indirimleri belirleme yetkisi tanınmasını istemektedir. Bu yetkinin vergi koyma yetkisine kadar açılıp açılmayacağı, talep edilen adımları atmaya bağlı olarak gündeme gelecektir.

Yerellik (subsidiarite) ilkesi, doğası gereği, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin de devredilmesini içerir. Yerellik, yönetsel desantralizasyon değil *yönetsel federalizm* sisteminin ilkesidir; yönetsel federalizm ise mali federalizm inşa edilmedikçe tam olarak uygulanamayacaktır.

Mali desantralizasyon, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında “gelir dağıtım – yüzde (%) pay verme” temelinde kurulur. Oysa mali federalizm “gelir paylaşımı – kaynakların bölüşülmesi” temeline yaslanır. Yerellik ilkesi, merkezi ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin “bölüşme” üzerinden kurulmasını zorlamaktadır.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Bu sistemle ilgili açıklamalar için şu kaynaktan yararlanılabilir: Tayfun Çınar ve Birgül A. Güler, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE – YYAEM Yayını, Ankara 2004.

Günümüzde belediye toplam gelirlerinin yarıya yakın bölümü, ulusal bütçeden yasa gereği ayrılan yüzde 5'lik paylardan oluşur. Gelir kaynağı bölüşümüne örnek gösterebileceğimiz, doğrudan belediyelere bırakılmış Emlak Vergisi gibi gelirlerin belediye toplam geliri içindeki büyüklüğü yüzde 4-5'i aşmaz. Toplamdaki ağırlıkları nedeniyle sisteme rengini veren ilkenin “pay dağıtım ilkesi” olduğu açıktır. Yerellik ilkesi doğrultusunda değişiklik yapılırsa bu göstergeler tersine dönen bir yola girecek, belediye toplam gelirinin ağırlıklı bölümü “gelir bölüşümü”yle yerele bırakılmış olan kaynaklara dayanacaktır.

Mali federalizm, yeni il özel idaresi ve belediye yasalarında bu idarelerin “idari ve mali özerk” olarak tanımlanmalarıyla genel yasal temele kavuşturulmak istenmiştir. Ancak bu yasalar yürürlüğe girerse de, Anayasa'nın 127 ve 73. maddeleri değişmedikçe, arzu edilen federal –teknik temel kurulamayacaktır.

#### a. Anayasa'nın Yerel Yönetimler Maddesinde Değişiklik İsteği

Kongre, yerel yönetim sisteminin temel yapısında bazı değişiklikler yapılmasını istemektedir. Bunun için iki nokta üzerinde durmaktadır. İlk olarak, TC Anayasası'nda 127. maddenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun hale getirilmesi istenmektedir.<sup>5</sup> İkinci olarak, Türkiye'nin bu Şart'ın 6, 9, 10, 11 numaralı maddelerinde onaylamayı uygun bulmadığı paragrafları da kabul etmesini gündeme getirilmektedir.

**Anayasa'nın 127. maddesi** yerel yönetim sistemine ilişkin anayasal ilkeleri belirleyen maddedir.<sup>6</sup> Talep edilen, bu maddenin Avrupa Yerel

<sup>5</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG> Bu adresten, Şart ile ilgili gerekli genel bilgilere giriş yapılabilir. (17.3.2005)

<sup>6</sup> “**2. Mahalli idareler** \*Madde 127.- (23.7.1995-4121) 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 tüzelkişileridir. \*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. \*Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim

Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun biçimde değiştirilmesidir. Bu değişikliğin nasıl olabileceği, daha eski tarihli bir Kongre kararında açıklanmış bulunmaktadır.<sup>7</sup>

"... merkezi hükümetin "vesayet" olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın "idarenin bütünlüğü" ilkesine dayanan 127. maddede değişiklik önerilmesi gerekebilir. Bu ilke, Özerklik Şartı'nda altı çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karşıttır. "

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın madde 8'i, yerel yönetimlerin yönetsel denetimi konusuyla ilgilidir. Türkiye bunun ilk iki paragrafını onaylamış, üçüncü paragrafı kabul etmemiştir.

*"Madde 8 - Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi*

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır.

---

biçimleri getirebilir. \*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. \*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. \*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun 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."

<sup>7</sup> Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında 29 nolu Tavsiye Kararı. Tavsiye kararı Kongre tarafından görüşülmüş ve 3 Haziran 1997'de 50 nolu karar ile kabul edilmiştir. Metnin İngilizcesi için: [http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec29\(97\)e.htm](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec29(97)e.htm)

Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

*3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.”*

Kongre, 127. maddede, özel olarak, beşinci fıkranın değiştirilmesi üzerinde durmaktadır. Bu fıkraya göre: *“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.”* İstenen, bu fıkranın, örneğin, “yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenir” gibi bir biçime dönüştürülmesidir.

Bu tür bir değişiklik, gerçekte yalnızca yerel yönetim sistemini değil, tüm kamu yönetimi örgütlenmesinin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, “idarenin bütünlüğü” ilkesinin temel hukuksal mekanizmalarından biri olan “idari vesayet” kurumu yürürlükten kaldırılmak istenmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin ikinci ana kurumsal mekanizması, devletin merkez örgütü ile taşra örgütü arasındaki ilişkileri düzenleyen “yetki genişliği” mekanizmasıdır. Yürütülen reformların taşra örgütündeki tüm görev ve yetkileri yerel yönetimlere devretmeyi amaçladığı bilinmektedir. Dolayısıyla, yalnızca idari vesayet değil, aynı zamanda yetki genişliği ilkesinin de yürürlükten kaldırılacağı gözönünde bulundurulurken, bu önerinin gerçekte tüm yönetsel yapıyı değiştirmeye yöneldiği kolayca görülebilir.

İdarenin bütünlüğü, bir başka deyişle merkezîyetçilik ilkesine son verilmesi, bunun yerine başka bir ilke yerleştirilmesi önerilmektedir. Yeni ilke “subsidiarite” yada Türkçe deyişle yerellik ilkesidir. Yerellik, yönetsel sistemi “idari federalizm” esasına göre yeniden yapılandırma demektir.



**Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 6, 9, 10, 11 numaralı maddelerinde yer alan bazı fıkralar, Türkiye tarafından kabul edilmemiştir. Kabul edilmemiş fıkralar şunlardır:**<sup>8</sup>

*“Madde 6 - Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar*

1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

*Madde 9 - Yerel Makamların Mali Kaynakları*

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 taşımalıdır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

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.

*Madde 10 - Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı*

2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

*Madde 11 - Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması*

---

<sup>8</sup> 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun*, RG : 21.5.1991 – 20877.

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.”

Türkiye bu maddeleri onayladığı takdirde, Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın yalnızca iki maddesini onaylamamış olacaktır. Bunlar Şart madde 4-paragraf 6 ve madde 7-paragraf 3'ten ibarettir.

**“Madde 4/6-** Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

**Madde 7/3-** Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.”

Türkiye'nin 1988 yılında imzalayıp 1992 yılında onayladığı Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, AB'nin kurucu üyesi Fransa'nın ulusal meclisi tarafından henüz onaylanmamış, İngiltere tarafından 1997'de imzalanıp 1998 yılında onaylanmış, Belçika tarafından ise 2004 yılında onaylanmıştır.<sup>9</sup> Türkiye, öbür ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça hızlı davranmış görünmektedir. Anlaşmayı onaylayan ülkelere gelince, çok sayıda ülkenin çeşitli maddelere çekinceler koymuş oldukları görülmektedir. Türkiye'nin çekince koyduğu madde sayısı oldukça sınırlı kalmıştır.<sup>10</sup> Buna karşın, Kongre heyetlerinin Türkiye'den Şart'ın hemen tümünü kabul etmeye dönük isteklerde bulunmaları ilgi çekici bir durum oluşturmaktadır.

9

<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=EN> Bu adreste anlaşmanın hangi ülke tarafından hangi tarihte imzalandığı ve onaylandığına ilişkin toplu çizelge yer almaktadır. (17.3.2005)

<sup>10</sup><http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1> Bu adreste, ülkelerin Şart'ın hangi maddelerini Kabul ettiklerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. (17.3.2005)

## Değerlendirme

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, 1997 yılında sonuçlandırılan Türkiye Kararı doğrultusunda, yerel yönetim sisteminde “idari ve mali özerklik”, teknik adıyla *subsidiarite* ilkesine uygun bir yeniden yapılanma talep etmektedir.

*Yönetmel alandan siyasal alana doğru genişletilmiş subsidiarite* ilkesine dayalı yeni yapının yaratılması için, TC Anayasası’nda üç maddede değişiklik yapılması gerekli sayılmaktadır. Bunlardan biri seçim hakkıyla ilgili olarak siyasal, biri vergileme yetkisiyle ilgili olarak mali, sonuncusu da merkeziyetçilik yerine yerellik ilkesini öngören yönetsel sisteme ilişkin değişikliklerdir.

Seçim sistemiyle ilgili talepler, ülkelerin imzasına açılmış anlaşmaların konusudur. Bu anlaşmalar Türkiye tarafından imzalanmamış, onaylanmamıştır. Kongre uygulayıcılarının bu durumu dikkate alma gereği duymadan hareket etmeleri, heyetleri ülke üzerinde abartılı bir baskı unsuruna dönüştürmüştür. Heyetler, ortada Kongre anlaşmaları varken ve bunlar henüz ülkenin hükümeti ve meclisi tarafından kabul edilmemişken, gündemlerine bu maddeleri alma hakkına sahip değildiler.

Mali sistemle ilgili talepler, merkezi-yerel yönetim arasındaki mali ilişkileri “mali desantralizasyon”dan “mali federalizm”e dönüştürme amaçlıdır. Bu teknik değil, siyasal bir taleptir. Dolayısıyla kamuoyunda ve siyasal alanda tartışmaya açılmadan kabulü sözkonusu değildir.

Yönetmel sistemle ilgili talepler ise, hem *Kamu Yönetimi Temel Kanunu* hem de 5197/5303 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu* örneklerinde toplum tarafından reddedilmiş bulunmaktadır. Bu red sonucunda ilki yasama sürecinden geri çekilmiş, ikincisi TBMM’nde yalnızca iktidar milletvekillerinin oyuyla kabul gördükten sonra Cumhurbaşkanlığı’nca Anayasa Mahkemesi’ne gönderilmiştir. Kongre organlarının, toplumsal ve siyasal alanlarda reddedilen, büyük olasılıkla hukuksal boyutta da reddedilecek olan bir projeyi bu tartışma süreci hiç yaşanmamış gibi ısrarla gündemde tutmaları, demokratik değerlerle bağdaşmamaktadır.

