

## AVRUPA KENTSEL ŞARTLARI PERSPEKTİFİNDE BİR KENTLİ HAKKI OLARAK “KATILIM HAKKI” VE TÜRKİYE

*Yard.Doç.Dr. Ethem Kadri Pektaş\**

*Yard.Doç.Dr. Fehmi Akın\*\**

### ÖZET

*Kentli hakları; hem kentlinin bir birey olarak sahip olduğu insan haklarının, hem de içinde yaşadığı kentin ve kentsel toplumun bir üyesi olarak o kentin kentsel ve çevresel değerleri üzerindeki haklarının bütünüünü kapsamaktadır. Bu haklar bir bakıma; temel hakların, ekonomik, toplumsal, kültürel hakların ve dayanışma haklarının kent mekânında somutlaşmış şekilleridir.*

*Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nce Mart 1992'de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, kentli haklarının tanınmasında şüphesiz en önemli belgedir. Şart'ta yer alan ve Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerinin sahip oldukları belirtilen bu haklardan biri de katılım hakkıdır. Diğer yandan Kongre, Mayıs 2008'de Strazburg'da “Avrupa Kentsel Şartı-II: “Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto”yu kabul etmiştir. Yerel demokrasinin varlığının temel göstergesi olan “kentlilerin yönetime katılım hakkı” yeni belgede de kendine yer bulmuştur. Bu çalışmada 1992 ve 2008 tarihli her iki Avrupa Kentsel Şartı da, temel bir kentli hakkı olarak “Katılım Hakkı” çerçevesinde incelenmektedir. Ayrıca katılım hakkının, Türk Yerel Yönetim Sistemi içindeki yeterlilik düzeyi de, hukuksal ve*

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Programı.

\*\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü.

*uygulamalar açısından Avrupa Kentsel Şartları ölçütleri göz önünde tutularak değerlendirilmektedir.*

### **ABSTRACT**

*Urban rights include human rights as well as rights on urban and environmental values. As a member of the city in which s/he lives in, an individual has urban rights because of his/her membership. These rights are concrete form of basic rights and economical, social, cultural rights and solidarity rights which are enjoyed in city life.*

*European Urban Charter which is recognised as the most important document for urban rights is accepted by the Congress of European Local and Regional Authorities in March 1992. The residents in urban areas in Europe have these urban rights. The participation right is mentioned in the first part of this charter. On the other hand, the Congress has accepted European Urban Charter II: Manifesto for a New Urbanity in May 2008 in Strasbourg. The participation right in urban management as the principal indicator of local democracy is included in the new manifesto. In this study, both old and new charters are examined in the framework of participation rights as part of urban rights. In addition, to what extent the right of participation is applied and practiced in the Turkish Local Government System whether it complies with the European Urban Charter criteria.*

### **I. GİRİŞ**

İnsan hakları kavramı gündelik kullanıma 2. Dünya Savaşı sonrasında girmiştir. Düşünsel kökenleri Eski Yunan'a ve Roma Hukuku'na kadar dayandırılan insan haklarına ilişkin talepler ise zaman akışı içerisinde yeni fark edişlerle sürekli olarak çeşitlenmekte ve yeniden biçimlenmektedir<sup>1</sup>. Yaşama hakkı, kişi güvenliği, özel

---

<sup>1</sup> Zerrin TOPRAK ve Diğerleri, *21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası*, İzmir Yerel Gündem 21, EGE-ZAV Yayını, İzmir, 2000, s.125.

yaşamın gizliliği, seyahat ve dolaşım özgürlüğü, düşünce ve vicdan özgürlüğü, düşünceyi açıklama ve yayma, çalışma, uygun ve adaletli ücret, toplumsal güvenlik, sendika kurma ve katılma, dinlenme, konut, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama, eğitim, sağlık, vatandaşlığa katılma, seçme, seçilme ve siyasal faaliyette bulunma gibi “temel hak ve özgürlükler” böyle bir sürecin ürünüdürler.

Kentsel yaşam kalitesi açısından bakıldığında kent, insan haklarının korunduğu ve gerçekleştirildiği bir alan olmak durumundadır. İdeal kent, kentlinin haklarını güvence altına alan kenttir. Kentsel yaşam kalitesinden, ancak hem tek tek bireylerin, hem de toplulukların haklarının güvence altına alındığı bir kentte söz edilebilir. Bu haklar hem kentlinin birey ya da insan olarak sahip olduğu insan haklarını, hem de bireyin içinde yaşadığı kentin ve içinde bulunduğu kentsel toplumun bir üyesi olarak o kentin kentsel ve çevresel değerleri üzerindeki haklarının tümünü kapsamaktadır. Dolayısıyla denilebilir ki, kentli hakları; temel hakların, ekonomik, toplumsal ve kültürel hakların ve dayanışma haklarının gerçekleşme alanı olarak kent mekânında somutlaşmasıdır<sup>2</sup>.

## II. KATILIMCI DEMOKRASİ

Halkın, “halk için halk tarafından yönetilmesi” olarak tanımlanan demokrasi daha çok bir karar verme sürecidir ve bu anlamda günümüz ulusal yönetimlerinin kullandığı en iyi yöntem olarak kabul edilmektedir<sup>3</sup>. Çoğulcu ve katılımcı demokrasi ise halkın, yerel üretime ve hizmetlere katılması ve yönetimi denetlemesi anlamını ifade eder. Yerel halkın yalnızca seçim dönemlerinde

---

<sup>2</sup> Cevat GERAY; “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 421, Aralık 1998, ss.335-336. Kentli hakları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ertan Kıvılcım AKKOYUNLU ERTAN; “Kentli Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 3., 1997, ss.31-48.

<sup>3</sup> Şerif ÖNER; “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - 1 Reform*, Editörler: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.57.

yöneticilerini seçmek için oy kullanmasını ve bir sonraki seçimlere kadar karar ve uygulama süreçleriyle ilintisinin kesilmesini yeterli kabul etmek ve benimsemek şüphesiz yanlış olur. Aksine sürekli katılımın istenmesi ve bununla ilgili anlayış ve uygulamanın kurulması gerekir. Katılımı özendirir, olanaklı kılan çeşitli düzenekler kurulmadıkça katılımcılık ve demokrasiden söz etmek mümkün görünmemektedir<sup>4</sup>.

Siyasal katılma ise yurttaşların siyasal sistem karşısındaki durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır ve bunu sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret olduğunu düşünmek doğru değildir. Katılma, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsamaktadır. Nitekim siyaset bilimci Robert Dahl, siyasal katılmanın dört boyutu olduğunu görüşündedir: a.) İlgi, b.) Önemseme, c.) Bilgi, d.) Eylem. İlgi, siyasal olayları izlemeyi; önemseme, siyasal olaylara önem vermeyi; bilgi, olaylar ve sorunlar hakkında bilgi sahibi olmayı; eylem ise siyasal olaylara aktif olarak katılmayı ifade eder<sup>5</sup>. Siyasal katılımın yerel düzeyde gerçekleştirilmesini sağlayacak temel yöntemler de başta yerel seçimlerde oy kullanmak olmak üzere; “halkoylaması” gibi yarı doğrudan demokrasi uygulamaları, yurttaş girişimleri, forumlar, kamuoyu yoklamaları/anketler, halk toplantıları, sanal yollarla iletişim (internet), gönüllülük, telefon (örneğin şikâyet etmek), dilekçe verme olarak sıralanmaktadır<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı; *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Nisan, Ankara, 1995, ss.16-17.

<sup>5</sup> Münci KAPANİ; *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 20. Basım, Ankara, 2007, s.144.

<sup>6</sup> M. Akif ÇUKURÇAYIR; “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - 1 Reform*, Editörler: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss.221-230. Yerel siyasete katılımı sağlayan çeşitli yöntemler ve bunların farklı illerdeki uygulama biçimi ve

### III. AVRUPA KENTSEL ŞARTI VE KENTLİ HAKLARI

Kentli haklarının uluslararası düzlemde ele alınması süreci 1980’li yıllara kadar uzansa da, bu haklar uluslararası bir metin olarak, ancak Avrupa Kentsel Şartı’nda (European Urban Charter) kendilerine yer bulmuşlardır. Avrupa Kentsel Şartı, Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Konseyi’ne<sup>7</sup> bağlı olarak çalışan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı’nın<sup>8</sup> 17-19 Mart 1992’de Strazburg’da yapılan olağan toplantısının 18 Mart 1992 tarihli 27. oturumunda kabul edilmiştir. Şart daha önceki birçok uluslararası metinden farklı olarak, hükümetlerin değil, yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye’de anlaşmayı imzalayan bir yerel yönetim birimi henüz bulunmamaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı 1980-1982 yılları arasında Avrupa Konseyi’nce düzenlenen ve “Yerleşmelerde Daha İyi Yaşam” sloganını benimseyen “Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası”

---

düzeylelerine ilişkin araştırma sonuçları için bkz. Hamit PALABIYIK ve Mustafa GÖRÜN, Mustafa; “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, Yerel Yönetimler Kongresi, *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga – Çanakkale, 2004, ss.257-272, Bayram COŞKUN ve Sergender SEZER; “Yerel Yönetimler ve Katılım: Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi”, Yerel Yönetimler Kongresi, *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga – Çanakkale, 2004, ss.281-297.

<sup>7</sup> 47 Avrupa ülkesini kapsayan Avrupa Konseyi 1949 yılında Avrupa’da demokrasi ve insan haklarını güçlendirmek amacıyla kurulmuştur. Türkiye de 9 Ağustos 1949 tarihinden beri konseyin üyesidir. Ana ilkesi “çoğulcu demokrasiyi geliştirmek” olarak tanımlanan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ise, Konsey’in üç ana biriminden biridir. <http://www.mimarlarodasi.org.tr/index.cfm?sayfa=Belge&Sub=detail&RecID=1488>, 21 Ocak 2010.

<sup>8</sup> Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı (Congress of Local and Regional Authorities of Europe/CLRAE), Avrupa Konseyi’nde yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden danışman organdır. 1994 yılına kadar “daimi konferans” statüsünde olan Konferans, 1994’te Bakanlar Komitesi’nde alınan bir kararla Kongre’ye dönüşmüştür. <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyi.php>, 11 Şubat 2010.

kapsamında geliştirilmiş kentsel politikaların bir ürünüdür<sup>9</sup>. Avrupa'yı kapsayan; halk ve yerel yönetimlere yönelik söz konusu kampanya, yerleşimlerdeki yaşamın daha da iyileştirilmesini amaçlarken; kentsel çevrenin ve mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması konularının yanında "toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi"ne de büyük ağırlık vermektedir.

Şart Avrupa Konseyi'nin temel hak ve özgürlüklerin korunması çağrılarına paralel olarak, Avrupa'da hemen her ülkeye uygulanabilecek bir dizi yol gösterici evrensel ilke tanımlamaktadır. Önemle benimsenen temel iki ilke ise "işbirliği ve dayanışma"dır. Şart kentsel yerleşimlerdeki yaşam kalitesini yükseltebilmek için; karar verme mekanizmalarını merkezden çevre yerleşimlere yaymak amacıyla; yerel yönetimler ve kent sakinleri arasında "kentlerin çeşitli sorunlarını yakından anlamak ve yerel halkı karar verme süreçlerine katmak" için tüm Avrupa kentleri arasında "işbirliği ve dayanışma"yı gerekli görmektedir.

#### A. 1992 AVRUPA KENTSEL ŞARTI'NDA BİR KENTLİ HAKKI OLARAK "KATILIM HAKKI"

Kentli hakları alanındaki en önemli belge olan Avrupa Kentsel Şartı, 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik şart ilkelerinden oluşmaktadır. Şart'ın ilk bölümünü oluşturan Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu'nda (The European Declaration of Urban Rights)

---

<sup>9</sup> Yusuf ERBAY ve Zerrin YENER; *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul, 1999, s.79, <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyianlasma7.php>, 15 Mart 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CHARTE/URBAINE&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, 15 Mart 2010.

Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerinin sahip oldukları belirtilen haklar 20 madde<sup>10</sup> altında sıralanmaktadır.

“Katılım hakkı” da, Şart’taki öncelikli haklar arasında yer almaktadır. Şart yerel yönetimlerin önemli bir sorumluluğunun kentli haklarını korumak olduğunu kabul etmekte ve söz konusu hakların yaş, cinsiyet, ırk, inanç, milliyet, toplumsal, ekonomik ve politik ayırım gözetilmeksizin, ruhsal ve bedensel özörlere bakılmaksızın, bütün bireylere eşit koşullarda sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Şart’ta ayrıca politikacı, yönetici ve halkın birlikte aydınlatıldığı ya da katılımın sağlandığı kentlerde, olumlu gelişmelerin gözlemlendiği vurgulanmaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı’nda yer alan “Yerel Demokrasi” alt başlığı altında; kamuoyunun, taleplerini mevcut kurum ve örgütler aracılığıyla iletemediğinden, kentsel gelişmenin demokratik sürecinde yeterli ölçüde yer alamadığından ve “kentsel gelişmenin temeli”nin, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde “halkın doğrudan katılımının sağlanması” olduğundan söz edilmektedir. Bir kentli hakkı olarak katılım hakkı, Şart’ın “Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması” konulu özel bölümünde ana hatlarıyla şöyle ele alınmaktadır<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> Söz konusu haklar şöyle sıralanmaktadır: 1. Güvenlik, 2. Kirlenmemiş, Sağlıklı Bir Çevre, 3. İstihdam, 4. Konut, 5. Dolaşım, 6. Sağlık, 7. Spor ve Dinlenme, 8. Kültür, 9. Kültürler Arası Kaynaşma, 10. Kaliteli Bir Mimari ve Fiziksel Çevre, 11. İşlevlerin Uyumu, **12. Katılım**, 13. Ekonomik Kalkınma, 14. Sürdürülebilir Kalkınma, 15. Mal ve Hizmetler, 16. Doğal Zenginlikler ve Kaynaklar, 17. Kişisel Bütünlük, 18. Belediyeler Arası İşbirliği, 19. Finansal Yapı ve Mekanizmalar, 20. Eşitlik. Şart’ta belirtilen kentli haklarına ilişkin farklı bir sınıflandırma için bkz. İlhan TEKELİ; “Kentli Hakları”, *Kentsel Haklar*, der. Mete Tunçay, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul, 1994.

<sup>11</sup> <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma7.php>, 11 Şubat 2010.

Avrupa Yerel Yönetim Şartı, yerel yönetimlerin halk katılımı ve yerel demokrasiye yaklaşımlarında temel kaynak olarak kullanılmalıdır.

Yerel demokrasinin esasları oturtulmadan, kentlerdeki kişi haklarından söz etmek yersiz olur.

Sosyal, bedensel ve duygusal ihtiyaçların temini ve saygınlığı, resmi yönetim ve kent toplumunun tüm fertlerinin birbirleriyle olan diyaloguyla sağlanabilir. Bu nedenle, kent yönetimi, hakları ve taşınmazları yönetsel yasalar ve kararlardan etkilenecek kişilere, bu kararların duyurulması ve aynı zamanda kişilere konu hakkında fikir beyan etme hakkı tanınarak, karar verme süreçlerine faal olarak katılabilmelerinin sağlanmasıyla gerçekleşmelidir.

Katılım hakkının sağlanmasına ve korunmasına yönelik olarak Şart'ta benimsenen ilkeler ise şunlardır:

*Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için; halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı.* Yerel demokrasilerde halkın katılımının gerçekleşmesi, karar verme yetkisinin seçilmiş temsilcilere aktarılması ile sağlanır. Bu kişiler aldıkları yetkiyi yöre halkının refahı için geliştirilecek politikalar, programlar ve projelerin uygulanması için kullanırlar. Yerel politik temsilcilerin seçiminde, sosyoekonomik durumlarına bakılmaksızın tüm kentlilerin seçime katılma haklarını garanti altına almakla sağlanacaktır.

*Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği.* Bu bağlamda yerel gönüllü kuruluşların varlığının tanınması, yerel politik yaşamda halk katılımının (yürütme organlarına bağlı olan yönetim kurullarında ve komisyonlarda halk temsilcilerinin görev alabilmesi gibi) kurumsallaştırılması ve yönetim mekanizmalarına işlerliğin (denetim kurulu, şikâyet kurulu, şikâyet memurları gibi) kazandırılması gerekmektedir.



Yerel seçilmiş temsilciler, yalnızca genel bir yetkiye sahip olduklarından, özel bir sorun veya politika söz konusu olduğunda referanduma başvurmak durumundadırlar.

*Toplumun geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma gereği.* Yerel halk, alınacak kararlarda, yerel kamu yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin ortaklarıdır. Bu nedenle, halk görevliler ve seçilmiş temsilciler tarafından uygulanacak tüm kararlardan haberdar olmalıdır ve kent çevresini etkileyecek tüm projeler; seçilmiş temsilciler, ihtiyaç sahipleri ve halk tarafından inceleme ve denetlemeye açık olmalıdır.

Bunun gereği; resmi, yasal kamuya danışma süreçleri oluşturmak, tüm kamu dokümanlarına özgürce erişilebilirliği sağlamak, bütün projeleri yerinde tanıtmak, resmi bir yerel bülten yayınlamak ve yerel yönetim ile kamuoyu arasında bir köprü vazifesi gören gönüllü kuruluşların önemini kabul etmektir.

*Kent yönetimi ve planlamasının; kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması.* Bölgesel ilişkileri, konumu, nüfusu, fiziki sınırları, çevresi, iklimi, formu, yapısı, kökeni, tarihi, işlevleri bir yerleşimin diğerinden farkını ortaya koyar. Öncelikler hakkında alınacak kararlar; kentin özelliklerini, potansiyelini, aktivitelerini, gelişme kapasitelerini ve kaynaklarını kapsayacak bilgileri içeren ve belirli aralıklarla yenilenerek güncelleştirilen analizlere dayandırılmalıdır.

*Yerel politik kararların; uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması.* Yerel politik kararlar; kapsamlı, güncelleştirilmiş bilgiler ile kent ve bölge planlama uzmanlarından oluşan ekipler tarafından önerilmiş, alternatifli, kabul edilebilir seçeneklere dayandırılmalıdır. Kent planlama süreçleri, gelişme ve korumacılık arasında; sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmada ve anlaşmazlıklarda uzlaşmak gibi zıtlıkların ahengini denge içinde koruyabilmelidir. Bu planlama; önerinin işe yararlılığını gözden geçirecek, analiz edecek; uygulanmasından sonra

ise, öneri ve kararların doğruluğunu kanıtlayacak bir değerlendirme süreciyle birlikte yürütülmelidir.

*Karar verme sürecinin sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve yaşamsallığı.* Geçmişle ilgili bilgiler toplandıktan, teknik olanaksızlıklar ve çözümler araştırıldıktan, öneri alternatifler simülasyonlarla değerlendirildikten, ekonomik koşullar incelendikten ve kaynaklar korumaya alındıktan sonra sıra, politik otoritelerin tercihlerine gelir. Bu tercih, tüm toplumu ilgilendirecek ve harekete geçirecek kadar gerçekçi ve kabul edilebilir olmalıdır.

*Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması.* Yerel yönetimler, Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılma Şartı ilkeleri doğrultusunda, geleceğin kentlilerini, erken yaşlarda kent yaşamına katılımları konusunda teşvik etmelidir. Bu katılım, gençlerin demokratik kurum ve kuruluşlara inancını pekiştirir.

Gençlerin toplum yaşamına katılımını sağlanması; iş, konut, çevre, kültür, dinlenme, eğitim, öğretim ve sağlık gibi konularda gençlerin özel ihtiyaçlarına yönelik tutarlı sektörel politikaların geliştirilmesi, fırsat eşitliğinin tanındığı kapsamlı yerel gençlik politikalarının oluşturulmasıyla mümkündür.

Katılım hakkının yanında, kentte yaşamının bireye ve gruplara sağladığı/sağlaması gerektiği birçok hak da Şart'ta detaylı olarak ele alınmaktadır. Gerçekten de kent güvenliği, ulaşım ve dolaşım, çevrenin korunması ve geliştirilmesi, kentlerin fiziksel ve kültürel yapılarının korunması, güvenli ve sağlam konut edinme, kentlerdeki azınlıkların, hamile, çocuk, yaşlı, hasta ve özürlü gibi çeşitli kesimlerin kentsel hizmetlerden yararlandırılması, kentsel alanlarda spor ve boş zamanları değerlendirme, kent yönetimi ve kent planlaması, kentlerin ekonomik bakımdan kalkınması, kültürel aktiviteler ve kültürler arası kaynaşma gibi konularda Şart, kentlinin

haklarını belirlemekte ve bu haklara ilişkin olarak özellikle yerel yönetimlere önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir<sup>12</sup>.

Görülmektedir ki Avrupa Kentsel Şartı ile modern yaşamda, insan hayatının tüm yönleri kentsel mekânlar içinde sürdürülebilir kentler ve sürdürülebilir gelecek için yeniden gözden geçirilmektedir. Diğer haklar gibi, henüz oluşma aşamasında bulunan kentsel haklar da insanlığın gelişme sürecine bağlıdır ve yöneticileri sürekli olarak yeni istekler karşısında bırakacak, sürekli yenilenecek ve gelişecektir<sup>13</sup>.

#### **IV. AVRUPA KENTSEL ŞARTI-II: “YENİ BİR KENTLİLİK İÇİN MANİFESTO”**

Avrupa için çığır açıcı bir adım olan 1992 Avrupa Kentsel Şartı'nın kabulünden itibaren geçen süre içinde kente ve kent sorunlarına ilişkin olarak çok sayıda temel belge<sup>14</sup> kabul edilmiştir. Bu

---

<sup>12</sup> Avrupa Kentsel Şartı hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; *Avrupa Kentsel Şartı*, çev. Zerrin YENER ve Kumru ARAPKİRLİOĞLU, Yayın No: 10, Ankara, 1996.

<sup>13</sup> TOPRAK ve Diğerleri; a.g.e., s.127.

<sup>14</sup> Söz konusu belgelerin başlıcaları şunlardır: **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nce:** Yerel Düzeyde Yabancıların Kamusal Yaşama Katılmalarına İlişkin Avrupa Konvansiyonu (1992), Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Yeniden Gözden Geçirilmiş Avrupa Şartı (2003), Yeniden Gözden Geçirilmiş Avrupa Kentsel Şartı (2004-2005), Avrupa'nın Metropolitan Alanlarında İyi Yönetişime İlişkin Tavsiye Kararı No. 188 (2006). **Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce:** Kentlilerin Yerel Kamu Yaşamına Katılımına İlişkin Tavsiye Kararı (2001) 19, “İyi Yerel ve Bölgesel Yönetişim - Avrupa'nın Zorlu Sorunu” konulu Valensiya Deklarasyonu (Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı, 2007). **Avrupa Birliği'nce:** Sürdürülebilir Avrupa Kentleri için Leipzig Şartı (Mayıs 2007), Avrupa Birliği Bölgesel Gündemi (Mayıs 2007). **Birleşmiş Milletler Örgütü'nce:** Yeni Binyılda Kentler ve Diğer Yerleşimlere İlişkin Deklarasyon'la ilgili S- 25/2 sayılı BM kararı (2001), Desantralizasyon ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi'ne İlişkin 21/3 sayılı Birleşmiş Milletler (UN) - Habitat Kararı (2007). **Avrupa'daki Bazı Yerel ve Bölgesel Yönetim Örgütleri'nce:** Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Kent ve Kasabaları Şartı (Aalborg Şartı, Mayıs 1994) ve Aalborg Taahhütleri (2004).  
<http://www.mimarlarodasi.org.tr/index.cfm?sayfa=Belge&Sub=detail&>

referans belgelerin tümü birlikte ele alındığında, bu belgelerin Avrupa Kentsel Şartı'nın ana hatlarıyla çizdiği yolu izledikleri görülmektedir ve belgelerin çoğu Avrupa hükümetleri tarafından onaylanmıştır. Çok farklı kuruluşlardan çıkan bu belgeler “kent hakkı” (right to the city) kavramını bir kez daha kabul etmekte ve “kentteki vatandaşların kentsel politikaların merkezinde yer alan vazgeçilemez rolü”nü vurgulamaktadır<sup>15</sup>.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 27-29 Mayıs 2008 tarihlerinde Strazburg'da yaptığı 15. Genel Oturumu'nda “Avrupa Kentsel Şartı-II: “Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto”yu kabul etmiştir. Manifesto önce Kongre'nin Yerel Yönetimler Birimi tarafından 28 Mayıs 2008 tarihinde görüşülmüş ve onaylanmış, Kongre tarafından da 29 Mayıs 2008 tarihindeki 3. oturumda kabul edilmiştir.

#### A. 2008 AVRUPA KENTSEL ŞARTI-II'DE BİR KENTLİ HAKKI OLARAK “KATILIM HAKKI”

Avrupa yerel yönetimlerini sürdürülebilir kentler ve kasabalar kurmaya zorlayan yeni Şart ile, kentsel yaşama yeni bir ortak yaşam tarzı ve yeni bir yaklaşım sunma amaçlanmakta, geçen sürede meydana gelen gelişmeler de dikkate alınarak, ilk Şart'taki bazı ilkeler yeniden tanımlanmaya, tamamlanmaya ve güncellenmeye çalışılmaktadır. Yerel demokrasinin varlığının temel göstergesi olan “kentlilerin yönetime katılım hakkı” konusu da yeni belgede kendine yer bulmuştur.

Manifesto kentlerin ve kasabaların çağdaş kentsel sorunlarla baş etmesini mümkün kılacak ortak ilkeler ve kavramlar belirlemekte ve yerel yönetimlerden, kamu politikalarında etik yönetişim,

---

RecID=1488, 21 Ocak 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, 18 Ocak 2010.

<sup>15</sup> <http://www.mimarlarodasi.org.tr/index.cfm?sayfa=Belge&Sub=detail&RecID=1488>, 15 Mart 2010.

sürdürülebilir kalkınma ve daha ileri düzeyde dayanışma ilkelerini uygulamalarını istemektedir. Manifesto’da ayrıca, Avrupa Konseyi üye devletlerinin yerel yönetimleri; eylemlerinde ve politikalarında manifesto metninde tanımlanan ilkeleri uygulamaya ve kentli vatandaşlarının söz konusu ilkeler ve ana maddeler konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamaya çağırılmaktadır.

“Avrupa Kentsel Şartı-II: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto” ile; ekonomiden maliyeye, bilgi ve teknolojiye kadar pek çok konuda ilkeler geliştirilmiştir. Manifesto belgesinin dayandığı ve artık tüm Avrupa kentlerinde yerleşmiş olduğuna inandığı ilkelerin “yerel halkın katılım hakkı”na ilişkin olanları başlıca şöyle belirlenebilir:

- Avrupa’nın kentleri ve kasabaları, kentlilerine aittir. Avrupa’nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır.

- Kentler ve kasabalar, her şeyden önce, oralarda yaşayanlar, yani kentliler için yaratılmıştır. Bu yerleşimler, kendi içlerinde ve birbirleri arasında en üst düzeyde bir dayanışmayı teşvik etmeye kararlı uyumlu kentler ve kasabalardır.

- Kentlerde ve kasabalarda yaşayan insanlar, bu yerleşimlerin sorumlu, aktif ve bilgili kentlileri olmadan, bu kent ve kasabaları tam anlamıyla yaşayamazlar. Bu bağlamda, 1985 yılında hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın içerdiği değerler ve ilkeler, özellikle de kentlilerin kamuyu ilgilendiren konulardaki katılım hakkı tam olarak özellikle yerel düzeyde yaşama geçirilebilir.

- Özellikle, seçimlerde görülen yüksek katılmama oranları, sürekli olarak aşırı uçlara kayan oylar ve siyasete karşı giderek artan bir ilgisizlikle ortaya çıkan siyasi temsil krizi ile öncelikle yerel düzeyde mücadele edilebilir ve edilmelidir.

- Uzun yıllardır pek çok politikacı için ulusal demokrasi okulu işlevi gören yerel demokrasi, kent halklarındaki kamu ruhunu ve onların demokrasi özlemini yeniden canlandırabilir.

- Katılımcı demokrasi uygulamalarına geçiş bakımından halk meclisleri, yerel referandumlar ve halkın doğrudan katılımını sağlayan her türlü düzenleme desteklenmelidir.

- Çağdaş yerel demokrasinin uygulanmasını sağlamak üzere, farklı kentsel karar verme düzeylerinde seçimle göreve gelen meclisler kurulmalı, ancak bu oluşumlar, hiçbir zaman kent halkına doğrudan bilgi verilmesini, konuların kamuoyunda tartışılmasını ve kent planlama süreçlerinde işbirliği yapılmasını engellememelidir.

- Kent nüfusunun bütün bileşenlerini devreye sokmaya yönelik bir anlayışla, toplumun yaşamına pek çok yoldan katkıda bulunan göçmenlere de oy verme ve yerel kent meclislerine aday olabilme hakkı tanınmalıdır.

- Kentlerin ve kasabaların kentsel projeler konusunda halka danışmak üzere yeni bilgi teknolojilerinden tam olarak yararlanmaları gerekmektedir. Kentler ve kasabalar yaygın yerel e-demokrasiler oluşturma yönünde çaba göstermelidir.

- Avrupa, ulusal ve yerel ölçeklerde, güçler arasındaki ilişkileri gerektiği şekilde düzenleyen yerinden yönetim (subsidiarity) ilkesine bağlı kalınmalıdır. Ancak yerinden yönetim ilkesi merkezi hükümetle yerel ölçek arasında kalmamalı, aynı zamanda farklı düzeylerdeki yerel yönetimler arasındaki sorumluluk dağılımına da yol göstermelidir.

- Yönetişim<sup>16</sup>, kentlileri harekete geçirebilmek ve kentlilerin çoğunluğunu kolektif kentsel siyasal projeleri desteklemeye

---

<sup>16</sup> Yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya konan yönetim, dışarıdan bir baskı olmadan yönetenlerin ve yönetilenlerin karşılıklı olarak birbirini etkilediği bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu düzen, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı, hem de aynı zamanda, ona yetenek kazandıran ya da onu

yönlendirebilmek için, yerel seçim aşamalarında siyasi ve kamuoyu tartışmalarına açık olmalıdır. Kentin seçilmiş yöneticisi, yerel faaliyetlerin itici gücü olmalı ve gerek kentlileri gerekse kent dokusunu şekillendiren ağları, halkın çoğunluğu tarafından anlaşılabilir ortak bir siyasi proje etrafında harekete geçirmeye çalışmalıdır.

## V. TÜRKİYE'DE HALKIN YEREL ALANDA YÖNETİME KATILIM HAKLARI

Yerel nitelikli toplumsal ihtiyaçların etkin, verimli ve yerinde karşılanması için oluşturulan yerel yönetimler, demokrasi ve katılımın yerel düzeyde uygulanması açısından da önem taşımaktadırlar. Demokrasi ve katılım kavramları uluslararası metinlerin önemli konularını meydana getirmektedir. Örneğin; insan haklarının kurumsal düzeyde ele alınmasında önemli bir adım olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 21. maddesi vatandaşlara kamu işlerinde yönetime katılma hakkı tanımaktadır. Aynı çerçevede Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 25. maddesi her vatandaşın doğrudan doğruya ve özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu yönetimine katılımını öngörmektedir<sup>17</sup>. Bu bağlamda 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin “demokratik” niteliği vurgulanmakta, “Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları” başlığını taşıyan 67. maddede ise Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının kanunda gösterilen koşullara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahip oldukları hükmüne yer verilmektedir. 70. maddede ele alınan “kamu hizmetlerine girme

---

güçlendiren bir koşuldur. Çağdaş toplumlarda siyasal yönetim, alışlageldiği biçimde, toplumun dışsal yönetsel denetimini değil, ama süreçte yer alan aktörlerin tümünden kaynaklanan etkileşimsel bir yönetimi anlatmaktadır. Ömer BOZKURT ve Turgay ERGUN; *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.274.

<sup>17</sup> Şerif ÖNER; “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.10, S.2, Nisan, 2001, s.51.

hakkı” ile de vatandaşlara dolaylı da olsa yönetime katılma hakkı tanınmaktadır.

Yerel yönetimler ve demokrasi ile özerklik ve katılım kavramları birbirini tamamlayan kavramlardır. Bu çerçevede, yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi için yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın yönetim kararlarına etkin biçimde katılması, gerek karar alma sürecine, gerekse kararların uygulanmasına yönelik denetimin yerel halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir<sup>18</sup>.

Türk İdare Hukuku mevzuatında yerel yönetimlere halkın katılımı ile ilgili olarak önemli gelişmelerin yaşandığı bir gerçektir. Bunlardan özellikle 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, çeşitli maddeleri ile yerel halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılım olanaklarını tanımaktadır. Örneğin, kanunun “hemşehri hukuku” ile ilgili 13. maddesi; “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.” hükmüne yer vermektedir. Belediye Kanunu’nun belediye örgütünün “kuruluş”u ile ilgili 4. maddesi de, bazı temel ölçütleri (toplam en az 5000 nüfusa sahip olmak gibi) yerine getiren “...Bir veya birden fazla köyün ... seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu” ile belediye kurulması sürecinin başlatılabileceğini öngörmektedir.

Yine aynı şekilde kanunun “birleşme ve katılma” ile ilgili 8. maddesine göre; belde, köy veya bunların bazı kısımlarının, kimi ölçütleri yerine getirmek koşuluyla, “oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın” bir başka beldeye katılabilmesi süreci başlatılabilmektedir. Burada dikkati çeken nokta şudur: Birleşme ve katılmaya yönelik adım atmada yerel halkın inisiyatifî söz konusu iken, bunun aksine “katılacak” beldenin

---

<sup>18</sup> ÖNER; a.g.m., s.54.



sakinlerinin kendilerine “katılacak”ları kabulde herhangi bir oy hakları bulunmamaktadır. Kabul edip etmeme konusunda tüm yetki “katılınacak” beldenin genel karar organı olan meclislere (belediye meclisi ya da büyükşehir belediye meclisi) bırakılmıştır.

Belediye Kanunu’nun “mahalle ve yönetimi” ile ilgili 9. maddesi de, mahalle muhtarının görevlerini sayarken, “mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek”ten söz etmektedir. Buna göre muhtar mahallenin ortak ihtiyaçların belirlenmesinde mahalle sakinlerinin gönüllü katılımına fırsat vermek zorundadır.

Katılım hakkının bir yönünün de “bilgi edinme hakkı” ile ilgili olduğu bilinmektedir. Kanunun bazı maddelerinde, belde halkının özellikle belediye meclisi faaliyetleri hakkında bilgilendirilmesini sağlayacak düzenlemeler mevcuttur. Örneğin; meclis toplantı yeri ve zamanının belde halkına önceden duyurulması gerektiğini ve toplantıların (halka) açık olduğunu belirten 20. madde, yine meclis gündeminin önceden halka çeşitli yöntemlerle duyurulmasını öngören 21. madde, kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulmasını öngören 23. madde ve meclis ihtisas komisyon raporlarının alenî (açık) olduğunu, çeşitli yollarla halka duyurulması gerektiğini ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verileceğini öngören 24. madde bu niteliktedir. Benzer şekilde, diğer bir yerel yönetim örgütü olan il özel idarelerinin çalışma usul ve esaslarını konu edinen 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda da yerel halka bilgi edinme hakkı tanıyan hükümler (12., 13., 15. ve 16. maddeler) yer almaktadır.

Yerel halkın seçimler dışında ve belki de daha işlevsel olarak kent yönetimine katılımını sağlayan temel araçlar kent konseyleri olarak görünmektedir. Kanunun 76. maddesine göre kent konseyleri “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma,

saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini” hayata geçirmeye çalışmaktadırlar<sup>19</sup>. Bu konseyler kentteki değişik kurumların temsilcilerini ve kent sorunlarına duyarlı kentlileri ortak amaçlar doğrultusunda, düzenli aralıklarla bir araya getiren etkin ve katılımcı mekanizmalar olarak işlev görmektedir. Gönüllülük ilkesine göre bir araya gelen hemşehriler oluşturulan meclislerde (kadın meclisi, gençlik meclisi gibi) ve çalışma gruplarında (çevre ve sağlık çalışma grubu, kültür ve sanat çalışma grubu gibi) ilgi alanlarına uygun faaliyetler sergilemektedirler. Kanuna göre kent yönetimi olarak belediyeler; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlarlar. İlgili maddenin son fıkrası kent konseylerinin işlevselliğini gösteren ve pekiştiren çok önemli bir hükme yer vermektedir: “Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir...”. Kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla çıkarılan 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği de belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınan konsey görüşlerinin değerlendirilerek (sonuçların) kent konseyine bildirilmesini ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulmasını öngörmektedir (md. 14)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Kent konseyleri hakkında Türkiye çapında yapılan kapsamlı bir araştırmanın sonuçları ile ilgili olarak bkz. M. Akif ÇUKURÇAYIR ve H. Tuğba EROĞLU; “Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Erkam Matbaası, Sakarya, 2008, ss.197-219.

<sup>20</sup> Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi çalışmaları ile ilgili olarak yapılan bir çalışmada konseyce oluşturulan tüm görüşlerin belediye meclisi toplantılarında öncelikli olarak görüşüldüğü ve konsey görüşleri doğrultusunda sonuçlandırıldığı belirlenmiştir. Ethem Kadri PEKTAŞ ve Hüseyin KOÇAK; “Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği”,

Kent konseylerinin genel (ve belki de en önemli) işlevi, kentteki tüm “paydaşları” bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir “ortak akıl” oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Yerel Gündem 21 süreci bağlamında, “kentine sahip çıkma”, “aktif katılım” ve “çözümde ortaklık” ilkelerinin bütünlüğünde, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “ortaklık modeli” olarak tanımlanan kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, çok-aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesini sağlamaktadırlar<sup>21</sup>.

Son olarak 5393 sayılı kanunun “belediye hizmetlerine gönüllü katılım”a dair 77. maddesi de yerel katılımı ilgili hükümler içermektedir. Maddeye göre belediye yönetimleri; “(...) hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar” uygulamakla yükümlüdür. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 65. maddesi de “İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım”la ilgilidir<sup>22</sup>.

Bu örnekler göstermektedir ki, yerel topluluklara hizmet amacı ile kurulan ve kamu kaynaklarını kullanan yerel yönetim örgütlerinin, aldıkları karar ve ortaya koydukları uygulamalarda halkın istek ve

---

*Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Editörler: Abdullah YILMAZ ve Yavuz BOZKURT, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.153.

<sup>21</sup> Sadun EMREALP; *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, Yerel Gündem 21 Programı, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 2005, s.65.

<sup>22</sup> Bu konuda, söz konusu kanunlara ilave olarak İçişleri Bakanlığı tarafından Ekim 2005’te “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Yerel hizmetlere gönüllü katılım ve Türkiye’de katılımın etkinliğine ilişkin değerlendirmeler ve daha ayrıntılı bilgi için bkz. Özgür ÖNDER ve Özcan SEZER; “Yerel Yönetim Reformunda Katılıma Yeni Bir Yaklaşım: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Erkam Matbaası, Sakarya, 2008, ss.281-293, Zerrin TOPRAK; “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart 1990, ss.49-68.

şikâyetlerini dikkate almaları ve hemşehriye yönetime ve kararlara katılma fırsatı tanımaları, yeni kamu yönetimi anlayışının belirleyici bir niteliği haline dönüşmüştür.

## **VI. KARŞILAŞTIRMA VE SONUÇ**

Türk kamu yönetimi sisteminde yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, özellikle mali ve idari özerklik düzeylerinin geliştirilmesini ve dolayısıyla yerel kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılmasını öngören anlayış son yıllarda daha belirgin bir biçimde kendisini göstermektedir. Bunun yanında yerel halkın, gerek birer demokrasi okulları olarak algılanan yerel yönetim örgütlerinin karar alma süreçlerine ve gerekse yerel hizmetlerin sunulması süreçlerine katılımını sağlayacak yasal ve örgütsel girişimler de “yerel demokrasi”nin yerleşip kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlamaktadırlar. 2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 2005 tarih ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 2005 tarih ve 5355 sayılı “Belediye Birlikleri Kanunu” ile 2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu” söz konusu yasal düzenlemelerin ilk akla gelenleridir.

1992 ve 2008 Avrupa Kentsel Şartları’nda bir kentli hakkı olarak katılım hakkı konusunda altı çizilen temel ilkeler ile Türkiye’deki yerel yönetimlerin karar ve hizmetlerine yerel halkın katılım düzeyi karşılaştırıldığında; yapılacak belli başlı tespitler ayrıntıya inilmeksizin şöylece belirlenebilir:

Avrupa Kentsel Şartları’nda, hakları ve taşınmazları kent yönetiminin yasal ve yönetsel tasarruflarından etkilenecek kişilere bunların duyurulması, görüşlerinin alınması ve karar alma süreçlerine faal olarak katılabilmeleri öngörülmektedir. Türkiye’de ilgililerin bu tip tasarruflara ilişkin bilgilendirilmesi söz konusu olmasına rağmen, alınacak kararlarda “kamu yararı” ölçütü esas alınmakta ve çoğu kez kendilerinden fikir alınmadığı gibi karar alma süreçlerine de faal olarak katılabilmeleri mümkün olamamaktadır.

Türkiye’de gerek 1982 Anayasası’nın 127. maddesi hükmü ve gerekse 1984 tarih ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle

Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” hükümleri gereğince yerel yönetimlerin (genel) karar organları (uygulamada il genel meclisi, belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi) sosyo-ekonomik durumlarına bakılmaksızın yerel seçmenlerce (kimi aksaklıklara ve sorunlara rağmen) özgür ve demokratik seçimler yoluyla belirlenmektedir. Bu durum da Kentsel Şartlar’da vurgulanan “yerel politik yaşama halkın katılımını temin için halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı” ile uyumlu görünmektedir. Encümenlerin de (il encümeni ve belediye encümeni) birer inceleme ve karar organları olmaları ve dolayısıyla Anayasa hükmü uyarınca seçilmiş üyelerden oluşması gerektiği halde, üyelerinin bir kısmının atanmış üyelerden oluşması ise tartışılmakta ve eleştirilmektedir.

Avrupa Kentsel Şartları’nda yerel halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olabilmesi için yürütme organlarına bağlı olan yönetim kurullarında ve komisyonlarda halk temsilcilerinin görev alabilmesi bir ilke olarak benimsenmektedir. Ne var ki Türkiye’de hemşehrinin böyle bir olanağı bulunmamaktadır. Yine ilk şartta yerel seçilmiş temsilcilerin özel bir sorun veya politika söz konusu olduğunda referanduma/halkoylamasına başvurmalarının gerektiği vurgulanmakta ise de, Türkiye’de yerel karar alıcıların herhangi bir konuyu referanduma/halkoylamasına götürme, ya da halkın referandum/halkoylaması talep etme yetkileri söz konusu değildir.

Kentsel Şartlar’da halkın yerel kamu yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin bir nevi ortakları oldukları, bu nedenle de bunlar tarafından alınacak ve uygulanacak kararlardan haberdar edilmeleri, ayrıca kent çevresini etkileyecek tüm projelerin; seçilmiş temsilciler, ihtiyaç sahipleri ve halk tarafından inceleme ve denetlemeye açık olmaları benimsenmektedir. Türkiye’de son yıllardaki çeşitli düzenlemelerde “bilgi edinme hakkı” konusunda yasal bir engel bulunmamaktadır. Zira hem 2003 tarih ve 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” hem de yukarıda sözü edilen yerel yönetim kanunları (Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu gibi) yerel halkın başvuru

sonucu veya kendiliğinden yerel yönetim organlarıncı bilgilendirilmelerini hükme bağlamaktadır. Meclis toplantılarına izleyici olarak katılabilme, meclis gündemi, kararları ve meclis ihtisas komisyon raporları hakkında bilgilendirilme, istendiğinde çeşitli belgeleri temin edebilme gibi haklar bu niteliktedir. Ayrıca birçok yerel yönetim örgütü halkla ilişkiler faaliyetleri çerçevesinde iki taraflı bilgi akışını gönüllü olarak gerçekleştirmektedirler. Ancak bu hakkın yalnızca “bilgilenme” ile sınırlı olduğu, inceleme ve/veya denetlemeyi kapsamadığı ortadadır.

Avrupa Kentsel Şartları gençlerin toplum yaşamına katılımının sağlanmasında yerel yönetimlere önemli görevler yüklemektedir. Nitekim Türkiye’de de belediyeler yasa gereği Kent Konseyleri faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla yükümlü kamu tüzel kişileri olarak, konsey bünyesinde oluşturulan meclis ve çalışma gruplarına önemli destekler vermektedirler. Bu meclisler içinde gençlik meclisleri de hemen hemen tüm kent konseylerinin vazgeçilmez unsurlarını meydana getirmektedir. Gençlik Meclisleri, yerel karar alma süreçlerine gençliğin gereksinimlerini ve beklentilerini yansıtan yeni bir bakış açısı getirmekle kalmayarak, diğer yerel ortakların da gençliğin katılımı konusundaki bilinç düzeyinin ve duyarlılığının gelişmesine önemli katkılarda bulunmaktadır. Gençlik meclisleri o kentteki tüm örgütlü ve örgütsüz gençleri (STK’lar, üniversite öğrenci birlikleri ve kulüpleri, lise temsilcileri, mahalle temsilcileri, özel kuruluşların gençlik temsilcileri vb.) bir araya getirmekte ve bu meclislerin başarıları, Türkiye’deki yerelleşme ve kamu reformu hareketine de örnek oluşturmaktadır<sup>23</sup>.

Öte yandan 2008 Avrupa Kentsel Şartı’nda toplumun yaşamına pek çok yoldan katkıda bulunan göçmenlerin de oy verme ve yerel kent meclislerine aday olabilme hakkına sahip olmaları gerektiği vurgulanmakta ise de başta Almanya olmak üzere pek çok

---

<sup>23</sup> <http://www.habitaticingenclik.org.tr/Page.asp?id=102>, 15 Mart 2010.

ülkede bu konu uzunca süredir tartışılmaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerden gelenler için olduğu gibi, diğer ülkelerden gelen göçmenlere de Avrupa kentlerindeki yerel seçimlerde oy hakkı verilmesi tartışmasının henüz uzağında bulunmaktadır. Zira Türkiye Cumhuriyeti Anayasası seçimlerde oy kullanma ve seçilme hakkını yalnızca kendi vatandaşlarına tanımakta, vatandaşlık hakkını kazanmamış göçmenleri bütünüyle (merkezi ve yerel) siyasal katılım hakkının dışında tutmaktadır. Bu durumun, tıpkı diğer hemşehrileri gibi, yaşadıkları kente ve ülkeye katkı sağlayan, kentnin ve ülkenin yükünü birlikte paylaşan, kamu yöneticileri tarafından konulan her türlü kuralla bağlı bulunan göçmenler açısından anlaşılabilir bir yönünün bulunmadığı söylenebilir.

Avrupa Birliği hukukuna Maastrich Antlaşması'yla katılan subsidiarite (subsidiarity: yerinden yönetim) ilkesi, Avrupa Kentsel Şartları'nda kendisine bağlı kalınması gerektiği vurgulanan bir ilkedir. Merkezi yönetim karşısında yerinden yönetimi öne çıkaran subsidiarite (subsidiarity) ilkesine göre, kural olarak hizmetler vatandaşa en yakın idari birimler tarafından yerine getirilmeli ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetler bir üst birim tarafından üstlenilmelidir<sup>24</sup>. Kentsel şartlarca savunulan bu ilke Türk yerel yönetim mevzuatında da artık kendisine yer bulmakta ve benimsenmektedir<sup>25</sup>. Örneğin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6. maddesinde "İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde

---

<sup>24</sup> Erol KAYA; *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2003, s.44.

<sup>25</sup> Subsidiarite ilkesinin Türkiye'de uygulanabilirliği ile ilgili tartışma için bkz. Mehmet ÖZCAN; "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği'nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, YYAEM, Yayın No: 12, Ankara, 2000, ss.653-659, Yusuf KARAKILÇIK ve Ayşe ÖZCAN; "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 14, S. 4, Ekim, 2005, ss.5-30.

ve en uygun yöntemlerle sunulur” ve yine 5393 sayılı Belediye Kanunu 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” hükümlerini içermektedir.

İlk kentsel şartın imzaya açılmasından bu yana geçen yaklaşık 18 yıla rağmen, Türkiye’de Avrupa Kentsel Şartı’nı imzalayan bir yerel yönetim örgütü bulunmamaktadır. Ayrıca kent yöneticilerinin; birinci (temel özgürlükler, kişi hakları ve siyasal haklar), ikinci (ekonomik, sosyal ve kültürel haklar) ve üçüncü kuşak haklar (dayanışma hakları) ile yakın ilişkisi bulunan kentli hakları konusunda duyarsız oldukları sebebiyle eleştirildikleri de gözlemlenmektedir. Ancak tüm eleştirilere ve kentli haklarının korunması ve geliştirilmesi konusundaki yetersizliklere rağmen, Türkiye’de bu alanda, özellikle yasal düzeyde önemli bir mesafe alındığı belirtilebilir. Alınan mesafede, T.C. meclis ve hükümetlerinin Avrupa Birliği üyeliği hedefi çerçevesinde yaptıkları yasal ve yönetsel reformların rolü elbette ki büyüktür. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre<sup>26</sup> toplam nüfusun %75’inin il ve ilçe merkezlerinde yaşadığı Türkiye’de, kentli haklarının sağlanması, bu konudaki bilincin artırılması ve dolayısıyla nüfusun çoğunluğunun -gerçek anlamda- “kentli” olabilmeleri için yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin ve siyasal iktidarların çaba göstermesini beklemek doğru değildir. Bu konuda; merkezi yönetimden yerel yönetimlere, siyasetçilerden meslek kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerinden medyaya, akademik dünyadan kanaat önderlerine varana kadar hemen her kesimin ve tabii ki kentli haklarının temel aktörleri olarak yerel halkın ortak duyarlılığı ve işbirliği gerekmektedir.

---

<sup>26</sup> [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=39&ust\\_id=11](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11), 15 Mart 2010.



## KAYNAKÇA

AKKOYUNLU ERTAN, Kıvılcım (1997); “Kentli Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 3.

BOZKURT, Ömer ve ERGUN, Turgay (1998); *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara.

COŞKUN, Bayram ve SEZER, Sergender (2004); “Yerel Yönetimler ve Katılım: Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi”, Yerel Yönetimler Kongresi, *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga - Çanakkale.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve EROĞLU, H. Tuğba (2008); “Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Erkam Matbaası, Sakarya.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2005); “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - 1 Reform*, Editörler: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

EMREALP, Sadun (2005); *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, Yerel Gündem 21 Programı, IULA-EMME Yayını, İstanbul.

ERBAY, Yusuf ve YENER, Zerrin (1999); *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul.

GERAY, Cevat (1998); “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 421, Aralık, s.335-336.

KAPANİ, Münci (2007); *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 20. Basım, Ankara.

KARAKILÇIK, Yusuf ve ÖZCAN, Ayşe (2005); “Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde

Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 14, S. 4, Ekim.

KAYA, Erol (2003); *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, İlke Yayıncılık, İstanbul.

ÖNDER, Özgür ve SEZER, Özcan (2008); “Yerel Yönetim Reformunda Katılıma Yeni Bir Yaklaşım: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Erkam Matbaası, Sakarya.

ÖNER, Şerif (2001); “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.10, S.2, Nisan.

ÖNER, Şerif (2005); “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - 1 Reform*, Editörler: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ÖZCAN, Mehmet (2000); “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, YYAEM, Yayın No: 12, Ankara.

PALABIYIK, Hamit ve GÖRÜN, Mustafa (2004); “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga - Çanakkale.

PEKTAŞ, Ethem Kadri ve KOÇAK, Hüseyin (2007); “Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği”, *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Editörler: Abdullah YILMAZ ve Yavuz BOZKURT, Gazi Kitabevi, Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1996); *Avrupa Kentsel Şartı*, çev. Zerrin YENER ve Kumru ARAPKİRLİOĞLU, Yayın No: 10, Ankara.

TEKELİ, İlhan (1994); “Kentli Hakları”, *Kentsel Haklar*, der. Mete Tunçay, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul.

TOPRAK, Zerrin (1990); “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart.

TOPRAK, Zerrin ve Diğerleri (2000); *21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası*, İzmir Yerel Gündem 21, EGE-ZAV Yayını, İzmir, 2000.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı (1995); *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Nisan, Ankara.

<http://www.habitaticingenclik.org.tr/Page.asp?id=102>, 15 Mart 2010.

<http://www.mimarlarodasi.org.tr/index.cfm?sayfa=Belge&Sub=detail&RecID=1488>, 21 Ocak 2010.

[http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=39&ust\\_id=11](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11), 15 Mart 2010.

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyi.php>, 11 Şubat 2010.

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma7.php>, 11 Şubat 2010.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CHARTE/URBAINE&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, 18 Ocak 2010.

22/05/2005 tarih ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”,  
Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 04/03/2005, Sayı: 25745.

03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.