

GİRİŞ

Son yıllarda sosyal bilimler alanı küreselleşme sürecinin teori ve dinamikleri tarafından kuşatılmıştır. Kuşatma, aslında günümüzdeki sosyal, siyasi ve kültürel değişimlerin fark edilmesinden doğmakta ve bu değişimin bir gerekliliği gibi gözükmektedir. Uluslararası sistem içerisinde ulus-devletin konumunun ya da niteliğinin değişmesi devletin geleneksel rollerini yeni açılımlara bırakmasına neden olmaktadır. Yetkileri, şekli, özerkliği ve meşruiyeti zayıflayan ulus-devletin vatandaşların isteklerine cevap vermede yetersiz kalması söz konusudur.

Bu sistemde birer takviye görevi üstlenen IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası örgütler iktidarlarını ulus-devletin politika belirlemedeki zaafiyetine paralel olarak ilerletmektedirler. Örgütlerin kararları, ulus-devletlerin yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar haline getirilmiştir.

Diğer yandan kentleşme sürecinin yoğunlaşmasıyla, kentler, siyasal, sosyal ve politik alanlarda hayatın odak noktası haline gelmiştir. Hızlı kentleşme ile başlayan ve teknolojinin kullanıldığı bu dönüşüm, son zamanlarda hızlanan demokratikleşme eğilimleri ile de desteklenmektedir. Demokrasi anlayışının yönetimlerde yetki boyutunu aşarak katılım, kendi işini kendi görme, yönetsel ve siyasal hesap verme gibi sorumlulukları içermesi ile yerelde yerel yönetimlerin ve birleşerek bölgesel yönetimlerin daha gözle görülür birer yapıya kavuşması anlaşılır ve uygulanabilir bir süreç olmuştur.

Bu anlamda uluslararası örgütlerin yerel yönetimlere ilgisi artmıştır diyebiliriz. Kentsel alanların ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmede sahip oldukları yönetimin büyük ölçüde kendi ulusal yapılarını belirleyici rol üstlenmeleri ve uluslararası düzeyde de giderek artan bir etkinliğe sahip olmalarına yol

açmaktadır. Nitekim, örneğin evrensel sorunlardan biri olan çevre sorunu uluslararası gündem maddesidir ve giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin etkin ve yoğun kullanımı ve katılımı olmadan çevre kirlenmesini önleme, iyileştirme ve geliştirmeye ilişkin hizmetler etkin olarak ilerleyemeyecektir.

Ana amacı yerel demokrasiyi, Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve akçal özerkliğini korumak ve geliştirmek olan AYBYK, bu amaç çerçevesinde Avrupa bütünlüğü ilkesinin uygulanabilmesine yerel ve bölgesel yönetimlerin katkısının sağlanmasını, yerel ve bölgesel özerkliğin sağlanması için Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'ne öneriler sunulmasını, yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğinin sağlanmasını, Avrupa Konseyi dış ilişkiler politikası kapsamında ve kendi sorumlulukları çerçevesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarla ilişkiler kurulmasını hedeflemiştir.

Burada şöyle bir gerçeklik ortaya çıkmaktadır. Uluslararası toplumu yönlendiren ve varlığı kabul edilen hukuk düzeni bireylerden ve devletten ayrı bir niteliği olan ve uluslararası ilişkilerde giderek artan bir role sahip olan, en önemlisi varlığı herhangi bir devletin hukuk düzenine bağlı olmayan uluslararası örgütlere ilişkin hukuka ne ölçüde ivme kazandırmaktadır? Uluslararası örgütler politikalarda söz sahibi olabilmek için denetim mekanizmalarını harekete geçirmektedirler.

Uluslararası kurumlarca hazırlanan ve devletlerin imzasına açılan sözleşmeler, ülkelerin iç hukuk yapılarını değiştirebilmekte; bazı devletler yada kuruluşlar ile imzalanan kredi anlaşmaları yerel yönetim yapılarında değişiklikler yapılmasını gündeme getirebilmektedir. Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi -Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi-, yerel yönetimleri

doğrudan ilgilendiren uluslararası sözleşmeler hazırlamakta ve devletlerin imzasına açmaktadır.

Bu çalışmada uluslararası örgütlere üye olan devletlerin bir taraftan uluslararası hukuk işlerken doğan yükümlülüklerini izleyen ve çeşitli denetim mekanizmaları geliştiren uluslararası bir örgüt olarak ki burada Avrupa Konseyi'nin, yerel ve bölgesel politikalarını belirlemekle yükümlü organı; Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi incelemeye konu edilmektedir. AYBYK'nın yapısı, işleyişi ve politikaları incelenmiştir. Konunun uluslararası hukuktaki karşılığını anlayabilmek önemlidir. Uluslararası hukuk işlemlerinden doğan uluslararası anlaşmaları ve bu anlaşmaların iç hukuktaki etkileri de çalışma için önemlidir. Bunun için çalışmada uluslararası hukuk ve işlemlerinin anlamlarına, etkilerine ve sonuçlarına değinilmiştir. Hemen belirtilmelidir ki, konu sadece hukuki boyutları ile değil, gerek yapısı, gerek politikaları, gerekse işleyişi ile Türkiye'de; özellikle belediyeler ve il özel idarelerince pek bilinmeyen bir kurum olarak anlaşılmaya çalışılmıştır. Çalışmaya daha somut yaklaşımlar yapabilmek için ülkemizi Avrupa Konseyi'nde temsil eden milli heyet üyeleri ile görüşme ve birlikte çalışma imkanı bulunmuştur. 2004-2006 dönemi heyet üyelerinin atanma, Kongre komitelerine seçilme ve toplantılarına katılma, ülkeye geri bildirimde bulunma süreçlerine şahit olunmuş, böylece yazılı bir kaynağı olmayan bilgilerin çalışmaya aktarılması sağlanmıştır.

Türkiye'deki durumu bu anlamda incelemek gereklidir. Bölgeselleşmenin son derece önemli olduğu Avrupa Birliği'ne üye ülkelerle karşılaştırma yapmak ve bir sonuca varmak için AYBYK'yı incelemek ve varsayımları ortaya koymak önemli olacaktır. Avrupa'da 200 bin yerel ve bölgesel yönetimi temsil eden temsilci

heyetlerinde ülke coğrafyalarının, politik yapılarının, yerel ve bölgesel yönetim modelinin ve kadın-erkek oranının dengeli bir biçimde temsil edilmesi koşulu aradığı AYBYK'nın ulaşmak istediği hedef ve yaptırımlarının bölgesel alana indirgenmesi tezin gerçeğe yakınlaşması açısından önemlidir.

Türkiye'de de AYBYK, yerel yönetimlerde reform hazırlanmasında söz sahibi konumdadır. Türkiye'nin üyesi olduğu Kongre, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren uluslararası sözleşmeler hazırlamakta ve devletlerin imzasına açmaktadır. Bu kongre, sayılan bu yaptırımlara sahip olmasından ötürü önemlidir ve incelenmesi gereklidir.

Nitekim belirtildiği gibi üyesi olan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na imza koyarak onaylayan ülkelerde Avrupa Konseyi'nin re'sen yada yerel yönetimleri temsil eden dernek ve birliklerin başvurusu üzerine yapmakta olduğu izleme görevini uluslararası nitelik taşıyan bir denetim olarak açıklamak gerekir. Yine, devletlerin yaşadığı ve küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmelerin – özellikle ekonomik ve ekolojik zorlanmaların- doğurduğu bölgeselleşme eğilimlerinin Avrupa Konseyi'ndeki yansıması Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı da aynı sonuçları doğurmuştur .

5 Mayıs 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi, yerel toplulukların Avrupa bütünleşmesindeki rolünü ve önemini bu Şart'ların maddelerinde belirtmiştir. Hizmette yerellik (sübsidiyarite) ilkesinin Konsey üyesi ülkelerin benimsemesi ve uygulaması noktasında denetim mekanizmasını (monitoring) işletmiştir. Zira dördüncü bölümde değinileceği gibi Türkiye 1997, 2001 ve 2004 yıllarında bu denetimleri geçirmiştir. Denetimler değişik ülkelere atanan raportörler tarafından yapılmakta, her denetim sonrası hazırlanan raporlar Kongre resmi web adresinde

yayınlanmaktadır. Yine dördüncü bölümde değinilecek olan söz konusu raporlar, denetimi yapılan ülkenin yerel ve bölgesel geçmişinin yanında altına imza koyduğu anlaşma, sözleşme metinlerindeki yükümlülüklerin ne derecede yerine getirildiğini ölçmektedir Çevirileri yapılan ve ekte yer alan Türkiye Raporu'ndan bunlardan ayrıntılı olarak bahsedilmiştir.

Çalışma boyunca konu ile ilgili Türkçe alan yazınında sınırlı sayıda eser verilmiş olmasının sıkıntısı çekilmiştir. Esasında çalışmanın bir amacı da bu alandaki sıkıntıya bir destek olabilme mahiyetindedir. (Çalışmada konu ile ilgili kaynaklardan yararlanılmıştır: Yusuf Erbay ve Zerrin Yener, Wald Yayınları, 1998 ve Ahmet Apan, TODAİE, 2003). Çalışmada öncelikle kurumun resmi web sitesinden yararlanılmıştır. Resmi web sitesinin çalışma evrenini içeren ve üzerine yoğunlaşmayı gerektiren doküman, anlaşma, Şart, sözleşme gibi kurum resmi belgelerine ulaşmada en sağlıklı yol olarak görülmüştür. Nitekim, AYBYK da alınan tüm kararlar, yapılan anlaşmalar, verilen deklarasyonlar vb. gibi belge niteliğindeki dokümanların günlük olarak söz konusu web-sitesine AYBYK Sekreteryası tarafından girişi yapılmakta olduğu gerçeği ve en doğru en kesin ve en hızlı bilgiye yine söz konusu web-sitesi aracılığı ile ulaşılabilirliği kurumun yetkilileri ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından da kabul edilmiş ve desteklenmiştir.

Çalışmada, Türkiye Milli Heyetinin de katkıları olduğu daha önce belirtilmiştir. Milli Heyet Üyelerine Kongre ile ilgili soruların olduğu bir metin iletilmiş, Kongre'nin kendi içtüzüğünde yer alan görevini nasıl yürüttükleri, Kongre'ya atanmaları, Kongre'de Türkiye'yi temsil aşamaları gibi sorular ile Kongre'nin yapısal işleyişi ile ilgili hiçbir alan yazınında bulunmayan bilgiler elde

edilmiştir. Konu ile ilgili yapılan soru kağıdı örneği Ek-1’de sunulmuş, değerlendirmesi ise dördüncü bölümde yapılmıştır.

Çalışmada ayrıca ağırlıklı olarak Avrupa bütünleşmesi ve Avrupa Konseyi’nin doğuşu ile ilgili yabancı kaynaklar ile Türkçe alan yazınında konuya ilişkin kitap ve makaleler incelenmiştir. Döneme ait gazete,dergi gibi süreli yayınlar taramadan geçirilmiş, özellikle Konsey ve Kongre kuruluş aşamalarındaki Türkiye iç ve dış siyaseti ile Türkiye’nin bu dönemlerde uyguladığı politikalar anlaşılmaya çalışılmıştır. AYBYK ile ilgili görsel malzemenin (AYBYK’ca basımı yapılmış kitapçık, broşür ya da çalışma komitelerinin yada oturumlar esnasındaki fotoğraflar) konunun daha iyi anlaşılması amacıyla toplanmaya çalışılmış, gerek Türk Milli Heyeti gerekse İçişleri Bakanlığı’ndan bu konuda destek görülmüştür. Ayrıca AYBYK Sekreteryası tarafından vatandaşlara tanıtım adı altında hazırladığı ve kolay ulaşılması amaçlanan broşür Kongre web sitesinden elde edilmiştir. Bu bilgi, çalışmada Ek- 6’da belirtilmiştir.

İlk bölümde özellikle 1990’lı yıllarla beraber ulus-devletin çoğu zaman bölgeselleşme ile birlikte parçalama süreçlerine katılması ve bu süreçlerdeki politikalar anlaşılmaya çalışılmıştır. 1648 Westphalia Barışı ile başlayan süreçte sanayi toplumlarından bilgi toplumlarına geçiş başlamış, küreselleşme ve ona uyum ya da tepki süreçleri, devletlerin alışlagelmiş davranış biçimleri olmuştur. Bu davranış biçimleri ulus-devleti işlevlerinde ve yapısında değişiklikler yaratırken temelinde “temsil” kavramının yattığı liberal demokrasi ile ilgili tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Hazırlanan yerel yönetim yasa tasarıları ve dünya ekonomilerini yöneten Dünya Bankası gibi kuruluşlar ile Avrupa Konseyi gibi yapılar tarafından gündeme getirilen politikaların çok sayıda ülkede olduğu gibi

Türkiye’de de “yerel yönetimleri güçlendirmek” doğrultusunda yapıldığı görüşleri hakimdir. Ancak bu görüşler esasında demokrasi tartışmalarının odak noktası haline gelmiştir. Zira, yerel yönetimleri güçlendirmek mi; ademi merkezîyetçilik mi soruları bu tartışmalardan çıkmıştır. Bu tartışmaların bir anlamda sonunu hazırlayan Avrupa Konseyi’nin, amaçları ve organları ve politikaları ile işlendiği bu bölümde yerel ve bölgesel yönetimlerden sorumlu organı olan AYBYK ile ilişkisi de incelenmiştir. Amacı yerel ve bölgesel yönetimler ile sürekli işbirliği halinde olmak olan Avrupa Konseyi, 1994’de ‘daimi’ bir kongreye dönüştürdüğü Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ile süsidiyarite ilkesine daha yakın çalışmaktadır.

Birinci bölüm ayrıca uluslararası örgütlerin devletlerin iç hukuklarındaki durumlarının da tartışıldığı bir bölümdür. Avrupa Yerel Özerklik Şartı uluslar arası bir anlaşma mıdır? İmzalayan devletleri nasıl ve nereye kadar bağlar? Uluslararası hukuk ile iç hukuk düzenleri arasında herhangi birinin diğerine genel ya da ilkesel üstünlüğe kesin karar verme olanağı uygulamada tanınmamaktadır. Yani, uluslararası düzeyde uluslararası ya da ulusal verilere dayanan uygulamanın incelenmesi sırasında her iki alan arasında ast-üst ilişkisi bakımından evrensel geçerliliğe sahip bir ilkenin varlığını saptamak mümkün değildir.

İkinci bölümde, AYBYK’nın ana amaçlarının ve amaçlar doğrultusunda üye olan üye devletler verilmiş, Kongre’nin yapısında bu ana amaçları yerine getiren mekanizmaların nasıl kurulduğuna dikkat çekilmiştir. İşleyişte AYBYK’nı üç önemli organı olan Bölgesel Yönetimler Odası, Yerel Yönetimler Odası ve Yürütme Komitesi’nin görevleri bu bölümde açıklanmış, Türkiye milli heyetinin buradaki konumu ve görevlerine yer verilmiştir. Türkiye’yi yakından ilgilendiren Konsey anlaşmalarına da bu bölümde yer verilmiştir. Kongre amaçlarını uygulamaya dönük

inceleyebildiğimiz Kongre anlaşmaları çalışma alanı olarak bu bölümde yer almıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan başlayarak toplam on adet yerel ve bölgesel yönetimleri yakından ilgilendiren anlaşmaya kısaca değinilmiştir.

Üçüncü bölümde, AYBYK'nın çalışma sistemine yer verilmiştir. Toplantı oturumları belirlenirken ya da ulusal delegelerin belirlenmesinde işlenen sistem ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölüm ayrıca katılımcıların niteliğinin de açıklandığı bölümdür. AYBYK çalışma sisteminde her biri bir görev tanımı altında belirtilen çalışma grupları ve gözlemcilerin görev tanımlamaları yapılmıştır. Bu bölümde önemli olan sistemlerden biri de AYBYK metinleridir.

Bu bölümde konu ile ilgili olarak çok fazla yorum yapılamamıştır. Zira, bu bölümdeki bilgilere ulaşmada Kongre resmi web sayfası ve milli heyet üyelerince ulaştırılan Kongre resmi raporları kullanılmıştır. Tüm bu dokümanlar biraraya getirilmiştir. Bölümdeki başlıklar dokümanlardaki bilgilerin ayrı ayrı tasnifiyle yazılmıştır.

Türkiye ve AYBYK ilişkisinin incelendiği dördüncü bölüm, tez çalışmasının Türkiye gerçekliğine uygulandığı bir bölümdür. Türkiye'nin üyeliğinin kabulünden bugüne geçirdiği süreçler ve alınan kararlar karşısındaki durumunun ve tutumunun incelendiği bölümde basılı yayın sıkıntısı çekilmiştir. Bu sorun, İçişleri Bakanlığı yetkilileri ve Türk Milli Heyeti ile görüşme ve birlikte çalışma ile yapılan görüşmelerle aşılmaya çalışılmıştır.

1997, 2001 ve 2004 yılı denetimleri incelenmiştir. 1997 ve 2001 yılı denetim raporları Kongre resmi web sayfasından alınmıştır. Ancak 2004 yılı denetim raporu halen web sayfasına tez yazım aşamasında intikal etmemiştir. Bu bilgi yine milli heyet üyeleri vasıtasıyla İçişleri Bakanlığı'ndan elde etmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA KONSEYİ, AVRUPA YEREL ve BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ

Avrupa Konseyi AYBYK'nın kuruluş amacını yerel ve bölgesel yönetimler konusunda bilgilere kolay ulaşabilmek, bu konuda kararlara katılabilmek ve denetim kurabilmek olarak belirlemiştir. Bugün, Konsey, yerel ve bölgesel yönetimlerdeki özerk yönetim konularında ciddi söz sahibi konumdadır.

Avrupa'nın yükselişindeki sebepler de aslında ortak beklentilere cevap veren tarihsel gerçekliklerdir. Birlikte ortak çıkarları koruma ve gelecek nesillere aktarmak amaçlı kurulan kuruluşlar halen bu fikre kanalize olmuş politikaları gütmektedirler. Bu kuruluşlardan birisi de Avrupa Konseyi'dir. Avrupa Konseyi'nin politikalarında etkili organlarından biri de Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'dir.

Uluslararası kuruluşların kendi hukuklarını yarattıkları gerçeği üyesi oldukları her ülkenin kendi iç hukuk sisteminde tedbirli davranmayı beraberinde getirmiştir. Çünkü uluslararası kuruluşların hukuk sistemleri uluslararası hukuk sisteminden beslense de farklı hükümler içermektedir. Ülkeleri bağlayıcı hükümlerin devletlerin iç hukukundaki karşılıkları farklılık göstermektedir.

Uluslararası kuruluşların ilklerinden olan Avrupa Konseyi'nin Büyük Avrupa Fikri'ndeki doğuş aşamalarının incelenmesi, yerel ve bölgesel yönetimlerde söz sahibi olan bir organının yapılanması ve ilişkilerinin irdelenmesi, bu kuruluşların iç hukuktaki karşılıklarının aranması gereklidir.

I. Büyük Avrupa Fikri ve Avrupa Konseyi

Avrupa'nın yükselişinin bir anlamda sıkışmış olduğu XVI. yüzyıl ile XVIII. yüzyıl arasındaki süreç, monarşileri, çıkarları, feodal soylular sınıfının iktidar özelemleri ve yükselen burjuvazinin giderek artan istemleri yada bu üç sistemin

karışımı olarak karşımıza çıkmaktadır.¹ Çatışmalara ve anlaşmalara sahne olan sözü edilen bu küresel süreç din savaşlarından monarşik hanedanların genişleme amaçlı saray evlendirmelerine; açık denizlerdeki egemenlik kurgularından buna bağlı gümrük rejimlerine kadar kendini hissettiren döngüde hukuksal biçimlenişlere konu olmuştur. 1648 Westphalia Barışı bu biçimlenişleri belgelemiştir. Nitekim Barış, otuz yıl kadar süren ve Avrupa kamu hukukunda pek çok yapısal dönüşüme neden olan dinsel karşıtlıklar adına yapılmış savaşların sonunu, ‘Avrupa Devletleri Sistemi’nin başlangıcını ve yıllarca sürececek olan uluslararası ilişkiler ortamını ifade etmektedir.² Westphalia Barışı, aynı zamanda otuz yıl savaşlarından sonra bir denge oluşturmaktadır. Bu denge Avrupa kamu hukuku ilişkileri içerisindeki hiyerarşiyi kaldırmakla kalmayıp aynı zamanda bu hukuka din dışı bir alan da yaratmıştır. İmparatorlukların ortadan kalkıp ulusal devletlerin bağımsızlıkları ulus-devletlerin birbirleri ile olan ilişkilerinde hukuksal anlamda eşit konuma gelmeleri bir anlamda uluslararası hukuka da var olma hakkı tanımıştır. 1789 Fransız Devrimi’nin yaratacağı Avrupa siyasi coğrafyasının sınırlarının belirlenmesine yönelik hemen hemen bütün anlaşmalar Westphalia Barışı’nı temel almışlardır. Barış’ın bir başka açıdan önemi ulusal-üstü örgütlenmeleri ve Avrupa Kongreleri dönemlerinin başlamasını sağlamış olmasıdır.³ Burada hemen belirtmelidir ki, Westphalia Barışı tarihteki ilk devletlerarası anlaşma değildir; ancak uluslararası hukuk işlemi olması; hukuken egemen ve eşit devletler sistemini varsayması onun herhangi bir anlaşma olmadığını da açıklamaktadır. Barış anlaşması ulus-devletlerin ve aktörleri ulus-özlemleri ve yükselen burjuvazinin giderek artan istemleri yada bu üç sistemin

¹ Ahmet Haluk Atalay , **Uluslararası Hukukun Oluşumunun İlk Küreselleşme Dönemi**, Göçebe Yayınları, İstanbul, 1997, s. 15

² Bu sisteme ‘Klasik Güç Dengesi Sistemi’ de denir. bkz. Faruk Sönmezoğlu, **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989, s. 569

³ Faruk Sönmezoğlu, v. d. **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s.22

karışımı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴ Çatışmalara ve anlaşmalara sahne olan sözü edilen bu küresel süreç din savaşlarından monarşik hanedanların genişleme amaçlı saray evlendirmelerine; açık denizlerdeki egemenlik kurgularından buna bağlı gümrük rejimlerine kadar kendini hissettiren döngüde hukuksal biçimlenişlere konu olmuştur. 1648 Westphalia Barışı bu biçimlenişleri belgelemiştir. Nitekim Barış, otuz yıl kadar süren ve Avrupa kamu hukukunda pek çok yapısal dönüşüme neden olan dinsel karşıtlıklar adına yapılmış savaşların sonunu, ‘Avrupa Devletleri Sistemi’nin⁵ başlangıcını ve yıllarca sürececek olan uluslararası ilişkiler ortamını ifade etmektedir. Westphalia Barışı, aynı zamanda otuz yıl savaşlarından sonra bir denge oluşturmaktadır. Bu denge Avrupa kamu hukuku ilişkileri içerisindeki hiyerarşiyi kaldırmakla kalmayıp aynı zamanda bu hukuka din dışı bir alan da yaratmıştır. İmparatorlukların ortadan kalkıp ulusal devletlerin bağımsızlıkları ulus-devletlerin birbirleri ile olan ilişkilerinde hukuksal anlamda eşit konuma gelmeleri bir anlamda uluslararası hukuka da var olma hakkı tanımıştır. 1789 Fransız Devrimi’nin yaratacağı Avrupa siyasi coğrafyasının sınırlarının belirlenmesine yönelik hemen hemen bütün anlaşmalar Westphalia Barışı’nı temel almışlardır. Barış’ın bir başka açıdan önemi ulusal-üstü örgütlenmeleri ve Avrupa Kongreleri dönemlerinin başlamasını sağlamış olmasıdır.⁶ Burada hemen belirtilmelidir ki, Westphalia Barışı tarihteki ilk devletlerarası anlaşma değildir; ancak uluslararası hukuk işlemi olması; hukuken egemen ve eşit devletler sistemini varsayması onun herhangi bir anlaşma olmadığını da açıklamaktadır. Barış anlaşması ulus-devletlerin

⁴ Ahmet Haluk Atalay , **Uluslararası Hukukun Oluşumunun İlk Küreselleşme Dönemi**, Göçebe Yayınları, İstanbul, 1997, s.15

⁵ Bu sisteme ‘Klasik Güç Dengesi Sistemi’ de denir. bkz. Faruk Sönmezoğlu, **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989, s.569

⁶ Faruk Sönmezoğlu, **a.g.e.**, s.22

ve aktörleri ulus-devletler olan uluslararası hukukun biçimlenmeye başlamasını sağlamasıyla da bir dayanak noktası olarak gösterilmektedir.⁷ Bu şekilde oluşan ulus-devlet kategorisi bir yönetim kurumu olarak üçyüze yıla yakın bir zamandır devlet ve yönetim dendiğinde akla başak bir alternatifin gelmesine yer bırakmayacak bir hegemonya oluşturmuştur.

Ayrı ve bağımsız ulus-devletlerin doğuşu ortak bir Avrupa kimliğinin oluşumunu da hızlandırmıştır. Burada rönesans ve reform sonrası laikleşme, Avrupa'nın denizaşırı genişlemesi gibi başka faktörler olsa da bu oluşum Hristiyanlığın belirleyici olmadığı bir Avrupa kimliğine gidiş yolunu çizmiştir. Nitekim Westphalia Barışı gibi aynı sistemler içerisinde devletler uzlaşmaya varılan bazı kurallar etrafında hareket etmişlerdir. Zamanın yazarlarından biri olan Voliere tarafından kaydedilen bu ortak sistem monarşik, karma, aristokratik, popüler ama hepsi birbiriyle bağlı bir büyük Cumhuriyet olarak tanımlanmıştır.⁸ Hepsi, başka ülkeler olsalar da aynı kamu hukuku ve siyaset prensiplerine sahiptir .

“Avrupa Bütünleşmesi” hareketinin kökenleri ve bu yolda yapılan düşünsel eser sahibi Pierre Dubois, Dante, Emeric Cruce gibi düşünürler bir taraftan Avrupa Kıtası'nda daimi bir barışı sağlamak için bazı örgüt modelleri geliştirmişlerdir.⁹ De Monarchia isimli eserinde Dante, evrensel bir Monarşi kurulmasını önerirken, Kutsal Toprakların Kurtarılışı isimli eserinde Pierre Dobois Haçlı Savaşlarını desteklemek amaçlı Hristiyan devletlerin örgütlenmesi ve anlaşmazlıkları çözecek yolların bulunması gerektiğine dikkat çekmiştir. Duc de Sully Anılar, Saint Simon Du Principe Federeatif isimli eserlerinde Avrupa'da barışı ve düzeni sağlayacak bir

⁷ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Türkiye ve Avrupa Birliği**, Ümit Yayınları, Ankara, 2000,s.557

⁸ A. Nuri Yurdusev, “ Avrupa Kimliğinin Oluşumu ve Türk Kimliği”, **Türkiye ve Avrupa**, der. Atilla Eralp, İmge Yayınları, Ankara, 1997,s. 39

⁹ Haluk Günöğür, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi (Dünü, Bugünü, Yarını)”, **T. C. Merkez Bankası El Kitabı**, TCMB Yayını, Ankara, 1995,s. 13

federasyon önermişlerdir. ¹⁰ İtalya'nın temsilcisi etrafında Almanya, Polonya ve İsviçre temsilcilerinin üye buldukları gizli bir milletlerarası cemiyet kuran Mazzini'de bu Birleşik Avrupa fikrini müdafaa edenler arasındadır. 21 Mart 1943 yılında ise dönemin İngiltere başkanı Sir Wiston Churchill ise Avrupa siyaset arenasında birliktelik fikrini yerleştirmiştir. Bütün milletleri içine alacak ya da milletleri temsil edecek uluslararası bir kuruluşa bağlı Avrupa ve Asya Konseyi'nin kurulmasını isteyen Churchill, kurulacak konseyin bütün Avrupa'yı içine alması gerektiğini ve yetkilerini şu sözlerle açıklamıştır. ¹¹

“Avrupa Konseyini, veya buna benzer bir isimle anılacak bir kuruluşu yaratmamız ve bunu hakikaten kudretli bir varlık haline getirmemiz lazımdır. Onun emrine gerekli kuvvetler verilmeli ve anlaşmazlıkları çözecek bir de mahkemesi bulunmalıdır. Bu kuvvetler, Konsey'in kararlarını yürütecek kudrette olmalı ve yeni saldırılarla yeni harp hazırlıklarını önleyebilmelidir. Kuvvetler milli veya milletlerarası birliklerden ve gerekirse her ikisinden teşkil edilmelidir. . . ”

1815 tarihli Viyana Kongresi'nde ise çok taraflı diplomasisi de denilen konferans diplomasisi ile yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu kongre, gerek sorunları ele alınma ve çözüme gidilme biçimi; gerekse bu kongreden sonra çok taraflı diplomasiye daha fazla başvurulması yönü ile bir dönüm noktası olmuştur. ¹²

Bu kongreden bu güne kadar değişen tek nokta söz konusu devletlerin çok taraflı diplomasisindeki araçların değişmesi olmuştur. Devletler, kongre yada uluslararası kuruluşların kararlarını benimsemekle kalmayıp bu kararları iç hukuklarında yasalaştırmak suretiyle ulus-üstü mekanizmaların liderliğini kabullenmişlerdir.

¹⁰ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İMKB Yayınları, İstanbul, 1996, s. 17

¹¹ **Avrupa Konseyi**, Avrupa Konseyi Enformasyon Müdürlüğü, Strazburg, 1992, s. 5

¹² Faruk Sönmezoğlu, v. d. **a.g.e.**, s. 199

Bu tarihten sonra devletler biraraya gelip zorunlu olarak ortak politikalar belirlemişlerdir. Çünkü, Avrupa kıtası önemli siyasal gelişmelere tanık olmaktadır. Küçük devletlerin büyük devletler tarafından harcanmayı göze almamak için federasyon şeklinde birleşmeyi tercih etme durumunda kalmaları ve Avrupa devletlerinin savaş karşısında dağılık kalmaması için biraraya gelmelerinin güvenlik açısından da faydalı olacağı hükmü bir realite halini almıştır. Komşusu İslam Devletleriyle bağlarını koparmaksızın Batı Avrupa'ya sıkı bağı olan Türkiye'nin, Avrupalılık fikrinin gelişmesine büyük katkısı olacağına ve kendi demokratikleşme sürecini kuvvetlendirmesine faydası olacağına inanılan Almanya'nın, İngiltere ve İspanya'nın katılımları ilk etapta amaçlanan devletler olmuşlardır. Bu katılımlar ile birlikte ikiyüzdoksan milyon nüfusa erişilmiştir ki, bu rakam Sovyet Birliği ve ona bağlı bulunan ülkeler nüfusundan (üçyüziki milyon) yalnız oniki milyon daha az ve yüz kırkbeş milyonluk Amerika Birleşik Devletleri nüfusundan daha fazla olacaktır.

Aslında İkinci Dünya Savaşı'ndan ekonomik bakımdan perişan çıkan Avrupa için Birlik lehinde adım atmak Amerika Birleşik Devletleri, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ve Çin gibi büyük birlikler karşısında ayakta kalabilmenin bir gerekliliği olmuştur. Hemen hemen aynı tarihlerde yapılan Onaltılar Konferansı'nda alınan bir karar şöyle demektedir.¹³

“Alp Dağları İtalyandır, Fransızdır, İsviçrelidir, Avusturyalıdır. Bu dört millet birleştiği takdirde Avrupa'ya elli milyon kilovattan fazla enerji temin edilir ki, bu elli milyon ton kömüre tekabül eder. Birleşmemeye, dünyaya bu birleşme misalini vermemeye hakkımız yoktur. . . ”

¹³ Charles Crozat, “Avrupa'nın Hukuki Statüsü”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası** Cilt XVI, sayı 3-4, çev:Edip. F. Çelik, 1950, İstanbul, s. 55

Marshall Yardımı'ndan yararlanan ve Amerikan yardımı alan Avrupa için 1952'li tarihler teşkilatlanmasını tamamlamasını gerektiren bir tarihtir. Zira bu tarihler yardımların kesileceği tarihlerdir. Esas itibariyle Amerika Birleşik Devletleri de talep gücü olan bir Avrupa pazarı oluşturulması amacındadır. Bu amaçla hazırlanan Marshall Yardımı programının yürütülebilmesi için de Avrupalılar arasında uluslararası bir işbirliğine ihtiyaç duyulmuştur.

Tüm bu etkenlerin sonucunda 1948 yılının Nisan ayında 'ekonomik' amaçlı bir örgütün oluşmasına neden olmuştur. Daha sonraları uzun dönem hedeflerini yerine getiremediği için yerini Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'ne bırakacak olan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC), altı ülke tarafından kurulmuştur. ¹⁴ Savaşta güçlü çıkan Amerika Birleşik Devletleri bu örgüt kanalıyla yıkık Avrupa'yı yeniden inşaa etmek için Marshall Yardımı çerçevesinde maddi yardımlar dağıtmaya başlamıştır. OEEC, bu yardımların dengeli dağılımından sorumlu olmuştur. Türkiye, her ne kadar II. Dünya Savaşı'na girmese de bu örgüte taraf olmuş ve yardım almaya başlamıştır. Uzun dönemli amacını Avrupa ekonomisini üyeleri ile birlikte inşaa etmek olarak belirleyen örgüt biraz önce değinildiği gibi bu hedefine ulaşamamıştır. 1961 yılında Amerika Birleşik Devletleri, Japonya ve Kanada'nın katılmasıyla bu örgüt OECD adını almış, Avrupa dışı ülkelerin üyeliğine açık hale gelmiştir.

1948 yılında Avrupa birlikteliğinde önemli adımlardan biri gerçekleşmiş, yediyüz elli delegenin katılımıyla Avrupa Kongresi toplanmıştır. Sonraki günlerde Avrupa bütünleşmesinin siyasal liderlerinden olacak Robert Schumann, Jean Monnet gibi önemli isimlerin de katıldığı Kongre'de amaçlar doğrultusunda sürekli şekilde

¹⁴ Yusuf Erbay ve Zerrin Yener , **Avrupa Konseyi, Yerel Yönetimlerimizin Avrupa. Platformu**, WALD Yayınları, İstanbul, Eylül 1999,s. 11

faaliyet gösterecek bir örgüt de kurulmuştur: Avrupa Hareketi (Movement European)¹⁵. Bunu 1949 yılında Avrupa çapında iki örgütün kurulması izlemiştir. Nato ve Avrupa Konseyi. Avrupa halkları arasında dayanışma, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda işbirliğini güçlendirmeyi öngören Avrupa Konseyi, üye ülkelere danışma hizmeti sunmak amacıyla olmuştur.

OECC'nin kuruluşundan yaklaşık üç yıl sonra dönemin Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın Ruhr Bölgesi'ndeki zengin kömür ve çelik madenlerini II. Dünya Savaşı'ndaki düşmanı Almanya ile beraber işleteceklerini, bunun için 'uluslarüstü' bir örgüt kurulacağını ve isteyen demokratik Avrupa devletlerinin bu örgüte üye olabileceklerini ilan etmesiyle temellerini attığı Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT-ECSC) kurulmuştur. ¹⁶

Tarihte Schuman Deklarasyonu olarak da bilinen bu bildirme sonrasında Belçika, Hollanda, Luxembourg'un olumlu yanıtlarıyla altı ülke olarak Paris'de anlaşmanın altına imza koymuşlardır. Sonraları Benelux ülkelerinin katılımıyla 1950'li yılların sonunda resmen kurulan ECSC, ekonomik bütünleşmenin mümkün olabileceğini göstermesi açısından Avrupa Topluluğu'nun kurulması yönünde önemli bir adım olmuştur. Nitekim, ECSC anlaşması Avrupa bütünleşmesi yolunda atılan ilk ve en önemli adımdır. Burada önemli bir politik faktör üzerinde durmak gereklidir. Bu faktör Avrupa'nın iki düşman ülkesi Almanya ile Fransa'yı bir örgüt içerisinde biraraya getirip Avrupa'da potansiyel bir savaş tehlikesini ortadan kaldırmaktır.

ECSC'yi kuran ülkeler 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (ECC)'nu ve Avrupa Atom Birliği (EURATOM)'ni oluşturan, Avrupa çapında yüksek yaşam

¹⁵ Haluk Günöğür, a. g. e, s. 14

¹⁶ Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1999, s. 9

standardı sağlamak, istihdamı arttırmak, ekonomik büyümeyi sağlamak amaçlı Roma Anlaşması'nı imzalamışlardır.

Hukuksal varlığını sürdüren ilk örgüt olan AKÇT ile birlikte AET ve AAET'nin daha sonra yönetim organları birleştirilmiş ve bu üç örgüt hukusal varlıklarını kaybetmeksizin Avrupa Toplulukları adını almıştır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği adını alan örgüt, 1 Ocak 1995 tarihi itibari ile onbeş üyeli konumuna gelmiştir.¹⁷

Türkiye'nin tam üyelik başvuruza Avrupa Ekonomik Topluluğu tarafından verilen cevapta, Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığı bildirilmiş ve tam üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak ve önsözünde Türk halkının yaşam standardının yükseltilmesi amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğunun sağlayacağı desteğin ilerideki bir tarihte Türkiye'nin Topluluğa katılmasına yardımcı olacağı belirtilen. bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiştir¹⁸. Söz konusu anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır.

13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokolde ise geçiş döneminin hükümleri ve tarafların üstleneceği yükümlülükler belirlenmiştir. Ancak gerek Ankara Anlaşması gerek Katma Protokol öngörüldüğü şekilde uygulanamamıştır.

1983 yılında Türkiye'de yeniden sivil idare kurulmuştur. Bu tarihten itibaren ülkemizin ithal ikamesi politikalarını hızla terkederek dışa açılma sürecini başlatması ilişkilerimizi yeniden canlandırmıştır. Avrupa bütünleşmesi yolunda Topluluğa katılmak amacıyla Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluğu'na katılmak

¹⁷ Haluk Günöğür, a. g. e, s. 17

¹⁸ <http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/iliski.htm>, <<01.05.2004>>

amacıyla resmen başvurmuştur. Diğer taraftan ise ertelenmiş bulunan gümrük vergileri uyum ve indirim takvimini 1988 yılından itibaren hızlandırılmış bir şekilde yeniden yürürlüğe koymuştur.

1989 yılında AB Komisyonu tam üyelik müracaatımıza yanıt verilmiş, Türkiye'nin AB'ne üyelik konusundaki ehliyetini kabul etmekle birlikte, Topluluğun kendi içindeki derinleşme sürecini tamamlanmasını, gelecek genişlemesine kadar beklenmesini ve bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanmasını önermiştir. Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

II. Avrupa Konseyi

1. Avrupa Konseyi nin Kuruluşu

II. Dünya Savaşı sonrası; özellikle 1948-1958 dönemleri arası Avrupa'da yeniden yapılanma arayışları gözlemlenmiştir. Savaş sonrası ekonomik, kültürel ve sosyal alanda gelişmeler kaydetme isteğinin önemi büyük olmuştur. Avrupa birlikteliği fikri oluşturulan çeşitli oluşumlarda gözlemlenmiştir. Bu oluşumlar karşımıza uluslararası örgütler olarak karşımıza çıkarken, bu örgütler aracılığı ile başta barış sağlanmış, siyasi, ekonomik ve askeri anlaşmalar yapılmıştır. Örgütlere üye olan ülkeler 'aynı amaca hizmet etme' ana başlığı altında çeşitli sözler vermişlerdir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Sözleşmesini kendi varlığını kaybetmek üzere olduğu tarihlerde; 1947 yılında İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksembourg arasında hükümetlerarası müzakereler sonucu Belçika Anlaşması imzalanmıştır. Ülke bakanlarının hazır bulunduğu toplantıda daha büyük bir Birlik kurma amaçlı çalışmak ve bu çalışmaları ülkelere raporlamak için bir İstişare-Danışma Komitesi

veya Konseyi kurma kararı alınmıştır.¹⁹ Kurulan Danışma Konseyi Avrupa ülkeleri arasında bütünlüğün sağlanması için alınabilecek önlemler ve atılacak adımların belirlenmesi için bir komite atamıştır. Atanan komite üyelerinin görüş ve önerileri 1949 yılında toplanan Belçika Anlaşması Danışma Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Bu toplantı sonucunda karar gücüne sahip bir Bakanlar Komitesi ile danışmanlık görevini üstlenecek ve halka açık toplanacak olan bir Asamble - Meclis olmak üzere iki organdan oluşacak bir Konsey kurulması ile son bulmuştur. İşte Avrupa Konseyi kurulması projesi böyle onaylanmıştır.

Avrupa Konseyi'nin kuruluş anayasasını oluşturmak üzere Danimarka, İrlanda, İtalya, Norveç, İsveç ve Belçika Anlaşması'nı imzalayan beş ülke ile birlikte davetiyeler gönderilmiştir. Ortaya çıkan metin, 5 Mayıs 1949 yılında biraraya gelen bu on ülke dışişleri bakanları tarafından imzalanmıştır.²⁰ Avrupa Konseyi'ni kuran Londra Anlaşmasını, kuruluşundan üç ay sonra Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 8 Ağustos 1949 tarih ve 1(49) sayılı kararı ile Türkiye, Yunanistan ve İzlanda ile birlikte imzalamış ve bu örgütün kurucu üyeleri arasında anılmaya hak kazanmıştır.²¹ Sonraki yıllarda sırasıyla Federal Almanya (1950), Avusturya (1956), Kıbrıs Cumhuriyeti (Güney Kıbrıs-1961), İsviçre (1963), Malta (1965), Portekiz (1976), İspanya (1977), Lihtenştayn (1978), San Marino (1988),

¹⁹ Bu anlaşmaya Brükselles Misakı da denmektedir. Brükselles Misakı öncesi iki formül ortaya atılmıştır. Bunlardan birincisi, Birlik formülüdür ve Avrupa Konseyi bu formül üzerine teşkilatlanmıştır. Hükümetlerarası bir konsey kurulması teklif edilmiş, hükümetlerin, tayin edecekleri delegeler tarafından temsil edilmesi hususunda karara varılmıştır. Bu formül karşısında ikinci formül ise parlamentolararası bir Birliğin görüşleri ile federalizme uygun ve çeşitli Avrupa parlamentolarının temsilcilerinin oluşan bir Asamble teklif eden Fransız- Belçika projesidir. Sadece Brükselles Misakı'nı imzalayanlar değil; Türkiye ve İtalya da dahil olmak üzere Avrupa'nın bütün hür uluslarını yeni Konseye dahil etme amaçlıdır. bkn. Charles Crozat, a. g. m, s. 69

²⁰ **Avrupa Konseyi**, Dışişleri Bakanlığı Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Genel Müdürlüğü, Dışişleri Bakanlığı yayınları, Ankara, Eylül 2004, s. 1

²¹ Avrupa Konseyi Statüsü, 12 Aralık 1949 tarihli, 5456 sayılı kanunla onaylanmıştır. (Düstur, III. Tertip, C 31, s. 198; RG 17. 12. 1949, Sayı: 7382) Türkiye onay işlemlerini 1950'de tamamlayarak 13 Nisan 1950'de taraf olmuştur.

Finlandiya (1989), Macaristan (1990), Polonya (1991), Bulgaristan (1992), Estonya, Litvanya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Romanya (1993), Andorra (1994), Letonya, Arnavutluk, Moldova, Ukrayna ve Makedonya (1995), Rusya ve Hırvatistan (1996), Gürcistan (1999), Azerbaycan ve Ermenistan (2001), Bosna-Hersek(2002), Avrupa Konseyi'ne üye olmuşlardır. 2003 yılında Sırbistan ve Karadağ'ın katılımı ile ülke sayısı 45'e çıkmıştır. Ekim 2004 tarihinde Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi oturumu sırasında Monako Prensiği'nin 46. üye; Belarus'un, 47. üye olması gündeme taşınmıştır. Ancak her iki üyenin durumları ülke içi yaşanan iç gelişmeler sebebi ile askıya alınmıştır.²²

Avrupa Konseyi nezdinde gözlemci statüsünde olan ülkeler de vardır. Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Kanada, Vatikan ve Meksika Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi; İsrail, Kanada ve Meksika Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi nezdinde gözlemcilerdir.

2. Avrupa Konseyi Amaçları

İnsan hakları, hukuk alanında işbirliği, medya, eğitim, kültür, spor ,gençlik, sağlık, yerel yönetimler, bölgesel planlama, çevre, sosyal güvenlik sorunları gibi bir çok konu ve sorunla ilgilenen Avrupa Konseyi'nin esas amacı “Büyük Avrupa” fikrinin gelişmesi için çalışmak, insan hakları ve çoğulcu demokrasiyi savunmak, yaşam standardını ve insan kalitesini arttırmaktır.²³ Avrupa Konseyi, eski Avrupa Topluluğu örgütlerinden, şimdiki Avrupa Birliği'nden farklı bir işbirliği örgütü olmakla birlikte çok önemli katkılarda bulunmuştur. Statüsünün 3. maddesinde belirtildiği gibi Konsey'e üyeliğin temel koşulu ‘hukukun üstünlüğü’ ile ‘insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanması’ ilkesinin kavranması ve kabulüdür.

²² Avrupa Konseyi, a.g.e. ,s. 2

²³ **Information Report By The D. E. and Local Authorities**, The Council Of Europe, Strasbourg, 1997, s. 1

Bu hükümler ayrıca Konsey'in çalışmalarına ve faaliyetlerine yön veren temel ilke ve amacı ifade etmiştir. Buna mütakip bir siyasi örgüt olarak Avrupa Konseyi'nin faaliyet alanı geniştir. Yine Statüsünün 1. maddesinde de şöyle denmektedir.²⁴

“a) Avrupa Konseyi'nin amacı üyeleri arasında müşterek malları olan ülkü ve prensipleri korumak ve yaymak ve siyasi, iktisadi ilerlemelerini sağlamak maksadıyla daha sıkı bir birlik meydana getirmektir”

“b) Bu amaca Konsey organları vasıtasıyla müşterek menfaatleri ilgilendiren meselelerin incelenmesi, anlaşmalar akdi ve iktisadi, içtimai, kültürel, ilmi, hukuki, idari alanlarda bir müşterek hareket hattının kabulü ve insan hakları ve ana hürriyetlerinin korunması ve geliştirilmesiyle varolacaktır”

Vatandaşlar arası kurulan ilişkiler ile Avrupa Birliği'ni yaşatmak ve sürdürmenin devamlı olabileceği düşüncesi Avrupa Konseyi çalışmalarına yön vermiştir. Her topluluğun kendini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilmesinin önemine dikkat çekilmiştir.

III. Avrupa Konseyi Yapısı ve Danışman Bir Organ

Avrupa Konseyi'ni oluşturan üç önemli organı bulunmaktadır: Bakanlar Komitesi (Committee of Ministers), Parlamenterler Meclisi (Parliamentary Assembly) ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe- CLRAE). Örgüt adına karar yetkisine sahip olan Bakanlar Komitesi ilke olarak üye devletlerin dışişleri bakanlarından oluşmuştur. Bakanlara vekaleten toplanan Delegeler Komitesi'nde ise Daimi Temsilciler yer almaktadır. Bakanlar Komitesi'nde genellikle güncel siyasi konular ele alınmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun izlemesi gereken yol ve politikaları

²⁴ Melda Sur, **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları: Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, DEÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İzmir, 1995, s. 5

belirlenmektedir. Toplantılara zaman zaman benzer alanlarda faaliyet gösteren diğer uluslararası kuruluşların üst düzey yöneticileri de davet edilmektedir.

Diğer organ olan Parlamenterler Meclisi (AKPM) ise, üye devletlerin parlamentolarından seçilen toplam 306 asil ve 306 yedek üyeden oluşmaktadır. Üyeler, ulusal parlamento üyeleri arasından bu parlamentoların belirledikleri usule göre seçilmektedirler. Parlamenterler, hükümetlerinin talimatlarına bağlı olmayıp, mensubu buldukları beş ayrı siyasi gruba katılabilmekte, siyasal partileri görüşleri çerçevesinde hareket edebilmektedirler.²⁵ Böylece, sosyalist, liberal yada hristiyan demokrat gibi çeşitli partilere üye olanların görüşleri uluslararası bir örgüt bünyesinde ortak kararlarda buluşmaktadır.

AKPM de bulunan çeşitli komisyonlarda çalışılan konular sonucu ortaya çıkan raporlar Genel Kurul'a sunulmaktadır. Raporlarda karar bölümleri; yani değişiklik yapılabilecek kısımlar Bakanlar Komitesi'ne yönelik tavsiye kararları yada yönergeler tartışarak oylanmaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyi prensiplerinin yerel ve bölgesel yönetimler düzeyinde geliştirilmesini amaçlayan organdır. Bu prensiplerin geliştirilmesi için öncelikle yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiğine inanan bir politika gütmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin hukuki ve idari açıdan incelenmesi ve aralarında sınır ötesi işbirliğinin arttırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır. Kongre, üye ülkelerin belediye başkanlarından ve yerel yönetim temsilcilerinden seçilen asil ve yedek üyelerin katılımıyla oluşmaktadır.

²⁵ Siyasi partiler, Sosyalist Grup, Avrupa Halk Partileri Grubu, Avrupa Demokratları Grubu, Liberal Demokrat ve Reformcu Grup ve Avrupa Birleşik Sol Grubu dur. Üyelerinin çokluğuna göre sıralanmışlardır. Bnz Avrupa Konseyi, a. g. e. s. 5

Bakanlar Komitesi'nin kararları üye hükümetlere Avrupa Konvensiyonları (Conventions), Deklerasyonlar (Declarations), Anlaşmalar (Agreements), Kararlar (Resolutions) veya Tavsiye Kararları (Recommendations) şeklinde gitmektedir.²⁶ Bunlardan karar niteliğinde olanlar oy birliği ile kabul edilmektedir. İlgili dokümanlar, altına imzasını koyan ülkeleri bağlamaktadır

Tüm bu görevler yanında Avrupa Konseyi, yerel özerkliğe verdiği önem itibari ile Avrupa Konseyi Kuruluş Şartı'nda belirttiği gibi danışman bir organ ihtiyacını Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ile aşmaya çalışmıştır.Yerel ve bölgesel yönetimler ile birebir çalışacak bir organ olarak faaliyete geçen AYBYK, organları ile beraber aldığı kararlarını Konsey'e iletmektedir.

IV. AYBYK nin Sahneye Çıkışı : Konferanstan Kongreye Geçiş

Yerel ve hızla meşruiyeti kabul edilen bölgesel yönetimlerin Avrupa birlikteliği fikrine adaptasyonunda, bu fikrin bazı ülkelerde oluşum; bazılarında ise gelişim dönemlerine denk gelen süreçte, birtakım belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Bu belirsizlikler ya da ortaya çıkabilecek sorunları aşabilmek üzere yönetimlerin zaten bu fikre odaklı Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına katılmak için üyesi oldukları gerçeği bu konuda Konsey içinde danışman organ olarak görev yapan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin önemini vurgulamıştır.

Danışman organ statüsü, “daimi bir konferans” ile başlayan AYBYK, bu statüsünü Avrupa Konseyi içtüzüğündeki ilgili maddelerden almıştır. İlgili maddeler ile, konferansın üye ülkelerin ilişkilerinin sürekliliğini sağlamak için her yıl yapılacak olan genel kurullar aracılığıyla biraraya gelmeleri sağlanmıştır. Her genel

²⁶ Erbay veYener , a.g.e.,s.22

kurul bir öncekinin aldığı kararları uygulamaya dökülüp dökülmediğinin bir anlamda denetimi gibi süren toplantılar sonucu oy birliği alına kararların tekrar uygulamaya konması ve denetimi, bu konferansın daimiliğine sebep oluşumlardır.

Kongre, üyesi olan kırkbeş ülkenin yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcileri ile beraber karşılıklı iletişimin faydalarının önemine inanan politikalar geliştirmeye devam etmektedir. Bilginin sürekliliğini sağlamak için kurulan çalışma sistemini Kongre, Kurucu Karar ve Şartı ile Kongre İçtüzüğünde (Statutory Resolution (2000)-1)²⁷ Şartı (CLRAE Charter)²⁸ ve AYBYK İçtüzüğü (Rules Of Procedure) akışta meydana gelebilecek herhangi bir aksamaya sebebiyet vermeyecek biçimde düzenlemiştir.

Avrupa Konseyi, Avrupa'nın birleştirilmesi çalışmalarına yerel yönetimlerin katılması gerekliliği yönünde politikalar benimsemiştir. Nitekim, mahallen seçilen temsilciler seçmenler ile genelde sıkı ilişkiler içerisindeyler ve bu nedenle de Avrupa Birliği fikrinin yayılmasında çok önemli hizmetlerde bulunabilirler. Bu ve bu gibi hizmetleri teşvik amacı ile Parlamenterler Meclisi (Parlamentary Assambly), daimi bir Mahalli İdareler Komitesi kurmuştur.²⁹ Bu komite de 1955 yılında bir Avrupa Mahalli İdareler Konferansı toplanmasını teklif etmiştir. İlk toplantısını 1957'de yapan Komitenin diğer toplantıları 1958 ve 1960 yıllarında olmuştur. İlk toplantıda alınan kararların özünde yerel yönetimlerin özerkliği kavramının tanımı

²⁷ http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5_Texts/1._Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

²⁸ http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5_Texts/1._Statutory_texts/StatRes_Charter_E.Pdf
<<22. 04. 2004>>

²⁹ **Avrupa Konseyi** , Avrupa Konseyi Enformasyon Müdürlüğü, Strazburg, s. 36

yapılmaya çalışılmıştır. Bu tanımın dayandığı ilkeler işe aşağıdaki gibi sıralanmıştır.³⁰

- a- Yerel toplulukların özgürlüklerine saygı gösterilmesi; yerel birimlerin, yönetim örgütünün oluşumundaki basamaklardan biri olarak görülmesi,
- b- Yerel yönetimlerde belediye meclis üyelerinin ve başkanların belirli toplum kesimlerinin ve siyasi partilerin değil, tüm kent ve kentlinin hizmetinde olmalarının sağlanması,
- c- Yönetim tarafından uygulanan denetimin ortadan kaldırılmasını; yani her türlü işlemin yasaya uygunluğunun gerektiğinde bağımsız yargı organlarınca denetlenmesi,
- d- Komün maliyesinin özerkliği ilkesi; yani, komünlere yasalarca sağlanan kaynakların kentlinin genel yararları için gerekli görülen harcamaların özgürce ve yerel kararlara uygun olarak yapılabilmesini yasalarca güvence altına alınması,
- e- Gerçek bir komün bilincinin geliştirilmesi. Komün özerkliği bilincinin topluma mal edilmesini ve dolayısıyla toplum tarafından bu özerkliğe sahip çıkılması.

Avrupa Konseyi, Avrupa'nın bütünleşme amacına varmasında özerk yerel yönetimlerden faydalanmanın öneminin bilincinde olarak bu konuyu sürekli gündemde tutmuştur. Yurttaşlar arasındaki yakınlaşmanın etkisinin Avrupa Birliği'ni kurmada ve yaşatmada dolaysız bir yol olduğu gerçeğinden hareketle Konsey, çalışmalarına yön vermiştir.

³⁰Ruşen. Keleş, "Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler", **Türk Belediyecilik Derneği**, Ankara, 1999, s. 12

Nitekim, Bakanlar Komitesi, 1961 yılında hazırladığı bir Ana Tüzük ile Konferansa “daimi bir müessese hüvviyeti” vermiştir. Konferansın bu hüvviyet ile iki yılda bir toplanacaktır. Konferans bundan sonraki yıllarda 1962, 1964, ve 1966 yıllarında toplantılar yapmıştır.

Bakanlar Komitesi'nin hazırladığı Ana Tüzüğün 1. maddesi şöyle demektedir: “*Konferans, Avrupa Konseyi'nin amaçlarının gerçekleştirilmesi çalışmalarına yerel yönetimlerin katılmasını sağlayacaktır.*” Konferansın ilk görevi, yerel yönetimler üzerinde etkisi olabilecek tedbirler hakkında Avrupa Konseyi'ne görüşlerini bildirmektir. Konferansın bir diğer görevi de Avrupa entegrasyonunda yerel yönetimlere devamlı bilgi akışı sağlamak ve Birleşik Avrupa için onların desteklerini sağlamaktır.

Konferans, Parlamenterler Meclisi'nin yapısına göre toplanmıştır. Her ülke asambledeki temsilci sayısı kadar delegayı görevlendirebilmiş, bu görevlendirmeyi de her ülke kendi sistemine göre belirlemiştir³¹. 3-4 gün süren Konferans toplantıları sonucu ortaya çıkan kararlar Parlamenterler Meclisi'ne gönderilmektedir. Asamble, bunlar hakkındaki görüşlerini resmi tavsiyeler şeklinde Bakanlar Komitesi'ne sunmaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı, Bakanlar Komitesi'nin aldığı bir karar ile Kongre'ye dönüşmüştür.³² Bu karar, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kurucu Kararı Madde 1'de aynen şöyle geçmektedir:

³¹ Bu karar daha sonra AYBYK'nın 14 Ocak 1994 tarih 506. toplantısında kabul edilen AYBYK Şartı madde. 3'de “*AYBYK delegeleri ve yedekleri, her üye ülkeye özel, resmi koşullarla atanır.*” ibaresiyle düzenlenecektir. AYBYK Kurucu Kararı, Madde 3, s. 8 <<25. 05. 2004>>

http://www.coe.int/T/E/C/rae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf . .

³² Erbay ve Yener, **a.g.e.**, s. 24

*Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi,(bundan sonra böyle anılacaktır) yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden organdır. Üyeleri ve işleyiş sistemi, mevcut maddelerle, Bakanlar Komitesi'nce kabul edilecek olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Şartı ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nce kabul edilecek olan içtüzük ile düzenlenmiştir.*³³

V. Uluslararası Hukukta Örgüt Tanımı ve İç Hukukta Karşılığı

1800'lü yıllarda Hegel, küreselleşen hukuk sistemine atıfta bulunduğunu farkında gibidir. Belirli bir mekan ve zaman boyutuna oturan bir hukuk sistemi yerine hukuku evrensel açıdan inceleyen, varolma şanslarını ortaya döken bir hukuk sistemini savunmuştur.³⁴ O günlerden bu günlere bu konudaki tartışmalar yerini belirli bir sonuca bırakmış değildir. Sorular, evrensel hukuk sistemleri ve bu sistemlerin egemen olduğu ülkelerdeki hukuk kurallarının büyük farklılıklar göstermesi üzerine yoğunlaşmıştır. Bilhassa tarafları, yapıldıkları ve ifa edilecekleri ülkeler değişik olan yani yabancı unsur taşıyan sözleşmelerde hangi kanunun uygulanacağı sorusu gündemdedir ve 'hukuk kelimesi bu kadar evrensel midir'? sorusuyla birlikte cevap aranmalıdır. Bu gün, uluslararası alanda hükümetleri bağlayıcı, yükümlülük doğuran sözleşmeler yapılmakta, bu sözleşmeler iç hukuk sistemlerine her devlette farklı uygulamalarda gözüke de sindirilmektedir. 'Küresel hukuk' adı verilen çalışma alanı her geçen gün kendine yeni savunucular ve uygulayıcılar bulmaktadır. Hukukta küreselleşmenin ekonomik hukuk alanının çok ötesine geçtiğini söyleyen savunucular, bunu devletten, resmi nitelikteki uluslararası

³³ AYBYK Kurucu Kararı, Madde 1,syf 4 <<25. 05. 2004>>

http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf

<<22. 04. 2004>>

³⁴G. W. F. Hegel, **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, Çev. Cenap KARAKAYA,Sosyal Yayınlar. , Kasım 1991,s. 17

politikadan ve Devletler Hukukundan nispeten bağımsız olarak yaptığını ileri sürmektedirler³⁵. Bu anlamda denilebilir ki çok uluslu şirketlerin iç hukuk sistemleri devletsiz bir global hukukun en güçlü adayı olma yolundadır. Diğer taraftan bu manzaradan en çok etkilenen kısmı kamu kesimi gözükmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin iç hukuk sistemlerinde gözlenen uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğüdür. İç hukuk sisteminden bu anlamda faydalanan en büyük kesim ise bilindiği gibi kamu kesimidir.

Bu hukuki destekler uluslararası alanda bağlayıcı unsurlara dönüşmekteyken elbette ki devletlerin iç hukuklarında da aynı unsurları sistem içerisinde oluşturmaktadır. Ulus-ötesi diye adlandırılan örgütlerin devletlerle yaptığı antlaşmalar uluslararası hukuk biliminde uluslararası antlaşma olarak yer alsa da uygulamada dayattığı yükümlülükler ile devletler iç hukuklarında değişikliklere sebep olarak küresel hukuk kavramının gelişiminde önemli rol oynamaktadırlar.

Uluslararası hukuk, uluslararası toplumun hukukudur.³⁶ Buradan hareketle uluslararası hukuka genel olarak uluslararası toplum hukuk diyebiliriz. Ancak hukukta genellik her zaman tartışma yaratacağından buradaki temel sorunu ortaya koymakta yarar vardır, daha doğrusu temel soruları. Temel soru, aslında uluslararası toplumu, bu toplumu oluşturan hangi birimler düzeyinde ele almak gerektiğidir.

- Toplumsal işbirliği ileri düzeyde olan bir üst toplum mu?

- Yoksa uluslararası toplum, devlet sınırlarını aşarak bireylerin tümünü mü kapsar?

³⁵ Mehmet YÜKSEL, **Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001,s.182

³⁶ Hüseyin Pazarcı,**Uluslararası Hukuk Dersleri**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998,s. 1

- Bireylerden ve devletten ayrı bir niteliği ve uluslararası ilişkilerde giderek artan bir role sahip olan, en önemlisi varlığı herhangi bir devletin hukuk düzenine bağlı olamayan uluslararası örgütlere ilişkin hukuku nereye oturtmak gerekir?

Uluslararası politikanın, uluslararası hukukta etkili olduğunu ve daha da önemlisi öne geçtiğini savunanlar da uluslararası hukuka bir takım sorular sorarak yaklaşmaktadırlar: Uluslararası hukuk ne yapar? Nasıl çalışır? Yürürlükteki uluslararası hukuk kimleri, nerede bağlar? Uluslararası hukuktan beklentiler nelerdir? Bu savunucular kendi tezlerini doğrularcasına verdikleri örnekte 1989 Soğuk Savaş sonrası uluslararası hukuku gençleştirme amaçlı çabalardan bahsederken, bu çabaların başında ABD Başkanı George Bush ve çevresindekilerin politikalarını göstermişler, bu politikalar sonucu evrensel hukukun kurallarına göre yönetilen devletin doğduğunu belirtmişlerdir.³⁷ Bu akımın, bugün birçok devletin uluslararası hukuk politikalarında yer aldığı gözlemlenmektedir.

Günümüzde uygulanan uluslararası hukuk, devletlere, uluslararası örgütlere, devlet niteliği kazanmamış örgütlenmiş topluluklara ve uluslararası toplumun bütününe genel çıkarlarını ve paylaştığı değerlerini ilgilendiren bireylere ilişkin durumlarda doğrudan bireylere yönelik kuralları kapsamaktadır.³⁸

Uluslararası hukukun tanımını yaptıktan sonra uluslararası hukuktaki değişim süreci içinde bu sürece başta değinilen hukuksal normlara bağlayan ve antlaşmanın kavranmasına yardımcı olacak olan uluslararası hukuki işlem kavramına değinmekte yarar vardır. Zira genel hukuk bilimindeki hukuksal işlemin temel özellikleri

³⁷ Charlotte Ku, F. Diehl, "International Law As Operating and Normative Systems: An Overview, Lynne Rienner Publishers, London, 1998. p. 3-4

³⁸ Hüseyin. Pazarıcı, a. g. e, s. 2

uluslararası hukukta da geçerlidir. Uluslararası hukukta da bir hukuksal işlemin varlığı, bu hukuk kişilerinin irade açıklamalarına bağlı olup, yine bunlar arasında ya bir hukuksal bir durum yaratmak ya var olan bir hukuksal durumu değiştirmek ya da hukuksal durumu sona erdirmek üzere yapılmış olmasını gerektirmektedir. Tek bir uluslararası hukuk kişinin irade açıklamasına hukuksal etkiler bağlanan tek taraflı uluslararası hukuk işlemleri, iki ya da daha çok irade uyuşmasını belirten uluslararası hukuk kişileri arasında hak ve yükümlülük doğuran çok taraflı uluslararası hukuk işlemleri uluslararası hukuki işlemin çeşitleridir. Bu ölçüte göre uluslararası çok taraflı işlemler geniş anlamıyla her türlü antlaşmayı kapsamaktadır. Buradan hareketle denilebilir ki, özellikle uluslararası hukuk kişileri arasında hak ve yükümlülük doğuran ortak bildirimler de bu geniş anlamında antlaşma kavramı içinde yer almaktadır.

Milletler Cemiyeti antlaşması, amacının ‘uluslararası işbirliğini geliştirmek ve uluslararası barış ve güvenliği sağlamak’ olduğunu belirtmekle başlamaktadır.³⁹ I. Dünya Savaşı sonunda devletler çeşitli antlaşmalar ile Milletler Cemiyetine üye olmuşlardır. II. Dünya Savaşı sonrası ise Birleşmiş Milletler kurucu antlaşması imzalanmış ve devletler bu kurucu antlaşmayı kabullen bu örgüte üye olmuşlardır. Bizim için önemli olan nokta Birleşmiş Milletlerin kuruluşuyla açılan bu dönemde iktisadi, ticari ve dolayısıyla uluslararası ilişkilerin uluslararası hukuku, sonrasında kamu yönetimlerini önemli ölçüde etkilediği gerçeğidir. Ticari ilişkileri serbestleştirmede ilk elde görevli Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) imzalanmış, örgütün parasal ve mali ilişkilerini düzenlemekle görevli Uluslararası Para Fonu (IMF) ve kalkınma ve yatırım konusunda devletlere yardımcı

³⁹ Hüseyin Pazarcı, a. g. e, s. 59

olacak kısaca Dünya Bankası diye anılan Uluslararası Bayındırlık ve Kalkınma Bankası (I. B. R. D)'nin kurulduğu görülmektedir. Uluslararası ticarete ilişkin ilkeler ve politikalar saptamak ya da çok taraflı antlaşmalar yapılmasını sağlama amaçlı kurulan Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) o tarihlerde kurulmuştur. Bugün yüzyirmiyi aşkın ülke bu organın çalışmaları çerçevesindedirler. Bu hukuksallaşma sürecinde uluslararası örgütlenme konusunda devletlerin işbirliği düzeyini aşarak ekonomik ve siyasal bütünleşme içerisine giren ulus-üstü (supranational) nitelikli bölgesel örgütlenmeler teşkilatlanmıştır. Meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözümü için hazırlanan Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü Sözleşmesi ile de teşkilatlanan bu yapıda meydana gelebilecek sorunlara karşı önlem alınmıştır. Bugün, uluslararası antlaşmalar uyuşmazlıklara karşı adeta sigortalı gibidir diyebiliriz.

Uluslararası hukuk ile iç hukuk düzenleri arasında herhangi birinin diğerine genel ya da ilkesel üstünlüğe kesin karar verme olanağı uygulamada tanınmamaktadır. Yani, uluslararası düzeyde uluslararası ya da ulusal verilere dayanan uygulamanın incelenmesi sırasında her iki alan arasında ast-üst ilişkisi bakımından evrensel geçerliliğe sahip bir ilkenin varlığını saptamak mümkün değildir. Bunun yanında uluslararası hukukun iç hukuka göre üstünlüğü uluslararası sorumluluk konusunda evrensel geçerliliği olan bir ilkeye dönüşmüş gibidir. Örneğin Fransa-Meksika Ortak Komisyonu, George Pinson davası ile ilgili kararında Meksika'nın bir çok yasa ve yasa gücünde kararnamesini uluslararası hukuka aykırı bularak Meksika'nın uluslararası sorumluluğunu yerine getirmemede bir delil olarak değerlendirmiştir.⁴⁰

⁴⁰ Hüseyin Pazarcı a. g. e, s. 23

1982 Anayasasını incelediğimizde bu konudaki hassasiyeti 90. maddede görmek mümkündür. Anayasanın tamamında uluslararası hukukun Türk hukukunun bir parçası olduğu yönünde bir ilkeye rastlanmasa da; madde 90'da Türkiye'nin taraf olduğu antlaşmaların yasa değerinde işlem göreceği belirtilmiştir.⁴¹ Buradan hareketle denilebilir ki uluslararası hukukun kaynakları başında gösterilen antlaşmaları yasa değerinde tutmakla antlaşmaların, iç hukukumuza doğrudan etkili olması kabul edilmiş olmaktadır.

Bu ana madde ışığı altında; *“savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir”* demekle Türk yargıçlarına uluslararası hukuk konularında doğrudan uygulama yetkisi verilmiş olan madde 15,⁴² *“temel hak ve hürriyetler yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir”* diyen ve herhangi bir kaynak göstermeden doğrudan etki doğuran madde 16⁴³ ve *“milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkeler gönderilmesine izin verme yetkisi TBMM'ye aittir”* demekle TBMM'yi milletlerarası hukukun meşru saydığı haller ile yetkilerini sınırlandırmak suretiyle meclisi uluslararası hukuka uymaya zorlayan 92. madde⁴⁴, uluslararası hukukun iç hukukumuza yaptığı doğrudan etkinin ilk aşamalarını oluşturmaktadır. Burada Türk yargı organlarının kararlarına da bakmak gerekir. Yargıtay kararları incelendiğinde özellikle diplomatik

⁴¹Aslan Gündüz **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Teşkilat İle İlgili Metinler**, Beta Yay. İstanbul,1987, s. 146

⁴²Aslan Gündüz, **Milletlerarası Hukuk, Temel Belgeler, Örnek Kararlar**, İstanbul, 1998, s. 207

⁴³ **a.k.**, s. 205

⁴⁴ Aslan Gündüz **a. g. e.**,s. 208

dokunulmazlık, ayrıcalık ve bağımsızlık konularında uluslararası kurallarının ülkemizde doğrudan hüküm doğurduğu görünümünü veren kararlarla karşılaşmaktadır.⁴⁵ Danıştayın ise kimi kararlarında gerekçelerinin uluslararası hukuk kuralları ile açıkladığı, kararlarına dayanak olarak bir takım uluslararası belgeleri gösterdiği de görülmektedir. Diğer yandan Anayasa Mahkemesi'nin, kararlarına dayanak olarak Lozan Antlaşmasına ya da başka antlaşmaları seçtiği görülmektedir. Ya da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İnsan Hakları Evrensel Bildirisine başvurmaktadır. Ancak burada hemen belirtilmelidir ki, anayasanın 90. maddesi göz önüne bulundurulmalıdır. Zira Anayasa Mahkemesinin uluslararası hukukun adı geçen belgelerini uygulaması anayasada bunların iç hukuk düzenimizde hüküm doğurmalarının kabul edilmesi sonucu olmaktadır.

Antlaşma kavramından uluslararası hukukun kendilerine bu alanda yetki tanıdığı kişiler arasında uluslararası hukuka uygun bir biçimde hak ve yükümlülükler doğuran, bunları değiştiren ya da sona erdiren irade uyuşması anlaşılmalıdır.

Uluslararası uygulamada rastlanılan ve terim karmaşıklığı yaratan antlaşma tanımları vardır. Ancak şu da bir gerçektir ki ister antlaşma, ister andlaşma, isterse farklı kavramlarla ele alınsın antlaşmaların uluslararası hukuktaki bağılılıkları bakımından herhangi bir etkileri ve farklılıkları olmamaktadır.⁴⁶ Uygulamada karmaşıklık yaratan terimler aşağıda sıralandığı gibidir:

- Andlaşma (treaty): Genel olarak bir irade uyuşmasını bildirilmesine ek olarak özel olarak onay alınan antlaşma türü,
- Antlaşma (agreement): Uluslararası örgütlerin yaptığı antlaşma türü; Türkiye-AET ortaklığını yaratan antlaşma türü gibi,

⁴⁵ Hüseyin Pazarcı a. g. e, s. 25

⁴⁶ 1969 Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi mad 2-a, Ömer Bozkurt, **Türkiyenin Uluslararası Hukuk Mevzuatı**, Nobel Yay. Ankara, 1999, s. 555

- Sözleşme (convention): Genellikle çok taraflı ve kural koyucu antlaşma,
- Mektup (nota) Değişme: Bu değişim suretiyle yapılan basit antlaşmalar. Örneğin IMF stand-by ek mektup düzenlemeleri.

Yukarda sayılan terimler iç hukukumuzda da karmaşıklık yaratan terimlerdir. Uluslararası alanda en sık kullanılan *treaty* kelimesi iç hukukumuzda da kullanılmaktadır.

Bu tanımlamalardan çıkardığımız sonuç, uluslararası alanda bir irade uyuşmasının antlaşma sayılabilmesi için birkaç koşulun yerine getirilmesi gerektiğidir:

1. Uluslararası hukukun kendilerine bu alana yetki tanıdığı kişiler arasında olmalıdır. Burada tanımlanan elbette ki egemen devletlerdir. Ancak uluslararası örgütlerin de antlaşma yapma yetkisi tarafsızlığını zedelememesi kaydı vardır.
2. İrade uyuşmasının uluslararası hukuk çerçevesinde hukuksal sonuçlar doğurması koşulu vardır. Örneğin tarafları iki devletin kamu kurum ve kuruluşları olan antlaşmanın niteliğine karar vermede uygulanacak hukukun uluslararası hukuk olması en temel ölçütlerden biridir.
3. Eskiden var olan hak ve yükümlülüklerden farklı hak ve yükümlülükler doğurması ya da sona erdirmesi gerekir.
4. Yapılan hukuksal işlemin en az iki yada daha çok devlet ya da uluslararası birimi arasında gerçekleştirilen bir irade işlemi olması gerekir.

Antlaşmaların sınıflandırılması konularına, tarafların sayısına, hukuksal işlemine ve tarafların uluslararası kimliklerine göre ayrılmaktadır.⁴⁷

⁴⁷ Hüseyin Pazarcı, **a. g. e.**, s. 111

Tarafların sayısı belirleyici olsa da yani ikiden fazla taraflı antlaşmalar çok taraflı antlaşmaya girse de kimi antlaşmalarda tarafların sayısından çok antlaşmada düzenlenen ilişkilerin durumuna bakılarak antlaşmanın nitelendirilmesi gerekmektedir. Örneğin Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun yaptığı kimi antlaşmalar her ne kadar tarafların sayısı ikiden fazla ise de düzenlenen ilişkiler; Topluluk dışı devleti (Türkiye gibi), öte yandan bir bütün olarak örgütü ve üye devletlerini hedef aldığından bu tür antlaşmalar öğretilerde ikili antlaşmalar olarak nitelendirilmektedir.

Antlaşmaların yapılışı konusundaki kurallar genelde örf ve adet hukuku kuralına dayanmaktadır. Bu kurallar, daha önce de belirtildiği gibi 1969 Viyana Antlaşmalar Hukuku sözleşmeleriyle belirli ölçütlerle resmileştirilmiştir. Türkiye bu antlaşmayı onaylamasa da bu sözleşme hükümleri bizim açımızdan da geçerlidir.

Anlaşmanın yapılışında milli mevzuatın başında Anayasa gelmektedir. 1961 anayasa döneminde çıkarılan 244 sayılı kanunun ve değiştirilen 1172 sayılı kanun ve 1982 Anayasa madde 90 hükümleri önemli düzenlemelerdir.

Antlaşmanın bağlayıcılık kazanması için gerekli işlemlerin yapılması antlaşmanın yapılma sürecini oluşturmaktadır. Antlaşma metninin oluşturulması ve kabul edilmesinde belirlenmesi gereken ilk nokta yetkili kişilerin saptanması olmalıdır. Bu ayırım uluslararası hukuk kişinin bir devlet ya da uluslararası örgüt olmasına göre değişiklik göstermektedir. 1969 Viyana Antlaşması Hukuku Sözleşmesine⁴⁸ göre; a) görevleri nedeniyle hiçbir özel yetki almaları gerekmeyen kişiler, b) bu amaçla verilen bir yetki belgesiyle yetkili kılınan kişiler, antlaşma yapabilirler. Bir uluslararası örgüt adına antlaşma yapmakla yetkili kişiler ise;

⁴⁸ Ömer Bozkurt, *a. g. e.*, s. 556

a)Yetki belgesiyle yetkilendirilen kişiler ile b) Herhangi yetki belgesine gerek kalmadan bir uluslararası örgütü temsil ettiği kabul edilen kişilerdir.

Antlaşmalar gerek ikili gerekse çok taraflı olsun az önce değinilen yöntemler dahilinde kabul edildikten sonra antlaşma metninin resmileşmesi gerekmektedir. Antlaşma metninde öngörülebilecek bir usul veya antlaşmanın hazırlanmasına katılan devletlerin hemfikir oldukları bir usulle ya da böyle bir usul yoksa bu devletlerin temsilcilerinin antlaşma metninin imzalamaları veya paraf etmeleri ile antlaşmalar resmileşmektedir.⁴⁹ Gerek devletlerin gerekse uluslararası örgütlerin imza aracılığıyla antlaşmanın kendilerini bağladığını kabul etme yetkisi vardır.⁵⁰ Buradaki sorun imzanın yalnızca antlaşma metninin kesinleştiren bir işleme mi sahip olduğunu yoksa bağlayıcı nitelikte bir işlem mi olduğunun saptanması olmaktadır. Buradan hareketle bir devletin ya da uluslararası bir örgütün imza aracılığıyla bir antlaşmaya bağlanması için aşağıda sayılan koşulları yerine getirmesi gerekmektedir.

1. Antlaşmanın imza ile bağlanılacağını öngörmesi
2. Görüşmelere katılan tarafların imzayla antlaşmanın bağlayıcılık kazanacağını kabul etmeleri,
3. Yetkili temsilcilerin yetki belgelerinde imzalar ile antlaşmanın bağlayıcılık kazanacağını bildirmesi ya da bu yönde yetkili olduklarının görüşmeler sırasında açıklanması.

Antlaşma metni paraf ya da imzayla kesinleştikten sonra ikinci bir işlemle bağlayıcılık kazanmaktadır. Bu ikinci işlemi onaylama ile kabul ve uygun bulma ya da resmen teyid etme olarak ikiye ayırmak mümkündür. Onaylama yetkisini sadece devletin yasama organına tanıyan sistem iç hukuk düzenlemelerinde 1921

⁴⁹ Ömer Bozkurt, **a. g.e.**, mad. 10/a, s. 557

⁵⁰ **a.k.**, mad 11/b, s. 557

anayasasıdır. Yürütme yetkisini ise 1982 Anayasası ile Hükümet Başkanı kullanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti 1961, 1982 anayasaları ile antlaşmaların önce bir uygun bulma yasası ile Millet Meclisince kabulünü ve sonra Cumhurbaşkanınca onaylanmasını gerektirmektedir. Bir devletin bir antlaşmaya bağlanma rızası ise onay işlemine benzer şartlar altında kabulde de açıklanmaktadır.⁵¹

Uluslararası örgütlerin antlaşmalarının ya ilgili antlaşma hükümlerinde öngörülen ya da tarafların anlaşarak kabul ettikleri yöntemlere göre yürürlüğe girecekleri öngörülmektedir.⁵² Burada önemli olan nokta tarafların önceden kabul ettikleri imza ile bağlayıcılık kazanma, mektup, nota gibi belgelerin değişimiyle bağlayıcılık kazanma, onaylama yoluyla bağlayıcılık kazanma gibi yöntemlerin önceden taraflarca da bilinmesi olmaktadır.

Uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girme anı tarafların antlaşma ile bağlanma yönünde rızalarını açıkladıkları an olarak değerlendirilmektedir. Bir uluslararası antlaşmanın uluslararası hukuk bakımından yürürlüğe girmesi devletlerin ve uluslararası örgütlerin kendi iç hukuksal düzenleri çerçevesinde bazı işlemlerin tamamlanmasını gerektirmektedir. Bu, her devletin ya da uluslararası örgütün kendisinin karar vereceği bir durumdur. Öte yandan bir antlaşmanın bir ülkede ya da uluslararası örgütte ve hatta üye devletlerinde hüküm doğurabilmesi için bu işlemlerin iç hukuk işlemleri bakımından yerine getirilmesi söz konusudur. Bu işlemlerin yapılışı konusundaki ayırım kaynaklarda. devletler ve uluslararası örgütler olarak ele alınmaktadır.⁵³

⁵¹ Ömer Bozkurt, mad 14/2, **a. g. e.**, s. 558

⁵² **a.k.**, mad 24, s. 561

⁵³ Hüseyin Pazarcı, **a. g. e.** s. 136

Bir antlaşmanın iç hukukta hüküm doğurabilmesi için devletler antlaşmanın duyurulmasında araç olarak yararlandıkları bir takım işlevlere başvurumaktadırlar. Bu işlevler resmi duyuru ve yayın olarak ikiye ayrılmaktadır.

Resmi duyuru devletin anayasa ve yasa hükümleri gereği yaptığı antlaşmaların resmi yollarla kamuoyuna duyurulması işlemini içerir ki, bu yöntemi kabul etmiş bir devlet yargı organlarınca bu işlemin yerine getirilmesi konusunda yerine getirilmesi zorunlu bir işlem olarak denetlenmektedir.

Yayın ise yine bir devletin anayasası ve yasaları gereği antlaşma metninin, eklerinin ve varsa çekincelerinin devletin resmi gazete ya da bu amaçla kabul edilmiş olan başka yayınlarında yer almasıdır. Resmi duyurudan farkı yayınlanmanın başka yollarla örneğin duvar ilanı gibi, yapılamamasıdır. Yayınlama her devletin iç hukuk sisteminde farklı şekillerde etkiler doğursa da bazı devletler bir takım antlaşmalar için yayın işlemini antlaşmaların yürürlüğe girebilmesinde temel koşullardan biri olarak değerlendirmektedirler. Örneğin anayasamız *“milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmalarıyla kanunun verdiği yetkiye dayanan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar yayınlanmadan yürürlüğe konulamaz”* demektedir.⁵⁴

Bir uluslararası örgüt bakımından antlaşmanın hüküm doğurması onay ve kabul belgelerinin değişim anından başlayarak; imza yoluyla yürürlüğe girmesi gereken bir antlaşma ise imza protokolünün gerçekleşmesi anından itibaren gerçekleşmektedir. Bunun yanında uygulamada ulus-üstü nitelikli örgütlerin başka işlemlere gittiği görülmektedir. Örneğin Avrupa Ekonomik Topluluğunu oluşturan A.K.Ç.K ve A.A.E.T'nin yaptığı antlaşmaların Avrupa Toplulukları Resmi

⁵⁴ 1982 Anayasa mad. 90/3,244 sayılı yasa mad 3, Aslan Gündüz, **a. g. e.** s. 146-149

Gazetesi'nde yayımlandıkları görülmektedir. Burada belirtilecek önemli bir nokta da bu yayınlanma işleminin yerine getirilmemiş olmasının Avrupa Topluluğu organlarını ya da üye devletleri bağlamaktan alıkoyamaz hükmüdür. Nitekim bu tür örgütlerde antlaşmaların bağlayıcılık kazanması bu örgütlerin kurucu antlaşmalarında belirtilen usule uygun olarak yapılmasıyla gerçekleşmektedir.⁵⁵ (IMF stand by düzenlemelerinde olduğu gibi) Diğer yandan Dünya Bankası antlaşma metinlerinin yayınlanması konusunu kesin olmamakla beraber üye ülkelere bırakmıştır denilebilir⁵⁶.

Antlaşma metinlerinin saptanması ve yetkili kişilerce imzalanması 1982 Anayasası'nda, madde 104'de Cumhurbaşkanının belirtilmesi suretiyle antlaşmanın resmîlik kazanması konusunda açıklama getirilmiştir. Milletlerarası antlaşmaları görüşme ve imzaya yetkili organ ayrıca gösterilmemiş olmakla beraber, bu konularda yürütme organının yetkisinin kesin olduğu sonucuna varılmıştır.⁵⁷ Nitekim 244 sayılı kanunun 1. maddesinde *“Milletlerarası antlaşmaların paraf edilmesi, imzalanması veya nota teatisine konu teşkil etmesi veyahut bu antlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerinin tayini ve bu temsilcilerin yetkilerinin tespiti Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle olur. Bu kararnameler resmi gazetede yayınlanmaz”*. denmektedir.⁵⁸

Antlaşmalarının bağlayıcılık niteliği kazanması konusunda ise yine 82 anayasasının 90. ve 104. maddeleri temel alınmalıdır. Burada yine 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkındaki Kanun

⁵⁵ Hüseyin Pazarcı **a. g. e.** s. 138

⁵⁶ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0html> <<24. 06. 2003>>

⁵⁷ Edip. F. Çelik, **Milletlerarası Hukuk**, Cilt 1, 2. Baskı, İstanbul, 1980,s. 197

⁵⁸ Aslan Gündüz,**a. g. e.** , s. 148

Metni ele alınmalıdır. Madde 104 ile antlaşmaların Cumhurbaşkanınca onayı ile bağlayıcılık süreci başlamaktadır.⁵⁹ Ancak bu onaydan önce bunları, bir takım koşullara göre ya TBMM’ce uygun bulunması (mad. 90/1) veyahut Bakanlar Kurulunca kabul edilmelerine göre iki gruba ayırmak mümkündür. Böyle bir ayırım bazı kaynaklarda yapılmamış, 244 sayılı kanunun Bakanlar Kuruluna yetki vermesi ile anayasanın 90. maddesine istisnalar getirmesi şeklinde yorumlanmıştır.⁶⁰ Bu kaynaklara göre başka bir deyişle madde 90 hükümlerinin yumuşatılması amaçlanmıştır. Yine aynı kaynaklarda, 244 sayılı yasanın uluslararası antlaşmaların bağlayıcılık hükümlerine getirdiği istisnalar 90. maddenin fıkralarıyla karşılaştırılarak yapılmıştır. Aşağıda bu istisnalara da değinilmiştir.

Birinci grup antlaşmaların bağlayıcılığı TBMM’ce uygun bulma yasasıyla kabul etmesiyle başlar. Zira Anayasa mad. 90/1 ve 244 sayılı kanun 2/1. fıkrada şöyle denmiştir;

“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletler ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır”

İkinci grup antlaşmaların bağlayıcılık kazanmaları için herhangi bir uygun bulma yasasına gerek duyulmadan Bakanlar Kurulunun yetkili olabileceği kabul edilmektedir. Yani yetkinin hükümete devri söz konusudur. Bu ikinci grup antlaşmaları anayasa ve yasada yer aldığı biçimde tekrar ikiye ayırmak mümkündür. Birinci alt grup, Anayasa mad. 90/2 ve 244 sayılı kanunun 2. /2⁶¹ fıkrasında gösterilmiştir; mad90/2:“*Ekonomik, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar için, devlet maliyesi bakımından bir yüklenme*

⁵⁹ Aslan Gündüz, **a. g. e.**, s. 146

⁶⁰ Örneğin Edip Çelik, **a. g. e.**, s. 199

⁶¹ Aslan Gündüz, **a. g. e.** s. 146,148

getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla yayınlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu antlaşmalar yayımlarından başlayarak iki ay içinde TBMM bilgisine sunulur”. 244 sayılı kanunun 2. fıkrası bu maddenin *yayınlanma ile yürürlüğe konabilir* kararına açıklık getirerek “*İktisadi, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar için, devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla onaylamanın veya katılmanın uygun bulunmasına dair bir kanun yapılması zorunluluğu yoktur”* demiş, yetkiyi hükümete devretmiştir. Bu gruptaki antlaşmaların özelliklerini sıralayacak olursak;

- Ekonomik, ticari yada teknik ilişkileri düzenlemek,
- Süresi 1 yılı aşmamak,
- Devlet maliyesine yükleme getirmemek,
- Kişisel statüye ve Türklerin yabancı devletlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak,
- Türk yasalarında değişiklik getirmemek.

İkinci alt gruba giren antlaşmalar ise anayasa madde 90/3 ve 244 sayılı kanunun 3 ve 4. fıkralarında belirtilmiştir.⁶² Madde. 90/3: “*Milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur. Ancak bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar yayınlanmadan yürürlüğe konulamaz”* demektedir. 244 sayılı yasa ise maddeye ek

⁶² a.k. ,s. 148,149

olarak bu tür antlaşmalara “*bunların konusu iktisadi, ticari veya teknik münasebetlerin dışında kalsa veya Devlet maliyesi bakımından bir yüklenmeyi gerektirse veya kişi hallerine veyahut Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunsa dahi, onaylama veya katılmayı uygun bulmak üzere kanun yapılması zorunluluğu yoktur.*” demekle yine yetkiyi Bakanlar Kuruluna, dolayısıyla hükümete vermiştir. Ayrıca yine uygulama antlaşmalarının süresi ve konularında açıkça yetkiler vermektedir. Şu halde bu grup antlaşma özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Daha önceden yapılmış bir antlaşmaya dayanarak yapılmış uygulama antlaşmaları olması.
- Yasaların önceden tanıdığı yetkiye dayanarak yapılan ekonomik, ticari, teknik ya da yönetsel antlaşmalar.

244 sayılı yasa yine iki özel fıkra ile bu ikinci alt grup antlaşmaları; yani milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmalarını iki alt gruba ayırmıştır. Aynı sayılı kanunun 5. ve 6. maddesinde düzenlenen hükümlerde daha önce yürürlüğe konmuş antlaşmalar ya da kanuna dayanarak yapılacak olan antlaşmalar hedef gösterilmiştir.⁶³ 244 sayılı yasanın 5. maddesi şöyledir; “*Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kurullarla veya bunlar adına hareket eden kurumlarla yapılmış olup Türkiye Cumhuriyeti bakımından yürürlükte bulunan iki veya çok taraflı antlaşmaların iktisadi, ticari teknik veya idari hükümlerinin taşıdığı amaçlarının yerine getirilmesi gayesini güden iki veya çok taraflı antlaşmalar ile Türkiye Cumhuriyetine hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı antlaşmaları, iki veya çok taraflı teknik veya idari*

⁶³ Aslan Gündüz, a. g. e. , s. 150-151

işbirliği antlaşmalarını, iki veya çok taraflı borç ertelenmesi veya ticaret antlaşmalarını onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir”.

Buradan hareketle bu tür antlaşmaların özellikleri aşağıdaki gibidir;

- Hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı antlaşmalar olması
- Teknik veya idari işbirliği antlaşmaları olması
- Borç ertelenmesi veya ticaret antlaşmaları olması

Aynı sayılı kanunun 6. maddesi ise ikinci alt grup antlaşmaları kapsayıp daha önceden yapılmış olan Kuzey Atlantik Antlaşmasına dayanarak NATO örgütü yada üye devletleriyle yapılacak ikili ya da çok taraflı antlaşmaları içermektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA YEREL ve BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ (AYBYK)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi kuruluş yasası madde 15 ve 16 gereği ve AYBYK Bakanlar Komitesi (94)-3 sayılı kurucu kararına göre, Parlamenterler Meclisi'nin Avrupa Konseyi'nin kurumsal yapısını yenilenmesini öngörmüştür. Avrupa'yı temsil eden yerel ve bölgesel yönetimlere; özellikle Avrupa Bölgesel Asamblesi ve Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi temsilcilerine danışarak, Avrupa Yerel ve Yönetimler Özerklik Şartı'nda en iyi en verimli kamu hizmetinin hizmette en yakın kişilerce sağlanması ilkesine dayanan subsidiyarite kavramının somut ve etkin bir yerel ve bölgesel demokrasinin varlığına dayandığı gerçeğini özümseyen ve Viyana Zirvesi'ne katılmış olan devlet ve hükümet başkanlarının yerel ve bölgesel yönetimler için danışman bir organa ihtiyaç duydukları kararını önemsemiş ve tüm bunları Avrupa Konseyi kuruluş kararı ile çelişmediğini belirtmiştir. Ayrıca, yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Konseyi yapılanması içerisindeki rolünü arttırmak ve geliştirmek arzusu ile Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı yapısıyla ilgili değişikliklere ihtiyaç duyulacağı belirtilmiştir. Bu amaçlar çerçevesinde AYBYK'yı oluşturan üç temel düzenlemenin oluşturulmasına katkıda bulunmuştur: AYBYK Kurucu Kararı (Statutory Resolution (2000)-1)⁶⁴, AYBYK Şartı (CLRAE Charter)⁶⁵ ve AYBYK İktüzüğü (Rules Of Procedure)⁶⁶. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK)'nin kuruluş

⁶⁴ http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf

<<22. 04. 2004>>

⁶⁵ http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf

<<22. 04. 2004>>

⁶⁶ http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf

<<22. 04. 2004>>

amacını, yapısını, ve çalışma sistemini, içeren düzenlemelerden AYBYK Kurucu Kararı ve AYBYK Şartı birbirini tamamlayan maddeleri içerir.⁶⁷

Nitekim, AYBYK Bakanlar Komitesi 14 Ocak 1994 tarihli kurucu kararını ((Karar No: 94)-3), yine Bakanlar Komitesi 15 Mart 2000 tarihli 702. ci toplantısında kabul edilen kurucu kararla ((Karar No:2000)-1) destekleyip tekrar gündeme getirmiş olmakla bu iki düzenlemeyi birbirinden ayırmamıştır.

I. AYBYK'nın Amaçları ve Üyeleri

AYBYK'yı kuran ve düzenleyen kararlar, Kongre'nin yerel ve bölgesel danışmanlık statüsünü koruyacak hükümleri AYBYK amaçları başlığı altında beş ana maddede toplamıştır:

- 1- Avrupa Birliği idealini gerçekleştirmede yerel ve bölgesel yönetimlerin katkılarını sağlamak ve Avrupa Konseyi çalışmalarında bu yönetimlerin aktif olarak yer alma ve temsilini sağlamak,
- 2- Yerel ve bölgesel demokrasiyi güçlendirilmesine ilişkin Bakanlar Komitesi'ne öneriler sunmak,
- 3- Yerel ve bölgesel yönetimlerarası işbirliğini güçlendirmek,
- 4- Kendi sorumluluk sınırları içinde, uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Konseyi genel dış ilişkiler politikası çerçevesinde ilişkiler kurmak,
- 5- Bir yandan ulusal, demokratik yerel ve bölgesel yönetim birlikleri ile yakın işbirliği kurmak; diğer yandan Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin

⁶⁷ **Kuruluş kararı madde 6 :s. 5** “... Strazburg-2002 tarihinde yayınlanan ve AYBYK'nın 15 Mart 2000 tarihli toplantısında revize edilen (2000)-1 sayılı AYBYK Kurucu Kararı, 14 Ocak 1994 tarihli 506. cı Bakanlar Komitesinde kabul edilen (94)-3 sayılı kurucu kararının (Statutory Resolution) yerini almıştır ve AYBYK Şartı (CLRAE Charter), (2000)-1 sayılı kuruluş kararına eklenmiştir.” .
http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf <<04. 06. 2004>>

yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden Avrupalı yönetimlerle yakın işbirliği içinde olmak.

AYBYK üye ülke sayısı kırkbeştir. Her üye ülke Kongre’de delege sayısı kadar sandalye hakkına sahiptir. Sandalye sayısı kadar asil ve yedek üyeyi belirledikten sonra sunulmak üzere Kongre Bürosu aracılığı ile Kongre’ye sunar

Tablo -1: Üye Ülkelerin AYBYK’daki Delege Sayısı

Ülke	Delege sayısı	Ülke	Delege sayısı
Almanya	18	İtalya	18
Andora	2	İzlanda	3
Arnavutluk	4	Kıbrıs (Rum)	3
Avusturya	6	Letonya	3
Azerbeycan	6	Litvanya	4
Belçika	7	Luxemburg	3
Bosna-Hersek	5	Macaristan	7
Bulgaristan	6	Makedonya	3
Çek Cumhuriyeti	7	Malta	3
Danimarka	5	Moldova	5
Ermenistan	4	Norveç	5
Estonya	3	Polonya	12
Finlandiya	5	Portekiz	7
Fransa	18	Romanya	10
Gürcistan	5	Rusya	18
Hırvatistan	7	San Marino	2
Hollanda	7	Sırbistan-Karadağ	7
İngiltere	18	Slovakya	5
İrlanda	4	Slovenya	3
İspanya	12	Türkiye	12
İsveç	6	Ukrayna	12
İsviçre	6	Yunanistan	7

Kaynak: http://www.coe.int/T/E/Clae/2_Congress_Yearbook/2_National_Delegations/
<<. 01. 07. 2004>>

II. AYBYK’nın Yapısı:

AYBYK, temelde Yerel Yönetimler Odası ve bölgesel yönetimler odasından oluşmaktadır.⁶⁸ Ancak, Kongre'ye bilgi akışının sağlandığı ve III. bölümde incelenecek olan, her çalışma sisteminde ayrı sorumluluklar üstlenen birimler vardır. Her ülkeden bir, en çok iki temsilcisinin yer aldığı Yürütme Komitesi ise toplantılar arasındaki dönemlik işleri yerine getirir.

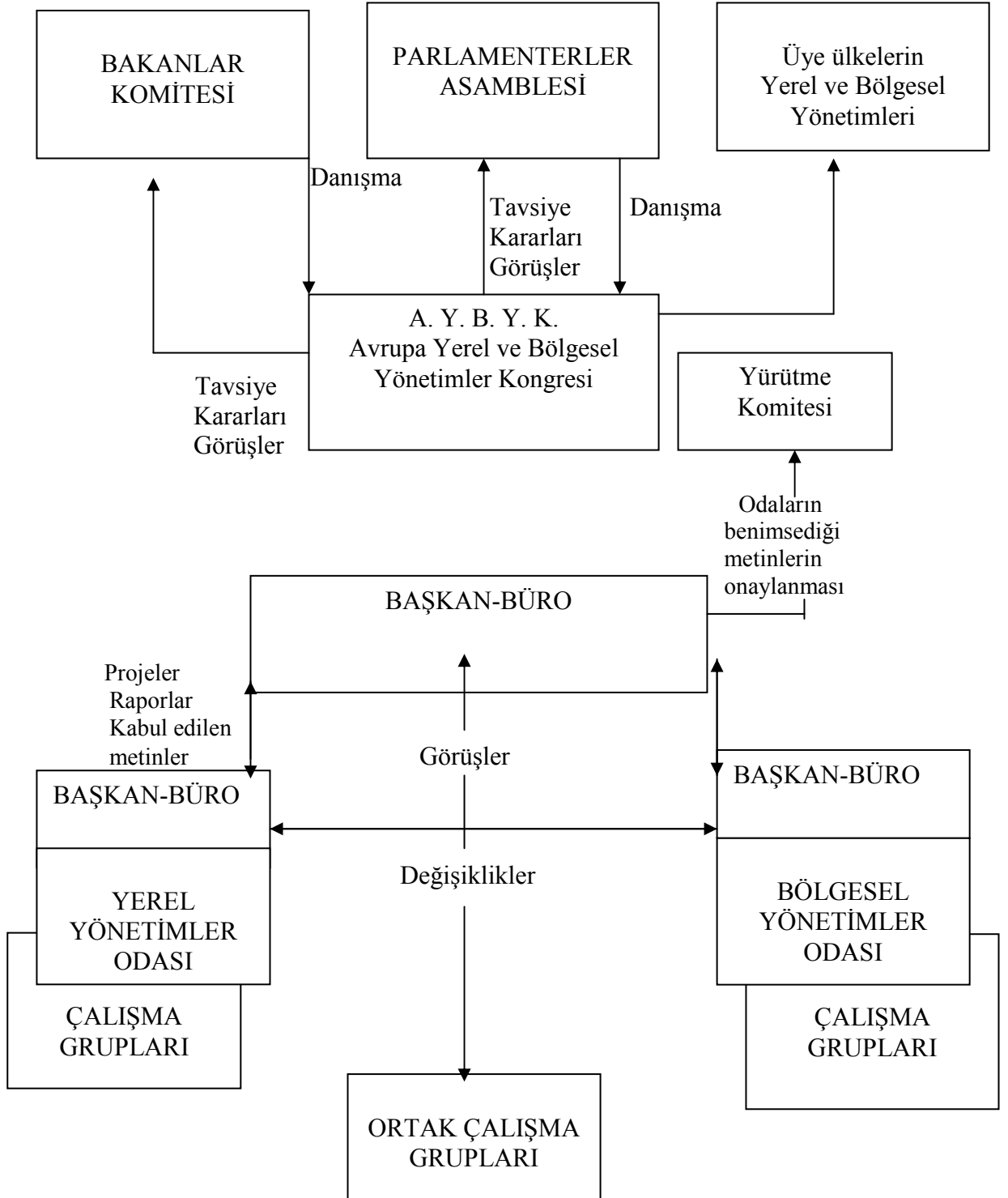
Yürütme komitesi, AYBYK'nın çalışmalarının sürekliliğinden sorumlu bir birimdir. Her ulusal delegasyondan seçilen üyelerin meydana getirdiği Komite, odalar ve çalışma birimlerinin arasındaki bilgi akışını sağlayıp, Kongre'yi genel kurula hazırlamaktadır. Kongre ve odalar çalışmaları verimli kılmak üzere oluşturdukları çalışma gruplarının düzenli raporlar ortaya çıkarması konusunda işbirliği içinde çalışmaktadırlar.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Odaları her biri bir başkan ve altı başkan yardımcısından oluşan bürolarını iki yılda bir seçmektedirler. Kongre başkanı iki yılda bir de bu odalara üye delegeler içinden seçilmektedir. Her iki oda bürosu, Kongre başkanı ile birlikte genel kurul öncesi ve genel kurula hazırlanma aşamalarında iki odanın çalışmalarını düzenlemekten, bütçenin hazırlanması ve kaynakların ayrılmasından sorumlu olan AYBYK bürosunu oluşturmaktadırlar. Kongre ve iki oda ayrıca çalışmaları daha verimli kılabilmek için bir takım konularda çalışma grupları oluşturmaktadırlar. Çalışma grupları konuları incelerken isterlerse bir odayla, isterlerse iki odayla birden çalışabilmektedirler.⁶⁹

⁶⁸ Yusuf Erbay ve Zerrin Yener **a. g. e.** ,s. 27

⁶⁹ **a.k** ,s. 27

Şekil:1- AYBYK'nın Organları ve Çalışma Sistemi⁷⁰



1. Yürütme Komitesi :

⁷⁰ Erbay ve Yener, a. g. e. , s. 26

Yürütme Komitesi, oturumlar arasında AYBYK adına çalışmalarını yürütmekten sorumludur. Komite, bu çalışmalarını yetkileri kapsamında tarafsız olarak yürütmektedir. Ayrıca Kongre'den gelen tüm konuları incelemek ve diğer kurallarda yer alan görevler ile birlikte yerine getirmek durumundadır. Komitede her ulusal delegasyondan iki temsilci bulunmaktadır. Kongre bürosu üyeleri komiteye doğrudan katılabilmektedirler. Eğer üyelere biri yedekse onun asiline başvurulmaktadır. Tek bir odada üyesi bulunan ülkelerin yürütme komitesinde de tek bir sandalye ile temsil hakları vardır. Esasen odaların komitede eşit sayıda ve dengeli temsili önemlidir. Büro üyeliklerindeki herhangi bir değişiklik yürütme komitesinde de yenilik doğurmaktadır. Komiteye doğrudan üye olmayan ülkeler AYBYK bürosuna adaylık için gösterilebilmekte ve seçimleri ile ilgili durumlar incelenmek üzere büroya göndermektedirler. Kongre bu seçimde sandalye yada sandalyeler için gizli oylamaya gidebilmektedir.⁷¹

Yürütme Komitesi, AYBYK'nın çalışmalarının sürekliliği için genel kurul toplantıları arasında odalar ile toplanabilmektedir. Eğer başkan gelemez ise yerine komiteden bir yedek üye atanabilmektedir. Yürütme Komitesi, politik grupların başkan statüsündeki kişileri toplantılara davet edebilmektedir. Yasal komitelerin başkanlarını ve raportörlerini de davet etmesi olağandır. Yasal komiteler ile ortak toplantılar da yapılmaktadır. Bu toplantıların sonuçları Kongre bürosuna ve her iki odanın bürosuna gönderilmektedir. Gerekli görüldüğünde genel kurul toplantıları arasında yürütme komitesi sürekliliği sağlamak amacıyla yasal çalışma grupları ve birleşik çalışma grupları ile çalışabilir ve gruplardan iletilen raporlardan çıkan

⁷¹ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm VI, Madde 15, syf 16,18
[http://www.coe.int/T/F/Cplre/ 5. Textes/1. Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil. pdf](http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf)
<<22. 04. 2004>>

sonuçları ortak ve yasal çalışma gruplarının çalışma prosedürlerine⁷² göre AYBYK adına incelemekte ve kararını vermektedir. Yürütme komitesi,odalardan gelen karar, tavsiye kararı ve görüşleri yetki kapsamına girmese de kuruluş kararı madde 11/2 de yer alan “*AYBYK bürosu bir konunun odanın uzmanlık alanını aştığını düşünüyorsa herhangi bir sorunla ilgili olarak oda yönetimince hazırlanan kararlar yürütme komitesince konunun özüne dokunulmadan kabul edilir.*”⁷³ kararına göre kabul etmekle yükümlüdür. Komite 1/3 çoğunluğu sağlayabilirse biraraya gelebilmekte ve konular üzerinde karar verebilmektedir. Çoğunluk sağlanamazsa rapor üzerine bir oylama yapılamamaktadır. Komitenin önemle durduğu bir konu hakkında bir rapor hazırlanarak Kongre’ye gönderilebilmektedir. Bu durumda komite içerisinde bir üye bu raporu sunmakla görevlendirilmektedir.

2. Bölgesel Yönetimler Odası

Bölgesel Yönetimler Odası çalışmalarına, AYBYK Kuruluş Kararı (Karar No. (2000)-1) maddelerinin en başında belirtilen AYBYK amaçlarına göre yön vermektedir. Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerin bölgesel eğilimlerini Kongre’ye sunmakla görevlidir. Bölgesel Yönetimler Odası üye ülke delege sayısı teoride 316 gözükse de başvuruda bulunan delege sayısı 306 dır. Her ülke delegasyonu bölgesel yönetimler odasındaki sandalye sayısı, AYBYK da sağlanan kadardır. Her ülke delegasyonu, Kongre’ye sunulmak için Bölgesel Yönetimler Odası üyesi olmak üzere belirlenmiş asil ve yedeklerin olduğu bir liste tespit etmek durumundadır. Asil üyeler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetkileri olan bir görevde

⁷² ayrıca bkz. AYBYK İçtüzüğü BölümXII, Madde 41, syf 42

http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf

<<22.04.2004>>

⁷³ AYBYK Şartı , Madde 11/2 , s. 10

http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf

<<22.04.2004>>

bulunan, ya özerklik konusunda yada merkezi yönetimlerin yetkilendirdiği tipik bir görevde bulunan ve kendi ülkelerindeki kamusal ilişkilerde önemli yer tutan sübseyalite gibi eğilimleri yönetmek için özel yetkilendirilmiş kişilerden seçilmelidir. Eğer bir ülke geniş bir yönetim alanına sahipse ve yerel ve bölgesel sorumluluklarını bu alanlarda uygulayabiliyorsa, bu yönetimlerdeki temsilciler bölgesel yönetimler odasında yetkilendirilebilmektedirler.⁷⁴ Üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir başka konu da temsilcilerin bir bölgesel yetkiyi elinde bulunduran veya seçimle gelmiş bir yerel veya bölgesel yönetim organına doğrudan sorumlu kişiler arasından seçilmesidir. Zira bu karar AYBYK Şartı Madde 2'de açıkca belirtilmiştir⁷⁵. Bölgesel Yönetimler Odası bürosu üye ülkelerin temsilci aday gösterme süresini sonunda resmi temsilcilerini belirler bu süreçten ve sonucundan Kongre bürosunu haberdar etmektedir. Türkiye örneğini ele alırsak, Türkiye'nin AYBYK Bölgesel Yönetimler Odası'ndaki temsilci sayısı onikidir. Altı asil ve altı yedekten oluşan Türkiye delegasyonundan Çanakkale bölgesi temsilcisi M. Yavuz MILDON halen Bölgesel Odanın başkanlığını sürdürmektedir.

⁷⁴ AYBYK Bölgesel Yönetimler Odası İçtüzüğü, Bölüm 4, Madde 2/2, s. 4
http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5._Textes/1._Textes_statutaires/Reglt_Rules_CR_Bil.pdf
<<15.06.2004>>

⁷⁵ AYBYK Şartı, Madde 2/2, s. 7
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/_5._Texts/1._Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf <<22. 04. 2004>>

Tablo –2. Bölgesel Yönetimler Odası Türkiye Delegasyonu

(21. 09. 2004 tarihinde revize edilmiştir.)

ADI	A/Y	Politik Grup	Görevi	İli	İlçesi	Bildiği Yabancı Dil
Ömür AYBAR	Asil	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	İstanbul	Beyoğlu	İng/Alm.
Nuri AYDOĞMUŞ	Asil	DYP	İl Genel Meclis Üyesi	Denizli	Serinhisar	İng/Fr.
Adnan GÜLERMAN	Asil	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	İzmir	Konak	İng/Fr.
Yavuz MİLDON	Asil	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	Çanakkale	Gelibolu	İng/ Fr.
Kaya MUTLU	Asil	SHP	İl Genel Meclis Üyesi	Mersin	Merkez	İng. Fr.
Fatih PAKÖZ	Asil	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	K. Maraş	Merkez	İng. /Alm.
Haşim ÇİKOT	Yedek	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	Bayburt	Merkez	İng
Sazime Dilek MORÇÖL	Yedek	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	Adana	Seyhan	İng.
İbrahim Macit GÜNDOĞDU	Yedek	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	Muğla	Bodrum	İng.
Aygün KARAKAŞ	Yedek	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	İstanbul	Bahçelievler	İng.
Semra KONAKLI	Yedek	CHP	İl Genel Meclis Üyesi	Aydın	Merkez	İng.
Hakan TAŞLI	Yedek	AK PARTİ	İl Genel Meclis Üyesi	Samsun	Merkez	İng.

Kaynak:http://www.coe.int/T/E/Clrae/2_Congress_Yearbook/2_National_Delegations/turky
<<26. 07. 2004>>

Bölgesel Yönetimler Odasının yapısı üç organdan oluşmaktadır: Oda Bürosu, Yürütme Komitesi ve Çalışma Grupları. Bölgesel Yönetimler Odası başkanı ve altı başkan yardımcısı oda bürosunu oluşturmaktadırlar. Oda başkanı Bölgesel Yönetimler Odasını diğer kurum ve organizasyonlara karşı temsil etmektedir. Başkan ve yardımcıları iki olağan dönem için seçilip, görevlerini yeni delegelerin seçimlerine kadar yürütmektedirler. Seçimler ise gizli yapılmaktadır. Her üyenin başkanlık makamına hakkı vardır ve isteyen üyeler seçimler başlamadan üç saat önce bunu

sekreteryaya bildirmek durumundadırlar. Başkan toplantılara katılmadığı veya yürütemeyeceğini deklare ettiği andan itibaren bu görevi başkan yardımcılarını üstlenebilmektedirler. Bölgesel Yönetimler Odası bürosu ise odanın toplantılarını hazırlamakla ve yürütme komitesi ve odadan gelen her türlü konuyu yerine getirmekle sorumludur. Büro sadece oda toplantıları olduğu zaman biraraya gelmektedir.⁷⁶ Yürütme Komitesi üyeleri ise oda üyeleri arasından seçilmektedir. Oda başkanı yürütme komitesine de başkanlık edebilmektedir. Komite, oda içinde olağan toplantılar arasındaki çalışmalarını koordine etmektedir. Ayrıca, Oda bürosu gibi Odanın ve Oda bürosunun göndermiş olduğu konuları takip etmekle yükümlüdür. AYBYK yürütme komitesi toplantı günleri oda yürütme komitesi toplantı günleri ile aynı zamanlardadır.⁷⁷ Bir sonraki toplantı tarihine oturumunun sonunda karar verilmektedir. Yasal komiteler ve çalışma grupları bölgesel yönetimler odasında gerektiğinde çalışma konularına yardım etmek için bulunmaktadır. Örneğin çalışma grupları, raporların düzenlenmesine, konferansların organizasyonuna, Avrupa Konseyi'nin özel hükümetlerarası işlerinde veya işbirliği projelerinin oluşturulup izlenmesine yardım etmektedirler. Çalışma grupları Oda üyesi olmak üzere, onbir asil ve onbir de yedek üyeden oluşmaktadır. Oda bürosu çalışma grubuna ulusal delegelerden aday gösterebilmektedir, ancak aday gösterirken üyelerin coğrafik dağılımına ve konulardaki tecrübelerine dikkat etmektedir. Çalışma grupları verilen konuları tamamladıklarında görevleri son bulmaktadır.

⁷⁶ AYBYK Kurucu Karar, Madde 4/2,s. 5 de “*Odaların Büro, Yürütme Kurulu ve Komiteleri sadece olağan toplantılar esnasında toplanabilirler.*” denmiştir
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04.2004>>

⁷⁷ AYBYK Bölgesel Yönetimler Odası İçtüzüğü, Bölüm B-I, Madde4-10 ,s. 4-8
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_CR_Bil.pdf
<<1506. 2004>>

AYBYK'da yerel ve bölgesel yönetimler birlikleri olarak tanımlanan çeşitli dernek yada benzeri kurumlar bölgesel odaya da gözlemci statüsünde katılabilmektedirler. Bu grupların oda toplantılarına katılma prosedürü oda bürosuna bir sonraki dönem başlamadan en az bir ay önceden katılacağına dair bilgi vermektir.⁷⁸ Gözlemciler, oturum başkanı izin verirse konuşabilirler, ancak oy hakları kesinlikle yoktur. Bir konu hakkında görüş bildirmek istedikleri takdirde bunu yazılı olarak verebilmektedirler. Ayrıca, AYBYK bürosu, yürütme komitesi ve çalışma grupları bu kuruluşlardan bir yada yeterli sayıda daha fazla sayıda temsilciyi çalışmaları izlemek üzere davet edebilirler.⁷⁹ Özel davetliler de gözlemciler gibi oda çalışmalarına davet edilebilmektedirler. Özel davetliler, Avrupa Konseyi üyesi olmayıp, Parlamenterler Meclisi'nde özel davetli statüsüne sahip devletlerdir. Her özel statüsündeki devlete eşit sandalye sayısı verilmektedir ve gelecek temsilciler AYBYK delegeleri seçim sistemine göre seçilmektedirler. Özel davetliler de oda başkanı izniyle konuşma yapabilmekte ve kesinlikle oy kullanamamaktadırlar. Davetlilerin statüsü en az iki ülkeye mensup on delegenin itirazıyla ABYBK veya izleme komitesi tarafından askıya alınabilmektedir.⁸⁰

Bölgesel yönetimler odası, bürosu ve başkanı acil durumlarda uygulanacak prosedür için AYBYK'ya danışmaktadır. İki üye ülkeden en az on delegenin herhangi bir konuda acil başvuru yapması halinde odanın kabulü ile olağan sezon sona ermeden bu konu ile ilgili olarak rapor hazırlanıp verilmek suretiyle çalışma grupları veya gözlemciler ile çalışılabilmektedir. Çalışma grupları ya da yasal

⁷⁸ AYBYK Bölgesel Yönetimler Odası İçtüzüğü, Bölüm C, Madde 17/1,2,s. 12 http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_CR_Bil.pdf <<15. 06. 2004>>

⁷⁹ AYBYK Kurucu Karar, Madde 8/3,4,s. 10 http://www.coe.int/T/E/C/rae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf <<22. 04. 2004>>

⁸⁰ AYBYK İçtüzüğü, Madde 9/2,3,s. 11,12 http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf <<22. 04. 2004>>

komitelerin çıkarmış olduğu karar, tavsiye karar ve önerileri bölgesel yönetimler odası onaylayabilmektedir.

3. Yerel Yönetimler Odası:

Yerel Yönetimler Odası, Bölgesel Yönetimler Odası gibi AYBYK amaçlarına ve gerektiğinde AYBYK adına hareket etmektedir.

Odanın oturumları AYBYK'nın genel kurul oturumlarına ve dönemlerine bağlı olarak belirlenir: AYBYK genel kurul günlerinde genel kurul öncesi ya da sonrasında. Üyelerini her ülke delegasyonundan yerel yönetimlerde yetkilendirilmiş seçilmiş temsilcilerden seçilmesini ve yine delegelerin seçiminde AYBYK delege seçiminde istenen özellikleri istemektedir. Delegelerin ülke topraklarında eşit temsili, üye ülkelerdeki yerel yönetim biçimlerinin ve yerel yönetimleri oluşturan politik güçlerin eşit temsili ve yerel yönetimleri oluşturan kurumlardaki kadın-erkek dengesinin eşit temsili gibi.⁸¹ Yerel Yönetimler Odası üyeleri toplamı teoride 313 kişi görülürken başvuruda bulunan ve oda toplantılarına katılan üye ülke delege sayısı 305'tir.⁸² Türkiye'den Yerel Yönetimler Odasına delege olarak giden temsilcilerimiz genelde yerel yönetimlerin başkanları, il genel meclis üyeleri ve belediye meclis üyelerinden oluşmaktadır. Bölgesel yönetimler odasında olduğu gibi Türkiye'nin AYBYK'da oniki temsilci sandalyesi vardır ve aşağıdaki şemada AYBYK'nın; dolayısıyla oda yönetiminin üye ülkelerden istediği özellikli delege listesi verilmiştir.

⁸¹ AYBYK Kurucu Kararı Madde 2/2,s. 4

http://www.coe.int/T/E/Cirae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf

<< 22. 04. 2004>>

⁸²http://www.coe.int/T/E/Cirae/2_Congress_Yearbook/4_Chambers/membres_local.asp#TopOfPage

<<17. 06. 2004>>

Tablo –3. Yerel Yönetimler Odası Türkiye Delegasyonu

(21. 09. 2004 tarihinde revize edilmiştir.)

ADI	A/Y	Politik Grup	Görevi	İli	Belediyesi	Bildiği Yabancı Dil
Menderes TÜREL	Asil	AK PARTİ	Belediye Başkanı	Antalya	Büyükşehir	İng.
Yusuf Ziya YILMAZ	Asil	AK PARTİ	Belediye Başkanı	Samsun	Büyükşehir	İng.
Nihat ZEYBEKÇİ	Asil	AK PARTİ	Belediye Başkanı	Denizli	Büyükşehir	İng. /Alm.
Ateş Ünal ERZEN	Asil	CHP	Belediye Başkanı	İstanbul	Bakırköy	İng.
Adem ESEN	Asil	AK PARTİ	Belediye Başkanı	Konya	Selçuklu	İng. /Fr.
Gaye DOĞANOĞLU	Asil	DYP	Bel. Meclis Üyesi	Antalya	Muratpaşa	İng.
Azim ÖZTÜRK	Yedek	AK PARTİ	Belediye Başkanı	Adana	Seyhan	İng.
Murat AYDIN	Yedek	AK PARTİ	Belediye Başkanı	İstanbul	Zeytinburnu	İng.
E. Meral TAVMAN	Yedek	CHP	Bel. Meclis Üyesi	Ankara	Çankaya	İng.
İbrahim PEHLİVAN	Yedek	AK PARTİ	Belediye Başkanı	Kocaeli	Gebze	İng.
Hasan AKGÜN	Yedek	AK PARTİ	Belediye Başkanı	İstanbul	Büyükçekmece	İng.
M. Yıldırım RAMAZANOĞLU	Yedek	AK PARTİ	Bel. Meclis Üyesi	İstanbul	Üsküdar	İng.

Kaynak:http://www.coe.int/T/E/Ctrae/2_Congress_Yearbook/2_National_Delegations/turky<<26. 07. 2004>>

Yerel Yönetimler Odası, AYBYK konuların görüşülmesi ve raporların hazırlanmasında gözlemcilere, çalışma gruplarına ve ya yasal komitelere ihtiyaç duyabilmektedir. Bu gibi durumlarda izlenen prosedür Bölgesel Yönetimler Odası bürokrasiyle aynıdır. Gruplardan çıkan kararlar yada görüşler büro yönetimi ve yürütme komitesi ile beraber değerlendirilmektedir. Değerlendirilen raporlar, oda çoğunluğunun (2/3'ünü) alırsa seçilen bir raportör eşliğinde Kongre'ye

sunulmaktadır. AYBYK bürosu Kongre bütçesini oda bürosu ve komite önerileri ile oluşturmaktadır.⁸³

III. AYBYK'nın Çalışma Alanları

1. Anlaşmalar

AYBYK, “ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim politikalarını tasarlama amaçlı yasal yol göstericiler” başlığı altında yer verdiği sözleşme ve anlaşmalar Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin imzalarına açılmış ve çoğu üye ülke bu yol göstericileri benimsemekle kalmamış; ülkelerindeki parlamentolarda oylamaya sunmuşlardır.

Türkiye, bu anlaşmaları I. Bölümde bahsedilen uluslararası antlaşmalar kapsamına almıştır. Yine belirtildiği gibi uluslararası anlaşmalar, ilkece Türkiye Cumhuriyeti hükümetince imzalanmakta; ancak TBMM onayı ile yürürlük kazanmaktadır. Buna karşın Meclis, ayrıca bir kanun ve değişik maddesi ile bir yetki yasası kabul etmiş ve Bakanlar Kurulu'nu bazı anlaşmaların yapılması için yetkili kılmıştır. Statülerinde, üyelerinin ve ortaklarının belli bir bakanlık veya merci vasıtası ile ilişkide bulunacağı belirtilen milletlerarası kurullarla, bunların temsilcileri ve mercilerle yapılacak temaslar, müzakereler ve milletlerarası anlaşmalar Dışişleri bakanlığı ve ilgili bakanlıklar işbirliği dahilinde sorumlu bakanlıklar yetkili kılınmıştır.⁸⁴ Buradan hareketle Avrupa Konseyi Şartları ve Sözleşmelerine birer uluslararası anlaşma denilmesi doğru olacaktır. 1985'de imzaya açılmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel özerklik kavramının demokrasi açısından prensiplerine yer vermiştir.⁸⁵ Şart, yeni demokrasilerde yasal bir reform önerisi

⁸³ Yerel Yönetimler Odası İçtüzüğü, Bölüm I,II,III,XIV, s. 4-16
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_CPL_Bil.pdf
<<10. 07. 2004>>

⁸⁴ “Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun”,
RG 17/05/1969, Sayı: 13201

⁸⁵ Metin için bkz [http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec34\(97\)e.php](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec34(97)e.php)

getirmiştir. Türkiye bu Şartı imzalarken, antlaşmalarının bağlayıcılık niteliği kazanması konusunda, 1982 anayasasının 90. ve 104. maddeleri temel almıştır. Burada yine 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkındaki Kanun Metni ele alınmalıdır. Madde 104 ile antlaşmaların Cumhurbaşkanınca onayı ile bağlayıcılık süreci başlamıştır , ancak, Şart'ın bir takım koşullara göre ya TBMM'ce uygun bulunması (mad. 90/1) veyahut Bakanlar Kurulunca kabul edilmesine göre işlerlik kazanmıştır. İç hukukta bu işlemlerde yetkili olarak Dışişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü- yetkili kılmıştır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Parlamenterler Meclisi, 5 Haziran 1997 ve Kasım 1997 tarihinde "Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı" nı kabul etmiştir. Ancak, Avrupa Konseyi'nin işleyişi gereği, bu metnin Bakanlar Komitesi'nce kabul edilmesi gerekmektedir. Bakanlar Komitesi, kendisine bağlı olarak çalışan yönlendirme komitelerinden biri olan Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi'ni Kongre Şartını esas alarak konuyu incelemesi ve bir yasal metin hazırlaması için görevlendirmiştir. 1980 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi yerel ve bölgesel yönetimlerin sınır komşuları ile işbirliğini o tarihlerde amaçlamıştır. Avrupa Ulusal Azınlıkları Korunması İçin Çerçeve Sözleşmesi ise 1992 de imzaya açılmış olan sözleşmedir ve azınlıkların vatandaşlık ve oy kullanma haklarını geliştirmiştir. Bölgesel ve azınlıkta kalmış olan ve Avrupa'nın kültürel mirası olan konuşma dillerini, hukukta, okullarda, kamu ve kültürel alanlarda; ekonomik, sosyal hayatta ve medyada kullanmak amacıyla üye ülkelere imzaya açılan Şart ise Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı (1992)'dir.

Yine kamu yöneticilerine Avrupa'yı kapsayan bir alanda yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası seviyede koruma, yönetme ve planlama sorumlulukları kazandıran ve üye ülkelere imzaya 2000 yılında açılan sözleşme ise Avrupa Peyzaj Sözleşmesi'dir. Avrupa Kentsel Şartı: (1992) ise Avrupa şehirlerinde vatandaşlık hakkı tanımlamasını yeniden yapan şarttır. Kentsel yönetim, kentsel sanat, ulaşım, enerji, spor, hava kirliliği gibi konularda açıklayıcı bir taslak sunmaktadır. Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda Mart 1992'de bu şart kabul edilmiştir. Şart diğerlerinden farklı olarak hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı (1992), gençlere yakın belediyeler ya da bölgeler arası sosyal değişiklikler öneren şarttır ve 2003 yılında yeniden gözden geçirilmiştir. En son hazırlanan şart Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı, Kongre'nin tavsiye niteliğindeki kararları arasında yer almaktadır. Taslağın Bölgeler Meclisi (Odası) tarafından tartışma ve tasdik tarihi 31 Mayıs 1995 ve Kongre Daimi Komitesi tarafından kabul edilme tarihi 1 Haziran 1995'tir.

2. Programlar

AYBYK ayrıca, yerel ve bölgesel yöneticiler arasında Avrupa Eğitim Organizasyonları Ağı gibi Avrupalı yöneticiler arasındaki işbirliğini kuvvetlendirme amaçlı yöntemler üzerinde çalışırken, diğer yandan örneğin Orta ve Doğu Avrupa yerel ve bölgesel özerk yönetimlerini yeniden teşkilatlandırma amaçlı hazırlanmış ve hukuki altyapısı oluşturulmuş bir yol gösterici nitelikteki LODE programı için çalışmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ABYBK'NIN ÇALIŞMA SİSTEMİ

Avrupa Konseyinde danışman bir organ olarak hizmet veren AYBYK'nın çalışma sistemi, Avrupa Konseyi çalışmalarının işlerliğini arttırmak ana amaçlı; yapısındaki tüm organların işbirliğine ve bilgi transferi sistemine dayanmaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisi, yerel ve bölgesel yönetimlerin yetkili ve ilgili olduğu konularda AYBYK'ya danışmaktadır.⁸⁶ AYBYK, işlevlerini bünyesindeki iki odanın katılımıyla yürütmektedir: İlki, yerel yönetimleri temsil eder (Yerel Yönetimler Odası olarak adlandırılmaktadır); ikincisi bölgesel yönetimleri temsil eder (Bölgesel Yönetimler Odası olarak adlandırılmaktadır). Kongre, Bakanlar Komitesi'ne bilgi aktarımını bazı birimler oluşturarak yapmaktadır: Büro, Yürütme Komitesi ve Yasal Komiteler genel kurulda biraraya gelmektedirler. Genel kurul dışında da herhangi bir konu için geçici çalışma grupları biraraya gelip çalışabilmektedir.⁸⁷ AYBYK genel kurul arasındaki sürede AYBYK adına çalışmaları yürüten, Kongre'den gelen tüm konuları inceleyen ve diğer kurallarda belirtilen görevleri yerine getiren Yürütme Komitesi, bu görevini yaparken tarafsız ve önyargısız davranmak durumundadır. Komite zaman zaman Oda faaliyetlerinin sürekliliğini sağlamak amacı ile odalara yönelik olarak sadece olağan toplantılar esnasında toplanabilmektedir. Bu toplantıların biri de AYBYK'nın çalışmalarının sürekliliğini sağlamak üzere çalışma gruplarından gelen raporları incelemek üzere yapılmaktadır. Komite, ayrıca herhangi bir odanın yetkisine

⁸⁶ AYBYK Kurucu Karar, Madde 2/2 syf 4,
http://www.coe.int/T/E/C/rae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

⁸⁷ AYBYK Kurucu Karar, Madde 4/2 syf 5
http://www.coe.int/T/E/C/rae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

girmeyen konularda kendisine iletilen karar, tavsiye kararı ve görüşleri kabul edebilmektedir. Komitenin tüm bunları kapsayan yada herhangi bir konuyu kapsayan bir kararı rapor halinde kongreye sunulabilmektedir⁸⁸ AYBYK başkanı ve yürütme komitesinden iletilen çalışmaları sürdürmekle yükümlü AYBYK Bürosu, çalışma sisteminde Kongre'nin genel kurula hazırlanmasından, iki oda çalışmalarının düzenlenmesinden ve aralarındaki işbirliğinin sağlanmasından, komitelerin aralarındaki işbirliğinin sağlanmasından, bütçenin hazırlanması ve dağıtılmasından sorumludur.⁸⁹ Büro, taslak bütçeyi oda büroları ve izleme komitesinin önerileriyle oluşturmaktadır. Oluşturulan bütçe, Bakanlar Komitesi'ne bildirilmek üzere Genel Sekreterlik'e iletilmektedir.⁹⁰ Oturumları AYBYK Başkanı açmakta, yönetmekte ve kapatmaktadır. Kongre tartışmalarını yönetip, oylamaları yapmakta, sonuçları açıklamaktadır. Ancak, bu görevleri yerine getirirken konuşma hakkı alamamakta ve oy kullanamamaktadır. Bu durumda kendi ülkesinden bir üyeyi kendi yerine konuşturmak ve oy kullandırmak üzere aday gösterebilmektedir. Başkan, alınan tüm karar ve görüşleri Parlamenterler Meclisi'ne ve Bakanlar Komitesi'ne sunmaktadır. Avrupa Konseyi dış ilişkiler politikası gereği uluslararası kuruluşlarla ilişkiler kuran başkan bu görevi isterse başkan yardımcısına devredebilmektedir.⁹¹

Oturum gündemine AYBYK Bürosu karar vermektedir. Taslakta AYBYK'nın yetkili olduğu konular yer almaktadır. Bir konu bir odanın, yürütme

⁸⁸ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm VII, Kural 15/1,2,4,6,7,9, syf 16,18
[http://www.coe.int/T/F/Cplre/ 5. Textes/1. Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil. pdf](http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf)
<<22. 04. 2004>>

⁸⁹ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm VII, Kural 16/1,3, syf 18
[http://www.coe.int/T/F/Cplre/ 5. Textes/1. Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil. pdf](http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf)
<<22. 04. 2004>>

⁹⁰ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm XVII, Kural 55/1,3, syf 54,56
[http://www.coe.int/T/F/Cplre/ 5. Textes/1. Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil. pdf](http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf)
<<22. 04. 2004>>

⁹¹ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm VIII, Kural 17/1,2,3, syf 20 [http://www.coe.int/T/F/Cplre/ 5. Textes/1. Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil. pdf](http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf) <<22. 04. 2004>>

komitesinin veya en az iki ayrı delegasyondan on üyenin istemiyle büro taslak kararı belirlemeden Kongre gündeme alabilmektedir. Eğer gündemde acil bir konu var ise, bu genel kuruldan en az iki gün önce gündemine alınabilmektedir. İvedi konu eğer herhangi bir oda veya yürütme komitesince önerilmemişse dönem sonu gelmeden kongre kabul ederse yetkili komiteye veya çalışma grubuna gönderilmektedir. Büro, her genel kurul için bir taslak çalışma planı hazırlamaktadır. Bu plan herhangi bir sorunun bir oda tarafından mı yoksa kongre tarafından mı tartışılacağını; hangi oturumda tartışılacağını göstermektedir. Taslak, kongre üyelerine oturum açılmadan en az bir ay önce gönderilmektedir. Kongre bürosu, iş planı taslağını ilk oturumunda kongreye sunmaktadır.⁹² Oturumların günlük programları iş planına göre yapılmaktadır. Her oturumun sonunda Kongre, bir sonraki kongre oturumun gününü, saatini ve gündemini belirlemektedir. Herhangi bir asil yada yedek üye oturumlarda görüşülen konularla ilgili önerge verebilmektedir. Önergeler, açıklayıcı not içerebilmekte, karar biçiminde olabilmektedir ancak açıklayıcı bilgi içermek zorundadırlar. AYBYK Makamı bunların istenen koşullara uygunluğuna bakmakta ve uygun olanlar basılıp dağıtmaktadır. Dağıtılan önergelerin AYBYK'ca incelemeye alınması için üçte iki çoğunluk sağlanması gerekmektedir. İncelenmesi kabul edilen önergeler AYBYK bürosuna gönderilmekte ve hangi odanın yada refere edilmiş hangi komitenin yetki alanına girip girmediğine karar verilmektedir.⁹³ Kongre'de konuların görüşülmesi aksi bir karar alıncaya dek günlük program çerçevesinde verilen raporlar esas alınarak yapılmaktadır. Raporlar, konuların

⁹² AYBYK İçtüzüğü, Bölüm IX, Kural 19,20/1,2,5,21/1,2, syf 22
http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

⁹³ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm X, Kural 22/1,23/1,2,3,4,24/2, syf 22,24
http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

tartışılacağı oturumun başlamasından en az yirmi gün önce delegelere dağıtılmaktadır.⁹⁴

I. AYBYK'nın İşleyişi

1. Oturumlar

AYBYK, olağan toplantılarını gerçekleştirmek için yılda bir kez toplanmaktadır. Toplantılar, AYBYK veya İzleme Komitesi ve Bakanlar Komitesi aksi bir karar almadıkça Avrupa Konseyi merkez binasında yapılmaktadır.⁹⁵ Her iki odanın toplantısı AYBYK toplantısından hemen önce ve /veya sonra yapılmaktadır. Odaların diğer oturumları, AYBYK Bürosu'nun önerisi ve Bakanlar Komitesinin ön görüşmesi sonrasında yapılmaktadır. Büro, ayrıca Kongre'nin oturum tarihlerini saptayarak Parlamenterler Meclisi ve Bakanlar Komitesi başkanlarına bildirmektedir.⁹⁶ Kongre, Yürütme Komitesi'nin kendi inisiyatifiyle verdiği öneri ve Bakanlar Komitesi'nin onayı ile olağanüstü toplanabilmektedir.⁹⁷ Kongre, biri genel kurul olmak üzere bahar ve güz dönem toplantıları dahil yılda üç kez toplanmaktadır.⁹⁸

2. Ulusal Delegelerin Belirlenmesi

Kongre Kuruluş Şartı madde 3; *“AYBYK Şartı'nda ve daha önceden bilinen istisnalar hariç, AYBYK delegeleri yerel veya bölgesel yetkiyi elinde bulunduran*

⁹⁴ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm X, Kural 25/1,2, syf 24,26
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

⁹⁵ AYBYK Şartı, madde 6,s. 8
http://www.coe.int/T/E/Clrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

AYBYK İçtüzüğü madde 1, http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

⁹⁶ AYBYK İçtüzüğü, madde 3, syf 4 http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf <<22. 04. 2004>>

⁹⁷ AYBYK İçtüzüğü, madde 4, syf 4 http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf <<22. 04. 2004>>

⁹⁸ http://www.coe.int/T/E/Clrae/4_Sessions_of_the_CLRAE/1_Plenary_sessions/default.asp <<02. 07. 2004>>

*kişilerden oluşur der ve ekler delegeler AYBYK Şartı'nda belirtilen ,her devletin kendisinin belirlediği; yerel ve bölgesel yönetiminin eşit temsilinin sağlandığı ve Bakanlar Komitesi'nin kabul ettiği prosedürlere göre atanmalıdır.”*⁹⁹ demektedir. Aynı maddenin 2. fıkrası ise; *“Her üye ülkenin AYBYK'ndeki sandalye sayısı o ülkenin Parlamenterler Meclisi'ndeki sandalye sayısı kadardır, her üye ülke aynı kriter ve prosedürlere göre asil delegelerin sayısı kadar yedek delegeyi atayarak gönderebilir”*¹⁰⁰ ve yine 3. fıkrası; *“Asiller ve yedekler Kongre'nin iki olağan toplantı dönemi için seçilirler ve bir sonraki dönemin ilk toplantısına kadar görevlerinin sürdürürler”* demektedir. Burada belirtilmesi gereken önemli hususlardan biri AYBYK'de delegeler, seçilmek suretiyle bir yerel veya bölgesel yetkiyi elinde bulunduran veya seçimle gelmiş bir yerel veya bölgesel organına doğrudan sorumlu kişiler arasından seçilen temsilcilerden olmasıdır.¹⁰¹ Buradaki ‘seçilmiş bir yerel veya bölgesel organ’ tanımı yerel ve bölgesel idarenin yasal birimi olan bir yürütme organı veya halkın seçtiği temsilcilerden oluşan bir siyasi meclistir.¹⁰² Seçilmiş yerel veya bölgesel organa karşı doğrudan sorumlu olanın AYBYK'ne üye olarak seçilebilmesi için;

- i- Seçilmiş yerel veya bölgesel organın politik sorumluluğuna bağlı yada aynı organ tarafından görevden alınabilecek pozisyonda olması,

⁹⁹ AYBYK Kuruluş Kararı, madde 3/1, syf 4
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹⁰⁰ Ayrıca bkz AYBYK İçtüzüğü, madde 3, 4, 5, syf 4
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹⁰¹ AYBYK İçtüzüğü, madde 2/1, syf 4
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹⁰² AYBYK İçtüzüğü, madde 3/3, syf 6
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

- ii- Bir üye olarak politik karar verme organına katılma hakkına sahip olması gerekir¹⁰³.

Delegelerin seçimlerine ve atanmalarına ilişkin bu prosedürlere riayet ise Kongrenin sürdürülebilirliği açısından öncelikle takip edilen kriterlerindedir. Nitekim, bu prosedürler Kongre Şartı madde 2, fıkra 2'de oldukça açık ve kesin ifadelerle belirtilmiştir. ¹⁰⁴ AYBYK'ye üye her ülke delegasyonu aşağıdaki unsurları sağlayacaktır:

- Delegelerin ülke topraklarında dengeli bir coğrafi dağılışı ve temsilleri,
- Üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerin eşit temsili,
- Üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerin politik görüşlerinin eşit temsili,
- Üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerdeki kadın-erkek dengesinin eşitliği ve temsili.

Seçilmiş yerel veya bölgesel bir organa karşı doğrudan sorumluluğu olan kişilerin adaylığı söz konusu ise, atamalar, doğrudan sorumlu olunan birimlerin eksiksiz listesi ile birlikte prosedürlerinde açıkça belirtilmektedir. Ayrıca, bu prosedürler Kongre Bürosunca onaylanmak üzere genel kurulun toplanmasından en az iki ay önce gönderilmektedir. Büro, bu prosedürleri inceledikten sonra kabul veya red kararlarını AYBYK ile birlikte ilgili ülkeyi haberdar etmesi için genel sekreterliğe bildirmektedir. Kabul edilmemiş bir prosedür kapsamında atanmış bir

¹⁰³ AYBYK İçtüzüğü, madde 3/2, syf 6
http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹⁰⁴ AYBYK Kuruluş Kararı, madde 2 / 2, syf 7
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

kişi AYBYK üyesi sayılamamaktadır. Kongre’de kadın- erkek dengesinin temsilinin devamı için ulusal delegeler Kongre Bürosu’nu kendi ülkelerindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin ilgili organlarındaki kadın-erkek oranı konusunda bilgilendirmek durumundadırlar.¹⁰⁵ Burada belirtilen bir başka husus da ulusal delegasyonların kendi içlerindeki politik güç dengesinin korunması için üyelerin politik gruplarının AYBYK bürosuna bildirilmesi gerektiğidir.

AYBYK temsilci ve yedekleri her üye ülkeye özel resmi bir prosedürle atanmaktadır. Bu prosedürler özellikle ülkelerdeki ilgili kuruluş ve kişilere danışmanlık sağlamak için ve asillerin her iki Oda’ya katılmak için uygulamakla yükümlü olacakları kuralları bilmek için gereklidir. Her hükümet bu prosedürü Konsey Genel Sekreterliğine bildirmelidir ve prosedür, Kongre delegasyonunun, her ülkenin yerel ve bölgesel yönetimlerini ve siyasal partilerini en iyi temsil edecek ve tam güveni sağlayacak kişileri belirleyecek şekilde olmalıdır.¹⁰⁶ Türkiye Hükümeti’nin delegasyonu Kongre de 12 koltuğa sahiptir. İç hukukumuz *“milletlerarası yapılacak her türlü temas, müzakere Dışişleri Bakanlığı ve diğer ilgili bakanlıklarla işbirliği dahilinde yapılır”*¹⁰⁷ der ve *“Kamu kurum ve kuruluşlar Dışişleri Bakanlığı görüşü almak kaydı ile Bakanlar Kurulu izin verdiği takdirde kendi konuları ile ilgili faaliyet gösteren ilgili uluslararası birlik, federasyon veya benzeri teşekküllere iştirak edebilirler.”*¹⁰⁸ diye de ekler. Dışişleri Bakanlığı ile ilgili uluslararası kuruluşlara katılım ve delege seçimi konularında işbirliği halinde olan

¹⁰⁵ AYBYK İçtüzüğü, madde 2/3, syf 6

http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf

¹⁰⁶ AYBYK İçtüzüğü, madde 2/1, syf 4

http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf

¹⁰⁷ Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun,

Resmi Gazete ,17/5/1969,Sayı 13201

¹⁰⁸ “Uluslararası Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun”,**Resmi Gazete, 7/4/1987, Sayı:19424**

kurum mahalli idareler ve ilgili organlara sahip olan İçişleri Bakanlığıdır ve delege seçimlerinde koordinasyon halinde çalışmaktadırlar.

Kongre Şartı Bölüm II madde 4’de yine bir üye ülkenin asil ve yedek üyeleri o ülkenin delegasyonunu oluşturur, her ulusal delegasyon bir başkan, bir sekreter ve gerek ise bir kişiyi kongre, odalar ve sekreterlikle yapılacak düzenlemeler için atayabilir” denmektedir.¹⁰⁹ Türkiye delegasyonunda bir kişi sekreteryaya görevi ile görevlendirilmiştir.

3. Metinler

AYBYK’da açık dokümanlar, Kongre’nin çalıştığı konularda tüm üyeler ile çalışma grupları, komiteler ve gözlemci statüsündeki üyelere ücretsiz olarak dağıtılmaktadır; yani bu dokümanlar kullanıma açık dokümanlardır: Kongre’nin ve odaların gündemi, oturum tutanakları, müzakere raporları, Kongre raporları ve görüş talepleri, asil ve yedek üyelerce verilen önergeler, AYBYK kararları (Resolution), AYBYK görüşleri, AYBYK tavsiye kararları (Reccomandation), taslak karar (Draft Report), görüş ve tavsiye kararları için verilen önergeler, yazılı bildirimler, AYBYK’ya gözlemci statüsünde gelen kuruluş raporları, özel davetli statüsündeki delegelerden alınan yazılı bildirimler ve Kongre başkanı tarafından açık doküman olarak belirlenen dokümanlar.¹¹⁰

Bakanlar Komitesi ve ya Parlamenterler Meclisi’ne gönderilen tüm tavsiye kararları ve görüşler, yerel ve bölgesel yönetimlere gönderilmekte; genel kurul toplantısında AYBYK yada yürütme kurulu tarafından kabul edilmektedir. Herhangi

¹⁰⁹ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm II madde 4, syf 8
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹¹⁰ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm XVI, Kural 52, s. 52,54
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

bir konu AYBYK bürosu yetkileri içine giriyor ise ve bu konu Parlamenterler Meclisi yada Bakanlar Komitesi'ne gidecek ise tavsiye kararı yada görüşler gerekirse diğer odaların görüşlerini bildirmeleri için bekletilmektedir. Görüş alındıktan sonra konunun özüne dokunulmadan nihai karar için yürütme komitesine gönderilmektedir.¹¹¹

Her çalışma grubu, büro ya da komite, bazı evrakları, raporları ve sonuçlarını “gizli” olarak tanımlayabilmektedir. Bu dokümanlar yetkili kişi ve organlar dışında kamuya açık değildir ve sadece ilgili üyelere gönderilmektedir.¹¹²

II. Bürolar

1. AYBYK Bürosu:

AYBYK Bürosu, Kongre işlerinde devamlılığın sağlanabilmesi bakımından Yürütme Kurulu ve Kongre oturumları arasındaki düzenlemelerden sorumludur. Büro, ayrıca, Yürütme Kurulu ve Kongre'nin görevlendirdiği işlerin yerine getirilmesinden de sorumludur.¹¹³ Nitekim Büro, AYBYK'nin genel kurula hazırlanmasında iki Oda çalışmalarının düzenlenmesi; aralarındaki meydana gelebilecek soruların anlaşılabilirliğinin sağlanması, yasal komiteler arasındaki işbirliğinin sağlanması, bütçenin hazırlanması ve bütçe kaynaklarının dağıtılmasından sorumludur. AYBYK Bürosu, Kongre başkanı ve Oda bürolarından oluşmaktadır. Büro'ya Kongre başkanı olmayan başkanlık edebilmektedir. Anılan başkanın oy hakkı olmadan büro toplantılarına katılabilmektedir. Büro toplantıları

¹¹¹ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm XIV, Kural 46/1,3, s. 48,50
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹¹² AYBYK İçtüzüğü, Bölüm XVI, Kural 53/1,2, s. 54
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹¹³ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm VI, madde 16, syf 18
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

genellikle kameraya alınmaktadır ancak, dışarıya kapalı ve gizli olarak sürdürülmektedir. Buna rağmen Büro toplantılarının bir bölümüne katılmak üzere gözlemcilere, yasal komitelerin başkanlarına ve raportörlerine davette bulunabilir, kişi ve kuruluşlar için tanıtım toplantıları yapabilmektedir. Uygun bulunursa yeterli bir sayıda politik grupların başkanı da toplantılara davet edilebilmektedir.

Tablo -4:AYBYK Bürosu Başkanlığı ve Üye Ülkeler Dağılımı

(25/05/2004 tarihinde revize edilmiştir.)

Büro Başkanı	Oda	Politik Grup	Ülke
Giovanni DI STASI	Bölgesel Oda	SOC	İtalya
Başkan Yardımcıları	Oda	Politik Grup	Ülke
Halvdan SKARD	Yerel Oda	SOC	Norveç
Yavuz MILDON	Bölgesel Oda	EPP/CD	Türkiye
Dubravka SUICA	Yerel Oda	EPP/CD	Hırvatistan
Helena PIHLAJASAARI	Bölgesel Oda	SOC	Finlandiya
Jean-Claude FRECON	Yerel Oda	SOC	Fransa
Ludmila SFIRLOAGA	Bölgesel Oda	SOC	Romanya
Alan LLOYD	Yerel Oda	SOC	İngiltere
Hans Martin TSCHUDI	Bölgesel Oda	ILDG	İsviçre
Anders KNAPE	Yerel Oda	EPP/CD	İsveç
Günther KRUG	Bölgesel Oda	SOC	Almanya
Dr Ian MICALLEF	Yerel Oda	EPP/CD	Malta
Anatoly SALTYSKOV	Bölgesel Oda	SOC	Rusya Federasyonu
Stanislav BERNAT	Yerel Oda	ILDG	Slovakya
Frantisek DOHNAL	Bölgesel Oda	EPP/CD	Çek Cumhuriyeti
Ivan KULICHENKO	Yerel Oda	ILDG	Ukrayna
Istvan BORBELY	Bölgesel Oda	EPP/CD	Macaristan
Önceki dönem- Başkan	Oda	Politik Grup	Ülke
Dr Herwig VAN STAA	Yerel Oda	EPP/CD	Avusturya
Sekreteryası			
Mehdi REMILI			

Kaynak:http://www.coe.int/T/E/Ctrae/2_Congress_Yearbook/3_Bureaux/1._bureau_cplre.asp#TopOfPageBureaux <<12. 07. 2004>>

2. Yerel Yönetimler Odası Bürosu

Yerel Yönetimler Bürosu, bir başkan ve altı başkan yardımcısından oluşmaktadır. Büro, Yerel Yönetimler Odası, AYBYK, AYBYK Bürosu ve Kongre Yürütme Kurulu'ndan havale edilen görevleri yerine getirmekle sorumludur.¹¹⁴ Büro, istisna durumlarda Odanın yeterli gördüğü sayıda çalışma grupları ile de çalışabilmektedir. Büro, Kongre Bürosu toplantılarında buluşmaktadır. Büronun toplantıları dışarıya kapalı olarak yapılmaktadır ancak, Kongre Bürosu gibi zaman zaman gözlemcileri ve ya kişi ve kuruluşlar davet edilebilmektedir.

Tablo -5:Yerel Yönetimler Odası Büro Başkanlığı ve Üye Ülkeler Dağılımı

(25/05/2004 tarihinde revize edilmiştir.)

Başkan	Politik Grup	Ülke
Halvdan SKARD	SOC	Norveç
Başkan Yardımcıları	Politik Grup	Ülke
Dubravka SUICA	EPP/CD	Hırvatistan
Jean-Claude FRECON	SOC	Fransa
Alan LLOYD	SOC	İngiltere
Anders KNAPE	EPP/CD	İsveç
Dr Ian MICALLEF	EPP/CD	Malta
Stanislav BERNAT	ILDG	Slovakya
Ivan KULICHENKO	ILDG	Ukrayna
Sekretarya		
Richard HARTLEY		

Kaynak: http://www.coe.int/T/E/Cirae/2_Congress_Yearbook/3_Bureaux/2_bureau_cl.asp#TopOfPage <<12. 07. 2004>>

¹¹⁴ Yerel Yönetimler İçtüzüğü, Bölüm V, madde 9, syf 8http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_CPL_Bil.pdf **Bureaux** <<10. 07. 2004>>

3. Bölgesel Yönetimler Odası Bürosu

Büro, geleneksel oturumunda başkanını seçekte ve hangi delegelerin görev alacağına karar vermektedir. Başkanın seçiminden sonra Büro, başkan yardımcılarını üyelerinden coğrafik dağılımlarına dikkat ederek seçer. Başkan ve başkan yardımcılarını Bölgesel Yönetimler Odasının Büro'sunu oluştururlar. Başkan, Bölgesel Yönetimler Odası'nın kişi ve kurumlarla ilişkilerini de yürütür. Başkan ve yardımcılar iki olağan dönem için seçilir, bir sonraki dönemin üyeleri atanana kadar görevlerine devam ederler.¹¹⁵ Büro, olağan dönemlerin hazırlanması ile sorumludur. Buna ek olarak, Oda'nın ve Oda Yürütme Kurulu'nun görevlerinden de; eğer istenirse sorumludur.¹¹⁶

Tablo -6: Bölgesel Yönetimler Odası Büro Başkanlığı ve Üye Ülkeler Dağılımı

(25/05/2004 tarihinde revize edilmiştir.)

Başkan	Politik Grup	Ülke
Yavuz MILDON	EPP/CD	Türkiye
Başkan Yardımcıları	Politik Grup	Ülke
Helena PIHLAJASAARI	SOC	Finlandiya
Ludmila SFIRLOAGA	SOC	Romanya
Hans Martin TSCHUDI	ILDG	İsviçre
Günther KRUG	SOC	Almanya
Anatoly SALTUKOV	SOC	Rusya Federasyonu
Frantisek DOHNAL	EPP/CD	Çek Cumhuriyeti
Istvan BORBELY	EPP/CD	Macaristan
Sekreteryası		
Günter MUDRICH		

Kaynak:http://www.coe.int/T/E/Ctrae/2_Congress_Yearbook/3_Bureaux/3._bureau_cr.asp#TopOfPageBureaux <<12. 07. 2004>>

¹¹⁵ Bölgesel Yönetimler İçtüzüğü, Bölüm B, madde 4, Kural 1 syf 6,7
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_CR_Bil.pdf
<<15. 06. 2004>>

¹¹⁶ Bölgesel Yönetimler İçtüzüğü, Bölüm B, madde 4, Kural 8 syf 8
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_CR_Bil.pdf
<<15. 06. 2004>>

III. Gruplar ve Katılımcılar

Bu bölümde AYBYK'nın çalışma sistemi zincirinde birer ayrıntı gibi görünen, ancak anlaşılmadığı takdirde işleyişteki ana unsurların da anlaşılmasına neden olacak gruplar açıklanacak; katılımcıların niteliklerine değinilecektir.

1. Politik Gruplar

Politik gruplar AYBYK'nın çalışma sisteminde hassasiyetle üzerinde durulan bir unsurdur. Her üye ülke delegeleri bu politik grupların üyesi olabilmektedir. Yazılı herhangi bir kural olmasa da üye ülke delegeleri politik gruplara dağılımları Kongre'nin yapısını çeşitlendirmede önemli görülmektedir. Bu sebeple denilmiştir ki, asil ve yedek üyeler, politik grup oluşturabilir ve bu grupların üyesi olabilirler. Üye ülke, her politik grup adının, üye listelerinin, bürosunun yapılanmasını ve varsa sekreteryayı yapacak kişinin bulunduğu belgeyi kongre bürosuna teslim edebilir. Teslim edilen bu demeçler AYBYK yıllığında yayınlanmaktadır. Bir politik grubun üyeleri en az üç ayrı ülkeden katılıyor olmalıdır. AYBYK Bürosu tarafından tanınabilmesi için ise en az on beş üyenin biraraya gelmesi gerekmektedir. Kongre sekreterliği politik gruplara genel kurul toplantıları sırasında yardımcı olmaktadır.¹¹⁷ Söz konusu politik gruplar AYBYK'da aşağıdaki isimlerle anılmaktadır:¹¹⁸

- Özgürlükçü ve Liberal Demokrat Grup (Independent and Liberal Democrat Group (ILDG)) 112 üyesi vardır
- Avrupa İnsanları Grubu Partisi-Hristiyan Demokratlar Group European People's party – Christian Democrats (EPP/DC)
- Sosyalist Grup -Socialist Group(SOC)

¹¹⁷ AYBYK İçtüzüğü Bölüm III, Madde 7,syf 8,10
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹¹⁸ http://www.coe.int/T/E/C/rae/2_Congress_Yearbook/7_Political_groups/
<<03. 07. 2004>>

- Herhangi bir politik gruba üye olmayanlar (NR)

2. Yasal Komiteler

AYBYK, Kurucu Karar Madde 4’de “AYBYK, *misyonunu sürdürebilmek için gerekli gördüğü şu üç birimi oluşturur: Büro, Yürütme Komitesi ve Yasal Komiteler*” denmektedir.¹¹⁹

En önemli görevi AYBYK’ya gerektiğinde danışmanlık etmek olan yasal komitelere seçilme kriterlerini Kongre bürosu karar vermektedir. Büro, her üye ülkenin komitede bir sandalye hakkını gözetir. Kongre’ye üye tüm asil yada yedek delegeler komiteye üye olabilmektedir. Bunun yanında delege sayısı, her ülke için, Kongre’de yetkilendirdiği delege sayısı kadar olmalıdır. Adaylar, genel kurul başlamadan önce Kongre’ye iletilmelidirler. Kongre, adayları kabul edilmek üzere yürütme komitesine, aksi durumda Kongre bürosuna göndermektedir.

Delegelerin yenilendiği her genel kurulda AYBYK, aşağıdaki dört komiteyi kurmaktadır:

- Kurumsal Komite: Üye ülkelerin yerel ve bölgesel demokrasi durumlarını, Avrupa’da süregelen bölgeselleşme politikalarının üye ülkelere uygulanabilirliğini ve yerel ve bölgesel demokrasi ile ilgili üye ülkelerde ortaya çıkan spesifik soruları içeren raporlar hazırlamaktadır. Komite, ayrıca konuyla ilgili uzmanları ile birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üzerinde açıklayıcı çalışmalarını sürdürmektedir. Komite, ayrıca, AYBYK’nın çıkardığı metinler ile benimsediği ‘Büyük Avrupa’nın bölgelerindeki kurumsal gelişmelere ışık tutmaktadır.

¹¹⁹ AYBYK Kurucu Karar, Madde 4 ,s. 5
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/_5._Texts/1._Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

- Kùltür ve Eğitimi Komitesi : Komite, medya, gençlik, spor ve komünikasyon konularında çalışmaktadır.
- Sürdürülebilir Gelişme Komitesi: Çevre ve kent planlaması ile ilgili konularda AYBYK'ya danışmanlık yapmaktadır.
- Sosyal İşler Komitesi: İstihdam, vatandaşlık hakları, kamu sağlığı, komünler arası ilişkiler, kadın-erkek ilişkileri gibi sosyal konularda çalışmaktadır.

Komiteler, hazırladıkları raporları Kongre'ye sunmak için bir raportör seçmektedirler. Komitenin teslim raporu benimsenmiş kararlardan ve konu ile ilgili verilen dipnotlardan oluşmaktadır. Sadece benimsenmiş metinler Kongre tarafından oya sunulabilmektedir. Metinler, karar, tavsiye kararları ve görüşler şeklinde hazırlanmakta ve devamında oylamaya sunulmaktadır. Metinler, Kongre tarafından;

- * üzerinde tartışılmak üzere oylanması için ve
- * zımnen kabul oylaması için Kongre'ye,
- * incelenmesi ve benimsenmesi için Yürütme Kurulu'na gönderilir. ¹²⁰

Nitekim, AYBYK'nın Strazburg 22 Kasım 2001 tarihli "Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasi Bilgi Raporu" Kurumsal Komiteye üye İsveç'ten ve İsviçre'den birer raportör atanmak suretiyle Kongre'ye *tavsiye kararı* şeklinde sunulmuş; Kongre 29 (1997). CG/INST (8) sayılı tavsiye kararını oylayarak 50 (1997) sayılı *kararla* onaylayıp kayıt altına almıştır. Raporun giriş bölümü şöyle demektedir: ¹²¹

¹²⁰ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm XII, Madde 42, s. 44
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹²¹ http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_texts/2_Adopted_texts/2_Resolution/1997/Res_0...
<<29. 07. 2004>>

“AYBYK’nın 36(1996) sayılı Kararına ve buna bağılı olarak AYBYK Kurucu Kararı (2000)-1 e göre AYBYK, Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerde sistematik programlar yürütmekte ve yerel ve bölgesel demokrasiler üzerine araştırmalar yapmaktadır. Bu araştırmalara otuzdan fazla ülke katılmaktadır. Araştırmaya başlamadan önceki prosedür genelde üye ülkelerden Kurumsal komiteye ya da Kongre odalarına üye delegelerden birer raportör atanması şeklinde olur. Araştırma raporu, Kongre genel kurulu bitmeden tavsiye kararı haline getirilmelidir. Yapılan araştırmalar ve sonucunda alınan tavsiye kararları, 1985’de yayınlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 1997’de üye ülkelere imzaya açılan Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı prensipleri doğrultusunda olmalıdır.”

Söz konusu rapor öncesi AYBYK üyeleri araştırma grubunun Türkiye incelemesi Ankara ve Diyarbakır’da yapılan geziler ile başlamıştır. Araştırmaya, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilgili maddelerini yerine getirmeyi taahhüt eden Türkiye’nin yerel ve bölgesel demokrasisine bu konuda etkin ve İçişleri Bakanlığı ile yerel demokrasinin çok fazla uygulanmadığı görüşlerinin hakim olduğu Güney-doğu Anadolu Bölgesi’nden bir şehirle; Diyarbakır’da devam eden üyeler, sonuçta ülke genelinde ve politik söylemdeki yerel özerklik, anayasa, yeni yasaların gerekliliği, yerel şeffaflık ve katılım, ikili ilişkiler (Avrupa-Türkiye), yerel yönetimler üzerinde denetim, taşra örgütlenmesinin elindeki güç ve örgütlenmelerin finansmanları, bu konuda devletin gücü, şehirler, eğitim, yerel seçimler ve Güney-doğu Anadolu bölgesi gibi başlıklar altında tavsiye kararlarında bulunmuşlardır.¹²²

¹²² http://www.coe.int/T/E/C/rae/5_texts/2_Adopted_texts/2_Resolution/1997/Res_0...
<<29. 07. 2004>>

3. Çalışma Grupları

İki Oda arasındaki sorunların odalara aksettirilmesinden sonra Oda Büroları en çok on bir üyeden ve eşit sayıda yedekten oluşan geçici bir çalışma grubu kurulabilmektedir. Çalışma grubu çalışma prosedürü kapsamında;

- Rapor hazırlanması
- Konferansların düzenlenmesi
- Avrupa Konseyi'nin ortak projelerini yada hükümetlerarası aktivitelerini

takip etmek ile sorumludur.¹²³

Herhangi bir konu iki odanın da yetki alanına giriyor ise AYBYK bürosu her iki odanın da katılacağı ortak bir çalışma grubu kurabilmektedir. Yine yürütme komitesi, Avrupa Konseyi'nin hükümetlerarası faaliyetlerini izleyecek bir ortak çalışma grubu atayabilmektedir.¹²⁴ Çalışma grubuna girecek üyeler oda bürolarınca belirlenerek AYBYK bürosuna gönderilmektedir. Büro, çalışma grubu üyelerini seçerken yukarıda verilen maddelerdeki koşulları dikkate alarak üyelerin konuyla ilgili bilgi birikimlerine ve coğrafik dağılımlarına önem vermektedir. Çalışma grubunun, tanımlanan konularda işini bitirdiğinde varlığına son verilmektedir. Tanımlamada konular devamlı bir süreklilik içeriyorsa, (Avrupa Konseyi'nin hükümetlerarası faaliyetlerinin izlenmesi gibi) bu tanımlama delegelerin yenilendiği dönemdeki genel kurul açılışında yeniden belirlenmektedir. AYBYK bürosu genel kurul arasındaki zamanlarda ayrıca bir çalışma grubu atayabilir. Çalışma grubu üyesi katılamayacağı toplantıyı yedek üyenin çağırılması için sekreterliğe bildirmek

¹²³ AYBYK İçtüzüğü Bölüm XIII, Madde 43/1, syf 46
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹²⁴ ayrıca bkz, AYBYK Şartı, madde 7/1,3 syf 9
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

durumundadır.¹²⁵ AYBYK, çalışma grupları için ayrıca bir dizi prosedür maddesi yayınlamış, bu grupların kongre içerisindeki görevlerinin tanımlarını açıkça belirtmiştir. Bunların ilki çalışma grubunun AYBYK bürosunca hazırlanan bütçe kaynaklarına göre toplanabileceğidir¹²⁶.

Çalışma gruplarına kimin başkanlık yapacağı ise bir sonraki prosedür maddesidir. Başkan, çalışma grubunu gizli oylarıyla belirlenmektedir. Başkan seçilene kadar en yaşlı üye çalışma grubuna başkanlık etmektedir. Başkan diğer çalışma birimlerinde olduğu gibi tartışmalara katılmakta, yönetmektedir. Burada başkan oy da kullanabilmektedir. AYBYK için kabul edilmiş olan işleyişin sağlanması (kural 17), düzeltmeler (kural 27), konuşma hakkı (kural 28), prosedür önermeleri (kural 29), oy kullanma hakkı (kural 30), oy kullanma metodları (kural 31), toplantı tutanakları (kural 34) gibi AYBYK kuralları burada da aynı şekilde işlevi kolaylaştırıcı maddelerle kendini göstermektedir. Bu maddeler zamanla bazı değişikliklere ihtiyaç duymuştur: Çalışma grubu başkanı grubun görev tanımındaki işleri tamamlanıncaya veya delegelerin bir sonraki dönemde yenilenmesine kadar görevini sürdürür hükmü buna bir örnektir. Başkan grup isterse yeniden seçilebilmektedir. Çalışma grubu başkanlığı için başvuru çalışma grubunun çalışmaya başlamasından en az bir saat önce sekreterliğe bildirilmek durumundadır. Grupta başkan olmadığı durumlarda grubun en yaşlı üyesi gruba başkanlık etmesi durumu gibi.¹²⁷

¹²⁵ AYBYK İçtüzüğü Bölüm XIII, Madde 43/2,3,4,5,syf 46
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹²⁶ ayrıca bknz. AYBYK Kurucu Karar, madde 5/1, 3 syf 8
http://www.coe.int/T/E/Cp/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹²⁷ AYBYK İçtüzüğü Bölüm XIII, Madde 44/3,syf 44,46
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

Çalışma gruplarında çalışılan konularda genellikle fikirbirliğine varılmaktadır. Oybirliği ile alınmayan bir karar var ise bu verilecek raporda ayrıca belirtilmektedir. Çalışma grubuna üye olmaya bir asil ya da yedek üye çalışma grubu konularından herhangi biriyle ilgili bir önerge vermiş ise, bu üye görüşlerinden faydalanılmak üzere toplantılara çağırılabilir. Ayrıca grup, aksi bir karar alınmadıkça, kamuya açık dokümanlar, kabul edilmiş veya başkanın sorumluluğunda olan raporlardır. Gizli dokümanlar kesinlikle kamuya açıklanmamaktadır.¹²⁸

Çalışma grubu raporları yasal komitelerin raporlama süreçlerindeki benzer işlevleri yerine getirmektedirler. Çalışma grubu, yasal komitelerin seçtiği gibi raporların hazırlanması ve Kongre'ye sunulmasından sorumlu bir raportör seçer ve bu raporlar görüşülmek üzere ve AYBYK genel kurulu için ortak çalışan Kongre bürosu ve çalışma gruplarının hazırladığı taslak kararı, tavsiye kararı veya görüş metni görüşülmeden kabulü için Kongre'ye¹²⁹, incelenmek ve kabul edilmek üzere AYBYK'nın çalışmalarının sürekliliğini sağlamak üzere çalışma gruplarından gelen raporları incelemekle görevli yürütme komitesine gönderilmektedir.¹³⁰

AYBYK'da çalışma grubu olarak tanımlanan dört adet grup aşağıdaki gibidir:¹³¹

1. Yasal Bölgeler Çalışma Grubu
2. Bölgeler/Kongre İletişim Komite Grubu

¹²⁸ AYBYK İçtüzüğü Bölüm XIII, Madde 44/4,6,8, syf 48
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹²⁹ ayrıca bkz AYBYK İçtüzüğü, Bölüm IX, Kural 26/1, s. 26
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹³⁰ ayrıca bkz. AYBYK İçtüzüğü, Bölüm VII, Kural 15/6, s. 16
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹³¹ <http://www.coe.int/T/E/C/rae/2%5FCongress%5FYearbook/8%5FWorking%5Fgroup>
<<22.08.2004>>

3. Kuzey Avrupa Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Üyeler Çalışma Grubu

4. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Çalışma Grubu

1- Yasal Bölgeler Çalışma Grubu:

Çalışma grubu,

a) Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin yasal gücü olan bölgelerinin şu anki durumlarını gözden geçirmek, bölgelerin iç organizasyonları, yetkileri, finansmanları, ulusal ve yerel yönetimler ile ilişkileri ve bu konulardaki önerileri tasarlamak,

b) Avrupa kurumları ile yasal gücü olan bölgeler arası ilişkileri çalışmak, subsidiyarite ilkesine giriş yapmak ve bölgelerin bu ilkeye başvuruda bulunma programlarını düzenlemek,

c) Özellikle, yasal bölgelerin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi vasıtasıyla hayata geçen danışman rollerini ve yasal bölgeleri daha sonraları doğrudan ilgilendirebilecek konularda öneriler tasarlayabilmek, danışmanlık yerine bu amaçta öneriler getirebilmeyi çalışmak,

d) Özellikle statüdeki belirli yasal bölgelerdeki anlaşmazlık durumlarında ulusal yasalar çerçevesinde politik öneriler için çözüm düzenleme üzerine çalışmak.

e) Yasal bölgesi olan ülkelere (Avusturya, Almanya, Belçika, İspanya, İsviçre ve Rusya) bölgesel temsilci seçmek ve özellikle statüdeki yasal bölgelere sahip ülkeler (Finlandiya, Moldova, Portekiz, İngiltere, Ukrayna) arasındaki işbirliğini ilerletmek

Bu bölgelerin ulusal ve Avrupa seviyesinde ilgilerini daha fazla yaymak gibi sorumlulukları vardır. 2004 döneminde toplanan çalışma grubu, Fransızca, İngilizce,

Almanca, İtalyanca, Rusça çalışma dillerini kullanırken yılda iki veya üç kez biraraya gelmektedir.¹³²

Tablo -7: Yasal Bölgeler Çalışma Grubu

Grup Oluşumu	Tüm Üyeler	Alternatifler
Avusturya	Bay FREIBAUER	Bay WURMITZER
Belçika	Bay VAN CAUWENBERGHE	(atanacak)
Bosna-Hersek	(atanacak)	(atanacak)
Almanya	Bay RABE	(atanacak)
İtalya	Bay VIERIN	Bayan GUIDI
Moldova	(atanacak)	
Portekiz (Acores, Madere)	Bay JARDIM	Bay ROCHA AMARAL
Rusya	Bay VAVILOV	Bay VARNAVSKY
İspanya	Bay CUATRECASAS	Bay GARRE LOPEZ
İsviçre	Bay STÖCKLING	(atanacak)
İngiltere(İskoçya/Galler/Kuzey İrlanda)	Bay PEACOCK	Bay WALLACE
Yedekler		
Azərbaycan		Bay AGAHASANOV
Georgia		(atanacak)
Serbia-Montenegro		Bay PROTIC
Ukrayna		Bay BATALIN
Bölgesel yönetimler odasından Katılan Asil Üyeler		
	Bay OLBRYCHT (Polonya)	
	Bay DORIC (Hırvatistan)	
	Bay DOHNAL (Çek Cumhuriyeti)	

Kaynak:

http://www.coe.int/T/E/Cirae/2%5FCongress%5FYearbook/8%5FWorking%5Fgroups/1_coe_mpo_legisla.asp#TopOfPage <<22. 08. 2004>>

¹³²http://www.coe.int/T/E/Cirae/5_Texts/1_Statutory_texts/mandat_reg_leg.asp#TopOfPage
<<22. 08. 2004>>

2- Bölgeler/Kongre İletişim Komite Grubu

1 Haziran 1996 da kurulan Bölgeler/Kongre İletişim Komitesi, Kongre ve Bölgeler Komitesi üyeleri ilişkilerini yüksek seviyede tutma; bu iki kurum arasındaki ortak ilgideki konular ve düzenli organizasyonlar dahilinde etkileşimi ilerletmek amacıyla

Tablo -8: Bölgeler/Kongre İletişim Komite Grubu

Kongre Üyeleri		
Üye	Ülke	
Giovanni DI STASI	İtalya	
Yavuz MILDON	Türkiye	
Halvdan SKARD	Norveç	
Bölgesel yönetimler odası Komitesi		
İsim	Politik Parti	Ülke
KNAPE Anders	EPP	İsveç
KOIVISTO Risto	PES	Finlandiya
MARZIANO Bruno	PES	İtalya
O'NEACHTAIN Sean	EA	İngiltere
TOPE Graham	ELDR	İngiltere
VAN DEN BRANDE Luc	EPP	Belçika
Sekreteryası:		
Avrupa Konseyi	Bölgeler Komitesi	
Giampaolo CORDIALE	Christian GSODAM	

Kaynak:

http://www.coe.int/T/E/CIrae/2%5FCongress%5FYearbook/8%5FWorking%5Fgroups/2_cpmo_CDR_Congres_F.asp#TopOfPage <<22. 08. 2004>>

3- Güney -Doğu Avrupa Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Üyeler Çalışma Grubu¹³³

AYBYK bürosu tarafından 5 Haziran 2004 tarihinde kabul edildiği üzere, çalışma grubunun görevi aşağıda belirtilen görevler ile sınırlıdır

1- Takip edilecek olan kararlar:

- i- Güney – Doğu Avrupa'nın şehirlerini ve bölgelerini içeren üç forumu takip etmek (Skopje, İstanbul, Novi Sad) ve bildirilerdeki önerilere başlama,
- ii- Kongrenin 8. ve 9. Genel Kurulda Öneri 92(2001) ve Çözüm 111 (2001) ve 135 (2002)'yi tartışma kararı,
- iii- Güney-Doğu Avrupa şehirleri ve bölgeleri için daha fazla forum isteme.

2- AYBYK tarafından Güney -Doğu Avrupa için organize edilen İstikrar Paktı içerisinde yer alan aktiviteleri denetlemek.

3- Güney-Doğu Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimlerin ilgilerini AYBYK içinde ifade etmek; bunu yaparken mutlaka İstikrar Paktı Yönetim Komitesi ile de ilişki içerisinde olmak.

4- İstikrar Paktı bağış veren ülkelerin yerel demokrasi sektöründe üstün projeleri finanse edebilirliğini düşünmek.

5- Güçlendirilmiş Szeged Metodu içerisine taşınan aktivitelerde yer almak,

6- Kuzey-Doğu Avrupa Yerel Yönetimler Birlikleri Network ağındaki gelişmeleri takip etmek ve bölgeler birliklerinin, özellikle de Arnavutluk Bölgelerinin bu ağda yer aldığından emin olmak.

¹³³ http://www.coe.int/T/E/C/rae/5_Texts/1_Statutory_texts/mandat_sud_est.asp#TopOfPage
<<26. 07. 2004>>

7- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'nda, Kuzey-Batı Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimlerin karşılaştığı problemleri azaltmada Avrupa Konseyi İlerleme Bankası 'ndan sağladığı krediler ile Kongre'nin oynadığı rolü düşünmek, tartışmak.

2003-2004 dönemlerinde iki veya üç kez genel kurul, güz ve bahar dönemlerinde biraraya gelen çalışma grubu tüm üyeleri ile birlikte çalışmanın yanında alternatif olarak yürütme komitesi üyeleriyle de çalışmaktadır. Grup, Fransızca, İngilizce ve Sırbistan-Karadağ'ı çalışma dili olarak kullanmaktadır.

Tablo-9: Güney -Doğu Avrupa Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Üyeler Çalışma Grubu (19 Mayıs 2003 tarihinde revize edilmiştir.)

Grup Oluşumu	Tüm Üyeler	Alternatifler
Arnavutluk	Artur KURTI	Elidiana CANAJ
Bosna Hersek	Nedžad POLIC	Pedrag LASICA
Bulgaristan	Stefan SOFIANSKI	Naiden ZELENOGORSKI
Hırvatistan	Nikola OBULJEN	Miljenko DORIC Ratimir SANTIC
Yunanistan
Moldova	Serafim URECHEAN	Anatol CHETRARU Nina COSTIUC
Romanya	...	Caius PARPALA
Sırbistan-Karadağ	Mr Djordje STANICIC	
Makedonya	Goran ANGELOV	Slobodan KOVACEVSKI Murtezan ISMAILI
Türkiye	Yavuz MILDON	Bahar CEBI Hilmi TOKUS

Kongre Raportörü: Owen MASTERS

Gözlemciler:

Kosova Belediyeler Birliği, Yerel Demokrasi Birliği, Yerel Demokrasi Birlikleri (ALDAs), Avrupa Bölgeleri Ekonomi ve Sürdürülebilir Gelişme Vakfı (FEDRE), Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Organizasyon Eğitim Networkü (ENTO), Yerel Yönetimler Ulusal Birlikler Networkü (NALAS Network), Kuzey-Batı Avrupa İstikrar Paketi, 'Szeded 'Metodu, Avrupa Sınır Bölgeleri Birlikleri (AEBR), Avrupa Bölgeleri Meclisi (AER)

Sekreteryası: Jean-Paul CHAUVET Asistan: Heather BOURGUELAT

Kaynak:

http://www.coe.int/T/E/C/rae/2%5FCongress%5FYearbook/8%5FWorking%5Fgroups/3_copmpo_sud_est.asp#TopOfPage <<22. 08. 2004>>

4. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Çalışma Grubu¹³⁴:

Bağımsız uzmanlar grubu ilk toplantısını 8 Kasım 1993 tarihinde o zaman Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı olan Kongre'nin Karar 223 (1991) ile kayıt altına aldığı ve kendini sorumlu tuttuğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı yerine getirme" amacını yerine getirme ve AYBYK'ya danışmanlık hizmeti vermek üzere Strazburg'da yapmıştır. Çalışma grubu, resmi olarak 1996 yılında 20 ve 34 sayılı kararlarında AYBYK tarafından benimsenmiştir. Çalışma Grubunun bu görevi, AYBYK Kuruluş Şartı (2000-1) madde 2 fıkra 3 ile de desteklenmiştir: "*AYBYK, Avrupa Konseyi'ne üye ve Avrupa yerel yönetimler özerklik şartını benimseyen her üye ülkeden yerel ve bölgesel demokrasi raporlarını ülke ülke hazırlamak için bir sistem hazırlayabilir.*"¹³⁵

Çalışma grubunun kuruluş aşamasındaki ana amaçları şunlardır:

1- Yerel ve bölgesel özerklik ve buradaki metodları, çeşitli sistemleri anlamak ve temel karşılaştırmalar yapabilme imkanın sağlanması için bilgi akışı sağlamak

2- Sadece yasal bağlantıları olan değil, Avrupa Konseyi'nin kamusal olmayan alanında da kendi hükümetleri ve temsilcileri ile bağlantıları olan, teknik donanımlı seçilmiş temsilcileri sağlamak,

3- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın potansiyel sömürü koşullarını anlamaya çalışmaya yardımcı olmak.

Bağımsız uzmanlar grubu, bu amaçlar etrafında statülerini içeren maddeler de yayınlanmıştır:

¹³⁴http://www.coe.int/T/E/Cirae/5_Texts/1_Statutory_texts/mandat_groupe_experts_charte.asp#TopOfPage <<22. 08. 2004>>

¹³⁵ AYBYK Kuruluş Kararı ve Şartı, Madde2/3,s. 4
http://www.coe.int/T/E/Cirae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na her üye ülkeden bir uzman ve birer yedeğin katılması yeterlidir.

- Seçilecek uzmanlar, yerel yada bölgesel özerklik konularında bilgili ve deneyimli olan üniversite öğretim görevlileri yada araştırmacılardan seçilmektedir. Uzmanların deneyimleri ya da bilgileri yerel yada bölgesel özerklik konularının yasal düzenlemelerini de içerebilmekte; ancak, uzmanların bu konulardaki finansal bakış açılarına da başvurulabilmektedir. Uzmanlar, Avrupa Konseyi çalışma dillerinden Fransızca yada İngilizce dillerinden en az birini bilmek durumundadırlar.

- Çalışma grubu, Kongreye danışmanlık yaparken kesinlikle herhangi bir ülkeden, yetkili birimden ya da özel yada kamu herhangi bir kurumdan bağımsız davranmak zorundadırlar. Uzmanlar, işlerinde, hiçbir ulusal, yerel yada bölgesel kurumu temsil edememektedirler.

Çalışma grubu aşağıdaki AYBYK aktivitelerinde yer almaktadır:

- Avrupa Konseyi üye ve üyeliğe aday ülkelerdeki yerel ve bölgesel demokrasi raporlarını hazırlamak,
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanma aşamalarındaki şikayetleri onaylamak,
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın prosedürlerini şartı imzalayacak olan ülkelere ilgili raporlar hazırlayarak yardım etmek,

Bu ana amaçlar çerçevesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı açıklayıcı bilgiler içeren dört temel rapor hazırlanmıştır:

1- 1994 ve 1998 de raportörlüğünü Belçika (Van Cauwenberghe), Türkiye (Doğanoğlu) ve İngiltere (A Lloyd)'den delegelerin yapmış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yasal sistemde yaşayabileceği durumlar ve bunların yasal çözümlerini içeren rapor,

2-Yerel yönetimlerin yerel ve bölgesel yönetim tarafından denetlenmesini içeren rapor, 1996. (Raportör: De Sabbata, İtalya)

3- Yerel finansal yönetim raporu, 1999 (Raportör: J-C Frécon, Fransa)

4-Yerel yönetimlerin sorumlulukları ve bu sorumluluklar ile yönetimlerin finansmanları arasındaki ilişkiler konulu rapor, 2000 (Raportör: C Frécon, Fransa).

2000 yılında Avrupa Konseyi'nde AYBYK'nın politik rolünde, yeni yürütme komitesinde ve yerel ve bölgesel özerk yönetimlerin yasal çatısında yenilenmeye yönelik yasal değişiklikler meydana gelmiştir. Belirtilmesi gereken bağımsız uzmanlar grubunun kesin statülerini açıklayıcı kuralları ve üyelerine hangi durumlarda görüş sorulması için ihtiyaç duyulacağıdır. Nitekim, bu değişikliklere ilişkin karar Yürütme Kurulu'nun 15 Aralık 2000 tarihli komite toplantısında Kongre Bürosu tarafından sunulmuş ve kabul edilmiştir.

4. Gözlemciler

Avrupa Konseyi'ndeki danışman organ statüsündeki uluslararası yerel ve bölgesel yönetim birlikleri AYBYK'da Gözlemci statüsündedir. Diğer kuruluşlar istek halinde Yürütme Kurulu'nun uygun kararı ve ya ilgili odanın sonraki içtüzüğü çerçevesinde, AYBYK'da gözlemci statüsü kazanabilmektedirler. Değınilen bu gözlemci statüsündeki delegasyon üyeleri AYBYK ve Odalar ile ilgili olarak başkanın izni ile konuşabilmekte, fakat oy kullanamamaktadırlar.¹³⁶ Ancak isterlerse, genel kurul ve odalardaki gündem konularıyla ilgili olarak yazılı görüş verebilmektedirler.¹³⁷ Diğer yandan Kongre bürosu, yürütme komitesi ve çalışma grupları kuruluşlardan bir yada birkaç temsilciyi toplantıların bir bölümünü veya

¹³⁶ AYBYK Kurucu Karar, madde 5/1, 3 syf 8
http://www.coe.int/T/E/Ctrae/_5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹³⁷ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm IV, Kural 8/3, s. 10
http://www.coe.int/T/F/Cplre/_5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

tamamını izlemek üzere davet edebilir.¹³⁸ Aşağıda AYBYK'ya katılan gözlemci statüsündeki bazı kuruluşlar verilmiştir.¹³⁹

- **Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR)** (06/1994'dan beri katılmaktadır) PARIS / Fransa
- **Uluslararası İlişkiler Yerel Yönetimler Konseyi (CLAIR)** (03/1995dan beri katılmaktadır) PARIS /Fransa
- **Avrupa Dağlık Bölgesi Seçilmiş Temsilciler Birliği/ (AEM)**(06/1994den beri katılmaktadır) Strazburg / Fransa
- **Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)** (06/1994dan beri katılmaktadır) Den Haag / Hollanda
- **İsrail Yerel Yönetimler Birliği** (06/1994 den beri katılmaktadır) TelAviv/İsrail
- **Baltık Ülkeleri Birliği** (06/1994 den beri katılmaktadır) Gdansk /Polonya

5. Diğer Katılımcılar

Bu katılımcılar, AYBYK ya kendileri başvurup sadece izlemek üzere Kongre'ye katılabilmektedirler.

Bu katılımcılardan bazıları aşağıda verilmiştir. Verilen bu bilgilerin hepsi AYBYK'ya katılan dernekler tarafından hazırlanmıştır.¹⁴⁰

Türk Belediyecilik Derneği (Türkiye), Katalanya Belediyeleri Derneği (Barcelona/İspanya) (IULA nın üyesidir), Demokratik Gelişme ve Yerel Özerklik Derneği (Ukrayna), İskoçya Yerel Yönetimler Topluluğu (Edinburg/İngiltere), Kuzey-batı Rusya Şehir Dernekleri (Novgorod/Rusya), Deutscher Landkreistag Association Of Counties (CEMR üyesidir) (Berlin / Almanya).

¹³⁸ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm IV, Kural 8/4, s. 10
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹³⁹ http://www.coe.int/T/E/Clrae/2_Congress_Yearbook/9_Other_partners/1_annuaire_obs_E.asp#TopOfPage <<22. 08. 2004>>

¹⁴⁰ http://www.coe.int/T/E/Clrae/2_Congress_Yearbook/9_Other_partners/2_annuaire_asso_E.asp#TopOfPage <<22. 08. 2004>>

Özel Davetliler:

Yine istek halinde Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'ne özel davetli statüsündeki Avrupa ülkelerinin üye olmayan yerel ve bölgesel yönetimleri delegelerine de Kongre'ye katılma izni verilebilmektedir¹⁴¹. AYBYK Bürosu, her özel davetli devlete Parlamenterler Meclisi'nde sahip oldukları kadar sandalye hakkı vermektedir. Özel davetli statüsündeki atamalarda Kongre delegeleri atamalarındaki kıstaslara göre yapılmaktadır. Özel statü için, Kongre bürosunda görüşüldükten sonra karar için Kongreye gönderilecek olan herhangi bir müracaatın genel kurul toplantısından en az üç ay önce AYBYK Başkanlığına yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Yürütme Komitesinin Kongre adına davrandığı durumlarda da aynı işlem geçerlidir. Yine yürütme komitesi bu statüdeki delegeleri oy kullanma hakları olmaksızın toplantılara davet etmektedir. Yasal Komiteler ve geçici çalışma grupları da yine aynı şekilde bu delegeleri çalışmalarına katılmak üzere davet etmektedir. Delegeler eğer katılacaklarsa, güven mektuplarını; yani delegeler ile ilgili açık bilgilerini; genel kuruldan en az bir ay önce AYBYK Başkanına göndermek zorundadırlar. Bu bilgiler, Kongre bürosunca Kongre delegasyon seçimindeki kurallara göre incelenmek üzere alınmaktadır.¹⁴² Toplantıya davet edilen kişi ve kuruluşlara ilgili tüm dokümanlar gizli olarak tanımlanmamış ise gönderilmektedir.¹⁴³

¹⁴¹ AYBYK Kuruluş Kararı, Madde 5/4 syf 8
http://www.coe.int/T/E/C1rae/5_Texts/1_Statutory_texts/StatRes_Charter_E.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹⁴² AYBYK İçtüzüğü, Bölüm V, Kural 9/1,2,3, s. 10
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

¹⁴³ AYBYK İçtüzüğü, Bölüm XIV, Kural 47, s. 50
http://www.coe.int/T/F/Cplre/5_Textes/1_Textes_statutaires/Reglt_Rules_Congress_Bil.pdf
<<22. 04. 2004>>

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YERİ

Çalışmanın bu bölümü, Türkiye’nin Kongre’deki yeri ve önemi olarak belirlenmiştir. Bu konudaki bilgilere ulaşmada bölümde iki tür yöntem kullanılmıştır. Türk Sekreteryası ve Türk delegasyonu ile yapılan yerinde gözlem ve Türk delegasyon üyelerine uygulanan soru kağıdı yöntemi. Yöntemlerin sonucu yine bölümde değerlendirilmiştir.

I. Üyeliği ve Konumu

Üyeliğe giriş tarihi itibariyle ilk ülkelerden olan Türkiye, Avrupa Konseyi’ne üye olduğu 1949 yılından beri Konsey kararlarına katılmıştır. Nitekim Konsey’in yerel ve bölgesel yönetimler konusunda danışman organ olarak kurduğu AYBYK’ya da kurulduğu ilk yıldan beri düzenli olarak bir milli heyet göndererek katılmıştır. Türkiye her sene toplan oniki kişiden oluşan bir heyeti AYBYK genel kurul, toplantı ve ara dönemlerde çalışması için görevlendirmektedir. Söz konusu heyet, Kongre Şartı madde 2’de belirtilen kriterlere göre seçilmektedir. Bu kriterler tezin II. bölümünde değinilse de bu bölümde Türk heyetini seçilme aşamaları kısaca tekrar edilecektir.

Her ülkenin AYBYK temsilcilerini seçme prosedürünü ve kurumsal koordinasyonu belirleyip Kongre Genel Sekreterliğine bildirmeleri gerekmektedir. Türkiye İçişleri Bakanlığı bu resmi kurum hüviyetini üstlenmiş, koordinasyon birimi olarak da Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nü atamıştır. Kongre temsilcilerini, yani milli heyeti seçme prosedürünü öncelikli olarak Kongre Şartı Madde 2’de belirtilen kriterlere göre belirlemiştir. Ancak kendi seçim prosedürünü de belirlemiştir. Madde 2, atanan her üyenin ülkenin yerel ve bölgesel yönetimlerinin

ve siyasi partilerinin tam desteğini almış ve bunları temsil eden kişilerden oluşması gerektiğini belirtmektedir. Türkiye’de bu konudaki hassasiyetini milli heyet üyelerinin seçiminde göstermiştir. Zira, seçilen her üye seçimle iş başına gelmiş üyelere oluşmakta; dayandıkları siyasi parti ortalaması Türkiye siyasi parti dağılımına göre belirlenmiştir. Türk Milli Heyeti 8 AK Parti,1 CHP, 1 SHP ve 2 DYP’li üyeden oluşmaktadır. Madde 2 ayrıca, kadın ve erkeklerin eşit temsil sürecinin oluşması için bu oranların da Kongre Bürosuna bildirilmesini istemektedir. Yerel ve bölgesel yönetim organlarında görev yapan kadın ve erkeklerin eşit oranda görev yapmaları beklenmektedir. Bu konuda Türkiye istenileni gerçekleştirilememiş, denetimlerde bu konuda uyarı da almıştır.

Milli heyet seçiminde “İçişleri Bakanlığı kendi prosedürünü belirlemektedir” denmiştir. Bakanlık, iki yıllık heyet üyelerini seçerken öncelikli kriterleri (Madde 2) yerine getirdikten sonra heyet üyelerinin dil bilmesi koşulunu aramaktadır. Milli heyet, İçişleri Bakanı tarafından Türkiye’deki tüm il genel ve belediye meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Özel İdarede her dönem başı meclis üyelerine dağıtılan ve üyelerin bilgi ve becerilerini tanımaya yarayan bilgi formlarının bir örneği İçişleri Bakanlığı’na gönderilmektedir. Formlar, meclis üyeleri tarafından doldurulmaktadır. İçişleri Bakanı, kendisine verilen yetki gereği verilen listede bulunan üyeler arasından bazı kriterlere göre seçim yapmaktadır. Bu kriterlerin başında meclis üyelerinin yabancı bir yada birkaç dili iyi konuşup yazabilme; bunu herhangi bir belge (KPDS; TOEFL, GMAT gibi sınav belgeleri) ile tespit edebilme koşulu gelmektedir.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Türk Milli Heyet ile yapılan görüşmelerden alıntıdır.

2004-2006 döneminde görevlendirilen ve onikisi asil onikisi yedek olan Türkiye Milli Heyeti ile birebir çalışma fırsatı bulunmuştur. Bu göreve atandıklarına dair İçişleri Bakanlığı'na verilen görev onaylarını aldıkları ve bilgilendirildikleri ilk toplantıda (09. 10. 2004 tarihi, saat: 14. 00 İçişleri Bakanlığı Toplantı Salonu-Ankara) hazır bulunulmuştur. İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu'nun başkanlığında gerçekleşen toplantıda ilk sözü Mahalli İdareler Genel Müdürü Kayhan KAVAS almış ve Kongre'nin çalışma biçimi ve çalışma koşulları hakkında bilgi vermiştir. Atama onaylarıyla; ki söz konusu atama onayı Ek- 2/A'da belirtilmiştir; birlikte gelen ve daha önce Avrupa Komisyonu'nun herhangi bir biriminde görev almamış delegelere daha sonra kısaca Komisyonu'nun tarihçesi aktarılmıştır. Kuruluş amacının savaşın yerini barışın alması olarak vurgulanan Avrupa Konseyi'ne bağlı bir organ olarak çalışan AYBYK'nın ana amacının ise yerel ve bölgesel yönetimin güçlendirilmesi olduğu vurgulanmıştır. Buna örnek olarak da sınırötesi işbirliğinin sağlanmasının önemi gösterilmiştir.

Milli heyet üyelerine denetim mekanizmasının işleyişi anlatılırken Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi ve AYBYK'nın ayrı denetim mekanizmaları olduğu; denetim yapılırken ülkeler arasında ayrımcılığa gidilmediğinden bahsedilmiştir. Örnek olarak Ukrayna'nın durumu gösterilmiştir. Ukrayna 2001 yılında geçirdiği denetim sonucu tavsiye kararlarında ilgili maddelerindeki sözlerini yerine getirmediğinden dolayı üyeliğinin düşmesi söz konusu iken hiçbir politik ya da siyasal baskı dikkate alınmadan Parlamenterler Meclisinde görüşülüp üyeliği geri alınmıştır denmiştir. Türkiye denetiminin yakın tarihte; 20-24 Kasım 2004'de; icra heyeti başkanı, büro başkanı ve 7 adet yardımcısından oluşan bir heyetin yapacağı belirtilmiştir. Denetim sonrasında hazırlanan raporların öneminden bahsederken bu

raporların bir anlamda Türkiye'nin yerel ve bölgesel demokrasisini inceleyen yayın olduğu vurgulanmıştır. Rapor sonucunun daha önceki bölümlerde vurgulandığı gibi "Recommendation (tavsiye kararı)" olarak Bakanlar Komisyonuna sunulduğu ve gerekirse, ilgili ülkeye gönderim yapıldığı belirtilmiştir. Kongre "Resolution'a (Kongre iç kararı)" göre Türkiye'nin tutumunun Recommendation'dan yana olduğu belirtilmiştir. Türkiye'nin bayan delegesi sayısının azlığı nedeniyle uyarı aldığı da belirtilen toplantıda 20-24 Kasım 2004 de gerçekleşecek olan denetimde bölgeler arası dağılımın demokratik olup olmadığı, politik partilerin eşit temsili gibi konuların dikkate alınacağı belirtilmiştir. Örneğin bize "DEHAP'ın heyette neden yer almadığı sorulacaktır" denmiştir. Hemen belirtilmelidir ki DEHAP seçimlere girmemiştir. SHP bu durumda delegasyonda temsil işlevini yerine getirmektedir.

AYBYK Şartı'nın yerel yönetimler için bir anayasa olduğu belirtilmiştir. Bölgeselleşmeyi tamamlayan ülkelerin, Fransa gibi; ki Fransa bölgeler şartı metnine karşıdır; AB fonlarından yararlandıkları belirtilmiştir. AB ile çalışmanın milyarlarca liralık fon kaynağını da beraberinde getireceğinin vurgulanması Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi'nin bu konuda AYBYK'nın görüşlerine değer verdiğinin göstergesi olduğu belirtilmiştir.

Toplantı sırasında milli heyete Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Ek-2/B'de belirtilen formları doldurmaları ve kendilerine ulaştırmaları istenmiştir. Bu formun içeriği tezin daha önceki bölümünde incelenmiş olan AYBYK politik gruplarını kapsamaktadır. AYBYK'ya üye olan her ülke delegasyonu bu gruplardan birine üye olmaktadır. Siyasi gruplar bağımsız üye olarak; sağ 'bir parti sola da üye olabilir. Ancak genel itibariyle CHP ve SHP sol parti yani, SOC'da; AKP ve DYP sağ parti yani EPP'de olacaktır.

Toplantı sonunda kurumsal hafıza için Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü heyet üyelerinin katıldıkları her toplantı sonrasında toplantının içeriği ve sonucunu öğrenmeye yönelik hazırlanmış toplantı bilgi formlarını doldurmalarını ve kendilerine gönderilmelerini istemiştir. Bu formlar ilgili sayısı alınmış ön yazısı ile birlikte, çalışmada Ek-2/C’de belirtilmiştir

Milli heyet üyelerine görev yapacakları komiteler konusunda kısaca bilgi verilen toplantıda hangi komitede çalışmak istedikleri sorulmuş ve üyelere bu konuda seçim yapmaları istenmiştir. Bu komiteler, daha önce de belirtildiği gibi;

- Yasama ve yürütme komisyonu olan standing komite,
- Kurumsal komite dediğimiz ve siyasi denetimlerle ilgilenen institutional komite ,
- Sosyal uyum komitesi,
- Kültür ve eğitim komitesi ve
- Sürdürülebilir kalkınma komitesidir.

Verilen listeyi inceleyen üyeler görev alacakları komiteleri seçerken geçmiş deneyimlerini yansıtacakları alanları tercih etmişlerdir. Bu konudaki bilgi Ek-2/D’de verilmiştir. Her komitenin toplantı zamanları ve ilgili raporları Kongre Sekreterliği’nce üyelere gönderilecektir. Ancak şu da belirtilmiştir ki; her komisyon senede en az iki, en çok dört kere toplanabilmektedir. İsimler AYBYK’ya bildirilmekte ve toplantı tarihleri ve yeri Kongre tarafından doğrudan üyeye e-mail olarak gönderilmektedir. Toplantılar her seferinde başka ülkelerde gerçekleşmektedir. Toplantı talepleri ülkelere gelmektedir. Daha önce hiçbir toplantının gerçekleşmediği Türkiye talepte bulunmuştur. 2005 yılının Temmuz ayı içerisinde Denizli’de bir komisyon toplantısı gerçekleşecektir.

Türk milli heyet üyeleri diğer ilke delegeleri gibi AYBYK tarafından başka görevler ile de görevlendirilebilmektedirler. Bu görevler daha çok ülke denetimlerinde ya da ülke yerel/merkezi seçimlerinde raportörlük görevini içermektedir. Yine Ek-2/E'de Türk milli heyet üyelerimizden İstanbul Beyoğlu ilçesi meclis üyesi Ömür AYBAR'ın AYBYK'ca verilen görev onayı verilmiştir. Görev onayında Azerbaycan seçimlerine raportör olarak atandığı açıkça belirtilmektedir. Azerbaycan hakkında bilgilerin- hava durumu, ayrıntılı haritası, 2003 'de geçirdiği denetim raporu ve Kongre'nin tavsiye kararları-ekinde gönderilen görev onayı, AYBYK işleyişinde doğrudan web ortamında kişisel maile gönderilmektedir.

Milli heyet üyelerine AYBYK'nın diğer programlarına üye olup, istedikleri alanlarda çalışabilecekleri belirtilmiştir. Örneğin NADAS-Balkanlar Birliği-programında isterlerse görev alabileceklerdir.

Daha önce belirtildiği gibi bu çalışmada milli heyet üyeleri ile karşılıklı konuşma ve çalışma fırsatı bulunmuştur. Bu çalışmalarda söz konusu üyelerle soru kağıdı uygulaması yapılmıştır. Buradaki amaç AYBYK'nın çalışma sistemi irdelenirken yazılı literatürde bilgi eksikliği olan ve hiçbir yazınsal desteği olmayan bilgilere ulaşmaktır. Bu bilgiler ışığında heyet üyelerinin görev tanımları daha iyi anlaşılmasına çalışılmıştır. Çalışma evreninin küçüklüğü bu yönetime gitmede etkili olmuştur. Zira, çalışma evreninde bulunan kişi sayısı toplam onkidir. Üyelere toplam onaltı sorudan oluşan bir soru kağıdı gönderilmiş, bu soruların cevaplanması istenmiştir. Soru kağıtlarında bulunan soruları toplam oniki üyeden sekizinin cevaplandırmıştır. Cevaplanan bu sorularda sahip olunan algıyı ortaya koymak üzere üç bölümde sorulmuştur. İlk bölüm milli heyet üyelerinin konumlarına ilişkin sorulardır. İkinci bölümde Türkiye'de Kongre adına yürüttükleri çalışmaya ilişkin

görevleri ve görevlerinde yerine getirdikleri sorumluluklarını öğrenmek hedeflenmiştir. Gerek kongre sisteminde gerekse Türkiye bürokrasisinde yönlendirici bir kurumun varlığı ve bu kurumun yetki sınırlarını öğrenmeye yönelik sorular sorulmuştur. Üçüncü kısımda ise rollerine ilişkin algıları öğrenilmeye çalışılmıştır.

Soru kağıdının uygulandığı tarihlerde (heyet üyelikleri başladıktan yaklaşık bir sene sonrası) milli heyet üyelerinin üçü hastalık, vize işleminin gecikmesi gibi bazı sebeplerden dolayı henüz komite toplantılarına katılamamışlardır. Dolayısıyla gerek Kongre'nin işleyişi ile ilgili soruları, gerekse görev tanımlarının gerektirdiği sorumlulukları cevaplamaları mümkün olamamıştır. Ancak, diğer üyelerin görev tanımlarını genelde özümstedikleri görülmüştür.

Görev tanımının neleri kapsadığı sorusuna verilen cevaplarda farklı tanımlamalar kullanılmıştır. Nitekim bu doğru olandır. Milli heyet üyelerini her birinin görev tanımı farklı tanımlamaları içermektedir. Örneğin Sosyal Uyum Komitesi'nde görev alan bir heyet üyesi ile İstitusional Komitede görev alan üyenin görevleri farklıdır. Görev tanımlarındaki sorumlulukları henüz toplantılara katılamamış olan 2 üye cevaplandıramamıştır. Geri kalan 8 üyeden 6'sı sahip olduğu ve olacağı yükümlülüklerin bilincindedir.

Nitekim bu durum verilen görevin yerine getirilip getirilmemesinde de söz konusudur. Görevi yerine getirmemenin yaptırımını yoktur cevabı her kağıtta aynıdır. Seçilmişlerden oluşan Avrupa Konseyi üye ülke milli heyet üyeleri görevleri tercih hakkına sahiptir. Tüm görevlere aday olma özgürlüğü vardır. Yapılan seçim sonucunda seçilen kişiler görevleri üstlenmektedirler

Yukarıda bahsi geçen konuda oy haklarının olduğu ve bu hakkı sonuna kadar kullanacakları konusunda tüm heyet üyeleri hemfikir olmuşlardır. Tüm komisyon

üyeleri veya Genel Kurul sırasında tüm üye ülke delegeleri arasında oy kullanarak gerçekleştirildiği yazılan notlar arasındadır.

Milli heyet üyelerinin yabancı dilleri Kongre'nin seçim sistemine uygundur. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye ile ilgili kararlarına Türk milli heyetinin katılımlarının İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile görüşmelerde bulunarak ülke çıkarları, anayasa ve yerel yönetimler yasası gereğince saptanan konuların savunulduğu söylenmiştir. Heyet üyelerinden 3'ü tüm konularda etkin olmaya çalışma ya başladığı ve henüz Türkiye ile ilgili bir komisyonda görev almamış olmanın verdiği belirsizlik hakimdir.

Delege olarak Türkiye'den yönlendirici bir kurumun olup olmadığının anlaşılmaya çalışıldığı soruda istenilen bilgi İçişleri Bakanlığı yada Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün bu konudaki yönlendirici vazifesinin sınırlarını saptamaktır. Nitekim üyelerin çoğu "İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile paralel çalışılmaktadır"; ya da "bu kurumun yardımları alınmaktadır" gibi yanıtlar vermişlerdir. Bir üye ayrıca kendini geliştirmek için şahsi olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim görevlileri ve yurtdışı Avrupa Daimi Temsilciliği ile birlikte çalışmalar yürüttüğünü belirtmiştir.

Delege olarak AYBYK'da Türk milli heyetini yönlendiren bir kurumun varlığını araştıran sorunun amacı kurum içinde İçişleri Bakanlığı gibi prosedür uygulamaya yönelik yardım eden, karar süreçlerinde etkileşimde bulunan herhangi bir organın varlığını öğrenmektir. Ancak burada sorunun amacından öte sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bir milli heyet üyemizin bu konudaki cevabı hayli ilginçtir. Zira Kongre sekreteryasının yönlendirici bir organ olmaktan çok daha farklı bir görevi ortaya çıkmıştır. Kongre sekreteryası delegelerin görevlendirmelerinde tüm işi; yani

bilgi edinme ve raporlaştırma evresinde tüm işi üstlenmiş, delegelere sadece raporun altına imza atmak kalmıştır. Örneğin Türk delegesinin Azerbaycan seçimlerinde gözlemci olarak görevlendirilmesinde Sekreteryaya, seçimler ile ilgili tüm raporlamaları yapmış, gözlemcimize sadece bu raporları imzalamaları istenmiştir. Delege olmanın katkılarının sorulduğu soruyu 1 üye “kendi kişisel katkıları” olarak, 2 üye “diğer ülkeler ile ilişkiler geliştirmek” ya da “diğer ülke delegeleri ile iyi dostluklar kurmak” olarak cevaplanmıştır. “Teorik bilgilerin pratiğe dönüştürülmesi gerekir; bu yüzden katılım önemlidir” diyen heyet üyelerimiz yanında 4 ü tarafından şahsi katkısından çok Türkiye’yi temsil etme onuru ve gururu olarak cevaplanmıştır. Delege olmanın ülkemize olan katkılarının sorulduğu soruda ise milli heyet üyesi olarak “Avrupa Konseyi’nde değerlendirilen konuları bizzat kendi belediye meclislerine aktarma avantajı sağlayabilir” diyen heyet üyesi bir heyet üyesine karşın diğeri bu soruya “kişiler ve ülkeler arası ilişkiler tecrübelerini aktarımı” olarak yanıt vermişlerdir.

II. Türkiye Ve Anlaşmalar İlişkisi

Denetim söz konusu olduğunda Avrupalılar bu kavrama, genel olarak yerel yönetim özerkliği bağlamında yaklaşmışlardır. ¹⁴⁵Yerel yönetimin doğumunun ve gelişiminin izlendiği bu ülkelerde son iki yüzyıl boyunca bu alanda sağlanan gelişmeler, Avrupa Birliği sürecinde bağlayıcılığı olan metinler ve kesinlik arz eden belgelerle kurumlaştırılmıştır. Nitekim bu süreçte bu metinler ile yerel toplulukların hakları güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

Verilmiş değil, alınmış bir hak ve kazanım olan özerklik kavramı ise, şimdilerde, demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde

¹⁴⁵ Bekir Parlak, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, Ekim 2002, s. 68

geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir bağ ve ortak bir değer olarak önem kazanmıştır. Bu nedendir ki, Avrupa Konseyi, 1950'li tarihlerden bu yana yerel özerklik kavramını tanımlamak, açığa çıkarmak için çalışmıştır. Bu çalışmalar yerel özerkliğin bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ile ilgili metinlerde sık sık vurgulanmaya başlanmıştır. Bu durum ülkelerin yasal metinlerini de etkileme eğilimindedir.

Türkiye, 1988 yılında altına imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 3723 sayılı yasa ile 1992 yılında onaylayarak özerklik kavramını kendi metinlerine yerleştirmiştir. Bu anlaşmayı ilerleyen yıllarda değişik yasalar ile onaylanan diğer anlaşmalar izlemiştir. Bu çalışmada sadece AYBYK'nın Türkiye'nin de imzaladığı anlaşmalarına değinilecektir. Hemen belirtmelidir ki, uluslararası hukuk boyutu belirtilen ve iç hukuktaki etkileri daha önce incelenen ve uluslararası birer anlaşma niteliğinde olan söz konusu anlaşmaların derinliği bu çalışmanın konusu değildir. AYBYK'nın Türkiye için önemli olan anlaşmaları üzerinde daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

- **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Uluslar arası bir belge niteliğinde olan ve yerel demokrasi için önemli olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15 Ekim 1985 tarihinde üye devletlerin imzasına açılmıştır. Türkiye, Şartı, 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır. Yasa, 21 Mayıs 1991 gün ve 20877 sayılı Resmi Gazete'de; yasanın onay kararı ise 9 Aralık 1992 tarih ve 1364 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Buna göre Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 12. maddesinin 1 numaralı fıkrasına göre Türkiye kendini Şartın aşağıdaki maddelerine çekince koymuştur:¹⁴⁶

¹⁴⁶ <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG>

Madde 2,
Madde 3, 1. ve 2. paragraf
Madde 4, 1. , 2. ,3. ,4. ve 5. paragraf
Madde 5,
Madde 6, 2. Paragraf
Madde 7, 1. ve 2. Paragraf
Madde 8, 1. ve 2. paragraf
Madde 9, 1. ,2. ,3. ,5. ve 8. paragraflar
Madde 10, 1. paragraf
Madde 11

Bu belge, aynı zamanda özerklik kavramına getirdiği hukuki alt yapı ile de çok önemlidir. Zira Şartın 2. maddesinde yerel yönetim özerkliğinin anayasa tarafından kabul edilmesinden bahseder. Madde 3'te özerk yerel yönetimi açıklarken "...özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır..." demekle yerel hizmetleri yerine getirmede genel bir yetkiye sahip olmaları gerektiğini vurgulamıştır. Yine bu maddede "...yönetme hakkının doğrudan, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendine karşı yürütme organlarına sahip olabilen meclislerden oluşur.." denmiştir.

- **Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı**

AYBYK, 5 Haziran 1997 ve Kasım 1997 tarihinde Parlamenterler Meclisi tarafından "Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı" kabul edilmiştir. Ancak, Avrupa Konseyi'nin işleyişi gereği, bu metnin Bakanlar Komitesi'nce kabul edilmesi gerekmektedir. Bakanlar Komitesi, kendisine bağlı olarak çalışan yönlendirme komitelerinden biri olan Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi'ni

Kongre Şartını esas alarak konuyu incelemesi ve bir yasal metin hazırlaması için görevlendirmiştir.¹⁴⁷

- **Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi¹⁴⁸**

Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Türkiye tarafından 4 Şubat 1998 tarihinde imzalanmış ve 01.02. 2000 gün ve 4571 sayılı yasa ile onaylanmıştır: “*İşbu Sözleşme Türkiye'nin diplomatik ilişkileri bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edecektir.*” Sözleşme metni 10 Mayıs 2000 tarih ve 24045 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

- **Avrupa Peyzaj Sözleşmesi**

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi, 20. 10. 2000 tarihinde imzaya açılmış, 19 ülke tarafından imzalanan sözleşme henüz hiçbir ülke meclisi tarafından kabul edilmemiştir. Sözleşme, 10 ülke meclisinin onayından sonra yürürlüğe konacaktır. Türkiye anlaşmaya 20. 10. 2000 tarihinde imza koymuştur.¹⁴⁹

- **Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi**

Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, Şubat 1995 tarihinde imzaya açılmış ve Şubat 1998'de oniki üye ülkenin Sözleşmeyi kendi ülkelerinde uygulamaya koymaları ile yürürlüğe girmiştir. 40 ülke tarafından imzalanan Ulusal

¹⁴⁷ <http://www.conventions.coe.int/treaty/commun/queVoulezVous.asp?NT=122&CC=ENG> <<26. 07. 2004>>

¹⁴⁸ http://www.yerelnet.org/uluslararasi/avrupa_konsevi.php <<26. 07. 2004>>

¹⁴⁹ <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/176.php> <<21.07.2004 >>

Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, 33 ÷lkede uygulanmaktadır. Türkiye bu Sözleşmeyi imzalamamıştır.¹⁵⁰

- **Avrupa Bölgesel Ve Azınlık Dilleri Şartı**

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı, Kasım 1992'de imzaya açılmıştır. Şartın 5 ÷lkede uygulamaya konması ile Mart 1998'de yürürlüğe girmiştir. Bugüne kadar 24 ÷lke tarafından imzalanan Şart, 11 ÷lkede uygulanmaktadır. Türkiye bu Şartı imzalamamıştır.¹⁵¹

- **Avrupa Kentli Hakları Deklerasyonu**

Avrupa Kentsel Şartı AYBYK'da Mart 1992'de kabul edilmiştir. Şart diğerlerinden farklı olarak hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır.

- **Gençlerin Yerel Ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı**

Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin antlaşma niteliğine sahip olmayan şartlarındandır. Kongre'nin Mart 1992 toplantısında kabul edilmiştir. Türkiye bu metni henüz imzalamamıştır.

- **Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı**

Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı Kongrenin tavsiye niteliğindeki kararları arasında yer almaktadır. Taslağın Bölgeler Meclisi (Odası) tarafından tartışma ve tasdik tarihi 31 Mayıs 1995 ve Kongre Daimi Komitesi tarafından kabul edilme tarihi 1 Haziran 1995'tir.

¹⁵⁰ <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/176.php> <<21.07.2004 >>

¹⁵¹ <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/176.php> <<21.07.2004 >>

III. Türkiye'nin denetimi: 1997, 2001, 2005 adımları

Türkiye 1997, 2001 ve en son olarak da 2005 yılında AYBYK tarafından denetimler geçirmiştir. Her biri ayrı ülkeden görevlendirilen raportörler Kongre'ye geri dönüşün çabukluğunun sağlanması için denetim sonrasında hazırladıkları raporları Kongre Genel Kurulu'na sunmaktadırlar.

Türkiye için çok önem arz eden bu denetimlerden 1997 ve 2001 yılları denetim raporları kurumun resmi web sitesinde yayınlanmış; raportörlerin gözlemleri açıklanmıştır. 2005 yılı denetimi için ise çalışmaya hazırlık sırasında söz konusu rapor web sitesine yayınlanmamıştır. Söz konusu denetim raporu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce milli heyet üyelerine atılan e- mail vasıtasıyla alınmıştır. İngilizce versiyonun aktarıldığı denetim raporunun da bazı hususlara heyet üyelerimizin dikkati çekilmek istenmiştir. Aşağıda bu hususlara değinilecektir.

1- 1997 Yılı Denetimi ¹⁵²

AYBYK'nın Türkiye Yerel Yönetimler Reform Tasarısı'nı inceleyerek karara bağladığı 29 Nolu Tavsiye Kararı ¹⁵³ Kongre tarafından görüşülmüş ve 50 Nolu karar ile kabul edilmiştir.

1997 yılı denetiminde yerel ve bölgesel yönetimler için tasarlanan reformlar iyileşmeyi sağlamaya yardım edebilecek tasarımlardan oluşmaktadır. Nitekim raporun giriş bölümünde de yer alan "köyler yerel demokrasinin tabana yayılabilmesi için ilgili kapsamlı reformlara ihtiyaç bulunmaktadır" denmektedir. Bu amaçla, köylerin gruplandırılması veya çok sayıdaki küçük ünitenin birleştirilmesi düşünülebilir denmiştir. Böylece köylerin, birtakım temel hizmetlerin sunulmasında merkezi

¹⁵² 1997 yılı denetimi konusundaki yorumlamalar İçişleri Bakanlığı'nın söz konusu denetim hakkında Türk milli heyetine dağıtmış olduğu raporlardan ve çalışmada kullanılmak üzere tercümesi yapılan 1997 yılı denetim raporu esas alınarak yapılmıştır.

¹⁵³ Tez sonunda Ek-3/A'da tam metin verilmiştir.

yönetime veya il özel idarelerine başvurmaları gerekmeyecektir. Aslında köylerin mevcut hali, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok temel gereklerine aykırı bir görünüm sergilemektedir. Türkiye'nin, 1924 tarihinde çıkarılmış Köy Kanununda kapsamlı bir reform yapma niteliğinde değildir. Bu reformda değişiklik yapma gereklidir. Böylece köyden kente göç akımının ve köylerin yok olmasının önüne geçilmiş olacaktır.

Bazı yetkilerin vali ve kaymakamlara devri, hizmetin vatandaşa daha yakın olması anlamında olumlu bir gelişmedir denmiştir. Ancak burada bunun yeterli olmadığından da bahsedilmiştir. Yetki ve sorumlulukların doğrudan yerel yönetimlere devrinin daha doğru olacağı belirtilmiştir. Yerinden yönetimde bazı yetkilerin valilerde kalması gerekmektedir.

İl özel idareleri bugünkü yapısıyla, özellikle de başında vali bulunan bir kurum olarak, yerel demokrasinin tecelli ettiği bir yapıya sahip olmaktan uzaktır denmiştir. 'Merkezi idareye ait yetkilerin il özel idarelerine devri; merkezin bir ajanı olan valiye mi, yoksa demokratik usullerle seçilmiş meclise mi olacaktır?' sorusu denetimlerde sürekli gündemde tutulmaya çalışılmaktadır.

Belediye kurulması konusunda bütün köylerin belediye haline getirilmesi de değerlendirilmelidir denmiştir. Aslında bu madde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile aralarındaki yetki çatışmaları da dikkate alınarak, yeni büyükşehir kurulması gerektiğinde bunlara verilecek yetkilerin ilçelerden değil, merkezi idareden alınmasını sağlayacaktır. Bunun özerklik konusunda yerel yönetimleri rahatlatacağı düşünülebilir.

"Anayasa'nın 127. maddesinin değiştirilmesi gereklidir" denmiştir. Bu madde, yerel ve bölgesel yönetim ve hizmette yerellik ilkelerine uygun olarak ve

mümkünse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıfta bulunularak yapılmalıdır. Bu, Şart'ın 2. maddesinin de bir gereğidir. Nitekim Şart'ın 2. maddesi “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.” demektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen vesayet yetkisi de azaltılarak “hukukilik denetimi” ile sınırlanmalıdır denmiştir. Çünkü “Yerindelik” denetimi sadece merkezi idareden devredilmiş bir yetki varsa bununla ilgili olarak kullanılmalıdır.

Şart'ın 9. maddesinin de bir gereği olarak “mahalli idareler, serbestçe kullanabilecekleri yeterli miktardaki mali kaynaklara sahip kılınmalı ve bu durum, Anayasa güvencesi altına alınmalıdır” denmiştir. Mahalli idareler ayrıca kendi personeline sahip olmalı (madde 6), serbestçe birlik kurabilmeli (madde 10) ve gerektiğinde yargı yoluna gidebilmelidirler (madde 11).¹⁵⁴

Bütün bu ilkeler köyler, ilçeler ve illere kadar uygulanmalıdır tavsiyesi vardır. Eğer bir politika belirleyip uygulamak için köylerin çok küçük birimler olduğu düşünülüyorsa, yeterli büyüklükte ve demokratik altyapıya sahip birimler

¹⁵⁴ **YYÖŞ, md 9-** “1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. 2- yerel makamların mali kaynakları, anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. . . ”

YYÖŞ, md 6- “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. 2-Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.”

YYÖŞ, md 10-“1-Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. 2-Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. 3-Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. ”

YYÖŞ, md 11- “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayet sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. ”

oluşturulmalıdır. Bunun için ya ilçeler yerel yönetime dönüştürülmeli, veya mevcut yerel yönetimler arasındaki işbirliği imkanları artırılmalıdır denmiştir.

Şart'ın 9. maddesinin 5. paragrafına uygun olarak, mali denkleştirme esaslarının belirlenmesinin önemli olduğu görüşü vardır. Mali denkleştirme, yerel yönetimlerin hareket alanını daraltmamalı ve devredilen fonlar, belirli projelere tahsisli mahiyette olmamalıdır gibi bir ifade,. bu denkleştirme sisteminin kurulmadığı sürece, köyler, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri arasında halen mevcut olan dengesizliğin büyümesi ve farklı mahalli idare birimlerinin uyumlu bir şekilde gelişmesi mümkün olmayacaktır hükmünün doğmasına neden olmuştur.

Anayasa'nın 67. maddesindeki, silah altında olanların, askeri okul öğrencilerinin ve hükümlülerin oy kullanmalarının yasak olduğu belirtilmiştir. Üniversite öğretim üyeleri gibi bazı grupların ise seçimlerde aday olmalarını engelleyen başka kısıtlamaların bulunduğu farkına varmaları ve bu konuların gereksiz olduğu fikri hakimdir. Bu konu üniversitelerin özerkliği bakımından tartışılmalıdır ve önemlidir.

Raporda, bir başka tavsiye kararı olan Türkiye'de yaşayan yabancılara oy kullanma hakkının tanınmasından bahsedilmiştir. Buradan çıkartılan sonuç; 1997'de yürürlüğe girmiş olan Yabancıların Kamu Hayatına Katılması Avrupa Sözleşmesi'ne Türkiye'nin de taraf olmasıdır. Böylece Türkiye, başka Avrupa ülkelerinde yaşayan Türk vatandaşlarına tanınmış bulunan bu hakkı, mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde kendi ülkesinde uygulamış olacaktır. Ancak burada şöyle bir durum vardır: bu madde Türkiye'nin milli bütünlüğü konusunda soru işaretleri bırakacak kadar açık bir maddedir.

Azınlık nüfusun yoğun olarak yaşadığı bölgelerde, özel kültürel haklar ve dilini kullanma hakları tanınmalıdır ve bu konuda, iki dilin konuşulduğu bölgelere sahip olan Belçika, İtalya, İspanya veya İsviçre örnek alınabilir tavsiyesinde bulunulmuştur. Ancak, burada yine, hemen belirtilmelidir ki, bu ülkeler bölgeselleşmeyi hazmetmiş ülkelerdir. Bölgesel yasal hakları vardır.

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz. tavsiyesi Şart'ın 5. maddesine de aşağıdaki gibi yansımıştır. Bu konu gerçekten önemlidir.¹⁵⁵ Buradaki yerel topluluğun özelliklerinden bahsedilmemiştir.

Ülke egemenliğine zarar verilmeden, mahalli idarelerin sınırötesi işbirliğine imkan tanıyacak anayasal ya da yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenleme, Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi'ne uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında net bir yetki ve kaynak bölüşümü yapılmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkisi bulunmamalıdır. Bu konuda, Şart'ın 4. maddesinin 3. paragrafında ifade edilen "hizmette yerellik (subsidiyarite)" ilkesi esas alınmalıdır.¹⁵⁶

¹⁵⁵ **YYÖŞ, md 5-** "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz. "

¹⁵⁶ **YYÖŞ, md 4-** "3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır. "

Şart'ın 3. maddesinin 2. paragrafında belirtildiği üzere, bütün meclisler halk tarafından doğrudan ve serbestçe seçilmelidir.¹⁵⁷

2- 2001 Tarihli Danışma Raporu:

Raportörlerinin İsveç'ten Anders KNAPE ve İsviçre'den Hans- Ulrich STÖCKLING olan danışma raporu 1997 yılı 29 Nolu Tavsiye Raporunun sonuçlarının izlenmesine yöneliktir. Bu raporun ana amacı 29 Nolu Tavsiye Raporu'ndan sonra meydana gelen değişiklikleri izlemektir. Bu raporun bir diğer önemli konusu ise Güneydoğu Anadolu'daki belediye başkanlarının-Ağrı, Lice, Özalp, ve Şemdinli- görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili şikayetlerin incelenmesidir.

Raporda yine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin koyduğu çekincelere yer verilmiştir.

Anayasamızın 67 ve 127. maddelerinin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na uyum şekilde değiştirilmesiyle ilgili olarak herhangi bir ihtimalin yokluğu açıkça belirtilmelidir. Ekte ayrıntılı olarak danışma raporuna yer verilmiştir. Türkiye'de yerel ve bölgesel yönetimleri etkileyen yeni yasal değişikliklerin incelendiği raporda diğer taraftan merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında İçişleri Bakanlığınca gönderilen ve yetki bölüşümünü içeren değişikliği içeren taslak kararnamenin kabul edilip edilmediği; uygulanıp uygulanmadığı sorulmuştur. Bilindiği üzere Türkiye'de yerel yönetimleri etkileyen yasal değişiklikler mevcuttur. Nitekim, 23.07.2004

¹⁵⁷ **YYÖŞ, md 3-** "1- Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir. "

tarihinde Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun TBMM gündemindedir. Diğer taraftan Özel İdare ve Belediye Kanunları TBMM tarafından kabul edilmiş, ancak bu kanunun bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanlığına TBMM'ye iade edilmiştir.

29 nolu Tavsiye Kararına resmi cevap İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığı tarafından verilmiştir. İçişleri Bakanının yerel ve bölgesel yönetimlerin organlarını yada üyelerini geçici olarak görevden uzaklaştırılması ile ilgili Anayasanın 127/ 4 maddesindeki yetkisi , ki ideal yerel yönetim özerkliğini engellemektedir, hükmünün yürürlükte kalacağı söylenmiştir.

Muhalafat pertilerine bastırmak için 2000 yılında yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında yetkilerin paylaşımı ve hizmet ilişkileri ile ilgili çeşitli Kanunların değiştirilmesi ile ilgili taslak Kanun Hükmünde Kararnamenin çıkarılmasının lehimize olacağını savunan raportörlere verilen cevap KHK'nın hangi aşamada olduğudur. "KHK, 2000 yılı Ekim ayında yayınlanmıştır" denilse de esas sorgu KHK'nın alt maddesi olan ve Ocak 2001 de çıkması beklenen yerel önetimlerin gelirleri ile ilgili olan maddelerinin durumudur.

Merkezi hükümetin Belediye Kanunun, Büyükşehir Belediyesi Kanunun, İl Özel İdaresi Kanunun ve Yerel Yönetim Gelirleri ile ilgili kanunların dahil olduğu genel "görev dağılımı" nı yapıp yapmadığı denetlenirken, taslak KHK çıkartılmadığı belirtilmiştir. Devamı olan taslak yasa daha sonra yayınlandığı ve 2001 yılı Nisan ve Temmuz aylarında T.B.M.M.'ne sunulduğu belirtilmiştir. Bu taslak Kongrenin Kurumsal Komitesi tarafından 22 Kasım 2001'de yayınlanan Danışma Raporunun (CG/INST (8) 27) temel odak noktasıdır.

Ankara ve Diyarbakır'a 3- 7 Ekim 2001 tarihinde yapılan ziyaret sonunda Danışman Raporu hazırlanmıştır. Rapor, iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölüm genel olarak Türkiye'deki yerel demokrasiyle ilgili iken ikinci bölüm "Belediye Başkanlarının görevden uzaklaştırılması, görevden alınması ve düşürülmesi" ile ilgilidir. Raporun ikinci bölümü Dünya Birleşik Kentler Federasyonu (FMCU-Çevirici notu) tarafından Güneydoğuda Belediye Başkanlarının görevden uzaklaştırılmasını ve görevden çıkarılması ile ilgili yapılan şikâyetlere bir cevap olmuştur Rapor ilgili Anayasal ve yasal maddelerle ilgili bir seri eleştiri ve her dört görevden uzaklaştırma ve görevden çıkarma hakkında yorumları içermektedir.

Raportörler, Anayasa'da meydana gelecek değişikliğin olumlu olacağını savunmuşlardır. Yerel demokrasi için bu değişikliğin olması gerektiğini belirtmişlerdir. Ayrıca, Türkçe den başka dil kullanma üzerindeki kısıtlamalar kaldırıldığı belirtilmiştir. Yerel ve Bölgesel Yönetimler arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesini'nin onaylandığı da belirtilen raporda, yerel yönetim reformu yapmaya çok açık işaretlerin olduğu belirtilmiştir. Oldukça merkezi bir yapısının olduğu belirtilen Türkiye için şu ana kadar yasallaşan bir uygulamanın yokluğu belirtilmiştir.

Köy yönetimi ile ilgili değişiklikleri içeren Köy Yönetiminin Usul ve Esaslarını belirleyen 442 Sayılı Kanunun uygulamada herhangi bir değişiklik içermediğinin belirtildiği raporda ayrıca söz konusu raporun güncel hale getirilmesi için çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki paylarını, yerel ve ya bölgesel yönetimlere yeni gelir kaynaklarını, kaynak transferindeki mevcut

mekanizmaları irdeleyen rapor, bu konudaki yasaları istikrarının önemine dikkat çekmiştir.

3- 2004 Yılı Değerlendirmesi ¹⁵⁸

Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin iki raportörünün Türkiye'deki yerel ve bölgesel demokrasi üzerine hazırladıkları ilk rapor taslağı olan rapor 2004 Kasımında yapılan ilk ziyaretten sonra, 2005 Martta yapılacak ikinci ziyaretten önce normal uygulama olarak yayınlanmıştır. Raportörler, ikinci ziyaretten sonra raporlarının son şeklini hazırlayacaklar ve Kongre'nin Kurumsal Komitesine sunacaklardır.

Bu nedenle ilk rapor taslağı çok geçici niteliktedir. Birçok noktada Türkiye'deki yerel ve bölgesel demokrasi uygulamalarının. ve kanunlarının ifadelerini içermektedir ve ayrıca raportörlerce nihai şekli, ülkeye yapılan ikinci ziyaretin sonunda yazılacaktır. Raportörler rapor hakkında ve raporu sonuçlandırmada kendilerine yardımcı olabilecek her türlü yorum, eleştiri ve öneriyi ikinci ziyaret sırasında ve öncesinde memnuniyetle karşılamaktadırlar.

Ayrıca, raportörler bu taslak raporun gelecek için geçici olduğunu belirtilmişlerdir. Zira Mecliste 2004 yılında dört önemli yasa geçmiştir. Bunlardan Büyükşehir Belediyesi Kanunu yasalaşmıştır. Ancak üç diğer yasa (Belediyeler, Kamu Yönetimi ve İl Özel İdareleri ile ilgili) Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir ve bu raporun hazırlanması sırasında meclis süreci devam etmektedir. Bu nedenle raportörler özellikle birçok yönleri ile Türkiye'deki yasal çerçevenin tartışılmasında

¹⁵⁸ 2004 Yılı Denetlemesi henüz Taslak Rapor (Draft Report) halindedir Raportörler, Rapor üzerindeki son değişiklikler ile ilgili çalışmalarına devam ettiklerinden henüz Kongre'ye ulaştırmamışlardır. Dolayısıyla bilgiler Kongre resmi websayfasına tez yazım aşamasında yansımamıştır. Bu yüzden Rapor, çalışmaya konulamamıştır. Söz konusu rapordaki bigilere Türk Milli Heyeti ile yapılan görüşmelerden ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün Heyete göndermiş olduğu bilgi notundan ulaşılmıştır.

şüphelidir. Taslakta boşluklar vardır ve raportörler bunların Mart 2005'te doldurulmasını ummaktadırlar.

2004-2005 araştırması ve raporu için raportörler Türkiye'yi iki defa ziyaret etmişler, bu ziyaretlere Kongre'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Grubu Üyesi ve Danışmanı olarak İngiltere'den Prof. Cris Himsworth'da katılmıştır. İlk ziyaret 22-24 Kasım 2004'da Ankara ve İzmir'e ikincisi Mart 2005'de Ankara ve Trabzon'a yapılmıştır. Ziyaret programlarının detayı Ek:5'de verilmiştir.

2001 Raporunda belirtilen Türkiye'nin 1996'dan bu yana, Anayasal ve yasal reformlara taahhüdü, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı, çoğulcu demokrasinin gereklerine saygı ile ilgili olarak Parlamenterler Meclisinin (Asamble) izlenmesine tabi olması konusu, 2004 denetleminde yine gündeme gelmiştir. Zira, 28 Haziran 2001'de Parlamenterler Meclisi 1256 sayılı Çözüm (Resolution) ile bu konularda yapılan ilerlemeleri sevindirici bulan raportörler raporlarından sonra Parlamenterler Meclisi, 2004 Haziran'ında bir sonraki 1380 sayılı Türkiye'nin vatandaşlarının haklarının korunması ve demokratik kurumların güçlendirilmesi yanında yaptığı önemli ilerlemeleri içeren Çözüm'ü kabul etmiş, ancak farklı etnik grupların kültürel haklarının tanınmasına yönelik adımlar konusunda Türkiye'nin hala Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi yada Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Sözleşmesini onaylamamasının üzüntü verdiği belirtilmiştir.

Başka bir çözüm, Türkiye'nin yerelleşmeyi gerçekleştirmek için yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa standartlarında reforme etmek ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ve 1982 Anayasasının değiştirilmesi de dahil olmak üzere bir çok büyük değişiklik yapılması gerektiği kararı ile izlemesidir denmiştir. Bu

reformların bir parçası olarak ilk etapta gösterilen Türkiye'nin Güneydoğusu dikkat çelicidir. Bu bölgedeki bazı az gelişmiş bölgeleri desteklemek için Türkiye'nin kaynaklarını yeniden dağıtılmasını önermişlerdir.

Giriş bölümünde 1997 ve 2001 yılları denetim ve raporlarının tekrar gözden geçirildiği Rapor, incelendiğinde bazı kritik noktalar gözümüze çarpmaktadır. 2841 veya 3215 sayılı Belediye Kanunlarının ilgili hükümleri gibi. İl Özel İdaresinde Devletin atadığı vali (ayrıca ilçelerde Kaymakam), doğrudan seçilmiş İl Genel Meclisi ve bunun İl Daimi Encümeni ile birleşmiştir ve Vali başkanlık etmektedir. Yine bu konudaki hassasiyet belirtilmiştir. Belediyelerde, Belediye Başkanı, Belediye Meclisi gibi 5 yıllık dönem için doğrudan seçildiğine dikkat çekilmiş,, Belediye Başkanı hem seçilmişlerden hem de atanmışlardan oluşan belediye encümenine başkanlık eder denmiştir.

Yönetimlerin finansmanı “yerel kaynaklar, paylar ve merkezi hükümet transferlerinin birleşmesinden oluşur” yaklaşımı vardır. Köylere yine dikkat çekilmiş ve belediyelerin % 80'ni oluşturan nüfusu 10.000'nin altındaki belediyelerin Yerel öz gelirleri önemli büyüklükte olmadığına değinilmiştir Daha büyük belediyelerde gelirlerin yaklaşık % 50'ye kadar olan kısmı yerel yergilerden (Emlak Vergisi, Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi dahil) ve ücretlerden ve bazılarında Belediye Emlak Gelirlerinden oluşmaktadır ve önemlidir. İl Özel idareleri tamamen Merkezi Fonlara bağlı gibidir Buradan anlaşılmaktadır ki, yasal düzenlemeler yapılmış olsa bile, belediyeler arasında etkili bir tahsisat eşitleme sistemi yoktur.

Merkezi hükümetin görevleri adalet, savunma, güvenlik, bilgi dış ilişkiler, kamu finansı, dış ticaret, hazine, gümrük, ulusal (sosyo-ekonomik) planlama, milli

eğitim, din hizmetleri, sosyal güvenlik, tapu, nüfus sayımı dini vakıflar, sivil savunma ve afet yönetimi ulusal düzeyde yürütülmesi gereken hizmetleri de içererek sayılmıştır. Diğer tüm hizmetler yerel düzeydeki yönetimlere, belediyelere, il özel idarelerine ve köylere verilmiştir. Bu görevlerin tanımlarına dikkat edilmelidir.

Yerel yönetimlerin görevlerini Anayasanın idarenin bütünlüğü ilkesine, yasal prosedüre, sosyal ve ekonomik kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine ve objektif performans kriterlerine uygun olarak yürütülmesi gerekir. Merkezi hükümet yerel yönetimlerin görev alanına giren konularda teşkilat kurması veya harcama yapması özellikle yasaklanmıştır. Yerel yönetim görevleri ile ilgili gelir kaynaklarına sahip olacaktır denmiştir.

Dış denetimin Sayıştayca yapılacağını belirtmişlerdir. Bu modeli daha esnek bulmuşlardır. Bu kanunun daha sonra 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiğinden de bahsedilmiştir.

Kamu Hizmetleri Temel Kanun'unu gözden geçirmek gereklidir.

SONUÇ

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyi içinde yerel ve bölgesel yönetimlerden sorumlu danışman bir organdır ve görülüyor ki bu sorumluluğu birimleri ve çıkardığı düzenlemeler ile iyi bir şekilde yerine getirmektedir.

Türkiye için önemi ve değeri yeterince bilinmeyen Kongre hakkında basılı iki adet Türkçe kaynak olması bu tezin hazırlanmasında etkili olmuştur. Ancak, denilebilir ki, Kongre'nin öneminin ve gerek yerelleşme gerekse bölgeselleşme terimlerine kattığı işlevsel sorumluluğun araştırılması da özümsemiştir.

Kongre, herşeyden önce yerel ve bölgesel işbirliğinde çok önemli bir konuma sahiptir. Kongre, kurduğu iletişim sistemleri ve programları ile işbirliğini arttıracak her türlü girişimde bulunmaktadır. Bu iletişim, yerel ve bölgesel alanlar arası bilgi akışının sağlanmasında ciddi önem arz etmektedir. Zira, düzgün ve sürekli bilgi bu yüzyılımızda bile ulaşılması zor bir değerdir ve önemlidir. Kongre, yerel ve bölgesel yönetimler iletişim ağlarıyla bu bilgilere en doğru ve en güncel olarak ulaşmaktadır. Türkiye, bu iletişim sisteminde yerini almaya Türkiye Belediyecilik Derneği'nin çalışmaları ile çabalamaktadır. Ancak, bu bilgi akış sistemini kurmada geç kalınmıştır ve bu tip örgütlere destek arttırılmalıdır.

Kongre, benzer amaçlara sahip Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi'nden daha etkili konumdadır. Kongre'nin amacı ve işlevi incelenirken anlaşılmıştır ki, bu özellikteki kurum ve kuruluşların politikalarını çok iyi değerlendirmek gerekir. Herhangi bir yanlış anlaşılmaya meydan vermeyecek kadar titiz Kurucu Kararlar, Kurucu Şartlar ve İçtüzükler ile hazırlanmış iç düzenlemeler ile kurulan sistemleri iyi

özümsemek gereklidir. Son zamanların kavramlarını da iyi özümsemek gereklidir. Zira bu sistemler bu kavramlar üzerine inşaa edilmiştir.

Çalışmada bu kavramlar anlaşılmaya çalışılmıştır. Kongre İçtüzüğü nedir?, Ne gibi şartlarda kabul edilir? Kongre Şartı kendi mekanizmasında nasıl işler? Kongre'nin yerel yönetimler üzerindeki etkisi kendi örgütlenmesi kadar dikkat çekicidir. Örgütlenme modelini uluslararası örgüt modeli ilişkilendirilirken görülmüştür ki, sistemler uluslararası hukukun temelleri üzerine inşa edilmiştir.

Bu gün, uluslararası alanda hükümetleri bağlayıcı, yükümlülük doğuran sözleşmeler yapılmakta, bu sözleşmeler her devlette farklı uygulamalarda gözüke de iç hukuk sistemlerine sindirilmektedir. 'Küresel hukuk' adı verilen çalışma alanı her geçen gün kendine yeni savunucular ve uygulayıcılar bulmaktadır. Bunun yanında birçok uluslararası anlaşma gibi Milletler Cemiyeti antlaşması da 'Uluslararası işbirliğini geliştirmek ve uluslararası barış ve güvenliği sağlamak' olduğunu belirtmekle başlamaktadır. Burada ilişkilendirilecek nokta uluslararası örgütlerin sağlam bir hukuk altyapısı oluşturarak uluslararası ilişkilerde, politikalarda çok önemli faktörleri olduğudur.Örneğin, Türkiye, AYBYK nezdinde geliştirilen, Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesine taraf olarak, Avrupa ülkeleriyle sadece devletler düzeyinde değil, yerel yönetimler düzeyinde de işbirliği oluşturmanın temellerini atmıştır.Yerel yönetimlerimize yeni fırsatlar sunan bu sözleşme ile bir taraftan komşu ülkelerle ortak çözümler üretebilecekler; diğer taraftan uluslar arası barışa ve yakınlaşmaya katkıda bulunabileceklerdir. ¹⁵⁹

Çalışmada şöyle bir gerçeklik farkedilmiştir:Gerçek bir Avrupa anayasasını temellendiren üye ülkelerdeki mevzuat değişikliklerinin ulus-üstü örgütlenmeler ile

¹⁵⁹ Yusuf Erbay, Zerrin Yener, " Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım, ÇYY, Cilt:7, Sayı 2, Nisan 1998, Ankara, s.20

sürekli söylemde tutulmaktadır. “Türkiye bu konuda ya ilgili yasal düzenlemeleri yapıp bu konumdaki yerini almalıdır; ya da bu söylemlerden vazgeçmelidir” denmektedir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ülkeler imzalattığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında çeşitli bağlayıcılıklar ile hükümetleri denetlemektedir. Nitekim, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi denetlemeleri (monitoring) Avrupa Birliği’nde olduğu gibi her yıl devam etmektedir. Türkiye son denetlemesini sonbahar 2004 de geçirmiştir. Esasında Şart, uygulayabilen ülkeler için çok da fayda doğuracağından emin olunan bir yaklaşımdadır.

Buaradan yola çıkarak, bir uluslararası örgüt olan AYBYK’nın yerel ve bölgesel yönetim modellerinin ortaya konulması için üzerinde durduğu konuları iyi tespit etmek gereklidir. Bu konuları, herbirinin yeni birer terimsel yaklaşımı olan kavramlarda görmek mümkündür. Yerelleşme, bölgeselleşme, bölgesel ve yerel kalkınma, sübzidiyarite, ulus ve ulus-altı kurumlar gibi kavramları AYBYK ile birlikte bu evrende olan uluslararası kurumların çalıştığı gerçeği vardır. Bunu takiben gelişen olay Avrupa’da son yirmi yıldır kendi politiklarına sızan bu kavramlar üzerine kafa yoran devletler ve hükümetlerin ulus-üstü örgütlenmeler ile iyi geçinir olmuşlardır. “Hizmeti her zaman yerelleştirmek gerekmez, bazen bölgeselleşme de gereklidir” söyleminden yola çıkılarak etken ve verimli bölgeler yaratılmaya çalışılmaktadır. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi’nin bu yönde çalışmaları ülkeleri hızla bu kavramları incelemeye, giriş bölümünde değinildiği gibi demokrasilerde tartışmaya ve daha da önemlisi bir an evvel sindirmeye çağırmaktadır. Bavyera ve Katalanya gibi Avrupa Bölgelerinin yarışmaya başladığı bir dönemde, bu yarış Avrupa Birliği fonlarından sağlanacak katkı ile de hızlanmaktadır.

Türkiye, kendi ilkelerine göre yerinden yönetim avantajlarını sindirmeye başlamıştır. Ancak hala Avrupa'nın desteğini alacak bir çerçevede bölgesel kalkınma politikalarını ya da stratejilerini ortaya koyamamıştır. Gerek ülkesel kalkınma, gerekse bu konuda stratejiler geliştirmede aşağıda belirtilen açık fikirler öne sürülmelidir.¹⁶⁰

a- Gerek ulusal, gerekse ulus- altı (bölgesel) kurumların bütünleyici rolleri.

b- (a) şıkkı uyarınca bir rol üstlenmek durumunda kalan her kurumun yetkileri ve bu yetkilerdeki sorumlulukları.

c- Mekansal çerçeve.

d- Ülkesel kalkınma için belirlenen ulusal stratejide belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanılacak çeşitli araçlar.

Bu tür stratejiler belirleme ve bu stratejiler doğrultusunda uygulanacak politikalar etkin bir işleyişi gerekli kılmaktadır. Yani, bu politikalar sayesinde üstesinden gelebilecek sorunlara daha yakın olmak, kalkınmaya fayda sağlayacak plan ve proje oluşturmak mümkündür. Bu memnuniyet gerek Avrupa Konseyi, gerekse Avrupa Birliği nezdinde kendilerine düşen yol gösterici görevini azaltmayı, yerindelik kavramını daha fazla kullanırmayı amaçlamaktadır. Ancak burada hemen belirtilmelidir ki, bu kurumlar, kalkınma ile ilgili tüm görevlerin dağıtılmasından yanadırlar. Devletler bu yandaşlığı kendi ilkelerine göre düzelemektedirler. Ulusal politikalarda bu yandaşlığın izlerini görmek mümkündür. Zira, hali hazırda Avrupa Birliği fonlarının dağılımının ve kullanımının en üst seviyede olması için yerel ve bölgesel özellikler hesaba katılmaktadır.

¹⁶⁰ Korel Göymen, "AB Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Yönetişim", **Pendik Belediyesi Yayınları**, Kelebek Matbaacılık, İstanbul, 2004, s.32

Türkiye bu yapısal fonların etkin kullanımını gerektiren ekonomik istikrarı, mekansal ve çevresel dengeyi söz konusu kurumlarca tutturamamıştır. Bir başka deyişle, fonların etkin kullanımındaki yerinden yönetim ve yetki aktarımını destekleyici politikalar güdememiştir. Ulusal sorumlulukların ulus-altı düzeylere aktarılması anlamına gelen yerinden yönetim ilkesini uygulayamamıştır.

Bölgesel kalkınma ve yerinden yönetim ilkelerini şiddetle savunan AYBYK, Türkiye'nin üyeliğinin devamında bu ilkelere uyulmasını istemektedir. Bu istağını Kongre, 1996 tarihinde ve 31 nolu kararı ve daha sonra Bakanlar Komitesinin 2000 tarih ve 1 nolu kararı ile AYBYK, Avrupa Konseyine üye devletlerde yerel ve bölgesel demokrasilerin durumu hakkında Sistemik Monitoring (İzleme) raporları ile gerçekleştirmektedir. 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve 1997 kongre tarafından taslağı hazırlanan Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartının prensiplerinin ve standartlarının ışığı altında yapılmaktadır ve önerilerde bu Şarta göre formüle edilmektedir. Bu güne kadar 36 ülke araştırılmıştır. Bu araştırmanın normal prosedürü bir raportörler takımı tarafından yada Kongrenin veya Odaların Kurumsal Komiteleri tarafından atanan raportörlerce yapılmasıdır. Bilindiği gibi raporlar, odanın genel oturumunda yada öneri yapılan odada görüş ve tavsiyeler yapılmaktadır.

Çalışmada 1997, 2001 ve 2004 Türkiye inceleme ve raporları incelenmiştir. Çözümlerin dayandığı raporların ortak noktası, Türkiye'deki yerel ve bölgesel demokrasinin zayıflığı ile ilgili bölümlerdir. Raportörler, Türkiye'nin oldukça merkezleşmiş bir devlet olduğu, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde güçlü vesayet yetkisi olduğu, birçok alanda devletin atanmış görevlilerinin yerel olarak seçilmiş temsilcilerden açıkça daha fazla gücü olduğu yorumlarını yapmışlardır.

Raportörlerle ayrıca yerel seçilmiş kişilerin ve belediye başkanlarının İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılmasını ve görevden alınmasını araştırmış ve bir Anayasa değişikliği yapılması konusundaki Kongre Tavsiyelerini desteklemiştir

Raporlarda Türk Hükümetinin reform yapma niyetini destekleyen bir anlayış hakimdir. TBMM'ne sunulan yasal reformlara çok fazla vurgu yapıldığının göz önüne alınması gerektiğine inanmaktadırlar. Ancak son dönemde çıkan 9 Temmuz 2004 tarihli ve 5215 sayılı Belediye Kanunu gibi şu ana kadar çıkmış olan yasa ve uygulamaların çabu değişebileceği yönündedir. Bugüne kadar Kongre'nin daha önceki raporlarında tanımlanan Türkiye'deki yerel yönetim sistemin reforme etmek için çok az şey yapıldığı belirtilmektedir.

Gerçekleşen denetimlerin sonucu raporlarda yasal reform programlarının nihai sonucu ve uygulamaya etkisi önemli yer tutmaktadır. Özellikle 1997 yılı 29 sayılı tavsiye kararındaki beklentilerin halen devam ettiği bir gerçektir. Avrupa Şartında bulunan ve bu çalışmada sürekli tekrarlanan; daha doğrusu yerel ve bölgesel özerklik konusunun dayanakları olan talepleri 2004 denetleme raporu sonunda bile görmek mümkündür.

Talepler, genelde kavramların arkasındaki anlamaya yöneliktir. Örneğin 'özerk yerel yönetim kapsamı' kavramında talepedilen bu kavramın kapsamının genişliğinin daraltılmasıdır. Ya da örneğin 'uygun idari yapı ve kaynaklar' kavramından talep edilen özellikle "liyakat ve yeteneği göre yüksek nitelikli eleman istihdamına izin" garantisinin olmadığı ve bu konuda devletin önlem alması gerektiği gerçeği yatmaktadır. 'Yerel yönetimlerin maddi kaynakları' kavramına ise genl olarak Türkiye'deki yerel özerkliğin çok önemli bir problemi olarak bakılmaktadır. 2004 yılındaki yasal düzenlemelerin ilk belirtisi kurumsal değişiklik üzerine

olmasına rağmen halan yerel finans üzerine taslak yayınlanmaması bu savlarını güçlendirmektedir.

Türkiye'nin yerelleşmeyi gerçekleştirmek için yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa standartlarında reforme etmek ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uymak için, 1982 Anayasasının değiştirilmesi de dahil olmak üzere bir çok büyük değişiklik yapılması gerektiği karardır. Kararlarda, bu reformların bir parçası olarak Türkiye, özellikle Türkiye'nin Güneydoğusunda az gelişmiş belli bölgelerini desteklemek (telafi etmek) için kaynaklar yeniden dağıtılmalı, gerekli kurumsal ve insan kaynağı verilmelidir savı vardır.

“Modern Türkiye'nin gelişmesini etkileyen son olaylar içinde potansiyel olarak en önemli olanı 17 Aralık 2004'de Avrupa Birliği Hükümet Başkanlarının Türkiye'nin Birliğe Katılımı için Türkiye ile görüşmeleri başlamasının resmi olarak kabulü ile ilgili karardır” denmektedir. Bu kararın önemi, Türk milletinin sosyal ve siyasi tartışmalarının Avrupa Birliğine katılım üzerine yoğunlaşmasından geri kalmasıdır şeklinde düşünülebilmektedir

Kongre'nin müspet yaklaşımları da vardır. 1996 'dan bu yana Türkiye, Anayasal ve yasal reformlara taahhüdü, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı, çoğulcu demokrasinin gereklerine saygı ile ilgili olarak Parlamenterler Meclisinin (Asamble) izlenmesine tabidir (konudur). 28 Haziran 2001'de Parlamenterler Meclisi 1256 sayılı Çözüm (Rosolution) ile bu konularda yapılan ilerlemeleri sevindirici bulmuş, 2004 Haziran'ında bir sonraki 1380 sayılı Çözüm'ü kabul etmiştir. Çözüm Türkiye'nin vatandaşlarının haklarının korunması ve demokratik kurumların güçlendirilmesi yanında yaptığı önemli ilerlemeleri yazmıştır. Tüm bunlara rağmen farklı etnik grupların kültürel haklarının tanınmasına yönelik adımlar konusunda

Parlamenteerler Meclisi, Türkiye hala Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi yada Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Sözleşmesini onaylamadığı için üzüntülerini belirtmiştir..

Türkiye AYBYK'ya ilk günden beri temsilci göndermektedir. Türk Milli Heyeti iki yıllık programlar dahilinde Kongre'de Türkiye'yi temsil etmektedirler. Çalışmada yazınsal desteği bulunmayan bilgilere ulaşmada Türk Milli Heyeti ile yapılan görüşmeler ışık tutmuştur. Tüm bu çalışmadan çıkartılan sonuç; lkemizin Kongre'de her geçen gün daha fazla temsil edilmesi gerekliliğidir. Nitekim, Türk Milli Heyeti çok önemli bir görev üstlenmiş bulunmaktadır.

EK:1- Türk Milli Heyeti İle Yapılan Çalışma - Soru Kağıdı Uygulaması

1. Mesleğiniz nedir?.....
2. Bildiğiniz yabancı diller hangileridir?
- - - -
3. a-) Avrupa Konseyi delegesi olarak nasıl görevlendirildiniz?
.....
b-) Herhangi bir atama onayınız var mı? Varsa açıkla mısınız?
 Hayır yok Evet var
4. Hangi tarihler arası görevlendirildiniz?
.....
5. Avrupa Konseyindeki göreviniz?
.....
6. Bu görev tanımını neleri kapsamaktadır?
.....
.....
7. Konsey içerisinde hangi birimlerde görevlisiniz?
.....
8. Hangi yükümlülükler sizi bağlamaktadır?
.....
9. Konsey komisyonlarında alınan kararlara katılımınızın prosedürü var mı? Varsa nedir?
 Hayır yok Evet var
.....
10. Verilen görevi yerine getirmemenin bir yaptırımını var mı? Varsa nedir?
 Hayır yok Evet var
.....
11. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye ile ilgili kararlarına katılımınız ne ölçüde?
.....
12. Bu konuda oy kullanma hakkınız var mı?
.....
13. Delege olmanın size olan katkıları nelerdir?
.....
14. Delege olmanızın ülkeye katkıları nelerdir?
.....

15. Delege olarak Türkiye’de sizi yönlendiren kurumsal bir yapı var mı? Yoksa bu açığı nasıl kapatıyorsunuz?

Evet var Hayır yok.....

16. Delege olarak AYBYK’da sizi yönlendiren kurumsal bir birim var mı? Varsa açıklayınız.

Hayır yok Evet var

.....

EK:2-AYBYK ve Türkiye	<u>Sayfa</u>
A- İçişleri Bakanlığı Görev Atama Onayı	125
B- Politik Grup Bilgi Formu	126
C- Toplantı Bilgi Formu	127-128
D- Türk Milli Heyet Üyesinin AYBYK'ca Görevlendirme Onayı	129
E- Türk Milli Heyet Üyelerinin Komitelere Dağılımı	130

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü


SAYI :B050Mah076000/
KONU: Avrupa Konseyi YBYK'ne katılacak
Milli Heyet Üyelerimiz

19 / 7 / 2004

BAKANLIK MAKAMINA

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde (YBYK) Türkiye'yi temsil edecek olan Yerel ve Bölgesel Meclis heyetleri, her iki meclis için ayrı ayrı altı asil, altı yedek üye olmak üzere; Bakanlık Makamının 31.03.1994 tarih ve 123 sayılı yazılılarıyla uygulamaya konulan ve YBYK Şart'ının 2. Maddesindeki kriterlere uygun olan üye tesbit esasları doğrultusunda hazırlanmış olup, listeleri ekte sunulmaktadır.

İki yıllık dönemler halinde çalışacak olan kongre nezdinde, ülkemizi 2004/2005 dönemi için temsil edecek milli heyetin, ekte gerekli bilgileri sunulan kişilerden 12 asil ve 12 yedek üye şeklinde oluşmasını müsaadelerinize arz ederim.


Kayhan KAVAS
Genel Müdür

Uygun görüşle arz ederim.

19 / 07 / 2004

Zekeriya ŞARBAK

Müsteşar Yardımcısı V.

Uygun görüşle arz ederim.

19 / 7 / 2004

Şahabettin HARPUZ

Vali

Müsteşar V.

OLUR

19 / 7 / 2004

Abdülkadir AKSU

Bakan

19 / 7 / 2004 UZM.

19 / 7 / 2004 DAL.BŞK.

19 / 7 / 2004 GN.MD.YARD.

N.ÖZTÜRK

A.S.KURNAZ

N.ÇAKMAK

AFFILIATION TO THE CLRAE POLITICAL GROUPS /
AFFILIATION AUX GROUPES POLITIQUES DU CPLRE

to be completed by **all new** Representatives and Substitutes of the Congress/
à compléter par **tous les nouveaux** Représentants et Suppléants au Congrès

NAME/NOM First name/Prénom

Address/Adresse

TOWN/VILLE Postal code/Code postal

Country/Pays

confirms his/her membership of the following **CLRAE Political Group** (one choice only)/
confirme son adhésion au **Groupe politique du CPLRE** ci-après (une seule adhésion possible):

- Socialist Group / Groupe Socialiste (**SOC**)
- European People's Party – Christian Democrats (**EPP/CD**)/
Groupe du Parti Populaire Européen/Démocrates Chrétiens (**PPE/DC**)
- Independent and Liberal Democrat Group (**ILDG**)/
Groupe Indépendant, Libéral et Démocratique (**GILD**)

prefers not to belong to any of these Groups/N'adhère à aucun de ces Groupes

Date :

Signature :

1 If you ticked case 1 (SOC), please return this form by fax to/
Si vous avez coché la case 1 (SOC), retournez ce formulaire par fax à:
Stefania KRUGER – Secrétariat du Groupe Socialiste - Conseil de l'Europe -
67075 STRASBOURG Cedex - France
Fax +33 3 88 41 27 75 // Tel +33 3 88 41 36 81 // e-mail : stefania.kruger@coe.int

2 If you ticked case 2 (EPP/CD), please return this form by fax to/
Si vous avez coché la case 2 (PPE/DC), retournez ce formulaire par fax à:
Dr Andreas GREITER – Magistrat Innsbruck – Leiter der Stabstelle Bürgermeister -
Maria-Theresien-Strasse 18 – 6010 INNSBRUCK – Austria/Autriche
Fax +43 512 5360 3312// Tel +43 512 5360 1706 // e-mail : a.greiter@magibk.at

3 If you ticked case 3 (ILDG), please return this form by fax to/
Si vous avez coché la case 3 (GILD), retournez ce formulaire par fax à:
François PAOUR – La Verrie – 01600 SAINT-BERNARD - France
Fax +33 4 74 00 61 61 // Tel +33 4 74 00 60 60 // e-mail : francois.paour@worldonline.fr

4 If you ticked case 4 (no Group), please return this form by fax to/
Si vous avez coché la case 4 (aucun Groupe), retournez ce formulaire par fax à:
Marie-Aude L'HYVER-YESOU – Conseil de l'Europe - Secrétariat du CPLRE
Fax +33 3 88 41 37 47/27 51 // e-mail : linette.taesch@coe.int

In all cases, please return a copy of this Form to the attention of Marie-Aude L'HYVER-YESOU
Dans tous les cas, veuillez envoyer copie de ce Formulaire à Marie-Aude L'HYVER-YESOU
--> Fax +33 3 88 41 37 47/27 51 e-mail : linette.taesch@coe.int


T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

SAYI :B050MAH076000/4359
KONU:

7-19/ 2004

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Türk Heyetinde bulunan üyelerin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ndeki faaliyetlerinin, ulusal hedef ve hassasiyetlerimizle uyumlu olarak ve bu alanda görev yapan kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon içinde yürütülmesi gereği açıktır. Bu çerçevede, Türk heyeti üyelerinin katıldıkları toplantılar ve yaptıkları çalışmalar hakkında gerek Bakanlığımızı, gerekse Dışişleri Bakanlığını bilgilendirmelerinde zaruret bulunmaktadır.

Bu nedenle, Heyet üyelerimizin katıldıkları her toplantının sonucunda, ekte örneği sunulan formu doldurularak istenilen bilgileri Bakanlığımıza göndermeleri hususunda gerekli hassasiyeti göstermelerini rica ederim.


Kayhan KAVAS
Bakan a.
Genel Müdür

Eki: 1 ad. Form.

DAĞITIM :
YBYK Üyelerine

TOPLANTI BİLGİ FORMU

1.TOPLANTIYI DÜZENLEYEN
ÜLKE, KURUM VEYA KURULUŞ:

2-TOPLANTININ YERİ,
TARİHİ VE SÜRESİ:

3-TOPLANTININ KATILIMCILARI:
(Türkiye temsilcilerinin kurumu,
adı soyadı ve unvanı)

4-TOPLANTIDA GÖRÜŞÜLEN
KONULAR (*):

5-SONUÇ:

ADI SOYADI,
UNVANI VE
İMZA

(* Toplantıda görüşülen konular ve varsa bu konulara ilişkin doküman ve görüşme tutanakları bu forma eklenebilir.

-----Özgün İletim-----

Kimden: ALARCON-I-JIMENEZ Oscar [mailto:Oscar.ALARCON@coe.int]

Gönderilmiş: Per 09.12.2004 11:00

Kime: 'Gelder W.T. v'; 'cz@blueyonder.co.uk'; Ömür AYBAR; 'Brith Faldt'; 'Association of Local Councils'; 'sean obrien'; 'segretariato@aiccre.it'; 'jc.frecon@wanadoo.fr'; 'nazirm@walsall.gov.uk'

Bilgi: CAGNOLATI Antonella; WEISSHAUPT Delphine; LINDBERG Mats; Mein@coe-baku.org

Konu: Information Members- Election Observation Mission Azerbaijan

Dear Members,

Please find below some information documents you should read for this Election Observation Mission to Azerbaijan.

Please note that these documents are necessary for the good development of the mission. Please also note that the Congress Secretariat will NOT distribute these documents on the field. Therefore, please take a copy with you.

- Azerbaijan Map
 - Statement by Mr Mamedov, Minister of Justice of AZ
 - Congress Recommendation 126(2003)
 - Congress Report on local and regional democracy in Azerbaijan, 2003.
 - PACE Report: Implementation of Resolution 1358 (2004) on the functioning of democratic institutions in Azerbaijan
 - PACE Resolution 1358 (2004)
 - European Parliament Declaration
 - Weather in Azerbaijan :
- <http://www.centreurope.org/azerbaijan/azerbaijan-weather.htm>
<<http://www.centreurope.org/azerbaijan/azerbaijan-weather.htm>>

Please, find below some practical information concerning:

A) Money and Cash Machine. it should be noted that in Azerbaijan you can pay in Euros, US Dollars(\$ and in the local currency. There is not difficult to find a Cash Machine in Baku. Although in SAS Hotel in Baku you can pay with credit card, please note that in the Regions where you will be deployed (for the period of 2 nights) it is NOT overspread the use of international Visa card.

B) communication: remember that it is important for the teams to stay in contact. The mobile phone coverage in Azerbaijan is reasonably good although there ar some "white spots". Please send me back as soon as possible your mobile number that you will use in Azerbaijan.

C) Visa: you will be informed in the following days

D) Hotel reservation: you will be informed in the following days

E) Accreditation: you will receive your accreditation from the Secretariat once you will arrive to the Hotel.

Please, do not hesitate to contact me should you require any further information.

Thanking you in advance for your co-operation,
Best regards,

Oscar Alarcón.

Chers Membres.

AVRUPA KONSEYİ
YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ

TÜRK MİLLİ HEYET ÜYELERİNİN KOMİTELERE DAĞILIMI				
STANDING KOMİTE	İNSTITÜSİYONEL KOMİTE	KÜLTÜR VE EĞİTİM	SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA	SOSYAL UYUM
YEREL	YEREL	YEREL	YEREL	YEREL
BÖLGESEL A YAVUZ MİLDON Y ADNAN GÜLERMAN Y KAYA MUTLU	BÖLGESEL A NİHAT ZEYBEKCI Y YUSUF ZİYA YILMAZ Y GAYE DOĞANOĞLU A ADEM ESEN Y MENDERES TÜREL Y ATEŞ ÜNALERZEN	BÖLGESEL A NURİAYDOĞMUŞ Y MENDERES TÜREL Y ADEM ESEN	BÖLGESEL A FATİH PARÖZ A ADNAN GÜLERMAN Y KAYA MUTLU A YAVUZ MİLDON Y ÖMÜR AYBAR	BÖLGESEL A ATEŞ ÜNALERZEN Y NİHAT ZEYBEKCI Y ADEM ESEN

A ASİL
Y YEDEK

EK:3- Türkiye Kararları

A1-RECOMMENDATION 29 (1997) ON THE STATE OF LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY IN TURKEY

The Congress,

1. Aware of the mandate given by the Congress Bureau to the Working Group responsible for the preparation of a report on the state of local and regional democracy in Turkey, renewed on 18 November 1996;
2. Bearing in mind Resolution 34 (1996) on Monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government and, in particular, paragraph 16, focusing attention on certain articles of the Charter with respect to Turkey;
3. Recalling Resolution 31 (1996) on Guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member States and applicant States;
4. Recalling, in particular, paragraph 11 of Resolution 31 (1996) requesting that all member States be the subject of a detailed report on local and regional democracy, over a reasonable period of time;
5. Informed about problems with regard to the functioning of local and regional democracy in Turkey, particularly in the south eastern part of the country;
6. Conscious of the fact that the present enquiry about local and regional democracy in Turkey is part of the overall commitment of the Congress to examine the state of local and regional democracy in Council of Europe member States and candidate countries;
7. Conscious of the fact that Turkey has been a member of the Council of Europe since 1950 and welcoming the fact that the European Charter of European Self-Government [ETS 122] came into force in Turkey on 1 April 1993;
8. Welcoming the fact that the European Charter of Local Self-Government has, since that date, been taken into account by Turkish administrative courts;
9. Expressing the hope that the Turkish Government will accept, in the near future, to sign and ratify other Council of Europe conventions in the field of local government, and in particular:
 - the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities [ETS 106] and its additional Protocol [ETS 159]
 - the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [ETS 144], and
 - the European Charter for Regional or Minority Languages [ETS 148] and the European Framework Convention on the Protection of National Minorities [ETS 157];
10. Aware of the fact that important parts of the Turkish legislation concerning local and regional authorities are rather old (1924, 1930 or even dating back to the Ottoman Empire, as far as the provincial structure is concerned), although some amendments have been adopted in the meantime;
11. Conscious of the fact that Turkish society and the Turkish economy have witnessed profound changes since these periods, including phenomena of migration and of sweeping economic change;
12. Aware of the fact that the Turkish system of local and regional government has been created within the framework of a very centralised State, having been modelled in particular on the system that was in force in France during that period;

13. Aware of the fact that in the approximately 36,000 Turkish villages, local democracy does not function to the same extent as it does in municipalities and metropolitan municipalities and that one might therefore consider that a map of local democracy in Turkey has some blank spots;
14. Considering the fact that special provincial administrations are still submitted to a very centralised system which lacks democratic legitimisation for the Governor who presides over the provincial council but who is neither elected nor may be dismissed through decision of the council;
15. Convinced that the present system of local government finance does, on the whole, not provide sufficient means for the autonomous functioning of local and regional government which must therefore rely too much on specific State grants;
16. Regretting that local and regional government is under heavy State control including matters of expediency of local decisions, and possibilities for dismissal of Mayors;
17. Welcoming the fact that many political forces in Turkey and many elected councillors in local and regional government as well as professors and researchers are convinced that important reforms are needed in the field of local and regional government in order to ensure the functioning of the Turkish political system, in order to deepen citizens' rights and democracy, and in order to bring all parts of the Turkish system into line with general European standards, in particular the European Charter of Local Self-Government;
18. Appreciating the fact that many Turkish discussion partners have indicated that such a reform can also help, through its democratic aspects, to cut off the roots to certain aspects of terrorism in Turkey, in so far as a more democratic society at grass-roots levels would reduce the frustration of citizens and local councillors throughout the country, but also in difficult areas of the South-East;
19. Appreciating that thorough political reforms of such a nature need a broad consensus and therefore welcoming the fact that the Turkish Government is engaged in large consultations with all those concerned about suggested reforms;
20. Recognizing however that, although there is a general will for such reform, the present political conditions do not make perspectives for such a reform easier in the short term;
21. Thanking the Turkish authorities and, in particular, the members of the delegation to the Congress for their spirit of co-operation and for their willingness to hold open dialogue with the Congress Working Group;
22. Thanking the Turkish ministerial authorities for their co-operation and, in particular, for the forwarding of material concerning the reform;
23. Despite the uncertainties for the timetable of suggested reforms, convinced that it is timely to formulate proposals and comments to the competent Turkish authorities concerning the envisaged reforms in the field of local and regional government;
24. Convinced of the fact that the Turkish Republic has been, since the reforms carried out by Kemal Atatürk, on the path of full integration into European democratic traditions, and that in the new period opened up for Europe and for the Council of Europe in the period after 1989, this specific Turkish experience can make a very positive contribution with regard to certain States in Central and Eastern Europe which are now in democratic transition;
25. Convinced that local government reform is an essential asset of democracy and will be one of the key elements for reform in Turkey, amongst others which include human rights, in order to persuade European public opinion that Turkey is eager to pursue the commitment undertaken in 1950 towards the aims of the Council of Europe;
26. Invites the Turkish Government to undertake the local and regional authority reform on the basis of the proposals contained in Appendix 1 to this Recommendation;
27. Offering Turkish authorities assistance via consultants from other European countries for a more detailed discussion of reform bills, wherever this is considered to be useful;

28. Invites the Committee of Ministers to foresee financial means in case Turkish authorities agree to European co-operation proposals for the training of officials at all levels, including study visits to other European countries, especially those where important reforms of decentralisation have been carried out in formerly centralised States, like France or Spain.

Appendix²

Proposals which could help to improve the envisaged reforms for local and regional government as set out in the paper forwarded by the Turkish Ministry of Interior

A. Suggestions linked to the proposals contained in the paper³:

1. Overview

a. Apparently, the proposed bills do not concern one of the earliest laws of the Turkish Republic, ie Law

No. 442 of 1924 on village administrations. It seems, however, that if the Turkish local administration were to be reformed at all levels, the villages form an important part due to their very high number (36,000), but also due to their unequal distribution over the country (most of them are located in the regions of the South-East and the East of the country).

Although village headmen and councils are elected, in practice they do not have much to decide and their competencies seem to be increasingly taken away as it is also stated in the government report ("due to financial insufficiencies, tasks assigned to villages are progressively taken up by special provincial administrations and by the central administration body").

In order to promote grass-roots democracy, a thorough reform of the Village Act should be envisaged. It might be necessary to promote either groupings of villages or to merge many currently existing small villages into larger local authorities which could then have clearly-established competencies and which would not need to address provincial or state authorities in order to cope with basic needs for investment or for the provision of services. The lack of reform concerning village administration is therefore a serious gap in the present reform process.

b. Doubts have been expressed in various discussions on the question of whether all necessary reforms can be put into practice without envisaging the reform of certain Articles of the Constitution. This might concern Article 67 concerning the right to vote and Article 127 concerning, in particular, local administrations which came into force in 1982 in the aftermath of the 1980 military intervention. These proposals are further developed under item B.

2. Aims of the reform

The general principles set out as aims of the reform seem to be in line with the aims of the European Charter of Local Self-Government and other Council of Europe texts. However, it remains to be seen whether the specific proposals for reform will allow for these aims to be put into practice.

For example, it is of utmost importance to increase the share of expenditure of local administration within the total public expenditure. It would seem, however, that this aim cannot be achieved by additional taxes or other resources which might be granted as own revenues to local authorities and that it would be necessary to envisage a serious shift of resources from State budget to local and regional authorities, whereas the tendency has been exactly the opposite so far: in particular, the share of the provincial budgets in public expenditures has diminished over the years from 15% foreseen in Law No. 3360 to 4% in 1996. The present system of grants is nearly totally linked to specific purposes and the grants are often distributed in a discretionary manner. It is therefore in contradiction with the European Charter of Local Self-Government.

Another example is what is described as "stamp out the unnecessary trusteeship of the central authority on local administrations". It must be borne in mind that the system of central government control called "trusteeship" is based on Article 127 of the Constitution, where very large objectives are fixed for such control implying a control over expediency of local government policies. This would be in contradiction with Article 8 of the European Charter of Local Self-Government and it might therefore be necessary to suggest a change to Article 127 of the Constitution which is based on "the principle of the integral unity of the administration". This principle might, in the end, be contrary to the principle of subsidiarity which underlies the European Charter on Local Self-Government.

3. Improvements to be introduced

a. Improvements related to all types of local authority

i. It is a positive step to allow local authorities to undertake a reform of local services. It is not clear, however, whether the suggestion to grant the necessary financial resources means that the law will contain a real obligation for State authorities to transfer part of their resources in order to enable local authorities to run such local services.

There seems to be a certain contradiction with the principles set out in paragraph (v) where duties and responsibilities are transferred to governors of provinces and districts. Why should these duties and responsibilities not be transferred to local authorities themselves ?

ii. It is a positive step to increase the ability

of local authorities in the field of planning and implementation. The suggestion to "reduce" the existing central trusteeship raises some questions: should this trusteeship not be abolished in general and maintained only for the question of the conformity of acts of local and regional government with the Constitution and with the law?

iii. The suggested transfer and increase in the part of the general budget which is allocated to municipalities and to provincial authorities is a very positive step. However, attention should be paid to the mechanisms and it should be ensured that such transfers are actually operated, in view of the strengthening of local self-government. The use of the transferred resources should be free.

iv. It is important that local authorities should have the power to acquire new sources of revenue. It would however be an illusion to believe that this could, in the case of Turkey, provide sufficient resources to enable local authorities to ensure the provision of adequate local services. It must therefore be ensured that this idea is only an addition to the transfer foreseen in item (iii).

v. The transfer of responsibilities and duties to Governors of provinces and districts from the central State brings central State administration closer to citizens and is therefore a positive step. It must be made clear, however, that this is not part of local government reform as Governors remain State organs. Their decision-making power is only delegated by central State authorities without democratic control at local level. This deconcentration and devolution can therefore in no way replace a transfer of powers and responsibilities to the democratically-elected local and regional authorities themselves, at the different levels.

vii3. The proposal to take measures to facilitate recruitment of staff and changes of their status seems to be somewhat vague. It would seem to be important to establish a real law on local and regional government staff containing all necessary elements, and making it clear that such staff are working, under the responsibility of and are recruited by, municipalities or provincial councils.

x2. The idea of associating the village headmen more closely with provincial councils and the district headmen with municipal councils is certainly a good one. However, one may have doubts as to whether the suggestion to make them full members of the respective councils is the right way to achieve this. This solution would transform these councils into bodies composed of a mixture of directly and indirectly elected members. This may lead to confusion and dilution of responsibilities.

xi2. The attendance of professional associations at provincial and municipal councils may be an element of transparency and pro-mote reasonable decisions, as long as it is understood that they are observers without the right to vote. It should be ensured, however, that such an element does not hamper the normal functioning of democratically-elected institutions. It may also happen that certain subjects need to be debated in camera. The possibility of excluding professional associations from certain parts of meetings should therefore be foreseen.

xiii2. It will certainly be important to make provision for transfer of land which is currently State property to municipalities and provincial administrations. One may wonder however whether there should not be an obligation rather than just an opportunity, in appropriate cases. Such a transfer would be a very positive step in view of allowing municipalities to ensure a balanced urban development and housing programmes in the forthcoming years.

xv2. It is certainly right that local authorities should have the possibility to subsidise amateur sports clubs. One may wonder however whether such possibilities should be limited to sports and whether municipalities should not have the possibility to subsidise also citizens' associations working on other subjects like youth, culture, education, social welfare. Why not foresee a general possibility of subsidising activities of non-profit-making, non-governmental organisations?

xvi. It will certainly be useful to have an institute on local authority research and education. One may wonder whether the Ministry of the Interior is the best place to set it up. It could be envisaged to have it function as an autonomous body, comparable to universities, or to set it up under the aegis of the Association of Turkish Municipalities.

xviii2. It is strange that the lifting of the obligation of local authorities to seek permission of the Council of Ministers for purchasing vehicles is mentioned specifically. It should be expected that the general lifting or reduction of trusteeship, as mentioned under item (ii) should of course also cover this item, among many others.

xix. It is certainly important for the independence of members of provincial councils and municipal councils to benefit from social security. One may however wonder whether there should not be a more global approach by defining a statute for municipal and provincial councillors which would provide a general framework for their rights and obligations and thus give an adequate guarantee for their independence.

b. Improvements related to municipalities and metropolitan municipalities

i. When dealing with the creation of new municipalities, it could be asked whether it would not be possible to establish municipalities that would comprise all the territories that are at present autonomous villages. This would give real autonomy to these newly-established local authorities and put an end to a two tier local democracy.

iv.+v2. The increase of the competencies of metropolitan municipalities raises worries with the district municipalities who already have problems in sharing their power with metropolitan municipalities, who tend to interfere too much. If competencies of metropolitan authorities were to be increased, new competencies should come from the central State and not from district municipalities. It is not clear why the responsibility for implementation plans should be taken away from district municipalities. Furthermore, no trusteeship should be given to metropolitan municipalities on the action of district municipalities.

ix2. It may indeed be desirable to allow municipal authorities to set up educational units as private education centres. It should be taken care however that such a measure does not undermine the separation between State and religion, as established in the Turkish Republic.

xii. It is important to make sure that metropolitan municipality mayors but also other mayors have an income that corresponds to their high level of responsibility. Clear rules should be laid out for fixing the salaries of mayors and other elected staff.

c. Improvements related to special provincial administrations and villages

i. There are doubts about the suggestion to set up a new organisation according to local conditions and needs by the special provincial administrations, especially as such an organisation is to be supervised by Governors, i.e. by State organs. Such an organisation or agency therefore has no democratic structure. It may be more efficient as far as the State administration is concerned, but it does not promote local and regional democracy.

ii.+iii. One may wonder what it means when competencies are transferred to special provincial administrations. Are they transferred to the Governor as a State organ or will they be at the disposal of the democratically-elected provincial councils? Only in the latter case is the reform going in the right direction.

iv. The new structure foreseen for district councils does not correspond to a pattern of local democracy. Indeed, it comprises, apart from elected Mayors, village and district headmen, representatives of the public sector. Furthermore, these councils would be presided by district Governors who are not elected, but who are government officials. The solution envisaged is therefore not in conformity with the basic requirements of local democracy.

It might be appropriate to establish district councils as an autonomous level of local government with all consequences.

v. The suggested units to provide services to villages suffer from the same problems as the district councils mentioned under item (iv).

vi. The prerogative for provincial councils to elect their president is a major step forward in regional democracy. However, much will depend on the question of whether the President of the provincial council or the Governor will have the key role in public finance at provincial level. One would normally expect that the President of the provincial council would also act as head of provincial administration and therefore have a real executive body or at least that the executive body would be responsible to the provincial council. As long as this is not the case, a basic prerequisite of regional democracy is not fulfilled. Of course, Governors could remain in office, also in that case, but basically, as in the new French system, as commissioners of the State responsible for local branches of State services and for relations between the State and local authorities.

vii. The possibility of having their own security staff for certain matters corresponds to the one given to municipalities and is certainly an important step forward.

xviii. The same goes for special security branches mentioned in this paragraph, provided that they will depend on the provincial councils and not on the Governor.

x. The comments made above may prove to be useful if the general philosophy of the reform is to enable Turkish local government system to be more in line with the European Charter of Local Self-Government than at the present time.

B. Proposals concerning items which are not mentioned in the Turkish proposals for reform

1. It should be envisaged to suggest a reform of Article 127 of the Turkish Constitution. Although it is clear that Turkey wants to remain a unitary State, in Article 127 a clear reference could be made to the principle of local and regional self-government and to subsidiarity, if possible by making reference to the European Charter of Local Self-Government. This would correspond to Article 2 of the European Charter of Local Self-Government.

2. Such a reform should also deal with the right of the Minister for the Interior to remove from office organs of local administration. Such a decision should be left to the judiciary which should also be able to make quick provisional decisions, at the request of the competent state organs.

3. Equally, the trusteeship over the action of local government mentioned in Article 127 should be limited, normally, to ensure compliance with the law and constitutional principles, in conformity with Article 8 of the European Charter of Local Self-Government. Supervision on questions of expediency should be limited to tasks where the execution of central government tasks has been delegated to local authorities by high level authorities.

4. The Constitutional guarantees for local autonomy should include items like local government finance, where local authorities should benefit from adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely, in conformity with Article 9 of the European Charter of Local Self-Government. They should have their own staff, in conformity with Article 6, and they should have the right to associate freely (Article 10) and have recourse to judiciary remedy (Article 11) of the Charter.

5. All these principles should be fully extended to villages, districts and provinces. These local government levels should also be able to have their own finance, their own staff, and their own executive organs, in order to enable them to carry out their own policies, within their scope of competence. If it were felt that villages are too small to be able to exercise such powers in an efficient way, genuine local authorities offering sufficient size and all democratic attributions should be created at an adequate level, either by transforming rural districts into genuine local authorities or by enabling existing local authorities to create co-operation structures able to carry out the tasks they would be given.

6. In this context, it must also be underlined that it is important to create financial equalisation procedures or equivalent measures, in conformity with Article 9, paragraph 5 of the European Charter. It must be clear that such equalisation must be based on objective criteria, that they must not diminish the discretion local authorities may exercise in their own sphere of responsibility and that grants ought not be earmarked for the financing of specific projects, and even less in a discretionary way. As long as such an equalisation system is missing, the existing differences between villages, municipalities and metropolitan municipalities will increase and will constitute a handicap for the balanced development of the various types of local authorities.

7. Article 67 of the Turkish Constitution denies the right to vote to people serving in the armed services, students in military schools, detainees and prisoners. Other legal dispositions restrict the right to stand for election for certain categories of people including university professors. Such restrictions should not be necessary.

8. It should also be envisaged to grant voting rights in local elections to foreigners legally residing on the territory of the Turkish Republic, which would enable Turkey to become party to the European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS 144), which will enter into force by 1 May 1997. Turkey could thus contribute to the promotion, as a matter of reciprocity, of more democratic rights for Turkish migrants in other European countries.

9. Concerning special provincial administrations, it would certainly be important to ensure that the chairman of the provincial council is elected and that the power of the provincial council and of the Governor be clearly separated; or that the Chairman of the provincial council be invested with all the main functions, in particular the execution of decisions taken by the provincial council, which are now the functions of the "Vali". This would mean that the provincial council should have its own executive, its own administration, and own attributions in the field of finance enabling it to carry out the decisions it has taken.

10. Concerning areas with a strong Kurdish population, it should be envisaged to give the provinces concerned special cultural and linguistic rights. Examples might be taken from countries like Belgium, Italy, Spain or Switzerland, where bilingual provinces or regions exist.

11. In the field of training, it might be important to set up, in Turkey, special institutions for the training of civil servants for local and regional government as well as vocational training for mayors and councillors elected at these levels. In this respect, the experience gained at European level with ENTO ("European Network of Training Organisations") could be used in order to assist Turkish authorities in the setting up of adequate training institutions which would be in conformity with Article 6, paragraph 2 of the European Charter.

12. As far as the villages are concerned, the existing reality seems to be particularly far from quite a number of basic requests of the European Charter of Local Self-Government. It is therefore to be regretted that the endeavours for reform of local government in Turkey do not foresee a thorough reform of the Village Act dating back as far as 1924 (Law No. 442). This would probably need to include the territorial reshuffle of the villages enabling them to keep pace with a Turkish state that has modernised itself in all fields of society, economy and communications. Allowing villages to function in a genuine system of local democracy could also constitute a contribution to stop the heavy trend of migration out of the villages into the major urban areas which causes many difficulties for Turkish society in general and to the local authorities concerned. Furthermore, adequate steps should be taken in order to protect villages against destruction.

13. Not only in Turkish municipalities but also at provincial level, there exists a so-called "Executive Committee" which is, in reality, the main executive organ. In this organ which is the main body actually responsible for the running of local affairs, civil servants have a majority. Although certain mayors and councillors are members, they cannot be qualified as democratic organs. Although it can be admitted that the technical knowledge of civil servants may be necessary for the taking of executive decisions, this practice is not in line with democratic principles. The presence of the technical knowledge could also be ensured through the presence of civil servants in a consultative capacity. The reform should therefore take steps in order to change the nature of such executive committees.

14. Specific provisions should be made in order to guarantee the freedom of association of Turkish local and provincial authorities.

15. It should be ensured that, when local authority or provincial boundaries are changed, including the setting up of new municipalities or of new provinces, the existing local communities concerned are consulted, in conformity with Article 5 of the European Charter of Local Self-Government

16. Specific provisions should be made in the Constitution or in the Law to enable local and provincial authorities to undertake transfrontier co-operation or inter-regional or inter-municipal co-operation beyond national borders, whilst respecting the sovereignty of the country. Reference should be made in this context to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities [ETS 106].

17. With regard to metropolitan municipalities and district municipalities, a clear division of competencies and resources between metropolitan and district municipalities should be made. In particular, the Metropolitan

municipalities should not have control functions over district municipalities. The division of competencies should be made in accordance with the principle of subsidiarity, as laid out in Article 4, paragraph 3 of the European Charter.

18. Councils should be directly and freely elected at all levels, in conformity with Article 3, paragraph 2 of the European Charter.

19. Rules forbidding local councils to discuss "political issues" should be abolished. Normally, all discussions on local affairs are of a political nature. Of course, any local authority decisions are only valid if the issue concerned does fall within the competence of the local authority.

A2- AVRUPA KONSEYİ YEREL ve BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ TAVSİYE KARARI 29 (1997)¹⁶¹

“TÜRKİYE’DE YEREL ve BÖLGESEL DEMOKRASİNİN DURUMU”

Kongre,

1. Türkiye’deki yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında rapor hazırlamakla görevli Kongre Çalışma Grubu tarafından verilen ve 18 Kasım 1996’da yenilen yetkiye dayanarak;
2. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Şartının yürütülmesini gözetken Karar 34 (1996), özellikle de Şartın Türkiye’yle bağlantılı bazı paragraflarına dikkati yoğunlaştıran 16. paragrafı akılda tutularak;
3. Üye ve aday ülkelerin yerel ve bölgesel demokrasileri hakkında rapor hazırlanacağı zaman Kongrenin eyleminde yönlendirici olacak ilkeleri düzenleyen Karar 31 (1996)’i hatırlayarak;
4. Özellikle, makul bir zamanda tüm üye ülkelerin yerel ve bölgesel demokrasileri hakkında ayrıntılı bir rapor hazırlanmasını isteyen Karar 31 (1996)’in 11. paragrafını akılda tutarak;
5. Türkiye’deki yerel ve bölgesel demokrasinin işlerliği hakkında, özellikle de ülkenin güneydoğusunu, göz önünde tutarak problemleri hakkında bilgilendirilmiş olarak;
6. Türkiye’deki mevcut yerel ve bölgesel demokrasi hakkında yapılacak bir araştırmanın, Kongrenin Avrupa Konseyine üye ve aday ülkelerdeki yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu incelenmesi yönündeki kati inancının bir parçası olduğu gerçeğinin bilincinde olarak;
7. Türkiye’nin Avrupa Konseyinin 1950’den beri bir üyesi olduğu ve Avrupa Özerk Yönetim Şartının (ETS 122) Türkiye’de 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girdiğinin memnuniyetiyle bu gerçeklerin bilincinde olarak;
8. Avrupa Özerk Yönetim Şartının, söz konusu tarihten bu yana Türk İdare Mahkemelerinde dikkate alındığı gerçeğinin bilincinde olarak;
9. Türk Hükümetinin yakın bir gelecekte yerel yönetimler alanındaki diğer Avrupa Konseyi sözleşmelerini imzalayarak yürürlüğe koyacağı ümidini beyan ederek ve özellikle de;
Bölgesel Topluluklar ve Otoriteler arasındaki Sınır-ötesi İşbirliği hakkındaki Avrupa Taslak Sözleşmesi (ETS 106) ve bunun ek Protokolleri (ETS 159),
Yerel Düzeyde Kamusal Yaşamda Yabancıların Desteklenmesi Sözleşmesi (ETS 144) ve,
Bölgesel ve Azınlık Dilleri için Avrupa Şartı (ETS 148) ile Ulusal Azınlıkların Korunması Hakkında Avrupa Çerçeve Sözleşmesi(ETS 157);
10. Bazı değişikliklerin sonradan yapıldığı vaki olsa da, yerel ve bölgesel otoriteleri düzenleyen Türk Yasalarının önemli bir bölümünün oldukça eski (1924, 1930 ve hatta il yapılanması göz önüne alındığında Osmanlı İmparatorluğuna kadar geriye) gittiği gerçeğine dikkat ederek;
11. Bu dönemlerden beri, göç olgusu ve şaşırtıcı düzeyde ekonomik değişiklik dahil olmak üzere, Türk toplumu ve Türk ekonomisinde temelden değişikliklerin gözlemlendiği gerçeğinin bilincinde olarak;
12. Türk yerel ve bölgesel yönetim sisteminin, özellikle de aynı dönemde Fransa’da etkili olan sistemden esinlenilerek, alabildiğine merkezileşmiş bir Devlet çerçevesinde ortaya çıkartıldığı gerçeğine dikkat ederek;

¹⁶¹<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=845487&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> web sayfasından ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün Türk Milli Heyet Üyeleri’ne göndermiş olduğu bilgi notundan faydalanılmıştır.

13. Yaklaşık 36. 000 Türk köyünde yerel demokrasinin belediyeler ve metropoliten belediyelerde olduğu oranda etkili olmadığı ve Türkiye'deki yerel yönetimler haritasında bazı boş noktalar olduğuna dikkat edilmesi gerektiği gerçeğine dikkat ederek;
14. İl Özel İdarelerinin hâlâ oldukça merkezi bir sisteme tabi olduğu, İl Genel Meclisini yöneten fakat seçimle gelmeyen ve Meclis kararıyla bu görevden uzaklaştırılmayan Valinin demokratik anlamda meşruiyetinin olmadığı gerçeğini gözetenerek;
15. Bütünü itibarıyla, mevcut yerel yönetimlerin finansmanı sisteminin, yerel ve bölgesel yönetimlerin kendi başlarına hareket edebilmelerini sağlamaya yetmediği ve bundan dolayı bu yönetimlerin bilhassa Devlet yardımlarına bağımlı kaldıkları kanaatiyle;
16. yerel kararların onaya tabi olması sorunları dahil olmak üzere, ağır bir Devlet kontrolünün yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde mevcut olduğunun üzüntüsüyle; Yerel ve bölgesel yönetimler, Devletin sıkı denetimi altındadır. Yerel düzeyde alınmış kararlar üzerindeki yerindelik denetimi ve belediye başkanlarının görevden alınabilmeleri bu konuya örnektir.
17. Yerel ve bölgesel düzeyde Türk siyasal sisteminin, yurttaş hakları ve demokrasinin kökleştirilerek ve özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı başta olmak üzere bütün boyutlarıyla Türk sistemi genel anlamda Avrupa standartlarına getirilerek, etkin olarak yürütülebilmesi için ciddi reformlara ihtiyaç olduğunun Türkiye'deki siyasal güce sahip birçokları ve yerel ve bölgesel düzeyde seçilmiş profesör ve araştırmacı düzeyindeki çok sayıda meclis üyesi tarafından ifade edildiği gerçeğini memnuniyetle karşılayarak; Türk siyasal sisteminin daha sağlıklı çalışması, insan hakları ve demokrasinin gelişmesi ve sistemin Avrupa standartlarıyla, özellikle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla (YYÖŞ) uyumlu hale gelmesi için, yerel ve bölgesel yönetimler alanında ciddi reformların gerektiği konusunda Türkiye'deki siyasal otoriteler, yerel yöneticiler ve akademisyenler arasında fikir birliği bulunduğu memnuniyetle gözlenmiştir.
18. Böylesi bir reformun demokratik ölçütler içerisinde uygulanmasıyla Türkiye'deki terörizmin kökenlerinin kurutulmasına yardım edeceğinin, halk düzeyinde daha demokratik bir toplumun tüm ülkede ve hatta Güneydoğudaki sıkıntılı yerlerde yerel seçilmişler ve yurttaşlar arasındaki hayal kırıklığını düşüreceğinin bir çok Türk ortak tarafından tartışmalarda işaret edildiği gerçeğine saygı duyarak;
19. Siyasal reformların geniş bir oydaşma ihtiyacı duyulan doğasına uygun olarak, Türk Hükümetinin önerilen reformlar hakkında bahsi geçen bu kesimlerde geniş çaplı bir zemin arayışına girdiği gerçeğinden memnuniyet duyarak;
20. Böylesi bir reform için genel bir istek olmasına rağmen, halihazırdaki siyasal şartların kısa dönemde böylesi bir reform için perspektif oluşturmaya yetmeyeceğini kabul etmekle birlikte;
21. Türk yetkililerine ve özellikle de Kongre Çalışma Grubuyla yaptıkları çalışmada gösterdikleri açık yürekliliği esas tutan istekliliklerinden ve yardımlaşma ruhundan dolayı Kongre delegasyonuna dahil üyelere teşekkür ederek;
22. Yardımları ve özellikle de reformla ilgili materyalleri ilettikleri için Türk Bakanlık yetkililerine teşekkür ederek;
23. Reformlarla ilgili zamanlama konusundaki mevcut belirsizliklere rağmen, yerel ve bölgesel yönetimler alanında planlanan reformları hazırlayarak yetkili Türk otoritelerine zamanında önerge ve yorumlarıyla birlikte sunulduğu konusunda kanaat sahibi olarak;
24. Kemal Atatürk tarafından yapılan reformlardan beri Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa'nın demokratik geleneğiyle tam bir entegrasyona giden yolda olduğu ve 1989 sonrasında gerek Avrupa ve gerekse Avrupa Konseyi için açılan yeni dönemde böylesi bir özel Türk deneyiminin, demokratik dönüşüm içinde olan Merkezi ve Doğu Avrupa'daki belli devletlere olumlu bir katkıda bulunabileceği gerçeğini kabul ederek; Türkiye, Avrupa ile bütünleşme sürecinde Atatürk döneminden beri gerçekleştirdiği reformlar ve yaşadığı tecrübeler sayesinde, demokrasiye geçiş sürecini yaşayan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için oldukça önemli katkılar sağlayabilir.
25. Avrupa Konseyinin hedefleri doğrultusunda 1950'de yükümlülük altına girilen hususların yakından takipçisi olduğu hususunda Avrupa kamuoyunu ikna edebilmek için, diğer hususlar arasında insan hakları dahil olmak üzere yerel yönetim reformunun demokrasinin asıl araçlarından ve Türkiye'deki reformun ana elemanlarından olduğunu kabul ederek;
26. Bu tavsiye kararı ekindeki Ek 1'de yer alan öneriler temelinde Türkiye Hükümetini yerel ve bölgesel otoriteler reformunu ele almaya davet ederek;
27. Türk otoritelerine reform tasarısı üzerinde daha ayrıntılı tartışma için diğer Avrupa ülkelerinden sağlanacak uzmanlar aracılığıyla, bunun faydalı olacağı düşünüldüğü taktirde, yardım yapmayı önererek;

28. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi ve Türk yetkilileri, her düzeydeki Türk görevlilerin eğitimi konusunda mutabakat sağarlarsa, buna ilişkin hazırlıklara başlamalıdır. Söz konusu eğitim, özellikle katı merkezîyetçi bir sisteme sahip iken yerel yönetim reformu gerçekleştirmiş bulunan Fransa ve İspanya gibi ülkeleri yapılacak inceleme gezileri şeklinde olabilir.

Ekler ¹⁶²

Türk İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen belgede yer aldığı üzere, yerel ve bölgesel yönetimler için tasarlanan reformlar iyileşmeyi sağlamaya yardım edebilecek tasarımlardan oluşmaktadır.

1-Yürütülmekte Olan Yerel Yönetimler Reformu İle İlgili Hususlar:-

Yerel demokrasinin tabana yayılabilmesi için köylerle ilgili kapsamlı reformlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu amaçla, köylerin gruplandırılması veya çok sayıdaki küçük ünitenin birleştirilmesi düşünülebilir. Böylece köylerin, birtakım temel hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetime veya il özel idarelerine başvurmaları gerekmeyecektir.

Anayasada değişiklik yapmadan gerçekleştirilecek bir yerel yönetimler reformunun ne kadar başarılı olacağı şüphelidir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin hemen ardından yürürlüğe konan 67 nci (oy hakkını düzenleyen) ve 127 nci (yerel yönetimleri düzenleyen) maddeler bu konuda özel bir öneme sahiptir.

2- Reformun Amaçları

Reform çalışmalarının genel amaçları, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyum içerisindedir. Ancak, öngörülen hükümlerin bunu ne kadar sağlayacağı şüphelidir.

Örnek olarak, toplam kamu harcamalarında yerel yönetimlerin payı artırılmak istenmektedir. Fakat, zaman içerisindeki eğilime bakılırsa, bunun gerçekleşmesi zor görünmektedir. Mevcut sistemin ağırlıklı olarak takdire dayalı olması da Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile çelişmektedir.

İkinci örnek, yerel yönetimleri üzerindeki ağır vesayet denetiminin kaldırılması konusudur. Ancak, vesayet denetimi, Anayasa'nın "vesayet denetimi" ve "idarenin bütünlüğü" ilkelerinden doğmaktadır. Bunların "yerindelik denetimi" şeklinde uygulanması da Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırıdır.

3- Öngörülen Yenilikler

a-Bütün Mahalli İdare Türleriyle İlgili Olanlar

Bazı yetkilerin vali ve kaymakamlara devri, hizmetin vatandaşa daha yakın olması anlamında olumlu bir gelişmedir. Ama merkezi idare bünyesindeki bu tür bir devir, yerel yönetim reformu demek değildir. Yetki ve sorumlulukların doğrudan yerel yönetimlere devri daha doğru olacaktır.

Yerel yönetim personelinin durumuna açıklık getirilerek, bunlara ilişkin yasal düzenlemelerin, belediye ve il özel idareleri tarafından işe alınmaları ve çalıştırılmaları prensibine uygun olarak yeniden yapılması gerekmektedir.

Vesayet uygulamalarının kaldırılması ile ilgili olarak, taşıt alımındaki Bakanlar kurulu izninin kaldırılmasının zikredilmesi anlamlı bulunmamaktadır. Bunun yerine, vesayet uygulamalarının genel olarak kaldırılması veya azaltılması düşünülmelidir.

Belediye ve il genel meclisi üyelerinin sosyal güvenlik haklarının geliştirilmesinin ötesinde, hak ve yükümlülükleri açık seçik olarak belirlenerek bu kişilere daha büyük oranda bağımsızlık tanınması uygun olacaktır.

b-Belediyelerle İlgili Olanlar

Belediye kurulması konusunda bütün köylerin belediye haline getirilmesi de değerlendirilmelidir. Bu sayede hem bu birimlerin gerçek özerkliği sağlanacak, hem de iki kademeli bir yönetim anlayışına son verilmiş olacaktır.

Mevcut büyükşehirlerin ilçe belediyeleri ile aralarındaki yetki çatışmaları da dikkate alınarak, yeni büyükşehir kurulması gerektiğinde bunlara verilecek yetkilerin ilçelerden değil, merkezi idareden alınması doğru olacaktır.

c-İl Özel İdareleri ve Köylerle İlgili Olanlar

İl özel idareleri bugünkü yapısıyla, özellikle de başında vali bulunan bir kurum olarak, yerel demokrasinin tecelli ettiği bir yapıya sahip olmaktan uzaktır.

¹⁶² Ekler bölümünün tamamının çevirisi verilmemiş, Kongre'nin geçmiş denetimlerde üzerinde hassasiyetle durduğu noktalara yer verilmiştir. Aynı zamanda, söz konusu noktalar, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Türk Milli Heyetine uyarı olarak gönderdiği metinlerde vardır ve çalışmada bu metinlerden de yararlanılmıştır.

Merkezi idareye ait yetkilerin il özel idarelerine devri; merkezin bir ajanı olan valiye mi, yoksa demokratik usullerle seçilmiş meclise mi olacaktır? Ancak ikinci durumda reform doğru bir istikamete yönelmiş olacaktır.

İlçe köy birlikleri, başında atanmış bir kamu görevlisi olan kaymakam bulunması dolayısıyla demokratik bir yapıya sahip olmayacaktır.

İl özel idarelerinin kendi başkanlarını kendilerinin seçmesi en demokratik yöntemdir. Bununla birlikte başkanın, il düzeyindeki finans kaynaklarının kullanımında ne kadar yetkili olduğu önem taşımaktadır. Bu konu, başkanın ne kadar etkili olacağını belirleyecek önemli bir faktördür. Ayrıca, başkan (yürütme organının başı), seçilmiş meclise karşı sorumlu olmalıdır. Valilerin işbaşında kalmaları, Fransa'da olduğu gibi, devletin taşra teşkilatının başı ve merkezle yerel yönetimler arasındaki irtibatı sağlayan bir görevli konumunda olmalarıyla mümkündür.

B1- INFORMATION REPORT ON LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY IN TURKEY

Strasbourg, 22 November 2001,

Follow up to Recommendation 29 (1997) CG/INST (8)

Rapporteurs: Mr Anders KNAPE (Sweden), Mr Hans-Ulrich STÖCKLING (Switzerland)

INFORMATION REPORT

1. INTRODUCTION

1.1 Under the terms of Resolution 31 (1996) of the Congress and, more recently, Statutory Resolution 1 (2000) of the Committee of Ministers, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe has been conducting a systematic programme of monitoring reports on the state of local and regional democracy in member states of the Council of Europe. So far some 30 countries have been investigated. The normal procedure is for an investigation to be conducted by a team led by a rapporteur or rapporteurs appointed by the Institutional Committee of the Congress or of a Chamber. The report of the investigation is placed before a Plenary Session of a Chamber or a Chamber and a Recommendation is made. The investigation is conducted and the report and Recommendation are formulated in the light of the principles and standards established by the European Charter of Local Self-Government of 1985 and the spirit of the draft European Charter of Regional Self-Government drawn up by the CLRAE in 1997.

1.2 On 30 May 2001, the Bureau of the Congress appointed Mr Anders Knappe (Sweden) as the Congress rapporteur to conduct an investigation and to prepare a report on local and regional democracy in Turkey. Subsequently, Mr Hans-Ulrich Stöckling (Switzerland) was appointed as a second rapporteur representing the Chamber of Regions.

2. THE TURKISH INVESTIGATION

2.1 This report on local and regional democracy in Turkey, although carried out as a part of the general programme of the Congress, has certain special characteristics. The most important special feature of this investigation is that its principal purpose was to monitor the implementation of the earlier Recommendation 29 (1997) of the Congress. Turkey has already been the subject of a report under the programme and that Recommendation was the outcome. The circumstances of the original investigation, the context of the report and Recommendation, together with developments which have taken place since Recommendation 29 (1997) are all outlined in section 3 below. Although some general background commentary is provided, we have sought not to duplicate material already provided in the earlier report and Recommendation.

2.2 A second special feature of the investigation leading to this report is that the delegation were asked to look into the complaint concerning the suspension and/or dismissal of four mayors in south eastern Turkey lodged by the World Federation of United Cities.

2.3 A visit to Turkey was conducted during 3-7 October 2001 by the two rapporteurs who were accompanied by Professor Chris Himsworth (United Kingdom) as consultant, Mr Ulrich Bohner (Deputy Head of the Congress Secretariat) and Mr Daniil Khochabo (Deputy Secretary of the Institutional Committee). Two days were spent in Ankara and one day in Diyarbakir. Details of the programme of the visit are set out in the Appendix I to this report.

2.4 The rapporteurs and their team would like to thank the Turkish authorities in Ankara and Diyarbakir and Turkish delegation to the CLRAE for their valuable help during the preparation of this visit and contribution to this report. Special thanks should also be addressed to the Swedish and Swiss Ambassadors to Turkey and to the UNDP and EU representatives in Turkey who provided the rapporteurs with relevant information and their views on the state of local and regional democracy in Turkey.

3. THE GENERAL SITUATION IN TURKEY : RECOMMENDATION 29

(1997) AND SUBSEQUENT DEVELOPMENTS

3.1 The Republic of Turkey ratified the Charter of Local Self-Government on 9 December 1992, with accession taking effect on 1 April 1993. Turkey declared herself bound by the following Articles of the Charter:

Article 2
Article 3, paragraphs 1 and 2
Article 4, paragraphs 1, 2, 3, 4 and 5
Article 5
Article 6, paragraph 2
Article 7, paragraphs 1 and 2
Article 8, paragraphs 1 and 2
Article 9, paragraphs 1, 2, 3, 5 and 8
Article 10, paragraph 1

3.2 In the course of 1996, arrangements were set in place for the report on local and regional democracy in Turkey with Mr Halvden Skard (Norway) as the rapporteur. The visit of the monitoring group to Ankara took place during 4-8 December 1996 and their report was debated and the Recommendation adopted by the Congress on 3 June 1997.

3.3 Although it is apparent from the report that the monitoring group had received information about specific allegations about the treatment of the Kurdish population in the south-east of Turkey - in particular, allegations about the destruction of villages and cases of the harassment or dismissal of mayors and councillors, their investigation and report were, in fact, confined to more general matters, as these allegations were, in fact, dealt with by other Council of Europe organs, and in particular, the European Court of Human Rights.

3.4 As a background to their investigation, the group relied upon information in the CDLR Report on the "Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Turkey" (1994) and also in a report on "Local Authorities in Turkey" (December 1996) prepared by the Turkish Ministry of the Interior and which they appended to their own report. The group did not present their own detailed description of the current system of local and regional government. Importantly, the monitoring group noted "on the part of the Turkish authorities and most of its interlocutors, a genuine wish for dialogue concerning prospects for local government reform" (Report, para.7). The group also noted that it "shared the views of quite a number of Turkish discussion partners that genuine local and regional government reform would, even if applied in the same manner to the whole of the country, contribute to create conditions for better exercise of democratic rights, including the Kurdish-speaking population in the South-East of the country. Without establishing any direct link between such a reform of local and regional government and terrorism, the Working Group felt that the reforms might help to wipe out frustrations that in some cases could be used as a basis for terrorist action. On the other hand, it is obvious that the Group shared the view of the Turkish authorities that no democratic state can accept terrorist action on its territory and that such action is, in itself, a major threat to the functioning of democratic institutions in general but, in particular, at local level." (para.8). The monitoring group went on to note two principal factors which might make reform of local and regional government in Turkey more difficult. On the one hand, long-standing traditions and also the laws of local government went back to the days of the Ottoman Empire or the early days of the Turkish Republic. In particular, the tradition of a highly-centralised unitary state might stand in the way of reforms needed by the modern Turkish state and society (para. 9(i)). Secondly, the weakness of the political system in Turkey reflected in the recent succession of governmental crises might obstruct progress (para. 9(ii)).

3.5 Nevertheless, the monitoring group saw the opportunity for a future dialogue between the Congress and the Turkish authorities on reforms which might be undertaken. It was hoped that the views of the monitoring group on the reforms then being proposed by the Ministry of the Interior which were subsequently appended to Recommendation 29 (1997) together with other more general observations and recommendations would form the basis of that dialogue. The Appendix to the Recommendation contained a substantial series of proposals for the improvement of local and regional government in Turkey. Some were linked directly to proposals already being made by the Ministry of the Interior. Others ranged more widely. The list of proposals cannot be repeated in full here but they recommend *inter alia* much fuller provision for village government; increased funding for local government; the need to end the "trusteeship" principle contained in Art. 127 of the Constitution; new provision for staffing of local authorities; the need to transfer powers from Governors to local authorities and democratic control of Governors; the transfer of state land to local authorities; the lifting of voting restrictions imposed by Art. 67 of the Constitution and many other recommendations.

3.6 It will also be helpful to take note of some other important developments concerning local government in Turkey which have taken place during the period between the 1997 Recommendation and the current investigation. In relation to local government, there have been two principal matters to report:

(a) Meeting of the Standing Committee of the Congress (Mini-Session) of 4 March 1999.

The business of this meeting was to receive a statement by Mr Muammer Türker (Director of Section in the General Directorate of Local Authorities, Turkish Ministry of the Interior) and for discussion. Mr Türker's statement (appended to the minutes of the meeting) focused mainly on proposals for local government and other administrative reform contained in the text of a draft law then awaiting debate in a plenary session of the Grand National Assembly. The statement noted that amendments of the Constitution were not proposed "owing to the lacking political power to assure a qualified majority needed". A provision (Art. 127(4)) which undermined the realisation of the ideal of local self-government - ie the provision authorising the Ministry of the Interior temporarily to remove organs (or members) of local and regional authorities - would remain.

(b) Draft Decree on the Modifications in Various Laws on Sharing Competences between Central Government and Local Authorities and the Principles concerning the Service Relationships

A draft of this Decree issued by the Turkish Council of Ministers was published by the Congress (CPL/INST(7)4) together with a legal opinion on the draft prepared by Professor Rusen Keles (CPL/INST (7)3) on 13 October 2000. As explained in that opinion, a decision to proceed by way of Decree rather than by way of a Law was taken to give the Government "a certain flexibility to realize its aims concerning local authorities more easily without being faced by the obstruction of the opposition parties in the Parliament" (Opinion,para.1). The draft Decree was intended (Art 51) to come into force on the date of its publication, with the exception of Art 26 (Amendment of Rules relating to the Revenue of Local Administration) which was to come into force on 1 January 2001.

The Decree consisted of ten Parts:

Part One (Arts 1-3) made provision for the general "distribution of duties" including provision for the duties of the central administration (Art 1), the principles of service relations ie between central and local administrations (Art 2), and for the establishment of a Local Administration Joint Committee (Art 3).

Part Two (Arts 4-14) contained a series of amendments to the Law of Municipalities (No 1580 of 3 April 1930).

Part Three (Arts 15-20) would have amended the Law of Large City Municipalities (to be renamed the Law of Metropolitan Municipalities) (No 3030 of 27 June 1984).

Part Four (Arts 21-25) would have amended the Law of Special Provincial Administrations (No 0000 of DATE).

Part Five (Arts 26-29) would have amended a number of laws relating to the revenue of local administrations.

Part Six (Arts 30-37) contained various amendments to laws relating to civil construction, shanty towns, the protection of cultural and material wealth and other matters.

Part Seven (Arts 38-39) would have amended the Law of State Tenders (No 2886 of 8 September 1983).

Part Eight (Arts 41-49) contained various further amendments, including *int al* provision for the training of local administration personnel (Art 40).

Part Nine and Ten (Arts. 50-52) contained various supplementary provisions.

In the event, however, the draft Decree was not issued. It is understood that the time-limited authority vested in the Council of Ministers under which the Decree would have been made was terminated before the Decree could be promulgated. There might also have been difficulties about using a Decree to create new criminal offences or to impose new taxes.

More recently a successor draft law has been published and introduced into the Turkish Grand National Assembly. The draft is considered below.

3.7 Another more general development has been Resolution 1256 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Honouring of Obligations and Commitments by Turkey. This resolution was adopted by the Assembly at its 23rd Sitting on 28 June 2001 and was based on a Report prepared by Mr András Bárony (Hungary) and Mr Benno Ziever (Germany). The Resolution noted a commitment to the adoption by Turkey of the *acquis communautaire* including a programme for the honouring and commitments of Turkey as a member state of the Council of Europe. The resolutions recognised that much progress had been made but noted also a number of areas of continuing concern e.g. freedom of political opinion, the continuing state of emergency in south-east Turkey, the desirability of ratifying the Framework Charter for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages; and the recent banning of the Virtue Party.

4. LOCAL DEMOCRACY IN TURKEY

4.1 It will be apparent from what has been said already that the report and Recommendation 29 of 1997 were written in the expectation that new legislation on local self-government, which had already been anticipated for some years, might follow quite quickly. It will also be apparent, however, that such legislation has not yet been enacted, although enactment may now be imminent. We consider below the prospects of what a new local government law might bring but we should preface that analysis with some remarks about the general circumstances in Turkey in which the reform of local government is being considered.

4.2 We have no doubt at all that the political environment in Turkey has changed greatly since 1997. The atmosphere in which the reform of governmental institutions including local government is being discussed is very different in 2001. Serious discussion of new legislation has been going on for some 10 years but it is only in the last two or three years that the atmosphere has become much more positive. There is a shared sense that the central government does really want to see reforms happen. Reluctant acquiescence in the need for change has been replaced by enthusiasm and commitment. Complete central domination of the reform agenda has been replaced by signs of a much greater dialogue with those outside central government. There is a much greater transparency in the conduct of public affairs.

4.3 No doubt these new conditions derive from a number of different factors but it is clear that big improvements in the security situation in the country are one factor. There are now only 4 provinces out of 81 subject to emergency powers. Probably dominating the reasons for change, however, is the enthusiasm of the government and many outside government for EU accession and the strong realisation that a pre-condition of eventual admission to the Union is substantial legal and institutional change. This means that not only should the *acquis communautaire* be incorporated but also that there should be a wider stream of reforms in the direction of human rights and democracy.

4.4 Whilst local government reform is an important element in this process, the most significant sign so far of commitment to change has been the programme for reform of the Turkish Constitution itself. In the week beginning 1 October 2001, 34 out of 37 reforms contained in a first package of proposals were successfully carried by large majorities in the Turkish Grand National Assembly and it is understood that a second package of amendments will be presented shortly. The amendments passed so far do not bear directly upon local government and Articles 73 and 127, both of which were criticised in the Recommendation 29 (1997) (and see further below) remain in place. Furthermore, it is understood that a proposed constitutional amendment which would have raised the status of treaties and conventions (including, presumably, the European Charter of Local Self-Government) within the Turkish legal system was one of the three in the first package which was not approved. On the other hand, there is no doubting the significance for local government, as well as other aspects of the operation of democracy in Turkey, of the lifting of the restrictions on political thought and expression and the use of languages other than Turkish. It remains important that Articles 73 and 127 are amended and it remains desirable (as also recommended in Recommendation 29 (1997)) that local self-government is given special recognition in the Constitution itself.

4.5 Another development of general significance has been the signature and ratification by Turkey of the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. This should assist border communities to seek solutions to common problems.

4.6 The new spirit of reform is well-represented in the efforts currently being made to ensure the enactment of the most recent draft law on local government. Initially introduced into the TGNA in April 2001 and again in July 2001 the draft law began its legislative progress in August. It has already been widely publicised and discussed. The draft has been published on the web; it has been subject to expert scrutiny; it has been debated at public meetings; it has been adjusted in the light of representations made; and it appears likely to receive serious attention from parliamentarians in the TGNA. An offer of drafting assistance from the Congress has been made, should opportunities for such an input arise.

4.7 Although an English translation of the draft law has not been available to us, our understanding is that it is based closely upon the text of the draft decree of 1999 referred to above. The law would first of all redefine the functions of and the relationships between the central government of the Republic, provincial governors, the special provincial administrations and municipalities both by general provisions and by specific amendments to earlier legislation. It is understood that the law would provide new opportunities for representatives of civil society to participate in municipal affairs; there would be new sources of local revenue (including a share of a tax on TV reception) and a significant increase in the overall funding of municipalities by central government; and the powers and responsibilities of municipalities would be extended. There is no doubting the enthusiasm for the law shown by representatives of the Ministry of the Interior and by most representatives of municipalities whom we met. Even if knowledge of the specific provisions of the draft law might be lacking in some cases, there was a commitment to the need for the law to be passed and implemented as a major first step in the direction of greater decentralisation and local democracy. Whilst predictions were always uncertain, it appeared that there was a good chance that the law would be passed by the TGNA by about the end of 2001.

4.8 In addition to the formal progress being made towards the new legislation, there are other signs of important developments relating to local government in Turkey - in particular programmes currently being pursued under the auspices of the UNDP and the EU. The UNDP's project started from Local Agenda 21 generated by the Rio Conference in 1992 and has led to the creation of an active network of representatives of civil society in many Turkish municipalities forming 'platforms' for the debate of initially mainly environmental matters but extending now into matters of more general concern in their localities. The EU initiative would, we understand, be a programme for local government too. The rapporteurs believe that the Council of Europe should strongly support such initiatives and could be associated with them through its own network.

4.9 Whilst there are indeed all these signs of a developing positive atmosphere within which the reform of Turkey's political structures and, in particular, local government may take place, there are also clear reasons for caution in our assessment. The programme of constitutional reforms is proceeding but it is recognised that actual implementation of the changes, in many cases involving substantial consequential amendment of related laws, is a long way off. There is much more legislative reform required and, in the light of Turkey's tradition of fragile parliamentary coalitions, progress may be very slow. As noted above, Resolution 1256 (2001) on the Honouring of Obligations and Commitments by Turkey records many areas in which there is much progress still to be made.

4.10 In relation to local government itself, there is little reason to adjust the account contained in Recommendation 29 (1997) as a description of the current position. The general picture is one of a continuation of Turkey's historic tradition of highly centralised government. The municipalities are, in most cases, lacking in significant powers and are badly under-resourced - a position made greatly worse by the recent reduction of the qualifying population for municipal status to 2000 (a figure intended to be raised by the new law to 10,000). There is, as a result, a substantial subordination of municipalities to the Governor and to central government. As one of our informants said: "If Ankara does not get smaller, we cannot grow." And another: "Government cannot be managed at regional and local levels by shouting from Ankara". We heard of smaller municipalities unable to undertake functions without central consent and finance and with significant barriers, especially delay, in the way. At the same time, municipalities lack transparency in their activities. Meetings and decisions receive inadequate publicity and the democratic accountability of mayors is very weak. At the provincial level, democracy is imperfect with the governors, though perhaps benignly, dominant. Village government outside the municipalities and affecting roughly a quarter of the population of Turkey remains extremely weak and lacking both structure and finance.

4.11 Nor can the changes to be made by the new law on local government be expected to bring about the fundamental reforms which will be required. The current draft is weaker than at least one of its predecessors - a draft of 1998 was mentioned to us as a stronger law. It is no longer formally described as a law on local government *reform*. Even to be effective in its own terms, there will be a need for much consequential amendment to related laws. We understand that otherwise a lot of contradictory provisions will remain on the statute book, pending further attention from the government and the TGNA.

4.12 And the new law's own provisions, although widely welcomed for their symbolic value and their launch of what may become a sustained programme of real reform, do not address most of the main issues of local democracy. The law is to be seen much more as a move to the greater deconcentration of power rather the democratic decentralisation of power. In particular, it is expected that the strengthening of the powers of governors will bring much decision-making down to the provincial level. But governors are appointed by the state and, although they may acquire a commitment and loyalty to their provinces, their primary loyalty will always be to the state. Their political accountability to the province will remain weak. As far as the municipalities are concerned, the deconcentration of power to governors may improve lines of communication, and a reduction in the need for constant contact with Ankara may speed up administration. This will not, however, end the present conditions of administrative tutelage (still assured under Art. 127 of the Constitution) nor directly improve local

democracy and accountability. The acute democratic deficit at this level will remain. Furthermore, although the draft law is welcomed because of its promise of greater financial empowerment for municipalities, judgement should be suspended until actual implementation. It is doubtful whether guarantees of greater funding (and resulting higher levels of staffing and service provision) can be taken at face value whilst a national financial crisis rages across Turkey.

4.13 Nor will the new law have a significant impact on village government. The expanded powers of the governor may bring greater efficiencies but there will be no reform of the weak structures of local self-government at the village level. Proposals to create “village unions” will not bring radical change.

4.14 All this suggests that the passing of the new law will be only a first step. Much more will remain to be done by way of implementation, further legislative measures and then significant work by local authorities themselves. One point which was impressed upon us is that authorities, although formally of uniform design and status, vary greatly on the ground. No doubt the impact of the new law will also vary in similar ways.

5. THE SUSPENSION AND DISMISSAL OF MAYORS

5.1 During our visit to Turkey, we were able to pursue our enquiries in relation to the complaints lodged about the suspended and dismissed mayors. Our informants were extremely helpful but our progress was restricted by the lack of access to full documentation (both the relevant laws and the administrative and judicial decisions in individual cases) in English translation and also by the lack of sufficient time. We are, however, able to make some observations at this stage on, first, the general principles and the general state of the law and then, secondly, on the four specific cases brought to our attention.

5.2 The legal provision of highest profile is Art.127 (4) of the Constitution. Against the background of earlier provisions in the Article to the effect that questions about the status of elected organs must be resolved by the judiciary, this provides that “as a provisional measure, the Minister of Internal Affairs may remove from office those organs of local administration or their members against whom investigation or prosecution has been initiated on grounds of offences related to their duties, pending judgement”. Other relevant provisions would be, however, contained in article 93 of the Municipalities Law (as amended) which provide powers to remove mayors from office. There are also relevant provisions in other laws. For instance, the law governing elections defines the qualification and disqualifications for the holding of elected positions and a disqualification under that law may result in the need for a mayor to be “dismissed”. Other provisions are contained in the Penal Code where conviction of certain specified offences results in disqualification from public office, either automatically or at the discretion of the court. Many of these provisions are not confined to the position of elected mayors. They extend to (or parallel provision is made for) other public offices. As we have said, our conclusions in this area have to be very provisional because our understanding of the precise terms of the laws is restricted. We can, however, state that

(a) There is a very broad recognition by all to whom we spoke of the high respect to be accorded to elected office. Only for the strongest of reasons should there be justification for the suspension or dismissal of elected personnel, including mayors.

(b) Similarly there was a recognition that the circumstances in which a suspension or dismissal can take place should be very clearly defined by law. It is our provisional view that there is room for greater clarity and, therefore, for a systematic investigation of all laws and their re-enactment in revised form. There appears to be uncertainty, for instance, about what it means for an offence to be “related to” a mayor’s duties. There is also doubt about the stage in criminal proceedings when a conviction takes effect for the purposes of justifying dismissal.

(c) There was also a recognition that the decision to suspend or dismiss a mayor should be the result of a decision by an impartial judge or prosecutor. Such a decision should not be that of a political entity such as the Governor or Minister of the Interior and for that reason we found no one who dissented from the proposition that Art.127(4) of the Constitution should be removed. It had no support.

(d) There was, however, an acknowledgement that the Minister of the Interior’s role of *implementing* the decision of a court can be justified. On the other hand, it is essential that there is, in a state committed to the rule of law, unrestricted access to the courts to challenge an allegedly improper use of that power, including, for instance, delay in the termination of a suspension when the justifying conditions have ended. The views of our informants varied on the crucial question of whether ministerial decisions might sometimes have been an abuse of power. No one doubted that suspect decisions should be challengeable in a court.

5.3 As to the individual cases, our views are as follows:

(a) Huseyin YILMAZ, Mayor of Agri.

Here the claim made is that the mayor who was elected on 18 April 1999 but suspended and then removed from office by the Minister of the Interior has not been reinstated despite a finding by the Court of Cassation and then the Ankara Security Court that the mayor's conviction and imprisonment were "cancelled" by the effect of an amnesty. It had further been claimed that the suspension/removal did not relate to an offence related to his duties as was required by the Constitution and the Law on Municipalities. We were, however, unable to assess the strength of these claims since English texts of relevant documents were not available and, in any event, a decision on the mayor's own challenge to the legality of the Minister's failure to reinstate was still pending in the Administrative Court.

(b) Zeynel BAGIR, Mayor of Lice

Here the complaint was that the High Electoral Council had disqualified the mayor elected in April 1999 on the grounds of a criminal conviction in 1989 despite the fact that the High Council had earlier approved the mayor's candidature and that the mayor had not, in any event, lost his civic rights by virtue of the conviction.

Again we were unable to make a final assessment. Further enquiry must be made into the legislation on which the High Electoral Council's decision was based and a translation of the decision (not available to us) and the reasons behind it needs to be studied.

(c) Mehmet Salih AKTAR, Mayor of Ozalp

In this case, the claim was made that the mayor's suspension from office was ended by his reinstatement after a delay of six months from the date of a decision in his favour by the Danistay (Administrative Court). The suggestion was further made that the reinstatement was effected only after the mayor had resigned from one political party (HADEP) and joined another (Motherland Party). In the time available to us, we were unable to discover whether the reinstatement of the mayor had indeed been unduly delayed; if so, for what reason; and whether the decision to reinstate had been affected by a switch in the mayor's political allegiance. There is a need for further investigation.

(d) Ferman OZER, Mayor of Semdinli

The issue here was whether the suspension and removal from office were improper on the grounds that the offence for which the measures were imposed was not, as required, "misconduct in the performance of his duties". This requires further investigation. We were left in doubt, in the absence of thorough legal argument and advice, about how the law should be applied and whether it had been applied correctly in this case.

5.4 One other investigation we were able to begin but could not carry through to a conclusion was how these four cases fitted into the broader picture of suspensions and dismissals of mayors in recent years. Figures supplied to us showed that some 23 mayors in 2000 and 21 (to August) in 2001 had been the subject of decisions by the Minister. Of these, the largest numbers fell into the category of "investigation on corruption" or "arrest by the judiciary". Four in 2000 and two in 2001 were categorised as "supporting terrorist organisations". We also took note of the fact that suspensions and dismissals were distributed across nine different political parties.

6. CONCLUSIONS

6.1. It will be evident from the terms of our report that, although the visit to Turkey was extremely valuable in throwing much light on the subject matter of our enquiries, we are able to draw only provisional conclusions. On the general state of local self-government, the new draft law seems to be about to make rapid progress through the TGNA and it has raised expectations of long-awaited reform. On the other hand, the extent of its eventual impact remains very hard to assess because its final text is uncertain and the pace of further progress on the reform programme is not yet known. On the suspension and dismissal of mayors, we are satisfied that the case for the removal of Art.127(4) of the Constitution has again been convincingly made and that, almost certainly, in this extremely sensitive area there is a case for the wider reform of the law in the interests of guaranteeing the rights of elected officials and clarity and certainty in the rules to be applied.

6.2 We, therefore, conclude with the following recommendations:

a) On local self-government in general and on political context

The rapporteurs noted the positive atmosphere and frank dialogue that presided over the discussions both with the government and the local elected representatives.

Reform of local self-government has been on the political agenda for almost 10 years and now the Turkish Grand National Assembly (TGNA) is currently examining a new draft law on this subject. The rapporteurs renew the Council of Europe's offer to assess the draft law in due time if the Turkish authorities make a request in this respect.

The rapporteurs noted with satisfaction that the UN Habitat II conference, held in Istanbul in June 1996, had a positive effect on the commitments of the Turkish authorities in the field of local democracy. Since 1997 there has been a rise in awareness in public opinion with regard to local authorities and the new draft law has been widely discussed with NGO's, in the newspapers and amongst the political parties.

There seems to be political consensus on the necessity to achieve real reform.

Moreover, the Turkish Association of Municipalities has closely worked with the politicians both in Parliament and the government on this draft law.

b) on the Constitution

The rapporteurs welcome recent amendments to the Turkish Constitution voted by the TGNA which although do not deal directly with local authorities would indirectly influence them. They note that so far no amendment has been tabled as to Articles 73 and 127 of the Constitution, which contain provisions on local authorities and taxes. They hope that a second package of amendments which is going to be introduced to the Parliament will include proposals as regards Article 127 in line with Recommendation 29 (1997) of the Congress.

It is widely felt in Turkey that changes in the Constitution can gradually improve the state of local democracy.

It should be recalled that the Congress suggested amending Article 127 of the Constitution in Recommendation 29 (1997). A clear reference in the Constitution could be made to the principle of subsidiarity, if possible by making reference to the European Charter of Local Self-government. The Constitutional guarantees for local self-government could include items such as finance, property and staff.

c) on the new draft law

The Committee should give a positive welcome to the changes so few proposed in the current draft law and give its strong support to their enactment and implementation.

The new draft law seems to be a step forward toward local democracy in many respects although some important issues have not been addressed in the draft. The new draft law seems to aim to provide a wider framework for the functioning of local authorities without reducing the central government's powers (especially those of the governors) and would still keep a rather tight control over local authorities. Even though the new draft law would seem not to be completely adequate it has raised the expectations of local authorities.

It is widely felt that the draft law would bring more deconcentration than political decentralisation and would mainly serve to shorten bureaucratic channels.

The Committee should offer any additional assistance that might be helpful to the reform process, in particular to guide towards compliance/compatibility of new laws with the European Charter on Local Self-Government.

d) on participation at local level and transparency

The rapporteurs welcome the new draft law's provisions aimed at strengthening public confidence in local authorities, building closer links between local authorities and local communities and at enhancing transparency.

The rapporteurs put on record in particular that under the draft law:

- Minutes of municipal council meetings can be given to anyone who requests them with a certain fee;
- Quarterly financial tables will be made public at the Ministry of the Interior as well as in the municipalities.

Some technical issues also seem to be clarified concerning the planning process, transport coordination and urban development.

The rapporteurs share the view that partnership on a local level is as important as legislative changes and both should be put into practice simultaneously.

They feel that today there is a need in Turkey to convince people to support local democracy and the reforms designed to develop their role. They consider that after acceptance of Turkish candidacy to the EU awareness has risen in Turkey about European standards on local democracy and primarily those laid down in the European Charter of Local Self-government.

The rapporteurs also noted that the Ministry of Interior wants to increase the democratic spirit of local councils, to make civil society and *muhtars* (villages' headmen) participate more actively in local affairs.

The rapporteurs were positively impressed by the ongoing programmes in the field of local democracy carried out by the UNDP and the European Union and believe that the Council of Europe should support such actions as valuable contributions to the development of local democracy in Turkey.

As pointed out in Recommendation 29 (1997) the increasing attendance of local community's representatives at provincial and municipal councils is a significant element of transparency and accountability. However, this should not hamper the normal decision making process which should be reserved to democratically elected representatives.

e) on transfrontier co-operation

The rapporteurs consider the signature and ratification by Turkey of the European outline convention on transfrontier co-operation as a positive step toward more democratic local authorities and hope that this instrument will allow border communities to seek solutions to common problems.

f) on control of local authorities

The rapporteurs think that control by central authorities over local authorities still remains too strong. "Trusteeship" remains in practice from a legal point of view.

The rapporteurs would like to recall that the Congress has already pointed out in Recommendation 29 (1997) the "trusteeship" mentioned in Article 127 of the Constitution should be abolished in general and maintained only for the question of conformity of local and regional government's act with the Constitution and the law.

g) on local and provincial authorities' powers

According to information gathered by the rapporteurs it seems that it is intended in the new draft law to amend the list of municipalities powers so as to allow them to provide a limited number of new services, namely rescue and relief activities at the time of disasters, emergency, sports, and health. Municipalities would be allowed to be involved in housing and real estate activities including the expropriation, purchase, sale and allocation of land. It also seems that local authorities, under the draft law, would be able to be involved in other activities, such as education, culture, health, social aid, sports by providing land and equipment for other public agencies, as well as, construction and maintenance of these facilities. However, it would seem that the management will not be left to local administrations alone and that co-operation with all public agencies is encouraged and supported.

As stressed in Recommendation 29 the transfer of powers to governors brings central administration closer to citizens and is therefore a positive step. However, in the long run this deconcentration can in no way replace a transfer of powers to the democratically elected local and regional authorities.

The rapporteurs share the concern of many Turkish local elected representatives that in the draft law a few new powers are given to municipalities and many of them are already being performed by public agencies.

h) on local and provincial authorities' finances

The rapporteurs are aware that municipalities in Turkey have been affected by the economic crisis and a large part of current allocations serve to pay debts.

The rapporteurs welcome the fact that in the draft law it is foreseen to increase the total expenditure of local authorities from 5,5% to 20%.

They share the view of Turkish counterparts that source production capacity of raising resources locally, which seems to be limited for the time being, should be increased. The councils could be granted the right to levy local taxes.

New sources of revenue of local authorities have not been allocated so far and local authorities would not be entitled to change taxes rates under the new draft law, which actually requires a constitutional change. In this respect, it might be necessary to amend Article 73 of the Constitution.

The rapporteurs welcome the fact that transfer of State land to municipalities is foreseen in the draft law.

i) on Governors' powers

The rapporteurs note that governors who are appointed by central government for an unlimited period of time and act as the executive of special provincial administrations have a strong say in economic and social fields in the provinces and have important resources to perform their duties.

Under the draft law more powers would be transferred to the governors than to elected provincial councils and municipalities. Until now the governor's powers have not been reduced. Some reductions would be foreseen in the draft law but the draft seems however to enhance governor's powers.

No suggestion to elect governors has been put forward, so far.

The Governors represent both central government and local authorities but the rapporteurs believe that they act more as representatives of the State. As it has been already underlined in Recommendation 29 (1997) their decision-making power is delegated by the central government without democratic control at local level. The rapporteurs believe that provinces should be able to elect the executive responsible to provincial councils.

j) on villages

Although the new draft law seeks to achieve certain economies of scale in municipalities as far as villages are concerned, it seems that this issue is not addressed. As pointed out in Recommendation 29 it is to be regretted that the endeavours for reform of local government in Turkey do not foresee a thorough reform of the Village Act dating back as far as 1924 (Law No. 442).

Allowing villages to function in a genuine system of local democracy could also constitute a contribution to stopping the heavy trend of migration out of villages and into major urban areas.

k) on Councils and Executive committees

Provincial and local councils seem still have limited powers and tools in the decision-making process in comparison with governors' and mayors' powers.

As it was underlined in Recommendation 29 (1997) in the so-called "executive committees" which are responsible for running the local affairs civil servants seemed to be in majority. In the rapporteurs' view, civil servants should be present at meetings of the executive committees only in a consultative capacity.

l) on training

The rapporteurs consider that training activities for local elected representatives and municipal staff is of particular importance in the context of reform. They welcome the fact that the Turkish Municipalities Association has held 18 seminars so far with a view to training local officials.

The rapporteurs express their strong support of EU and UNDP programmes aimed at raising public awareness on local issues.

m) on suspension

The rapporteurs believe that the procedure of suspension by the Minister of the Interior of local elected representatives should be amended. The judiciary should play a decisive role in suspending those local elected representatives who have infringed the Constitution or the law in the exercise of their functions. The Constitutional reform should therefore also deal with the right of the Minister to suspend or remove from office organs of local administration. As already pointed out in Recommendation 29 (1997) such a decision should be left to the judiciary which should be able to make quick provisional decisions, at the request of the competent administrative organs.

The rapporteurs recall that as pointed out in Recommendation 20 (1996), in accordance with Article 11 of the Charter, there is a right of recourse to judicial remedy, without prejudice to the rules laid down in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and that respect for elected members' right to exercise freely their functions should, in general, imply that, pending the outcome of any appeal, no action shall be taken, except in the case of exceptional and duly justified circumstances.

n) on local elections

The citizens should be given the opportunity to form local lists to stand for local or provincial elections. At the same time, local or regional political parties should be granted the right to present their lists at local or provincial elections without being necessarily recognised at national level.

o) on South-Eastern Anatolia

In the last two years there has been an improvement in the situation in South-Eastern Anatolia. Pressure from the security forces seems to have weakened. However, people have not completely returned to their homes in villages. Those who have returned seem not to completely enjoy freedom of movement.

The rapporteurs understood that the state of emergency which is still applied in four provinces of South-eastern Anatolia would soon be lifted.

The rapporteurs hope that recent constitutional changes namely in Articles 26 and 28 would promote cultural and linguistic rights in Turkey¹.

7. FURTHER ACTIONS

a) The rapporteurs suggest that the Congress should keep the reform process under review and, for this purpose, it should commit to an early full-scale review of local democracy in Turkey, once the new law has been enacted and in the latest in 2003. At that point, a better assessment of the situation could be made of the extent of change since Recommendation 29 (1997) and generally;

b) The rapporteurs suggest that the Committee or the Bureau of the Congress renew rapporteurs offer to assess in due time and before enactment the new draft law;

c) If the new draft law were adopted quickly by the TGNA, the Bureau of the Congress might consider inviting the Minister of the Interior to the next plenary session or an upcoming mini-session;

d) The rapporteurs suggest that all necessary enquiries should be made to resolve the cases of the four specific suspensions/dismissals already referred to the Congress (see the Appendix II). To that end, it is recommended sending an expert team to Ankara at a later stage to discuss specific procedures enforced in these cases.

e) It is also recommended making this report public and transmitting it officially to the Committee of Ministers, Parliamentary Assembly, EU, OSCE and UNDP.

f) The rapporteurs ask the Committee to approve these conclusions and endorse the above-mentioned proposals.

Appendix I

CLRAE Rapporteurs visit to Turkey

4-6 October 2001

CLRAE delegation

Mr Anders KNAPE (Sweden) Vice-Mayor of Karlstad, Chamber of Local Authorities, Rapporteur

Mr Hans-Ulrich STÖCKLING (Switzerland) State Minister of the County of St-Gallen, Chamber of Regions, Rapporteur

Prof. Chris HIMSWORTH (United Kingdom) Consultant, Law School, University of Edinburgh, member of the Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government

Mr Ulrich BOHNER Deputy Head of the CLRAE Secretariat

Mr Daniil KHOSHABO Deputy Secretary of the Institutional Committee of the CLRAE

Mrs Dilek ÖNAY Interpreter

Programme

4 October

09.00-10.30 AM Meeting with Mr Kayhan KAVAS, Director General (Acting) of Local Authorities, Ministry of the Interior

Mr Muammer TÜRKER, Secretary to the Turkish delegation to the CLRAE, Head of International Relations Department

Mr Mevlüt ATBAŞ, Deputy Director General of Local Authorities

Mr Kadir Akin GÖZEL, Head of External Affairs Division, Directorate General of Local Authorities

Mrs Levent PUSATLIOĞLU, Head of Personnel Division, Directorate General of Local Authorities

10.30-11.00 AM Meeting with Mr Sadun EMREALP, Acting Secretary General of the IULA-EMME

11.30 AM Meeting with Prof. Dr Rusen KELES, member of the Group of independent experts on the European Charter of Local Self-government

1.00-2.00 PM Lunch

2.30-4.00 PM Meeting with representatives of the Turkish Municipal Association

Mr Aytaç DURAK, Chairman of the Turkish Municipal Association and Mayor of Greater Adana Municipality

Mr Ali AYGÖREN, Mayor of Denizli, member of the Association's executive board

Mr Metin COBANOĞLU, Mayor of Kirsehir, of the Association's executive board, member of the Turkish delegation to the CLRAE

Mr Metin Mr Kuntay ÖZBAL, Secretary General of the Association

4.00-5.30 PM Meeting with Mr Fikret TOKSÖZ, Secretary General of the Union of Local Authorities for the Marmara Region

5 October

10.00-11.45 AM Meeting with Prof Dr Burhan AYKAÇ, Dean of the Faculty of Economic and Administrative Sciences, Gazi University

Assoc. Prof Dr Kemal GÖRMEZ, Lecturer in the Faculty of Economic and Administrative Sciences, Gazi University

12.00-1.30 PM Meeting with the Turkish delegation to the CLRAE

Mr Metin ÇOBANOĞLU (MHP)

Mrs Ayşe Bahar ÇEBİ (ANAP)

Prof. Dr. Arif ERSOY (FP)

Mr Alaattin Hilmi TOKUŞ (DYP)

Mr Sait SARIARSLAN (MHP)

Mr Yavuz MİLDON (ANAP)

Mr Nurettin ORUÇ (DYP)

Ms Çigdem MERCAN(DSP)

Mr Yaşar DUMAN (DSP)

Mr Muammer TÜRKER, Secretary to the Turkish delegation to the CLRAE

1.30-2.30 PM Lunch

3.30-5.00 PM Meeting with Mrs Anne DISMORR, Ambassador of Sweden to Turkey

Mr Kurt O. WYSS, Ambassador of Switzerland to Turkey

Mr Anders ELOFSON, Counsellor, Swedish Embassy

Mr Alfredo WITSCHI-CESTARI, UN Resident in Turkey and UNDP Resident Representative

Ms Esra SARIOĞLU, UNDP Programme Manager

Ms Basak KOYUNCU, Social Affairs and Employment, Local Government of European Commission
Representation to Turkey

6 OCTOBER

9.15 AM Arrival in Diyarbakir

10.30-12.00 Meeting with Mr Hüseyin Nail ATAY, Deputy Governor of Diyarbakir and members of Diyarbakir
Provincial Council

Mr Tahir YILMAZ (HADEP)

Mr Murat BEZAN (independent)

Mr Mehmet ARZU (ANAP)

Mr Burhan SÜMER (DYP)

12.00-2.00 Meeting and working lunch with Mr Cemil SERHADLI, Governor of Diyarbakir and Head of the
Special Provincial Administration with the participation of the Turkish delegation to the CLRAE

2.00-4.30 PM Meeting with Mr Feridun CELIK, President of Union of Municipalities of South-eastern Anatolia
and Mayor of Diyarbakir

Mr Bulent IPEK, Deputy Mayor of Diyarbakir

with participation of Mr Huseyin YILMAZ, Mayor of Agri

4.30-5.45 PM Meeting with mayors from the Diyarbakir province

Mr Halit AGACHANLI, Mayor of Cermik district municipalitie (AKP)

Mr Vecdi ARZU, Mayor of Cinar district municipalitie (ANAP)

Mr Mahmut AKYIL, Mayor of Bagivar (municipality in the Central District of Diyarbakir) (ANAP)

Mr Mustafa KAÇMAZ, Mayor of Kaygisiz/ District of Dicle (DYP)

Mr Faruk IPEKYÜZ, Mayor of Yukarisalat/ District of Bismil (CHP)

Mr Fehmi KARDESOGLU, Mayor of Ambar/ District of Bismil (DSP)

Mr Mehmet ISIK, Mayor of Sölen/ District of Ergani (DYP)

5.45-6.45 PM Meeting with members of the Turkish delegation to the CLRAE

Prof Dr Yilmaz BÜYÜKERSEN, Chairman of the Turkish delegation to the CLRAE

Mr Yavuz MILDON, Vice-President of the CLRAE

Mr Mr Metin COBANOGU, member

Mrs Ayse Bahar CEBI, member

Mr Muammer TÜRKER, Secretary to the Turkish delegation

Appendix II

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Please quote: CPLRE/ao

Strasbourg, 11 October 2001

Dear Mr Kavas,

I should like to refer to our meeting held in Ankara on 4th October last and on behalf of the CLRAE delegation to thank you once again for the opportunity which the delegation was given to have open discussions on the state of local and regional democracy in Turkey. It is important to underline that the spirit of our discussions proves the commitment of the Turkish authorities to pursue dialogue with the CLRAE on the progress made as regards Recommendation 29 (1997).

I should like to express our gratitude to the Ministry for its warm hospitality during our stay in Turkey, in particular to put on record the valuable co-operation of Mr Muammer TÜRKER, National Secretary to the Turkish delegation to the CLRAE, and thank all the Ministry staff involved in the preparation of our visit.

The CLRAE delegation welcome the open atmosphere and frank dialogue which presided over our discussions and allowed CLRAE rapporteurs to better understand Turkish government plans to amend the current legislation and to further step up reforms in the field of local democracy.

We were also pleased to hear that the package of constitutional amendments voted by Parliament on the eve of our visit to Ankara would have a positive, if indirect effect on local authorities in Turkey.

In order to strengthen our co-operation I should like to formally renew the CLRAE offer to prepare an assessment of the new draft law currently examined by the Turkish Grand National Assembly with a view to analysing its

compliance with the European Charter of Local Self-government. The Council of Europe stands ready to provide such an expertise if the Turkish authorities make such a request.

Mr Kayhan KAVAS

Director General of Local Authorities

Ministry of Interior

Ankara, TURKEY

c/o Mr Muammer Türker, Secretary of the Turkish delegation to the CLRAE, Head of International Relations Division, General Directorate of Local Authorities, Ministry of Interior of Turkey, fax + 90 312 425 37 69

cc Prof. Dr Yılmaz Büyükeren, President of the Turkish delegation to the CLRAE,

fax + 90 222 220 42 35

Mr Yavuz Mildon, Vice-President of the CLRAE, fax + 90 286 566 23 37

As you know the rapporteurs are due to present an information report at the next Institutional committee meeting which will take place in Strasbourg on 7th November next. The report will deal with all issues discussed during our visit to Turkey. Upon the presentation of the report the Committee may recommend preparing a full scale report for the next plenary session of the Congress (4-6 June 2001).

The Secretariat will of course keep you informed about any further developments with regard to the report.

You will remember that one of the particular issues discussed during the visit was related to the suspension of four mayors in south-eastern Anatolia, namely mayors of Agri, Lice, Özalp and Semdinli. The Ministry has already provided the delegation with some general information on that issue. However, in order to better understand the procedures enforced in each case and the current situation of the four mayors, the rapporteurs would appreciate receiving from the Ministry comments on the information gathered by the delegation in the course of the visit. We would be obliged if you could provide such comments before the Institutional committee meeting of 7th November so as to enable the rapporteurs to report back to the Committee in due time.

Yours sincerely,

Ulrich BOHNER

Deputy Head of the Congress Secretariat

Appendix III
INFORMATION PROVIDED
BY THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF TURKEY
WITH REGARD TO SUSPENSION
OF THE MAYORS OF AGRI, LICE, ÖZALP AND SEMDINLI

1. Huseyin YILMAZ, Mayor of Agri

Mr Yilmaz was elected Mayor of Agri in the municipal elections held on 18 April 1999. He was suspended from office by decision of the Ministry of the Interior based on Article 127/4 of the Constitution and Article 93 of Law No. 1580 of 24 February 2000 on municipalities.

Mr Yilmaz was sentenced to 3 years and 9 months' imprisonment by the second division of the Ankara Security Court in proceedings that had begun before his election and were only concluded in 2000. The Ministry of the Interior based its decision to suspend Mr Yilmaz on the Ankara Security Court's judgment. Mr Yilmaz had lodged an appeal on points of law against the Security Court's decision and the trial was not over when he was suspended from office. In this case, however, the decision was based on a case predating the election of Mr

Yilmaz as mayor. In its decision of 23 January 2001, the Court of Cassation granted Mr Yilmaz's appeal and set aside the Security Court's judgment based on a recent law (No 4616) enacted on 22.12.2000 which prescribes conditional release and postponement of certain cases. So far and following the Court of Cassation decision, Mr Yilmaz has not been reinstated in office and lodged an appeal before Administrative Court against the Minister's decision to suspend him from office. The Administrative Court of Erzurum refused his appeal for suspension of execution on 20.06.2000 and for annulment on 21 September 2000. Mr. Yilmaz took the former decision to the Regional Administrative Court and his case was refused by this court on 12 July 2000. He took the latter decision to the Council of State (Supreme court on administrative cases, namely Danistay) and this, too, was refused on 22 February 2001.

The decision of any court does not automatically enables mayors or other elected representatives to be reinstated in office. Even if a Ministerial decision is cancelled by verdict of the Council of State, the Minister has to make a further decision in line with the verdict within 30 days.

2. Zeynel BAGIR, Mayor of Lice

Mr Bagir was elected Mayor of Lice in the municipal elections held on 18 April 1999 and took office on 21 April 1999. Following a decision by the High Electoral Council on 19 June 1999, he was definitively removed from office.

He is accused of not being eligible to stand for election following a conviction in 1989. In order to stand in the municipal elections, Mr Bagir followed the necessary procedure in March 1999 and obtained the authorisation to stand from the High Council.

Mr Bagir's appeals to the High Electoral Council have been unsuccessful.

As stated in the High Electoral Council's decision dated 19 June 1999, the decision was based on the article 11/e of the Elections Law (no 2839) which is referred by articles 9 and 36 of the Local Elections Law (no 2972). Above articles briefly states that deletion of any person's criminal records does not entitle that person the right to stand for elections. The copies of above mentioned articles are also appended.

3. Mehmet Salih HAKTAN, Mayor of OZALP

On 12 June 2000, Salih Haktan was suspended from office by the Minister of the Interior on the grounds of events that took place after he had taken office as mayor. There were four different allegations against him which were all related to misconduct of responsibilities as a mayor, i.e abuse of power and embezzlement. He took the Ministerial decision which gave permission for his trial to the Council of State. The Council of State annulled the two out of four decisions of the Ministry which he had been suspended on the grounds of and which gave permission for prosecution. That is to say, The State Council's decision was not completely in favour of Mr.Haktan and the permission for prosecution for two of the allegations against him were still valid.

Furthermore, apart from these ministerial actions, a criminal case against him was also launched by the Criminal Court of Van for embezzlement. This crime is dealt within a different law (No 3628) which aims to fight against various forms of corruption including embezzlement. According to that law, Ministerial permission is not needed for bring suit against the suspect. When an accusation is made or any supervisor or inspector comes across sound evidence of corruption, they have to notify the public prosecutor and then the issue is dealt with by the judiciary.

In Mr. Haktan's case, the public prosecutor was informed by the Ministry's inspectors on the grounds that there was evidence about embezzlement. Following that, the Criminal Court of Van launched a lawsuit against Mr Haktan and decided to continue without him being arrested. The Court informed the Ministry about the proceedings on 11 December 2000. The case is still pending.

In general, the Ministry reinstates a local elected representative in office:

if he/she is cleared by a court's decision (if the decision is made by an administrative court, then necessary action in line with it has to be taken by the executive body within 30 days. For decisions of criminal courts, there are no such regulations regarding time limits).

if the Ministry, having evaluated all circumstances, concludes that there is no ground for suspension any longer.

As far as Mr Haktan is concerned, his case is still pending before the Criminal Court of Van, and the decision of the Council of State was not completely in favour of him. Therefore, it is not fair to state that there is a six months gap between a decision and returning him in office. In addition, he never lodged an appeal against the Ministerial decision for his suspension. However, after considering all circumstances including the Governor's proposal in the same line which took into account of local circumstances, the Ministry returned him in office.

According to our records and also information gathered from the Governorship of Van, on 4 July 2001 Mr Haktan left his former political party, HADEP, which he stood for elections on 18 April 1999. However, he hasn't joined any political party since then, and remains independent.

4. Ferman ÖZER, Mayor of Semdinli

Mr Özer was arrested and placed under court supervision on 12 October 2000 following accusations of harbouring members of terrorist organisations. Although Mr Ozer was not sent to prison, the Ministry of the Interior decided to suspend him from office on 22 December 2000, basing its decision on Article 127/4 of the Constitution and Article 93 of the Law on municipalities. The Ministry's decision took into consideration of the accusations which are regarded as very serious and dealt with according to the Anti-Terrorism Act (No 3713). The case is still pending.

Mr Özer lodged an appeal before the Administrative Court of Van against the Ministry's decision on 17 January 2001. The case is also still pending.

GENERAL COMMENTS

Article 127/4 of the Constitution and Article 93 of Law No. 1580 on municipalities provide that the Minister of the Interior may suspend a mayor from office for misconduct in the performance of his or her duties. Article 93 of Law No 1580 repeats the Constitutional provision on suspension covering all kind of local elected representatives in such a way that it covers exclusively elected representatives of municipalities.

The Ministry suspends a local elected representative if a serious judicial or administrative action is taken against him/her in relation to his/her duties, and there is a risk that he/she could remove evidences when he/she remains in office. The procedure might be initiated by either an administrative investigation or directly a lawsuit. In both cases, the investigation eventually has to be dealt with by the judiciary for suspension to take place.

Articles 91 and 92 of Law No 1580 were abolished by the Constitutional Court on 8 February 1989, while article 93 is still in force. As it can be seen from the original copy of the article 93, it repeats the Constitutional provision on suspension in its penultimate paragraph (this is actually the only provision in this law about suspension of mayors by the Ministry). In the last paragraph, it prescribes that mayors are permanently removed from office by the judiciary if they do not go to work for more than 20 days continuously with no reason.

Article 127 is the one which is about local authorities in the Constitution (not in the Law on Municipalities, No 1580). However, paragraphs about suspension both in article 127 of the Constitution and article 93 of Law No 1580 are in parallel.

Article 91 and 92 of Law No 1580 have not been in force since their abolition in 1989.

The conditions that candidates must fulfil in local elections are stated in article 9 of the Local Elections Law (No 2972). According to the article, any Turkish citizen having completed the age of 25 can stand in elections to be mayor or member of provincial and municipal councils provided that he/she must fulfil the conditions laid down in article 11 of General Elections Law (No 2839).

The Ministry or the Minister of the Interior has nothing to do with electoral arrangements (In fact, the Ministry of the Interior is one of the three ministries, together with the Ministries of Justice and of Transportation, that have to be left by members of the ruling party/parties to independent ministers a certain time before the election in order to ensure fair implementation of the legislation). By Constitution, both local and general elections are held under the direction and supervision of the judiciary, i.e. through district and provincial electoral councils and the High Electoral Council.

B2-TÜRKİYE'DEKİ GENEL DURUM: 29 NOLU TAVSİYE KARARI (1997) VE SONRAKİ GELİŞMELER

2001 TARİHLİ DANIŞMA RAPORU VE DAHA SONRAKİ GELİŞMELER.¹⁶³

1. GİRİŞ :

1.1. Kongrenin 1996 tarihinde ve 31 nolu kararı ve daha sonra Bakanlar Komitesinin 2000 tarih ve 1 nolu kararı ile Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyine üye devletlerde yerel ve bölgesel demokrasilerin durumu hakkında Sistemik Monitoring (İzleme) raporları hazırlamaktadır. Bu güne kadar 36 ülke araştırılmıştır. Bu araştırmanın normal prosedürü bir raportörler takımı tarafından yada Kongrenin veya Odaların Kurumsal Komiteleri tarafından atanan raportörlere yapılmasıdır. Araştırma raporu odanın genel oturumunda yada öneri yapılan odada görüşülür ve tavsiyeler yapılır. Araştırma 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve 1997 kongre tarafından taslağı hazırlanan Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartının prensiplerinin ve standartlarının ışığı altında yapılır ve önerilerde bu Şarta göre formüle edilir.

1.2. 30 Mayıs 2001 de Mr. Anders Knappe'yi (İsveç) Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasinin araştırılması ve bir rapor hazırlaması için Kongre Raportörü olarak atadı. Sonrasında Mr. Hans- Ulrich Stöckling (İsviçre) Bölgeler Meclisinin temsilcisi olarak ikinci raportör olarak atandı.

2- TÜRKİYE ARAŞTIRMASI

2.1. Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasi Raporu ülkedeki durumun ikinci tam araştırılmasının sonucudur. Birincisi Norveç'li Raportör Mr. Halvdan Skard tarafından yapıldı ve sonucunda 1997 tarihli 29 nolu Kongre tavsiyesi yapıldı. Yukarıda bahsedildiği gibi, bunu şimdiki raportörler tarafından daha sınırlı olarak yapılan ve sonucundan 2001 yılında Danışma Raporu (Information Report) hazırlanan (CG/ INST (8) 27) araştırma takip etti.

2.2. İkinci inceleme, Türkiye'nin güneydoğusundaki dört belediye başkanı hakkındaki şikayetler üzerinedir.

2.3. 2001 raporu için Türkiye'yi ziyaret 3-7 Ekim 2001 tarihlerinde iki raportör tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu ziyaretler kongrenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Grubu Üyesi ve Danışmanı olarak İngiltere'den Prof. Cris Himsworth, Ulrich Bohner ve Daniil Knuocho katıldı. Bu ziyaretleri iki günü Ankara'da, bir günü de Diyarbakır'da geçti. Ziyaret programlarının detayı ek -1 dedir.

2.4. Raportörler ve takımı Ankara ve Diyarbakır'da gerçekleşen izleme sırasında, Kongre'deki Türk Delegasyon Üyelerine ve diğerlerine ziyaretlerin yapılması ve raporun hazırlanmasına yaptıkları katkılardan dolayı teşekkür eder. Ayrıca Türk otoritelere; İsveç ve İsveçre Büyükelçilik'ine özel teşekkürlerini sunar.

3- TÜRKİYE'NİN GENEL DURUMU: 29 SAYILI TAVSİYE KARARI 1997 VE SONRAKİ GELİŞMELER

3. 1 Türkiye Cumhuriyeti, 1 Nisan 1993 'te yürürlüğe girmek üzere Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Özerklik Şart'ını 9 Aralık 1992'te onayladı. Türkiye, Şart'ın aşağıdaki maddelerine çekince koymuştur.

Madde 2

Madde 3'ün 1. ve 2. Paragrafları,

Madde 4'ün 1,2,3,4 ve 5. Paragrafları

Madde 5

Madde 6'nın 2. Paragrafı,

Madde 7'nin 1. Ve 2. Paragrafları

Madde 8'in 1. Ve 2. Paragrafları

Madde 9'un 1,2,3,5 ve 8. Paragrafları

Madde 10'un 1. Paragrafı

¹⁶³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=845486&BackColorIntern> web sayfasından ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Türk Milli Heyet Üyeleri'ne göndermiş olduğu bilgi notu ile İngilizce versiyonundan faydalanılmıştır. Çalışmada Rapor Ek-II yer alan 2001 denetiminin Türkiye ziyareti eklenmemiştir. Zira, 2004 denetimi Türkiye ziyert programı, Ek:5'de çalışmanın kaynaklarından biri olarak verilmiştir. Ek III de ise Güneydoğu'daki belediye başkanları hakkındaki kararlar verilmiştir

3. 2 1996 yılında Türkiye' deki yerel ve bölgesel demokrasi üzerine rapor hazırlanması ile ilgili düzenlemeler Havlden SKARD (Norveç) ile ortaya konuldu. İzleme Grubunun Ankara'ya ziyareti 4-8 Aralık 1996 tarihleri arasında oldu ve raporları görüşülerek Kongre tarafından 3 Haziran 1997 tarihinde kabul edildi.

3. 3 İzleme Grubunun, özellikle, Türkiye'nin Güney Doğusundaki azınlık nüfusa tavrı hakkındaki bazı iddialar, köylerin yıkılması ve belediye başkanları ile meclis üyelerinin taciz edilmesi veya görevden alınması ile ilgili ithamlar hakkında bilgi sahibi oldukları Rapordan açık olarak anlaşılrsa da, incelemesi ve raporu gerçekte ,bu iddialar Avrupa Konseyi'nin diğer organları ve özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesini ilgilendirdiği için, daha genel konularla sınırlı kalmıştır

3. 4 İncelemelerinin bir arka planında İzleme Grubu, Türk İçişleri Bakanlığınca hazırlanan "Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yapısı ve Uygulanması" üzerine CDLR Raporu (1994) ve aynı zamanda "Türkiye'de Yerel Yönetimler" (Aralık 1996) hakkında ve kendi raporlarına ekledikleri raporlardaki bilgilere kendini bağlı saymıştır. İzleme Grubu, kendine ait ayrıntılı şimdiki yerel ve bölgesel yönetim sistemi tarifini yapmamıştır. Önemli olarak, İzleme Grubu, "Türk makamlarının ve yetkililerinin yerel yönetim reformları beklentileri ile ilgili olarak gerçek bir diyalog arzusu içinde olduklarına" işaret etmiştir (Raporda 7. Paragrafı). Grup ayrıca, gerçek yerel ve bölgesel yönetim reformunun, ülkenin Güney Doğusundaki Kürtçe konuşan nüfus da dahil tüm ülkeye aynı biçimde uygulanırsa, demokratik hakların daha iyi uygulanması için koşullar yaratmaya yardım edebileceğine dair Türk heyetlerinin görüşlerini paylaştığına dikkat çekmiştir. Çalışma grubu, yerel ve bölgesel yönetimlerde belirtilen reform ile terörizm arasında doğrudan bir ilişki kurmadan, reformların terörist hareketlerin önlenmesi için bir temel olarak bazı durumlarda ümitsizliğin silinmesine yardım edebileceğini düşünmüştür. Diğer taraftan, İzleme Grubunun Türk Makamlarının hiçbir demokratik ülkenin toprakları üzerinde terörist hareketler izni vermeyeceği ve böyle bir hareketin demokratik kurumların, özellikle yerel düzeyde, işlemesine büyük bir tehdit oluşturacağı şeklindeki görüşlerine katıldığı açıktır (8. Paragraf). İzleme Grubu, Türkiye'deki yerel ve bölgesel yönetim reformunu güçleştirebilecek iki temel etkene de işaret etmeye devam etmiştir. Bir yandan, yerel yönetimlerin çok eski gelenekleri ve aynı zamanda yasaları Osmanlı İmparatorluğu zamanına veya Türkiye Cumhuriyetinin ilk dönemlerine gitmektedir. Önemle, hayli merkezsel üniter devlet geleneği modern Türk devleti ve toplumunun gereksinim duyduğu reformun yoluna engel olabilir. (9 i. Paragraf). İkinci olarak, son günlerdeki hükümet krizlerine tepki veren Türkiye'deki zayıf siyasal sistem ilerlemede engel olabilir. (9 . Paragraf)

3. 5 Nevar ki, İzleme Grubu, yapılacak reformlar hakkında Türk makamlarıyla Kongre arasında olası bir diyalog fırsatını görmüştür. Bu diyalogun genel gözlemler ve tavsiye metinleri ile beraber reformlar üzerine İçişleri Bakanlığınca önerilen ve sonra 29 Nolu Tavsiye Kararına eklenen İzleme Grubunun görüşlerinin temeli olması beklenir. Tavsiye Raporuna Ekler bölümü Türkiye'deki yerel ve bölgesel yönetimlerin gelişmesi için temel önerileri içermiştir. Bunlardan bazıları zaten İçişleri Bakanlığınca yapılmış olan önerilerle ilişkilendirilmiştir. Diğerleri daha geniş olarak verilmiştir. Önerilerin listesinin hepsi burada tekrarlanamaz ama köy yönetimleri için daha fazla donanım, yerel yönetim gelirlerinin artırılması, Anayasanın 127. Maddesinde yer alan "vesayet" ilkesinin sona ermesi gerektiği, yetkilerin valilerden yerel yönetimlere devredilmesi ve valilerin demokratik kontrolü, hazine arazilerinin yerel yönetimlere devri, Anayasanın 67. Maddesinin gereği oy kullanma hakkının kısıtlanmasının kaldırılması ve diğer bir çok tavsiyeleri yapmışlardır.

3. 6 1997 tarihli Tavsiye Raporu ile şimdiki araştırma arasında geçen sürede Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgili önemli diğer gelişmelere de dikkat etmek gereklidir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak başlıca iki konudan bahsedilebilir.

a) 4 Mart 1999 tarihli (Mini Oturum) Toplantısı.

Bu toplantının konusu, Muammer TÜRKER'den (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı) bilgi almak ve müzakere etmektir. Muammer TÜRKER'in beyanı (Toplantı tutanaklarına eklenmiştir) T.B.M.M de görüşülmeyi bekleyen yerel yönetimler için öneriler ve diğer yönetsel reformları içeren taslak yasa taslağı üzerinde yoğunlaşmıştır. Beyan, gereken çoğunluğu sağlamak için siyasal güç eksikliğinden dolayı Anayasa değişikliklerinin önerilmediğine dikkat çekmiştir. İçişleri Bakanının yerel ve bölgesel yönetimlerin organlarını (veya üyelerini) geçici olarak görevden uzaklaştırması gibi ideal yerel yönetim özerkliğinin altını oyan madde (Anayasanın 127 . maddesinin 4. fıkrası) değişmeden kalacaktır.

b) Hizmet ilişkileri ile ilgili ilkeler ve Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Yetkilerin Paylaşılması Hakkında Farklı Yasalardaki Değişiklikler Üzerine Taslak Karar –Kanun Hükmünde Kararname Taslağı

Türk Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan yasa taslağı, 13 Ekim 2000 tarihli taslak üzerinde Profesör Ruşen KELEŞ'in hazırladığı yasal görüş (CPL/INST (7) 3) ile birlikte Kongre tarafından yayımlanmıştır (CPL/INST (7).

4) Yasa yerine yasa hükmünde kararname ile konunun ele alınması hükümete yerel yönetimler ile ilgili amaçlarını gerçekleştirirken Meclisteki karşı fikirlere ile yüz yüze gelmekten kaçınmak için daha kolaylık sağlamak içindir" (Karar,1. paragraf) Taslak yasa hükmünde kararnamenin, 1 Ocak 2001 'de yürürlüğe girmesi planlanan 26. Madde (Yerel Yönetim Gelirleri ile ilgili kural değişiklikleri) hariç, yayımlandığı tarihte yürürlüğe

girmesi düşünülmektedir.

Yasa hükmünde kararname 10 bölümden oluşmaktadır

Bölüm-1 (1-3 maddeler) merkezi yönetimin görevleri ile ilgili hükümler (Madde 1), merkezi yönetimler ve yerel yönetimler arasında örneğin hizmet ilişkilerinin ilkeleri (Madde 2) ve Yerel Yönetimler Ortak Komitesinin kurulması dahil "görevlerin dağıtılması" ile ilgili genel maddeleri içermektedir

Bölüm-2 (4-14 maddeler) Belediye Yasasında bir dizi değişiklik içermektedir.(3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı)

Bölüm-3 (5-15 maddeler) 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasasını değiştirecektir

Bölüm-4 (21-25 maddeler) İl Özel İdareleri Yasasını değiştirecektir.

Bölüm-5 (26-29 maddeler) yerel yönetim gelirleri ile ilgili bazı yasaları değiştirecektir

Bölüm-6 (30-37 maddeler) bayındırlık, gecekondü bölgeleri, kültürel ve maddesel zenginliklerin korunması ve diğer konularla ilgili yasalarda çeşitli değişiklikleri içermektedir.

Bölüm-7 (38-39 maddeler) 8 Eylül 1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Yasasını değiştirecektir

Bölüm-8 (41-49 maddeler) yerel yönetim personellerinin eğitimi konuları dahil daha başka değişiklikleri içermektedir (40. Madde).

9. ve 10 Bölümler (50-52. Maddeler) çeşitli ek hükümleri içermektedir

Ancak, olayımızda taslak yasa hükmünde kararname konu edilmemiştir. Anlaşılmıştır ki, Bakanlar Kurulunca sınırlı zaman verilen Yasa hükmünde kararname yürürlüğe girmeden mülga olacaktır. Ayrıca, yeni ceza hükümleri yaratmak veya yeni vergiler ihdas etmek için bir yasa hükmünde kararname kullanmanın güçlükleri olabilir.

Daha sonra yasa taslağı hazırlanıp Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmiştir. Taslağa aşağıda değinilmiştir.

3. 7 Başka bir genel gelişme, Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesinin Türkiye'nin Yükümlülükleri ve Sorumluluklarının Kabul Edilmesi ile ilgili 1256 Nolu Kararıdır (2001). Bu çözüm önerisini içeren Rapor, Kongre Meclisi tarafından 28 Haziran 2001 tarihindeki 23. Oturumda kabul edilmiş ve Andras BASRONY (Macaristan) ve Benno ZİVER (Almanya) tarafından hazırlanan bir rapora temel oluşturmuştur. Karar, Avrupa Konseyinin bir üyesi olarak Türkiye'nin sorumlulukları ve yaptıklarının takdir edilmesi için bir "**acquis communautaire**" programına eklenen Türkiye'nin taahhütlerinin kabulü üzerinde durmuştur. Kararlar daha fazla gelişme gösterildiği takdir eder ancak aynı zamanda,örneğin siyasal fikirlerin özgürlüğü, Türkiye'nin güney doğusunda olağanüstü durumun devam etmesi, Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Şart'ı ve Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şart'ı ve son olarak Fazilet Partisinin yasaklanması gibi bir takım alanlarda devam eden sıkıntılarının da farkına varmıştır.

4. Türkiye'deki Yerel Demokrasi

4. 1 1997 yılı 29 Nolu Tavsiye Kararı ve raporunun ile birlikte, uzun yıllardır çıkması ümit edilen yerel yönetimler yasının yazılacağı , söylenenlerden açıkça anlaşılmaktadır. Hernekadar yasanın çıkması yaklaşılsa da, böyle bir yasanın yapılamadığı gözlemlenmektedir. Yeni bir yerel yönetimler yasının ne getirebileceği aşağıda tartışılmıştır ancak bu analize başlarken yerel yönetimler reformunun düşünüldüğü Türkiye'de genel koşullar hakkında bazı görüşlerin belirtmeliyiz.

4. 2 Türkiye'deki siyasal ortamın 1997'den beri oldukça değiştiğine dair hiçbir şüphemiz yoktur. 2001 'dan beri yerel yönetimlerin de dahil olduğu kamu kurumlarının reformunun tartışıldığı atmosfer çok farklıdır. Birçok yasanın ciddi olarak düşünülmesi on yıldır gündemdedir; ancak, yalnızca son iki veya üç yıldır atmosfer çok daha olumlu hale gelmiştir. Paylaşılan bir düşünce vardır ki, merkezi hükümet gerçekten reformların gerçekleştiğini görmek istemektedir.

4. 3 Bu yeni koşulların bir takım farklı faktörlerden geldiğine şüphe yoktur ama ülkedeki güvenlik durumundaki gerçek olan büyük gelişmelerin bir etken olduğudur. 81 ilin 4'ü olağanüstü hal yetkilerine konu olarak kalmıştır. Büyük olasılıkla baskın değişme nedenleri, buna karşın, hükümetin ve hükümetin dışındakilerin isteği ve Birliğe nihai girişte temel yasal ve kurumsal değişikliklerin Avrupa Birliğine (AB) giriş için bir ön koşul olduğuna dair güçlü bir düşüncedir. Bu, yalnızca "**acquis communautaire**" (AB Müktesabati) ile birleştirilmekle kalmak demek değildir; aynı zamanda insan hakları ve demokrasi konularında daha geniş bir eğilim de kastedilmektedir

4. 4 Yerel yönetim reformu bu süreçte önemli bir öge olsa da önemli bir gelişmeyi Türk Anayasasının kendini değiştirecek reformu programıdır. 1 Ekim 2001 'de başlayan haftada ilk paketteki 37 değişiklik önerisinden 34'ü T. B. M. M.'de kabul edilmiştir. 29 Nolu Tavsiye Kararında (1997) eleştirilen 73. ve 127. Maddelere şu ana kadar değiştirilememiştir ve hala yürürlüktedir (Daha fazlası için aşağıya bakınız). Daha da fazlası, anlaşma ve sözleşmelerin Türk yasal sistemi içerisinde (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dahil) statüsünü iyileştirecek bir anayasa değişikliği önerisi onaylanmayan ilk pakette dir. Diğer yandan, yerel yönetimler için Türkiye'deki demokrasi uygulamalarının ve ifadelerinin sınırlanmasının kaldırılmasının ve Türkçe' den başka

diğer dillerinde kullanılmasının önemli olduğuna dair şüphe yoktur. Anayasadaki 73. ve 127. Maddelerinin değişiminin önemini korumaya devam etmektedir. Ve bu anayasada bir tanım olarak verilmesi istenmektedir (1997 tarihli Tavsiye Kararında tavsiye edilmektedir)

4. 5 Önemli diğer bir gelişme Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınırlanmış İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'nin Türkiye tarafından imzalanması ve onaylanmasıdır. Bu sınır topluluklarının ortak sorunlarına çözüm bulmalarını sağlayacaktır.

4. 6 Son yerel yönetimler reform taslağının yasallaşmasındaki çabalar yasayı iyileştirecek gibi görünmektedir. Nisan 2001 'de ve Haziran 2001 'de T. B. M. M. 'ne sevk edilen yasa taslağı Ağustos'ta yasal sürecine başlamıştır. Tanıtımı yapılmış geniş çapta ve tartışılmıştır. Taslak, web ortamında yayınlanmıştır; uzman incelemesine konu olmuştur; kamu toplantılarında görüşülmüş; yapılan sunumların ışığında uyumlu hale getirilmiştir ve T. B. M. M. 'deki parlamenterlerden ciddi ilgi görmektedir. Talep olması halinde Kongre, taslak için yardım önermiştir.

4. 7 Yasa taslağının İngilizce çevirisi bize teslim edilmese de, anladığımız, yukarıda söz konusu edilen 1999 tarihli yasa hükmünde kararname metninin esas alındığıdır. Yasa, ilk etapta merkezsel hükümeti ile il valileri, il özel idareleri ve belediyeler arasındaki işlevleri ve ilişkileri yeniden tanımlamalıdır. Anlaşılmıştır ki, yasanın sivil toplum temsilcilerinin belediye işlerine katılması için yeni olanaklar vermesi; yerel yönetimlerin yeni kaynaklarının (TV yayınları için bir vergi dahil) olabileceği ve merkezi hükümetten gönderilen tüm gelirlerde büyük bir artış olacağı ve belediyelerin yetki ve sorumluluklarının genişletileceği anlaşılmaktadır. Bu konuda İçişleri Bakanlığı ve belediyelerin temsilcilerinin isteklidir. Yasa taslağında bazı hükümlerde belirsizlik, bilgi noksanlığı olmuş olsa da yasanın kabul ihtiyacında daha fazla yerelleşme olması yerel demokrasi yolunda önemli bir ilk adım olacağı taahhüdünü gerektirmektedir. Yasa, tahminleri farklılığına ve belirsizliğine rağmen 2001 yılı sonlarına doğru T. B. M. M. 'nden çıkması iyi bir şanstır.

4. 8 Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgilendiren önemli gelişmelerin, yeni yasaya doğru resmi sürecin yanında, işaretleri vardır-özellikle şu anda UNDP ve Avrupa Birliğinin desteğinde takip edilen programların. Örneğin UNDP'nin projesi 1992'deki Rio Konferansında yapılan Yerel Gündem 21'de hayat bulmuştur ve bir çok Türk Belediyesinde, temelde çevresel konuları ilgilendiren ancak şu anda daha genel konularda da, sivil toplum temsilcileri arasında etkin ve sağlam bir haberleşme ağının yapılaşmasına neden olmuştur. Bunun bizim anladığımız kadarıyla Avrupa Birliğinin yerel yönetimler ile ilgili de bir program olabilir. Raportörler, Avrupa Konseyinin bu tür yardımları şiddetle desteklemesi gerektiğine ve kendi birimleri ile birlikteliğine inanmaktadırlar.

4. 9 Yerel yönetimlerin daolacağı siyasal yapı içinde Türkiye'nin özellikle reformların gelişen olumlu bir havasındaki tüm bu işaretlerine rağmen, fikirlerimizde dikkat etmemiz gereken nedenler de vardır. Anayasadaki reform programları devam etmektedir ama değişikliklerin gerçeğe uygulanması, çoğu zaman ilgili yasalarda meydana gelen ve önemli sonuçları olan değişiklikler dahil, hala uzun bir süreçtir. Daha fazla yasal reform gerekecektir; ancak, bu durum Türkiye'nin şu andaki hassas koalisyonlarının ışığında, süreç içinde çok yavaş ilerleyebilir. Yukarıda belirtildiği gibi, Kongre Meclisinin 1256 Nolu Kararı - Türkiye'nin Yükümlülükleri ve Sorumluluklarının Kabul Edilmesi- ye göre daha çok bölgede daha fazla gelişmenin kaydedilmesi gerekmektedir.

4. 10 Yerel yönetimin şimdiki pozisyonunun bir tanımı olarak 29 Nolu Tavsiye Kararındaki (1997) tanıma uyarlamak için çok az neden vardır. Genel görünüş, Türkiye'nin tarihi, geleneksel ve merkezi yönetiminin devam ettiği. Belediyeler, önemli yetkililerden yoksundur ve çok yetersiz kaynaklara sahiptirler. Belediye kuruluşu için yeterli nüfus barajının 1930 yılından beri değiştirilmemesi belediye oluşumlarında çeşitli olumsuzluklara neden olmaktadır. Bilgi veren belediye yetkililerinden biri "Eğer Ankara küçülmezse biz büyüyemeyiz." , bir diğeri "Ankara'dan yöneterek bölgesel ve yerel düzeyde hükümet olamaz" demiştir. Merkezin izni ve para desteği olmadan ve paranın geç gönderilmesi durumlarında belediyeler işlevlerini yapamamaktadırlar. Toplantılar ve alınan kararlar halkın ilgisi ve bilgisi dışındadır. Belediye başkanlarının sorumlulukları ise çok düşük düzeydedir.

4. 11 Yeni Yasanın yerel yönetimler ile ilgili olarak doğurduğu değişikliklerin ihtiyaç duyulan köklü reformları ortaya çıkarması beklenmektedir. Bugünkü taslak, geçmişteki benzerlerine göre daha zayıftır. 1998 tarihli taslak resmi olarak yerel yönetimler reformu üzerinde bir yasa olarak tanımlanmamıştır. Ters durumda, hükümetten ve T. B. M. M. 'nden daha fazla ilgi görmeyeceğini ve yasalarda birbiri ile çelişen maddeler olacağını düşünmekteyiz

4. 12 Gerçek ve sürekli-sürdürülebilir bir programın başlangıcı olsa da, yeni yasanın maddeleri, yerel demokrasinin temel konularına değinmektedir. Yasaya, güçlerin yerelle indirgenmesinden çok daha fazla güçlerin odaklanması- desantralizasyon-yerinden yönetim- olarak bakılmalıdır. Özellikle, valilerin yetkilerinin güçlendirilmesi birçok konuda yerel yetkilerin kullanımını daha da artacaktır. Ancak, valiler devlet tarafından atanır, illerine bağlılık ve sadakatleri olsa da temel sadakatleri her zaman devlete olacaktır. İllerine siyasal sorumlulukları zayıf kalacaktır. Belediyeler ile ilgili olarak, yetkilerin valilere odaklanması iletişim kanallarını geliştirebilir ve Ankara ile sürekli temas ihtiyacının azalması yönetim hızını artırabilir. Bu, ancak, halihazırdaki idari vesayeti (hala Anayasanın 127. maddesinin teminatı altında) sona erdirmeyecek ne de yerel demokrasi ve sorumluluğunu doğrudan geliştirmeyecektir. Bu düzeyde demokrasinin şiddetli zararı devam edecektir. Ayrıca, yasa taslağı belediyelerin daha fazla mali açıdan güçlendirmesinden dolayı memnuniyetle karşılanırsa da, bu konudaki kanı gerçek uygulamanın görülmesine kadar ertelenmelidir. Daha fazla para sağlama garantisinin (ve

personel ve hizmet sağlamada daha yüksek seviye sonucunun), Türkiye genelinde ulusal bir mali kriz kırıp geçirirken, gerçekleştirebileceği şüphelidir.

4. 13 Acaba, yeni yasa köy yönetimleri üzerinde önemli bir etkiye sahip olacak mıdır? Valilerin genişletilmiş yetkileri daha fazla yeterlilik getirecektir ama köy düzeyinde yerel yönetim özerkliğinin zayıf yapısının refonnu olmayacaktır. Köy birlikleri yaratma önerileri radikal değişiklik getirmeyecektir

4. 14 Bu düşüncelere göre yeni Yasanın geçmesi yalnızca ilk adım olacaktır. Uygulamada daha yapılacak çok iş vardır: Daha fazla yasal kriterler ve daha sonra yerel yönetimler tarafından gösterilecek büyük gayret. Bu yönetimler hakkında vurgulanması gereken tek nokta yetki alanlarının farklılıklar göstermesidir. Yeni çıkacak olan yasanın benzer şekilde etkisinin benzer şekilde olacağı kesindir.

5. Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması Ve Görevlerine Son Verilmesi

5. 1 Türkiye'ye ziyaretimiz sırasında, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve görevden alınması hakkında şikayetlerle ilgili incelemelerimizi gerçekleştirebildik. Bizi bilgilendirenler son derece yardımcı oldular. Ancak, bu konudaki ilerlememiz kaynakların İngilizce metnine ulaşmadaki eksikliğimizden dolayı (ilgili yasalar ve özel yönetsel ve yargısal konularda) ve yeterli zamanın olmaması sebebiyle engellenmiştir. Bu aşamada, yine de, bazı gözlemler yapabildik. Öncelikle genel ilkeler ve yasanın genel durumu, ikinci olarak ta dikkatimizi çeken 4 özel konu hakkında.

5. 2 Anayasanın 127/4 maddesi en yüksek profilli maddedir. Maddenin seçilmiş organların statüleri hakkındaki sorunların yargı mercileri tarafından çözülmesi gerektiği şeklindeki önceki maddelerine karşın bu madde; "İçişleri Bakanı, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel idare organlarını veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." hükmünü şart koşmaktadır. Diğer ilgili maddeler, belediye başkanlarının görevine son verilmesi için yetki veren Belediye Yasasının 93. maddesi ile ilintili olabilir. Aynı zamanda diğer yasalarda da ilgili maddeler vardır. Örneğin, seçimlerle ilgili yasa, belediye başkanlarının yasal olarak görevden alınması gereken hallerde, seçimle iş başına gelinecek pozisyonlar için gerekli nitelik ve yeterliliğe sahip olmamayı açıklar. Diğer koşullar, otomatik olarak veya mahkeme kararıyla kamu görevini görme yeterliliğini kaybetmeyle sonuçlanan bazı özel suçlardan mahkumiyet olarak Ceza Yasasında yer alır. Bu maddelerin çoğu seçilmiş belediye başkanlarının durumu ile sınırlı değildir. Bunlar veya paralel hükümler diğer kamu kurumlarını da kapsar. Daha önce de belirttiğimiz üzere, bu konudaki sonuçlarımız kesin olmak zorundadır; çünkü, Yasaya ulaşabilmek imkansızdır. Buna karşın diyebiliriz ki;

(a) Konuştuğumuz herkeste seçilmiş kurumlara çok yüksek saygı vardır. Belediye başkanları dahil tüm seçilmişlerin, görevden uzaklaştırılması veya alınması için çok güçlü nedenler olmalıdır.

(b) Görevden uzaklaştırmanın veya almanın meydana gelebileceği durumların yasa ile çok açık biçimde tanımlanması gerektiği anlayışı vardır. Daha fazla şeffaflığın olması ortak görüşümüzdür ve bu nedenledir ki tüm yasalar sistematik bir şekilde incelenmelidir. Belediye başkanlarının görevleriyle ilgili suçların ne anlama geldiği gibi bazı konularda belirsizlikler vardır. Yasal gerekçelerle görevi iptal durumundaki kriminal suçlarda cezai yargılamalardaki prosedürlerle ilgili şüpheler vardır.

(c) Yine bir belediye başkanının görevden uzaklaştırılması veya alınması ile sonuçlanacak kararı vermede tarafsız bir yargıç veya savcının karar vermesi gibi bir kanı da vardır. Bazı kararları Vali veya İçişleri Bakanı vermelidir. Anayasanın 127. maddesinin kaldırılmasını öneren hiç kimse yoktur. Bu madde destekten uzaktır.

(d) Bunun yanında, İçişleri Bakanının bir mahkemenin kararının uygulamasındaki rolünün savunulabileceği hakkında bilgi mevcuttur. Diğer yandan, yasa hükmü ile ilgili olarak bu yetkinin doğru kullanılmamasının, örneğin; yargılama koşulları sona erdiğinde görevden uzaklaştırmanın kaldırılmaması gibi, mahkemelere götürülmesine herhangi bir engel yoktur. Bilgi kaynaklarımızın, Bakanlık kararlarının bazen yetkinin kötüye kullanılmasına sebep olup olmayacağı konusundaki görüşleri değişiktir. Görevden uzaklaştırma kararlarına karşı mahkemelerde dava açılabilmesi konusunda herkes ortak görüştedir.

5. 3 Bireysel konularla ilgili görüşler aşağıdaki gibidir:

Hüseyin YILMAZ, Ağrı Belediye Başkanı;

"Buradaki iddia, belediye başkanının 18 Nisan 1999'da seçilmiş olmasına rağmen; Temyiz Mahkemesinin (Yargıtay) kararına ve Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesinin belediye başkanının mahkumiyetini ve hapsini af yasaının da etkisiyle "ertelemesi"ne karşın önce görevden uzaklaştırılması ve sonra görevden alınmasıdır. Üstelik, görevden uzaklaştırmaların Anayasada ve Belediye Yasasında belirtildiği üzere görevi ile ilgili bir suç nedeniyle olmadığı iddia edilmektedir. Ancak, ilgili belgelerin İngilizce metinleri olmadığından bu savların güçlülüğünün değerini belirleyemeyiz ve İçişleri Bakanının Belediye Başkanını göreve iade etmemesi kararına karşı açılan dava Danıştay'ca henüz karara bağlanmamıştır."

Zeynel BAGIR, Lice Belediye Başkanı;

“Buradaki şikayet, Belediye Başkanının Yüksek Seçim Kurulunca adaylığının önceden kabul edilmesine ve herhangi bir vatandaşlık iptali mahkumiyeti olmamasına rağmen, 1989'daki bir mahkumiyet kararı gerekçe gösterilerek Nisan 1999'da seçilen belediye başkanının görevden alınmasıdır.

Yine, bu konuda kesin bir sonuca varamadık. Yüksek Seçim Kurulunun temel aldığı kararlar üzerinde ve kararın bize verilmeyen tercümesi ve arkasındaki nedenlerle ilgili olarak daha fazla incelemeye gerek vardır.”

Mehmet Salih AKTAR Özalp Belediye Başkanı;

“Bu olayda iddia, Danıştay'ca lehinde karar verilmesine karşın belediye başkanının görevine 6 ay geç iade edilmesidir. Buna ek olarak göreve iadenin belediye başkanının bir siyasal partiden (HADEP) istifa edip başka bir partiye (ANAP) katıldıktan sonra gerçekleştiği iddiası vardır. Bize ayrılan zamanda, belediye başkanının görevine gecikmeli iadesi; eğer böyle bir durum var ise nedeninin ne olduğu, belediye başkanının göreve iadesinde parti değiştirmesinin etkili olup olmadığı anlaşılamamıştır Konunun daha fazla incelemeye gereksinimi vardır.”

Ferman ÖZER, Şemdinli Belediye Başkanı;

“Buradaki en önemli nokta, görevden uzaklaştırma nedenini doğuran sebebin; yani gerektiği gibi, "görevlerini yerine getirmede yetersizlik" suçunun var olup olmamasıdır. Yeterli yasal tartışma ve tavsiye yokluğundan yasanın nasıl uygulanması gerektiği, ve bu olayda doğru uygulanıp uygulanmadığı konusunda şüphelerimiz hala devam etmektedir.”

5. 4 Başlayabildiğimiz ama sonuca ulaştıramadığımız başka araştırmada da bu dört olayın sebebi, son yıllarda belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları ve alınmalarıdır. Bize açıklandığı üzere, 2000 yılında 23 ve 2001 yılında (Temmuz ayı dahil) 21 belediye başkanı, en çok "yolsuzluk soruşturması" veya "yargının tutuklaması" sebepleriyle suçlanarak, Bakan tarafından görevden alınmışlardır. Bu suçlamaların çoğu, 2000 yılında 4'ü ve 2001 yılında 2'si "terör örgütlerini desteklemek" olarak kategorize edilmiştir. Görevden uzaklaştırılmaların 9 farklı parti arasında dağılım gösterdiği konusunu notlarımıza almış bulunuyoruz.

6. SONUÇLAR

6. 1 Türkiye 'ye ziyaretimiz, araştırma konularımızı aydınlatması bakımından kesinlikle faydalı olmuş olmasına rağmen geçici sonuçlara ulaşabildiğimiz raporumuzda açıkça belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin genel durumu hakkındaki yeni yasa taslağı hakkında, T. B. M. M. Büyük bir ilerleme kaydetmiş gibi görünmektedir ve uzun süredir beklenen reform için beklentiler yükseltmiştir. Diğer taraftan taslağın nihai etkisini ölçmek zordur; çünkü, belgenin son biçimi belirsizdir ve reform programının daha fazla gelişip gelişmeyeceği bilinmemektedir. Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve alınması ile ilgili olarak Anayasanın 127/4. maddesinin kaldırılmasının ikna edici biçimde yapılacağı ve seçilmiş görevlilerin haklarının güvence altına alınacağı konusundaki kesinlikte reform sorunu vardır.

6. 2 Bu sebeple, aşağıdaki tavsiyeleri uygulama hususunda uzlaşmaya vardık:

a) Genel ve siyasal bağlamda yerel yönetimler hakkında

Raportörler, hükümetle ve yerel seçilmiş temsilcilerle olumlu atmosferi ve diyalogu not etmişlerdir.

Yerel yönetim reformu neredeyse 10 yıldır siyasal gündemdedir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (T. B. M. M.) bu konuda yeni bir yasa taslağı henüz tartışmaktadır. Türk yetkililerince bir istekte bulunulması durumunda raportörler Türk yetkililere yardımda bulunacaklarını beyan etmişlerdir. Raportörler, Haziran 1996'da İstanbul'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler HABİTAT II Konferansının yerel demokrasi konusundaki Türk makamlarının taahhütlerinin olumlu etkisine dikkat çekmişlerdir. 1997'den beri, yerel yönetimlerle ilgili olarak genel kanı yükselmiş ve yeni yasa taslağı NGO'lar ile, gazetelerde ve siyasal partiler arasında geniş çapta tartışılmıştır.

Gerçek reformu başarma gereksinimi hakkında siyasal konsensüs var gibi gözükmektedir.

Türk Belediyeler Birliği bu yasa taslağı hakkında hem Meclis hem de hükümet ile yakından çalışmıştır.

b) Anayasa hakkında:

Mevcut Türk Anayasasındaki son değişiklikleri memnuniyetle karşılayan raportörler, doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olmayıp, onları dolaylı olarak etkileyen ve T. B. M. M. 'de kabul edilen yerel yönetimler ve vergiler hakkında hükümler içeren, Anayasanın 73. ve 27. maddeleri ile ilgili değişiklik yapılmadığına dikkat çekmişlerdir. Raportörler, 1997 tarihli 29 Nolu Tavsiye Raporuna uygun olarak Anayasanın 127. maddesinin değişikliğini içeren ikinci bir değişiklik paketinin Meclise sunulacağını beklemektedirler.

Türkiye'de Anayasa değişikliğinin, yerel demokrasiyi geliştireceği hissedilmektedir.

Kongre'nin 1997 tarihli 29 Nolu Tavsiye Raporunda Anayasanın 127. maddesinin değişikliğini önerdiği hatırlanmalıdır. Eğer mümkünse, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı referans gösterilerek, Anayasada yerellik ilkesine atıfta bulunulabilir. Yerel yönetim özerkliği, anayasal güvenceleri, mali durumu, mülkiyeti ve personeli kapsayabilmelidir.

c) Yeni Yasa Taslağı Hakkında

Komite, mevcut yasa taslağındaki önerilerin çok azını olumlu karşılamalı, yasalaşmaları ve uygulanmaları için güçlü destek vermelidir.

Yeni yasa taslağı, bazı önemli konulara değinmese de, çoğu yönden yerel demokrasiye bir adım olarak görünmektedir. Yeni yasa taslağı, merkezel hükümetin yetkilerini azaltmadan (özellikle Valilerin) yerel yönetimlerin işlevleri için daha geniş bir çerçeve sağlamayı amaçlıyor gözükmekte ve hala yerel yönetimler üzerinde sıkı bir kontrolü muhafaza etmektedir. Yeni yasa taslağı yeterli görünmese de yerel yönetimlerin beklentilerini yükseltmiştir.

Geniş olarak düşünüldüğünde, yasa taslağı merkeziyetçi yönetime nazaran yetki genişliği getirmekte bürokratik kanalları kısaltmayı amaçlamaktadır.

Komite, özellikle yeni yasaların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyması için, reform sürecine herhangi bir ek yardım teklifinde bulunmamaktadır.

Raportörler, yeni yasa taslağındaki yerel yönetimler ve yerel topluluklar arasında daha yakın bağ kurarak ve şeffaflığı artırarak yerel yönetimlerde kamu güvenini güçlendiren hükümleri memnuniyetle karşılamaktadır.

Raportörlerin vurguladığı üzere;

- Belediye Meclisi toplantı tutanakları belli bir ücret ödeyen herkese verilecektir.
- Üç aylık mali tablolar belediyelerle birlikte İçişleri Bakanlığınca da halka açıklanacaktır.

Planlama süreci, ulaştırma koordinasyonu ve kentsel gelişimle ilgili olarak bazı teknik konular aydınlatılmış görünmektedir.

Raportörler yasal değişiklikler kadar yerel düzeyde ortaklığın da önemli olduğu ve her ikisinin de aynı anda uygulamaya konulması gerektiği görüşünü paylaşırlar.

Raportörler, Türkiye'de yaşayanların yerel demokrasiyi geliştirmek için reformları desteklemesi gerektiğini düşünmektedir. Türkiye'nin, AB'ye üyeliğinin kabul edilmesinden sonra Türkiye'de yerel demokrasi hakkında Avrupa standartları ve her şeyden önce Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öne sürülenler konusunda bilincin arttığını göz önünde tutmaktadır.

Yine raportörler, İçişleri Bakanlığının yerel meclislerin demokratik ruhunu artırmak ve sivil toplum ile muhtarların yerel işlere daha aktif olarak katılmasını istediklerine dikkat etmiştir.

d) Raportörler UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) ve AB tarafından gerçekleştirilen yerel yönetimlerin alanında süregelen programlardan olumlu olarak etkilenmiştir. Avrupa Konseyince Türkiye'deki yerel demokrasinin gelişmesine böyle değerli katkı sağlayan eylemlerinin desteklenmesi gerektiğine inanırlar.

1997 tarihli 29 Nolu Tavsiye Raporunda açıklandığı üzere, il genel meclisi ve belediye meclislerine yerel topluluk temsilcilerinin katılımının artırılması şeffaflığın ve sorumluluğun önemli bir unsurudur. Ancak bu, demokratik yoldan seçilmiş temsilcilere tahsis edilen normal karar verme sürecine engel olmamalıdır.

e) Sınırötesi İşbirliği Hakkında

Raportörler, Avrupa Sınırötesi İşbirliği Taslak Sözleşmesinin imzalanması ve onaylanmasının daha demokratik yerel yönetimlere doğru olumlu bir adım olacağı ve sınır topluluklarına ortak sorunlarına çözülmesini sağlayacağı umudunu taşırlar.

f) Yerel Yönetimlerin Kontrolü

Raportörler, yerel yönetimler üzerinde merkezel yönetimin kontrolünün hala çok güçlü olduğunu düşünmektedir

Raportörler, Kongre'nin 29 Nolu Tavsiye Kararında zaten açıklandığı gibi Anayasanın 127. maddesinde söz edilen "vesayet" genel olarak kaldırılmalı ve sadece yerel veya bölgesel yönetimlerin eylemlerinin Anayasaya ve yasalara uygunluğunun sorgulanması için muhafaza edilmelidir

g) Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Yetkileri Hakkında

Raportörler tarafından toplanan bilgilere göre, yeni yasa taslağında doğal afetlerde kurtarma ve yardım, acil durumlar, spor ve sağlık gibi sınırlı sayıda yeni hizmetlerde belediye yetkilerinin listesini değiştirmeye niyetlenilmiş görünmektedir. Belediyelerin, toprağın kamulaştırma, satın alma, satış ve tahsisi dahil iskan ve emlak etkinliklerine dahilolmasına izin veriliyor konumu korunmak istenmektedir. Aynı zamanda, yeni yasa taslağı altında, yerel yönetimler eğitim, kültür, sağlık, sosyal yardım, spor gibi diğer etkinliklere bu olanakların yapılışı ve bakımı yanında diğer kamu kuruluşlarına yer ve donatı sağlayarak kapsayacak görünmektedir. Buna karşın, yönetim tek başlarına yerel yönetimlere bırakılmayacak ve tüm kamu kuruluşları ile işbirliği teşvik edilip

desteklenecek gibi gözükmetedir 29 Nolu Tavsiye Kararında vurgulandığı gibi, yetkilerin valilere devredilmesi merkezi yönetimi vatandaşların daha da yakınına getirir ve bu yüzden olumlu bir adımdır. Ancak, uzun vadede bu yetki genişliği hiçbir şekilde yetkilerin demokratik yolla seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlere devrinin yerini alamaz

Raportörler pek çok seçilmiş yerel temsilcinin, yasa taslağında zaten kamu kuruluşları tarafından yürütülen birkaç yeni yetkinin belediyelere verilmesi endişesini paylaşmaktadır

h) Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Maliyesi

Raportörler, Türkiye'deki belediyelerin ekonomik krizden etkilendiğinin ve mevcut ödeneklerinin büyük bir bölümünün borçlarını ödemedeki kullanıldığının farkındadır

Raportörler, yasa taslağında yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinden aldığı payların %5,5'ten %20'ye çıkarılmasının öngörülmesini memnuniyetle karşılamaktadır

Türk meslektaşlarının, şu anda kısıtlı olan, yerel gelirlerinin artırılması görüşünü paylaşmaktadırlar. Meclislere, yerel vergileri toplama yetkisi verilmelidir.

Yerel yönetimlere şimdiye kadar yeni vergi gelir kaynakları sağlanamamıştır ve yerel yönetimlere, gerçekte anayasa değişikliği gerektiren vergi oranlarını değiştirme yetkisi verilmemiştir. Bu bakımdan, Anayasanın 73. maddesini değiştirmek gerekli olabilir.

Raportörler, taslakta öngörülen hazine arazilerinin belediyelere devredilmesini memnuniyetle karşılamaktadır

i) Valilerin Yetkileri Hakkında

Raportörler, merkezi hükümet tarafından süresi belli olmayan bir dönem için atanan ve İl Özel İdarelerinin yürütme organı olarak hareket eden Valilerin ekonomik ve toplumsal alanlarda illerde güçlü bir konuma ve görevlerini yürütmede önemli kaynaklara sahip olduklarının farkına varmaktadırlar.

Yeni yasa taslağı altında yetkiler, seçimle gelen İl Genel Meclisleri ve Belediyelerden ziyade Valilere devredilmektedir. Bu güne kadar, Valilerin yetkileri azaltılmamıştır. Yasa taslağında bazı indirimler öngörülmesine rağmen, taslak Valilerin yetkilerini çoğaltıyor görünmektedir.

Bu güne kadar, Valilerin seçilmesine dair bir öneri bulunmamaktadır.

Valiler hem merkezi hükümeti hem de yerel yönetimi temsil ediyor görünmektedir ancak raportörler valilerin daha çok devletin temsilcisi olarak hareket ettiğine inanmaktadırlar. 29 Nolu Tavsiye Kararında da belirtildiği üzere Valilerin karar verme yetkisi merkezi hükümet tarafından verilmektedir. Raportörler, illerin, İl Genel Meclisine karşı sorumlu yürütme organını seçmeye yetkili olmaları gerektiğine inanmaktadırlar.

j) Köyler Hakkında

Yeni yasa taslağı, belediyeler konusunda belli ekonomileri başarma yollarını arasa da köylerle ilgili konulara değinmiyor gibi görünmektedir. 29 Nolu Tavsiye Kararında da açıldığı üzere, Türkiye'deki yerel yönetim reformlarının 1924 tarihli 442 sayılı Yasayı kapsamamasından pişmanlık duyulmalıdır. Köylerin gerçek bir yerel yönetim sistemi içinde çalışmasına izin vermek aynı zamanda köyden kente yoğun göçü durdurmayı da sağlayacaktır.

k) Meclisler ve Encümenler Hakkında

İl Genel Meclisleri ile Belediye Meclisleri hala Valilere ve Belediye başkanlarına göre karar süreçlerinde sınırlı yetkileri vardır ve sınırlı araca sahiptirler.

1997 tarihli Tavsiye Kararında da belirtildiği üzere, yerel işleri yürütmekten sorumlu olan, "encümen" olarak adlandırılan komitelerdeki çoğunluğa devlet memurları sahiptir. Raportörler, devlet memurlarının encümen toplantılarına yalnızca danışman olarak katılmaları gerektiğini düşünmektedirler.

Ek:4

AVRUPA YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ (CLRAE-AYBYK)

RAPORTÖRLERİNİN TÜRKİYE ZİYARET PROGRAMI

20-24 MART 2005

TASLAK PROGRAM

20 MART (PAZAR)

Ankara'ya geliş

21 MART (PAZARTESİ)

- 09.30-10.30 **Sayın Şahabettin HARPUR**, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı
- 10.30-12.00 **Kayhan KAVAS**, Mahalli İdareler Genel Müdürü
Mevlüt ATBAŞ, Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı
Dr. Hasan Hüseyin CAN, Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı
Ahmet Sait KURNAZ, CLRAE Türk Delegasyon Sekreteri ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı
Ahmet Hikmet ŞAHİN, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı
Yavuz Selim KÖŞGER, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı
Tulay Levent PUSATLIOĞLU, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı
Okay MEMİŞ, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı V.
Mustafa YARDIMCI, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı V.
Süleyman ELBAN, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Şube Müdürü
- 14.00-15.00 Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Türk Delegasyon üyeleri ile görüşme
- 15.30-16.30 **Aytaç DURAK**, Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı
- 17.30-18.15 Büyükelçi Hansjörg KRETSCHMER, –Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Başkanı- teyid edilecek

22 MART (SALI)

- 09.30-11.30 **Prof. Dr Rusen KELES**, Avrupa Konseyi Bağımsız Uzmanı
- 12.00-13.30 **Öğle yemeği (Kemal ÖNAL**, Ankara Valisi)
- 14.00-15.00 **Ziyaeddin AKBULUT**, TBMM İçişleri Komisyonu Başkanı

Trabzon'a gidiş,

23 MART (CARŞAMBA)

09.00-10.15	Hüseyin YAVUZDEMİR Trabzon Valisi
10.30-11.45	Volkan CANALIOGLU , Trabzon Belediye Başkanı
12.00-13.00	İl Genel Meclisi politik grup başkan vekilleri Hasan CEBI, AK Parti Sedat GOZACAN ,CHP
13.00-14.00	Öğle yemeği (Sayın Hüseyin YAVUZDEMİR Trabzon Valisi)
14.00-17.30	Sümela Manastırı
18.30	Akşam yemeği (Sayın Volkan CANALIOGLU , Trabzon Belediye Başkanı)

Trabzon'dan ayrılış

Kongre Delegasyonu (AYBYK)

Anders KNAPE (İsveç)	Raportör, Kongre (AYBYK) Başkan Yardımcısı, Karlbud Belediye Başkanı
Hans-Ulrich STÖCKLING (İsviçre)	Raportör, Kongre Kurumsal Komite Başkanı, İsviçre St-Gallen Yönetimi Başkanı
Prof. Chris HIMSWORTH (İngiltere)	Danışman, Edinburgh Üniversitesi
Daniil KHOSHABO	Kurumsal Komite Sekreteryası Başkan yardımcısı
Mrs Ayse Nazan KIZILTAN-SUZER	Tercüman
Mr. Kudret SUZER	Tercüman
İLETİŞİM: ANKARA Ahmet Sait KURNAZ	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

KONGRE SEKRETERİ
Daniil KHOSHABO
Anna ONIPENKO

EK:5

AYBYK Tanıtım Broşürü

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- _____, **Avrupa Konseyi: Teşkilatı, Amaçları, Çalışmaları**, Avrupa Konseyi Basın ve Enformasyon Müdürlüğü, Strazburg,1972
- _____, **Avrupa Konseyi**, Avrupa Konseyi Enformasyon Müdürlüğü, Strazburg,1990
- _____, **Avrupa Konseyi**, Avrupa Konseyi Basın ve Enformasyon Müdürlüğü , Strazburg,1992
- _____, **Avrupa Kentsel Şartı**,İçleri Bakanlığı,Ankara,1996
- _____, **Avrupa Konseyi Anlaşmalarının Özeti**, Avrupa Konseyi Hukuk İşleri Müdürlüğü, Strazburg,1998
- Andersson, Ake E, **Government For The Future:Unification, Fragmentation and Regionalism**, Amsterdam, New York, Elsevier,1997
- Atalay, Ahmet Haluk, **Uluslararası Hukukun Oluşumunun İlk Küreselleşme Dönemi**, Göçebe Yayınları, İstanbul, 1997
- Bilge, Suat A, **Milletlerarası Politika**, Sevinç matbaası, Ankara, 1999
- Bozkurt, Enver, **Türkiye'nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı**, Nobel, Ankara, 1991
- _____, **Committe Of Regions 2002-2004: What It Is, Who Does What**, Office For Official Publications Of European Communities, Luxemburg, 2002

- Canatan, Bilal, **Yerellik İlkesi**,Galeri Kültür Yayınları, Ankara, 2001
- D. Feld,Richard, **The Uneasy Parthnership**, California Un. Press, California, 1973
- Erbay, Y, Zerrin,Yener, **Avrupa Konseyi:Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu**, Wald Yayınları, İstanbul, 1999
- _____, **Explanatory Memorandum: Employment and Vulnerable Groups** , European Congress Of Local and Regional Authorities Tenth Session, Strazburg, Mayıs 2003
- Güler, B. Ayman, **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİ, Ankara, 2000
- Gündüz Aslan, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Teşkilat İle İlgili Metinler**, Beta Yay. İstanbul,1987
- Gündüz Aslan, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Teşkilat İle İlgili Metinler**, Beta Yay. İstanbul,1987
- Hegel, G. W. F., **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, Çev. Cenap Karakaya, Sosyal Yayınlar. Kasım,1991
- Ingolf, Pernice, **Harmonization of Legislation in Federal Systems: Constitutional, Federal and Subsidiarity Aspects**, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft,1996
- _____, **Information Report By The D. E. and Local Authorities**, The Council Of Europe, Strasbourg, 1997
- _____, **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlişkisinin Tanımı Ve Sınırları**, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimleri Yönlendirme Komitesi Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995

- _____ , **Information Document Prepared By The D. E. and Local Authorities**, Council Of Europe, Strazburg, 1997
- _____ , **Information Report: Local Agency Programme**, European Congress Of Local and Regional Authorities, Tenth Session, Strazburg, 2003
- _____ , **Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye: Birleşmiş Milletler, NATO, OECD, Avrupa Konseyi, AET, Türk Atlantik Andlaşması Derneği**, Türk Atlantik Andlaşması Derneği Yayınları ,1998
- Karluk,Rıdvan, **Uluslararası Ekonomi: Teori ve Politika**, Beta Yay. , İstanbul, 2002
- Karluk, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İMKB Yayınları, İstanbul, 1996
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994
- Nalbant, Atilla, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, YPY Yayınları, İstanbul,1997
- Pazarcı, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II. Kitap, Siyasal Bilgiler Yayınları, Ankara, 1998
- Sönmezoğlu, Faruk, v. d. **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992
- Sönmezoğlu, Faruk, **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989
- Sur, Melda, **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları: Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, DEÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İzmir, 1995,

- Tekeli İlhan vd. , **Türkiye ve Avrupa Birliği**, Ümit Yayınları, Ankara, 2000
- Teubner, Gunther, **Global Law Without a State**, Aldershot, Brookfield, Dartmouth,1997
- Yüksel, Mehmet, **Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001
- Zimmerman, Deirdre A, **The Politics Of Subnational Governance**, Un. Press Of America, Lanham, md, 1991

MAKALELER

- Crozat, Charles, “Avrupa’nın Hukuki Statüsü”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası** Cilt XVI, sayı 3-4, Çev: Edip. F. Çelik, 1950, İstanbul
- Göymen, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler,Yönelimler”, **ÇYY**, Cilt:9, Sayı: 2, Nisan 2000, s.3-13
- Göymen, Korel , “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim”, **Pendik Belediyesi Yayınları**, Kelebek Matbaacılık, İstanbul, 2004, s.20-38
- Güler, B. Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi?”, **ÇYY**, Cilt:9, Sayı: 2, Nisan 2000, s. 14-29
- Güler, B. Ayman, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **ÇYY**, Cilt:10, Sayı: 10, Temmuz 2001, s. 7-12
- Gündoğdu, Balamir, “Küreselleşme, Yerelleşme”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Ocak 2004, Cilt 9, sayı 1, s.9-13
- Günuğur, Haluk, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi (Dünü, Bugünü, Yarını)”, **T. C. Merkez Bankası El Kitabı**, TCMB Yayını, Ankara, 1995

- Hekimoğlu,M. Merdan, “Hakemli Makaleler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:51, Mart-Nisan, Yıl 17, Ankara 2004, s. 43-45
- F. Diehl Charlotte Ku, “International Law As Operating and Normative Systems: An Overview, Lynne **Rienner Publishers**, London,1998, s. 55-68
- Keleş, Ruşen, “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı” **ÇYY**, Cilt:8 Sayı 4, Ekim 1999, s. 3-29
- Keleş, Ruşen ve Erbay, “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı”, **ÇYY**, Cilt: 8, Sayı:4,Ekim 1999, s.3-29
- Tortop, Nuri, “Yerel İdarenin Devlet Tarafından Yönetimi”, **ÇYY**, Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, s. 81-87
- Sweet Stone,Alec, “İntegration Supranational Governance and Institutional Of The European Polity”, **European Integration and Subnational Governance**, Oxford Un Press,1998,s. 17-33
- Weiler, Joseph, “Federalizm ve Anayasacılık: Avrupa’nın Sonderbergi”, **Cogito**,Çev.C.Y., YPY Yayınları, Sayı 39, Bahar 2004, s. 283-299
- Wilson,David, Loundes, “Balancing Revisability”, **Public Administration**, Volume 81, No:2, 2003, s. 275-298
- Yılmaz, Bilge, “Küresel Dünya’da Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, s. 89-92
- Yurdusev,A. Nuri, “Avrupa Kimliğinin Oluşumu ve Türk Kimliği”, **Türkiye ve Avrupa**, der. Atilla Eralp, İmge Yayınları, Ankara, 1997

Yusuf Erbay, Zerrin Yener, “ Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım, ÇYY, Cilt:7, Sayı 2, Nisan 1998, Ankara, s.19-24

Zabludovsky, Jaime, “Economic and Monitorig Co-Operation, International and Supranational Institues”, **Public Administration and Globalisation**, Institue Of Science Bruxel , 2001,s. 57-62

TEZLER

Apan, Ahmet, “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi”, TODAİE, 2003

Doğan, Erhan, “Türkiye’nin AB’ne Yönelik Dış Pşolitika Oluşum Süreci”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002

Özel, Mehmet, “AB’de Bölgeselleşme ve Türkiye”, Marmara Üniversitesi, 2001

AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ RESMİ EVRAK, ÇALIŞMA NOTLARI VE RAPORLARI

_____, **Fourth Session -_Report on The State Of Local And Regional Democracy In Turkey**, Strazburg 7 Nisan 1997

_____, **Presantation To Citizens**,Office For Official Publications of the European Communities, Almanya, 2004

_____, **Tenth Session-Employment and Vulnerable Groups- Explanatory Memorandum**, Strasburg, 15 Nisan 2003

_____, **Steering Committee On Local And Regional Democracy** , Strazburg, 29 Nisan 2004

- _____ , **Tenth Session- 10. Anniversary of The Local Democracy Agency Programme –Information Report**, Strasburg, 16 Mayıs 2003
- _____ , **Resolution 170 (2004) On The Verification Of Credentials Of New Members and New Appointment Procedures**, Strazburg, 25 Mayıs 2004
- _____ , **Timetable Of Institutional Committee of Tenth Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe,- Joint Meeting-**, Strazburg, 3 Ağustos 2004
- _____ , **Report On The Committee Of Regions and Chairman On The Commission For Constitutional Affairs and European Governance On Guarantees Of Local and Regional Self-Government In The Constitution For Europe and Subsidiarity Monitoring In The European Union**, Brüksel, 20 Ağustos 2004
- _____ , **Terms Of Reference Of The Statutory Committees And Ad Hoc Working Groups Of The Congress**, Strazburg, 23 Ağustos 2004
- _____ , **List Of Reports On The Situation Of Local And /Or Regional Democracy In Member States And Candidate States (Monitoring and Information Reports)**, Strazburg, 25 Ağustos 2004
- _____ , **Preliminary Draft Recommendation On Local and Regional Democracy In Georgia**, Strazburg, 7 Kasım 2004

- _____ , **Table On Rapporteurs On Local And Regional Democracy In Member States And Applicant States (Monitoring and Information Reports)**, Strazburg, 8 Kasım 2004
- _____ , **Preliminary Draft Resolution On The Challenges For Regionalism In South- East Europe**, Starzburg, 8 Kasım 2004
- _____ , **Challenges For Regionlisation In South- East Europe**, Strazburg, 8 Kasım 2004
- _____ , **Institutional Committe Meeting**, Czech Republic Congress, Strazburg, 21 Kasım2004

RESMİ GAZETELER

- “Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun”, **RG 17/05/1969,Sayı: 13201**
- “Uluslararası Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun”, **RG 7/4/1987, Sayı:19424**
- “Avrupa Konseyi Statüsü”, RG 17/12/1949, Sayı: 7382

DiĞER KAYNAKLAR

- <http://www.coe.int/T/E/Clrae/> (22. 04. 2004)- Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi resmi sitesi
- http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Documentation_and_resources/Legal_instruments/1Conventions.asp#TopOfPage (16. 02. 2005)
- <http://www.coe.int/> (24. 04. 2004)
- <http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/iliski.htm> (01. 05. 2005)
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0html> (01. 12. 2004)
- <http://www.yerelnet.org.tr/> (15. 05. 2005)
- <http://www.geocities.com> (17. 06. 2004)
- http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_01.html (18. 07. 2004)
- www.avrupa.info.tr (03. 02. 2005)
- <http://www.avrupakonseyi.org.tr> (12. 12. 2004)

ÖZET

Bu tez, küreselleşme sürecinde güdülen politikaların devletlerde ve hükümetlerde birer yansıması olan uluslararası örgütlerin bu politikalarda yerini almada öncelikli önem arz eden yapılanmalarını konu almaktadır. 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra hız kazanan bu süreçte ve sonrasında 21. yüzyılın ilk yarısında yerel ve bölgesel demokrasinin öneminin kavranması üzerine geleneksel yönetim biçimlerinin bu süreci anlamalarına yardımcı olabilecek yapılanmalar kendini göstermiştir. Bu yapılanmalar, klasik yönetim anlayışının dışında daha esnek duruşlarıyla dikkat çekmişlerdir.

Bahse konu olan uluslararası örgütlenmelerin biri de 1949 yılında birçok Avrupa ülkesinin desteğiyle kurulan Avrupa Konseyi'dir. Esas amacı çoğulcu demokrasiyi arttırmak, "Büyük Avrupa" fikrini geliştirmek, yerel ve bölgesel katılımı arttırmak olan Avrupa Konseyi, yapılanmasını bu amaçlara ulaşmada yardımcı organları ile işbirliği halinde olmuştur. Konsey'in yasama ve yürütme görevlerini yürüten Parlamenterler Meclisi ve Bakanlar Komitesi gibi birimler yanında yerel ve bölgesel yönetimler üzerine yönetimler ile işbirliği halinde çalışan bir de danışman organı vardır: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.

Kongre, kırkbeş ülkeden seçilmiş delegasyonları ile çalışmalarını sürdürmektedir. Organizasyon yapısının ve çalışma şeklinin ayrıntılı olarak verildiği Kurucu Karar ve Şartı ile Kongre içtüzüğü tüm üye ülkelere sunulmuş ve ülkelere bu yapının anlaşılması istenmiştir. Zira, Kongre çalışma sisteminde bu maddeleri özümsemiş üyeler ile çalışmak istemektedir. Kongre'ce onaylanan tüm kararlar, tavsiye kararları ve görüşler üye ülkeleri bağlamaktadır. Bu bağlayıcılık, devlet yapılanmalarını giderek bazı kavramlara adapte etme sürecine dönüşmektedir: Subnational (ulus-altıcılık); veya subnational (ulus-üstücülük) gibi.

ABSTRACT

The subject of this thesis is, the structures that is very important for international organizations which are the reflection of the policies conducted in governments in globalization process. In this process which gains velocity after the second quarter of the 20th century and in the first quarter of the 21th century; the structures were come in to being that helps traditional administrations in understanding this process for the comprehension of the importance of local and regional democracy. These structures call attention to the behaviours which are more flexible and outside the classic management mentality.

One of these organizations is the European Council founded in 1949 by the support of many European country. The European Council whose main aims are to increase the pluralist democracy, to develop the idea of “ Great Europe”, to increase the local and regional participation; established its structure by the units that facilitates itself in reaching these aims. The Council presents the reports of common studies which are carried out with member countries for the sake of these countries; by taking a recommendation decision for each; takes these decisions by consulting and getting approval from the units in its own structure. Beside the units conducting the legislation and execution functions like the Parlimentary Assembly and Council of Ministers, there is also a consultant organization who is working with local and regional management in cooperation: Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)

Congrss has been continuing its functions with the delegations selected from 45 country. The Congress emphasized the structure of its organization and working manner in its Rules Of Procedure, Statutory Resolution and Charter; these clauses were declared to all the member countries obviously and expected them to understand their working system. The Reccommendetions, Resolutions and Opinions are taken by the members who declare the Rules of the Congress; that devoted the countries in the globalization process. Devoting brings with itself some sentences that will be adopted by the member countries: subnational , subranational and etc.