

BÖLGESEL DEMOKRASİ

Avrupa Konseyi Referans Çerçevesi



Avrupa Konseyi Yerel
ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Avrupa Konseyi'nin
Bölgesel Demokrasiyle ilgili
Referans Çerçevesi**

Sayfa düzeni : Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler
Kongresi
Basım : Avrupa Konseyi
Baskı : Mayıs 2017

İçindekiler

I.	ÖNSÖZ	5
II.	BÖLGESEL DEMOKRASİ REFERANS ÇERÇEVESİ RESMİ METNİ	9
A.	Giriş	9
B.	Referans çerçevenin yapısı ve içeriği	14
1.	Bölgesel yapı	14
1.1.	Bölgesel yapı.....	14
1.2.	Yetkinlikler	14
1.3.	Hükümetin diğer yönetim kademeleriyle ilişkiler	16
1.4.	Merkezi yetkililerle bağlantılar.....	17
1.4.1.	Karar verme sürecine katılım	17
1.4.2.	Denetim ve ikame	18
1.4.3.	Sadakat, toprak bütünlüğü ve bağlılık	19
1.5.	Bölgesel özyönetimin korunması	20
2.	Bölgesel kurumlar ve dahili teşkilatları (bölgesel demokrasi)	20
2.1.	Dahili teşkilatın belirlenmesi	20
2.2.	Bölgesel kurumlar	21
2.3.	Görevi icra koşulları	22
2.4.	Bölgesel idari mekanizma	22
2.5.	İyi yönetim	23
3.1.	Kaynaklar.....	23
3.2.	Finansal eşitlik ve aktarmalar	24
3.3.	Borç alma	25
4.	Ulusal ve uluslararası ilişkiler	25

III.	MADDELERLE İLGİLİ YORUM	27
1.	Bölgesel yapı.....	27
	1.1. Bölgesel yapı.....	27
	1.2. Yetkinlikler.....	28
	1.3. Diğer yönetim kademeleriyle ilişkiler.....	32
	1.4. Merkezi yönetimle ilişkiler.....	33
	1.4.1. Karar verme mekanizmasına katılım.....	33
	1.4.2. Denetim ve ikame.....	35
	1.4.3. Sadakat, toprak bütünlüğü ve bağlılık.....	38
	1.5. Bölgesel özyönetimin korunması.....	41
2.	Bölgesel kurumlar ve dahili teşkilatları (bölgesel demokrasi).....	42
	2.1. İç teşkilatın belirlenmesi.....	42
	2.2. Bölgesel kurumlar.....	43
	2.3. Görevi icra koşulları.....	45
	2.4. Bölgesel idari mekanizma.....	47
	2.5. İyi yönetim.....	49
3.	Finansman.....	51
	3.1. Kaynaklar.....	51
	3.2. Finansal eşitlik ve aktarmalar.....	55
	3.3. Borç alma.....	58
4.	Ulusal ve uluslararası ilişkiler.....	59
	282 (2010) SAYILI TAVSİYE KARARI	61
	BAKANLAR KOMİTESİNCE ONAYLANARAK KABUL EDİLEN CEVAP	64

I. ÖNSÖZ

Avrupa Konseyi dahilinde bölgesel yönetimler artık, mahiyetleri ve özel kurumsal özellikleri ne olursa olsun, demokratik yapıları, örgütlenmeleri, yetkinlikleri ve kendi kaynakları, devlet içindeki yerleri, diğer yetkili makamlar ve vatandaşlarla ilişkileri konularında referans ve ilkelere sahip olacaklardır.

Modern, açık, çeşitli kademelerde aktif, karşılıklı olarak birbirini destekleyen ve katılımcı, halkın sürdürülebilir gelişimi ve refahına önem veren bir bölgesel yönetimler demokrasisinin destekleyici unsurları olan tüm bu nitelikler artık "Avrupa Konseyi bölgesel demokrasi için bir referans çerçevesi" adı verilen bu belgede bir araya getirilmiştir.

Bölgesel demokrasi bölgesel özerklik olmaksızın düşünülemez. Bu özerkliğin kapsamı ve özellikleri her bir devlet tarafından, kademeli yönetim kapsamı içinde belirlenecektir. Söz konusu kademeli yönetim tarzının, günümüzde demokrasinin, etkililiğin ve halka hizmetin birbiriyle uzlaştırılmasında en iyi yöntem olduğu anlaşılmaktadır.

Bu belgenin siyasi gücü ve içerdiği göndermelerin yetkinliği sadece Avrupa Konseyi yerel ve bölgesel yönetimler Bakanlar Konferansının Utrecht'te 16 Kasım 2009'da yapılan toplantısında söz konusu belge konusunda bilgilendirilmiş olmasından kaynaklanmamaktadır.

Belge bu gücü ve yetkinliği aynı zamanda içeriğinin ağırlıklı olarak Helsinki ilkeleri olarak bilinen prensiplere ve 2008 yılında Kongre tarafından kabul edilen Avrupa Bölgesel Demokrasi Bildirgesi taslağına dayanmasından almaktadır.

Belge bu gücü ve yetkinliği aynı zamanda içeriğinin ağırlıklı olarak Helsinki ilkeleri olarak bilinen prensiplere ve 2008 yılında Kongre tarafından kabul edilen Avrupa Bölgesel Demokrasi Bildirgesi taslağına dayanmasından almaktadır.

Merkezi hükümetle temel kademe (yerel yönetim kademesi) arasındaki yönetim birimlerine yönelik olup, bölgesel kurumların gerçek hak ve sorumluluklarını içeren bu belgenin iki temel işlevi olacaktır.

Bunlardan birincisi, bölgesel yönetimlerini kurmaya veya bunlarda reform yapmaya karar veren ülkelere esin kaynağı oluşturmaktır.

İkinci olarak ise, belge, Kongre'nin Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde bölgesel demokrasiyi izlemeye yönelik resmi görevi bağlamında, güvenilebileceği siyasi referans ilkeleri işlevi görecektir.

"Avrupa Konseyi bölgesel demokrasi için referans çerçevesi" Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinin hem gayri resmi muadili hem de gerekli bir tamamlayıcı belgesidir. Belge Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinin bağlayıcı gücüne sahip olmamakla birlikte, büyük bir sembolik değere sahiptir. Bu sembolik değer içerdieği standartların

Utrecht Bakanlar Konferansının, Kongrenin, Parlamenter Asamblesinin, AB Bölgeler Komitesinin ve daha geniş anlamda da, bölgesel yönetimler camiasının ve bu camianın ana derneklerinin genel onayını almış olmasından kaynaklanmaktadır. Bağlayıcı olmamakla birlikte bu referans çerçeve, doğru yönde atılmış bir adım olarak mülahaza edilmelidir. Bununla birlikte, ana gaye Avrupa Bölgesel Demokrasi Bildirgesinin kabul edilip onaylanmasıdır.

Her bir ülke, bir yandan kendi bölgesel çeşitliliğini korurken, aynı zamanda referans çerçevede yer alan 6 bölüm ve 55 maddeden, kendi bölgesel kurumsal uygulamalarını şekillendirmede en uygun ve en anlamlı bulduğu ilke, kavram ve özellikleri uygulayarak halkının yararına kaliteli bir yönetim oluşturabilir.

Sağladığı esneklik, seçenek çeşitliliği ve sunduğu bölgesel seçeneklerin kapsamı sayesinde metin aynı zamanda federal, bölgeselleşmiş veya sadece yerinden yönetim ilkesini benimsemiş ülkelerce kullanılabilir.

Bununla birlikte, belgenin hazırlanış ruhuna uygun bir biçimde, inandırıcı bir şekilde uygulanabilmesi için, bu referans çerçeve her yerde, bu belgede belirtildiği şekilde, her bir bölgesel demokrasi kademesine uygun bir biçimde, içindeki altta yatan ilkeler temel alınarak uygulanmalıdır. Bu ilkeler şaşmaz bir demokratik meşruiyet, yeterli derecede özerklik, gerçek bir eylem potansiyeli, devlet

tarafından saygın bir statüyle kabul edilmenin yanı sıra, vatandaşların katılımıdır.

Bu Referans Çerçevenin hayata geçirilmesi ve genel anlamda dikkatlere sunulması, belgeye canlılık, hayat, nüfuz ve otorite verilmesi, tüm ülkelerce kabul edilmesi ve bölgeler için yararlı olması gerektiği düşünülen içeriğinin ne anlama geldiğinin vurgulanması için, Kongre söz konusu belgeyi, kolay kullanılabilmesi amacıyla, madde numaraları vererek, açık, sade bir doküman halinde sunmaya karar vermiştir.

Ayrıca, bu belgeye metnin değişik bölümleriyle ilgili açıklayıcı bir not da ilave edilmiştir. Bu bölüm söz konusu bölgesel yapının adına yakışır potansiyelinin ve dinamiklerinin altında yatan düşüncelerin içeriğine mümkün olduğu kadar açıklık getirmek amacıyla dahil edilmiştir. Kongre'nin arzusu, Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinin oynadığı role benzer bir biçimde, bu belgenin de, demokrasi ve yönetim kalitesi açısından hala çok eksikleri olan 21. Yüzyılda, bölgesel yönetimlere önderlik etmesi ve bunları yönetme görevini üstlenenlere ilham verebilmesidir.

Kongre aynı zamanda, bölgesel yönetim kademesinin henüz mevcut olmadığı ülkelerde bu metnin, iktidarı ve vatandaşı yakınlaştıran bu tür bir ara yapıyı oluşturma yönünde "bölgesel bir istek" uyandırmayı da ümit etmektedir.

II. BÖLGESEL DEMOKRASİ REFERANS ÇERÇEVESİ RESMİ METNİ

A. Giriş

Yerel ve bölgesel demokrasinin güçlendirilmesi ve insan haklarına saygının güvence altına alınması Avrupa Konseyinin ana gayelerindendir, çünkü düzgün işleyen bir demokrasi Avrupa'da barış ve istikrarın temellerindedir.

Yerel ve bölgesel yönetimler çeşitlilikleri sayesinde, yaşama ortamlarının yönetiminde demokrasinin ve halk katılımının zenginleştiği gerçeğini de yansıtmaktadırlar.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Demokrasi Komitesinin (CDLR) ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin çalışmaları, üye ülkelere (dahili yapılarına bakılmaksızın) kurumsal gelişimlerinde yardımcı olmak üzere "bölgesel demokrasi için bir referans çerçevesi" sağlamanın önemini ortaya koymaktadır.

Haziran 1993'te, Avrupa Yerel ve Bölgesel Daimi Konferansının İsviçre Konfederasyonunun ve Cenevre Kantonunun daveti üzerine Cenevre'de düzenlediği "Avrupa'da Bölgeselleşme: Evrim ve Bakış Açıları" adlı konferans, Avrupa Konseyinin bölgelere ve bölgeselleşmeye olan ilgisinin ilk göstergesiydi.

Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi 1349(1997) sayılı Tavsiye Kararında, Kongre'nin 1997 yılında hazırladığı

Avrupa Bölgesel Özyönetim Bildirgesi taslağına tam destek vermiştir. Parlamenter Asamblesi, Bakanlar Komitesine, taslak Bildirgenin verdiği siyasi fırsatı yakalayarak, çalışmalara Parlamenter Asamblesini ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresini dahil edip, kabul edilmesi ve imzaya açılmasından önce metni nihai hale getirmek üzere konuyu hükümetler arası bir uzmanlar komitesine devretmesini tavsiye etmiştir.

2002 yılında Finlandiya'da yapılan Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansının 13. Oturumunda Bakanlar, Bakanlar Komitesinden, Avrupa Yerel ve Bölgesel Demokrasi Komitesini (CDLR) çeşitli taslak yasal dokümanları oluşturmak üzere görevlendirmesini istedi. Bakanlar taslak dokümanların oluşturulmasında Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesi (ECLSG) örnek alınarak oluşturulan rehber ilkelerin (daha sonra "Helsinki ilkeleri" olarak atıfta bulunulmuştur) göz önüne alınmasını talep etti.

Bakanlar Komitesinin üye ülkelere gönderdiği, yerel ve bölgesel yönetimlerin sınırlarında ve/veya yapılarında reform sürecine ilişkin Rec(2004)12 sayılı Tavsiye Kararında bu oluşumların kurulması veya değiştirilmesine ilişkin çeşitli öneriler sıralanmakta olup, özellikle de ilgili makamlar ve yönetimler arasında istişare ihtiyacına değinilmektedir. Her hangi bir reform süreci, etkili, saydam, sorumlu ve ilgili unsurların temsil edildiği bir kurumsal diyaloga dayalı olmalıdır. Kamunun bilgiye erişimi sağlanmalı ve diyalog sonuçları en kısa zamanda açıklanmalıdır. Kurumsal diyalogun tüm kesimleri temsil

etmesi için, üzerinde durulan konularla ilgili meşru menfaatleri olan her kademedeki yerel ve bölgesel yönetimler, siyasi bileşimleri ne olursa olsun, sürece katılmaya davet edilmelidir. Son olarak da, ilgili tüm bilgilerin tüm katılımcılara zamanında, açık ve anlaşılır bir biçimde oluşturulmuş usullere göre sağlanması çok önemlidir. Aynı zamanda, bağlayıcı olmasa bile, varılan sonuç, nihai karar verme sürecinde en azından gerektiği gibi göz önüne alınmalıdır. Kurumsal diyaloga gerçekten önem verilmesi ve paralel süreçlerle diyalogun özünden mahrum bırakılmaması da elzemdir.

Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansının Budapeşte’de yapılan 14. Oturumunda Bakanlar CDLR’ye (Avrupa Yerel ve Bölgesel Demokrasi Komitesi) Valencia’daki 15. Konferansta ele alınacak gelişmeler, yenilikler ve sorunlarla ilgili ayrıntılı bir rapor hazırlama talimatı verdiler. Valencia Konferansındaysa, “bölgesel özyönetim konusunun ve bu alanda yapılacak diğer çalışmaların, demokratik toplumların bu önemli veçhesine gereken dikkati göstermek üzere bir sonraki [Utrecht’te 2009’da yapılan toplantı] toplantısında incelenmesine” karar verildi.

Aynı zamanda Kongre, Avrupa Bölgesel Özyönetim Bildirgesini kaleme aldığı zaman (1997) başlattığı çalışmaları sürdürerek, 2008 yılında bir Avrupa Bölgesel Demokrasi Bildirgesi taslağı önerisi hazırlayarak bunu 240(2008) sayılı Tavsiye Kararına ek olarak sundu.

CDLR, Valencia’da 2007 yılında kendisine verilen talimata uygun olarak 2008 yılında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine, Kongre ile birlikte “bölgesel demokrasi için bir referans çerçevesi” hazırlama çalışması yapmayı önerdi.

Bu belge Bakanların ve Kongre’nin kararlarının bir derlemesi ve sentezi olup, kaynaklarını bu alanda her hangi bir öncelik sırasına sokmaksızın, yerel ve bölgesel yönetim yapılarında bir bölgeselleşme veya reform sürecine başlamayı arzu eden hükümetler için bir referans noktası işlevi görmektedir.

Hükümetlerin temsilcilerinin, Kongre’nin ve Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşlarının yardımıyla CDLR’de kaleme alınan “referans çerçeve” aynı zamanda, hükümetin farklı kademeleri arasında yetki ve sorumlulukların dağıtımında mümkün olan en iyi dengenin sağlanması bağlamında Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinin 13. Maddesinin kapsamının da ötesine geçmeyi sağlayacak bir vasıtaadır.

“referans çerçeve” aynı zamanda yerindenlik¹ ilkesini, sosyal ve yerel yönetim birimi bütünlüğü ilkesini¹ ve

¹ **Yerindenlik ilkesi** kararların vatandaşa mümkün olan en yakın noktada alınmasını sağlamaya yöneliktir. Bu yapılırken, daha üst yönetim kademelerinde girişilecek eylemlerin ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde mevcut olanaklar göz önüne alındığında haklı gerekçelere dayandırılması sağlanmalıdır. Bu ilke kararların alındığı yerleri vatandaşa daha yakın noktalara getirmek ve iktidar koltuğunun vatandaştan gereksiz ölçüde uzak olmasını önlemek üzere oluşturulmuştur. Yerindenlik ilkesinin yetkilerin fiilen mevcudiyeti üzerinde bir etkisi olmamakla birlikte, bu ilke mevcut bir yetkinin kullanılıp kullanılmayacağını belirlemeyi mümkün kılmakta ve sadece birbiriyle rekabet içindeki yetkiler söz konusu olduğu zaman devreye girmektedir.

egemen bir devletin unsurları arasındaki dayanışma ihtiyacını da (veya “federal” sadakati)² vurgulamalıdır.

Belge aynı zamanda—ilgili ülkeye göre farklı derecelerde olan-- “bölgesel çıkarlar” kavramının ortaya çıkmasını da göz önüne almalıdır. Bunlar kültür ve eğitim, sosyal koruma ve sağlık hizmetleri, dengeli, sürdürülebilir kalkınma, doğanın korunması ve biyolojik çeşitliliğin ve ekonomik politikaların korunması gibi bölgesel faaliyet sektörlerini de kapsamaktadır.

Tüm bu ilkelerin bileşimi ve Devlet bağlamı içerisinde “yaşama kuralları” demokrasi prensiplerinin özünü oluşturur.

Bölgesel oluşumların katılımcı unsurlarına, yani demokratik temsil konusuna gelince, gizli oyla doğrudan seçim tercih

¹ **Yerel yönetim biriminin bütünlüğü ilkesi**, nerede yaşadıklarına bakılmaksızın vatandaşlar arasında eşitlik ilkesi olarak tanımlanabilir: yerel yönetim biriminin bütünlüğü ilkesinin amacı, vatandaşlara kamu hizmetlerine eşit erişim koşulları sağlamak ve özellikle coğrafi ve demografik durumların çeşitliliğine gereken dikkati sarf ederek, vatandaşlara rekabet, dengeli, sürdürülebilir kalkınma ve ülkenin her yerinde yaşam kalitesini geliştirme açılarından optimum şartları sağlamaktır.

² Yönetim birimleri (federal veya bölgesel) yetkilerini bağımsız bir biçimde kullanabilirler ve teoride bu yetkileri nasıl kullandıkları konusunda üst yönetim birimlerine veya federal yönetimlere hesap verebilir olmamalıdır. Ancak, yönetim birimlerinin özerkliği Devletin yapısını tehlikeye atabilir. O nedenle bütün birimler **“federal” sadakat** ilkesine uymalı ve yetki ve sorumluluklarını icra ederken genel yapısal dengeyi tehlikeye atacak ve diğer yönetim birimlerinin çıkarlarına zarar verecek adımlardan kaçınmalıdırlar.

edilmelidir. Ancak, üyelerin farklı yöntemlerle de belirlenmesi olasılığı ihtimal dışında bırakılmamalıdır (örneğin bölgesel oluşumları temsil eden kuruluşun üyelerinin dolaylı olarak seçilmesi gibi).

B. Referans çerçevenin yapısı ve içeriği

1. Bölgesel yapı

1.1. Bölgesel yapı

1. Bölgesel yönetimler merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki kademede yer alan yerel yönetim birimleridir. Bu bölgesel yönetimlerle yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki anlamına gelmez.

2. Bölgesel yönetimlerin var olduğu durumlarda, bölgesel özyönetim ilkesi yerine göre, iç hukukta ve/veya anayasada yer alacaktır.

1.2. Yetkinlikler

3. Bölgesel özyönetim, yasal yetkinliklerin mevcudiyetini ve bölgesel yönetimlerin, anayasanın ve yasaların sınırları dahilinde, bölge halkının çıkarlarına göre ve yerindenlik ilkesine uygun bir biçimde, sorumlulukları altındaki kamu işlerini düzenleyip yönetebilmeleri yeteneği anlamına gelmektedir.

4. Bölgesel yetkinlikler anayasada, bölge yasalarında veya ulusal yasalarda tanımlanacaktır. Bölgesel yönetimler, anayasanın ve yasaların sınırları dahilinde, kendi yetkinliklerinin dışında bırakılmamış veya başka bir yönetime verilmemiş olan herhangi bir konuda inisiyatiflerini tam yetkiyle kullanabileceklerdir. Bölgesel yetkinliklerin düzenlenmesi veya bunlarla ilgili sınırlamalar anayasaya ve/veya yasalara dayalı olacaktır.

5. Bölgesel yönetimler kendi yetkinliklerinin kapsadığı alanlarda karar verme yetkisine ve idari yetkilere sahip olacaklardır. Bu yetkiler bölgeye özgü politikaların kabulünü ve uygulanmasını mümkün kılacaktır. Karar verme yetkileri yasama yetkilerini de içerebilir.

6. Spesifik amaçlarla ve yasaların sınırları dahilinde olmak üzere yetkinlikler bölgesel yönetimlere diğer kamu yetkililerince verilebilir.

7. Yetkiler bölgesel yönetimlere devrolunduğunda, bölgesel yönetimler anayasanın ve/veya yasaların çizdiği çerçeve dahilinde, bu yetkilerin kullanılmasını bölgesel koşullara göre uyarlama inisiyatifine sahiptirler.

8. Bölgesel yönetimler bölgesel kültürü yaymaktan ve bölgesel diller de dahil olmak üzere, bölgenin kültür mirasını savunup geliştirmekten sorumlu olacaklardır.

9. Bölgesel ekonomik kalkınma, bölgesel sorumlulukların önemli bir yanını oluşturacaktır. Bu

sorumluluk bölgedeki ekonomik aktörlerle ortaklık içinde yerine getirilecektir.

10. Bölgesel yönetimler eğitim ve öğretim tesislerinin bölgedeki istihdamı geliştirme ihtiyaçlarına uyarlanmasına yardımcı olacaklardır.

11. Sosyal refah ve halk sağlığı bölgesel yönetimlerin faaliyet sahaları arasında olacak, bölgesel yönetimler aynı zamanda bölgenin sosyal bütünlüğünü de desteklemekten sorumlu olacaklardır.

12. Yerel yönetim bölgesinin dengeli kalkınması bölgesel yönetimlerin bölgenin teşkilatlanmasını etkileyecek bütün girişimlerinde ana hedeflerden biri olacaktır.

13. Bölgesel yönetimler doğal kaynakları ve biyolojik çeşitliliği korumaktan ve geliştirmekten sorumlu olacaklar ve bu alandaki yerel, ulusal, Avrupa ve uluslararası politikalara gereken dikkati göstererek bölgenin sürdürülebilir bir biçimde kalkınmasını sağlayacaklardır.

1.3. Hükümetin diğer yönetim kademeleriyle ilişkiler

14. Bölgesel yönetimlerle diğer ulusal yönetimler altında yer alan yönetimler arasındaki ilişkiler bu belgede yer alan bölgesel özyönetim ilkelerine ve Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinde yer alan ilkeler ve yerindenlik ilkesine göre düzenlenecektir.

15. Bölgesel yönetimler ve diğer ulusal yönetim kademesi altında yer alan yerel yönetimler, yasaların sınırları dahilinde, karşılıklı ilişkilerini tanımlayabilir ve birbirleriyle işbirliği yapabilirler.

16. Bölgesel yönetimler genel çıkarlar doğrultusunda ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak üzere işbirliği yapacaklardır.

17. Kendilerini doğrudan ilgilendiren bütün konularda planlama ve karar verme süreçlerinde yerel yönetimlerle, mümkün olduğu hallerde, zamanında ve uygun bir biçimde istişarede bulunulacaktır.

1.4. Merkezi yetkililerle bağlantılar

1.4.1. Karar verme sürecine katılım

18. Bölgesel yönetimler aşağıda Madde 3.2 ve 3.3'te tarif edildiği gibi, yetkinliklerini ve temel çıkarlarını veya bölgesel özyönetim kapsamını etkileyen devlet karar verme süreçlerine katılma hakkına sahip olacaklardır.

19. Bu katılım karar verme kurumlarına katılarak ve/veya devletle ilgili bölgesel yönetimler arasında istişare ve görüşmeler suretiyle yapılacaktır. Yerine göre bu katılım, devlet yetkilileriyle bölgesel yönetimleri temsil eden kuruluşlar arasında istişare ve görüşmeler yoluyla da yapılabilir.

20. Anayasanın ve/veya yasaların mümkün kıldığı ölçüde bölgesel yönetimler ve/veya kendilerini temsil eden kurumlar, yetkinliklerinin veya bölgesel özyönetim kapsamının söz konusu olduğu durumlarda, devletin uluslararası görüşmeleriyle ve sözleşmelerin uygulanmasıyla ilgili olarak, uygun kurumlar ve/veya usuller vasıtasıyla temsil edilecekler veya kendileriyle istişarede bulunulacaktır.

1.4.2. Denetim ve ikame

21. Merkezi devlet yetkililerinin bölgesel yönetimleri herhangi bir şekilde denetlemesi normal olarak sadece bölgesel yönetimlerin yasalara uygun hareket etmelerini sağlamaya ilgili olacaktır. Bununla birlikte, merkezi hükümet tarafından bölgesel yönetimlere devredilmiş olan yetkilerin denetimi aynı zamanda söz konusu yetkinin amaca uygunluk açısından değerlendirilmesini de içerebilir.

22. Bölgesel yönetimlerin idari denetimi sadece anayasa veya yasa maddelerinde öngörülen usul ve durumlara göre icra edilebilir. Söz konusu denetleme *ex post facto* (olayın vukuundan sonra) yapılabilecek olup, alınacak herhangi bir tedbir, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olmalıdır.

23. Ulusal veya federal makamların bölgesel yönetim organlarının yerine geçici olarak hareket etme yetkisi

sadece istisnai durumlarda ve anayasanın veya yasaların öngördüğü usullere göre kullanılabilir. Bu yetki, bölgesel yönetimlerin uhdelerindeki yetkinlikleri uygulamada ciddi bir başarısızlık göstermeleri durumuyla sınırlı olacak ve koruması amaçlanan çıkarlar muvacehesinde, orantılılık ilkesine göre kullanılacaktır.

24. Böyle bir ikame tedbirinden kaynaklanan karar verme yetkisi, devrolunmuş sorumluluklar hariç, sadece ilgili bölgesel yönetimin çıkarları adına hareket eden personele emanet edilecektir.

1.4.3. Sadakat, toprak bütünlüğü ve bağlılık

25. Bölgesel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişki karşılıklı sadakat ve eşit onur ilkesine dayanacak ve devletin birliğine, egemenliğine ve toprak bütünlüğüne saygıyı içerecektir.

26. Bölgesel özyönetim, gerek merkezi hükümetle bölgesel yönetimler arasında, gerek bölgesel yönetimlerle diğer bölgesel yönetimler veya bölgesel yönetimlerle vatandaşlar arasındaki ilişkilerde, zorunlu olarak hukukun üstünlüğüne bağlılığı ve her devletin toprak düzenlemesine saygıyı içerir.

27. Bölgesel yönetimler Anayasadan veya yasalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek için uygun tedbirleri alacaklardır.

28. Bölgesel özyönetimin uygulanması, merkezi hükümetin ekonomik ve sosyal bütünleşme hedeflerine ve merkezi hükümetin ulusal toprakların tümünde, bölgesel yönetimlerin arasında bir dayanışma ruhu içinde, benzer yaşam koşullarının ve dengeli bir kalkınmanın sağlanmasını amaçlayan faaliyetlerine katkı sağlayacaktır.

1.5. Bölgesel özyönetimin korunması

29. Bölgesel yönetimler anayasada yer alır veya yasalarla oluşturulur. Bölgelerin varlığı, bu varlık bir kez oluşturulduktan sonra, anayasanın ve/veya yasaların teminatı altındadır ve yalnızca bu oluşumları sağlayan Anayasada ve/veya yasalarda değişiklik yapılmak suretiyle yürürlükten kaldırılabilir.

30. Bölgesel yönetimler yetkilerinin serbestçe kullanımı ve iç hukukta yer alan bölgesel özyönetim ilkelerine saygıyı temin etmek üzere hukuk yoluna başvurma hakkına sahiptirler.

31. Bölgelerin coğrafi sınırları, ilgili bölge(ler)le önceden istişare edilmeden değiştirilemez. Söz konusu ön istişareye referandum da dahil olabilir.

2. Bölgesel kurumlar ve dahili teşkilatları (bölgesel demokrasi)

2.1. Dahili teşkilatın belirlenmesi

32. Bir anayasada ve/veya yasalarda, bölgelerin, iç yönetmelikleri ve kurumları dahil olmak üzere, kendi dahili teşkilatlarını belirleme hakkı sağlanırken, söz konusu haklar mümkün olduğunca geniş ve kapsamlı bir biçimde tanımlanacaktır.

2.2. Bölgesel kurumlar

33. Bölgesel kurumların, üyelerinin temsil edildiği bir meclisi olacaktır. İcra görevleri söz konusu meclis tarafından doğrudan doğruya kullanılmadığında bu görev yasaların belirlediği koşullara ve usullere uygun olarak, bu meclise karşı sorumluluğu olan bir kişiye veya kuruma emanet edilecektir. İcra kurulunun halk tarafından doğrudan doğruya seçildiği durumlarda, söz konusu kurul temsilciler meclisine karşı sorumlu olmayabilir ancak eylemleriyle ilgili olarak bu meclise karşı hesap vermelidir.

34. Bölgesel özyönetim hakkı doğrudan, serbest seçim yöntemiyle ve gizli oyla seçilmiş meclisler tarafından kullanılacaktır. Bu madde, yasalarca izin verilmesi halinde, hiçbir şekilde, vatandaş meclisleri, referandum veya doğrudan vatandaş katılımını içeren diğer temsil kurumlarına başvurma olanağını etkilemeyecektir.

35. Bölgesel meclisler doğrudan doğruya, serbest seçim yöntemiyle ve gizli oyla, evrensel seçme hakkına dayalı olarak seçilecek ve kurucu yerel özyönetimlerin halk tarafından seçilmiş temsilcilerinden oluşacaktır.

2.3. Görevi icra koşulları

36. Seçilmiş bölgesel temsilcilerin görevlerini icra koşulları, bu temsilcilerin işlevlerini serbestçe icra edebilmelerini mümkün kılacaktır. Bu koşullar söz konusu makamın görevlerini ifası esnasında yapılan harcamaların uygun bir biçimde parasal olarak telafi edilmesinin yanı sıra, yerine göre, gelir kaybının telafisi veya yapılan iş karşılığında ödeme yapılması ve buna muadil sosyal yardım korumasını sağlayacaktır. Meclis üyeleri meclisin toplantısı sırasında kendilerini serbestçe ifade etme hakkına sahip olacaklardır. Seçimle gelinen yerel yönetim görevi açısından uygun olmayan işlev ve faaliyetler yasalarca belirlenecektir.

37. Seçim yoluyla göreve gelmiş bölge temsilcilerine karşı herhangi bir yaptırım yasalarda öngörülmesi, koruması arzu edilen çıkarın önemiyle orantılı olmalı ve yargı denetimine tabi olmalıdır. Görevden geçici olarak el çektirme veya görevden alma sadece istisnai durumlarda öngörülebilir.

2.4. Bölgesel idari mekanizma

38. Bölgesel yönetimler kendi varlıklarına, kendi idari mekanizmalarına ve kendi personellerine sahip olacaklardır.

39. Bölgesel yönetimler yasalarca tanımlanan çerçevede dahilinde idari sistemlerinin dahili yapılarını serbestçe belirleyeceklerdir.

40. Bölgesel yönetimler personelinin hizmet koşulları kamu hizmetleriyle ilgili genel ilkelere uyacak ve liyakat ve yetkinlik temelinde kaliteli personelin işe alınmasını mümkün kılacak, bu amaçla yeterli eğitim, ödeme ve kariyer olanakları sağlanacaktır.

2.5. İyi yönetim

41. Bölgesel yönetimler vatandaşların kamu işlerinin yönetimine katılma hakkının kullanılmasını teşvik edecek ve yönetimi halka daha fazla yaklaştırmayı amaçlayacaktır.

42. Bölgesel özyönetim uygulaması bilgilendirilmiş karar verme ve verilen kararların değerlendirilmesi ilkelerine uyumun yanı sıra, esneklik, açıklık, saydamlık, katılım ve kamuya hesap verebilirlik gayelerini güdecektir.

43. Bölge düzeyinde kamu görevlerinin icrası iyi yönetim ve kaliteli kamu hizmetleri ilkelerine uygun olacaktır.

3. Finansman

3.1. Kaynaklar

44. Bölgesel yönetimlerin ellerinde yetkinliklerini etkili bir biçimde yerine getirmelerini mümkün kılacak, yetkinlik ve sorumluluklarıyla uyumlu, öngörülebilir kaynaklar bulunacaktır.

45. Bölgesel yönetimler yetkinliklerinin uygulanması amacıyla kaynaklarını serbestçe kullanabileceklerdir.

46. Kendi yetkinliklerinin uygulanmasında bölgesel yönetimler özellikle, serbestçe kullanabilecekleri kendilerine ait kaynaklara bel bağlayabileceklerdir. Bu kaynaklar arasında, yasalara uygun bir biçimde, bölgesel vergiler, bölgesel yönetimlerce belirlenecek diğer gelirler, devlet vergilerinden sabit paylar, devlet ve seçim bölgesi dahilindeki yerel yönetim birimlerince sağlanacak, belirli amaçlar için ayrılmamış fonlar olabilir.

47. Bölgesel yönetimlerin kullanabileceği bu finansal sistemler, görevlerinin icrası esnasındaki gerçek maliyet değişiklikleriyle mümkün olduğunca baş etmelerini sağlayacak şekilde yeterince çeşitlendirilmiş ve güçlü olacaklardır.

3.2. Finansal eşitlik ve aktarmalar

48. Finansal bakımdan daha zayıf bölgesel yönetimlerin korunması, potansiyel finans kaynaklarının ve bu kaynakların desteklemesi gereken finansal yükün eşit olmayan bir biçimde dağılımının etkilerini düzeltmeye yönelik finansal denkleştirme usulleriyle veya muadil tedbirlerle sağlanacaklardır. Bu usul ve tedbirler bölgesel yönetimlerin finansal kaynaklarını yönetme özgürlüğünü engelleyecek derecede kısıtlayıcı bir etki yaratmamalıdır.

49. Bölgesel yönetimlere yapılacak finansal aktarmalar bölgesel yetkinliklerle ilgili objektif kıstaslara dayalı önceden belirlenmiş kurallara göre yapılacaktır.

50. Bölgesel yönetimlere yapılacak finansal aktarmalar bölgesel yönetimlerin kendi yetkinliklerinin uygulanmasında hangi politikaları kullanacakları konusunda takdir haklarını kullanmalarına ilişkin temel özgürlüklerini kısıtlamayacaktır.

51. Bölgesel yönetimlere yapılacak finansal aktarmalarda yasaların getirdiği kurallar amir olacak ve bu aktarmalar bölgesel yetkinliklerle ilgili objektif kıstaslara dayalı olacaktır.

52. Bölgesel yönetimlere herhangi bir yetkinliğin aktarılması bunlara tekabül eden finansal kaynakların aktarılmasıyla birlikte yapılacaktır.

3.3. Borç alma

53. Yatırım giderleri için kredi alma maksadıyla bölgesel yönetim yasal sınırlar dahilinde sermaye piyasasına erişime sahip olacaktır.

4. Ulusal ve uluslararası ilişkiler

54. Bölgesel yönetimler yetkinlikleri dahilindeki konularda ve yasalar çerçevesinde dernekler kurabilir ve bölgeler arası işbirliği faaliyetlerinde bulunabilirler.

Bölgesel yönetimler aynı zamanda bölgesel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarına da üye olabilirler.

55. Ulusal ve/veya Avrupa yasalarına göre mümkün olduğunda bölgesel yönetimler Avrupa kurumlarının faaliyetlerinde bu amaçla kurulmuş kurumlara katılma ve bu kurumlarda temsil edilme hakkına sahiptirler.

56. Bölgesel yönetimler yetkinlikleri dahilinde ve yasalar, devletin uluslararası yükümlülükleri ve dış politikasına uygun bir biçimde diğer ülkelerin bölgesel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler.

III. MADDELERLE İLGİLİ YORUM ⁽¹⁾

1. Bölgesel yapı

1.1. Bölgesel yapı

1) Bu maddede, tüm devletlerde mevcut olan iki geleneksel yönetim kademesi, yani merkezi kademe ile yerel kademe arasındaki (farklı ülkelerde hangi farklı adlarla adlandırılmış olurlarsa olsunlar) bölgesel yönetimlerin “dolaylı” bir tarifi verilmektedir.

Merkezi kademeyle yerel kademe arasındaki bu ara katmanda farklı yönetim kademelerinin aynı anda birlikte var olmaları mümkündür ve mantıklı olarak böyle bir durum söz konusu ülkenin söz konusu kademeler için Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesine veya bu referans çerçeveye atıfta bulunma arasında bir seçim yapmasını gerektirecektir. Maddede aynı zamanda yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki olmasına gerek olmadığı ve bunun yerel özyönetime yönelik dinamik bir yaklaşıma tekabül ettiği açıkça anlatılmaktadır.

2) Bölgesel yönetimlerin mevcut olduğu devletlerde yukarıdaki geniş anlamıyla, ana hatları bu Referans Çerçeve de çeşitli kavramlarla açıklanan bölgesel özerklik

¹ Kongre'nin bölgeselleşme konusundaki uzmanı M. Jean-Claude Van Cauwenberghe tarafından hazırlanan doküman

ilkesi ya bu yönetim kademesini amir yasal mevzuatta ya da ulusal anayasa metninde tanınarak yer almalıdır.

1.2. Yetkinlikler

3) Bu maddede siyasi özerkliğin geleneksel tanımı ele alınarak, yerel veya bölgesel kademedede olduğuna bakılmaksızın, sadece yetkinlikler alanında değil ama aynı zamanda daha pratik anlamda, anayasanın, yasaların ve kendi sorumluluklarının çerçevesinde, kamu işlerinin kendilerine düşen payını düzenleme ve yönetme ile ilgili fiili yetkilerden söz edilmektedir.

Etimolojik olarak bakıldığında “otonomi [özerklik]” sözcüğü Yunanca ‘kendi’ anlamına gelen “oto” ve yasa, kural anlamına gelen “nomos” sözcüklerinden türetilmiştir. Yani, esas anlamıyla ele alındığında, özerklik kendi kendini yönetebilme, kendi kurallarını koyabilme anlamında olup, o nedenle de İngilizcede “öz yönetim” olarak ifade edilmektedir.

Andreas GROSS’un parlamentoya hitaben hazırladığı bir raporda da belirtildiği gibi *“Otonomi [özerklik] sözcüğü müphemdir, çünkü basit bir yerinden yönetimden, bölgeselliğe ve federalizme kadar uzanan yönetim biçimlerine atıfta bulunabilir, yani belirli yetkilerin eşit veya eşit olmayan bir paylaşımını temsil edebilir. Avrupa’da, özerk birimlerin oluşturdukları farklı siyasi sistemlere dayalı çeşitli özerklik*

şekilleri mevcuttur. Şekli ne olursa olsun, her devlette belirli ademi merkezîyetçi unsurlar bulunur.”¹

Bunu özetlemek gerekirse özerklik, *“egemen bir devletteki belirli bir oluşumun yararlandığı bağımsızlık derecesini tarif eden göreceli bir terimdir”*.²

Bu maddenin son bölümündeki *“yerindenlik ilkesine uygun olarak”* ifadesinde, her yönetim kademesinin kendi kademesindeki görevleri, vatandaşlar için en etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmek kaydıyla ifa etmesini içeren yerindenlik ilkesi uygulanarak, yönetimlerin yetkinlik alanı tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Referans çerçeveye giriş bölümünde belirtildiği gibi, *“ Bu ilke kararların alındığı yerleri vatandaşa daha yakın noktalara getirmek ve iktidar koltuğunun vatandaştan gereksiz ölçüde uzak olmasını önlemek üzere oluşturulmuştur. Yerindenlik ilkesinin yetkilerin fiilen mevcudiyeti üzerinde bir etkisi olmamakla birlikte, bu ilke mevcut bir yetkinin kullanılıp kullanılmayacağını belirlemeyi mümkün kılmakta ve sadece birbiriyle rekabet içindeki yetkiler söz konusu olduğu zaman devreye girmektedir.”*

97 (2000) sayılı Kongre Karar Tasarısında aynı zamanda şu hususa da dikkat çekilmektedir: *“yerel yönetimler, bölgeler, merkezi veya federal hükümetler ve – ilgili ülkeler söz konusu olduğunda Avrupa kurumları – arasındaki ilişkileri düzenleme*

¹Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi, Doc 9824-3/6/2003 sayılı doküman, madde 30.

² Hansum, Hurst ve Lillich, “Uluslararası hukukta özerklik kavramı”, 1980.

açısından bu ilke uygulanırken; ulusal, bölgesel ve yerine göre, Avrupa'daki yasa koyucular, yeterli bir manevra sahasından yararlanmaları gereken yerel veya bölgesel yönetimlerin görev ve yetki alanına giren konularda aşırı düzenlemelere gitmekten kaçınmalıdır”.

4) Burada yetkinliklerle ilgili bir genel ilkeye değinen bir ifade yer almaktadır. Buna göre, bölgesel çıkarlara ilişkin her şey dendiğinde, bölgesel yönetimlerin yetkisi dışında bırakılmayan veya anayasa, yasalar veya bölgesel yönetmeliklerce başka bir yönetim kademesine bırakılmayan tüm alanlar anlaşılmalıdır. Ancak maddenin son bölümünde, bölgesel yönetimlere verilen yetkinlikler veya bu yetkinliklere getirilen sınırlamalar konusunda yasalara veya anayasaya bakılması gerektiği açıkça anlatılmaktadır.

İlgili ülkelerin kurumsal sistemlerine bağlı olarak, bazı geriye kalan yetkiler bazen devletin yetki alanında bazen da, yasama yetkisi olan bazı federal devletlerde olduğu gibi, bölgelerin kendisinde kalacaktır. Ancak, her durumda, belirleyici unsur anayasa olacaktır.

5) Bölgesel yönetimlerin yetkinliklerinin resmi içeriği, sorumlu makamların kararlaştırdığı bölgesel politikaların yürürlüğe girmesi için bu yetkinliklerin karar verme yetkisi (siyasi seçenekler) ve idari yetkiler (uygulama tedbirleri) içermesi gerektiği ifadesiyle daha açık bir hale getirilmektedir. Federal ve bölgeselleşmiş ülkelerde olduğu

gibi, bölgesel yönetimlerin yetkinliklerine yasama yetkisinin dahil edilmesi de öngörülmektedir.

6) Bir ülkenin iç siyasi yönetimindeki gelişmeler sonucunda, yetkinliklerin diğer kamu yönetimlerince mevcut kurumsal çerçeveye göre, bölgesel yönetimlere aktarılmasına yol açması durumunda, belirli yetkilerin bölgesel yönetimlere devredilmesi veya emanet edilmesi de öngörülmektedir.

7) Bu maddede, aktarılan yetkilerin hangi şartlar altında kullanılacağı yer almaktadır. Bölgesel yönetim bu yetkileri kullanmada serbest olmalıdır—oldukça özerk bir biçimde—yani bu yetkileri, mevcut yasal çerçeve dahilinde, bölgesel bağlama ve bölgesel uygulamalara göre *“uyarlayarak kullanabilmelidir”*.

8-13) Bu maddelerde bir dizi modern, dinamik, bölgesel yetkinlik sıralanmaktadır. Bölgesel yönetimlerin bu sorumlulukları yerindenlik, yakınlık ve verimli yönetim ilkeleri açısından yerine getirmeye uygun olduğu düşünülmektedir.

Söz konusu yetkinlik alanları bölgesel kültürün korunması ve yayılması, bölgesel ekonomik kalkınma, istihdam konularıyla bağlantılı eğitim ve öğretim tesisleri, sosyal refah ve sağlık sorunları, bölgenin geliştirilmesi, doğal kaynakların ve biyolojik çeşitliliğin geliştirilmesi ve genelde sürdürülebilir kalkınma politikalarıdır.

Başka örnekler de eklenebilecek olan bu listede, yasama yetkileri olsun veya olmasın, yerel yönetimlerin mevcut olduğu belirli ülkelerde gözlemlenen uygulamalar temel alınmıştır. Ancak, nihayetinde, kendi bölgesel yönetimlerine aktarmak istedikleri sorumlulukların kapsamının ve çeşitliliğini her bir ülke kendisi belirleyecektir.

1.3. Diğer yönetim kademeleriyle ilişkiler

14) Diğer yönetim kademeleriyle ilişkilerde, farklı yönetim kademeleri arasında karşılıklı saygı ilkesine dayalı, aşağıdan yukarıya doğru bir ilişki önerilmektedir. Yani burada önerilen model hiyerarşik veya ast üst ilişkisi şeklinde olmayıp, özerklik ve yerindenlik ilkelerine dayalı bir biçimde düşünülmektedir.

Sonuç olarak, seçilen metinde hem devletin bölgesel yönetime bu “referans çerçevede” oluşturulan kavramlara uygun bir biçimde saygı göstermesi hem de bölgesel yönetimlerin Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesi ilkeleri kapsamında yerel yönetimlere saygı göstermesi şeklinde iki kademeli bir atıfta bulunmaktadır.

15) Yukarıdaki ilkelerin pratikteki uygulamalarına gelince, bölgesel yönetimlerle ulusal yönetimin altına yer alan diğer yönetimler arasındaki ilişkilerin tanımlanmasında, ulusal yönetimin altında yer alan diğer yönetimlerden, dış (merkezi) müdahale olmaksızın, ancak yasalara uygun bir biçimde, karşılıklı ilişkilerini

düzenleyecek çerçeveyi ve usulleri kendilerinin kararlaştırmasına izin verilmesi öngörülmektedir.

16) Bu maddede, bölgesel ve yerel yönetimler arasında yapılacak herhangi bir işbirliği veya birlikte çalışmanın maksadının vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermek üzere genel çıkarlara hizmet etmek olduğu belirtilmektedir.

17) Yine, bölgesel yönetimlerin uyması gereken Avrupa Yerel Özyönetimler Bildirgesince benimsenen ilkelere göre, doğrudan kendilerini ilgilendiren konular ele alınırken yerel yönetimlere danışılması arzusu dile getirilmektedir. Metinde geçen “mümkün olduğunca ve zamanında” ifadesi sonuçlarla ilgili bir yükümlülükten ziyade mevcut vasıtalarla ilgili bir yükümlülüğe işaret eder gibi gözükse de, bu temkinli ifade dikkatle yorumlanmalıdır. Bunun nedeni de devlet içi diyalogda açık olma temel ilkesi ve farklı yönetim kademeleriyle yönetilen bir devlette, katılım konusunun ilgili özerk yönetimler için oldukça hayati bir önem taşımasıdır.

1.4. Merkezi yönetimle ilişkiler

1.4.1. Karar verme mekanizmasına katılım

18) Bu maddede, devletin bir ara yönetim kademesi olarak bölgesel yönetimleri etkileyen reformlar veya tedbirler planladığında bölgesel yönetimlerin devlet karar mekanizmasına “bağlantılandırılmaları” ele alınmaktadır.

Aynen bir önceki maddede bölgesel yönetimlerin, yerel yönetimleri etkileyen reformlar söz konusu olduğunda, eşit kurumsal onur ve özerklik ilkelerine saygı gösterilmesi amacıyla yerel yönetimlere danışmasının gerekli olduğunun belirtilmesi gibi, bölgesel yönetimler de, merkezi hükümet *“yerel yönetimlerin yetkinliklerini, hayati çıkarlarını veya bölgesel özyönetimin kapsamını etkileyen”* kararlar almayı planladığında, aynı davranışı merkezi hükümetten bekleme hakkına sahiptirler.

Bu husus bölgesel özerklik kavramının en can alıcı noktasını oluşturmaktadır.

19) Bu maddede, Söz konusu “bölgesel bağlantı”nın devlet karar verme mekanizmasında hangi şekilde gerçekleştirileceği sorusuna cevap verilmektedir.

Bu konuda çeşitli yaklaşımlar öngörülebilir. İdeal olarak bölgesel yönetimler devletin karar verme kuruluşlarında yer almalı (örneğin 2. Daire, devlet/bölge istişare kuruluşları gibi) ve/veya ilgili farklı yönetimin kademeleri arasında diyalogu sağlayacak resmi veya gayri resmi istişare ve görüşme süreçlerine katılabilmelidirler.

Kuşkusuz bu merkezi/bölgesel yönetim diyalogunun, bölgesel yönetim tarafında, bölgesel yönetimlerin çıkarlarını temsil eden dernekler kanalıyla gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

20) Anayasada veya yasalarda yer alması koşuluna bağılı olmak üzere, bu maddede bu tür istişarelerin devletin yürüttüğü uluslararası müzakereleri ve bölgesel yönetimlerin yetkinliklerini etkileyen sözleşmelerin uygulanmasını da kapsaması önerilmektedir.

Bu husus, bu tür uluslararası sözleşmelerin bölgesel özerkliğin kapsamıyla ilgili olduğı durumlarda veya sözleşmenin uluslararası hükümlerinin, ilgili devletteki iç hukuk düzenlemelerine bağılı olmak üzere, bölgesel yönetimlerin inisiyatifini de gerektirdiğı durumlarda da geçerli olacaktır.

Bu durum federal ve bölgeselleşmiş devletlerde olağandır ancak bu kadar güçlü bir biçimde bölgeselleşmemiş olan devletler için de düşünülebilir.

1.4.2. Denetim ve ikame

21) Bu maddede, hassas bir konu olan, devletin bölgesel yönetimleri denetlemesi ele alınmaktadır. Bu denetleme kuşkusuz ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir ancak yine de bir takım temel ilkelere bağılı olarak yürütülür.

Örneğin, devlet denetimi, özellikle bölgesel yönetimlerin kararlarının, bölgelere anayasa veya yasalarca verilen yetkileri aşmadığını ve daha üst düzeydeki ilkeleri ihlal etmediğini kontrol ederek (örneğin uluslararası sözleşmeler-anayasa), alınan kararların yasalara uygunluğu teyit etmenin ötesine geçemez.

Bu bağlamda 'amaca uygunluk'la ilgili kontroller yasaklanmıştır, çünkü bu tür kontroller, sorumluluğunu haiz bölgesel yönetim özerkliğinden farklı bir müdahaleciliği yansıtmaktadır.

Ancak bu ilkedan biraz uzaklaşılmasına, devlet tarafından devrolunan yetkiler söz konusu olduğunda izin verilmektedir. Devletin bazı görevleri bölgesel yönetimlere "vermesinden" farklı olarak (bakınız: Madde 6), devletin bir başka yönetime elinde tuttuğu bir yetkinin bir bölümünü aktardığı ve bu yetkiyle ilgili olarak belli bir ölçüde denetim sağlamak istediği durumlarda, söz konusu devlet denetimine, yetkinin kullanımında 'amaca uygunluk' kontrolünün dahil edilmesine izin verilebilir.

Söz konusu 'amaca uygunluk' kontrolünün fiilen mahiyeti ve sınırları belirlenirken, bu tür aktarılan yetkiler söz konusu olduğunda, 6. Maddenin 2. Bölümünde bu yetki kullanımının bölge şartlarına uyarlanmasına izin verildiği hatırd tutulmalıdır.

22) Bu maddede yer alan denetim ilkesinin ikinci bölümünde bu denetim hakkıyla ilgili koşullar açıklanmaktadır. Bu haktan söz edilirken de, bu denetimi açık ve anlaşılır bir biçimde siyasi denetimden ayırmak için "idari" sözcüğü kullanılmaktadır.

Önce bu denetimin "*yalnızca anayasada veya yasal mevzuatta yer alan usullere ve durumlara göre*" yapılacağı

vurgulanmaktadır. Yani konu, yasalara uygunluğun yasal bir biçimde kontrol edilmesidir.

Her halükarda böyle bir denetim "*ex post facto*" olarak yani olayın vukuundan sonra uygulanmalıdır. Bu da devletin yerel yönetimlerin almayı düşündüğü kararları önceden sansürlemesini önlemektedir.

Son olarak da, denetim tedbirlerinin devletin korumayı amaçladığı çıkarlarla orantılı olması fikri, bölgesel yönetimlerce alınan ikinci derecede önem taşıyan kararların aşırı ayrıntıcı bir yaklaşımla denetlenmesini önleme arzusunu, diğer bir deyimle alınan tedbirin, yani korunması istenen söz konusu çıkarın önemine göre orantısız sayılabilecek bir denetimi önleme arzusunu yansıtmaktadır.

23-24) Bu maddeler bir devletin alabileceği en sert tedbirlerle ilgilidir. Burada, kendilerine tevdi edilen yetkinlikleri yerine getirmede çok ciddi bir başarısızlığa uğradığı bir durumda merkezi hükümetin bir bölgesel yönetimi değiştirmesinden söz edilmektedir.

Devletin bu tür bir müdahalesi, bölgesel yönetimi, ciddi olarak "hatalı" veya "düzensizlikler içerdiği" durumlarda, doğrudan doğruya devletin temsilcileriyle yönetmesi olup, "yalnızca istisnai durumlarda" söz konusu olabilir ve bu durumda anayasada veya yasalarda öngörülen usuller çok hassas bir şekilde uygulanmalıdır.

Bu tür bir, devletin yerel yönetimi ikamesi için mahiyetinden kaynaklanan nedenlerle "geçici" olmalı ve sadece "istisnai

durumlar”da geçerli olmalı ve yalnızca ilgili bölgesel yönetimin çıkarlarına hizmet eden personele emanet edilmelidir.

Bu istisnai olasılığın metninde kullanılan son derece sınırlayıcı dilden de açıkça anlaşılacağı gibi, bu durum merkezi hükümetin kendi yönetimindeki personel tarafından “amaca uygunluk” tanımına giren bir girişimde bulunma bahanesi olarak kullanılamaz. İkamenin amacı yalnızca, bu şekilde yaptırım uygulanan bir yerel yönetimin organlarının eylemlerini ülkenin kurumsal meşruiyetinin doğru çerçevesine yeniden oturtmak olabilir.

Merkezi hükümet tarafından yerel yönetime aktarılan yetkilerle ilgili istisnaya gelince, bu durum aktarılan yetkinin ciddi bir biçimde yanlış veya yasalara aykırı bir biçimde kullanılması halinde bu yetkilerin yetkiyi devreden yönetime yeniden iadesi ve devletin bu yetkiyi tekrar kendisinde toplaması olarak mantıken izah edilebilir.

Burada yine, söz konusu kavram orantılılık ilkesiyle dengelenmektedir. Yani, söz konusu istisnai prosedür yalnızca söz konusu çıkarlar için gerekli olan ölçüde uygulanmalıdır.

1.4.3. *Sadakat, toprak bütünlüğü ve bağlılık*

25) Özerklik bağımsızlık anlamına gelmez. Referans çerçeve de yer alan ilkelerle tanımlanan bölgesel yönetim özerkliği, devletin farklı kurumsal unsurlarının mütakabiliyet esası dahilindeki hak ve görevler sistemi içinde yer almaktadır.

Bu da metindeki “karşılıklı sadakat” ve “eşit onur” kavramlarında ifadesini bulmaktadır. Söz konusu özerklik ilkelerine “ayrılıkçı” bir yorumun aksetmemesi için metinde açık bir biçimde bölgesel yönetimlerin devlete karşı yükümlülükleri arasında devletin *birliği, egemenliği ve toprak bütünlüğüne* saygının da yer aldığı belirtilmektedir.

26) Bu ilave maddede de, hukukun üstünlüğüne ve devletin toprak düzenine saygı gösterilmesinin ve çeşitli yönetim kademeleri arasında ve vatandaşlarla ilişkilerde saygının var olmasının gereği hatırlatılmaktadır.

Bu karşılıklı ve kurumlar arası saygı, devlet içinde uyum ve bağlılığın birincil şartıdır.

27) Anayasadan veya yasalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek için her türlü tedbiri almak bölgesel yönetimlerin görevleridir. O nedenle bölgesel yönetimlerin, tüm devletlerin ulusal yönetim kademesinin altında yer alan yönetimlere tevdi ettiği veya bölgesel yönetimlerin kabul etmeye çağrıldıkları yükümlülükleri yerine getirirken proaktif bir yaklaşım benimsemeleri gerekmektedir.

28) Bu bölümün son maddesinde devletin genel ekonomik ve sosyal bağlılığı ve bütünlüğü ele alınmaktadır. Devlet sınırları içerisinde kullandıkları özerk yetkilere rağmen bölgesel yönetimler “bölgesel balonlar” içinde yaşayan soyutlanmış yapılar değildirler.

Günümüzün Avrupalılaşan ve küreselleşen dünyasında tüm vatandaşlarına benzer yaşam koşulları ve topraklarında dengeli bir kalkınma sağlamak isteyen bir devlette, herhangi bir ekonomik ve sosyal kalkınma, mantıken o devletteki tüm yönetimlerin bir dayanışma ruhu içinde ve merkezi hükümeti tamamlayacak şekilde bir araya gelmesini gerekli kılacaktır.

Durum böyle olunca, devletin ortağı olarak bölgesel yönetimler yerel kurumlarla birlikte ön saflarda yer almaktadır. Bu yaklaşımın altında yatan siyasi felsefe, devlete karşı veya tecrit içindeki bölgelere değil, devletle birlikte çalışan bölgesel yönetimler için uygundur.

1.5. Bölgesel özyönetimin korunması

29) Bölgesel yönetimler devlet yapılarına saygı gösterme yükümlülüğü altındayken bunun aksi de eşit bir biçimde geçerli olmalıdır.

Bölgesel yönetimler, oluşturulup devlet tarafından tanındıktan ve çeşitli ölçülerde yetkinlikler ve kaynaklar kendilerine verildikten sonra bölgesel yönetimler varlıklarını güvenceye alacak mekanizmalardan yararlanmalıdır. Bu bağlamda, önce bu yönetimlerin kurumsal düzeylerine, anayasada veya yasalarda “resmi” statü ve kalıcılık sağlanması öngörülmektedir.

Bu yönetimlerin mevcudiyetleri yalnızca bilahare yapılacak anayasal veya yasal değişiklikler sonucunda sorgulanabilir.

30) Demokratik süreç açısından bu sorgulama mantıksal bir yaklaşım olmakla birlikte, merkezi otorite teorik olarak her zaman yaptığını değiştirebileceği ve yarattığı bir bölgesel yönetimde reform yapabileceğinden, bu maddeyi izleyen maddelerin ruhuna bakıldığında, bu girişimlerin istisnai varsayımlar olduğu ve böyle bir durumun ortaya çıkması hainde çok kapsamlı bir gerekçeye dayandırılması gereği açıkça anlaşılmaktadır.

Her ne kadar resmen kurumsal bir “hareketsizlik” söz konusu değilse de, bölgesel yetkilerin merkezi kademeye iade girişimi özerklik ruhuyla ve yerindenlik ilkesiyle çelişecektir.

İşte bu da, bölgesel yönetimlerin “yetkilerini özgürce kullanma ve iç hukukta yer alan bölgesel özyönetim ilkelerine saygı”nın güvence altına alınması için hukuk yoluna başvurma hakkı olduğu hükmünü açıklıyor. Böyle bir durumda idari mahkemeler veya anayasa mahkemeleri, devletin bölgesel yönetimlere verilen özel haklara müdahalesini engelleyecek yetkiye sahip olmalıdırlar.

31) Buna ilaveten, bölgesel yönetimlerin coğrafi sınırlarının, ilgili bölgesel yönetim veya yönetimlerle istişarede bulunmadan devlet tarafından değiştirilmemesi de önerilmektedir. Bu istişareye referandum yapılarak önceden istişarede bulunulması da dahildir.

Burada bölgesel yönetimin olurluna değil, bölgesel yönetimle istişareye atıfta bulunulduğu doğrudur ancak mevcut demokratik siyasi uygulamada, bölgesel yönetimin ve bu yönetimde yaşayan yurttaşların reddettiği bir yönde hareket etmekten imtina edilecektir.

2. Bölgesel kurumlar ve dahili teşkilatları (bölgesel demokrasi)

2.1. İç teşkilatın belirlenmesi

32) Çok genel bir ifadeyle kaleme alınmış bu maddede verilen mesaj, bir devletin anayasasının veya yasalarının bölgesel yönetimlerin “yönetmelikleri ve kurumları dahil olmak üzere kendi dahili teşkilatlarını” kararlaştırmalarına olanak sağladığında, bu bölgesel

yönetimlerin söz konusu tasarruflarının içeriğini ve bunlarla ilgili düzenlemeleri en geniş bir biçimde tanımlayabilecekleridir.

Bu da şöyle anlaşılmalıdır; bir devlet bölgesel özerklik kavramını tanıdığında ve kabul ettiğinde, bölgesel yönetime kendi kurumlarını, oluşumlarını ve faaliyet usullerini kendisinin uygun gördüğü uygun yöntemlerle belirlemesi konusunda serbesti tanınmalıdır.

Devletin bölgesel yönetime özerklik verip, daha sonra bu özerkliği nasıl kullanacağını söylemesi çelişkili olur.

Denetimin hangi yetkinlikleri veya kuralları kapsayacağını yalnızca anayasanın veya yasaların koyduğu sınırlamalar belirler.

“Özyönetim” kendine saygısı olan herhangi bir bölgesel özerkliğin temel ilkesidir.

2.2. Bölgesel kurumlar

33-35) Bu maddeler okunduğunda, ister meclis ister icra kurulları olsun, bölgesel kurumların bileşimini belirleyen çok çeşitli seçeneğin mevcut olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Referans Çerçevenin giriş bölümünde belirtildiği gibi, “bölgesel oluşumların katılımcı meclisleri söz konusu olduğunda, yani demokratik temsil açısından, gizli oyla doğrudan seçimler tercih

edilmelidir, ancak üyelerin diğer yöntemlerle belirlenmesi de ihtimal dışında bırakılmamalıdır (örneğin bölgesel oluşumu temsil eden kuruluşların temsilcilerinin dolaylı olarak seçilmesi gibi)."

Böylece meclislerin "*doğrudan, serbest ve gizli oyla*" seçilmesi öngörülmüştür. Yerel yönetim birimlerinin meclislerinin dolaylı olarak oluşturulduğu ülkelerde bu meclisler "*kurucu özyönetim birimlerinin halk tarafından seçilen temsilcilerinden oluşabilir.*"

Bu ikinci muhtemel sistem, sırf yerel kademede seçimin doğrudan demokratik meşruiyeti olması ve seçilen temsilcilerin de daha sonra bölgesel kademeye aktarılabilmesi nedeniyle kabul edilebilir.

Metinde aynı zamanda doğrudan veya dolaylı olsun, meclis üyelerinin bu demokratik seçimle gelmesi ilkesinin, örneğin yasaların izin verdiği durumlarda, yurttaş meclisleri veya referandumlar gibi, diğer katılımcı demokrasi yöntemlerine başvurulmasının önünde hiçbir şekilde bir engel oluşturmadığı belirtilmektedir.

Bölgesel yönetimlerin icra görevlerine gelince, bu icra kurullarının sorumlu oldukları meclislerin uygulayacağı denetim için iki sistemin öngörülmesi olasıdır.

Eğer icra kurulu meclisin oluşturduğu ve meclisten çıkan bir oluşumsa, o zaman söz konusu icra organı eylemleriyle ilgili

olarak, yasaların belirlediği koşullar ve usuller uyarınca meclise karşı sorumlu olacaktır.

Öte yandan, icra organı doğrudan doğruya halk tarafından seçildiyse, o zaman *“temsilcilerin yer aldığı meclise karşı sorumlu olmayabileceksede eylemleriyle ilgili olarak bu meclise hesap vermelidir.”*

İki durum arasındaki farkın, icra organının üyelerinin meşruiyet derecesine dayalı olduğu görülecektir. Halk tarafından doğrudan seçimle seçildiklerinde bu icra organı üyelerine bölgesel meclisin üyelerine üstün olmasa da eşit bir demokratik halk tabanı sağlanmaktadır.

2.3. Görevi icra koşulları

36) Bu maddede, seçilmiş üyelerin görevi icra etmeleri için gerekli koşullar yer almaktadır. Bu maddeye göre, seçilmiş üyeler demokrasinin gereği olarak, siyasi görüşlerini ifade etmede gerçek bir özgürlüğe ve görevlerinin ifası için gereken uygun maddi koşullara sahip olmanın yanı sıra, yaptırım uygulanmasına sadece yasaların koruyucu kanatları altında izin veren bir güvenceler sistemine sahip olmalılar.

Bölgesel yönetimlerin üyelerinin görevlerinin icrasında yaptıkları harcamalar için sağlanan “ödenekler” ve/veya finansal telafi sistemi, söz konusu üye ister icra organının ister bölgesel yönetim meclisi üyesi olsun, tartışmasız her ülkede hassas bir konu olup madde metninde bu tür telafilerin “uygun miktarda” olması gerekir şeklinde temkinli bir öneride

bulunmaktadır. Bu da çok geniş bir takdir hakkı sağlamaktadır.

Bununla birlikte madde metninde söz konusu finansal telafi miktarının nasıl belirleneceği konusunda daha açık bir kılavuz ilke sunulmaktadır. Maddede [seçilmiş bölgesel temsilcinin] *“kazanç kaybının tam veya kısmen telafi edilmesinden”* söz edilmekte, buna ilaveten de *“yapılan iş karşılığında ödemededen ve buna tekabül eden sosyal sigorta koruması sağlanması”* gibi yeni bir kıstasa işaret edilmektedir.

Maddede aynı zamanda seçilmiş temsilcinin bölgesel yönetim kapsamındaki göreviyle bağdaşmayan iş ve faaliyetlerin yasalarla belirlenmesi önerilmektedir. Bunun anlamı, bölgesel temsilcileri etkileyen, ister seçilebilme kıstaslarıyla ister görevi icra edebilmekle ilgili, göreve uygun olmama kurallarının, önceden belirlenmiş, saydam, yasal bir temele oturtulmasının gerekli olduğudur.

37) Bu maddede, önemli bir problem olan, seçilmiş bölge temsilcilerine karşı uygulanacak yaptırımlar sorunu ele alınmaktadır. Bir taraftan kusur işlemiş seçilmiş bölge temsilcilerine karşı yaptırım uygulanabilmesi kuşkusuz mümkün olabilmeliyken, öte yandan da, hakkında şikayette bulunulan davranışın yasalarda yer alması (*nulla poena sine lege*) gerekmekte ve uygulanan yaptırım, hem işlenen kusurla hem de denetim makamının korumayı amaçladığı çıkarla orantılı olmalıdır.

Son olarak, ancak en az yukarıdakiler kadar önemli olan bir husus da, maddede söz konusu yaptırımların “yargı denetimine” tabi olmasının gerekli olduğunun yer almasıdır. Burada amacın, gerek merkezi yönetimce, hatta gerekse bölgesel yönetimce, hatalı veya yasaya aykırı eylemlerde bulunmakla suçlanan bölge temsilcilerinden birine karşı konuyla ilgili olarak keyfi girişimlerden kaçınılması olduğu açıktır.

Söz konusu yaptırım, yasalara aykırı olmamaları kaydıyla, hiçbir şekilde siyasi görüşlerle ilgili olamaz

O nedenle, söz konusu kurumun dışında olan bir bağımsız yargı denetimi sistemi bu konudaki gerekli asgari standarttır. Yargı denetimi, kuşkusuz, suçlanan temsilcinin, savunma hakkına ve daha genel anlamıyla Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler sözleşmesinde tanımlandığı gibi “adil yargı” ilkesine saygı duyan bağımsız ve tarafsız bir “yargıç”tan yararlanma hakkı olacağı anlamına gelmektedir.

Bu maddenin sonundaki, görevden geçici olarak almanın ve göreve son vermenin yalnızca “*istisnai durumlarda*” öngörülmesi açık bir biçimde bu yaptırımların seçilmiş temsilcilere karşı uygulanabilecek cezaların en ciddileri olduğunu ve dikkatle ve temkinli bir biçimde kullanılmasının gerektiğine işaret etmektedir.

2.4. Bölgesel idari mekanizma

38-39) “*Bölgesel İdari Mekanizma*” başlıklı bu maddeler herhangi bir bölgesel yönetimin görevlerini icra etmesi ve kendisine verilen veya aktarılan yetkileri kullanması için elinde olması gereken insan kaynaklarını ve finansal kaynakları kapsamaktadır.

Maddelerde, ülkenin uygulamalarına ve adetlerine uygun, yetkin personelle birlikte uygun finansal kaynaklara sahip verimli çalışan bir idari yapının bu yönetim kademesinin düzgün işleyişi için elzem olduğu belirtilmekte ve bu idari yapının tam verimli bir biçimde faaliyet gösterecek çerçeveyi, yapıları ve teşkilat düzenlemelerini ve oluşumları “*serbestçe belirleyebileceği*” anlatılmaktadır. Bunun da tabiatıyla, devletin, ulus yönetimi kademesi altındaki yönetimlerin idaresini düzenleyecek yasalarına uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

40) Bu maddede “*bölgesel yönetim personelinin hizmet koşullarını*” amir ilkeler yer almaktadır.

Öncelikle bu koşullar, ülkede yürürlükte olan kamu hizmetleri genel ilkelerinin gereklerini örnek olarak oluşturulmalıdır. Maddede ayrıca, “*liyakat ve yetkinlik temeline dayalı kaliteli personelin işe alınması*” koşulu gibi, verimli bir kamu hizmetinin temel ilkelerinden genel hatlarıyla söz edilmektedir.

Bu yönetimlerin personelleri hizmetlerinin karşılığında, “*yeterli eğitim fırsatları, yeterli ödeme ve kariyer olanaklarına*” dayalı düzgün hizmet koşullarına sahip olmalıdırlar.

Bu ilkeleri her bir bölgesel yönetim hayata geçirecektir ve bu yönetimlerin genel niteliği de, bölgesel kamu hizmetinin gerektirdiği son derece yüksek standartları bünyesinde toplamaktadır.

2.5. İyi yönetim

41) Bu başlık altında değinilen ilk unsurun kamu işlerinin yönetilmesine bir yurttaş katılımı politikasını geliştirme arzusu olması tipik bir özelliktir. Günümüzün vatandaşları artık yönetimin pasif öğeleri olarak görülmemekte, yönetime aktif bir biçimde katılan ve seçimlerin de dışında kamu faaliyetlerinde rol almaya teşvik edilmesi gereken şahıslar olarak görülmektedir.

Bu katılımcı demokrasinin amacı çoğu kez yetkililerle, bu yetkililerin daha fazla yakınlaşabileceği halk arasında çoğu kez mevcut olan uçurumu kapatmaktır.

Bu bağlamda Kongre'nin çeşitli vesilelerle yerel ve bölgesel kamu yaşamında daha güçlü bir yurttaş katılımını sağlamaya çalıştığına da dikkat çekilir.

Örneğin kamu yaşamında sorumlu vatandaşlık ve katılım konulu, 91 (2000) sayılı Karar Tasarısında böyle bir politikanın kılavuz niteliğindeki ilkeleri yinelenerek, *"medeni haklara dayalı demokratik politika, siyasi olgunluğa sahip, kamu faaliyetlerine ilgi duyan, demokratik fikirli ve demokratik eş-sorumluluğunun bilincinde olan vatandaşları gerekli kılar...İyi, demokratik bir vatandaşın sorumlulukları arasında siyasi gelişmelerle ilgili*

olarak bilgilenmek, bilgilendirilmiş kamuoyu oluşturmaya katkıda bulunmak ve siyasi olaylara toplumun aktif, kararlı bir üyesi olarak katılmak yer almaktadır” denmektedir.

Kongre STK’lar ve yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili 139 (2003) sayılı Tavsiye Kararında Kongre bir kez daha *“yerel ve bölgesel yönetimlerle STK’lar arasında serbestçe oluşturulan ortaklıkların, bu yönetimlerle vatandaşları arasındaki mesafeyi azaltarak ve tüm görüş açılarının ve hassasiyetlerin dikkate alınmasını sağlayarak yerel demokrasiyi ve bölgesel demokrasiyi ve vatandaş katılımını güçlendireceği”* vurgulanmaktadır. Karar Tasarısında aynı zamanda *“bu tür ortaklıkların meşruiyetinin, yeni yerel ve bölgesel yönetim biçimlerini sağlamak üzere, karar verme sürecinin, vatandaşlara daha yakın bir noktaya getirilmesi ve istişare, bilgilendirme ve vatandaş katılımı mekanizmasının genişletilmesi ihtiyacından kaynaklandığı”* belirtiliyor.

42-43) Bu maddelerde iyi yönetişimin günümüzdeki gerekleri yer almaktadır. Teorik olarak ve her şeyden önce uygulamada, bütün yerel yönetimlerin verimli yönetişimi sağlamak için iyi yönetişimin gereklerini temel almalı, yani halkın genel menfaatleri açısından ve halka hizmet ederken maliyet etkinliğini sağlamalıdır.

Buna göre de çeşitli kıstaslardan söz edilmektedir. Bunlar arasında örneğin, iyi hazırlanmış ve gerekli bilgilendirmenin dikkatle yapıldığı kararlar, bir değerlendirme kültürü ve *“esneklik, açıklık, saydamlık,*

katılımcılık ve kamuya hesap verebilirlik” dahil olmak üzere hedeflere dayalı yönetim yer almaktadır.

Bu kavramların özetlendiği maddede aynı zamanda “iyi idari yönetim ve kaliteli kamu hizmetleri”ne olan ihtiyaç da vurgulanmaktadır.

3. Finansman

3.1. Kaynaklar

44) Yerel yönetimlerin finansmanı ile ilgili bu bölümde, sağlam finansman olmadıkça sağlam politikalar oluşturulamaz şeklindeki çok eskilere uzanan bir düstur temel alınmaktadır.

Amaç bölgesel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını etkili bir biçimde yerine getirebilmesini mümkün kılmaktır.

Bu amaca ulaşılması için iki parametrenin çok önemli olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi, bölgesel yönetimlerin bütçelerini ve eylem programlarını oluştururken ne tür kaynaklara güvenebilecekleri konusunda net bir çerçevenin varlığı bir ön koşuldur. İkinci husus, bölgesel yönetimlere verilen bu vergi toplama yetkilerinin bölgesel kademedeki yönetimlerin yetkinliklerinin ve sorumluluklarının ölççeğine denk olmasıdır.

Bu genel gerekliliklerin ışığında, müteakip üç maddede de bunlar daha ayrıntılı olarak anlatılmaktadır.

45) Bir önceki maddeyi tamamlayan bu maddede, bölgesel yönetimler için mevcut olan kaynakların, ülkedeki sorumlulukların ülkede adet olduğu biçimde, anayasaya veya yasalara göre dağıtımına uygun bir biçimde, bölgesel yönetimlere dağıtılmasında özerklik ilkesi anlatılmaktadır.

Bölgesel yönetimlerin yetkinliklerini ve görevlerini ifa etmek üzere bölgesel kaynakları yönetme ve kullanma özgürlüğü şu ilkeyi temsil etmektedir: devletin kendisince, zaman zaman veya sürekli bir biçimde önceden belirlenmiş politikaların uygulanması için tahsis ettiği kaynaklar burada bir istisna teşkil etmektedir.

46) Bu madde bölgesel yönetimlerin finansal ve mali özerklikleri açısından önemlidir çünkü maddede bölgesel yönetimlerin kendilerine verilen yetkileri kullanmak için ellerinde tam olarak hangi tür kaynakların bulunması gerektiği anlatılmaktadır. Bu maddede ve bir önceki maddede ısrarla belirtildiği gibi, öncelikle ve kısmen, bölgesel yönetimlerin ellerinde “kendi kaynakları” bulunmalıdır ve bu kaynakları serbestçe kullanabilmelidirler.

Bölgesel yönetimlerin kendilerine ait bu kaynaklar, belirli çekincelere bağlı olmak üzere ve yasaların ve anayasanın belirlediği sınırlar dahilinde, bölgesel vergiler veya harçlar, rüsumlar ve bölgesel yönetimlerce özerk bir biçimde kararlaştırılan fonlar gibi çeşitli gelirlerden sağlanabilir.

Bölgesel yönetimlerin kendilerine ait bölgesel kaynaklarının, devletin bölgesel yönetimlerine ülkede yürürlükte olan yasal kurallara göre tahsis ettiği devlet vergilerinden sağlanacak gelirin sabit bir payıyla veya buna alternatif olarak, devletin bölgesel yönetimlere sağladığı, belirli bir proje için ayrılmamış, hibe şeklindeki yardımlarla bütünlenmesi de öngörülmektedir.

Gerçekten de çoğu devlette olduğu gibi, şurası da anlaşılacaktır ki, bölgesel yönetimlerin gelir bütçelerinde ikili bir fon kaynağı bulunmaktadır: hem bu yönetimlerin kendi özerk kaynaklarından gelen miktarlar hem de devlet kaynaklarından aktarılan miktarlar.

Bakanlar Komitesinin üye ülkelere gönderdiği, yerel ve bölgesel yönetimlerde finans ve bütçe yönetimiyle ilgili, son derece kapsamlı (2004) 1 sayılı Tavsiye Kararında belirtildiği gibi, *“Yerel ve bölgesel genel finans sisteminde amaç bir yandan hibe şeklinde yardımlar ve ulusal vergilerden pay, diğer yandan da yerel olarak belirlenmiş vergi ve harçlar dahil olmak üzere, finansal aktarmalar arasında uygun bir denge oluşturmaktır. Oluşturulan bu dengeyle, gelir ve gider düzeylerinin yerel önceliklere göre ayarlanmasında sağduyuyla hareket edilebilmesi ve aynı zamanda yerel hizmetlerin, yerel ve bölgesel mali kapasiteler ne olursa olsun, asgari standartlara ulaşması sağlanmalıdır.”*

Bazı yorumcular finansal özerkliğin yalnızca, kaynakların zorunlu giderleri karşılamanın ötesinde yeterli olması halinde var olduğunu gözlemlemişlerdir.

Şunu da ilave edelim ki, bölgesel yönetimin kendi kaynaklarının payı ne kadar fazla olursa, bölgesel özerklik de o kadar gerçek olur. Bunun mantıki sonucu da bölgesel yönetimlerin vergi ödeyen vatandaşlarına karşı daha büyük siyasi sorumluluk üstlenmesinin gerekli olduğudur.

Ama bu herhangi bir özerkliğin ödemesi gereken bedel değil midir?

Bu konuda iki başka standarda da dikkat çekmek önemlidir: bölgesel yönetimlere sağlanan kaynaklar bu yönetimlerin yetkinlikleri ve işlevleriyle uyumlu olmalı ve aynı zamanda devletin tanımladığı yasal çerçeve sınırları içinde olmalıdır.

47) Bu son maddede daha önceki paragraflarda atıfta bulunulan finansal mekanizmaların belli bir zaman diliminde sabitlenmemesinin gerekli olduğu, aksi takdirde mevcut kaynakların bölgesel operasyonlarda meydana gelecek maliyet enflasyonuna yetişemeyeceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak, bu finansal kaynakların “[bölgesel yönetimlerin] görevlerini yaparken maliyetlerin gerçek artışına pratikte mümkün olduğu kadar yetişebilmelerini sağlayacak yeterince çeşitlilik içermesi ve güçlü olması” önerilmektedir.

Ayrıca Kongre, bölgesel kamu maliyesi politikalarına ilişkin bir Karar Tasarısında (265 (2008) sayılı Karar Tasarısı), “finansal sistemler bölgelere makul bir istikrar sağlayacak ve aynı

zamanda sorumluluklarını yerine getirmenin maliyetlerindeki gerçek değişime ayak uydurmalarını mümkün kılacaktır” denmektedir.

3.2. Finansal eşitlik ve aktarmalar

48) Bu madde bizi aynı ülke içinde farklı bölgesel yönetimler arasındaki zenginlik bakımından eşitsizlikler olarak adlandırılabilir bir soruna getirmektedir.

Bir ülkenin farklı bölgesel unsurlarının sosyo-ekonomik gelişimini etkileyen tarihsel, coğrafi, demografik ve iklimle ilgili unsurlar nedeniyle bölgesel yönetimlerin kaynaklarındaki farklılıklar göz önüne alındığında, bölgeler arasında eşitlik sağlanması için finansal mekanizmalar gereklidir.

Bu eşitlik ya vatandaşların tüm bölge dahilinde eşit hizmetlerden yararlanma hakkını ya da ulusal birliğin güçlendirilmesi arzusu veya—tercihan—her iki hedefi de etkileyecektir.

Bu eşitsizlikleri düzeltmenin ve bölgesel yönetimlerin kaynakları arasında vatandaşlarının yararına bir yakınlaşma sağlamanın tek yolu finansal eşitleme mekanizmalarıdır.

Yapısal fonlara ilişkin Avrupa politikası, 27 kurucu devlette tam da bunu gerçekleştirmektedir.

Sonuç olarak bu maddede devletlerin, *“potansiyel finansman kaynaklarının ve bu kaynakların omuzlaması gereken finansal*

yükün eşitsiz dağılımının etkilerini düzeltmeye yönelik eşitleme prosedürleri veya buna muadil telafi tedbirleri almaları önerilmektedir.

Bir bölgesel yönetime yardımcı olmak üzere bir finansal eşitleme mekanizmasını haklı gösterecek iki faktör vardır: (i) bölgesel yönetimin düşük mali potansiyeli, yani vergi gelirinin örneğin ulusal ortalamaya eşit olması ve (ii) bölgenin gerek uzak kırsal bölgede bulunması veya yüksek dağlık kesimlerde kalması, gerekse kentsel yoğunlaşmanın harici harcamalara yol açması veya ülke standartlarıyla karşılaştırıldığında sosyo-ekonomik veya sosyal açıdan dezavantajlı olması (örneğin işsizlik oranı).

Bu finansal eşitleme “düşey” dayanışma şeklinde gerçekleşecek, devlet kaynakların bölgesel yönetimlere “yeniden dağıtım”ını gerçekleştirecek veya bölgesel yönetimlerin kendilerinin arasında “yatay” bir dayanışma şeklinde gerçekleşecek, en varlıklı olan yönetimler en yoksul olanlara en güçlü olanlar en zayıflara yardım edecektir.

Motivasyonu anlaşılabilir olmakla birlikte son madde daha öncekilerle çelişir gibi görünmektedir: madde adeta bu finansal eşitleme mekanizmalarının toplamda herhangi bir bölgesel yönetimi yoksullaştırmaması gerektiğini belirtmekte ve bu da pratikte gerçekçi bir olasılık olmaktan ziyade adeta mütedeyyin bir temenni izlenimi vermektedir.

Finansal aktarmalar “*bölgesel yetkinliklerle ilgili objektif kıstaslar*” temelinde yasal metinler suretiyle veya yönetmeliklerle

düzenlenmelidir. Amaç bölgesel yönetimlere tevdi edilen çeşitli görevlerin ve bu yönetimlerin mali potansiyelinin ışığında bu finansal aktarmaların kapsamını belirlemektir, sırf eşitlik sağlama amacıyla yeniden dağıtım yapmak değil.

Son olarak da, bazen kendini tekrarlayan ifadelerle, aşağıdaki maddelerde üç ilave kural vurgulanmaktadır.

Birincisi, genel özerklik ilkesiyle uyumlu olarak, bölgesel yönetimin yarattığı veya aldığı kaynakları kendi uygun gördüğü şekilde özgürce kullanmasıdır.

İkinci ilkede bir şekilde birinci ilke tekrarlanmakta ancak "mümkün olduğu ölçüde" ifadesi ile nitelikli hale getirilmekte, "bölgesel yönetimlere sağlanacak hibe şeklindeki yardımlar spesifik projelerin finansmanı için ayrılmış olmayacaktır" ifadesi kullanılmaktadır. Diğer bir deyimle, hibe şeklinde yardımlar, yönetmeliklerde açık bir biçimde bir proje sübvansiyon mekanizması olarak yer almadıkça, belli bir projede kullanılmak üzere ayrılamaz.

Üçüncü ilke ise, karar vericinin sorumluluğudur: devlet bir yetkinliği bölgesel yönetime aktarmak istediği vakit, bunun sonuçlarını kabul etmeli ve aynı zamanda söz konusu yetkinliğe tekabül eden telafi edici kaynakları da sağlamalıdır.

Şuraya da dikkat çekilmelidir ki, finansal eşitlik sağlanmasına ilişkin olarak bu maddelerde yer alan kıstaslar aslında Bakanlar Komitesinin üye ülkelere gönderdiği, yerel vergilendirme, finansal eşitleme ve yerel yönetimlere hibe şeklinde yardımlar

konulu (Rec2000)14) sayılı Tavsiye Kararındaki felsefeyi yansıtmaktadır.

Diğer hususların yanı sıra, söz konusu tavsiye kararı finansal eşitleme ve bununla bağlantılı mekanizmalar için gerekli olan harcamaları hesaplama yöntemine atıfta bulunmaktadır.

“Bu sistemler en azından, yerel yönetimleri, arzu ettikleri takdirde, benzer oranda yerel vergiler koyarken, genel olarak benzer kapsamda ve düzeyde hizmetler sunmalarını sağlayacak şekilde yerel yönetimlerin mali gücünü kısmen eşitleyebilecek şekilde tasarlanmalıdır.”(tavsiye kararının madde 2b, 2. fıkrası).

3.3. Borç alma

53) Kaynaklarını bütünleyebilmelerini sağlama amacıyla bu finansal teknikten bölgesel yönetimlerin yararlanması için yetki verilmesi önerilir. Bu madde yatırım harcamalarını finanse etmek üzere sermaye piyasasından kredi alınmasıyla ilgilidir. Fonların tahsisi açısından bakıldığında, kredilerin yatırımların uzun vadede finanse edilmesine ayrılması gerektiğinden (yararlı ve mantıklı) , olağan operasyonel harcamaların, kredi alınmak suretiyle karşılanmasıyla ilgili kısıtlamaya dikkat çekilir. Şuna da dikkat çekilmelidir ki, pek çok devlet bu tür borçlanmanın (veya diğer müteakıl kaynaklar) bölgesel yönetimlerin borç düzeyi üzerindeki etkilerini denetlemektedirler. Burada bazen, “ülke içinden” borçlanma ile dış piyasalardan borçlanma arasında farklı kurallar geçerli olmaktadır.

Bakanlar Komitesinin üye ülkelere yerel ve bölgesel yönetim düzeylerinde finansal ve bütçe yönetimiyle ilgili Rec(2004)1sayılı Tavsiye Kararınının 24. Maddesinde, *“Genelde yerel ve bölgesel yönetimler cari harcamaları için değil, yatırım harcamaları için borç alma hakkına sahip olmalıdırlar. Borç miktarı bölgesel veya yerel yönetimin kendi kaynaklarının hacmi, kapsamı, istikrarı ve öngörülebilir gelişimiyle bağlantılı olarak belirlenebilir”* denmektedir.

4. Ulusal ve uluslararası ilişkiler

54) Bu maddelerde bölgesel yönetimlerin yetkileri ve hem ülke içinde hem de ülke dışında diğer yönetim kademeleriyle birlikte eylem olanakları anlatılmaktadır.

Bölgesel yönetimler eylemlerini koordine etmek ve çıkarlarını savunmak için dernekler/birlikler kurabilirler. Burada söz konusu olan örgütlenme özgürlüğünün bölgesel kurumsal kademeye taşınmasıdır.

Ayrıca, bu durum, bölgeler arası işbirliğinin çeşitli Avrupa Konseyi devletlerinde gelişmekte olduğu günümüz bağlamına tamamen uygundur.

Bölgesel yönetimler ulusal düzeyde birlikte çalışabilmelerinin yanı sıra, uluslararası düzeyde de birlikte çalışabilirler. Bu husus şu cümleyle açıklık kazanmaktadır: *“Bölgesel yönetimler aynı zamanda bölgesel yönetimlerin uluslararası örgütlerine üye olabilirler.”* Bu hakla ilgili yegane kısıtlama eylemlerinin kendi

yetkinliklerinin alanında olması ve doğal olarak yasalara uygun olmasıdır.

55) Durum böyle olunca, bölgesel yönetimlerin geniş anlamda Avrupa kurumlarının çalışmalarına katılmalarına izin verilmesi mantıklıdır. Gerek Avrupa Birliği gerekse Avrupa Konseyi bölgesel konuları ele alan çeşitli istişare platformları ve ağları oluşturmuşlardır. İşte bu maddeyle, bölgesel yönetimlerin doğal olarak *“ulusal ve/veya Avrupa yasalarının izin verdiği ölçüde”* Avrupa sorunlarıyla ilgilenmeleri mümkün kılınmaktadır.

Bu girişim bölgesel yönetimlerin doğrudan katılımıyla veya bu amaçla kendilerini temsil etmek üzere oluşturulmuş kurumlar kanalıyla dolaylı olarak gerçekleştirilebilir.

56) Bu maddede pek çok bölgesel yönetimin zaten faal olduğu sınır ötesi işbirliğine kapı açılmaktadır. Bu amaca yönelik olarak yasal enstrumanlar mevcuttur.

Bu sınır ötesi veya uluslararası faaliyetler yalnızca iç hukukun izin verdiği kapsama uymakla kalmayıp, devletin uluslararası girişimleriyle ve daha genel olarak her ülkenin dış politikasıyla uyumlu olmalıdır.

282 (2010) SAYILI TAVSİYE KARARI¹

Kongre'nin Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansını takiben yayınladığı tavsiye kararı (Utrecht, Hollanda, 16-17 Kasım2009)

1. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, üye ülkelerin Avrupa Konseyinin yerel ve bölgesel demokrasi alanlarındaki faaliyetlerini sürdürerek daha da geliştirmeye yönelik kararlılıklarının teyit edildiği Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanların 16-17 Kasım 2009 tarihinde Utrecht'te düzenlediği 16. Konferansında yapılan kapsamlı görüşmeleri memnunlukla karşılar.

2. Kongre bu kararlılığı teyit eder biçimde, yerel yönetimlerin çalışmalarına katılma hakkıyla ilgili Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesine Ek Protokolün (CETS No. 207) ve Avrupa Bölgeleri arasında işbirliği Gruplarına (ECG'ler) ilişkin Yerel Yönetim Birimleri veya Yönetimleri arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesine ek 3. No.lu Protokolün konferans esnasında çok sayıda ülke tarafından imzalandığını not ederek, diğer imzaların da kısa süre sonra verileceğini samimiyetle ümit eder.

3. Yönetişimin bölgesel kademesinin giderek artan önemi göz önüne alındığında, Kongre, konferans esnasında yerel

¹ 1. Kongre tarafından 18 Mart 2010'da, 2. Oturumda görüşülerek kabul edilmiştir, (bakınız: CG(18)7 sayılı doküman, açıklayıcı not), raporörler: K. Andersen (Danimarka, R, ILDG) ve J.-C. Frécon (Fransa, L, SOC).

ve bölgesel yönetimlerden sorumlu bakanların dikkate aldığı Bölgesel Demokrasi Referans Çerçevesinin bölgesel demokrasinin güçlendirilmesine yönelik çok önemli bir ilk adım olduğu görülmektedir.

4. O nedenle Kongre bakanların, Kongrenin ve Parlamenter Asamblesinin bölgesel kademedeki kurumsal ve yönetim reformları yaparken referans çerçevesini kullanmalarını önermelerini ve referans çerçeve metninin konferans sonuç bildirisine dahil edilmesini memnurlukla karşılar.

5. Kongre aynı zamanda Finlandiya Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim Bakanı Bayan M. Kiviniemi'nin, konunun incelenmesine büyük bir katkı sağlayan, Avrupa Konseyinin yerel ve bölgesel demokrasi alanındaki çalışmalarının geliştirilmesine ilişkin raporunu da memnurlukla karşılar.

6. Kongre aynı zamanda, özellikle de Avrupa Konseyinin özgünlüğünün ve çok özel katkısının bir işareti olan, siyasi organlarının çeşitliliğinin altını çizerek, söz konusu doküman konusunda Parlamenter Asambleyle birlikte benimsediği ortak pozisyona da dikkat çeker.

7. Kongre aynı zamanda Kiviniemi'nin raporundaki, Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinin (STE No. 122) uygulanmasının izlenmesinde Avrupa Yerel ve Bölgesel Demokrasi Komitesi (CDLR) ile işbirliğinin artırılması önerisini destekler. Bakanlar Komitesinin CM/Res(2007)6 sayılı resmi Karar Tasarısıyla ilgili olarak ise, Kongre izleme faaliyetlerine birinci önceliği vermeye devam edecek olup,

CDLR'nin yapılan önerileri hükümetler arası düzeyde izlemesine ihtiyaç olduğu görüşündedir.

8. Yukarıdakilerin ışığında Kongre Bakanlar Komitesinden:
- a. Kiviniemi raporundaki görüşleri dikkate alarak, bir yandan somut sonuçlar alınmasını mümkün kılacak şekilde kurum içi ve kurumlar arası işbirliğini sağlarken, diğer taraftan da, Avrupa Konseyinin yerel ve bölgesel demokrasi alanındaki temel varlığı olan, organlarının ve faaliyetlerinin çeşitliliğini teminat altına almaya devam etmesini;
 - b. bölgesel kademede politikalar oluştururken veya ilgili kurumsal reformlar bağlamında, üye hükümetleri Referans Çerçeveyi göz önüne almaya teşvik etmesini;
 - c. Avrupa Yerel Demokrasi Haftası ile ilgili olarak Utrecht Sonuç Bildirgesinin hükümlerini onaylamasını ve özellikle de söz konusu faaliyeti ve sonuçlarını üye ülkelerin hükümetlerine tanıtarak, bu faaliyeti destekleyerek teşvik etmesini talep eder.

BAKANLAR KOMİTESİNCE ONAYLANARAK KABUL EDİLEN CEVAP

19 Nisan 2011’de Bakan Vekillerinin 1112. Toplantısında kabul edilmiştir.

21 Nisan 2011 tarih, **CM/Cong(2011)Rec282 sayılı nihai doküman -**

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin, “Kongre’nin Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansını takiben yayınladığı (Utrecht, Hollanda, 16-17 Kasım2009)” ile ilgili, 282 (2010) sayılı Tavsiye Kararı

1. Bakanlar Komitesi, üye ülke hükümetlerinin dikkatine sunduğu ve görüşleri için Avrupa Yerel ve Bölgesel Demokrasi Komitesine gönderdiği (CDLR) “Kongre’nin Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansını takiben yayınladığı (Utrecht, Hollanda, 16-17 Kasım2009)” ile ilgili, 282 (2010) sayılı Tavsiye Kararını dikkatle incelemiştir.

2. Komite bu inceleme sırasında Kongre’nin, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansının 16. oturumunda sunulan, “Avrupa Konseyinin yerel ve bölgesel demokrasi alanındaki çalışmaları nasıl geliştirilebilir?” başlıklı raporla (Kiviniemi raporu) ilgili görüşlerini dikkate almıştır. Komite, Kongre’nin önemli bir rol oynadığı, Avrupa Konseyi

kurumsal yapısına olan taahhüdünde kararlıdır. Bu bağlamda, Yasal Karar Tasarısı ve Kongre Bildirgesinin yeniden düzenlenmiş bir metnin kabul edildiği 1103. toplantısına (19-20 Ocak 2011) atıfta bulunur. Komite Kongre'yi pan-Avrupa düzeyinde yerel ve bölgesel demokrasinin güçlendirilmesine yönelik çalışmalarına devam etmeye teşvik eder. Komite aynı zamanda, Avrupa Konseyi dahilinde yüksek düzeyde bir kurumlar arası işbirliğinin bu amaca ulaşmada etkili bir katkı sağlayacağı görüşündedir.

Bu, amaçlarından biri Kongre'nin Avrupa Konseyinin temel hedeflerine daha fazla katkı sağlaması olan mevcut reform süreci bağlamında daha da gereklidir.

3. Komite Utrecht Bildirgesinde Kongre'nin bir dizi faaliyete katılmaya davet edildiğini not ederek Kongre'nin bu çağrılara olumlu cevap vermiş olmasını memnunlukla karşılar.

4. Komite, Tavsiye Kararının 8b maddesinde önerildiği gibi, üye ülkeleri politika ve reformlarla ilgili olarak Bölgesel Demokrasi Referans Çerçevesini dikkate almaya davet eder. Komite aynı zamanda Çerçeve'nin Kongre ve CDLR tarafından "gerek bölgesel kademede kurumsal reformlar ve yönetim gerçekleştirilmeyi düşünenler için, gerekse Parlamenter Asamblesi ve Kongre'nin yapacakları çalışmalarda kullanabilecekleri yararlı ve pratik bir araç" olarak müştereken hazırlandığını hatırd tutar.

5. İzleme faaliyetleriyle ilgili Kongre önerilerinin takibinin bir parçası olarak, hükümetler arası işbirliğinin bu alandaki muhtemel rolüne bakılacak olursa, Komite bu hususun, halen İspanya Yerel ve Bölgesel Politikalar Bakanı Sayın Chaves'in sürdürdüğü, Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesinin uygulanmasının izlenmesine ilişkin genel inceleme bağlamında ele alınması gereken çeşitli konulardan biri olduğunu not eder. Komite söz konusu incelemenin sonuçlarını zamanı geldiğinde ele alacaktır.

6. Son olarak Komite, 2011 Avrupa Yerel Demokrasi Haftasında "yerel düzeyde insan hakları" temasını ana tema olarak kabul etme kararını memnunlukla karşılar ve tüm ilgilileri bu girişimin başarılı sonuçlanmasına katkıda bulunmaya davet eder.

Avrupa Konseyi dahilinde bölgesel yönetimler artık, mahiyetleri ve özel kurumsal özellikleri ne olursa olsun, demokratik yapıları, örgütlenmeleri, yetkinlikleri ve kendi kaynakları, devlet içindeki yerleri, diğer yetkili makamlar ve vatandaşlarla ilişkileri konularında referans ve ilkelere sahip olacaklardır.

Bu belgenin siyasi gücü ve içerdiği göndermelerin yetkinliği sadece Avrupa Konseyi yerel ve bölgesel yönetimler Bakanlar Konferansının Utrecht'te 16 Kasım 2009'da yapılan toplantısında söz konusu belge konusunda bilgilendirilmiş olmasından kaynaklanmamaktadır. Belge bu gücü ve yetkinliği aynı zamanda içeriğinin ağırlıklı olarak Helsinki ilkeleri olarak bilinen prensiplere ve 2008 yılında Kongre tarafından kabul edilen Avrupa Bölgesel Demokrasi Bildirgesi taslağına dayanmasından almaktadır.

Merkezi hükümetle temel kademe (yerel yönetim kademesi) arasındaki yönetim birimlerine yönelik olup, bölgesel kurumların gerçek hak ve sorumluluklarını içeren bu belgenin iki temel işlevi olacaktır. Bunlardan birincisi, bölgesel yönetimlerini kurmaya veya bunlarda reform yapmaya karar veren ülkelere esin kaynağı oluşturmaktır. İkinci olarak ise, belge, Kongre'nin Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde bölgesel demokrasiyi izlemeye yönelik resmi görevi bağlamında, güvenebileceği siyasi referans ilkeleri işlevi görecektir.

www.coe.int

Avrupa Konseyi, Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Kuruluş 28'i Avrupa Birliği üyesi olan 47 üyeden oluşur. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Avrupa Konseyinin 47 üye ülkesinde yerel ve bölgesel demokrasiyi güçlendirmekten sorumludur. İki meclisten – Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölgesel Yönetimler Meclisi – ve üç komisyondan oluşan Kongre, 200.000'i aşkın yerel ve bölgesel yönetimi temsil eden 648 seçilmiş görevliyi bir araya getirir.