

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI KARŞISINDA TÜRKİYE: ANAYASA ve İLGİLİ YASALARDA DURUM*

Enis YETER**

TARİHİ GELİŞİM

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların ilk yarısında başlanılmıştır. Gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CPLRE)'nda konu birçok defa görüşülmüştür. Sonunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır.

Bu konferanstaki görüşmeler sırasında, Türkiye tarafından Şart'ın gücünün "tavsiye kararı" niteliğinde olmasının yerinde olacağı düşünülmüş ve Türk delegasyonu konferansta o yönde vaziyet almıştır. Buna karşın Şart'ın "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üyesi ülkeler çoğunlukta idi. Sonuçta Şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açıldı.

Türkiye'nin endişesi herhalde, Şart'ın içerdiği ilkelerle, Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalar arasında; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkilerin olduğu düşüncesinden kaynaklanıyordu.

Ancak daha sonra Şart'la iç hukukumuz arasında esas itibariyle, çelişkili noktaların bulunmadığı görüşüne varılmış ve İçişleri Bakanlığı'nca, Şart'ın ülkemizce sözleşme şeklinde imzalanmasının uygun olacağı Dışişleri Bakanlığı'na bildirilmiştir.

Bunu müteakip 20.9.1988 tarih ve 13296 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Şart'ın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki daimi temsilcinin yetkili kılınması üzerine Şart, 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak ülkemiz adına imzalanmıştır. Daha sonra da, 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı kanunla¹ parlamento

* 16-17 Kasım 1995 tarihlerinde Antalya'da düzenlenen, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler konulu uluslararası konferansta sunulan tebliğin genişletilmiş şeklidir.

** İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı.

¹ Bkz. Resmi Gazete, 21.5.1991/20877.

tarafından ve 6.8.1992 tarihli kararlar² Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelere çekince konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu çekincelerin neler olduğuna daha sonra değinilecektir.

ŞART AÇISINDAN TÜRKİYE'NİN DURUMU

Şart'ı onaylayan her ülke, Şart'ın 12 nci maddesinde belirtilen paragraflardan, en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere, toplam 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir.

Konuyu üç bölüme ayırarak incelemek uygun olacaktır. Birincisi, zorunlu olarak yürürlüğe konulan maddeler, ikincisi iradi olarak, serbest seçimle benimsenen maddeler, üçüncüsü de çekince konulan, uzak durulan maddeler.

Zorunlu maddelerin ilki olan 2 nci madde şu şekildedir: "Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve mümkün olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır". Maddede yer alan "mümkün olduğu durumlarda " ibaresi aslında yumuşatılma gayesiyle kabul edilmiştir. Şöyle ki güney Avrupa ülkeleri ve İngiltere'nin zorlamasıyla metine alınmıştır. Dolayısıyla, Anayasa'ya "özerk yerel yönetimler ilkesi" imkan dahilinde konulacaktır. Ancak yasalarda yer alması zorunludur.

TC Anayasası'nın, mahalli idareleri düzenleyen 127 nci maddesinde yerel özerklik deyimi yer almamıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrası şu hükmü içermektedir: "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." Buradaki yerinden yönetim ilkesinin yerel özerklik anlamını taşıyıp taşımadığı, tartışılabilir.

Yerel özerklik kavramının üzerinde durmak gerekir. Türkiye tarafından zorunlu olarak kabul edilen Şart'ın üçüncü maddesine göre, yerel özerklik, yasalar çerçevesinde, yerel otoritelerin, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkını ifade eder. Yerel yönetimler bu haklarını, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip olabilen meclisler eliyle kullanırlar.

Şart'taki bu tanıımı aşarak, yerel özerklik ilkesinin yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyma, kendi işlerini istediği gibi yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel topluluk üyelerinin genel refahı ve mutluluğuna katkıda bulunabilme hak ve yetkisini sağladığını söylemek mümkündür.

Bu çerçevede yerel özerklik ilkesinin üç temel amaca hizmet ettiği açıktır:

1- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,

² Bkz. Resmi Gazete, 3.10.1992/21364.

2- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkan tanımak,

3- Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin talep ve baskılarına muhatap kılmamak.

Avrupa Konseyi üyesi 38 ülkenin yerel yönetim yapıları çok farklı olup, Şart bu farklılıkları giderme amacını taşımamaktadır. Yerel özerkliğin ana ilkelerini belirtmekte ve değişken bir konseptin öncelikli hedefleri ve nitelikleri önerilmektedir. Örneğin eğitim hizmetinin, yerel yönetimlerce mi yoksa merkezi yönetim tarafından mı yerine getirilmesini kapsamamakta, bunun tayini Şart'ın öngördüğü ilkeler çerçevesinde ülkenin iç hukukuna bırakılmaktadır.

Çağdaş yerel yönetim, özerk yerel yönetimdir. Tabi ki özerklik terimi ile anlatılmak istenen "yönetimsel özerkliktir." Özerk yerel yönetim modelinin, Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgesel gelişmişlik farklarına ve sorunlarına uygun olmadığı bazen ileri sürülmektedir. Bu tez, yerel yönetimlerin, kamu yönetiminin ve devletin ayrılmaz bir parçası olduğu gerçeğine ters düşmektedir. Aynı tezin "seçimle göreve gelme" noktasına dayanan uzantısı ise parlamenter sistemle karşı karşıya gelmek durumunda olabilir. Oysa kamu yönetiminin ve dolayısıyla da yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları, Anayasa ve yasalarla belirlenmekte, yasama yetkisi ulusal parlamentoda bulunmaktadır.

Yerel özerklik ilkesi yasalarımızda yer almamıştır. Ancak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda şu cümlelere rastlamak mümkündür:

"İdari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare yönetim modeli doğrultusunda, mahalli idarelerin teşkilat, görev ve mali mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılacaktır."

"Köy, belediye ve il özel idareleri yeniden örgütlenecek, idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare birimleri haline getirilecektir."

Görülüyor ki özerk yerel yönetim tabiri plânda kullanılmıştır. Hemen söylemek gerekir ki Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel birçok düzenlemeyi kapsamaktadır.

Diğer taraftan Şart'ın üçüncü maddesinin ikinci paragrafında, özerk yerel yönetim birimlerinin nitelikleri belirlenirken, sadece karar organlarının (meclis veya kurul) serbest seçimle göreve gelmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Bu ifadeden, yürütme görevini yüklenen organların (belediye başkanı gibi) atamayla gelebilecekleri anlaşılmaktadır. Bazı Avrupa ülkelerinde bu yönde uygulamaların olduğu bilinmektedir. Örneğin Hollanda'da belediye başkanı seçimle değil İçişleri Bakanının teklifi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Belçika'da da belediye başkanı, belediye meclisinin önerisi üzerine hükümetçe tayin olunmaktadır. Ayrıca Anglo-Sakson sistemin uygulandığı ülkelerde *city manager* denilen yöneticiler, yönetimin başında bulunmakta, seçilen belediye başkanları sadece temsili görev yapmaktadır.

Buradan hareketle, yürütme görevinin münhasıran seçimle göreve gelen kişilere ait olduğu görüşü doğruluğunu koruyamamaktadır. Dolayısıyla ülkemizde, en azından belli bir nüfusun altındaki belediyelerde yürütme görevinin uzman yöneticilere bırakılmasını savunmak, Şart'a aykırılık oluşturmayacaktır. Nitekim Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, belediyelerin yürütme organlarındaki sorumlu mevkilere profesyonel yöneticilerin getirilmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılacağını içermektedir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelmektedir. Anayasa'nın 67 nci maddesi, seçimler ve halk oylamasının serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargının yönetim ve denetimi altında yapılacağını hüküm altına almıştır. Anayasa'daki bu düzenleme Şart'taki maddeye uygunluk göstermektedir.

Şart'ın idari vesayet konusundaki düzenlemesi de Türkiye açısından önem taşımaktadır. Şurası bir gerçek ki, yerel özerklik kavramı idari vesayet kavramıyla bağdaşmamaktadır. Çünkü idari vesayet yetkisi, merkezi yönetime yerel yönetimlerin yetkilerini kullanmada sınırlama getirebilmektedir. İdari vesayet yetkisini, yerindelik ve hukuka uygunluk denetimi olmak üzere ikiye ayırarak konuyu irdelemek gerekir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye'nin de zorunlu olarak imzaladığı sekizinci maddesinde idari vesayeti, prensip olarak hukuka uygunluk denetimiyle sınırlamıştır. Sadece, merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir.

Türk yerel yönetimleri açısından dikkati çeken hususlardan biri idari vesayet yetkisinin yasalarda hayli çoğunlukta yer almasıdır. Belediye meclisinin birçok kararı, belediye bütçesi, mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ve bu arada, bir belediyenin binek otomobili alabilmesi için Bakanlar Kurulunun kararı gerekir. Bir belediyede veya il özel idaresinde 13 üncü derecedeki bir memur kadrosunun 12 nci derece ile değiştirilmesi için Bakanlar Kurulu kararına ihtiyaç vardır.

Ayrıca vesayet kullanımları içinde de çelişkiler olduğu, bir başka vakadır. Örneğin belediye, 10 milyar lira değerindeki iş makinesi alırken herhangi bir merciden izin almazken, yarım milyar lira değerindeki binek aracı için Bakanlar Kurulu kararını beklemektedir.

Diğer taraftan, sözleşmeli çalıştırılacak avukatın ücreti, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşleri doğrultusunda hayli düşük tutulurken; bir geçici işçinin ücreti belediye encümeni veya il özel idarelerinde daimi encümen kararıyla bir sınırlamaya tabi olmaksızın serbestçe belirlenebilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun olarak yapılacak öncelikli iş, herhalde bu vesayet hükümlerinin büyük bir bölümünü mevzuatımızdan ayıklamak olmalıdır.

Kuşkusuz yerel yönetimlerin, ülke genelinde saptanmış ulusal amaçlara, hedeflere, ilke ve standartlara aykırı hizmet yapmaması gerekir. Yerel yönetim birimleri kararlarının, yerel topluluklarının yararına olup olmadığının denetlenmesi yani yerindelik denetiminin yapılması, yerel demokrasiyi ilgilendiren siyasal bir denetimdir ve öncelikle kent halkı tarafından kullanılması daha rasyonel görülmektedir. Ancak yazılı hukuk kuralları haline getirilmesi durumunda, yargı organlarınc bu yetkinin kullanımını da savunulabilir.

Şart'ın dördüncü maddesine göre; yerel yönetimler, yasaların çizdiği sınırlar içinde kendi görev alanları dahilinde olup da başka bir yönetime bırakılmamış olan konularda faaliyette bulunabilirler. Bu hükmün, Anayasa'nın 6 ncı maddesinde yer alan, "Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." hükmüne aykırı olduğu iddia edilebilir.

Diğer taraftan, Türk sisteminde yerel yönetim birimlerinin yerine getireceği görevler yasalarda tadate edilmiştir, sayılmıştır. Bu bakımdan yukarıda belirtilen ilkenin, Anayasa'nın 127 nci maddesinde ve ilgili yasada yer alması faydalı olacaktır.

Burada yeri gelmişken belirtmek gerekir ki, Anayasa'nın 90 ıncı maddesinin son fıkrasına göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Bu hüküm karşısında, antlaşmaların doğrudan anayasal denetime bağlı tutulması mümkün değildir. Ancak doktrinde, antlaşmaların, uygun bulma yasaları dolayısıyla anayasal denetime tabi kılınması konusunda değişik görüşler sergilenmektedir.

1982 Anayasası, uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması yönünden, 90 ıncı madde ile yasama organına (TBMM'ye), onaylamaya ilişkin 104 üncü madde ile de yürütme organına (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna) görev vermiştir. Başka bir ifadeyle Anayasa koyucu, uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisini yasama ile yürütme arasında paylaştırmıştır.

TBMM bu yetkisini yasa çıkararak kullanacaktır. İşte bu "uygun bulma yasası"nın antlaşma metninden bağımsız olarak Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olduğu birçok bilim adamı tarafından ileri sürülmektedir. Ancak bu yasanın iptalinin, antlaşmayı da fiilen ortadan kaldırma sonucuna varması halinde durum hukuken tartışılmaya değerdir. Kanaatimizce, uluslararası sözleşmenin meclis tarafından kabulünden sonra dolaylı da olsa yürürlükten kalkması sonucunu doğuracak hukuki işlemlere cevaz vermek doğru değildir.

Anayasal kurallar üstün ve bağlayıcı temel hukuk kurallarıdır. Tabi ki Anayasa'nın bağlayıcılığı yalnız yargı organları yönünden değil, yasama organı yönünden de geçerlidir. Bu geçerlilik yasama organına, Anayasa'ya aykırı uluslararası antlaşmaları onaylamama görevini yükler.

Şart'ın dördüncü maddesinin üçüncü paragrafı, zorunlu olmamasına rağmen Türkiye tarafından kabul edilmiş olup önemli bir ilkeyi içermektedir. Bu

ilke, *subsidiarite* ilkesi olup, buna göre, kamu hizmetleri genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan birimler tarafından yerine getirilecektir. Böylece her hizmetin merkezden plânlanması, finansmanı ve yürütülebilmesinin önüne geçilerek, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanacaktır.

Bu ilke ülkemizde ilk defa, Başbakanlık tarafından yayımlanan, 28 Ocak 1992 tarihli genelgede yer almıştır. Bunun ön adımı olarak da aynı genelge ile tüm yurttaki, il ve ilçe meclisleri oluşturulmuştur. Ancak genelgeyle oluşturulan kurullar istişari olup icrai niteliğe sahip değildir. *Subsidiarite* ilkesi içerik olarak daha sonra, Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görev Esasları Hakkındaki Çerçeve Kanun Tasarısı ile Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Mahalli İdareler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da yer almıştır.

Zorunlu imzalanan beşinci madde ise, yerel yönetimlerin sınırlarında, mümkünse halk oylamasına başvurup, ilgili yerel topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamayacağını içermektedir.

Ülkemizde, yerel yönetim birimlerinin sınırlarının çizilmesi farklı biçimde olmaktadır. Aynı zamanda mülki bölüm olan il sınırları yasa ile belirlenmektedir. Belediye sınırlarının onaylanması ve sınır uyumsuzluklarının çözümünde ise belde halkının doğrudan görüşü alınmamakla birlikte, belediye meclislerinin görüşü alınmaktadır. Yeni belediye kurulması, bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin sınırları içine girmesi, köylerin veya köy bölümlerinin bir beldenin sınırlarına alınması gibi durumlarda plebisit yoluna gidilmektedir. Dolayısıyla sınırların korunması hususunda mevzuatımızın, Şart'ın getirdiği hükümlerle çeliştiği söylenemez.

Şart'ın zorunlu maddelerinden olmamasına rağmen Türkiye tarafından kabul edilen bir madde de, yerel yönetim personelinin liyakat ve yeteneğe göre belirlenmesini ve bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme sağlanmasını içeren maddedir. Gerçekten bu husus Türkiye'nin handikaplarından biridir ve sadece yerel yönetim personeline özgü olmayıp tüm kamu personeline ilişkindir.

Maalesef ülkemizde kamu personelinin mesleki eğitimi zayıf olup bilgi, kariyer ve liyakat ile yükselme arasında doğru orantı pek yoktur. Son birkaç yıla kadar ülkede Mahalli İdareler Meslek Okulu bulunmuyordu. Şu anda olsa bile, bu okulların mezunlarının, yerel yönetimlerde öncelikli olarak yerleştirilmeleri yasal olarak düzenlenmemiştir.

Ayrıca yerel yönetimlerde kadrolu personel yerine sözleşmeli personel çalıştırılması ve bu çerçevede, iyi personele iyi ücret uygulamasına geçilmesinde geç kalınmıştır. En güzel yerel yönetim ilkelerini yazılı hukukumuzda koysak bile, eğer yönetici ve personelimizi iyi yetiştirmemiş isek ve bunların mesleki kariyerlerini objektif değerlendirmiyorsak sonuç almamız mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan Şart'ın bu maddesinin onaylanması ülkemiz açısından çok önemlidir.

Zorunlu olmayıp da Türkiye tarafından onaylanan diğer bir madde de, seçilmiş temsilcilerin sosyal ve mali haklarıyla ilgilidir. Buna göre yerel temsilcilerin görevlerini yerine getirirken yapacakları masraflar tazmin edilecek, ayrıca kazanç kaybı ödeneği ve sosyal sigorta primleri ödenecektir.

Ülkemizde belediye başkanlarına ödenek verilmekte ve sosyal güvenlik hakkı tanınmaktadır. Bunun yanında nüfusu 70 binden fazla olan belediye meclisi üyelerine huzur hakkı, il genel meclisi ve il daimi encümeni üyelerine ödenek ve köy muhtarlarına aylık ödenek verilmektedir. Gerek belediye meclisi üyelerinin gerekse il genel meclisi üyelerinin sosyal güvencesi yoktur. Ayrıca nüfusu 70 binin altında olan belediye meclisi üyelerine de huzur hakkı tanınmamıştır.

Şart'ın dokuzuncu maddesi "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlığını taşımaktadır. Söz konusu madde sekiz paragraf olup, ilk üçü zorunlu olarak imzalanmıştır. İlk paragrafta göre, yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. Diğer iki paragrafta göre ise, yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklar, yasalarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacak ve bu kaynakların belli bir bölümü yasal sınırlar içinde oranlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan oluşacaktır.

Mali sorunlar Türk yerel yönetimlerinin en önemli sorunu olarak daima ön plâna çıkmıştır. Bu nedenle daha yakından irdelenmeye gereksinme göstermektedir.

Bilindiği gibi, 1982 Anayasası'na tıpkı 1961 Anayasası gibi "Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmü konmuştur. Bu hüküm belediyelere, il özel idarelerine ve köylere yeterli gelir kaynakları sağlamanın güvencesini oluşturmalı idi. Ancak bunun gereğinin yerine getirildiğini söylemek çok zordur. Ülkemizdeki yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Öz gelirlerin oranı tüm gelirler içinde hayli düşük kalmaktadır. Merkezi idare, öz kaynak sağlama hususunda yerel yönetimlerin önünü açmamaktadır. Örneğin Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan bir kısım vergi ve harç tarifeleri maktu esasa dayandırılmış ve bir iki yıllık enflasyon sonucu bu tarifeler verimsiz duruma gelmiştir. Yasada yer alan maktu vergi ve harçların en az ve en çok miktarlarını belirleyen hadleri artırma yetkisi, Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkiyi son olarak 1992 yılında kullanmıştır. Ayrıca bazı vergi ve harç tarifelerini belediye grupları itibarıyla yine Bakanlar Kurulu saptamaktadır. Acaba bu yetki belediye meclislerine bırakılsa daha iyi olmaz mıydı? Aynı şekilde şehirleşmenin doğurduğu ranttan belediyeler pay almamaktadır. Halbuki rant doğurucu faaliyetlerin çoğu belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Belediyeleri mali sıkıntıya sokan bir diğer önemli husus da borçlanmadaki rahattır. Seçime bir iki ay kala bile bir belediye başkanı, gelecek dönemi taahhüt altına sokacak şekilde borçlanabilmektedir. Daha sonra da faiz yüküyle belediye bir mali darboğaza girmektedir.

Sonuç olarak herşeyi devletten bekleyen, devletin gelirlerinden daha çok pay verilmesini isteyen, ve bu surette yeni gelir arayışına yönelmeyen ve öz kaynak sağlamada inisiyatif kullanamayan bir belediyecilik anlayışı doğmuştur. Bu yapının getirdiği diğer bir olumsuzluk da yerel vergi ödemeyen halkın, belediye hizmetlerine ve belediye harcamalarına duyarsız kalmasıdır. Nasıl olsa belediye ödenekleri Ankara'dan gönderilmektedir. O halde bu ödeneklerin yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı veya hizmette öncelik sırasına göre harcanıp harcanmadığı, yerel halkın gözünde Ankara'nın sorunudur.

İşte bütün bu nedenlerle, Şart'ın getirdiği mali özerklik ilkesinin ülkemiz açısından çok önem taşıdığını belirtmek gerekir.

Bu konuda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı da yukarıda belirttiğimiz özerklik şartı ilkelerine paralel düzenlemeleri içermektedir. Plâna göre, yerel yönetimlerin gelirlerinin merkezi idareye bağımlılığı azaltılacak, yerel nitelikli kaynaklar yerel yönetimlere bırakılacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerin, toplayacağı vergi ve harçların oran ve miktarının belirlenmesinde yerel meclisler yetkili kılınacak ve hizmetten yararlananlar bu hizmetin gerçek bedelini ödeyeceklerdir.

Zorunlu madde olarak Türkiye'nin kabul ettiği son madde ise, yerel yönetimlerin diğer yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri ve birlik kurabilmeleri hususunu içermektedir. Bu konuda mevzuatımızda tenkit edilebilecek hüküm, Anayasa'nın 127 nci maddesidir. Buna göre, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurmaları Bakanlar Kurulu iznine tabidir. Bu Anayasa hükmüne uygun olarak Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Yasa'da da benzer hüküm getirilmiştir.

Birden fazla yerel yönetimin bir araya gelerek birlik kurmalarını Bakanlar Kurulu iznine bağlamanın ussal izahını bulmak pek mümkün değildir. Bunu, bazı birliklerin 12 Eylül 1980'den önce siyasetle içiçe olmasına bağlayanlar vardır. Bugüne kadar Bakanlar Kurulu kararıyla 615 adet birlik kurulmuştur. Bu izin konusunu Anayasa'dan ve yasalardan çıkarmak, Özerklik Şartı'nın da bir gereği olarak zorunlu görülmektedir.

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler ise sırayla şunlardır:

- Yerel makamları ilgilendiren plânlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması (madde 4, paragraf 6),

- Yerel yönetimlerin iç yapılarının kendilerince belirlenmesi (madde 6, paragraf 1),

- Yerel seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin yasa ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi (madde 7, paragraf 3),

- Vesayete ancak, vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (madde 8, paragraf 3),

- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması (madde 9, paragraf 4),
- Yeniden dağıtılacak mali kaynakların tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılması (madde 9, paragraf 6),
- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması (madde 9, paragraf 7),
- Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için yabancı yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri (madde 10, paragraf 2 ve 3),
- İç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri (madde 11).

Çekince konulan bu maddelerin bir bölümü, aslında Türk yerel yönetim mevzuatında uygulanmaktadır. Örneğin, yerel yönetimlerin, yabancı ülke yerel yönetim birimleriyle kardeş şehir ilişkilerine girmeleri ve uluslararası birliklere üye olabilmeleri konuları, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkındaki Yasa gereğince İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yürütülmektedir. Bakanlık olarak bu tür ilişkilere sıcak bakılmakta ve hatta teşvik edilmektedir. Ancak belediye başkanları ve diğer görevlilerin yurt dışı gezilerinde onay şartı aranmaktadır. Bu yetki daha önce tüm belediyeler için İçişleri Bakanlığı'na kullanılırken, bir yıldan beri büyükşehir ve il merkezi belediyeler dışında, valilere devredilmiştir.

Bir diğer uygulanan madde de yerel yönetim birimlerinin yargı yoluna başvurabilmeleridir. Gerçekten yerel yönetimler merkezi idarenin kararları aleyhine Danıştay ve idare mahkemelerine başvurabilirler. İdare mahkemeleri kararlarına karşı da Danıştay'a gidebilirler. Bunun dışında, dava sırasında yürürlükteki bir yasanın Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia ederler ve Danıştay'ın ilgili dairesi buna kanaat getirirse, konu Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilir.

Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin başvurusu üzerine Danıştay, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9. maddesine 3394 sayılı yasa ile eklenen fıkranın (imar plânı yapma ve uygulama yetkisini Başbakanın emriyle Bayındırlık ve İskan Bakanına veren hüküm) Anayasa'nın 6, 112 ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu kanısıyla Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmış ve söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanuna İlişkin Uygulama Yönetmeliğinin 9. maddesinde yapılan ve imar uygulamalarında büyükşehir belediyelerine yetki veren değişiklik, ilçe belediyelerinin başvurusu üzerine Danıştay Altıncı Dairesi tarafından iptal edilmiştir.

Çekince konulan maddelerden en dikkat çeken, yerel makamlara amaçlı yardım yapılmamasını öngören maddedir. Türk yerel yönetim maliyesinde fonlar

ve bakanlık yardımları büyük yer tutmakta olup, bunun da önemli bir kısmı tahsis nitelikteki yardımlardır.

Şart'ın onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanunun ikinci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararıyla tüm bu çekinceler kaldırılabilir.

SONUÇ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ülkemiz Anayasası ve ilgili yasalarına çok büyük bir aykırılık teşkil etmemektedir. Özerklik Şartı'na aykırı bazı yasa maddelerinin mevcut olduğu iddia edilebilir. Yahut da Şart'a uygun bazı yasal düzenlemelerin mevzuatımızda henüz yer almadığı söylenebilir. Bunların en kısa sürede gerçekleştirilmesi ülkemizin uluslararası prestiji yönünden de önemlidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da dahil uluslararası sözleşmelerin iç hukukta uygulanmasına ilişkin iki ayrı görüş vardır. Bunlardan birincisine göre, uluslararası sözleşme hükümleri doğrudan iç hukukta uygulanırlar. İkinci görüşe göre ise, buna uygun yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekir. Sözleşme maddesinde "kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde", "mevzuatın olarak verdiği durumlarda", "kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek şartıyla", "ulusal ekonomik politika çerçevesinde" gibi ibareler yer alıyorsa, bu hususlarda yasanın konuyu düzenlemiş olması aranabilecektir. Buna karşın, bu ibareleri taşımayan ve net ifadeler kullanılan sözleşme maddelerinin iç hukukta doğrudan uygulanması gerektiği, ileri sürülebilecektir. Diğer taraftan Şart'ın Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde uygulanıp uygulanmadığının gözetimi ise önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Şart'ın eksikliği bu konuda bir hüküm getirmemiş olmasıdır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı önce, Şart'a ek bir protokol getirerek devamlı komite oluşturulmasının düzenlenmesini düşündü ise de daha sonra bunun zorluğundan dolayı vazgeçildi. Bilahare *ex-officio* denilen, resmi olmayan (informel) denetim metodunu uygulamaya koydu. Şu anda böyle bir izleme komitesi, Şart'ı imzalayan ve onaylayan ülkelerdeki uygulamayı izlemekte ve hazırladığı raporu Kongreye sunmaktadır.

Son olarak şunu bilmek gerekir ki, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Şart'ın üye devletlerde gerek idari makamlar gerekse adli makamlar nezdinde çok iyi tanıtılmasını istemektedir. Böylece Şart hükümleri daha büyük oranda işlerlik kazanacaktır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki davalara bakmak üzere özel mahkemeler bile kurulmuştur. Mahkemeler tarafından verilen kararlarda Şart hükümlerine dayanak yapıldıkça, kendi içtihat hukuku oluşacaktır. Böylece Yerel Yönetimler Özerklik Şartı işlerliğini daha sağlam temele oturtacaktır.

KAYNAKÇA

- Aliefendiođlu, Yılmaz. "AT Adalet Divanı Kararları ve TC Anayasasında Yargı Yönünden Uyum Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, Haziran, 1990.
- DPT. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Özel İhtisas Komisyonu Raporu- Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Ankara, 1994.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara, 1995.
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, 1994.
- Pazarıcı, Hüseyin. **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Ankara, 1994.
- Pıtırılı, Ali. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 383.
- Seele, Günter. **Der Kreis aus europaischer Sicht**, Köln, 1991.
- Seele, Günter. **Die Institutionelle Staatenordnung in Europa**, Der Landkreis, 7/94.
- Serim, Bülent. "Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 2, Haziran, 1993.
- Von Hausen, Burkhard. **Erster Kongress der Gemeinden und Regionen von Europa**, Der Landkreis, 10/94.
- Yalçındağ, Selçuk. "Çağdaş Belediye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Ocak 1992.
- Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansının 233 Nolu Kararı.
- Yeter, Enis. "Belediyelerin Mali Durumu Nedir, Ne Değildir?", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 396.
- Yeter, Enis. "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992.
- Yıldırım, Selahattin. **"Yerel Yönetim ve Demokrasi"**, İstanbul, 1993.
- Zengin, Eyüp. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 403.