

# BÖLGESEL OTORİTELER VE AVRUPA'DA BÖLGESELLEŞME

**Rinaldo Locatelli\***

## Giriş

Avrupa'daki bölgeselleşme ve yetki devri süreci hassas bir kavram olarak görüldü; ulusal egemenlik ve bütünlüğü tehdit eden bir risk gibi algılanageldi bugüne kadar. Öte yandan, birkaç yıldan beri, temel bir demokratik ilke olarak kabul ediliyor bölgeselleşme; Maastricht Anlaşması'nda, ayrıca Avrupa Konseyi'nin yerel özyönetim için Avrupa Şartı'nda bulunan yerindenlik (subsidiarity) ilkesine dayandırılıyor. Ancak, bu ilkenin uygulanması ilk etapta Avrupa Birliği ve üye ülkeler arasındaki ilişkilerle sınırlandırılıyor. Bölgesel özyönetim için Avrupa Şartı'nın bir taslağı durumunda bulunan yerel özyönetim için Avrupa Şartı ise bu ilkeyi daha geniş bir bağlamda değerlendiriyor. Buna göre, yerindenlik ilkesi hem her bir merkezi devlet ile ona bağlı bölgeler arasındaki ilişkilere, hem de bölgeler ile bu bölgelerde yer alan yerel otoriteler arasındaki ilişkilere uygulanabiliyor.

Erklerin bölgeler temelinde devredilmesi demokrasinin temel bir bileşenidir. Avrupa Konseyi'ne göre, geniş yükümlülüklerin kamu işlerinin yürütülmesi amacıyla dağıtılması olgusu, bir merkezi devletin işleyişinden daha üstündür. Bunu kanıtlamak için de şu nedenler gösterilmektedir:

- Bu uygulama kamu işlerinin daha etkili ve daha az masraflı şekilde yürütülmesini sağlar.
- Bu sayede karar alma süreci bireylere ve topluluklara daha fazla yakınlaşır.
- Bölgesel altbölümlerin kültürel, toplumsal ve ekonomik nitelikleri dikkate alınmış olur.
- Yurttaşlar kamusal sorumlulukların yerine getirilmesi açısından motive edilir.
- Siyasal partilerin ve diğer toplumsal grupların kamusal işlere doğrudan katılımı kolaylaşır.
- Hükümet harcamaları nüfus ile doğrudan orantılı hale gelmiş olur.
- Hükümet fonlarının, hayat şartlarının uyumlulaştırılması temelinde kurulmuş bir mali eşitlik sağlama sistemi çerçevesinde, küçük bölgesel birimlere dağıtılması sağlanmış olur.

Geçen onyıllarda yaşananlar göstermektedir ki, Avrupa'da hükümetlerin yetkilerini giderek artan ölçülerde devretmeleri hem yerleşik demokratik geleneklere sahip ülkelerde hem de yeni

---

\* Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Eski Yöneticisi

demokrasilerde demokrasinin güçlenmesine yardımcı olmuştur. Avrupa Konseyi'ne göre, kriz durumlarında etkili güçlere sahip bölgesel otoritelerin kurulması kalıcı çözümlere ulaşma yolunda en önemli öğelerden biridir; barışın ve istikrarlı demokrasinin sağlanması veya yeniden kurulması bu şekilde mümkün olacaktır.

Avrupa'daki bölgesel kurumların çeşitliliğini kırk beş dakika içinde tümüyle anlatmak olanak dışı. Strasbourg'da verdiğim üniversite derslerinde bu konuyu tamamen kapsamak için neredeyse on iki saat harcıyorum. Yine de burada, bu kısa zamanda bu konuyu ele almaya çalışacağım.

Burada, Avrupa devletlerini ikiye ayırarak başlayacağım konuşmama: bir yanda, “bileşik (composite)” diyebileceğimiz federal ya da bölgesel devletler; diğer yanda ise “üniter” devletler.

Bölgeselleşme devlet kurumlarını çeşitli şekillerde etkileyebilir: Almanya, İsviçre, Belçika ve Avusturya'da olduğu gibi federalizme, ya da İtalya ve İspanya'da olduğu gibi federalizme benzeyen bir sisteme yol açabilir. Kimi örneklerde, örneğin Fransa'da bölgeselleşme sınırlı bir yerinden yönetim anlamına gelirken, İngiltere'de olduğu gibi belli bölgelere özel statüler verilmesi anlamına da gelebilir.

## **1. Federal ve bölgesel devletler**

Bileşik ve üniter devletler arasındaki temel fark şudur: Bileşik devletler yasama erkini bölgelere dağıtmış, böylece ulusal parlamento yasama yükümlülüklerinin bir bölümünden vazgeçmiştir. Üniter devletlerde ise yasama erki ulusal parlamentoda bulunur; yerinden yönetim ancak, ulusal olarak belirlenen yasalar çerçevesinde, bölgelerdeki yürütme erkini ve yönetsel sorumlulukları kapsar. Yasama erkinin parçalara ayrılması olgusu ülkelere göre değişen tarihsel, kültürel, dilsel veya ekonomik nedenlere bağlı olabilir.

Federal bölgelerin kendi eylemlerinde özerk olmaları ise üç kritere bağlıdır: kural koyma yetisi ve kontrol; devletlerin etkinliklerine katılma derecesi; anayasal özerklik.

### *1.1. Kural Koyma Yetisi*

Gerçek anlamda özerk olabilmeleri için, bir devletin bölgesel bileşenlerinin yasama erkine sahip olmaları gerekir. Dahası, bu yasama erki merkezi hükümete bağımlı olmayan bazı

sorumluluklar, hatta yalnızca bölgeye özgü çeşitli erkler özelinde uygulanabilir olmalıdır. Aynı şekilde, devletin ve bölgelerin eşzamanlı (concurrent) farklı erkleri de söz konusudur.

Belçika, İspanya ve İtalya'da bölgeler; İsviçre'de kantonlar; Almanya ve Avusturya'da ise *Länder* yasama erkine sahiptir.

#### Artık (residual) erkler

Almanya'da, Avusturya'da, İsviçre'de ve son reformlardan bu yana İtalya'da bölgesel bileşenler artık erklerle (bununla anayasanın federal devlete vermediği tüm erkler kastedilmektedir) sahiptir. Belçika bu anlamda özel bir örnektir: Federal anayasaya rağmen artık erkler federal devlet tarafından kullanılmaktadır. Bölgeselleşmiş bir devlet olan İspanya'da da artık erk merkezi hükümetin elindedir.

Belçika'da bölgelerin ayrı erkleri vardır; Almanya ve İsviçre'de ise genellikle eşzamanlı erkler söz konusudur. Avusturya, İspanya ve İtalya'da ise bölgelerde hem ayrı, hem de eşzamanlı erklerle rastlarız.

Bölgesel erklerin tam bir listesi burada verilemeyecek kadar uzundur ancak genel olarak şunu söyleyebiliriz ki bölgesel erkler bölgesel planlama, taşımacılık, kamu hizmetleri, tarım, ekonomi, iskân, çevre, kültür, eğitim gibi olgularla ilgilidir.

Federal veya merkezi devlet ise asgari olarak savunma, dış ilişkiler, maliye, makro ekonomi, finans ve gümrük konusunda yetkilidir. Federal devletlerde adalet ve temel cezai meseleler de bölgelere bırakılırken İtalya, İspanya ve Belçika'da bunlarla merkezi devlet ilgilenir.

Alman *Länder*, İsviçre kantonları ve Belçika bölgeleri en geniş erklere sahip olan birimlerdir. Bu birimlerin ardından özel statülü İtalyan bölgesi ve İspanyol bölgeleri gelir. Avusturya ise en fazla merkezileşmiş federal devlettir.

Belçika, Almanya ve İsviçre’de yasama erki hiçbir merkezi hükümet denetimi olmaksızın kullanılır. Diğer devletlerde bölgeler üzerinde belli bir denetim söz konusudur. İtalya’da ise, son reformun ardından, *a priori* denetim ortadan kaldırılmıştır.

Üniter devlette merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilen denetim bileşik devletlerde yargıçlar, genellikle de Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilir.

### *1.2. Bölgesel Bileşenin Merkezi Devlet İşlerinin Yürütülmesine Katılımı*

Bu durum federal devletlerde tipik olarak rastlanan bir meseledir. Bu katılım genellikle Federal Parlamento’nun alt kanadı aracılığıyla gerçekleştirilir. Bölgesel özerklik açısından katılım son derece önemlidir. Parlamentonun alt kanadı bölgesel bileşenleri temsil eder.

Bölgesel bileşenlerin kendi görüşlerini tartışırma, kendi çıkarlarını savunma yetilerinin en fazla olduğu ülkeler kuşkusuz Almanya ve İsviçre’dir.

Almanya’da *Bundesrat*, *Länder*’in yürütme organları tarafından seçilen temsilcilerden oluşur. Bu temsilciler adı geçen organların talimatları uyarınca davranmak zorundadırlar. Bu nedenle *Länder* mutlak bir etkiye sahiptir. İsviçre’de parlamentonun alt kanadı ile üst kanadı aynı yetkilere sahiptir. Almanya’da ise alt kanadın sorumluluğu *Länder*’in çeşitli işlerinin yürütülmesiyle sınırlıdır. Avusturya’da *Länder*’i temsil eden alt kanat çok az bir erke sahiptir. Belçika, İtalya ve İspanya’da ise alt kanat bölgeleri ancak kısmen temsil eder.

### 1.3. Öz-örgütlenme kapasitesi

Öz-örgütlenme kapasitesinin anlamı, federal devletlerin kendi kurumlarını yaratma veya kendi statülerini kurma kapasitesine sahip olmaları demektir; bunun önündeki tek sınırlama Federal Anayasa'dır. Bu özerklik Almanya ve İsviçre'de geniş olarak tanınmıştır, ancak Avusturya'da görece zayıftır. Son reformların ardından İtalya'da bölgelere bu yönde geniş bir özerklik tanınmıştır. Belçika ve İspanya'daki bölgeler ise bu konuda gerçek bir özerkliğe sahip değildir.

### 1.4. Bölgesel Bileşenlerin Uluslararası Düzeyde ve Avrupa Düzeyindeki Rolü

Bölgesel bileşenlerin kendilerine ülke içi kanunlar tarafından tanınan erklerin uzantısı olarak uluslararası alanda etkinlik gösterme yetisine sahip olabilmeleri giderek daha da önemli bir faktör haline gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında federal devletler ile bölgeselleşmiş devletler birbirinden farklıdır. Ayrıntılara girmeksizin diyebiliriz ki Alman ve Avusturya'daki *Länder*, Belçika'daki bölgeler ve onlardan daha az olmak üzere İsviçre kantonları "dış erkler" dediğimiz şeye sahiptir. İtalyan ve İspanyol bölgeleri ise bu açıdan sınırlanmıştır.

Avrupa kurumları özelinde, üç farklı eylem türünden söz edebiliriz:

- Öncelikle, Avrupa kanunlarının bölgelerin yasaması altında bulunan vatandaşları etkilediği durumlarda, ülke hukuku bölgesel bileşenlere kendi görüşlerini bildirme yetisi tanıyabilir. Bu anlamda en bütüncül uygulama Almanya ve Belçika'dadır: *Länder*'in ayrı erklerinin söz konusu olduğu durumlarda, Alman federal hükümeti Brüksel'de *Bundesrat*'ın görüşlerine göre hareket etmek zorundadır.

- İkinci olarak, bölgesel bileşenlerin Avrupa düzeyindeki karar alma sürecine, yani Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'ne katılımı sağlanabilir. Yine Almanya ve Belçika'da, bölgesel

bileşenlerin ayrı erklerini ilgilendiren tartışmalarda, bölgesel bakanlar Konsey toplantılarına katılmaktadır. Benzer bir durum Avusturya ve İsviçre için de olanaklıdır.

- Üçüncü çözüm ise bölgeleri, hatta yerel otoriteleri temsil eden danışma kurumlarının oluşturulmasıdır. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi'ne bağlı Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi buna birer örnek olarak gösterilebilir.

### *1.5. Mali Özerklik*

Bileşik devletlerde bölgesel özerkliği ele alan bir çalışmada, bu özerkliğin nasıl finanse edileceğine değinmek zorunludur.

Bölgesel özerklik konusundaki en büyük güçlük mali meselelerde erklerin dağılımıdır çünkü bu dağılım bildiğimiz erkler dağılımından farklı kurallara bağlıdır. Genellikle, mali erk dediğimizde, merkezi devlet tarafından tümüyle denetim altında tutulan bir mali kapasite ve bunun yanında bölgelere yerel özyönetim çerçevesinde aktarılan eşzamanlı bir erk söz konusudur. Bu ilkenin pek az istisnası vardır.

Gelir kaynakları çoğunlukla üç şekilde paylaşılır:

- Birinci yol, bölgesel bileşenlerin toplayabilecekleri vergileri belirlemektir; bölgeler açısından en avantajlı olasılık da budur. Örneğin, İsviçre kantonları gelir vergisi konusunda karar alabilmektedir.

- İkinci yol, bölgesel bileşenlere, merkezi hükümet tarafından toplanan bir vergiye ek vergi koyma (birleşik vergi) yetisinin tanınmasıdır.

- Üçüncü yol, kanunlar, hatta anayasa üzerinden, merkezi hükümet tarafından toplanan bazı vergilerin gelirlerinin çeşitli kriterler uyarınca bölgeler arasında paylaşılmasıdır (paylaşımlı vergiler).

Federal devletlerde daha olumlu bir durum söz konusudur. İsviçre’de federal devletin, kantonların ve yerel otoritelerin her biri toplam vergi gelirinin üçte birini alır. Almanya’da *Länder*’in bütçesi federal bütçeye neredeyse eşittir. İspanya’da merkezi hükümet bütçesi bölgelerinkinin iki katıdır. İtalya’da son zamanlarda gerçekleşen bir artışa rağmen bölgelerin bütçedeki payı İspanya’dakinden daha düşüktür.

Diğer bölgesel kaynaklar ise genel ve özgül ödeneklerden oluşur.

*1.6. Üniter devletlerdeki bölgeler konusuna girmeden, İngiltere’deki son reformlardan söz etmek gerekir*

İngiltere’de Eylül 1997 tarihli bir referandumla bir İskoç Parlamentosu oluşturuldu. Bu parlamento şu alanlarda özel yasama erkine sahip olacaktı: sağlık, eğitim, ekonomi, ulaşım, yerel özyönetim, çevre, tarım, balıkçılık, kültür, medeni ve cezai hukuk, maliye hukuku. Galler’e ise aynı alanlarda ama daha dar bir özerklik tanındı. Buna göre Galler öncelikli yasama erkine değil ülke içi hukuku uygulama erkine sahip olacak, ayrıca elinde herhangi bir mali erk bulundurmuyacaktı. Uzun yıllar süren çatışmaların ardından Kuzey İrlanda’ya da benzeri bir özerklik tanındı.

Bu nedenle, İskoçya, Kuzey İrlanda ve bir ölçüde de Galler yasama erkine sahip bölgesel bileşenler arasında sayılabilir. Aynı şeyi başka ülkelerdeki özel statülü bölgeler için de söyleyebiliriz: Portekiz’de Azor Adaları ve Madeira, Finlandiya’da Åland adası.

## **2. Üniter Devletlerde Bölgeler**

Bölgesel özyönetimi güçlendirmek, bölgelerin erklerini artırmak amacıyla, pek çok üniter devlet önemli yönetimsel reformlar gerçekleştirdi. Örneğin Fransa'da, yakın dönemde ise Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Finlandiya, Yunanistan ve İskandinav ülkelerinde böyle reformlar yapıldı.

Üniter devletlerde bölgeselleşmenin iki görünümü vardır. Bunların ilki ekonomiktir. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda görülen bölgeselleşmenin ana nedeni ekonomiydi. Daha sonraları bölgesel planlamacılık önemli bir faktör oldu. En son olarak da kültür, Avrupa ülkelerinin kültürlerinin farklılığını ortaya koymanın bir yolu olarak, işin içine girdi. Bölgeselleşmenin kurumsal yönü de giderek daha fazla önem kazanmaya başladı: Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi bölgeler de merkezi yönetimden bağımsız olmalı, seçilmiş temsilciler tarafından yönetilmeliydi. Bölgeler kamusal sorumlulukların bir bölümünü yasalar çerçevesinde, serbest şekilde üstlenmeli; bunun için gerekli olan mali ve yönetimsel kaynaklara sahip olmalıydı.

### *2.1. Üniter Devletlerde Farklı Bölge Modelleri*

Üniter bir yapıya sahip olmaları konusunda ortaklaşan üniter devletler, bölgesel örgütlenme modelleri açısından ise birbirlerinden önemli ölçülerde farklıdırlar. Bu farklılığın nedenleri arasında tarihsel etkiler, ülkenin boyutları, demokratik gelişimin uzun ya da kısa süreli olması gibi farklı faktörler vardır.

Yanıltıcı indirgemelere düşmeksizin Avrupa'da dört temel model olduğunu söyleyebiliriz:

- Napolyon Modeli: Bu model Fransız vilayet sistemi uyarınca aracı yapılar oluşturur. Bu modelde bölgesel otoritelerin ve devletin yetkileri genelde aynı organ yani valilik tarafından

kullanılır. Merkezi hükümet tarafından atanan valiye seçilmiş bir meclis yardımcı olur. Bu model aynı zamanda Hollanda, Türkiye ve Romanya'da uygulanmaktadır.

- İngiliz Modeli: Bu modelin niteliği, kabaca, yerel otoritelerin önemli ölçüde bağımsız olmaları, hükümet temsilcileri ile yerel otoriteler arasında hiyerarşik bir ilişkinin bulunmamasıdır. Bu model İrlanda'da da uygulanmaktadır.

- İskandinav Modeli (Danimarka, Norveç, İsveç ve bir ölçüde Finlandiya): Bu model İngiliz ve Fransız modellerinin bir karışımıdır. Özyönetim ve hükümet temsili, bu modelde birbirine paralel olarak yer alır. Bu modelde yerel otoriteler güçlü bir mali konuma sahiptirler (gelir vergisinden sağlanan kaynakların önemi).

- Alman Modeli: Alman Modelinde bir yanda yerel otoritelerin ikinci düzeyini temsil eden ilçeler, ayrıca yerel otoriteler arasında kurulu işbölümü, gözetim ve eşgüdüm; öte yanda ise hem yerel hem de bölgesel düzeylerde etkin olan şehirler bulunur. Bu model bugün bazı Orta Avrupa ülkelerinde de kullanılmaktadır (Polonya'da Poviad, Macaristan'da da Comitas).

Ülkelerin büyüklüğüne göre bir, iki veya üç farklı yerel otorite düzeyi olabilir. Genel kural ise iki yerel otorite düzeyi olmasıdır: birincisi belediyeler, ikincisi ise ilçeler, vilayetler vs.

Üç farklı düzey bulunan büyük ülkelere örnek olarak Fransa, İtalya, İspanya, Almanya ve Belçika'yı örnek gösterebiliriz. Almanya ve Belçika'da üç düzey bulunması bu ülkelerin federal yapısından kaynaklanır.

Orta ve Doğu Avrupa'da üçlü bir sisteme sahip olan tek ülke Polonya'dır. Lüksemburg, Malta, Kıbrıs, Bulgaristan ve Portekiz'de tek bir düzey bulunur.

## *2.2 Bölgesel Yapılara Bazı Örnekler*

Burada Avrupa'nın tüm üniter devletlerinin bölgesel yapılarını tam olarak betimlemek mümkün olmadığından bazı önemli örneklerle yetineceğim.

### 2.2.1 Fransa

Fransa'da bölgesel düzey 1982 yılında yirmi iki bölgesel konseyin seçilmesi ve bir yasama organının oluşturulması ile ortaya çıktı. Bölgesel konseyin başkanı validen bağımsız olacaktı. Bölgelerin yükümlülükleri 2002 yılında yeni bir yasa ile arttırıldı; 2003 yılında da bir anayasal değişiklik ile bölge olgusu anayasaya dahil edildi. Fransız bölgelerinin ana sorumlulukları şunlardır: bölgesel planlama, ekonomik kalkınma, toplumsal ve kültürel gelişme, okul eğitimi ve mesleki eğitimde bazı görevler, demiryolları da dahil olmak üzere bölgesel ulaşım, araştırma ve geliştirme, çevre politikaları, turizm. Fransa'nın yirmi iki bölgesi rollerini her geçen gün daha da genişletmektedirler.

### 2.2.2. Finlandiya

Yerel düzeyin çok güçlü olduğu, kamu harcamalarının % 60'ını kapsadığı Finlandiya'da, yerel konseyler aracılığıyla seçilen bölgesel konseylerin oluşturduğu bir bölgesel düzey kısa süre önce meydana getirildi. Finlandiya'nın on dokuz bölgesi, özellikle bölgesel planlama, bölge ekonomisi, çevre koruma ve bölge yolları gibi konularda sorumluluklara sahiptir.

### 2.2.3 Yunanistan

Yunanistan'da "nomos" önemli yetkilere sahiptir; hem bölge konseyi hem de vali seçimle işbaşına gelir. Bu organlar hem kendi bölgelerinin ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmelerinden hem de bölgesel planlamadan sorumludur. Bir süreden beri "nomos"un yerini alacak ve ikinci veya üçüncü bir hakiki bölgesel düzey oluşturacak olan "periphéria"nın hayata geçirilmesi tartışılmaktadır.

#### 2.2.4. Polonya

Polonya'da 1998'de bir yerel bir de bölgesel düzey oluşturuldu: üç yüz sekiz kaza (Poviat) – altmış beş tane büyük ilçeye de “poviat” statüsü verildi- ve on altı bölge. Polonya'daki bölgelerde seçilmiş bir bölge konseyi bulunur; yürütme erki bölge başkanının elindedir. Bu organların sorumlulukları şunlardır: bölgesel planlama, bölgesel ekonomik kalkınma, orta ve mesleki öğretim, sağlık, kültür, çevre koruma, su kullanımı, bölge yolları.

#### 2.2.5 Çek Cumhuriyeti

2000 yılında Çek Cumhuriyeti'nde on dört bölge kuruldu ve bunlara şu sorumluluklar verildi: bölgesel gelişme ve kalkınma, sosyal yardım, çevre koruma, bölgesel ulaşım, eğitim, kültür, kamu düzeninin korunması. Hükümet bölgesel gelişmeyle ilgili işlerde ve bölgelere dair diğer meselelerde bölgelerin fikrini almak zorundadır. Çek bölgeleri parlamentoya yasa taslağı sunma hakkına sahiptir. Bölgenin tek yürütme organı olan Başkan, hiçbir hükümet temsilcisine bağlı değildir.

#### 2.2.6 Slovakya

Macar azınlıkların konumu hakkındaki uzun ve zorlu bir tartışmanın ardından Slovakya 2001 yılında yerel otoritelerin ikinci düzeyini oluşturacak sekiz bölge kurulmasını kabul etti. Bu bölgelerin yetkileri Çek Cumhuriyeti bölgeleri ile aynıdır fakat Slovakya, Çek Cumhuriyeti'nden farklı olarak, yerel özyönetime paralel bir bölgesel devlet idaresi oluşturmuştur.

#### 2.2.7 Romanya

Romanya’da Fransız vilayetine benzer bir ara yapı olan kırk adet ‘‘Judet’’ vardır. Bölgesel konsey seçimle işbaşına gelmektedir. Konsey başkanı bazı yürütme erklerine sahip olsa da bölgede başkanın yanı sıra hükümet tarafından atanmış bir vali de vardır.

2000 yılında sekiz ekonomik kalkınma bölgesi ilan edilmiş ancak bu bölgelerde seçimle gelen kurullar oluşturulmamıştır. AB’ye girme eşiğindeki Romanya’da son zamanlarda iki alternatif tartışılmaktadır: Üçüncü bölgesel düzeyi güçlü bir siyasi düzey olarak geliştirmek veya Judet sayısını düşürüp yükümlülükleri arttırarak Judet düzeyini güçlendirmek.

\*\*\*

Polonya, Cek Cumhuriyeti, Slovakya ve Romanya’nın son zamanlardaki tecrübeleri Avrupa Birliği’ne girişin bölgeselleşmeyi ya da en azından bölgeselleşme tartışmasını güçlendirdiğinin bir örneğidir.

### **3. Avrupa Bölgesel Özyönetim Şartı Taslağı**

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBOK), Avrupa Konseyi Devlet Başkanları ve Hükümetleri Birinci Zirvesi’nin önerisi üzerine kuruldu. Kongre Haziran 1994’teki ilk oturumunda bir karar alarak, kendi bünyesindeki Bölgeler Kamarası’nı, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı doğrultusunda bir Avrupa Bölgesel Özyönetim Şartı hazırlamaya davet etti. Değişik ülkelerde yapılan üç yıllık çalışmalar ve görüşmelerin ardından Kongre Mayıs 1997’de bir Avrupa Şartı taslağını kabul etti.

Şart'ı yazanların amacı, hem federal hem de üniter rejimleri dikkate alarak, Avrupa Konseyi'nin tüm üyelerinin, bölgesel örgütlenmeleri ne olursa olsun kabul edecekleri bir metin hazırlamaktı. Nitekim Şart'ın girişinde bölgelerin ait oldukları devlete –“devletin egemenliği ve toprak bütünlüğüne saygı çerçevesinde”- bağlılıklarına dair bir ifade bulunmaktadır. Kısacası, Şart ayrılıkçı eğilimlere zemin hazırlamamaktadır.

Diğer taslak konvansiyonlarda olduğu gibi burada da Kongre tarafından hazırlanan metin Bakanlar Komitesi tarafından bir hükümetler arası uzmanlar komitesine gönderildi; komitenin vardığı ilk sonuçlar da Haziran 2002 tarihinde Helsinki'de toplanan Yerel ve Bölgesel Yönetimden Sorumlu Bakanlar Konferansı'na sunuldu.

Bakanlar bu aşamada Şart'ın yasal statüsü konusunda bir sonuca varamamakla birlikte, bölgesel özyönetimin “temel kavram ve ilkeleri” konusunda uzlaşarak uzmanlar komitesinden gerekli yasal araçların, bir Konvansiyon veya bir Öneri'nin hazırlanmasını istediler. Bu yolda çalışmalar halen sürmektedir. Ancak burada Helsinki'de üzerinde uzlaşılan ilkelere değinmekte fayda var.

İlk olarak, Helsinki metni, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndakilere benzeyen bir dizi ilke barındırıyor. Örneğin, bölgesel otoriteler benzer şekilde tanımlanıyor. Bu tanıma göre bölgesel otoriteler merkezi hükümet ile yerel otoriteler arasında yer alır; bir dizi kamu görevini kendi sorumlulukları dahilinde ve kanuni sınırlar içinde yerine getirir;bunu da bölge halkının çıkarı için ve yerindenlik ilkesiyle uyum içinde gerçekleştirirler. Metinde ayrıca bölgelerin, kendi yetkilerinden çıkarılmamış veya başka bir otoritenin yetkisine bırakılmamış olan her konuda kendi inisiyatiflerini istedikleri gibi kullanabilecekleri belirtiliyor. Buna göre,

bölgeler, kendi yetkileri dahilindeki alanlarda karar alma ve yönetme erkine sahip olacaklardır.

Helsinki ilkeleri bir noktada Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın ötesine geçerek bölgesel yetkilere yasama erkinin de dahil olabileceğini söylemekte, ancak ülkeleri bu konuda zorunlu kılmamaktadır.

Son olarak, çeşitli erkler bölgelere dağıtıldığında bölgeler bu erkleri kullanırken onları kendi koşullarına uyarlama konusunda serbest olacaklardır.

Bölgesel özyönetimin korunmasıyla, keza bölgelerin denetlenmesiyle ilgili ilkeler de Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndaki ilkelerle benzerlik göstermektedir. Buna göre bölgelerin varlığı kanun veya anayasa ile garanti altına alınacaktır. Bölgeler erklerini özgürce kullanabilmek için temyize gitme hakkına sahip olacaklardır. Bölgelerin sınırları ilgili bölgelerle görüşülmeden değiştirilmeyecektir. Bölgelerin merkezi devlet kurumlarınca denetlenmesinin tek amacı bölgelerin kanunlara uygun davranıp davranmadıklarını incelemek olacaktır. Bu denetim ancak *ex post facto* gerçekleştirilecek; merkezi devlet tarafından alınacak önlemler korunma amacı güdülen çıkarlarla orantılı olacaktır.

Birlik kurma, işbirliği yapma ve dış ilişkiler konusundaki ilkeler de keza Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndaki ilkelerle benzerlik göstermektedir. Bölgeler birlik kurabilir, bölgeler arası işbirliği etkinliklerine katılabilir, bölgesel otoriteleri kapsayan uluslararası kuruluşlara üye olabilirler. Aynı zamanda kendi yetkileri ve devletlerinin dış politikaları çerçevesinde diğer ülkelerdeki çeşitli otoritelerle işbirliği yapabilirler. Ancak burada yeni bir ilke daha ortaya çıkmaktadır: Bölgelerin Avrupa kurumlarında yer almaları veya bu amaçla

oluşturulmuş organlarda temsil edilmeleri. Bakanlar da zaten b6lgelerin Avrupa kurumları içinde giderek artan şekilde yer almaya başladıkları gerçeğinin altını çizmişlerdir.

B6lgesel organlar konusunda da, Avrupa Yerel 6zy6netim şartı'ndaki ilkelerle benzerlik g6zlenmektedir. B6lgelerin doğrudan seçilen birer temsili meclisi olacaktır. Fakat burada bir alternatif de metne dahil edilmiştir: B6lgesel konsey yerel 6zy6netim otoritelerinin seçilmiş temsilcilerinden oluşabilir, yani b6ylece dolaylı bir şekilde de seçilebilir. Y6r6tme işlevlerinin doğrudan b6lge meclisi tarafından yerine getirilmediği durumlarda ise b6lgelerdeki y6r6tme organı ya seçilmiş meclis 6n6nde doğrudan sorumlu olacak, ya da kendisi halk tarafından doğrudan seçilecektir.

Seçilmiş b6lgesel temsilcilerin çalışma koşulları işlevlerini 6zg6rce yerine getirebilmelerini sağlayacaktır. Seçilmiş b6lgesel temsilcilere uygulanacak yaptırımlar ancak kanun çerçevesinde olacak, oransallık ilkesine g6re belirlenecek ve temyize açık bulunacaktır. Geçici veya s6rekli şekilde g6revden alınmalar ise ancak istisnai durumlarda, bir yargı organının kararıyla gerçekleşecektir.

Tıpkı Avrupa Yerel 6zy6netim şartı'nda olduğu gibi Helsinki ilkelerinde de b6lgeler kendi mal varlıklarına, kendi y6netimlerine ve kendi memurlarına sahip olacak; bu memurların hizmet koşulları genel kamu hizmeti ilkeleriyle uyum içinde olacaktır. B6lgeler kendi içyapıları, kendi stat6leri ve kurumları konusunda 6zg6rce karar vereceklerdir.

Yine Avrupa Yerel 6zy6netim şartı'nda olduğu gibi, b6lgesel kaynaklar ile b6lgesel yetkiler uyum içinde olacak, b6lgeler sahip oldukları kaynaklardan y6k6ml6l6klerini yerine getirmek amacı ile 6zg6rce yararlanacaklardır. Bu kaynaklar gerektiği 6l6de çeşitlilik arz edecek,

masraflardaki artışların gerisine düşmeyecektir. Burada bölgesel mali kaynaklar, yerel yönetim için öngörülenlerin yanı sıra bölgesel vergileri, devlet vergilerinden alınan sabit payları, devletten ve yerel otoritelerden sağlanan çeşitli tahsisleri içerebilecektir.

Metinde yer alan yeni bir bölüm mali eşitleme ile, yani bölgelerin taşıdıkları mali yükün ve mali kaynakların eşitsiz dağılımının etkilerini düzeltmeyle ilgilidir. Bu amaçla gerçekleştirilen transferler nesnel ölçütlere dayalı kurallarca belirlenmeli, bölgelerin yönetim özgürlüğünü kısıtlamamalıdır.

\*\*\*

Daha önce söylediğim gibi, uzmanlar bir Konvansiyon veya Öneri taslağı hazırlamak amacıyla halen bu ilkeler üzerinde çalışıyorlar. Son karar Eylül 2004 tarihinde düzenlenecek olan ikinci bir Yerel ve Bölgesel Yönetimden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nın ardından alınacaktır.

#### **4. Bölgelerin Avrupa'nın Geleceği için Konvansiyon Çerçevesindeki Yerleri Üzerine**

##### **Bazı Gözlemler**

Bilindiği gibi, Bay Giscard d'Estaing başkanlığındaki Konvansiyon tarafından, Avrupa Birliği'nin anayasal anlaşması için yeni bir tasarı hazırlandı. Bölgeler bazen Bölgeler Komitesi aracılığıyla, kimi ülkelerde de ulusal parlamentoların alt kanadı aracılığıyla bu çalışmaya dahil oldular. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nden de bazı alanlarda görüş alındı.

Sonuç olarak, bölgesel özyönetimin tanınması yolunda bazı adımlar atılmış oldu.

Bölge temsilcileri Avrupa Birliği'nin amaçlarıyla ilgili olan bölüme Şu ifadelerin eklenmesini sağladılar:

- Ekonomik ve toplumsal bütünleşme ile ilgili cümleye, toprak bütünleşmesi kavramı da eklenerek AB'nin bölgesel politikasına anayasal bir temel saptandı.
- AB'nin temel hedefleri arasına kültür ve dil farklılığının tanınması eklendi.

Burada önemli olan, AB bağlamında “yerel ve bölgesel özerkliğin” üye ülkelerin başat ve anayasal temeli olarak ilk defa bir metne sokulmasıydı.

Önemli olan bir başka nokta da, yerindenlik ilkesinin tam olarak kabulüdür; buna göre Avrupa Birliği, yalnızca üye ülkelerin değil aynı zamanda yerel ve bölgesel otoritelerin de daha iyi etkinlik gösterebileceği alanlara müdahale etmeyecektir.

Anayasa taslağına ek olarak hazırlanan, yerindenlik ilkesinin uygulanmasına dair protokolde, Avrupa Komisyonu'nun yeni Avrupa yasaları hazırlarken yerel ve bölgesel otoritelerin temsilcilerinin fikrini alması sağlanmışır. Yine aynı protokol, Avrupa Komisyonu'ndan her tür yeni girişimin yerel ve bölgesel otoriteler üzerindeki mali etkisini hesaba katmasını talep eder.

Ayrıca, “erken uyarı prosedürü” ile her ulusal parlamentoya, Avrupa Komisyonu tarafından önerilen yeni yasalara yerindenlik ilkesinin korunması amacıyla karşı çıkma olanağı verilmiştir. Bu hak, parlamentoların her iki kanadı tarafından da, bazı ülkelerde bölgeleri temsil eden alt kanat tarafından da kullanılabilir. Ulusal parlamento, ülke prosedürlerine uygun olarak, bölgesel parlamentoların fikrini alabilir.

Son olarak, Bölgeler Komitesi yerindenlik ilkesini etkileyen durumlarda Avrupa Adalet Divanı nezdinde temyiz hakkına sahip olacaktır.

Eğer bütün bu gelişmeler Avrupa Birliği Hkmetlerarası Konferansları'nda da onaylanırsa bölgelerin Avrupa Birliği yapısı içindeki konumları önemli ölçüde iyileşecektir.

\*\*\*

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, Avrupa'da bir yandan bölgeleri giderek daha da fazla zorlayan bir Avrupa inşaabasını, öte yandan ise bölgelerin bölgesel işbirliği aracılığıyla bir dayanışma erevesi olarak yeniden ortaya çıkışlarını gözlemliyoruz.

Bölgeselleşmenin ulusal bütünlüğü parçalamak gibi bir tehlike yaratmamış olduğunu söyleyebiliriz. Aksine,  siyasal gelişmenin (bölgesel özyönetim, bölgeler arası ve sınır-ötesi işbirliği, Avrupa ile bütünleşme) bir araya gelebildiği örneklerde bölgeselleşme kültürel veya coğrafi çatışmaların çözümüne katkıda bulunmuştur.

Bazı politikacılar bölgeselleşmenin zengin ve yoksul bölgeler arasındaki farkı artıracadığını iddia ediyorlar. Avrupa'daki gelişmeler ise bu iddiaların tam tersini gösteriyor. Güçlü bir bölgeselleşmenin, hatta federal bir yapının bulunduğu ülkelerde bölgeler arası eşitsizlikler üniter devletlerle karşılaştırıldığında çok daha azdır. Bunun nedeni, mali özerkliğin yanı sıra Avrupa Konseyi'nin de tavsiye etmiş olduğu etkili bir mali eşitlemenin hayata geirilmif olmasdır. Halen taslak durumundaki Avrupa Bölgesel zynetim şartı hükümetler tarafından onaylanmadan önce bile, içerdiği ilkeler sayesinde, özellikle Orta ve Doğu Avrupa'da ulusal reformlara esin kaynağı olmuştur. Bu ilkelerin sizin ülkenizdeki bölgeselleşme düşüncelerine de ilham vereceğini umuyorum.