



Avrupa Konseyi'nin Türk Kamu Yönetimi Reformu Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi

An Evaluation of the Council of Europe Impact on Turkish Public Administration Reforms

Önder Kutlu¹, Selçuk Kahraman²

Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, okutlu@erbakan.edu.tr, Orcid: 0000-0002-7533-9960

Arş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, skahraman@erbakan.edu.tr, Orcid: 0000-0003-1217-0472

MAKALE BİLGİSİ

Anahtar Kelimeler

Avrupa Konseyi,
Türk kamu yönetimi,
Reform,

Makale Geçmişi:

Geliş Tarihi: 11 Eylül 2019
Kabul Tarihi: 15 Mayıs 2020

ARTICLE INFO

Keywords

Council of Europe,
Turkish public administration,
Reform

Article History:

Received: 11 September 2019
Accepted: 15 May 2020

ÖZET

Uluslararası örgütlerin ülkeler üzerinde, özellikle de kamu yönetimi sistemlerinin şekillenmesi hususundaki etkileri çok merak uyandıran bir alandır. 1980'li yıllardan itibaren dünyayı kasıp, kavuran küreselleşme dalgası ve sistemlerin giderek birbirlerine benzer hale gelmeleri bu türden örgütlerin etkilerini gündeme taşımıştır. Tanzimattan beri yönünü Batıya çevirmiş olan Türk siyasal ve idari sistemi üzerindeki etkileri açısından Avrupa boyutu, II. Dünya Savaşı'na takip eden dönemde daha hissedilir hale gelmiştir. Türkiye'de reform açısından 1949 yılında başlayan Avrupa Konseyi kurucu üyeliği asıl etkenken, kamuoyu daha çok 1959 yılında başlayan AB sürecinden haberdardır. Bunda ilişkilerin inişli, çıkışlı seyri ile AB tarafından gündeme getirilen bitmez-tükenmez taleplerin etkisi aşıkardır. Demokratikleşme, yerelleşme ve insan hakları alanlarındaki ilerlemelerde başat rolü üstlenen AK, Türk kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Son dönem yerel yönetim ve merkezi idare reformlarında Avrupa Konseyinin etkisi bilinmektedir. Karar vericilerin de açıkça ifade ettiği Konsey boyutu, üye ve ilgili ülke ve sistemleri ciddi derecede yakınlaştırmaktadır. Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen denetleme ve düzenleme mekanizmaları ile Türkiye'nin bu anlamdaki kararlılığı Türk kamu yönetimi reformlarının plan ve uygulama boyutunda kolaylaştırıcı olmuştur.

ABSTRACT

Influence of international organizations on national systems, especially on shaping public administration mechanisms has been of interests for many people. Globalisation being on an incredible speed since the 1980s, and national systems having too many common elements day-by-day have brought the effects of the institutions to the agendas of policy makers. Having being oriented by the West since Tanzimat, Turkish administrative and political systems have deeply felt the EU effect specifically after the World War II. For Turkey, her founding membership of the Council of Europe in 1949 has been the major behing the reforms, but generally speaking the public regards the EU membership process starting in 1959 as the main factor. This has been resulted by the up-and-down relations and the never ending claims by the EU side. The EC has been the driving force in Turkish public administration reforms in democratisation, localisations and human rights fields. The effects on local and central government reforms are quite well known. The involvement of the EC has been reiterated by the policy makers in Turkey through policy documents, and therefore the reforms pawes the way for a common understanding among the member and associate countries. Besides, the regulatory and observatory means imposed and initiated by the EC and the determination of Turkey to maintain relations have facilitated the smooth planning and application of the European principles and criteria into its public administration system.

II Dünya Savaşı'nın yıkıcı ortamı, sonrasında ortaya çıkan gelişmeler ve yeni arayışlar çerçevesinde Avrupa bütünleşmesini ve uluslararası sistemde diyalog ortamını inşa etmek üzere temelleri atılan Avrupa Konseyi, siyasal bir kuruluş olarak öne çıkmış olsa da Türkiye'nin de kurucu üye sıfatıyla yer aldığı pek çok ülke için ekonomik ve yönetsel açılardan önemli etkiler meydana getirmiştir. 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi ilkelerini temel prensipleri arasında sıralamıştır. Konsey ayrıca, mezkur prensipler doğrultusunda kabul edilmiş olan ve çok farklı alanları kapsayan sözleşmelerle üye ülkeler üzerinde bir baskı aktörü olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'nin Tanzimatla başlayan Batılılaşma macerasının bir devamı olan Avrupa Birliği üyelik süreci ve buna koşut olarak devam etmekte olan uluslararası kuruluşlarla münasebetlerinin ülkenin siyasal ve yönetsel işleyişine yönelik etkileri pek çok çalışmanın konusu olmuştur. Ancak, Avrupa Konseyi'nin doğrudan Türk kamu yönetimi ile ilişkilerini ve etkilerini inceleyen akademik çalışmaların aynı nitelik ve nicel özelliklere sahip olduğunu söylemek oldukça zor görünmektedir. Bu anlamda çalışma Konseyin tarihsel gelişimi ve yönetsel işleyişi ile Türkiye'nin konumunu ve yönetim yapısı üzerindeki etkilerini incelemeyi amaç edinmiştir.

Avrupa Konseyi, Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında özellikle yerel yönetimlerin yapı ve işleyişini düzenleyen reformlarda oldukça etkili bir (faktör) olmuştur. Bu bağlamda Türkiye'nin 8 Mayıs 1991 tarihinde bir takım çekincelerle resmen taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önem arz etmektedir. Nitekim Şart, Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatının 2000'li yıllarda yeniden düzenlenmesinde temel referansların başında gelmiştir. Hatta Türkiye'nin çekince koyduğu bazı hususlarda, süreç içerisinde çekince gerekçelerinin ortadan kalktığını düşündürecek, düzenlemelere gittiği düşünüldüğünde, Konseyce öngörülen yerel yönetsel hedefler ayrı bir önem kazanmaktadır.

Konsey, yerel yönetimler yanında, Türk kamu yönetimi açısından da oldukça önemli etkilere sahip olan, bilgi edinme hakkı, resmi belgelere erişim, adalet hizmetleri, siber suçlar, biyotıp, terörizm, kişisel verilerin korunması, temel insan hakları vb. konularda çeşitli sözleşmelerle üye ülkeler üzerinde önemli değişim ve dönüşümlere katkı sağlamıştır. Ayrıca kamu yönetiminde etik, yolsuzlukla mücadele ve ombudsmanlık gibi farklı alanlarda üye ülkelerin kullanımı için doğrudan çeşitli kararlar, tavsiyeler ve bağlayıcı sözleşmeler akdetme yoluna girmiştir. Hasaten sözleşmeler yoluyla üye ülkeler nezdinde etkili olan Avrupa Konseyi, ayrıca geliştirdiği prensipler ve koymuş olduğu hedeflerle Türk yönetsel yapısı ve işleyişi üzerinde doğrudan ve dolaylı etki yapmıştır.

1. AVRUPA KONSEYİ (COUNCIL OF EUROPE / CONSEIL DE L'EUROPE) VE TÜRKİYE

II. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında savaşın galibi bazı Avrupa ülkelerinin öncülüğünde Avrupa kıtasının yeniden inşası ve kalıcı barışın sağlanması için çeşitli çalışmalar yürütülmüş ve yeni fikirler ortaya atılmıştır. İngiltere Başbakanı Winston Churchill, 4 Nisan 1943 tarihli radyo demecinde bahsettiği "Avrupa Konseyi" fikrini, 1946 yılında Zürih Üniversitesi'ndeki bir konuşmasında tekrar vurgulamıştır (Dinan, 2014: 11). 1948 yılında Lahey'de düzenlenen bir konferans ise bu fikrin daha çok tartışılarak, kabul görmesine ortam hazırlamış ve 1949 yılında Avrupa Konseyi'nin kuruluşunun yolu açılmıştır (Churchill, 1994: 5).

5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da imzaya açılan ve 3 Haziran 1949 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Statüsü, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Fransa, Hollanda, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç olmak üzere on ülke tarafından imzalanmıştır. Avrupa Konseyi, Faşist rejimler ve Sovyet modeline karşı demokrasi, insan hakları ve özgürlükler üzerine kurulu ortak siyasal değerler oluşturma, bütünleşme sürecinde üye devletlerarası her türlü sorunu ortadan kaldırma ve devletlerin iç istikrarlarını sağlamalarına yardımcı olma amaçlarını taşımıştır. Böylece Konsey, askeri konular dışındaki neredeyse her türlü sorunu gündemine almıştır (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 210; Kleinsorge, 2010: 48-50).

Avrupa Konseyi'nin temel hedeflerini, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi ilkelerini korumak ve güçlendirmek; azınlıklar, ırkçılık, yabancı düşmanlığı, sosyal dışlanma, uyuşturucu madde ve çevre konularındaki sorunlara çözüm aramak; Avrupa kültürel benliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak olarak özetlemek mümkündür (www.mfa.gov.tr, 2019). Konsey'in çalışma alanları arasında çevre ve bölgesel planlama, eğitim, gençlik, hukuki işbirliği, insan hakları, kültür, medya, sağlık, sosyal dayanışma, sınır-ötesi işbirliği, spor, yerel demokrasi türünden konu başlıkları öne çıkmaktadır. Ayrıca Konsey, toplumsal bazı hareketler ile sivil toplum kuruluşları ile işbirliğine oldukça önem vermekte ve bazı sivil toplum kuruluşlarına Konsey tarafından danışman statüsü dahi tevdi edilmektedir.

Tablo 1. Avrupa Konseyi Üyesi Ülkeler

Almanya	Bulgaristan	Hırvatistan	İzlanda	Malta	San Marino
Andorra	Çek Cumhuriyeti	Hollanda	İtalya	Moldova	Sırbistan
Arnavutluk	Danimarka	Karadağ	Letonya	Monako	Slovakya
Avusturya	Ermenistan	Kıbrıs (Güney)	Lihtenştayn	Norveç	Slovenya
Azerbaycan	Estonya	İrlanda	Litvanya	Polonya	Ukrayna
Belçika	Finlandiya	İspanya	Lüksemburg	Portekiz	Türkiye
Birleşik Krallık	Fransa	İsveç	Macaristan	Romanya	Yunanistan
Bosna Hersek	Gürcistan	İsviçre	Makedonya	Rusya	

Kaynak: www.coe.int/, 2019.

Avrupa Konseyi, Türkiye dâhil 47 ülkenin üye olduğu uluslararası bir kuruluştur. Türkiye, kurulduktan hemen sonra (13 Nisan 1950) üye olan ilk ülkeler arasında yer aldığı için kurucu üye statüsüne sahiptir. Hükümetler-arası bir kuruluş olan Avrupa Konseyi'nin merkezi Strasbourg'tur. Beyaz Rusya ve Vatikan hariç tüm Avrupa ülkeleri, Konsey'in üyesidir. Konsey'in resmi dilleri İngilizce ve Fransızca'dır (CoE, 2020). Kamuoyunda çok bilinmediği için çoğu zaman Avrupa Konseyi ile Avrupa Birliği'nin yasama organı olan Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Konseyi'nin danışma organı Parlamenterler Meclisi ile Avrupa Birliği'nin tartışma ve müzakere organı olan Avrupa Parlamentosu karıştırılabilmektedir.

Aynı bayrağı kullanmalarına karşın, Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi arasında organik, kurumsal ya da resmi bir bağ bulunmamaktadır. Avrupa Birliği'nin aksine Avrupa Konseyi'nin bağlayıcı kararlar alma yetkisi bulunmamaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 483). Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi arasındaki temel fark ise Avrupa Birliği üyesi ülkeler yürütme ve yasama yetkilerinin bir kısmını Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'na devretmişken, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler bu şekilde egemenlik alanlarını daraltmaz ya da devretmezler. Avrupa Birliği hükümet üstü bir birlikken, Avrupa Konseyi hükümetler arası bir kuruluştur (Çeviköz, 2017). Diğer yandan, Konseyin Birlik ile yoğun işbirliğinden de bahsedilebilir. Nitekim üye ve üçüncü ülkelerde Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin ortak projelerine rastlamak mümkündür.

Avrupa Konseyi; Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi ve Sekretarya olmak üç temel organa sahiptir. Bunlar içerisinde Genel Sekreterlik, Konsey'in iş programı ve bütçesinin stratejik yönetiminden sorumlu organı iken; Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi'nin karar organı olup üye devletlerin dışişleri bakanlarından oluşmaktadır. Komite başkanlığı alfabetik sırayla ve dönüşümlü olarak altı ayda bir değişmekte ve Komite yılda iki kez olağan olarak toplanmaktadır. Kararlar üye devletlere yönelik "tavsiye" ya da "sözleşme" türünden olmak üzere iki şekilde alınır. Tavsiyeler belirli sorunlar hakkında ortak politikalar oluşturulmasına yönelik bir irade beyanını ifade ederken; sözleşmeler ise onaylayan devletler açısından bağlayıcı ve uyulması zorunlu yasal belgelerdir (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 211-212).

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM) ise üye devletlerdeki siyasi eğilimleri temsil eden, kırk yedi ulusal parlamentodan gelen delegasyonlarla en geniş ve Avrupa tarihinde kurulan ilk demokratik Avrupa meclisi olarak kabul edilmektedir. Parlamenterler Meclisi'nin üyeleri, ulusal parlamentoların kendi üyeleri arasından ülkelerin büyüklükleri ve nüfuslarına göre 2 ile 18 arasında değişen temsili sayısı ile yer bulmaktadırlar. AKPM Genel Kurulu, yılda dört defa beşer günlük süreyle toplanmaktadır. Meclis üye ülkelerin taahhüt ve sorumluluklarını izlemek üzere 1995 yılında bir denetim mekanizması oluşturmuştur. Pek çok ülke denetim sürecine alınmakla birlikte kurucu üyeler arasından denetime alınan ilk ülke Türkiye olmuştur. AKPM'nin 25 Nisan 1996 tarihli Tavsiye Kararı ile başlayan süreç, 3 Mart 2004 tarihinde Türkiye'nin gerekli demokratik ilerlemeleri kaydettiği gerekçesiyle Türkiye üzerindeki denetim kaldırılmıştır (Akgün, 2006: 268-269). Buna karşın 25 Nisan 2017 tarihinde Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Genel Kurulu, siyasi gerekçelerle 45'e karşı 113 oyla Türkiye'nin denetim sürecine yeniden alınmasına karar vermiştir. Böylece Türkiye, denetim sürecinden çıkartılıp tekrar denetime alınan ilk Avrupa ülkesi olmuştur.

Avrupa Konseyi'nin genel yapısı ve Türkiye'nin konumu ifade edildikten sonra, Konseyin Türk kamu yönetimini yakından ilgilendiren çeşitli konu başlıkları değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda yerel yönetimler, adalet hizmetleri, temel hak ve hürriyetlerin korunması, bilgi edinme hakkı, kişisel verilerin korunması, siber güvenlik, kamu yönetiminde etik ve yolsuzlukla mücadele ile kamu denetçiliği başlıkları altında Avrupa Konseyi'nin Türk kamu yönetimini dolaylı ve doğrudan etkileyen belli başlı konularına dikkat çekilecektir. Avrupa Konseyi organları tarafından düzenlenen konferanslar, akademik çalışmalar, tavsiye kararları ve sözleşmeler kurucu üye statüsündeki Türkiye üzerinde bazen bağlayıcı ve doğrudan, bazen de tavsiye niteliğinde ve dolaylı etki yapmıştır. Bu nedenle, Avrupa Konseyi'nin hangi yönetsel alanlar üzerinde ve ne ölçüde etkiye sahip olduğu ortaya konulmalıdır.

1.1. Yerel Yönetimler

Ekonomik, toplumsal, kültürel ve askeri alanlardaki uluslararası işbirliği ve bütünleşme süreçlerinin bir boyutu da yönetsel alana ilişkin olmuştur. Yeni bir yönetim anlayışı olarak 'yerellik ilkesi', özellikle 1980'li yıllardan itibaren Avrupa başta olmak üzere, ülkelerin ve yönetimlerin gündemine gelmiştir (Üskül, 1995: 25; Özel, 2000: 25). Literatürde yerellik ilkesi, yetki ikamesi, yerinde(n)lik, hizmette yerellik vb. şekillerde kullanılmaktadır (Bezci ve Coşkun, 2007: 6). Yerellik ilkesi, kuşkusuz demokratik kaygı ve sorumluluk anlayışı çerçevesinde savunulmuş ve sonuçta vatandaşla kamu yönetiminin birbirlerine yakınlaşmaları hedeflenmiştir (Kutlu, 2004: 221; Göküş, 2011: 209-210).

1985 yılında Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerellik ilkesinin açıkça yer aldığı ilk Avrupa yasal metni olarak kabul edilmektedir. Yerellik, Şart'ın 4/3. maddesinde kamu yönetimi görevlerinin vatandaşa en yakın birimlere yerine getirilmesine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda yerellik ilkesi, kamu hizmetinin yürütülmesinde önceliğin alt düzeydeki yönetim birimlerine verilmesini gerektirir (Keleş, 1995: 6; Üskül, 1995: 23). 1990'lı yıllarda Almanya, Avusturya ve İsviçre'de benimsenmeye başlayan yerellik ilkesi, 2000'li yıllardan itibaren AB'nin de önemli konu maddeleri arasına girmiş hatta Avrupa için yeni bir Magna Carta olup olmadığı dahi tartışılmıştır (Özel, 2000: 25).

Diğer yandan AK ile AB'nin 'hizmette halka yakınlık' ilkesine yüklediği anlamın birbirlerinden farklı olduğu da belirtilmektedir. Nitekim Birlik açısından hizmette halka yakınlık ilkesi, Avrupa Birliği'nin siyasi hedefleri ile üye devletlerin bazı yetkileri arasında bir denge gözetme çabası olarak değerlendirilmektedir (Karakılıç ve Özcan, 2005: 11). Bununla birlikte yerellik ilkesi yönetimde güçleri paylaştırmacı ve sınırları garanti altına alıcı bir özelliği sahiptir (Özel, 2000: 32). Halbuki Konsey açısından öncelikli hedefin, doğrudan özerk yerel ve bölgesel

yönetimler düşüncesini yaşama geçirmek olduğu ifade edilmektedir (Keleş, 1995: 7). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın özellikle 3. ve 4. maddeleri özerk yerel yönetim anlayışının temel çerçevesini ortaya koymaktadır. Örneğin 3. maddede: "Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar kapsamında kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve kabiliyetine sahip olmasını ifade eder". Bu açıdan özerk yerel yönetim anlayışı yerel ve ortak kamu hizmetlerinin halka en yakın ve merkezi idareden olabildiğince özerk olan yerel yönetim birimlerince yürütülmesini hedeflemektedir.

Avrupa Konseyi açısından Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önemli bir arka-planı, üye devletler arasında daha belirgin bir birliğin kurulmasında yerel yönetimlerin üstleneceği rol ile yakından ilişkilidir. Nitekim Avrupa Konseyi, 1950'li yıllardan bu yana Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı aracılığıyla çeşitli çalışmalar yürütmüştür. 1993 yılına gelindiğinde Konferans, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe/CLRAE) adı altında çalışmalarına devam etmiştir (Alger, 2010: 59). Bu çalışmalarda Konsey'in özellikle yerel yönetimlere yönelik çalışmalarına yerel yönetimlerin daha etkin katılımının sağlanması, özerk yerel ve bölgesel yönetim yapılarının oluşturulması ve Avrupa genelinde belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri arasında işbirliği geliştirme çabaları öne çıkmıştır. Kuşkusuz bu çabalar ve özellikle Konsey çatısı altında bu türden bir organın bulunmasının üye devletleri etkisizleştirebileceği, otoritelerini sarsabileceği de öne sürülmektedir (Keleş, 1995: 6). Ayrıca, küresel düzeyde mali olanakları kontrol eden çok uluslu şirketlerin yerel düzeyde etkinliklerini artırması açısından yerellik vb. ilkeleri bir araç olarak benimsedikleri de savunulan konular arasında yer almaktadır (Mengi ve Algan, 2003: 155; Karakılıç ve Özcan, 2005: 5).

1985 yılında Avrupa Konseyi'nce kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Self Government), Türkiye tarafından 8 Mayıs 1991 tarihinde bazı maddelerine çekince konularak onaylanmıştır. Özerklik Şartı'nın en önemli ilkeleri arasında yer alan hizmette halka yakınlık (subsidiarity), yerel ve müşterek kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışında vatandaşlara en yakın yerel yönetimlerce yerine getirilmesidir. Türkiye açısından hizmette halka yakınlık ilkesinin uygulanmasına yasal bir engel bulunmamakla birlikte uygulanabilirliğinin yerel katılımcılığın, yerel demokrasinin ve yerel hizmet bilincinin gelişmesi ile yakından ilişkili olduğu ifade edilmektedir (Aykaç, 2003: 14-15). Bu açıdan yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ve yerel demokrasilerin geliştirilmesinin önemli bir aracı olarak ifade edilmektedir (Karakılıç ve Özcan, 2005: 5).

1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi'nce yürütülen çalışmalar neticesinde hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ) ilk temel hedefi vatandaşlara en yakın yerde bulunan ve halkın karar alım süreçlerine etkin katılımını sağlayacak olan yerel yönetim birimlerinin haklarını güvence altına almak ve gerekli Avrupa standartlarının konulmasına engel etmenleri iyileştirmektir (Kutlu, 2006: 203). Bu bağlamda yerel yönetimlerin özerkliğinin anayasal güvenceye kavuşturulması, görev alanlarıyla yakından ilişkili tüm sorunlarda görüşlerinin alınması, yerel yöneticilerin hizmetlerini etkin bir biçimde yapabilmeleri için kendi yönetsel yapılarında düzenleme hakkına sahip olması, yerel denetimin yalnızca yasal denetim olarak uygulanması, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler ve dernekler kurabilmesi vb. hususlara yer verilmiştir. Böylece Şart, merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri, idari vesayet alanı ve yerel özerklik açısından önemli hükümler ihtiva etmektedir (Parlak, 2002: 68-69; Küçük ve Alan, 2017: 26).

AYYÖŞ'te yerel yönetimlerde çalışan personelin statüsü ve çalışma şartları açısından devlete düşen birtakım görevler, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında takdir yetkilerinin korunması, yasalar dikkate alınmak kaydıyla bir kısım hizmet alanlarına yönelik yerel yönetimlerin bizzat belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan yeterli gelir kaynaklarına sahip olması türünden konular oldukça önem arz etmektedir (Keleş, 1995: 7-8). Bu konular arasında özellikle yerel yönetimler maliyesine yönelik çeşitli çalışmalar yürütülmüş, 11 Ekim 1996 tarihinde Lizbon'da yapılan AK XI. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nın temel gündem maddesini yerel yönetimler maliyesi oluşturmuştur. Konferans'a Türkiye adına dönemin İçişleri Bakanı katılmıştır. Türk heyeti Konferans'ta Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hedeflerin süratle uygulanması açısından VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan Kanun Tasarısı'na dikkat çekmiştir. Nitekim VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özellikle yönetsel ve mali açıdan yerel yönetimlerin yeniden ve kapsamlı bir biçimde düzenlenmesi hedeflerine yer verilmiştir (Bayrakçı ve Kahraman, 2018: 13-14). İçişleri Bakanlığı'nın ilgili kanun tasarısında ise mali alana yönelik şu hedefler sıralanmıştır (Yeter, 1997: 50-51):

- Merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev, kaynak ve yetki devri sağlanmakta ve yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içerisindeki payı %15'lerden %40'lara çıkartılacaktır.
- Yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergi ve gelirlere pay ekleme hakkı verilerek yerel yönetimlerin öz gelirleri artırılabilecektir.
- Yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetlerin özelleştirme yöntemleriyle yerine getirebilmesine olanak sağlanacaktır.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi daraltılacaktır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi Avrupa ülkeleri arasında, özellikle Fransa ve İtalya'da daha belirgin bir biçimde hissedilirken, Almanya ve İngiltere'de ise merkezi yönetimin daha çok mali ve belli hallerde yasallık denetimi yaptığı görülmektedir. Bu açıdan üniter devletlerde merkezi otoritenin yerel otoriteler üzerindeki denetimi daha katı gerçekleşmektedir. Türkiye örneğinde yerinden yönetim ilkesini kapsayacak şekilde ağır bir idari vesayet denetiminin özellikle AB üyesi ülkelerin hiçbirinde olmadığı öne sürülmektedir (Parlak, 2002: 66). Bu açıdan yerellik ilkesinin, üniter devlet yapısından çok federal devlet yapısına daha uygun olduğu ve yerel yönetimlerde özerklik sürecinin özelleştirme uygulamalarını yaygınlaştırdığı belirtilmektedir. Böylece yerellik ilkesinin yerel yönetimleri güçlendirmekten

öte merkezi yönetimden bağımsız kuruluşlar haline dönüştürebileceği ifade edilmektedir. Bu durumun ise Türkiye açısından muhtemel risklerine dikkat çekilmektedir. Özellikle Avrupa Konseyi'nin hedeflediği yerel konuların Türkiye'de bütünüyle yaşama geçirilmesi durumunda ülke birliğinin sarsılması, kamu düzeninin bozulması, kamu hizmetlerinin dağılımında bölgeler arası dengesizliklerin oluşması vb. sakıncaların doğabileceği savunulmaktadır (Karakılıç ve Özcan, 2005: 16). Kuşkusuz bu sakıncalarla birlikte özellikle yerel yönetimlerin kurumsal kapasiteleri, personel kaynakları ve mali olanakları ile bazı yerel yönetim alanlarında yaşayan halkın etnik, kültürel, inançsal vb. şartları da Avrupa Konseyi'nin hedeflediği yerel özerklik şartının çok boyutlu olarak analiz edilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Avrupa Konseyi'nin hedefleri arasında sayılan yerel ve bölgesel birimlerin özerkliği, verimli, etkin ve demokratik yerel yönetim anlayışının oluşturulması noktasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Konseyi Bölgesel Özerklik Şartı oldukça önemli belgeler arasında yer almaktadır (Mengi ve Algan, 2003: 178). Ayrıca, bölgesel yönetimlere yönelik, AYYÖŞ benzeri temel bir referans metin oluşturma gayretleri içerisine girildiği de görülmüştür. Bu kapsamda, ilk olarak 1993 yılında İsviçre Konfederasyonu ile Cenevre Kantonu'nun daveti üzerine Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı tarafından "Avrupa'da Bölgeselleşme: Gelişme ve Bakış Açıları" başlıklı bir konferans düzenlenmiştir. 1997 yılında ise, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'nı kabul etmiştir. Ardından Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 1349 sayılı Tavsiye Kararı ile Şart'a desteğini ilan etmiş ve sürecin tamamlanması için Bakanlar Komitesi'ni adres göstermiştir. Süreç içerisinde çeşitli konferanslarda tartışılmış, Yerel ve Bölgesel Demokrasi Avrupa Komitesi (CDLR) ile Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin ortak çalışmaları sonrasında bir rehber niteliğinde olan "Bölgesel Demokrasi İçin Çerçeve Belgesi", 2009 yılında Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanları Konferansı'nda kabul edilmiştir (Erbay ve Keleş, 2013: 26-27).

Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı'nın en önemli eleştirisi alanlarından birisi mikro-ulusçu anlayışa sahip bölgesel yönetimleri merkezi yönetimden tamamen ayırarak yeni bir bağımsız devlet hüviyetine götürme riskidir. Nitekim İspanya'daki Katalonya Özerk Yönetiminin parçalanma idealleri için bu tür metinlerden olabildiğince yararlandığı öne sürülmektedir (Keleş ve Erbay, 1999: 11). Türkiye açısından ise, bölgeselleşme ile büyükşehirlerin yaygınlaşması arasında da bir bağ kurularak özellikle 6360 sayılı Kanun'a yönelik çeşitli çekinceler ifade edilmektedir. Diğer yandan il özel idareleri ve il genel meclislerinde valinin konumu ve rolüne yönelik çeşitli eleştiriler Avrupa Konseyi raporlarında yer almıştır. Nitekim Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye ile ilgili 1997 yılında yayınlanan 29 numaralı Tavsiye Kararı'nda, il özel idarelerindeki kamu görevlilerinin çoğunlukta olmasının demokratik olmadığı ve valilerin Fransız sistemindeki gibi devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde aracı rol üstlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Apan, 2004: 212-214).

Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını destekleyici bir ek protokol de hazırlamıştır. Özerklik Şartı'ndaki 'yerel yönetimler' vurgusuna karşın ek protokole 'yerel yönetim hizmetlerinden faydalanan vatandaşlar' öne çıkarılmıştır. Bu ek protokol ise, 1 Haziran 2002 tarihinde "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına İlişkin Ek Protokol" başlığı altında yürürlüğe konulmuştur.

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı ile Avrupa Sosyal Şartı da yerel yönetimler açısından öne çıkan diğer iki önemli metindir. Bunlardan ilk olarak Avrupa Sosyal Şartı, 1961 yılında imzaya açılmış ve 1966 yılında yeniden düzenlenen sözleşmede konut hakkı ayrı bir başlık altında ele alınarak üye ülkeleri bağlayıcı hükümlere yer verilmiştir. İkincisi ise Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından ilki 18 Mart 1992 tarihinde, ikincisi 29 Mayıs 2008 tarihinde kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'dır. İlk Avrupa Kentsel Şartı (European Urban Charter), kent olgusunun gelişimi açısından oldukça önemli olup yalnızca Avrupa için değil dünyanın çeşitli ülkelerindeki yerel yönetim birlikleri için temel bir metin niteliği kazanmıştır. Bununla birlikte süreç içerisinde yerel ve ulusal düzeydeki çeşitli sorunlar ve gelişmeler dikkate alınarak 2008 yılında Avrupa Kentsel Şartı-II yayınlanmıştır (Schwarz, 2010; Yalçın ve Aslan, 2017: 97).

Her iki Avrupa Kentsel Şartı'nda temel bir kentli hakkı olarak yer alan "katılım hakkı'nın Türk yerel yönetim sistemindeki yeri kadar etkisi de oldukça önemlidir. Ancak literatürde doğrudan bu etkiye dikkat çeken bir çalışmanın bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte Avrupa Kentsel Şartı, pek çok uluslararası metinden farklı olarak hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Buna karşın Türkiye'de anlaşmayı imzalayan bir yerel yönetim birimi henüz bulunmamaktadır. Kuşkusuz yerel halkın karar verme süreçlerine katılımını benimseyen Avrupa Kentsel Şartları'nda yerel demokrasinin geliştirilmesi, göçmenler için yerel yönetim meclislerinde seçme ve seçilme hakkının tanınması, yönetişim olgusunun geliştirilmesi türünden çok sayıda hedef yer almıştır (Pektaş ve Akın, 2010: 23).

Yukarıda ifade edilen tüm hususlar bir yana, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Türk yerel yönetim mevzuatı ve pratikleri üzerinde dolaylı ve doğrudan etkileri olmuştur. Özellikle hizmette yerellik ilkesi Türk yerel yönetim sisteminde benimsenen prensiptir (Eryılmaz, 2007: 89). Nitekim 'yerelin de yerelleştirilmesi' olarak ifade edilen bu ilke 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "*belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*" hükmü ile yer bulmuştur. Böylece Özerklik Şartı'nın çeşitli maddeleri yasa koyucu açısından da kabul görebilen yerel kamu politikalarının şekillenmesinde itici bir faktör olmuştur.

Özerklik Şartı'na Türkiye'nin çekince koymadığı bazı maddelerin uygulanması konusunda ağır davrandığı da görülmektedir. Örneğin Şart'ın 5. maddesinde yer alan yerel yönetim sınırlarının halkoylaması yapılmadan değiştirilmemesi hükmüne Türkiye çekince koymadan imzalamasına karşın iç hukukunda herhangi bir düzenlemeye gitmemiştir (Coşkun ve Eşki, 2013: 116). Bununla birlikte Toprak'a göre (2014: 56), Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na çekince konulan maddelerin pek çoğunun mevcut mevzuatlarımızla uyumlu olduğu ve ülke bütünlüğünü etkilemeyen mali ve yönetsel özerkliğin sağlanmasından kaygı duyulmaması gerektiği savunulmaktadır.

Kuşkusuz Şart'ın yürürlüğe girmesinden bu yana Türkiye'de çekince konulan bazı maddeler üzerinde çekince gerekçelerini iptal edecek düzeyde yasal düzenlemeler içerisine girilmiştir. Örneğin, Şart'ın 10/2 ve 10/3. maddelerindeki yerel yönetimlere kendi aralarında birlik kurabilme ve başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkına çekince konulmasına rağmen "İçişleri Bakanlığı izni" kaydı konularak yasal hale getirildiği görülmektedir. Nitekim 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 20. maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. maddesinde yapılan düzenlemelerle bu çekinceler fiilen ortadan kalkmıştır.

Özerklik Şartı'nın 6/1. maddesinde Türkiye'nin çekince koyduğu yerel yönetimlerin yönetsel yapılarını düzenleme hakkı da fiili olarak ortadan kalkmıştır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediye ve il özel idaresi meclislerinde alınacak kararlar çerçevesinde ihtiyaca göre yeni birimlerin oluşturulması olanağı verilmiştir (Tamer, 2016: 142). Bununla birlikte Özerklik Şartı'nın 4/6, 7/3, 9/6-7 ve 11. maddelerinin de Türkiye'nin daha önce çekince koyduğu maddeler olmasına karşın yaptığı yasal düzenlemeler ile bu çekincelerin de fiili olarak ortadan kalktığı ifade edilmektedir (Sobacı, 2015: 16).

Gelinen noktada Türkiye'de yerel yönetim reformları ile birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na önemli ölçüde uyum sağlandığı ifade edilebilir. Özellikle son yıllardaki yasal düzenlemeler ile birlikte Türkiye'nin Özerklik Şartı'na çekince koyduğu maddelerin pek çoğu fiilen geçersiz hale gelmeye başlamıştır. Buna karşın Özerklik Şartı'ndaki diğer eksikliklerin tamamlanabilmesi için özellikle yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile idari vesayet derecesi ve mali özerklik alanlarında atılması gereken pek çok adım da bulunmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türk yerel yönetim yapısı ve işleyişi üzerinde önemli baskı unsurlarından birisi haline gelmiş, Şart'a uyum anlamında ülkenin ciddi bir çaba içine girdiği gözlemlenmiştir.

1.2. İnsan Hakları Yönetimi

Avrupa Konseyi temel hak ve özgürlüklerin korunmasını etkin bir biçimde denetleme, insan haklarına yönelik yeni tehditleri tespit etme, toplumsal bilinci geliştirme ve uzman insan yetiştirme hedefleri başta olmak üzere insan hakları alanında önemli çalışmalar yürütmektedir. Diğer yandan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi, Ulusal Azınlıkların Korunması Sözleşmesi gibi girişimlerle üye ülkeler üzerinde belli bir takım yükümlülükler de getirmektedir. Ayrıca Konsey, uluslararası düzeyde insan hakları konusunda çalışma yürüten kuruluşlar arasında ülkeler üzerinde denetim mekanizması en etkili kuruluşlardan birisi olarak gösterilmektedir. Bu gücünü 1996 yılından itibaren tüm üye ülkelerde standart bir siyasi denetim mekanizması işletilmeye başlanmak suretiyle kullanmaktadır (Akgün, 2006: 270-271).

Türkiye, Avrupa Konseyi sözleşmelerinin önemli bir kısmına taraf olmuş, pek çoğunu da imzalamasına karşın onay sürecini devam ettirmektedir. Çalışma çerçevesinde Türk kamu yönetimini bazen kısmen ve bazen de doğrudan bir biçimde etkileyen iki önemli sözleşme ve bu sözleşmelerin kurumsal ayakları ele alınmaktadır. Bu bağlamda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile İşkence, Gayri İnsani veya Aşağılayıcı Muamele ve Cezayı Önleme Avrupa Sözleşmesi değerlendirilecektir.

4 Kasım 1950 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve Türkiye dahil 15 ülkenin imzaladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin Türkiye tarafından onaylanması, 10 Mart 1954 tarihinde çıkarılan, 6366 sayılı Kanunla olmuştur. Ayrıca Türkiye, sözleşmenin bireysel başvuru hakkını 1987 yılında, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin zorunlu yargı yetkisini ise 1989 yılında tanımıştır. Sözleşmeye tanınan hakların yegane denetim mekanizması Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'dir (AİHM) (Doğan ve Seven, 2003: 101-102). Sözleşmeye taraf olan her devlet, bireyler ve sivil toplum kuruluşları AİHM'e başvuru yapabilirler. Başvurunun kabul edilebilmesi için kendi ülkesinde iç hukuk yollarının bütünüyle tüketilmiş olması şartı aranmaktadır. AİHM'in ilgili komisyonunca dava konuları incelenerek Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ihlal edip etmediğine dair raporlar hazırlanır. Sonuçta, ilgili ülke hükümeti tazminata mahkum edilebileceği gibi dostane çözüm metodu da uygulanabilmektedir.

Nitekim, Avrupa Konseyi'nin 14 No'lu Protokol'ün 15. maddesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde yeni bir düzenlemeye gidilerek başvurunun her aşamasında taraflar arasında dostane çözüm yolunun esas alınması kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemenin Türkiye'yi de ilgilendiren bazı örnekleri olmuştur. Bu noktada taraflar arasında varılan bir uzlaşma da yeterli değildir, çünkü uzlaşmanın da sözleşme ve protokollerde tanımlanan insan hakları ilkelerine uygun olması gerekmesinden dolayı takdir yetkisi her daim Mahkeme'nin inisiyatifindedir. Hatta davacının ilgili devletle uzlaşma sağlayamaması halinde Türkiye aleyhine açılan bir dava örneğinde olduğu gibi davacının uzlaşmama ısrarına karşın Türk Hükümeti'nin davacıya benzer ihlallerin yaşanmamasına dair gerekli önlemleri alacağını ve belli bir miktar tazminat ödeyeceğini içeren taahhüdünü tek taraflı olsa da esas almıştır. Böylece davanın incelenmesine devam edilmesinin haklı bir gerekçesi olmadığına hükmederek başvurunun kayıttan silinmesine karar verilmiştir (Bilir, 2006: 150-151).

Öte yandan Avrupa Konseyi'nin en önemli organı olarak görülen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasinin gelişmesine yönelik karar vermekle görevlidir (Özer ve Akçakaya, 2014: 483). Bununla birlikte hukuk devleti ilkesinin temel şartlarından birisi yargı sisteminin etkili bir biçimde yönetilmesidir. Bu bağlamda Konsey, demokratik bir yönetim anlayışı ve insan haklarına önem veren bir adalet sisteminin üye ülkelerde yaşama geçirilmesini hedeflemektedir (Özbek, 2006: 210).

Kuşkusuz mahkemenin üye yapısındaki değişimin bile kararlar üzerinde etkisi olduğu belirtildiğinden hakimlerin seçilme prosedür ve kuralları da önemlidir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile 6 Ekim 2004 tarihinde Türkiye tarafından da imzalanan 14 No'lu

Protokol'ün ilgili maddelerine göre AİHM üyesi hakimlerin üstün ahlaki özelliklere sahip olmaları, görev sürelerinin yetmiş yaşında dolduğu, görev süreleri içerisinde görevlerinin gerekleri ile uyumayan herhangi bir görev üstlenemeyecekleri ve yerlerine başka bir hakim seçilse bile kendilerine önceden havale edilmiş olan davalara bakmaya devam edecekleri garanti altına alınmıştır (Bilir, 2006: 138-139).

Adalet hizmetlerinin etkin bir biçimde işleyişi kuşkusuz önemli olmakla birlikte Avrupa Konseyi'nin temel insan haklarının korunmasına yönelik spesifik alanlarda geliştirdiği çeşitli sözleşmelerden ikincisi de İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi olmuştur. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından hazırlanan İşkencenin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi'ni Türkiye, 11 Ocak 1988 tarihinde imzalamış ve 26 Şubat 1988 tarihinde sözleşmeyi resmen onaylamıştır. Sözleşme ile İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi (CPT) kurulmuştur. Bu Komite Sekreteryası ise, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak çalışmaya başlamıştır. Bir yargı organı olmamakla birlikte CPT, cezaevleri ya da başka gözetim alanlarında bulunan kimselere yönelik kötü muamele ve işkence türü durumlar karşısında denetim ziyaretleri yapan ve hazırladığı raporları ilgili ülke hükümetine ileten bir kurumdur. Bu yöntem taraf devletleri yönetsel ve yapısal reformları hayata geçirme konusunda teşvik etmektedir. CPT Türkiye'de çok sayıda denetim faaliyeti yürütmüş ve çok sayıda rapor hazırlamıştır. Örneğin Aralık 2000 tarihinde F tipi cezaevlerindeki olaylar üzerine bizzat Türk Hükümet yetkililerince talep edilmesi üzerine denetim ziyaretleri yapılmış ve yasalara uygun muamele yapıldığı 8 Kasım 2001 tarihli ve 25 sayılı Rapor ile kamuoyuna deklare edilmiştir (Elban, 2008: 183-185).

Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'nin Türkiye açısından önemi Dışişleri Bakanlığı tarafından şu şekilde dile getirilmiştir (mfa.gov.tr, 2019):

“Türkiye, Avrupa Konseyi'nin önemli bir boyutu olan Avrupa İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi'nin denetim organı Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi ile de yapıcı bir yaklaşımla işbirliği yapmaktadır. Cezaevi reformu konusunda bu işbirliğinin yararı görülmüştür. Cezaevlerinin reformu sürecinde, Komite'nin tavsiyeleri dikkate alınmıştır. Komite de bu konuda yapılan çalışmalarını tatmin edici bulunduğunu açıklamıştır. Saydamlık anlayışına uygun şekilde, Komite'nin ülkemize yaptığı ziyaretler sonrasında hazırladığı raporların gizliliğinin kaldırılarak yayınlanmasına izin verilmektedir. Böylece, yapılanlar ile eksik kalanlar kamuoyunun bilgisine sunulmakta, karar süreçlerine ilgili çevrelerin katılımının özendirilmesi amaçlanmaktadır.”

Avrupa Konseyi'nin insan hakları alanında önemli bir konu başlığı da insan klonlamasını yasaklayan ve bireyin tıbbi tedavi konusundaki haklarını tanımlayan Biyotıp Sözleşmesi'dir (Abbing, 1996: 201; Kıvılcım-Forsman, 2000: 96-97). Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin tavsiye kararı üzerine Avrupa Konseyi tarafından “Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi: İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi” başlığı altında 4 Nisan 1997 tarihinde imzaya açılmıştır (Dommel ve Alexander, 1997: 259; de Wachter, 1997). TBMM, 3 Aralık 2003 tarih, 5013 sayılı Kanun ile Sözleşme'nin onaylanmasını uygun bulmuş ve Türkiye sözleşmeyi 16 Mart 2004 tarihinde onaylamıştır. Türkiye sözleşme hükümlerini yerine getirmek üzere çaba içine girmiştir. Örneğin Sağlık Bakanlığı Eylül 2005 tarihinde yayınladığı bir genelge ile sadece araştırma amaçlı bile olsa insan embriyolarının üretilmesini yasaklamıştır (Katoğlu, 2006: 167).

Kuşkusuz Avrupa Konseyi, Türkiye'de adalet hizmetlerinin daha şeffaf, kurumsal ve uluslararası standartlara uygun bir biçimde işletilmesi konusunda önemli ilerlemelere aracılık etmiş, katkı sağlamıştır. Böylece 1990'lı yıllardan itibaren yoğunlaşan Türkiye'den AİHM'e yapılan bireysel başvurular, zaman zaman krizlere yol açsa da, pratikteki yansımaları itibarıyla bu kararların her biri dönemin hükümetleri tarafından dikkate alınmıştır. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komisyonu'nun doğrudan Türkiye'de insan hakları konusunda çeşitli raporlar hazırlanmış olması önemli bir yaptırım unsurudur. Ayrıca İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi çerçevesinde işletilen süreç de dikkate alındığında, Avrupa Konseyi'nin Türkiye üzerinde önemli bir baskı mekanizması oluşturduğu açıkça görülmektedir. Türkiye Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci kapsamında AİHM kararlarını esas alan çeşitli yasal, yönetsel ve yapısal reformlar içerisine girmiştir.

1.3. Bilgi Edinme Hakkı ve Kişisel Verilerin Korunması

Bilgi edinme hakkı, kamu yönetimlerinin şeffaflaşmasında, katılımcı demokrasi ve hesap verebilirlik ilkelerinin güçlenmesinde ve toplumun devlete olan güveninin artmasında önemli işlevlere sahiptir (Eken, 1996: 61; Demirel, 2015: 146). Bilgi edinme hakkı Avrupa Konseyi ülkeleri arasında ilk kez İsveç'te 1776 yılında anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Avrupa Konseyi, 1970'li yıllardan itibaren çeşitli tavsiye kararları ile bilgi edinme hakkını gündemine almıştır. Örneğin 28 Eylül 1977 tarih ve 77/31 sayılı Tavsiye Kararı ile üye devletlerden yönetsel işlemlerinin gerekçeli olması ve yönetsel işlemlere başvuru yollarının açıkça belirtilmesi gibi ilkeler talep edilmiştir. Avrupa Konseyi'nin 25 Kasım 1981 ve 21 Şubat 2002 tarihli kararları yönetsel belgelere erişim hakkını düzenlemiştir. Bu kararlarda kamu yönetiminde etkinlik, yozlaşmanın önüne geçilmesi, halk katılımını kolaylaştırılması, kamu yönetiminin meşruluğunun güçlendirilmesi gerekçeleri öne çıkarılmıştır (Kaya, 2005: 190; Şengül, 2014: 94-95).

Yönetsel belgelere erişimi düzenleyen bu kararlardan kısa bir süre sonra 9 Ekim 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Özellikle 2002 yılındaki Tavsiye Kararı'nın yansımaları ve revize edilmiş hali olan Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi ise 2009 yılında kabul edilmiştir. Bu sözleşme uluslararası düzeyde yönetsel verilere erişimi tanıyan ilk belge olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de 4982 sayılı Kanun ve 2010 yılındaki Anayasa değişiklikleri dikkate alındığında Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi ile Türk hukuk mevzuatının ve yönetsel işleyişinin önemli ölçüde uyumlu olduğu belirtilmektedir. Ayrıca 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe konulan 4982 sayılı Kanun'un Genel Gereğesi'nde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin bilgi edinme hakkını ve sınırlarını ifade eden 8. maddesine vurgu yapılmış olması da kayda değerdir.

Avrupa Konseyi'nin Türkiye açısından öne çıkan başlıklarından birisi de kişisel verilerin korunmasına ilişkindir. Nitekim Bilgi ve İletişim teknolojilerinin hızla yaygınlaşması, elektronik cihazların gündelik yaşamda daha fazla yer almaya başlaması, kişisel verilere ulaşma yollarının artması vb. etmenler, uzmanlar tarafından temel insan hakları arasında gösterilen kişisel verilerin korunması hakkının ulusal ve uluslararası boyutta güvence altına alınmasını gerekli kılmıştır. AK, ilk olarak 1960'lı yılların sonlarından itibaren özel yaşam ve kişisel verilerin korunması haklarını gündeme almaya başlamıştır. İlk kez 1968 yılında başlatılan bu süreçte 1973 ve 1974 yıllarında alınan kararlar oldukça önemli olmuştur. Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 1973 yılında "Özel Sektörde Elektronik Veri Bankaları Karşısında Bireylerin Özel Yaşamlarının Korunmasına İlişkin Karar" ile 1974 yılında "Kamu Sektöründe Elektronik Veri Bankaları Karşısında Bireylerin Özel Yaşamlarının Korunmasına İlişkin Karar"ı kabul etmiştir. Bu kararlar aynı zamanda 108 sayılı Sözleşme'nin de temelini oluşturmuştur (Atak, 2010: 92).

Konseyin kişisel verilerin korunmasına ilişkin sözleşmeleri Türk kamu yönetiminde yeni bir yönetsel yapının kurulmasını zorlayan en temel referans noktaları arasında yer almıştır. Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen 108 sayılı Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi bu bakımdan oldukça önemlidir. Sözleşme Türkiye tarafından onaylanmasına ve 1 Ekim 1985 tarihinde yürürlüğe girmesine karşın 30 Ocak 2016 tarihine kadar Türkiye, sözleşmeyi uygulamaya koymayan tek ülke pozisyonunda yer almıştır. Nitekim sözleşme, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile yürürlüğe konulmuştur. 6698 sayılı Kanun'un en önemli yönetsel yeniliği ise, Kişisel Verileri Koruma Kurulu'nun ihdas edilmesi olmuştur (Kutlu ve Kahraman, 2017: 57-59).

1.4. Kamu Yönetiminde Etik ve Yolsuzlukla Mücadele

1980'lerden sonra aralarında Avrupa Konseyi'nin de olduğu küresel düzeyde çalışma yapan birtakım kuruluşlar kamu yönetiminde belli etik ilkeler ve kurumlar oluşturma yoluna gitmişlerdir. Nitekim Konsey organlarından Bakanlar Komitesi'nce 1994 yılında kurulan "Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu" (Multidisciplinary Group on Corruption), 1999 yılında "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu" (Group of States Against Corruption-GRECO) olarak isim değiştirmiştir (Pieth, 1999: 9-10). Türkiye 1 Ocak 2004 tarihinde GRECO'ya üye olmuştur. GRECO nezdindeki Türk delegasyonu Adalet Bakanlığı temsilcisi başkanlığında Maliye ve İçişleri Bakanlıkları temsilcilerinden oluşmakta yalnızca Adalet Bakanlığı'nın temsilcisinin harcamaları GRECO tarafından karşılanmaktadır (Çağlar, 2007: 89).

GRECO'nun temel hedefleri arasında üye devletlerin yolsuzlukla mücadele kapasitelerini geliştirmek ve ilgili mekanizmalarını takip etmek yer almaktadır (de Sousa, 2010). Bununla birlikte Avrupa Konseyi 2000 yılında "Kamu Görevlileri için Model Etik Davranış Kodu" başlıklı bir strateji belgesi yayınlamış ve üye ülkelere tavsiye etmiştir. Bu belge özellikle kamu görevlilerine yönelik etik ilkelerin ve kuralların taraf ülkelere yaşama geçirilmesini hedeflemiştir. Bu hedefin takibi ise Avrupa Konseyi'nce GRECO'ya verilmiş ve Türkiye de süreç içerisinde Avrupa Konseyi'nin yolsuzlukla mücadeleye yönelik sözleşmelerini imzalamıştır (Eryılmaz, 2008: 7). GRECO dışındaki AK'ın yolsuzlukla mücadeledeki kurumsal araçları arasında Avrupa Konseyi Suç Sorunlarına Karşı Avrupa Komitesi'nin bir alt birimi olan MONYEVAl, 2001 yılından itibaren Avrupa Konseyi çatısı altında, ancak Avrupa Komisyonu (European Commission) ile işbirliği içerisinde yürütülen OCTOBUS Programı ve özellikle Güneydoğu Avrupa ülkelerinde kara para aklama ve organize suçlarla mücadele kapsamında oluşturulan PACO Programı yer almaktadır (Kayrak, 2006: 101-102).

Avrupa Konseyi'nin özellikle Türk kamu yönetimi açısından yolsuzlukla mücadeleye yönelik en önemli birimi GRECO'dur. Bu noktada GRECO, taraf olan her ülkeye en az üç uzmandan oluşan bir ekip gönderir ve taraf ülkenin ilgili yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonrasında taslak Değerlendirme Raporu üye ülkeye gönderilir, alınan yanıtlar sonrasında Değerlendirme Raporu'nun son hali hazırlanır (Börzel ve Pamuk, 2011: 90). Değerlendirme Raporu'nda yer alan tavsiyeler bir Durum Raporu olarak GRECO'ya gönderilir. GRECO'nun Durum Raporu'ndaki eksiklikleri ortaya koyan Uygunluk Raporu hazırlanır. Kural olarak Değerlendirme Raporu ve Uygunluk Raporu gizlidir ancak GRECO gerekli gördüğü hallerde raporların bir özetini kamuoyuna sunabilir. GRECO'nun tavsiyelerine uyulmaması durumunda Konsey Başkanı, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'nden ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığı'na gönderilmesini talep eder (Özbaran, 2003: 20-21). GRECO'nun ülke değerlendirme raporları, ilgili ülkenin yolsuzlukla mücadele kapasitesinin değerlendirilmesinde Avrupa Birliği tarafından da referans alınmaktadır (Steves and Rouso, 2003: 37; Güner, 2010: 38).

Avrupa Konseyi yolsuzlukla mücadele alanında etkin bir uluslararası işbirliğine önem vermiştir. Bununla birlikte ceza hukuku ve özel hukuk alanında Avrupa Konseyi standartlar belirlemekte, bu standartları izleyen birimler kurulmakta ve yolsuzlukla mücadelenin teknik kapasitesini geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu bağlamda Avrupa Konseyi tarafından 27 Ocak 1999 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye tarafından 27 Eylül 2001 tarihinde Strasbourg'ta imzalanan "Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi", TBMM'de 5065 sayılı Kanun ile 14 Ocak 2004 tarihinde kabul edilmiştir. Ardından Avrupa Konseyi'nce 4 Kasım 1999 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye tarafından 27 Eylül 2001 tarihinde imzalanan "Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi", TBMM'de 4852 sayılı Kanun ile 17 Nisan 2003 tarihinde kabul edilmiştir (Karakas ve Çak, 2007: 93). Böylece Türkiye, Avrupa Konseyi'nce özellikle kamu personel yönetimini de ilgilendiren sözleşmelere taraf olmuş ve ilgili yükümlülükleri yerine getirme gayreti içerisine girmiştir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 11 Mayıs 2000 tarihinde kabul edilen kamu görevlilerine yönelik etik ilkeler konusundaki tavsiye kararı ve Avrupa Konseyi'nin diğer ilgili sözleşme ve raporlarının da etkisiyle Türkiye'de 5176 sayılı Kanun bu yönde atılmış ilk adım olarak değerlendirilmektedir (Baykaler, 2006: 36). Kuşkusuz Avrupa Birliği'nin 2002, 2003 ve 2004 yıllarındaki İlerleme Raporları'nda da etik konusu önemli bir vurgu olarak görülmektedir. Bu açıdan AK'ın ve AB'nin büyük ölçüde etkisi ve tazyiki ile Türk kamu yönetiminde etik

altyapısının oluşturulması ve kamu personelinin uymaları gereken etik davranış kuralları, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yürürlüğe girmiştir. Ancak 5176 sayılı Kanun etik davranış ilkelerine ilişkin hükümler içermemekte, yalnızca sistemi yönetecek mekanizmayı kurmuş ve ilkeleri belirleme işini ise yönetmeliğe bırakmıştır (Ayman-Güler, 2013: 297). Nitekim 13 Nisan 2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik, etik sistemin tüm boyutlarını ortaya koymuştur.

1.5. Siber Güvenlik

Avrupa açısından siber güvenlik alanının inşası ABD ve Rusya’nın tarihsel tecrübeleri ve kazanımları dikkate alındığında (Kutlu vd., 2019a) daha geç bir politika işletim sürecine tekabül etmekle birlikte Avrupa Konseyi, bu konuda önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Siber Suç Konvansiyonu, siber suçlara yönelik politikalarda uluslararası işbirliğinin yasal zeminini hedeflemeye çalışmıştır. Avrupa’da siber alandaki etkili bir yasal mevzuat eksikliğinin sonucu olarak ortaya çıkan Konvansiyon, 23 Kasım 2001 tarihinde imzaya açılmış ve sözleşmeyi imzalayan ülkeler arasında Konsey’e üye olmayan ABD, Güney Afrika, Japonya ve Kanada gibi ülkeler de yer almıştır. 1 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe giren Konvansiyon, Türkiye’de Adalet Bakanlığı ile ilgili aktörlerle gerçekleştirilen seminer ve çalıştaylarla altyapı çalışmaları yürütse de Türkiye tarafından ancak 10 Kasım 2010 tarihinde Strasbourg’ta imzalanabilmiştir. Bununla birlikte 2012 yılında Konvansiyon ile ilgili TBMM Dışişleri Komisyonu Raporu ile başlayan sürecin ardından ilgili yasal mevzuat 6533 sayılı ve “Sanal Ortamda İşlenen Suçlar Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” başlığı ile 2 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye’nin Strasbourg’ta dönemin dışişleri bakanı tarafından imzalamasıyla resmen taraf olduğu sözleşmeden önce 27 Ekim 2010 tarihinde devletin tüm kurumları düzeyinde siber güvenlik alanı Milli Güvenlik Kurulu’nda tartışılmıştır (Kutlu vd., 2019b: 6). Bu sürecin bir parçası olarak Konvansiyon’un imzalandığı görülmektedir. Hem internet ve bağlantısı cihazlarla ilgili suçlar hakkında ilk uluslararası sözleşme olması hem de Türkiye’nin siber güvenlik alanında taraf olduğu ilk uluslararası sözleşme olması hasebiyle Siber Suç Konvansiyonu, Türkiye’deki siber güvenlik alanındaki yönetsel yapıların ihdas edilmesi ve geliştirilmesi süreçlerinde önemli bir etkili faktör olmuştur. Bu yönden, ilgili alandaki kamu politikası karar alıcılarını ve siyasileri teşvik ederek ilgili çalışma ve programların yaşama geçirilmeye başlandığını ifade etmek mümkündür. Türkiye’nin e-devlet girişimlerini Avrupa Birliği’nin teşviki ile geliştirmesine yönelik adımlarına koşut olarak (Örselli ve Kahraman, 2016: 179) aynı dönemlerde Avrupa Konseyi’nin de Türkiye için siber güvenlik alanındaki politikaların gelişiminde öncü ve teşvik edici bir rol aldığı açıkça belirtmekte yarar bulunmaktadır.

1.6. Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık

Konsey açısından ombudsmanlık konusu resmi açıdan ilk kez 29 Haziran 1975 tarihinde üye devletlerce kabul edilen, Parlamenterler Asamblesi’nin 457 sayılı Tavsiye Kararı ile üye devletlerde yönetsel düzeyde ombudsman kurumunun yaşama geçirilmesi hedefi ile gündeme gelmiştir (Reif, 2004: 90). Bu karardan sonra Bakanlar Komitesi’nin pek çok tavsiye kararı aldığı görülmüştür. Örneğin 1998 yılındaki Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı’nda ombudsmanlığın, parlamenter denetim fonksiyonu üzerinde güçlendirici etkisine vurgu yapılırken; Parlamenterler Asamblesi’nin 2003 yılındaki 1615/1 sayılı Tavsiye Kararı’nda ise, insan hakları ve hukuk devleti ilkelerinin benimsenmesi ve her düzeyde yönetimin denetimi ve hesap verebilirliği hedefleri öne çıkarılmıştır (Baykal, 2013: 107-108). Bununla birlikte, Avrupa Konseyi tarafından 1 Temmuz 2002 tarihinde yürürlüğe konulan 173 sayılı Yolsuzluk Üzerine Ceza Yasası Sözleşmesi’nde (Criminal Law Convention on Corruption), kamu yönetiminde yolsuzluğa karşı kamu denetçiliği kurumunun ihdas edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Fendoğlu, 2010: 7).

Avrupa Birliği’nin ombudsmanlık konusunu 1990’lı yıllardan itibaren gündeme getirmeye başladığı düşünüldüğünde Türkiye açısından ombudsmanlık konusunun ilk defa Avrupa Konseyi’nin ilgili tavsiye kararları üzerinden gündeme gelmeye başladığı görülmektedir. Kamu yönetiminde önemli bir denetim mekanizması olarak öngörülen ombudsmanlık kurumunun oluşturulması, hem Avrupa Konseyi’nin ilgili tavsiye kararları ve sözleşmelerinde yer alması ve hem de Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyelik süreci çerçevesinde 29 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu yürürlüğe girebilmiştir. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde biri baş denetçi olmak üzere beş denetçiden oluşan ulusal düzeyde Kamu Denetçiliği Kurumu yeni bir yönetsel yapı olarak Türk kamu yönetimi içerisindeki yerini almıştır (Kutlu vd., 2018: 30; Kutlu vd., 2019: 132-133). Kamu Denetçiliği Kurumunun, her geçen gün etkinlik alanını genişlettiği ve kurumsallaşma yönünde geliştirdiği ifade edilebilir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’nin kurucu üyeleri arasında yer aldığı Avrupa Konseyi, son 60 yıla damgasını vuran AB üyelik sürecinin önemli kilometre taşlarından biri olarak yer almaktadır. İki örgüt ayrı kurumsal yapılarına ve süreçlerine rağmen özellikle demokratikleşme, insan hakları, yerleşme gibi alanlarda ciddi bir işbölümü ve işbirliği yaklaşımı sergilemektedirler. Türkiye’nin AB ve AK ilişkilerini bu gözle değerlendirmekte yarar görülmektedir. Türkiye çoğu zaman AB ile muhatap olmadan AK ilişkilerini yönetmekte, yönlendirmekte ve sonuçta AB nezdinde itibar artışına yol açmaktadır.

Uluslararası bir kuruluş olan Avrupa Konseyi, üye devletler üzerinde siyasal, ekonomik ve yönetsel olmak üzere çeşitli etkilerde bulunmuştur ve bulunmaya devam etmektedir. Tanzimatla beraber yönünü Batıya çeviren Türkiye’nin yönetsel ve siyasal anlamda şekillenmesinde kuşkusuz Avrupa Konseyinin rolü oldukça fazla olmuştur. Konsey özellikle son 15-20 yıllık dönemde Türk kamu yönetiminin yeniden

düzenlenmesinde ve çeşitli hizmet alanlarında yapısal, yasal ve yönetsel değişim süreçlerinde önemli bir baskı unsuru ve referans kaynağı olmuştur. Bu etkiyi gerek yasal düzenlemelerin gerekçe bölümlerinde gerekse politika yapıcılarının beyanlarında açıkça görülmektedir.

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde en önemli boyutlardan biri yerel yönetimlere ilişkin olanıdır. Avrupa'da çok daha erken dönemlerde başlayan ve Türkiye'de 2000'li yıllarda belirginleşen yerel yönetimlerde demokrasi, katılımcılık, özerklik vb. değerlerin benimsenmesine yönelik çeşitli çabalar Türk devlet sistemini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu noktada uluslararası kuruluşlar içinde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde en önemli baskı aktörlerinden birisi Avrupa Konseyi olmuştur. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere ilişkin son yasal düzenlemelerin temel gerekçeleri arasında yer almıştır. Böylece yerel yönetimler Özerklik Şartı'nda sıralanan ilkeler çerçevesinde Türk yerel yönetim anlayışı yeniden şekillenmeye başlamıştır.

Türk yerel yönetim yapı ve işleyişini reform süreci beş yıllık kalkınma planlarında zikredilmiş, AYYÖŞ hedefleri esas alınarak şekillendirilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yollarını azaltması, yerel hizmetlerde özelleştirme uygulamalarının artması, katılımcı demokrasiye uygun mekanizmaların kurulması, yerel yönetimlerde özerk yerel yönetim anlayışının hayata geçirilmesi vb. çeşitli çabalar içerisine girilmiştir.

Şu açık bir şekilde iddia edilebilir ki, Özerklik Şartında çekince konularak kabul edilen bazı hususlarda, Şart'ın gerektirdiği koşullar fiili olarak yerine getirilmiş, çekinceler geçersiz hale gelmiş olmasına rağmen, teoride çekinceler halen devam etmektedir. Böylece yerel yönetim reformları ile birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na önemli ölçüde uyum sağlandığı görülmektedir. Bununla birlikte Özerklik Şartı'ndaki diğer eksikliklerin tamamlanabilmesi için özellikle yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile idari vesayet derecesi ve mali özerklik alanlarında atılması gereken adımlar bulunmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin Türk kamu yönetimini ilgilendiren konu başlıklarından birisi de insan hakları alanına ilişkin çeşitli sözleşme ve tavsiye kararları olmuştur. Bu sözleşmelerden en önemlisi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmuştur. Böylece Türkiye'den kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaşlar veya devlet-dışı kuruluşlar arasındaki sorunlar, ulusal yargı yolları tüketildikten sonra Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne taşınmaya başlamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, yalnızca tazminat gibi önemli bir etki aracı ile Türkiye üzerinde bir baskı aktörü olmuştur. Süreç içerisinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne taşınan çeşitli davaların, Türk hükümetlerinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının etkisiyle yönetsel yapısı ve işleyişinde yeni düzenlemelere başvurmasına neden olduğu görülmüştür.

Avrupa Konseyi, Türkiye'de adalet hizmetlerinin daha şeffaf, kurumsal ve uluslararası standartlara uygun bir biçimde işletilmesi konusunda önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Adalet hizmetlerinin etkin bir biçimde işleyişi kuşkusuz önemli olmakla birlikte Avrupa Konseyi'nin temel insan haklarının korunmasına yönelik çeşitli sözleşmelerinden ikincisi de İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi olmuştur. Bu sözleşme çerçevesinde oluşturulan Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi, Türkiye'de özellikle yargı alanındaki hizmetlerle ilgili sorunlar konusunda etkili olmuştur. Nitekim Dışişleri Bakanlığı'nın ilgili raporlarında da bu komitenin cezaevi reformlarının temel baskı kaynağı olarak değerlendirilmiştir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcılık, demokratiklik vb. ilkelerin güçlenmesinde ve vatandaşların devlet kurumlarına güvenlerinin artmasında bilgi edinme hakkı, yolsuzlukla mücadele ve ombudsmanlık kurumlarının ihdası oldukça önemlidir. Anılan kurumsal yapıların tesisinde ve işleyiş süreçlerinde sürekli olarak Avrupa Konseyi vurgusu yapılmış, ülkenin uluslararası taahhütleri yanı sıra bu kurumun adı açıkça zikredilmiştir.

Tüm bu örnekler, Türk kamu yönetimi açısından Avrupa Konseyi'nin çeşitli kamusal hizmet alanlarında yönetsel ve yapısal reform süreçlerinin bir parçası olduğunu açık bir şekilde göstermektedir. Nihayetinde Türkiye'de özellikle yerel yönetimler, yönetsel belgelere erişim, kamu personeline etik ilkeler, kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele ve kamu denetçiliği başlıklarında en önemli baskı aktörlerinin başında Avrupa Konseyi gelmiştir. Ancak, son dönem aktörlerinin bu yöndeki kararlılık ve çabalarını da yabana atmak gerekmektedir. Egemen ulus devletler izin verdiği ve uygun gördüğü oranda uluslararası kuruluşlara egemenlik devri anlamına gelebilecek ya da etki alanına girdiğini hissettirecek adımlar atarlarsa, etki belirgin hale gelebilir. Bu nedenle Türkiye'de son dönem hükümetlerinin Avrupa Konseyine pozitif bakış açıları ile uyumlu politikalar geliştirmeleri ülkenin genel siyasal sisteminin şekillenmesi açısından da ayrıca değer arz edebilecektir.

KAYNAKÇA

- Abbing, R. (1996). Human Rights and Medicine A Council of Europe Convention. *European Journal of Health Law*, (3), 201-205.
- Akgün, B. (2006). AK: Avrupa Konseyi. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye*. Ed. Ş. H. Çalış, B. Akgün ve Ö. Kutlu, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 259-279.
- Alger, C. (2010). Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments. *Global Governance*, (16), 59-79.
- Apan, A. (2004). Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz. *Hukuk ve Adalet Dergisi*, (2), 212-222.
- Atak, S. (2010). Avrupa Konseyi'nin Kişisel Veriler Açısından Sağladığı Temel Güvenceler. *TBB Dergisi*, (87), 90-120.
- Aykaç, B. (2003). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları. *Kamu Yönetimi Seçme Yazılar*, Ed. B. Aykaç ve H. Kavruk, 1. Baskı, Ankara: Hazar Reklam Matbaacılık, 5-20.
- Ayman-Güler, B. (2013). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Baykal, S. (2013). *Avrupa Birliği'nde Ombudsman Kurumu: Siyasal Bütünlük ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Baykaler, G. (2006). Kamu Görevlilerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri. *Türk İdare Dergisi*, (453), 35-45.
- Bayrakçı, E. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye’de Kalkınma Planlarında Belediye Hizmetlerine Yüklenen Sorun Alanlarının ve Politika Hedeflerinin İncelenmesi. *Güncel Kent Sorunları Üzerine Seçme Yazılar*, Ed. İ. B. Kanlı, 1. Baskı, Ankara: Ekin Yayınevi, 1-27.
- Bezi, B. ve Coşkun, B. (2007). Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (3), 5-27.
- Bilir, F. (2006). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Yapısı ve 14 Nolu Protokol. *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55 (1), 135-156.
- Börzel, T. A. ve Pamuk, Y. (2011). Pathologies of Europeanization Fighting Corruption in the Southern Caucasus. *Journal of West European Politics*, 35 (1), 79-97.
- Churchill, W. S. (1994). The Tragedy of Europe. *The European Union*. Eds. B. F. Nelsen and A. Stubb, London: Palgrave.
- Coşkun, B. ve Eşki, Ş. (2013). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Ek Protokol Bağlamında Türkiye’deki Yerel Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*. Ed. Y. Bulut., vd., Ankara: Pegem Akademi, 112-120.
- Council of Europe (CoE) (2020). Complete list of the Council of Europe’s treaties. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> on 29.05.2020.
- Çağlar, A. A. (2007). *Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği ve Örgütler*. AÜ SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Demirel, D. (2015). Yasal Çerçeve ve Bilgi Edinme Hakkı: Kanada ve Türkiye Örneği. *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 6 (11), 145-162.
- De Sousa, L. (2010). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, 53 (1), 5-22.
- De Wachter, M. (1997). The European Convention on Bioethics. *The Hastings Center Report*, 27 (1), 13-23.
- Dinan, D. (2014). *Europe Recast: A History of European Union*. Second Edition, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Doğan, B. ve Seven, H. (2003). İnsan Hakları Sorunu Olarak İşkence: Tanım, Tarihçe, Ulusal-Uluslararası Sistematik. *Türk İdare Dergisi*, (438), 117-128.
- Dommel, F. W. and Alexander, D. (1997). The Convention on Human Rights and Biomedicine of the Council of Europe. *Kennedy Institute of Ethics Journal*, 7 (3), 259-276.
- Eken, M. (1996). Bilgi Edinme Hakkı. *İnsan Hakları Yıllığı*, (17-18), 61-75.
- Elban, H. K. (2008). Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İlişkileri. *TBB Dergisi*, (77), 167-190.
- Erbay, Y. ve Keleş, R. (2013). Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 22 (1), 23-39.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, (459), 1-12.
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Ankara: SDE Analiz.
- Göküş, M. (2011). *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Güner, N. E. (2010). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi*. DEÜ SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Hasgüler, M. ve Uludağ, M. B. (2004). *Devletlerarası ve Hükümetler-Dışı Uluslararası Örgütler*. 1. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları.
- Karakaş, M. ve Çak, M. (2007). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü. *Maliye Dergisi*, (153), 74-101.
- Karakılıç, Y. ve Özcan, A. (2005). Yerellik (Sübzidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14 (4), 5-30.
- Katoğlu, T. (2006). Türk Hukukunun Bir Parçası Olarak Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi. *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55 (1), 157-193.
- Kaya, C. (2005). Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı REC (2002) 2. *TBB Dergisi*, (58), 189-194.
- Kayrak, M. (2006). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler. *Sosyoekonomi*, (2), 85-108.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4 (1), 3-14.
- Keleş, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4 (6), 3-19.
- Keleş, R. ve Erbay, Y. (1999). Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 8 (4), 3-29.
- Kıvılcım-Forsman, Z. (2000). Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi. *İnsan Hakları Yıllığı*, (21-22), 95-107.
- Kleinsorge, T. E. J. (2010). *Council of Europe*. The Netherlands: Kluwer Law International.
- Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Kutlu, Ö. ve Kahraman, S. (2017). Türkiye’de Kişisel Verilerin Korunması Politikasının Analizi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5 (4), 45-62.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz. *Akademik Ombudsman*, 4 (8), 15-38.
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. ve Dinçer, S. (2019a). Teknoloji Güvenliği ve Dijital Dönüşüm Kapsamında ABD, Rusya ve Türkiye’de Siber Güvenlik Politikaları. *Kamu Güvenliği Politikaları: Yerelden Küreselse*. Ed. H. Acar, 1. Baskı, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 169-200.
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. ve Dinçer, S. (2019b). Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Analizi. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, Özel Sayı, 1-14.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2019). Kamu Yönetiminde Denetim, Ombudsmanlık ve E-Yönetişim. *E-Yönetişim: Kavramsal/Kuramsal Çerçeve, Ülke İncelemeleri ve Türkiye’ye Yansımaları*. Ed. B. Parlak ve K. C. Doğan, 1. Baskı, Bursa: Beta Yayınları, 115-148.
- Küçük, H. ve Alan, Ç. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*. Ed. M. Güler ve A. M. Turan, Cilt. 2, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 25-43.
- Mengi, A. ve Algan, N. (2003). *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği*. 1. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Öner, Ş. (2002). Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması. *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ed. B. Parlak ve H. Özgür, 121-135.
- Örselli, E. ve Kahraman, S. (2016). E-Devlet Projeleri Bağlamında Say-2000i Projesi. *Teoriden Uygulamaya E-Devlet*. Ed. A. Şahin ve E. Örselli, 2. Baskı, Konya: Atlas Akademi, 175-192.

- Özbaran, M. H. (2003). Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler. *Sayıştay Dergisi*, (50-51), 17-34.
- Özbek, M. (2006). Avrupa Konseyince Adalet Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması İçin Öngörülen Tedbirler. *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55 (1), 207-292.
- Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (3), 25-43.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Parlak, B. (2002). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri. *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ed. B. Parlak ve H. Özgür, Bursa: Alfa Yayınları, 39-72.
- Pektaş, E. K. ve Akın, F. (2010). Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak “Katılım Hakkı” ve Türkiye. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 12 (2), 23-49.
- Pieth, M. (1999). International Efforts to Combat Corruption. *9th International Anti-Corruption Conference (IACC)*, 10-15 October, Durban, South Africa, 1-18.
- Reif, L. C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Danvers: Springer.
- Schwarz, N. (2010). Urban form Revisited: Selecting Indicators for Characterising European Cities. *Landscape and Urban Planning*, 96 (1), 29-47.
- Sobacı, M. Z. (2015). *Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumu: Özerklik Mitt*. SETA Analiz, Sayı. 120, İstanbul: Turkuvaz Yayıncılık.
- Steves, F. and Rousso, A. (2003). Anti-Corruption Programmes in Post-Communist Transition Countries and Changes in the Business Environment, 1999-2002. Working Paper, No. 85, London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Şengül, R. (2014). Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı. *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (3), 91-110.
- Tamer, M. (2016). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye. *International Journal of Academic Value Studies*, 2 (3), 133-144.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*. 9. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Üskül, Z. (1995). “Subsidiarite” İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları. *Yeni Türkiye*, (4), 22-26.
- Yalçın, E. ve Aslan, S. (2017). “Konut Hakkı ve Konut Sektörüne 2013-2016 Dönemi Konya Özelinde Bakış”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (38), 95-111.
- Yeter, E. (1997). Avrupa Konseyi XI. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı Notları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6 (1), 45-52.
<https://www.coe.int/en/web/cpt/states>, (28.02.2019).
<http://www.mfa.gov.tr/insan-haklari-ve-avrupa-konseyi.tr.mfa>, (28.02.2019).