

**T.C.**  
**İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI**  
**PERSPEKTİFİNDEN 1982 FRANSA REFORM YASASININ TÜRKİYE**  
**UYGULAMALARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**ABDULKERİM MENTEŞOĞLU**

**Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı**  
**Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Programı**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU**

**Temmuz 2019**

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI  
PERSPEKTİFİNDEN 1982 FRANSA REFORM YASASININ TÜRKİYE  
UYGULAMALARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
ABDULKERİM MENTEŞOĞLU  
Y1112.060048

Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU

Temmuz 2019

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ ONAY FORMU

Enstitümüz Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı Y1112.060048 numaralı öğrencisi Abdulkerim MENTEŞOĞLU'nun "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Perspektifinden 1982 Fransa Reform Yasasının Türkiye Uygulamaları ile Karşılaştırılması" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 19.06.2019 tarih ve 2019/14 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Tezli Yüksek Lisans tezi 10.07.2019 tarihinde kabul edilmiştir.

	<u>Unvan</u>	<u>Adı Soyadı</u>	<u>Üniversite</u>	<u>İmza</u>
<b>ASIL ÜYELER</b>				
Danışman	Prof. Dr.	Ercan EYÜBOĞLU	İstanbul Aydın Üniversitesi	
1. Üye	Prof. Dr.	Uğur TEKİN	İstanbul Aydın Üniversitesi	
2. Üye	Doç. Dr.	Ateş USLU	İstanbul Üniversitesi	
<b>YEDEK ÜYELER</b>				
1. Üye	Prof. Dr.	Hatice Deniz YÜKSEKER	İstanbul Aydın Üniversitesi	
2. Üye	Doç. Dr.	Armağan GÖZKAMAN	Beykent Üniversitesi	

ONAY

Prof. Dr. Ragıp Kutay KARACA  
Enstitü Müdürü

## **YEMİN METNİ**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Perspektifinden 1982 Fransa Reform Yasasının Türkiye Uygulamaları İle Karşılaştırılması” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (08/07/2019)

**Abdulkerim MENTEŞOĞLU**

*Muhterem Babama*

*ve*

*Sevgili Eşim ile Çocuklarıma,*

*Ayrıca,*

*Bu önemli çalışmada; yoğun eğitim öğretim faaliyetleri arasında zamanını ayırarak şahsıma her zaman destek olan, her daim yardımlarını aldığım danışmanım Prof. Dr.*

*Ercan EYÜBOĞLU'na*

*sonsuz sevgilerimi ve şükranlarımı iletmeyi bir borç bilirim.*

## ÖNSÖZ

Kamu yönetiminin temel amacı, halka kamusal hizmetleri ekonomik, hızlı ve etkin bir şekilde sunmaktır. Bu gayeyi geliştirmek için ilk çağlardan günümüze kadar insanlık, yönetim modelleri konusunda bir arayış içerisinde olmuştur. İnsanların değişen ihtiyaçları, sosyal ve ekonomik dinamikler değişmeyi ve gelişmeyi kaçınılmaz kılmıştır. Nüfus artışı, kaynakların sınırlı olması, kent nüfusundaki hızlı ve dengesiz artış kamu yönetiminde yeni arayışları kaçınılmaz kılmaktadır. Yönetim sistemleri ve organlarının teşkilatlanma yapıları, değişen - gelişen ve ihtiyaçlara göre kendilerini uyarılma zorunluluğu hissetmektedir.

Türkiye'nin yönetsel gerçeğinde Fransa'nın özel ve özgün bir yeri vardır. Avantaj ve dezavantajları ile model olarak benimsediğimiz Fransız yönetiminin Türk Kamu yönetimi üzerinde belli bir ağırlığı ve etkisi var. Yönetimin yapılanmasında ve işleyişinde yaşanan bu etki, yönetimde yapılacak düzenlemeler ile kendini göstermiştir. Bunun sonucunda 1982 de başlayan yerelleşme eğilimi Türkiye'deki yerel yönetimlerin mevzuat çalışmalarında etkileyici olmuştur.

Bu çalışmada, Fransa'nın idari ve siyasi yapısı yanında 1982 yılından başlayarak merkezi yönetim yetkilerinin önemli bir kısmının yerel yönetimlere devri, bölge yönetimlerinin kurulması ve AB mevzuatı ile Avrupa Konseyinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Fransa yerel yönetim yapısına etkileri ve Fransa gibi üniter ve merkezi bir devlet olan Türkiye yerel yönetim yapısı inceleme konusu yapılacaktır. Bu çalışmanın temel amacı üniter ve merkezîyetçi devletin yapısı korunarak da özerk yerel yönetimlerin hayata geçirilebileceğini vurgulamaktır. Dünyadaki genel eğilim merkezî anlayışın terk edilerek yerel yönetim yetkilerinin güçlendirilmesidir. Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletlerin uluslararası belge ve metinlerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündedir. Demokrasi ile iyi yönetim, yönetişim ve yerel yönetimler arasında yadsınamaz bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu tezi vefakâr ve cefakâr olan muhterem babama ithaf ediyorum. Ayrıca, bu önemli çalışmada; yoğun eğitim öğretim faaliyetleri arasında zamanını ayırarak şahsıma her zaman destek olan danışmanım Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU'na ve her daim yardımlarını aldığım sevgili aileme teşekkürü bir borç bilirim.

**Temmuz 2019**

**Abdulkerim MENTEŞOĞLU**

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
<b>ÖNSÖZ</b> .....	<b>v</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>vi</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>ÇİZELGE LİSTESİ</b> .....	<b>ix</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>x</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xi</b>
<b>1. GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>2. YEREL YÖNETİMLERDE KAVRAMSAL ÇERÇEVE</b> .....	<b>7</b>
2. 1. Kamu Yönetimi Kavramı .....	7
2. 2. Merkezi Yönetim .....	8
2. 3. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimler .....	10
2. 4. Âdem-i Merkeziyetçilik .....	15
2. 5. Federalizm.....	16
2. 6. Yerel Yönetimin İlkeleri .....	17
2. 6. 1. Katılım İlkesi.....	17
2. 6. 2. Demokratiklik İlkesi .....	18
2. 6. 3. Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi .....	19
2. 6. 4. Yerel Yönetimlerin Özerkliği İlkesi.....	20
2. 6. 4. 1. Mali Özerklik .....	20
2. 6. 4. 2. İdari Özerklik .....	21
2. 7. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim İlişkileri Bağlamında İdarenin Bütünlüğü, Hiyerarşik İlişki, İdari Vesayet ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği .....	22
<b>3. FRANSANIN SİYASİ TARİHİ VE KAMU YÖNETİMİ</b> .....	<b>25</b>
3. 1. Devlet Kuramına Genel Bakış .....	25
3. 1. 1. Antik Yunan Şehir Devletleri.....	26
3. 1. 2. Ortaçağ Feodal Sistem Yapısı .....	28
3. 1. 3. Egemen İktidar ve Ulus Devletler.....	30
3. 1. 3. 1. Aydınlanma Dönemi .....	32
3. 1. 3. 2. Laiklik ve Sekülerleşme .....	34
3. 1. 3. 3. Sanayileşme ve Kentleşme, Demokrasi ve Oy Hakkı.....	36
3. 2. Fransa'da Cumhuriyetler Dönemi.....	38
3. 2. 1. I. Cumhuriyet Dönemi .....	39
3. 2. 2. II. Cumhuriyet Dönemi .....	39
3. 2. 3. III. Cumhuriyet Dönemi .....	40
3. 2. 4. IV. Cumhuriyet Dönemi.....	41
3. 2. 5. V. Cumhuriyet Dönemi.....	41
<b>4. FRANSA'NIN SİYASİ VE İDARİ YAPISI</b> .....	<b>43</b>
4. 1. Reform Sürecinde Yasal Değişiklikler.....	44
4. 2. Reform Sürecinde Anayasal Değişiklikler.....	50
4. 3. Merkezi Yönetim ve Taşra Teşkilat .....	53
4. 4. Belediye, İl ve Bölge Bazında Reformalar .....	53

4. 5. Anakent Belediyeleri.....	58
4. 6. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri .....	58
4. 7. AB'nin Fransa Yerel Yönetim Yapısına Etkileri .....	59
4. 7. 1. Bölge Yönetimleri, Maastricht Anlaşması ve Tek Avrupa.....	60
4. 8. Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimlere Etkileri ve Yerellik.....	65
4. 8. 1. A.Y.Y.Ö.Ş. ile Yapılan Değişiklikler .....	68
4. 9. Birleşmiş Milletlerin Teşkilatının Yerel Yönetimlere Etkiler .....	74
4. 9. 1. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hedefi.....	75
<b>5. FRANSA'DAKİ YEREL YÖNETİMLERİN TÜRK YEREL YÖNETİM YAPISI İLE KARŞILAŞTIRMASI .....</b>	<b>79</b>
5. 1. Fransa ve Türkiye Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki Farklılıklar.....	84
5. 2. Türkiye'nin Yerel Yönetim Mevzuat Çalışmaları ve Yenilikler .....	90
5. 2. 1. Kamu Yönetiminin Temel Kanunu .....	94
5. 2. 2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu .....	96
5. 2. 3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu .....	98
5. 2. 4. 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu.....	100
5. 2. 5. 5747 Sayılı Büyükşehir Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun .....	100
5. 2. 6. Merkezileşme Eğilimi: 644-648 sayılı KHK'lar.....	103
5. 2. 7. Belediyelere Kayyım Atanması ve İstifa Eden Belediye Başkanlarının Hukuki Durumu ve Temsil Sorunu .....	104
<b>SONUÇ.....</b>	<b>110</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>118</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>122</b>



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AK</b>	: Avrupa Konseyi
<b>AYYÖŞ</b>	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
<b>AYM</b>	: Anayasa Mahkemesi
<b>V.B.</b>	: Ve Benzeri
<b>M</b>	: Madde
<b>ÖRN.</b>	: Örnek
<b>PLM</b>	: Paris Lyon Marsilya
<b>SEVEN</b>	: Süratli Etkili Verimli Ekonomik Nitelikli
<b>YÖK</b>	: Yüksek Öğretim Kurulu
<b>GAP</b>	: Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>ÜAK</b>	: Üniversitelerarası Kurul
<b>TBB</b>	: Türkiye Barolar Birliği
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TESEV</b>	: Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etütler Vakfı
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayicileri Ve İş Adamları Derneği

## **ÇİZELGE LİSTESİ**

<b>Çizelge 3.1:</b> Fransa'nın Siyasi Dönemleri .....	42
---	----

# AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI PERSPEKTİFİNDEN 1982 FRANSA REFORM YASASININ TÜRKİYE UYGULAMALARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

## ÖZET

Kamu yönetiminin temel amacı, halka kamusal hizmetleri ekonomik, hızlı ve etkin bir şekilde sunmaktır. Bu gayeyi geliştirmek için ilk çağlardan günümüze kadar insanlık, yönetim modelleri konusunda bir arayış içerisinde olmuştur. İnsanların değişen ihtiyaçları, sosyal ve ekonomik dinamikler değişmeyi ve gelişmeyi kaçınılmaz kılmıştır. Nüfus artışı, kaynakların sınırlı olması, kent nüfusundaki hızlı ve dengesiz artış kamu yönetiminde yeni arayışları kaçınılmaz kılmaktadır. Yönetim sistemleri ve organlarının teşkilatlanma yapıları, değişen - gelişen ve ihtiyaçlara göre kendilerini uyarlama zorunluluğu hissetmektedir.

Türkiye'nin yönetsel gerçeğinde Fransa'nın özel ve özgün bir yeri vardır. Avantaj ve dezavantajları ile model olarak benimsediğimiz Fransız yönetiminin Türk Kamu yönetimi üzerinde belli bir ağırlığı ve etkisi var. Yönetimin yapılanmasında ve işleyişinde yaşanan bu etki, yönetimde yapılacak düzenlemeler ile kendini göstermiştir. Bunun sonucunda 1982 de başlayan yerelleşme eğilimi Türkiye'deki yerel yönetimlerin mevzuat çalışmalarında etkileyici olmuştur.

Bu çalışmada, Fransa'nın idari ve siyasi yapısı yanında 1982 yılından başlayarak merkezi yönetim yetkilerinin önemli bir kısmının yerel yönetimlere devri, bölge yönetimlerinin kurulması ve AB mevzuatı ile Avrupa Konseyinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Fransa yerel yönetim yapısına etkileri ve Fransa gibi üniter ve merkezi bir devlet olan Türkiye yerel yönetim yapısı inceleme konusu yapılacaktır. Bu çalışmanın temel amacı üniter ve merkezîyetçi devletin yapısı korunarak da özerk yerel yönetimlerin hayata geçirilebileceğini vurgulamaktır. Dünyadaki genel eğilim merkezci anlayışın terk edilerek yerel yönetim yetkilerinin güçlendirilmesidir. Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletlerin uluslararası belge ve metinlerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündedir. Demokrasi ile iyi yönetim, yönetişim ve yerel yönetimler arasında yadsınamaz bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Yerel Yönetimler, Özerklik, Fransa, Türkiye, Avrupa*

# **THE COMPARISON OF THE 1982 LAW IN FRANCE WITH THE IMPLEMENTATIONS IN TURKEY FROM THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF GOVERNMENT**

## **ABSTRACT**

The main objective of the public administration is to provide public services in an economic, fast and efficient way. From the earliest times to the present, humanity has been in search of management models to develop this goal. The changing needs of people, social and economic dynamics have made change and development inevitable. Population growth, limited resources, rapid and unbalanced increase in urban population make inevitable new searches in public administration. The organization structures of management systems and bodies feel the need to adapt and evolve according to needs.

France has a special and unique place in the managerial reality of Turkey. The French administration, which we adopt as a model with its advantages and disadvantages, has a certain weight and impact on Turkish public administration. This effect experienced in the structuring and operation of management was manifested by the regulations to be made in the management. As a result, the decentralization trend began in 1982 has been impressive in the legislative work of local governments in Turkey.

In this study, as well as the administrative and political structure of France, starting from 1982, the transfer of a significant part of the central administration powers to the local administrations, the establishment of regional administrations and the EU legislation and the effects of the Council of Europe's European Charter of Local Self-Government on the local government structure of France and the Turkey, which is a central government and local government structures will be made subject to examination. The main purpose of this study is to emphasize that the autonomous local governments can be implemented by protecting the structure of the unitary and centralized state. The general tendency in the world is the abandonment of the centralist understanding and the strengthening of local government powers. The European Union, the Council of Europe and the United Nations international documents and texts in the direction of strengthening local governments. Democracy and good governance show that there is an undeniable relationship between governance and local governments.

**Keywords:** *Local Government, Self Government, France, Turkey, Europe*

## 1. GİRİŞ

Kamu yönetiminin temel amacı, halka kamusal hizmetleri ekonomik, hızlı ve etkin bir şekilde sunmaktır. Bu gayeyi geliştirmek için ilk çağlardan günümüze kadar insanlık, yönetim modelleri konusunda bir arayış içerisinde olmuştur. İnsanların değişen ihtiyaçları, sosyal ve ekonomik dinamikler değişmeyi ve gelişmeyi kaçınılmaz kılmıştır.

Nüfus artışı, kaynakların sınırlı olması, kent nüfusundaki hızlı ve dengesiz artış kamu yönetiminde yeni arayışları kaçınılmaz kılmaktadır. Yönetim sistemleri ve organlarının teşkilatlanma yapıları, değişen - gelişen ve ihtiyaçlara göre kendilerini uyarlama zorunluluğu hissetmektedir. Toplumsal değişim ve dönüşüm, küreselleşme, iletişimdeki baş döndürücü gelişmeler toplumsal talepleri görünür kılarak yönetim sistemlerine bir dinamizm kazandırmıştır.

Bu kaçınılmaz değişim içine kapanmış ülkeleri ve kapalı toplumları da etkilemektedir. Hiçbir ülke dünyadaki gelişmelerden kendini soyutlayamaz çünkü; kurumlar da birer organizma gibi canlıdır. İnsanlar da etkili ve verimli kamu yönetimi için sürekli arayış içinde olacaktır. İnsanlığın bu arayışı insanlık var oldukça devam edecektir. Tarihte devletlerin ortaya çıkışı, yerleşik hayata geçen toplumların müşterek ihtiyaçlarını karşılama saikiyle gerçekleşmiştir.

İlk çağlardan günümüze değin insanların toplu halde yaşamalarıyla birlikte bu müşterek ihtiyaçların kamusal güç kullanan bir üst yapı tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır. Aslında kamusal güç kullanan siyasi organizasyonların kuruluş amacı müşterek insan hayatını daha yaşanabilir kılarak, daha kaliteli bir yaşam sunmaktır. Bu dinamiklerin etkisiyle kamu yönetimi diye bir bilim dalı olarak ortaya çıkması zorunlu hale gelmiştir.

Kamu yönetiminin bağımsız bilim dalı olarak ortaya çıkması 19. yüzyılın sonralarına dayanmaktadır. Ancak kamu yönetimi ile siyaset bilimi net çizgilerle birbirinden ayrılan bilimsel disiplinler olduğu iddia edilemez. Kamu yönetimi siyasal iktidarların hedef ve programlarını uygulayacak organlarının (kabine), bu

faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli olan kadrolara, teşkilata, mali kaynaklara sahip olmalarına bağlı olarak devam eden bir süreç olarak ifade edilebilir. Ancak bu içerik sabit olmayıp sürekli değişmektedir.

Kamu yönetim ile ne anlaşıldığı noktasında yeni yaklaşımlar ortaya konmaktadır. Kamu yönetimi ile ne anlaşıldığı noktasındaki farklı ve yeni yaklaşımların ortaya çıkmasında toplumun talepleri ile ihtiyaçlarının farklılaşması, çeşitlenmesi ve küreselleşme etkili olmaktadır. Özcesi toplumsal ve bireysel ihtiyaçlar yeni kurumların ortaya çıkmasını gerekli kılar. Kurumsallaşma veya yeni aygıtların ortaya çıkması sonuçtur.

İlk çağlardan beri süregelen yerleşik insan hayatı, müşterek ihtiyaçların değişimi ve çeşitliliği kamusal gücü kullanan yapıları da etkilemiştir. İnsanoğlunun ihtiyaçları ve talepleri değişip; niteliksel ve niceliksel olarak arttıkça yönetimlerin yapısı da değişen bu ihtiyaçlara göre yeniden şekillenmiştir.

Kara Avrupası ve ileri demokratik değerleri benimsemiş ülkelere baktığımızda yönetimdeki temel eğilimin merkezi yönetim yetkilerinin yerel yönetimlere devri yönünde bir eğilim içinde olduğunu görmekteyiz.

Kamu hizmetlerinin daha fonksiyonel sunumu için idari yapının merkezi yönetim ile yerel yönetim şeklinde örgütlendiğini söyleyebiliriz. Halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler de bu ihtiyaçlara göre kendilerini konumlandırmak, organlarının daha etkili ve hızlı şekilde işleyişini sağlamak durumdadır.

Ülkelerin yerel yönetimlerine verdikleri anlam, verdikleri yetki ve yükledikleri sorumluluklar ülkelerin tarihsel olarak yaşadığı yönetim deneyimlerinden bağımsız olarak değerlendirilemez. Yerel yönetimler ele alınırken; ülkelerin tarihlerinde yaşadığı siyasi olaylar sosyoekonomik değişimler, otoriter, merkezi veya demokratik deneyimler irdelenmeden yerel yönetimlere verilen anlam anlaşılacak gibi bu gün merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerle olan ilişkilerinin kapsamı da tam olarak anlaşılabilir.

Kamu yönetiminde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri bağlamında yetki paylaşımının kapsamı konusunda değişim ve dinamizm kaçınılmaz. Bu dinamizm, değişim ve ihtiyaçlar yeni yönetim kademeleri ve organlarının ortaya çıkmasını elzem kılmaktadır.

Merkezi yönetim organları dışındaki yerel yönetim birimleri; belli amaçları gerçekleştirmek ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere toplumsal değişimler ortaya çıkmıştır. Fransız ihtilalinden sonra yerinden yönetim birimlerinin ortaya çıkması bu değişim ve dönüşümün tezahürüdür.

Fransa 16. yüzyıldan beri güçlü merkezi yönetim geleneği olan bir devlettir. Ortaçağdaki bölünmüş siyasal iktidar odakları (papa, kral ve feodal beyler) ulus devletlerin ortaya çıkışı ile birlikte siyasal bir merkez etrafında birleştirilmiştir. Fransa bu anlamda siyasal birliğini birçok Avrupa ülkesine göre çok önceden tesis etmiştir.

Ulus devletlerin doğuşunun insan yaşamına en büyük katkılarından biri de, ülke sınırları içerisinde mal ve hizmetlerin güvenli biçimde serbestçe dolaşımını sağlamasıdır. Güvenliğin sağlanması, ticari hayatın gelişmesine imkân tanımıştır. Bunun siyasi sonucu da feodal yapının kamu yönetimde etkisinin kırılması ve kamu otoritesi kullanan gücün tekelleşmesi sağlamıştır. İhtiyaçlar ve dinamikler dağınık, çok parçalı feodal yapıların sonunu hazırlamış; ticaretin güvenliğini sağlayan ve vergilerde keyfiliğin önüne geçen egemen merkezi devletlerin kuruluşunu hazırlamıştır.

Feodal düzen yapısı içerisinde bile Fransa'da bulunan senyörler kralın varlığını sembolik olarak da olsa hiçbir zaman inkâr etme cesaretini gösterememişlerdir bu sebeple sembolik de olsa Fransa'da feodal beyler arasında önde olan bir senyörün varlığı bir gerçeklik kazanmıştır. Merkeziyetçi bir devlet geleneğinin kurulmasında bu yapının etkisi olmuştur. Fransa'nın Almanya ve İtalya'ya göre siyasal birliğini erken kurmasında aynı zamanda, bir senyör olan kralın varlığının inkâr edilmemesi de etkili olmuştur.

Feodal toplum döneminin sonuna doğru pazar güvenliğinin sağlanması sermaye birikimi sonucunu doğurmuştur. Ticaretin güven içerisinde yapılması sermaye birikimini sağlamıştır. Oysa ortaçağda (feodal sistemde) dağınık olan toplumun kendi içinde kapalı, üretimin de ihtiyaç ölçüsünde yapıldığını söyleyebiliriz; kaldı ki fazla üretilen metanın satılmasını sağlayacak pazar da yoktur.

Kapalı ve ihtiyaç fazlasının üretilmediği bu siyasi yapıda global toplum yapısından bahsedemeyiz çünkü; burjuva sınıfının ortaya çıkması, feodal yapının

tasfiye olması, kendi içinde yeni ittifakların kurulmasına ve farklı sosyo-ekonomik koşulların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Üreten burjuva sınıfı hak ve özgürlüklerin gelişmesi için ruhban ve soylular dışındaki halkla ittifak yaparak siyasal iktidara ortak olmak istemişlerdir. Burjuvazinin iktidara ortak olma isteği, ortaçağdaki iktidarın kaynağını açıklayan düşünce olan “iktidarın kaynağı tanrının yeryüzündeki temsilcisi olan Kral’dan alınıp halka verilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu gelişmeler devletin yapısını sekülerleştirdiği gibi bilimsel gelişmelerin hızlanmasına da ortam hazırlamıştır.

Türkiye’nin idari yapısının oluşturulmasında belirleyici bir konumu olan Fransa’nın, diğer Avrupa devletlerine göre daha önce siyasi birliğini sağlayarak, merkezileşme yolunda hızla ilerlemesi bu siyasi, sosyoekonomik dinamiklerin etkisiyle gerçekleşmiştir.

1982 Reformuna kadar Fransa’da katı merkezîyetçi ve vesayetçi bir yerel yönetim anlayışı hâkimdir. 1789 Tarihli Fransa Parlamentosunun “Devletin parçaları İller, aynı bütünün parçalarıdır. Eğer iller, yönetim ilkelerini değiştirirlerse anarşi oluşur” kararı katı merkezîyetçi yönetim anlayışın somut göstergesidir. Bu tekçi ve katı merkezîyetçi yönetim anlayışı 1982 yerel yönetim reformuna kadar muhafaza edilmiştir.

1982 yılı itibariyle başlayan yasal ve anayasal yerel yönetim reformları ile birlikte, üniter güçlü merkezîyetçi devlet anlayışı terkedilerek yerel yönetimlerin özerkliğine doğru bir gelişme göstermiştir. Yerelleşme yönünde bu seyir Fransa’nın üniter devlet yapısında vazgeçtiği sonucu çıkarılmaz; ancak üniter bir devlette de özerk yerel yönetimlerin hayat bulabileceğini en güzel örneğini oluşturmaktadır.

Osmanlı Devleti’nin modernleşmesi ve Cumhuriyet Devrimi dönüşümlerinde Fransa, Türk Kamu Yönetiminin örgütlenmesine ilham kaynağı olmuş; kurumların yapısı ve işleyişleri Fransa’dan örnek alınarak oluşturulmuştur. Bu örneklikten kaynaklanan benzerlikler günümüzde de sürmektedir. Ayrıca Fransa Kamu Yönetimi, dünyadaki temel yönetim sistemlerinden birini oluşturmaktadır. (Karahanoğulları, 2004)

Temel yönetim sistemlerini saptama konusunda çeşitli kategoriler benimsenip dünya ölçeğinde sınırlamalar da getirilebilir. Örneğin Batı Avrupa ile Kuzey Amerika esas alınarak dört temel kamu yönetim geleneği saptanmaktadır:



- 1) Anglo - Sakson Minimal Devle
- 2)Kıta Avrupası: Alman (Organist)
- 3) Kıta Avrupası: Fransa (Napolyocu)
- 4) İskandinav (Anglo-Sakson ve Alman Karması) (Karahanoğuları, 2004)

Bu ayrımlara göre Napolyoncu geleneği, devlete “birlik ve bölünmezlik” özellikleri vermektedir. Aşırı merkezileşmiştir ve illerde valiler aracılığıyla bütünlük sağlanmaktadır. (Karahanoğuları, 2004)

Fransa'nın yerel yönetim yapısı ve geçirmiş olduğu reform süreçleri incelendiğinde temel ve özgün yönetim modellerinden biri olmasının yanında, hem Osmanlı Devleti'nin idari yapısının modernleşmesine örnek teşkil etmesi hem de genç Türkiye Cumhuriyeti'nin Fransız idari ve siyasi yapısını esas alarak örgütlemesinden kaynaklanmaktadır.

Osmanlının gerileme dönemiyle birlikte reform yapma ihtiyacı ortaya çıktığında model aldığı ülkelerin başında Fransa gelmektedir. Osmanlı İmparatorluğu gerileme döneminde ve özellikle yıkılma döneminde imparatorluğun birliğini devam ettirmek için merkezileşme eğilimi olan reformlar yapma gereği duymuştur.

Böyle bir süreçte Fransa'nın devlet yönetiminde birlik ve beraberliğe önem vermesi, bünyesinde taşıdığı birçok halktan bir millet yaratma isteği, merkezin illerde temsilcisi konumunda olan idari yapıya sahip olması, idarenin işlem ve eylemlerini esas allan ayrı bir hukuk dalına sahip olması vs. sebeplerle Fransa'nın idari ve siyasi yapısı tercih edilmiştir.

Eşit düzeyde olan kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen özel hukukun yanında (Mecelle); idare hukukunun temel kurumlarından olan şura-i devletin kuruluşu bu dönemde yine Fransa'dan örnek alınarak getirilmiş bir yeniliktir.

Türkiye'nin yönetsel gerçeğinde Fransa'nın özel ve özgün bir yeri vardır. Avantaj ve dezavantajları ile model olarak benimsediğimiz Fransız yönetiminin Türk Kamu yönetimi üzerinde belli bir ağırlığı ve etkisi var. Yönetimin yapılanmasında ve işleyişinde yaşanan bu etki, yönetimde yapılacak düzenlemeler ile kendini göstermiştir. Bunun sonucunda 1982 de başlayan yerelleşme eğilimi Türkiye'deki yerel yönetimlerin mevzuat çalışmalarında etkileyici olmuştur. (Eyüpoğlu, 2000)

Fransa'nın yönetsel yapısından etkilenme süreci Cumhuriyet dönemi ile birlikte daha da yaygın hale gelmiştir.

Fransa'nın idari ve siyasi yapısı, hükümet şekli, yerel yönetimler ve yüksek mahkemelerin kuruluşu esas alınarak Türkiye'nin temel organları tesis edilmiştir. (Balta, 1970).

Reformlar için Fransa'nın örnek alınmasının sebebi, Fransa merkezi devleti ve ulusal birliği ile dağılmakta olan Osmanlı'nın aydınları ve devlet adamları için örnek bir yapı oluşturmuştur. "Osmanlı'nın önde gelen yönetici ve aydınlarının, Fransa'nın diğer ülkelere göre ulusal birliğini kurarak homojen yapı kurmuş olması reformların Fransa'daki yapıyı örnek almalarını sağlamıştır. Zira Osmanlı Devleti çok uluslu, çok dili ve çok dinli bir yapıya sahip olması ulusal birliğin kurulması önünde engel olarak görülmüştür.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile idari teşkilatın hiyerarşik yapıları olan vilayet, sancak, kaza ve nahiye kurulmuştur. 1869 Maarif Nizamnamesinin yayınlanması da yine Fransız Eğitim sisteminden esinlenerek kabul edilmiştir. Türkiye idare hukukunun gelişmesi de yine Fransa Sisteminden esinlenilerek gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada, Osmanlı devletinin son dönemleri ile Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısına model olmuş Fransa'nın idari ve siyasi yapısı yanında 1982 yılından başlayarak merkezi yönetim yetkilerinin önemli bir kısmının yerel yönetimlere devri, bölge yönetimlerinin kurulması ve AB mevzuatı ile Avrupa Konseyinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Fransa yerel yönetim yapısına etkileri ve Fransa gibi üniter ve merkezi bir devlet olan Türkiye yerel yönetim yapısı inceleme konusu yapılacaktır.

Bu çalışmamın temel amacı üniter ve merkezî devlet yapısını korunarak da özerk yerel yönetimlerin hayata geçirilebileceğini vurgulamaktır. Dünyadaki genel eğilim merkezî anlayışın terk edilerek yerel yönetim yetkilerinin güçlendirilmesidir. Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletlerin uluslararası belge ve metinlerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündedir. Demokrasi ile iyi yönetim, yönetişim ve yerel yönetimler arasında yadsınamaz bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

## **2. YEREL YÖNETİMLERDE KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

### **2.1. Kamu Yönetimi Kavramı**

Kamu yönetimi kavramı, tarihsel olarak özgül bir biçime ad olarak verilmiştir. Kavram toplumsal kuramda başlıca iki akımı temsil eden Max Weber ve Karl Marks düşüncelerinin üzerinde anlaşmaya vardıkları üzere, merkezci devlet iktidarının burjuva döneminde rastlanan özgül yönetim ilişkisi anlamı taşımaktadır. Kapitalist siyasal rejimlerde siyasal sistem anayasal güçler ayrılığı ilkesine dayandırılmıştır. Bu ilke somut olarak yasama, yürütme ve yargı ayrımı demektir. Geleneksel tanımlayışta kamu yönetimi kavramı ikinci parça olan yürütme gücünün gövdesi olarak tanımlanmış, siyasal kurumlar ile yargısal kurumlar kavramının dışında bırakılmıştır. (Güler, 2013 )

Kamu yönetimi dendiğinde kamusal yetki kullanan veya kendisine kamusal görev tevdi edilmiş bilimum organ, kurum, kuruluşun idare hukukuna esasına dayanan faaliyeti anlaşılır. Geniş çerçevede kamu yönetimi ve organları dendiğinde yerinden yönetim organlarının yetki, görev ve faaliyetleri de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Yeni kamu yönetimi, mahalli idareleri ön plana çıkarmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ve yerelleşme ilkesine (subsidiarite) uygun olarak oluşturulmuş birimlerce uygulanmasının verimliliği artıracığı vurgulanmaktadır. (Çelebi, 2003)

Genel olarak Avrupa özel de Fransa'nın kamu yönetimi sistemine baktığımızda kamu yetkisi kullanan organların sayısında artış olduğunu görmekteyiz. Yetkilerin merkezden yerele doğru aktarımı genel eğilim olmaktadır. Bu genel eğilimin yanında yetkilerin hizmeti görece organ veya birimin hizmete en yakın olan birim tarafından yapılması yönünde bir gelişme olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin temel amacı olan "tek Avrupa" hedefini gerçekleştirmek için bölge yönetimlerinin kurulduğunu görmekteyiz. Nitekim Fransa Anayasa'sında bir hüküm olmamasına rağmen bölge yönetimlerini kurduğunu görmekteyiz.

## 2.2. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, idarenin sunacağı kamusal hizmetlerin merkezde teşkilatlanmış bulunan organlar veya onların taşradaki temsilcileri aracılığıyla hiyerarşik olarak aynı yapı içinde yer alanlarca yerine getirilmesidir. (TODAİE, 1992)

Merkezden yönetim yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşisi kuruluşları tarafından yürütülmesidir. (Gözübüyük, 2010: 94,95) Ülkenin yönetiminin tek elden yürütülmesini anlatan bu sistemde yönetim teşkilatı tektir. Bir başka deyişle hizmetlerin sunulması için gerekli yetkiler devlet merkezindeki yönetim tarafından kullanılmakta, tüm kararlar devlet tüzel kişiliği adına alınmaktadır.

Hizmetleri yürüten memurlar ve diğer kamu görevlileri merkezden yönetime mensup oldukları gibi, hizmetlerin gerektirdiği gelirler ve giderler devlet bütçesinde toplanmaktadır. Merkezden yönetim hizmet türlerine göre bakanlıklar şeklinde bir bölünme gösterse de, bunlar ayrı tüzel kişilikleri olmayıp devlet tüzel kişiliğini temsil ederler ve onun adına yetki kullanırlar. (Gözübüyük,2010: 94,95)

Tüm yetkilerin merkezde toplanması ve kullanılması etkili ve verimli kamu yönetimi için sorun oluşturduğundan taşrada da merkezi yönetim organlarının temsilcileri bulunması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Acil ve ivedi kamu hizmeti ve kararların alınarak yerine getirilmesi mecbur olduğundan, merkezi teşkilatı temsil eden memurlara bir kısım yetkinin verilmesini zorunlu kılmaktadır.

İletişimin ve ulaşımın günümüz kadar gelişmediği zamanlarda taşraya gönderilen memurların (güvenlik, doğal afet vs.) verilen yetkiler çerçevesinde inisiyatif kullanması ihtiyaç haline gelmiştir. Kırtasiyeciliği azaltmak, kararları çabuk alıp hizmet gereklerini yerine getirme ihtiyacı, yönetim sisteminde “yetki genişliği” dediğimiz müesseseyi doğurmuştur.

Merkezden yönetimin bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması, hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara göre yürütülmesindeki güçlükler ve demokratik ilkelere uygun olmaması nedeniyle Anayasamızın 126. Maddesinde yetki genişliği esasını kabul etmiştir.

Merkezden yönetim sisteminin salt ve katıksız bir biçimde uygulanması mümkün değildir. Yetki genişliği, aslında yetkileri yalnızca merkezin karar emir ve

direktiflerini uygulamak ve yürütmekten ibaret olan taşra örgütü amirlerinin yetkilerinin merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilme doğrultusunda genişletilmesidir. Buna göre il idaresinin amiri olan vali, merkezi idare adına merkeze danışmadan kendiliğinden karar alabilmekte (Anayasa madde 126/2) ve bu kararları uygulayabilmektedir. Buna karşılık öteki taşra örgütlerinin amirleri (kaymakam) kural olarak böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. (Günday, 2003)

Merkezden yönetimin faydaları ve sakıncaları öğretilmektedir. Devlet yönetiminde birliğin sağlanması, hizmetlerin daha az maliyetle sunulması, uygulamada birliğin sağlanması ve kamu görevlilerinin yerel etkilerden uzak olması güçlü merkezi yönetimin faydaları olarak değerlendirilebilir. Güçlü merkezi devlet geleneğinin fayda ve zararları Fransa'da da yoğun olarak tartışma konusu olmuştur.

Ülke genelinde yerine getirilen hizmetlerde birlik ve yeknesaklık sağlanması, modernleşmeyi ülke sathında uygulama imkânı sağlanması, Fransa'daki farklı etnik grupları tek ulus etrafında örgütlemesi, yoğunluğu faydaları olarak kabul edilmektedir. Ancak bu ilkelerin merkezden katı olarak uygulanması yerel yönetimlerin yetkilerinin kullanımını zorlaştırdığı, yönetime katılımı ciddi anlamda zorlaştırdığından demokratik olmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Merkezi yönetimin, bürokrasi ve kırtasiyeciliğe sebep olması, yöresel ihtiyaç ve öncelikleri esas almaması merkezi yönetimin genel olarak sakıncaları olarak ifade edilebilir. Bu şekildeki bir yönetim anlayışı da merkez çevre arasında gerilimleri doğurmakta ve bu sebeple çevre yeterince yönetime katılamamaktadır. Zaten bütün yetkilerin merkez tarafından kullanılması, kararların merkezi otorite tarafından alınması uygulanması mümkün olmadığından, yetkilerin bir kısmının taşradaki memurlar tarafından kullanılması örgütsel bir ihtiyaçtan öte bir zorunluluk olduğu görülmektedir.

Taşra teşkilatının başı vali, merkezi idare adına, onun emir ve talimat ve direktifleri doğrultusunda, merkez adına bu yetkiyi kullanmaktadır. Merkezi idarenin yetki ve görevlerinin çoğalmasından ziyade; hizmetin bir gereği olarak, bu yetki kullandırılmaktadır. Daha çok üniter devletlerde kullandırılan bir yetkidir. Yerel yönetimlere aktırılan kamusal yetkiler idari vesayet kurumu ile denetlenirken; yetki genişliğinde aynı hiyerarşik yapı içinde taşradaki memurlar emir talimat esaslarına göre denetlemekte ve hareket etmektedir. Yerel yönetim organlarının kanunla

kurulması ve tüzel kişiliği söz konusu iken, yetki genişliğinde vali veya valiliğin ayrı tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Yetki genişliği, idarenin bütünlüğü korunarak hizmetlerin hızlı ve etkin ifasını sağlamaktadır. İdarenin bütünlüğü muhafaza edilerek, keyfiliğin önüne geçilmekte uygulamada birlik sağlanmaktadır.

Yetki genişliği, milli kanunlara 1876 Anayasasıyla dahil olmuş ve illerin idaresini yetki genişliğine esasına dayandırmıştır. (Anayasa Mahkemesi, T.22.06.1988, E.1987/18, K.1988/23, Resmi Gazete, 26.11.1988, S.20001,s.14.)

### **2.3. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimler, mahalli ihtiyaçları karşılamak üzere kanunla kurulan, karar organları seçimle belirlenmiş, idari ve mali özerkliği bulunan, kanunlarla yetki ve sorumlulukları belirlenmiş kamu tüzel kişisi olarak ifade edilebilir. Bir coğrafi bölgede veya bir hizmetin ifasıyla ilgili merkezi yönetim organları dışında kalan merkezi idare hiyerarşisine tabi olmayan, kamu tüzel kişiliği olan yer yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları 1982 tarihli Anayasa'mızda tanımlanmıştır. Yer yerinden yönetim kuruluşlarının doğuşu kamu hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, ekonomik ve nitelikli arzını sağlamak için ortaya çıkmıştır. (Eyüpoğlu, 2000)

Yerel yönetim birimlerinin merkezi idarenin tüzel kişiliğinden müstakil, kanunla kurulmuş tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması kendi kararlarını alabilme, bütçesini yapabilme ve harcama yapabilme yetkisini de beraberinde içermektedir. Merkezi idare ile yerel yönetim arasındaki ilişki ast-üst ilişkisi değildir. Merkezi idarenin denetim yetkisi vesayet kurumu ile gerçekleştirilmektedir.

2004 yılından sonra yerinden yönetim kurumları ile ilgili yasalarda ve mevzuatta yapılan değişiklikler ile vesayet denetimin hukuki denetimle sınırlanması eğilimi olmakla birlikte; 15.07.2016 tarihinden sonra bu yönelişin terk edildiği görülmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği uyum çerçevesinde çıkarmış olduğu Belediyeler Kanunu, İl Özel İdare Kanunu bu eğilimi önemli ölçüde yansıtmaktadır.

Tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesindeki güçlük nedeniyle, merkezi devlet teşkilatı dışında yerel yönetim kurumlarına olan gereksinimi ortaya çıkarmıştır. 18. ve 19. yüzyıllarda merkezi devlet organları dışında yerel yönetim

organlarının ortaya çıkmasında; devletin etkinliğini arttırmak, hizmetlerin rasyonel olarak sunma ihtiyacı en önemli etkenler olmuştur. Bu yerel hizmetleri nasıl bir coğrafi birimde sunulmalı ki, etkili ve verimli olsun tartışmaları yaşanmıştır. Hangi yerleşim birimi esas alınmalı ki, en az harcama ile en etkili, ekonomik hizmeti sunalım konusunda farklı yaklaşımlar olmuştur.

Ülkelerin tarihsel deneyimi ve sosyo-ekonomik yapılarına bağlı olarak farklı ölçeklerde yerel yönetim birimleri kurulması sonucu ortaya çıkmıştır. Tüm ülkeyi ilgilendiren hizmetlerin merkezi idareye; lokal hizmet ve ihtiyaçların da o bölgedeki yerel yönetim birimine verilmesi gerekliliği sonucuna varılmıştır. Böylece merkez ile çevre arasında denge sağlanarak rasyonel bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim organları arasındaki ilişkilerin mahiyetini evrensel bir ilke olan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi belirler.

Mahalli idarelerin yargılanma ihtimali açıktır ancak İçişleri Bakanı, bu durumu kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. 15 Temmuz 2016 tarihinde sonra çıkarılan KHK'lerle yapılan düzenlemeler sonucu onlarca belediyeye kayyım atanması ve siyasi iktidarın kendi partisine mensup belediye başkanlarına uyguladığı "istifa ettirme" politikası bu kaidelerin uygulanabilirliğini ortadan kaldırmaktadır.

Bu düzenlemede yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kanunla tüzel kişilik kazandıkları, organların seçimle belirlendiği ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde idari vesayet denetimine tabi olduğu görülmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlükte olduğu dönemde mülki idare amiri, belediye meclis kararları üzerinde idari vesayet yetkisi mevcut iken, 5393 sayılı Kanunla mülki idare amirin belediye meclis kararları üzerindeki idari vesayet yetkisi kaldırılmış; ancak mülki idare amirinin tekrar görüşülmesi talebi üzerine meclisin kararında ısrar etmesi halinde, mülki idare amiri meclis kararını idari yargıya iptal için götürme yetkisine sahiptir.

Böylelikle idari vesayet yetkisi hukuki denetimle sınırlandırılmıştır. Ancak ülkemizde 2004 yılında başlayan yerelleşme politikasının 2011 yılından sonra merkezileşme eğilimine girdiğini görmekteyiz. Örneğin 644 ve 648 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yerel yönetimlere ait yetkilerin kullanılması

yönündeki düzenleme merkezileşme eğilimini göstermektedir. 5447 sayılı Kanunla ilk kademe belediyelerinin kapatılması, Büyükşehir Yasaları merkezileşme eğilimini açıkça ortaya koymaktadır.

Büyükşehir statüsünde olan yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki idari vesayet yetkileri, yerelde merkezileşme eğilimini ortaya çıkarmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin yetkileri çoğu zaman hukuki denetimin aşılması, siyasî mülahazalarla hareket edilmesine, yerindelik denetimi yapılmasına neden olduğu gözlenmektedir. Belediye sayısının azalması kentlere göçü tetiklediği gibi hizmete ulaşmayı da zorlaştırmaktadır. Fransa'da 37.000 civarında belediyenin bulunması, Avrupa ülkelerinde belediye sayılarına baktığımızda hizmetleri etkili, süratli ve ekonomik sunumuna hizmet ettiğini söyleyebiliriz.

Bu konuda temel yaklaşım, "halka yakınlık" ilkesinin gözetilerek, hizmeti yerinde sunarak, insanları yerinde tutma anlayışının temel alındığını ifade edebiliriz. Ancak unutulmamalıdır ki merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ilişki karşıtlık ilişkisi değil; aksine idarenin bütünlüğü içerisinde birbirini tamamlama anlayışının hâkim olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı genellikle şüpheli bir yaklaşım içinde olduğunu söyleyebiliriz.

Merkezi yönetimle yerel yönetim birbiriyle çatışan durumlar değildir; aynı amaç doğrultusunda hedefe ilerleme şeklindedir. Sosyal refah seviyesini artırma burada temel katedir. (TODAİE, 1992)

Yerinden yönetim ilkesi, siyasî yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılır: siyasî yerinden yönetim, yasama ve yargıyla ilgili yetkileri de yerinden yönetim organının kuruluşuna verdiği federal devletlerde söz konusu olan bir hukukî konudur; ele alınan bu çalışmada esas olan idari yerinden yönetim veya adem-i merkeziyetçiliğin irdelenmesidir. (Gözübüyük,2010: 96).

Yer olarak yerinde yönetim denildiğinde, aslında sosyolojik bir gerçek olarak ortaya çıkmış olan yerel topluluklara tüzel kişilik kazandırılarak, ortak ihtiyaçlarının giderecek bir idareye sahip olmaları anlatılmaktadır. Hizmet olarak yerinden yönetim denildiğinde de özellikleri gereği bazı kamu hizmetlerinin genel idare faaliyeti çerçevesinde yürütülmesinin olanaksızlığı veya güçlüğü karşısında hizmetin ayrı bir tüzel kişilik şeklinde örgütlenmesi anlaşılmaktadır. Köy ve belediyeler birinci türe,



üniversiteler ve KİT'ler gibi çeşitli alanlar da faaliyet gösteren kamu kurumları da ikinci türe örnek olarak gösterilebilir (Gözübüyük ve Tan, 2011: 145).

Yer yönünden yerel yönetim organları, merkezi idarenin bir organı olan yasama erkinin yapmış olduğu yasalar ve yürütmenin genel düzenleyici işlemleri ışığında, mahalli halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere organları seçimle belirlenmiş olan ve idari-mali özerkliği olan, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet ilkesiyle denetim altına alınmış organlardır. Köyler, belediyeler ve il özel idareleri yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Merkezi yönetimle yerel yönetim organları arasındaki yetki paylaşımı devletlerin tarihsel gelenekleri, sosyo-ekonomik özellikleri, iç ve dış dinamikleriyle belirlenmektedir.

Anayasada yer yönünden yerel yönetimler ile hizmet yönünden yerel kuruluşlarının düzenlendiğini görmekteyiz. Mahalli idarelerin; il (il özel idaresi), belediye ve köy şeklinde üçlü yapı şeklinde teşkilatlandığı görülmektedir.

Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet ve mahalli idare tüzel kişiliği dışında örgütlenmesi ve tüzelkişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır. (Gözler, 2008)

Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlar devletin veya kamu idarelerinin kendisi yapabileceği bir hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi sebebiyle kendi vesayeti altında bulunan ayrı tüzel kişiliği olan, kendi kararlarını kendisi alabildiği, idari ve mali yönden özerk kamu kurumlarıdır. Bu hizmetlerin mahiyeti itibarıyla devlet hiyerarşisi içinde değil; özerk kurumlar eliyle yürütülmesi beklenen gayeye de hizmet etmektedir.

Bilimsel, kültürel, teknik hizmetler bu kapsamda yerine getirildiğinden bu hizmetleri yerine getirecek kurumların daha özgür ve özerk olmasını elzem kılmaktadır. YÖK, GAP, ÜAK, TBB gibi kurumlar hizmet yönünden yerel yönetim kurumlarına örnek gösterilebilir.

Napolyon Fransa'sı ve 19. Yüzyıl sonlarındaki Türkiye, yönetimin etkinliğine önem ve öncelik veren ve bunu özeğin (devletin) gücünü kullanarak gerçekleştirmiş olan ülkelerdir. Oysa güçlü temsili yerel yönetimleri olan ülkeler, yönetimde etkinliğe, başlangıçta, fazla önem vermemişlerdir. Bu nedenle, o ülkelerde, 19. Yüzyılın ikinci yarısından sonra girilen yeniden düzenlemelerin başlıca amacı,

İngiltere ve İsveç'te olduğu gibi, yerel yönetim dizgisini, zamanın değişen koşullarına uydurmak ve etkenliğini artırmaya çalışmak olmuştur. (Keleş, 201: 24)

Birçok bilimsel araştırma gibi halkın müşterek ihtiyaçlarının yerinden yönetimle karşılanacağını TODAİE'nin 1992 tarihli KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu raporunda açıklamıştır. Bu raporda yerel yönetimin özerk ve demokratik olmasının faydalarını açıklamıştır.

Yerel yönetim sistemindeki faydaları şöyle özetleyebiliriz:

(1) Yerel yönetimler, bir nevi demokrasi okuludurlar zira kişiler hemen yakınında katkılarıyla oluşan yönetime, dahil olarak sistemi öğrenmektedirler.

(2) Yerel yönetimler, siyasi faaliyetlerin Başkentte sabit kalmasını önler tüm ülkede yayılmasını sağlar.

(3) Yerel meclis, yerel halk ile iç içe çok sesli bir yapı oluşturur ve doğrudan demokrasi yolu açılır.

(4) Yerel yönetimlere verilen yetkilere karşılık vatandaşların da siyasi bilinçleri artmaktadır.

(5) Yerinden yönetim sistemi, yetkili ve sorumlu kişileri yakınlaştırdığı için, faaliyetlerin denetimi kolaylaştırmaktadır.

(6) Yerinden yönetim sisteminde, ihtiyaçlar doğru tanımlanır ve bütçeleme buna göre uyarlanır.

(7) Yerel yönetimler sayesinde merkezi karar verme zorunluluğu ortadan kalkmış olur.

(8) Yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce sağlanması bürokratik tıkanmaları kaldıracaktır.

(9) Yerel yönetimlerde işi yapan ve ihtiyaç sahibi aynı topluluk olduğundan verimlilik artacaktır.

(10) Yerinden yönetim sisteminde ödenek bulma ve dağıtımı merkezi sistemin soyut düşüncelerinden uzak olacaktır. (TODAİ, 1992 :57-60)

Güçlü yerel yönetimlerin bazı sakıncaları doktrinde tartışma konusu olmaktadır. Bu tartışmalarda dile getirilen en önemli sakıncalar şunlardır: siyasi birlik ve beraberliği zedelenebileceği, yerelde güç odaklarının oluşacağı, yerelde

partizanca uygulamaların söz konusu olabileceği, uygulamada hizmet birliğinin sağlanamayacağı, kamu görevlilerinin yerel güç odaklarından etkilenebilmeleri eleştiri konusu olabilmektedir.

Bu sakıncaların yanında savurganlık, liyakati ve objektif kriterleri esas almayan olumsuz özellikler güçlü yerel yönetimlere yapılan haklı eleştiriler olarak değerlendirilebilir. Özellikle küçük yerleşim yerlerinde ekonomik ve siyasi gücü ele geçiren belediye başkanlarının bu gücü kötüye kullandıkları da gözlenmektedir. Bu konu Avrupa’da da tartışma konusu olmuş, belediye başkanları için “çağdaş derebeyler” şeklinde yorumlar yapıldığı görülmüştür.

Bu eleştirilerin haklılık payı olsa da bu kaygıların yersiz olduğu; idarenin bütünlüğü ve idari vesayet ile bu kaygıların giderilebileceği söylenebilir. Zira yetki ve sorumluluklar ile kamu hizmet standartlarının mevzuatta açıkça belirtilmesi halinde yerel yönetim birimlerinin keyfi davranmasının önüne geçilmiş olunacaktır. Merkez teşkilatının yapacağı vesayet denetimi dışında bir de kamuoyu denetimini görmezlikten gelemeyiz.

#### **2.4. Âdem-i Merkeziyetçilik**

Adem-i merkeziyetçilik, üniter ve federal devletlerde farklı şekilde anlaşılmaktadır. Üniter devletlerde yerel yönetimlere, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet çerçevesinde, merkezin yetkilerinin devredilmesi konusundaki genel yaklaşım; federal devletlerde söz konusu değildir. Amerika’da dünya savaşlarından sonra yerel yönetimlere ait yetkilerin merkeze verilmesi yönünde bir yaklaşım görülürken, Fransa 1982’den sonra yerel yönetimlerin yetkilerin arttırılması yönünde yaklaşımı bir reforma dönüşmüştür.

Siyasi adem-i merkeziyetçilikle idari ademi merkeziyetçilik kavramları çok farklı içeriklere sahiptir. Siyasi adem-i merkeziyetçilik, daha çok federal veya konfederal yönetim şekline sahip devletlerde bir bölgeye veya eyalete verilen kısmi egemenlik paylaşımı da kapsamına alan yetkiler dizisidir.

“Tekçi (tekil) devletlerde, yerel yönetimler birer kamu tüzel kişisidirler. Federal devletler dizgelerinde, federal devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Federal dizgelerde, eyaletlerin yasama ve yargılama konusunda bağımsızlıkları korunmalarına karşın, yerel yönetimler hiçbir zaman bu haktan yararlanmazlar.

Çünkü bu erkler, gerek federal gerekse tekçi devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılmakta olup federal devlet ya da eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca, egemen bir devletin ya da yarı egemen bir federe devletin, belli bir alanda yasayan halka kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimleridir. (KELEŞ, 2008: 93)

Üniter devletlerde yerel yönetimlere yasalarla tevdi edilen yetki ve sorumlulukların (halkın temel yerel ihtiyaçları) yerine getirilmesi hem mali yönden güçlü olmasını hem de karar alabilecek özerk bir yapıya sahip olmalarını gerektirmektedir. Ülkemizde genellikle siyasi özerklik ile yerel yönetimlerin özerkliği karıştırılmaktadır. Siyasi adem-i merkeziyet veya siyasi özerklik, federal/konfederal bir devlet düzeninde söz konusu olabilecek kavramlardır.

Yerel yönetimlerin özerkliği ile kastedilen de; Anayasamızın 127. Maddesinde geçen, hizmetlerin daha hızlı, etkin ve rasyonel görülmesi için Türkiye'nin kurucusu olduğu Avrupa Konseyi Yerel Yönetimlerin Özerklik Şartı çerçevesinde kabul edilen yetkilerin yerel yönetimler tarafından kullanılabilmesi hakkıdır. Yerel özerklik olarak ifade edilen adem-i merkeziyetçi sistemde idarenin bütünlüğü korunur.

Yerel yönetimlerin özerk olduğu devletlerde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yerindelik denetimi ile değil; hukuki denetim ile sağlanmaktadır. Yerel yönetimler mahalli ve müşterek ihtiyaçları seçimle belirlenmiş organlar tarafından yerine getirilmektedir.

## **2.5. Federalizm**

Federal bir devlet, siyasal erki, belli sayıda yerel hükümetlerle, çoğu kez “ulusal”, “özeksel” ya da “federal” hükümet adı verilen ve kendine özgü görev alanlarına sahip bir özeksel kuruluş arasında bölüştüren ve bunun esasları bir anayasada gösterilen bir örgütlenme türüdür. (Keleş, 2008: 93)

Federal devlet, üniter veya merkezi devletin tersi olarak; egemenliği yerel hükümetlere etnik, dini veya sosyal temelde ayrılmış yapılara verilmesi olarak değerlendirilebilir. Federal devlette yerinden yönetim egemenlik yetkilerinin devri ile kurulan bir siyasi yapıdır. Egemenlik yetkilerini kullanma salahiyyetine haiz olan yapılar eyalet, kanton, yerel hükümet vs. isimlerle anılmaktadır.

Federal devlette, merkezi devlette olan dış güvenlik, uluslararası ilişkiler vb. dışında, egemenlik yetkilerinin federe devlette olduğu söylenebilir. Tabi bu konuda, eyalete verilen yetkiler açısından, tek bir federal devlet şeklinden bahsedilmez. Federe devletin yasama, yürütme ve yargı yetkileri yanında, federal kurumlar da (federal mahkemeler veya federal polis teşkilatı gibi) bulunmaktadır.

Federe devletin yetki alanı kendi coğrafyasıyla sınırlı iken, federal devletin tüm ülke sınırlarını kapsayan egemenlik yetkileri bulunmaktadır. Federe devletler farklılıklara saygı gösteren ve farklılıkların örgütlenmesine imkân tanıyan demokratik bir yaklaşımı ortaya koymaktadır.

Bununla sadece federal devletlerin demokratik olduğunu ifade edilmemektedir. Merkezi ve üniter devletlerde de demokrasi kurumlaşmış olabilir veya etnik, dini, sosyal farklılıklar hoşgörü içinde yaşayabilir. Ancak federal devletlerin örgütsel yapı olarak, farklılıklara hoşgörü ekseninde kurulduğunu ve varlık sebebinin bu olduğunu söyleyebiliriz. Ülkenin birlik ve bütünlüğü gönüllük esasına dayanmaktadır. Gönüllü birliktelik esas aldığından demokratik meşruluğu ve halkın katılımının daha üst düzeyde olduğunu söyleyebiliriz.

Federal devletlerde, federal devletin kurumlarının icracı yönünde ziyade düzenleyici, yol gösterici ve kapsayıcı fonksiyonlarından bahsedebiliriz. Kamusal hizmetler daha çok federe devletlerin organları tarafından icra edilmektedir. Federal devletlerde yetkiler anayasada belirlenmiştir. Federe devletlerin birbiriyle ilişkileri ve kullanılacak yetkileri anayasa belirlenmiştir. Federal devletin, federe devlet üzerinde yetkisi sınırlı olup daha çok Federal mahkemeler eliyle yargı yoluyla denetlenmektedir. Prof. Dr. Ruşen Keleş, federe devleti “bir siyasal yerinden yönetim türü” olarak değerlendirmektedir.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları federe devletten federe devlete göre farklılık gösterebilmektedir. Zira federe devletlerin yerel yönetimlerinin yetki ve sorumlulukları kendi yerel meclisleri ile belirleme yetkisi bulunmaktadır.

## **2.6. Yerel Yönetimin İlkeleri**

### **2.6.1. Katılım İlkesi**

Klasik yönetim biçiminin ve kurumların sorgulandığı bir dönemden geçmekteyiz. Klasik yönetim anlayışı ve organlar baş döndürücü gelişmeler karşısında kendini uyarlamak durumundadırlar.

Bilginin çok hızlı bir şekilde paylaşıldığı, geliştiği bir dönemde kamu yönetimi, kendini gelişen yeni çağ da gözden geçirmek zorundadır. Klasik yöneten-yönetilen ilişkisini yerini beraber yönetim veya “yönetişim” gibi dizgelere bırakmaktadır. Topal demokrasi çağından modern demokrasi çağına geçen devletler, bütün vatandaşlarına oy hakkı tanıyarak çok önemli bir aşama kaydetmişlerdir. Ancak günümüzde vatandaşların siyasal sürece katılımı sadece oy kullanma şeklinde değerlendirilmemektedir.

Demokrasinin önemli süjesi olan vatandaşın pasif olmaktan çıkıp, aktif olan bir bireye dönüşmesi kabul görmektedir. Kamu yönetiminde sadece vatandaşların değil; ayrıca sivil toplum kuruluşlarının aktif olarak yönetim sürecine katılması uluslararası belgelerde de kabul edilmektedir. Bireyler ve sivil toplum kuruluşları aynı zamanda kamuoyu denetimi yapan, öneri sunabilen birer süje haline gelmektedir.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Maastricht Antlaşması, BM Rio Konferansında kararlaştırılan Gündem 21, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı gibi bölgesel ve uluslararası metinler hükümet dışı kuruluşların ve bireylerin kamu yönetimine aktif olarak katılmasını teşvik etmekte ve bu konuda hükümetleri siyasi sorumluluk altına sokacak metinler olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde 1996 yılında düzenlenen Habitat II toplantısı kamu yönetimi anlayışını sorgulamış, kamu hizmeti sunan organların dışında bireyin ve sivil toplumun yönetim sürecine etkin katılımını öngörmüştür.

Katılım ilkesiyle şeffaf bir kamu yönetimi hedeflenmektedir. Katılım ilkesi hukuki denetimden ziyade kamuoyu ve yerindelik denetimidir. Katılım ilkesiyle kamu yönetimi küçülmekte halkın, çevre sorunlarından kentin planlama süreçlerine kadar katılmasını esas almaktadır. Süjelerin karar süreçlerine katılması dışında, hizmetlerin sonuçlarını denetleme, kaynakların rasyonel kullanılıp kullanılmadığını sorgulamayı da içeren süreçlerin izlendiği görülmektedir.

### **2.6.2. Demokratiklik İlkesi**

Klasik temsili demokrasi anlayışının yetersiz kalması devletleri ve uluslararası kuruluşları yeni arayışlara itmiştir. AYYÖŞ ile katılımcı demokrasi kurumsallaştırılarak halkın yönetim sürecine daha çok katılması hedeflenmektedir. Katılımcı demokrasi ile daha rasyonel hizmetler sağlanmış olacağı gibi halkın da

yöneticilerle iletişim halinde olmasını ve sadece seçim dönemlerinde değil, yönetimin karar süreçlerini de etkileyerek halkın devamlı olarak yönetime katılmasını sağlamış olacaktır. (Keleş, 2011: 63)

Kısacası yerel yönetimler demokrasinin laboratuvarıdır. Halkın öncelik, talep ve ihtiyaçlarını esas aldığından yerel yönetimlerin demokrasinin işleme, kurumsallaşması anlamında önemli organlardır.

Ülke yönetimin aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmesi demokratik kaidelerinin işlediğinin önemli göstergelerinden biridir. Ülkemizde demokratik hakların merkezden tabana doğru bahşedildiği 1839 tarihli Tanzimat Fermanından beri görülmektedir. Devlet geleneğimizde demokratik taleplerin merkez tarafından görmezlikten gelindiği gerçeğini ifade etmek gerekir.

### **2.6.3. Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi**

1990'lı yıllarda Doğu Bloğunun yıkılmasıyla birlikte ekonomik anlamda liberalizmin tüm dünyaya hâkim kılınması hedefi yanında, küreselleşmeyle birlikte uluslararası kuruluşlar eliyle devletlerin egemenliklerinin ulus üstü yapılara devri konusunda genel bir gelişim seyri görülmektedir. Ulus devletlerin egemenliklerini paylaşarak uluslararası kuruluşlara devretmeleri milli devletleri güçsüz kıldığı ileri sürülse de bu iddianın tamamen doğru olduğu kabul edilemez. (Keleş, 1999: 30,31)

Halka en yakın olan yerel yönetimlerin özerkliğinin ülke gelişimi için var olan önemi, taşıdığı hayatiyet korku ve komplo teorileriyle açıklanamaz. Aşırı merkeziyetçilik korku ve güvensizlik barındırmaktadır. Üniter veya federal devletlerde yerel yönetimlerin önemi hiçbir zaman yadsınamaz. En merkeziyetçi devletler bile yetkilerin yerele doğru yetkilerin devri eğiliminden kendilerini alıkoyamamaktadır. Fransa'da ve birçok ülkede yerel yönetimin yetki bakımından ve mali yönden güçlendirilmesi anlayışını bu ekseninde değerlendirmek gerekir.

Ülkemizde bu konuda ikircikli bir tavır sergilense de bu gelişmelerden kendini daha fazla soyutlayamaz.

2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi Yerel Yönetimler Başkanlığı'nın 6360 sayılı Yasanın gerekçesini tanıtmak amacıyla ortaya koyduğu ilkeler, Adalet ve Kalkınma Partisinin yerel yönetim anlayışını ortaya koyan ve Türkiye'nin tarafı olduğu uluslararası antlaşmaların iç hukuk açısından yaptığı

vurgular önemlidir. Burada konulan gerekçede yönetimin tabandan tavana doğru teşkilatlanması görüşü demokratik değerle daha çok uyumaktadır.

Türkiye'nin de imzasının bulunduğu, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler için yerel yönetim ilkelerini belirleyen doküman Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Buna göre; yerindelik-yerellik-subsidiarity prensip olarak; hizmetin en yakın yönetim birimi tarafından verilmesi ilkesidir ve yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılarak özerkliklerinin artırılmasını öngörmektedir. (Adalet ve Kalkınma Partisi 6360 sayılı Yasanın gerekçesi, 2012)

#### **2.6.4. Yerel Yönetimlerin Özerkliği İlkesi**

Yerel yönetimlerin özerkliği ile siyasi özerklik değil idari özerklik kastedilmektedir. Belirli bir bölgede halkın katılımıyla organları oluşan, yasaların verdiği görev ve yetkileri yerine getiren gelir kaynakları, merkezi devlet yardımları ve mahalli vergilerle toplanan ve bütün bu iş ve işlemleri yapmak üzere kadrolara sahip olan kamu tüzel kişilikleridir.

Yerel yönetimlerin özerkliği, idarenin bütünlüğü ilkesiyle birlikte düşünülmelidir. Merkezi yönetim bu ilke gereğince hukuki denetim yapar. Ayrıca T.C. Sayıştay Kurumu harcamaların yasalara uygunluğunu kontrol etmek amacıyla mali denetim yapar.

Hukuki ve mali denetim dışında, yerel ihtiyaç ve önceliklerin halka en yakın ve en çok temas eden yerel yönetim organları tarafından yerine getirilmesi, yerinde yönetim organlarının seçimle belirlenmesi, yetkilerin seçimle belirlenmiş organlar eliyle kullanılması, merkezi yönetim tarafından yerinden yönetim organlara ait yetki ve görevlerin istenildiği zaman geri alınamaması, onların yerine geçerek yetkilerinin kullanılmaması, mahkeme kararı olmadan görevden el çektirilememesi yerel yönetimin özerkliği ve desantrilazsiyon olarak ifade edilebilir.

Merkezi yönetim tarafından verilmiş yetkilerin istenildiği zaman geri alınması veya merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek görev yapması yerel yönetimin özerkliği ile izah edilemez.

##### **2.6.4.1. Mali Özerklik**

Yasaların verdiği yetkiler çerçevesinde merkezi bütçe desteği dışında kendi ihtiyaçlarına yetecek mali kaynaklar yaratacak kararlar alabilmesi ve bunları tahsil



edebilmesi mali özerklik olarak açıklanabilir. Mali kaynakların yasalarla verilen görevleri ifa edecek oranlarda olması mali özerkliği uygulanmasını sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerin ifa edecekleri kamu hizmetleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması mali özerkliğin temel ilkesidir. Halka en yakın olan yerel yönetimlerin hem kendi gelir kaynaklarını yaratacak karar alma mekanizmalarına sahip olması, hem merkezin bütçeden yapacağı yardımların görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeyi mümkün kılması gerekir.

Mali özerklik aynı zamanda harcamaların öncelik sırasını belirleme yetkesini de içermektedir. Merkezi yönetim denetim yetkisinin sınırlı ve hukuki denetimle sınırlı olması manasına da gelmektedir. Zira halkla temas halinde olan, temel ve ihtiyaç öncelikleri en iyi bilecek organ yerel yönetimlerdir.

#### **2.6.4.2. İdari Özerklik**

Merkezi yönetim dışında, yerel yönetim birimlerinin kendi karar organlarıyla karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi idari özerkliği ifade etmektedir. Yerel yönetimler bölgesel hizmetlerin gereklerine uygun iç idari örgütlenmesini yapması kadrolarını oluşturması idari özerkliğin somut göstergelerinden biridir.

Merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu yetki hiçbir zaman merkezin yerel yönetim birimi yerine geçerek, onun adına karar alabilmesi şeklinde yorumlanamaz. Önceden de ifade edildiği gibi merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararlarında yerindelik denetimi yapamaz; aksi durumda yetki gaspı oluşacaktır.

Merkezi yönetim denetim yetkisinin sınırı Anayasa ve yasalarla sınırlarının belirli olması idari özerkliğin uygulanma koşullarındandır. Türkiye gibi merkeziyetçi ve vesayetçi geleneği ağır basan ülkelerde bile denetimin sınırlı olarak ve hukuki denetimi esas aldığı görülmektedir. Hukuki denetim aynı zamanda keyfiliği önlemekte ve yerindelik denetimine set çekmektedir. Anayasal çerçeve bu olmakla birlikte 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişiminden sonra olağanüstü hal rejimi ve KHK'larla bu sistemden önemli sapmalar yaşandığını aşağıda ifade edilecektir.

Merkezi idarenin keyfi olarak yerel idare birimlerinin sınırlarını değiştirememesi ve tüzel kişiliğini sonlandıramaması idari özerkliğin önemli bir boyutudur.

Kamuoyunda yaygın ve yanlış kanat olarak özerklik, keyfilik değildir. Özerk yerel yönetim Anayasa ve yasalar çerçevesinde kendisine verilen yetki ve görevler dışında faaliyet gösteremez; aksi uygulama içinde olan yerel yönetimler yargı organlarının yargısal işlemlerine maruz kalmaları dışında, İçişleri Bakanlığını denetim ve gözetim yetkisi yasalar çerçevesinde bulunmaktadır.

## **2.7. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim İlişkileri Bağlamında İdarenin Bütünlüğü, Hiyerarşik İlişki, İdari Vesayet ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**

Ülkemizde modernleşme ve demokratikleşme yukarıdan aşağıya doğru, merkezden kurulmuş ve biçimlenmiştir. Türkiye'nin yönetim gelenekleri Osmanlı'dan itibaren hep dikey ilişkiler şeklinde gelişim göstermiştir. Bu nedenle asıl olan hep merkezi yönetimin iradesi olmuştur.

Yerel yönetimler, demokrasi, demokratikleşme, yerelleşme, yerel idari etkinlik olmaktan önce, toplumdaki sosyo-ekonomik, kültürel ve ideolojik güç yapısının dağılımı olarak da değerlendirilebilir. Merkezi iktidar demokratikleştikçe, yerel yönetimlerinde demokratikleşebileceğini ileri sürmek, merkezi bir yaklaşımı ifade etse de, bunun aynı zamanda bir tespit olduğunu da unutmamak gerekir.

Merkezi iktidarın yönetim anlayışı yerel yönetimlere de yansımaktadır. Merkezi iktidarın tercih ve öncelikleri yerel yönetimlerin sahip olacağı yetkilerin sınırlarını da belirlemektedir. Merkezi yönetim veya siyasi iktidar, yöneteceği ülkeye ilişkin görev ve yetkilerini yerel halkla belli bir zemin üzerinde paylaşacaktır. Yerelde güç odakları da bunun farkındadır; iş bölümüne ve işbirliğine adeta mecburdur.

Kimi merkezi ve üniter devletin yerel yönetimlere daha çok yetki devri yaparak, yerelliği ve halkın ihtiyaçlarının halka en yakın organlar tarafından kullanılmasına cevaz verdiği halde; bazı ülkelerin de bu konuda çekingen davrandığını görmekteyiz. Bu yetki ve görev paylaşımında merkezi siyasi tercihleri belirleyici olmaktadır.

Genel anlamda idari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir (Onar,1966:622).

Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal, yönetsel ve akçal olmak üzere üç yönü vardır. Bu yönleri birbirinden ayırmak olanağı kuşkusuz yoktur. Çünkü birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler. Devletle yerel yönetimler

arasındaki ilişkilerin siyasal ve yönetsel olanları, yönetim tüzemizde ‘‘idari vesayet’’ diye bilinen, bir gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır.

Bunlara, uygulamada aldıkları biçim de göz önünde bulundurularak devlet-yerel yönetim ilişkilerinin olumsuz yanı da denilebilir. Akçal ilişkilerde ise, yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan olumlu bir nitelik bulunduğu kabul edilebilir. (Keleş, 2011: 397)

Ülkelerin kendine has olan geçmişleri, coğrafi koşulları, sosyolojik yapıları, ekonomik durumları, yönetim gelenekleri ülkelerin siyasi ve hukuki yapısını belirlemiştir. İdarenin bütünlüğünü esas alan devletler daha çok üniter ve merkeziyetçi yönetimlerdir.

Nitekim Anayasamızın 123. Maddesinde ‘‘İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.’’ denilerek idarenin bütünlüğünü ve üniter devlet yapısını ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi’nin 09.02.1993 tarih, 1992/44 esas, 1993/7 karar, RG 19.06.1993, 22612 S.11 yayınlanan kararında ‘‘ister (merkezden yönetim) ister (yerinden yönetim) esası olsun hepsi genelde idare çatısı altında ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında aynı esaslara bağlıdır.’’ denilerek yargısal içtihatla idarenin bütünlüğünün esası ortaya konulmuştur.

Merkezi yönetimin hem yer yerinden yönetim kurumlarını hem de hizmet yönünden yer yönetim kurumlarını denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu denetim yetkisi de anayasanın 123. Maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine ve Anayasa madde 127’deki idari vesayet ilkesine dayanmaktadır. Bu denetim yetkisine ilişkin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları da mevcuttur. (Danıştay DDK 07.03.1980, 1978/1234 Esas, 1980/61 Karar)

Merkezi idarenin yerel yönetimlerin bağımsız olarak hareket etmesini önlemek, yaptığı iş ve işlemlerin hukuki denetimini yapmak üzere kamu yararı düşüncesiyle oluşturulmuş denetim mekanizmasıdır. Bu denetim mekanizması yerel yönetimlere karşı sakıncalı bakış ve görüş yargılarını gidermeye yönelik olarak getirilmiş ve Anayasanın 127. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır: ‘‘ Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine

uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.’’

Genel olarak Merkezi İdarenin Yerel Yönetimler üzerinde denetim yetkisi yani vesayet yetkisi mevcuttur. Merkezi idare, vesayet yetkisi ile durumları onaylar, erteler ya da veto eder. (Urhan: 91)

### **3. FRANSANIN SİYASİ TARİHİ VE KAMU YÖNETİMİ**

#### **3.1. Devlet Kuramına Genel Bakış**

İlk çağlarda egemen, tekelleşmiş otoriteye sahip bir siyasi yapının olmadığı görülmektedir. Üretim araçlarının gelişmesi ile artı değer ortaya çıkması ile otoritenin ortaya çıkması kendisini bir gereklilik olarak hissettirmiştir. Aslında daha açık olarak ifade edersek, devlet düzeni ve otoritesi ihtiyaç fazlasının üretilmesi ile ortaya çıkmıştır.

Daha önce kendi imkânlarıyla malını ve canını koruyan topluluk üyeleri artık bu haklarını daha güçlü bir yapıya yani devlete devretmeye başlamışlardır. Böylelikle güçlünün değil, haklının haklarının korunduğu bir sistem kurulması öngörülmüştür. İhkakihak hakkın yasaklandığı, can ve mal güvenliğini devlet güvencesinde olduğu, üst yapı olan devletin belli hukuk kaideleri çerçevesinde yönetildiği bir yapı kurulmuştur. Bu yapı vatandaşlar adına güç kural koyma, onlara adına kamu hizmetlerini yürütme ve adalet dağıtma tekeline sahiptir.

Yeryüzünde ilk devletler, eşitlikçi toplumun giderek hiyerarşik topluma dönüşmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu dönüşüm yüzyıllara, hatta bazı bölgelerde bin yıllara yayılan bir süreç sonucunda gerçekleşmiştir. Devletli toplumları siyasi yapıları bakımından ilkel toplumlardan ayıran en önemli özelliği merkezileşmiş bir iktidarın varlığı olduğunu söyleyebiliriz. (Uygun: 61)

Fransa'nın bugünkü yerel yönetim yapısını anlamak için tarihsel süreç içerisinde Fransa yönetim yapısı ve milli devlet kurma sürecini incelemek gerekir. Fransa'nın merkeziyetçi ve üniter idari ve siyasi yapısının kökleri çok eski dönemlere dayanmaktadır.

Bu nedenle doğrudan demokrasinin uygulandığı ve Avrupa'nın günümüz siyasi-idari yapısının oluşumuna katkıları nedeniyle Fransa siyasi ve idari tarihinin incelenmesi gerekmektedir.

Tüm devletlerin kuruluş şekilleri benzerlik oluşturmaya da genel hatlarıyla devlet dediğimiz yapının ortaya çıkması aşağı yukarı benzer süreçlerden geçmiştir. Ülkelerin farklı süreçleri, deneyimleri yaşamasının birçok nedeni vardır. Ancak literatürde genel anlamda kabul gören bir seyir yaşandığı kabul edilmektedir. Devlet dediğimiz kamusal güç tekeline sahip yapıyı daha iyi anlamak için kısaca devletlerin ortaya çıkışı serüvenini irdelenmek gerekir.

### **3.1.1. Antik Yunan Şehir Devletleri**

Yunan şehir devletleri günümüz Avrupa devletlerinin siyasi, askeri, ekonomik ve idari yapılarını etkilemiştir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasının tarihsel kökenleri, esinlendikleri yapılar irdelenirken antik çağdaki şehir devletlerin incelenmesi birçok noktada bizlere fikir verecektir.

Modern düşüncenin ve kurumlarının önemli kaynaklarından biri de antik çağ medeniyetidir. Bu dönemdeki şehir devletlerinin yapısı, doğrudan demokrasinin uygulanması, siyasi ve felsefi düşünceler günümüz kamu yönetimini etkilemeye devam etmektedir.

Yunan kent devletlerinin demokrasi tecrübesi günümüz demokrasileri açısından fikir vericidir. Küçük bir ülkeye ve nüfusa sahip olan yüzlerce kent devletinde doğrudan demokrasi uygulanır; konsey ve meclisler bulunurdu. Günümüz toplumsal katılım eğilimleri bu kapsamda yeni uygulamalar geliştirilebilir. (Bağcı, 2010: 1)

Yunan Site devletleri, birbirinden net çizgilerle ayrılan üç gruba bölünmüştü: yurttaşlar, yerleşik yabancılar ve köleler. Gruplar arasındaki hiyerarşik ayrımın yasalardan kaynaklanması ve grup üyeliğinin doğumla kazanılması nedeniyle Atina halkının sınıflardan değil, kastlardan oluştuğunu söylemek daha doğru olacaktır. Yurttaşlar, toprak sahipliği ve siyasi haklar konusunda tekeli yetkisi bulunan ayrıcalıklı bir gruptu. Yerleşik yabancılar, zanaatkârlık, ticaret ve bazı hizmetler konusunda yasal güvencelere sahip, ancak siyasi hakları olmayan özgür insanlardır. Köleler ise yaşama hakkına getirilen kısmi korumayla bazı konularda sağlanan kolaylıklar dışında, hemen hiçbir hakkı güvence altına alınmamış, özgür olmayan kişilerdi. (Uygun:78)

Yunanlıların örgütlenmeleri, bugünden farklı olarak ulus-devlet değil, polis (şehir/site-devleti) şeklindeydi. Her polis otarşik bir yapıdaydı. İthalat bağımlılığı çok azdı, temel ihtiyaçlarda kendi kendine yetme politikası vardı. (Sealey, 1976: 19).

Halkın geçimi için topraklar parçalara bölünmüş ve bu gayrimenkul vatandaşlık hakkının kaynağını oluşturmuştur. (Foster, 1971: 28). En iyi vatandaş Polisin yaşamına aktif olarak katılanlardır. (Mayo, 1964: 37).

Bununla birlikte Yunan demokrasisinde siyasal haklara sahip olanlar sınırlıdır. (Yalçınkaya, 2011; 48-49). Yaşlı Oligarklar ise tam hâkimdir. (Akkoç: 9) Vatandaşlık kategorisi sınırlı sayıda tutulmuş, değerli yurttaşlık öne çıkarılmıştır (Canfora, 2010; 35).

Antik Yunan şehir devletlerinde yurttaş statüsünde olan kişiler sitenin politikalarını belirlemek için gereken kararları almak ve bunların icrasına katılmakla doğrudan demokrasinin tüm aşamalarına iştirak ederlerdi. Seçilmiş veya atanmış profesyonel meslek sahibi kişiler olmadığından dolayı yasama, yürütme ve yargı halkın katılımıyla sağlanmaktaydı.

Esasen bu yüzden de Yunan halkı devlet erklerine katılımı yurttaşlığın bir gereği olarak düşünmekteydiler. Doğrudan demokrasinin uygulandığı bu devletlerde halk geçimini sağlamak için harcadığı zamanından kalanın da agorada toplanıp şehirlerle ilgili meseleleri istişare ederlerdi. Halk kent meclislerinde kamusal sorunları görüşüp karara bağlarlardı. Bu nedenle diyebiliriz ki Yunan polis yurttaşı aynı zamanda siyasal katılım hak sahibi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Halkın doğrudan katılımının gerçekleştiği bu sistemde toplumun yarısı kölelerden oluşmaktaydı. Köleler yurttaş olarak kabul edilmemiş ve medeni ile siyasal hakları kullanamamaktaydı.

Toplumun yarısına yakın bir kısmının köle olması ve bir meta gibi ticari işlere konu edilmesi ve kölelere hiçbir hak tanınması Antik Yunan şehir devletlerinin demokrasi kavramıyla tanımlanmasını zorlaştırmaktadır. Ancak Yunan şehir devletlerinin tamamen köleci bir üretim ve yönetim anlayışına sahip olduğu da söylenemez. Medeni ve siyasi hakları kullanma ehliyetine sahip olanlar da çalışma hayatına ve üretime katılmaktadırlar.

### 3.1.2. Ortaçağ Feodal Devlet Sistemi

Kavimler göçüyle birlikte Roma İmparatorluğu ikiye ayrılmış, daha sonra ise Batı Roma İmparatorluğu yıkılmıştır. Batı Roma imparatorluğunun yıkılmasıyla güçlü merkezi yetkilere sahip monarkların ortaya çıktığı ve ulus devletlerin kurulmaya başladığı döneme kadar geçen süre içinde yerel yetkiler kullanan feodal beylerin ve feodal devlet modelinin ortaya çıktığını görmekteyiz.

Aslen bu yapının başlangıcı Roma imparatorluğunun yıkılışı olsa da, feodal sistemin Avrupa'da tam anlamıyla oturması 10. yüzyıla kadar sürmüştür. Feodal dönemin sonunu ateşli silahların bulunması ve feodal beyler hiyerarşisine göre üst sırada bulunan kralların güçlü bir yapı olarak ortaya çıkmasıyla son bulmuştur.

Feodalizm, toprak sahipliğini esas alan bir rejimdir. Mülk sahibi kral, aristokrasi ve kilise; bunun karşısında ise köylü sınıf yer almaktadır. (Heaton, 1985, s. 71).

Feodalitenin Almanya-Fransa topraklarında üzerinde oluşmasının sebepleri şunlardır: (Poggi, 1978, s. 18)

1. Merkezi bir hükümeti ve belediyeleri olan Batı Roma'nın bu topraklarda dağılması,
2. Kabilelerin toplu olarak göç etmeleri,
3. Batı Avrupa-Akdeniz etkileşimi ve ticaret yolları.

Bu nedenle Avrupa kültürü; Yunan ve Roma tarihinden, Germen kabilelerden, Hristiyan görüşten oluşmuştur. İlaveten, Feodalite özellikleri ise şu şekildedir:

1. Üretim şekli,
2. Toplumda hiyerarşik tabaka sistemi,
3. Değerler görüşüne dayanması. (Ülgen :4,5)

Feodal yönetim sisteminde önemli siyasi aktörlerden birisi de kilisedir. Ortaçağ boyunca toprakların çok önemli bir kısmına sahip olan kilise aynı zamanda yetki paylaşımında da önemli bir erktir. Teolojik kaidelerin önemli bir unsur olduğu bu toplum yapısında insanların günahlarının affedilmesi ve öldükten sonra cennete gideceklerine dair vaatleri gibi bireylerin inançları üzerindeki hâkimiyetinden dolayı



topraklarının bir kısmını kiliseye bağışlamaktadır. Kilisenin topraklarla birlikte üzerinde yaşayan insanların da üzerinde otorite sahibi olması kiliseyi en önemli siyasi aktörlerden biri haline getirmişti.

Merkezi ve güçlü bir siyasi otoritenin olmaması feodal yönetim yapısının temel özelliğidir. İnsanların güvenliğinin önem kazandığı bu dönemde bir saldırı anında insanların sığınabilecekleri güvenli bir liman durumunda olan şatoların ve kalelerin yakınlarında ikamet etmesinin zaruri kılmasıdır. Güvenlik ihtiyacının öncelik teşkil ettiği bu dönemde üretim tamamen toprağa bağlı olup kendi kendine yetecek kadar üretim yapılması, ticari hayatın gelişmemesi sonucunu doğurmuştur.

Roma İmparatorluğu 5. yüzyılda, dışardan Cermen halklarının saldırıları, içerden de alt sosyal tabakaların Hristiyanlığı benimsemesiyle verdikleri mücadeleler sonucu imparatorluk bölününce Avrupa'da merkezi bir siyasi otorite kalmamıştır.

Bu coğrafyada tek örgütlü güç olan Kilise, bazı bakımlardan boşalan devlet otoritesinin yerini doldurmaya çalıştı. Papa bir imparator, piskoposlar da eyalet valileri gibi hareket etmeye başladı. Ancak kilisenin Roma'nın bölünmesi ile beliren otorite boşluğunu tamamen karşılayabilmesi, özellikle de insanların güvenliğini sağlayabilmesi söz konusu değildi. 5. yüzyıldaki Hun akınlarının Avrupa'nın kuzeyindeki toplulukları iç kısımlara itmesiyle birlikte, Avrupa'nın hemen her köşesinde insanlar her an saldırı ve yağma tehlikesiyle karşı karşıya kalmalarıdır.

Böyle bir saldırı ortamında güvenli bir hayat ancak saldırı anında insanların kolayca kaçıp sığınabilecekleri yakınlarındaki bir şatonun etrafında mümkün olabilirdi. Avrupa'da insanlar üzerindeki en yüksek siyasi otorite, irili ufaklı şatolara sahip beylikler düzeyine kadar küçüldü.

Bir toprağa sahip olan kişi (senyör veya feodal bey), o toprak üzerinde yaşayan insanlar için yasama, yürütme ve yargılama yetkilerinin çoğunu kullanan iktidar haline geldi. Feodal beyler feodal sözleşmeler zinciriyle daha üstteki beylere ve sonunda bir krala bağlı görünseler de bunların insanlar üzerindeki fiili etkisi iyice azaldı. Böylece Avrupa'da yaklaşık bin yıl sürecek bir toplum ve iktidar modeli ortaya çıktı; feodal toplum ve feodal iktidar. (Uygun: 150,151)

Feodal beyler üretilenlere el koyar ve lükse erişim için bunları satar. Bununla birlikte, üretim değişim için yapılıncı burjuvazi servet kazanmıştır. (Eaton, 1990:61). Feodalizm, köylüler ile senyörler arasındaki savaş ile sonuçlanmıştır. Burjuvazi de

köylüler yanında yer alır ancak egemen sınıf olmak için bundan yararlanır. (Zagolov vd,1976:109).

### **3.1.3. Egemen İktidar ve Ulus Devlet**

Ortaçağ'daki dağınık, çok yapılı, güvenlik sorunu olan devlet yapısı, merkezi bir otoriteye olan ihtiyacı dayatmaktaydı. Ticari hayatın gelişmesi, kapalı toplum yapısının aşılması ve kilisenin halkın gelişmesinin önündeki engellerinin kaldırılması için sosyal ve ekonomik alanda gelişmelerin olmasını elzem kılmıştır. Ortaçağda eşit olan feodal beyler arasında, güçlü olan feodal beyin diğerleri üzerinde egemenlik sağlayarak merkezi ve monarşik yapıların ortaya çıktığı görülmektedir.

Feodalizm tarıma dayalı bir ekonomiydi; kapitalizm ise ticarete dayalı bir ekonomi olarak ortaya çıkacak, sonrasında sınai üretimle gelişmiştir. (Uygun:185) Kral hem kiliseye hem de feodal beylere ve özerk şehirlere üstünlüğünü kabul ettirmiş; egemen iktidar haline gelmiştir. (Haynes, 1999: 1)

Feodalizmin yıkılmaya başlamasıyla birlikte Avrupa siyasi ve idari yönetimi için yeni bir yönetim anlayışına ihtiyaç duymuştur. Böylece feodalizm yerini yavaş yavaş daha büyük ve kalabalık, merkezileşmiş ve daha güçlü yönetim anlayışına sahip olan monarşik devletlere bırakmaya başlamıştır. (Göze, 2000: 75)

Kentlerin kendilerini özerk ve ortak bir çıkarlar birliği biçiminde yönetme hakkını elde etmeleri, feodal yönetim mekanizmasının değişimi bakımından çok önemli iki sonuç doğurmuştur. Bunlardan biri kentlerin, kentlilerin feodal yükümlülüklerinden ve feodal ilişkilerin bağlayıcılıklarından kurtulması anlamında özgürlük fikrinin yerleşmesine zemin oluşturmasıdır. Kentin, insanı özgür yapan yapısı ortaçağa damgasını vurmaya başlamış ve kentlerin siyasal bakımdan önem kazanmaları ile birlikte eskinin kişisel tabiiyet kavramı yerini belli bir ülke parçasını esas alan yeni bir yönetim anlayışına bırakmıştır. (Moor, 1989: 10-11)

Kentsel gelişme bu anlayış sayesinde bir ülke ya da toprak parçası üzerinde yaşayanların ortak çıkarlarının temsil edilmesi anlamında ortaklaşa bir örgütlenmeye yol açmıştır. Kentlerdeki bu gelişme feodalitenin kişiselliğe, kan bağına, akrabalığa, hanedanlara, kişisel sözleşmelere dayalı meşruiyet ilişkilerine dayalı sistemi terk etmişlerdir.

Bunun yerine ülke üzerinde yaşayan insanların temsil edilebilirliğini ve ayrıca bu temsil ilişkisinin kişisel nitelik taşımayan hukuk kurallarına göre

belirlenmiş statülere sahip tabakalar çerçevesinde gerçekleştirileceği düşüncesini yerleştirmiştir. Toplumsal tabakalar, kralın ya da prensin kişisel ilişkilerinden ve isteklerinden bağımsız hukuk kurallarıyla benimsenmiş statüler çerçevesinde ayrı bir temsili siyasi birim niteliğini kazanmışlardır. (Çetin: 83)

Güçlü feodal beyin ülke sınırları içindeki diğer feodal beyler üzerinde hâkimiyet kurması üretim yapan tüccar sınıfının güvenli bir şekilde mallarını başka şehirlerin pazarlarına götürüp satmasına imkân sağlamıştır. Ticari hayatın güvenliği için yollarda denetim ve kontrol yapılması gerekliliği güçlü bir otoritenin varlığını ve modern devlet düşüncesi fikrini ortaya çıkarmıştır.

Daha büyük pazarlarda ürettiği emtiayı pazarlamak için güvenliğin yanında aynı zamanda feodal beylerin keyfi vergi alma ve müsaderelerine karşı sınırlandırılmış güçlü merkezi yapılarının ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır. Ticaret burjuvazisinin ekonomik olarak güçlenmesi ve yeni güçlü silahların icat edilmesi modern iktidarın doğuşunu hazırlayan başkaca önemli etkenlerdir.

Böylece birden çok feodal yapıları bünyesinde barındıran güçlü merkezileşmiş ve ticari hayatın güvenliğini sağlayan modern devletler ilk kez ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu anlamda günümüz devletlerinden Fransa ilk merkezi devletlerden biri olarak tarih sahnesinde ortaya çıkmıştır.

Krallıkların güçlenmesi beraberinde burjuvaziyi de güçlendirmiştir. Burjuvazi uysal bir ortaklık yerine iktidardan pay istemeye başlayacak, birtakım isteklerini gündeme getirecek ve güçlerine paralel bu istekleri zamanla artacaktır. (Soysal, 1987: 16)

Burjuvazi ilk isteği olan ticaretin korunması, güvenlik içinde yapılması için ordu kurulması konusunda kralla anlaşmıştı. Kralın kuracağı güçlü ordunun maddi yükünü üstlendi. Burjuvazi uluslararası ticarete adım atacağı güveni sağlarken kral da düşmanlarına karşı elinde devamlı, hazır, güçlü bir ordu elde ediyordu. Kralın gücü burjuvazinin mali desteğine bağlıydı. Bu destek ancak ticaretin gelişmesiyle devam edebilirdi. Kral bu yüzden ticareti arttırıcı ve tüccarları özgür kılıcı kanunlar çıkartıyordu. Krallıklar kanun üstünlüklerini toplumun her alanlarına yaymak için iktidarlarını güçlendirici kurumları geliştirdiler. Ordu, kanun, vergi ile krallıklar toplumun her alanına iktidarlarını nüfuz ettirdiler. Tüm bunlar krallıkların merkezi

otoritelerini arttırdı. Krallıklar otoritelerinin güçlenmesiyle beraber bu otoritelere engel olacak diğer otorite odaklarıyla çatışmaya girdi. (Çetin: 84)

Modern devlet düşüncesine Nicola Machievelli önemli katkılarda bulunmuştur. Machievelli İtalya'nın siyasi birliğini kuramamış olmasının etkisiyle, "Hükümdar halka dayanarak senyörlüklere son vermeli, tüm ülkede rakipsiz tek iktidar olmalıdır.

Ülkedeki tüm prensliklere boyun eğdirmek için güçlü bir ordu kurmak gerekir. Bunun için başka ülkelerden paralı askerler getirmek doğru olmaz, hükümdar halkı silahlandırmalı, ulusal bir ordu kurmalıdır." diyerek merkezi devlet kurulmasının zorunluluğunu ifade etmiştir.

### **3.1.3.1. Aydınlanma Dönemi**

Coğrafi keşifler, Eski Yunan ve Antik Kültürün Avrupa ile tekrar tanışmasıyla pozitif bilimler gelişmeye başlamıştır. Bu akılcı düşüncenin egemen olması ve bilimin gelişmesiyle birlikte Avrupa'da Rönesans ve reform hareketleri görülmüştür. Sosyal, ekonomik ve siyasi gelişmeler, skolastik düşünce sisteminin sorgulaması sonucunu doğurmuştur.

Katolik Kilisesinin baskıcı ve her türlü farklı düşünceyi tehlike olarak görüp yasaklayan anlayışı terkedilmiş; Avrupa'da genel kabul görmüş görüş ve düşünceler, inançlar sorgulanmaya başlamıştır. Aydınlanma çağı bu gelişmeler sonucunda 18.yüzyılda akılcı düşünceyi esas alan bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır. İnsanın kendi yaşamıyla ilgili kararlar alması, bilimsel düşüncenin dinsel kural ve önyargıların etkisinden kurtulmasına sebep olmuştur. Aydınlanma çağı bilimsel şüphecilik ve sorgulama teknikleri üzerine şekillenmiştir. İnsan aklının esas alınması dinsel tabuların bu sayede çürütülerek insanın birey olarak özgürleşmesini sağlamıştır. Bu çağın ortaya çıkmasında Rönesans ve reform hareketinin düşünürleri ve sanatçıları büyük paya sahiptir.

Aydınlanma çağı düşünürleri insanı diğer canlılardan ayıran ve üstün tutan şeyin akıl olduğuna inanıyorlardı. İnsan ancak aklını kullanarak ilerleme kaydedebilirdi. Akılcılığın yanında aynı zamanda deneycilik fikri de bu çağda hâkim olmuştur. Doğru ile yanlış ancak gözlemlenerek bulunabileceği, bilimsel şüphecilik ve sorgulama yönteminin esas alındığı görülmektedir. Böylelikle deney yaparak verileri en iyi şekilde değerlendirme sonucuna varılmıştır.

Rönesans hareketi ile birlikte hümanizm kavramı da doğmuştur. İnsanı en değerli varlık olarak gören bu görüş her şeyin insan için olduğunu söylemektedir.

Devlet kendi kendine oluşmuş bir varlık değildi. Bu çağın düşünürleri devlet nasıl oluştu ve neden var? sorusunun cevabı üzerine çeşitli fikirler ortaya koyarak antik çağlardan sonra ilk defa devletin varlığını sorgulamışlardı. Bu çağın düşünürleri devletin bir sözleşme ile insanların ortak çıkarlarını karşılaması için oluşturulduğunu dile getirmişlerdi. Birey tek başına güçsüzdü ve temel haklarını koruyabilmesi güçtü; ancak devlet gibi bir oluşum bireylerin temel hak ve özgürlüklerini koruyabilir ve toplumun refah seviyesi artırabilirdi.

Bu şekilde devletin de görevi belirlenmiştir. Böylelikle orta çağın aksine kişilerin hümanizm ile birlikte salt insan olduğu için düşünceleri fark etmeksizin temel hak ve özgürlükleri devlet tarafından korunacaktı. Kişiler ırk, din, mezhep fark etmeksizin değerliydi ve devlet bireylerin düşünceleriyle ilgilenmeyecekti.

Bu dönemde hâkim olan düşünce din kavramının vicdan ile ilgili olduğu ve kişilerin dini inançları ne olursa olsun, devletin inancının olamayacağı için devlet din konusunda tarafsız kalması ile kimsenin dini inancı sorgulanmayacaktı. Gerçekten de devlet genel kabul görmüş düşünceye göre toplumsal sözleşmeyle kurulmuştur. Devletin varlığı bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve toplumun refahını yükseltmektir. Devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan bireylerinin dini inançlarının olması da pek tabiidir. Ancak devletin dini inancı olamazdı. Temel özgürlükleri korumakla yükümlü devletin dini inançlara taraf olması bile, devletin vatandaşlarına karşı tarafsız olacağı inancına zarar verebilirdi.

Bireyin özgürleşmesi ve bilimsel düşüncenin esas alınması pek tabii toplum yönetim alanını da etkilemiştir. Orta çağda egemen “kral tanrının yeryüzündeki gölgesidir” anlayışı terk edilerek; kralın yetkileri ve meşruluk kaynağı ile kilisenin aydınlanma önünde engel olan konumu, akılcı düşünce perspektifinde sorgulanmaya başlamıştır.

Bireyler, kral ve kilisenin yetkilerini ve egemenlik kaynağını sorgularken aydınlanma çağı felsefesi sayesinde o zamana kadar süregelen geleneklerden, tabulardan ve inançlardan kurtularak bireyler bu kurumları sorgulamıştır. Akılcı düşünce, bu çağda kilise ve kralın toplumun üzerinde büyük önem ve hassasiyete

sahip düşüncelerine galip gelmiştir. Böylece egemenliğin meşruluk kaynağı, bireylerin ve halkın iradesi olarak kabul edilmiştir.

Fransa'da aydınlanma çağı felsefesi en büyük etkisini Fransız ihtilalinde göstermiştir. Aydınlanma çağı, ulus devletlerin kuruluşuna zemin hazırladığı gibi bilimsel düşüncenin esas alınması nedeniyle, aydınlanma döneminde kullanılmış olan doğanın incelenmesi, deney ve gözlem yöntemleri daha sonra toplum yönetsel alanlarda, özellikle kamu yönetimi ve hukuk alanlarında da genişleterek uygulanmıştır.

Avrupa'da başlayan aydınlanma dönemi tüm bilim dallarında olduğu gibi hukuk ve siyaset bilimi alanında kendisini bu şekilde göstermiştir.

### **3.1.3.2. Laiklik ve Sekülerleşme**

Laiklik dine karşı olmak veya dini ortadan kaldırmak değildir. Laiklik toplumun dinsizleştirilmesi veya bireylerin ibadet haklarının ellerinden alınması anlamı da taşımamakta, aksine din ve vicdan özgürlüğünün teminatını oluşturmaktadır. Bunun yanında belli bir dini anlayışın siyasi ve idari erki kullananlarca dayatılması da laiklik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Avrupa'da yaşanan bilimsel ilerleme, Rönesans, Reform, Aydınlanma Çağı, kapitalizm ve kentleşme gibi gelişmeler beraberinde köklü değişimleri de getirmiştir. Ortaçağ döneminde bilimsel düşünme ve sorgulama yapılamadığından açıklanamayan olay ve olgularda, kilisenin dogmatik düşüncelerine itibar ediliyordu. Aydınlanma dönemi ve bilimsel devrim ile birlikte artık doğa olayları bilimsel yöntemler ile açıklanabiliyor ve dogmatik düşünceler, önyargılar terkediliyordu.

Ortaçağ'da feodal devlet düzeni içerisindeki insanların günlük yaşam ritüelleri çok daha farklı olup öteki dünya için çalışmak, sadece feodal bey ve kendisi için üretim yapmak anlamına geliyordu. Aydınlanma çağı ile başlayan değişim ve gelişim Rönesans, reform, sanayi devrimi, kentleşme olarak devam etmiş; bireylerin yaşam aktivelerini, düşünce ve inançlarını etkilemiştir. Artık insanlar fabrikalarda çalışıyor, kentlerde yaşıyor, yaşam kalitesi ve süresi artıyor, eğitim seviyesi yükseliyor ve insanların ihtiyaçları değişiyordu. Bu süreç devamıyla birlikte bireylerin düşünce ve inanç yapısını değiştirmiş ve insanların düşünce ve inançlarında dinlerin etkisi azalmıştır.

Sekülerleşmenin bir başka boyutunu ise kentleşme oluşturmaktaydı. Eskiden kırsalda yaşayan insanlar yasalar yerine ahlak kuralları ile ilişkilerini yürütüyor ve yaşamlarını düzenliyorlardı. Kırsalda homojen bir yapı vardı ve bireylerin görevleri hemen hemen aynıydı.

Ancak sanayi devrimiyle birlikte gerçekleşen kentleşme ile toplum düzeni heterojen bir yapıya kavuşmuş oldu. Feodal dönemden farklı olarak İnsanların kentlerde ayrı ayrı görevleri vardı. Bu heterojen yapıya sahip kentlerde farklı inançlara ve düşüncelere sahip insanların yaşam düzeni ve ilişkileri ahlak kuralları ile düzenlenemezdi; bu nedenle pozitif hukuk kaideleriyle bu alanlar düzenlenmiş ve yaptırımlar getirilmiştir.

Sanayi devrimi, kentleşme, modernleşme, demokratikleşme, refah seviyesinin yükselmesi ve eğitim düzeyinin artması gibi faktörler bireylerin sosyalleşmesini sağlamış; dinlerin bireylerin yaşamlarında ve devlet yönetiminde etkisi daha az yer almasına neden olmuştur. Artık insanlar sorunlarını ve ihtiyaçlarını kilise dışında, hukuk kaideleri ve devlet kurumları aracılığı ile çözüm bulabilme duruma gelebilmişlerdir.

Sekülerleşme sanıldığı aksine toplumu oluşturan bireylerin dinsizleştirilmesi veya inançsızlaştırılması değildir. Aksine bireyin temel hakkı olan din ve vicdan özgürlüğü en üst seviyede korunması, devletin güvencesi altındadır.

Devletin tüm inançlar ve felsefi düşünceler karşısında adalet tanrıçasındaki gibi gözlerinin bağlı olması demokratik laikliğin temel yaklaşımıdır. Sekülerleşme ile dinin toplum düzeni ve yaşamında, devlet yönetiminde daha az etkili olması, toplumun dini sembollere yükledikleri anlamların daha az önemsenmesi, bilimde dini kurumların doğaüstü açıklamalarına yer verilmemesi olarak özetlenebilir. Kısacası sekülerleşme toplumdaki bireylerin inançlı olup olmadıkları ile değil, dinin toplum yaşamındaki etkinliğiyle ilgilenir.

Fransa'da gerçekleşen 1789 ihtilali ile burjuvazinin köylü sınıfıyla birlikte ittifak yaparak sistem içinde kilise (ruhban sınıfının) yetkilerinin tasfiyesine ve devletin laikleşmesine hizmet etmiştir. 1789 Fransız İhtilali feodal yapının yıkılması, merkezi monarşik imparatorlukları kurulması, 15.yüzyılda yaşanan reform ve Rönesans hareketleri, bilimin gelişmesi, sanayi devrimi gibi gelişmelerin doruk

noktası ve sonucudur. İnsanlığın uzun yıllar elde etmiş olduğu kazanımların siyasi ve hukuki olarak ifadesidir.

### **3.1.3.3. Sanayileşme ve Kentleşme, Demokrasi ve Oy Hakkı**

Sanayileşme ve modernleşmeyle birlikte, kentlerde güçlü bir orta sınıf ortaya çıkmış, burjuvazi olarak adlandırılan bu kesimin, yaşadıkları kentlerin yönetiminde söz sahibi olma hedefine yönelik mücadeleleri, çağdaş kent yönetiminin olgusal zeminini kurmuştur. Lokal boyutta yönetime katılım, Avrupa kentlerde kurumsallaşmış bir süreçtir ve yerel yönetim pratikleri ve nosyonları bu süreçte olgunlaşmıştır. Yerel otoriteler, daima merkezi siyasi otoriteden özerk bir yetki alanına sahip olmuş ve bu kamusal yetki yurttaşların doğrudan ve/veya dolaylı katılımlarıyla kullanılagelmiştir. (Ökmen ve Parlak: 54)

Ortaçağın debdebeli bir şekilde son bulmasının ardından aydınlanma çağında modern Avrupa, çok parçalı siyasi bölünmüşlüğü getirdiği yıllar süren bölgesel, yerel, dinsel vb. savaş ve yıkımları bir daha yaşamamak adına merkezi bir otorite arayışına girildiğinde bile, yerel siyasi birimler önemini ve önceliğini yitirmemiştir. Bu anlamda, batı Avrupa'da merkeziyetçiliğin en koyu noktasında yer alan Fransa'da, 18.yüzyılın sonlarında ve sonraki süreçte Bonapart, merkeziyetçi bir devleti inşa ederken, yine idareler ekseninde bir yönetsel yapılanmaya dayanmış, ilin yerel yönetimi (departement) ve belediye yönetimi (commue) o dönemlerde kurulmuştur. (Ökmen ve Parlak: 54) Avrupa'nın tarihine bakıldığında geçmişten günümüze kadar, kentlerin yönetim yapısında çok belirleyici bir unsur olduğu söylenebilir. Avrupa medeniyetinin ve kültürünün esinlendiği antik Yunan yönetim yapısında şehir devletlerine göre bir teşkilatlanma olduğu görülmektedir. Kentli olmak, medeni olmayı, bilgili ve kültürlü olmayla eş zamanlı olarak kendi kentine karşı sorumlu olmayı da getirmektedir.

Kentlilik bilinci bir aidiyet, hemşericilik hukuku ile birlikte kentin yönetimine katılmayı gerektirmektedir. Bireyin kent yönetimine katılması, karar süreçlerini etkilemek için ister siyasi faaliyet şeklinde isterse sivil toplum aracılığıyla hesap sorması kişinin özgür birey olarak kent yaşamında bilimsel düşünceyle tanışmasıyla mümkün olabilmıştır. Kentlilik özgür düşüncüyü, üretimi, birey olarak gelişimi önünde engel olan zincirleri kırmasıyla mümkün olabilmıştır.



İlk olarak Birleşik Krallıkta ortaya çıkan sanayi devriminde Avrupa'da yeni bulunan icatlar sayesinde üretim etkilenmiş ve buhar gücüyle çalışan makineler makineleşmiş endüstriyi doğurarak sermaye birikimine yol açmıştır. Feodal üretim tarzının çözülmesi bir ticaret burjuvazisinin ortaya çıkması sermaye birikimi sonucunu doğurmuştur.

Sermaye birikimi de otomasyonu ve buhar gücünden yararlanarak daha çok üretim yapmayı tetiklemiştir. Kentlerde sermaye birikimi ve sanayileşme kırsal kesimden kentlere göçe neden olmuştur. Kentlere göç eden bireylerin feodal ilişki bağlarından soyutlanarak yeni üretim ilişkilerine göre kendilerini konumlandırmışlardır. İşçi sınıfı, kentli hak ve sorumlulukları gibi kavramlar bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bankacılık ve borsa faaliyetlerinin İngiltere'de yaygın olması, Hindistan'dan İngiltere'ye getirilen çok sayıdaki ham madde sanayi devriminin neden İngiltere'de başladığını göstermektedir. Biriken bu sermaye, rezerv olarak çokça bulunan demir ve kömür ham maddelerinin işlenmesi ve kullanılması sonucunu doğurmuştur. Sanayi devriminin İngiltere'de gerçekleşmesini sağlayan asıl nedenler bunlardır.

Avrupa'daki yoğun nüfus artışı ve yaşam kalitesinin artmasıyla birlikte eskiden lüks sayılan ihtiyaçlar artık orta ve alt sınıflar için bile zaruri ihtiyaç haline almıştı. Bu da tüketim mallarına olan talebi artırmıştı. Böylece üretim ve tüketim birbirini tetikleyerek kent nüfusunun artmasının nedenlerinden biri olmuştur.

Buhar ile çalışan makinelerin tren ve gemilerde kullanılmasıyla birlikte çok uzak kalan sömürge ülkelerine artık daha hızlı bir şekilde ulaşım sağlanmıştır. Bu da daha çok hammaddenin Avrupa'ya getirilmesini kolaylaştırmıştır. Sanayi devrimi aynı zamanda kapitalizmin de başlangıcıydı.

Avrupa'da burjuva sınıfının değişmesinde ve işçi sınıfının doğmasında sanayi devrimi etkili olmuştur. Dev makineler ancak binalarda kurulabilirdi. Bu makineler seri üretime geçse de sonuçta kendisini kullanacak insana muhtaçtı. Bu da eskiden sadece atölyede çalışan ve sayıca çok daha az olan işçi sınıfına ihtiyacın nicelik olarak artışına neden olmuştur.

Sanayi devrimi ile birlikte kentleşme de yaygınlaşmış; kentlerin nüfusu artmıştır. Alt tabakada yer alan köylü sınıfı artık şehirlerde bulunan fabrikalara

çalışmaya gitmiştir. Sanayi devrimi ile birlikte yaşam kalitesi ve süresi artmış; iş gücüne olan ihtiyaç da nüfus artışını tetiklemiştir.

Nüfus artışı ve kırsal alandan kentlere göç, kentlerde nüfus yoğunluğuna neden olmuştur. Kentlerde insan emeğine olan ihtiyaç düzensiz ve plansız bir kentleşme sonucunu doğurmuştur. İnsan emeğine olan ihtiyaç ve zor çalışma koşulları işçi sınıfın demokratik taleplerini gündeme getirmiş; böylelikle de sınıf çatışması doğmuştur. Bu da beraberinde sosyalizm ve komünizm fikirlerinin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Sanayileşme sonrası Avrupa devletlerinde tüm bireylere seçme ve seçilme hakkının verilmemesi total demokrasi olarak adlandırılmaktadır. Demokratik hakları kullanmak için erkek olmak, devlete vergi vermek gibi demokratik katılımı sınırlandıran düzenlemelerin yapılmış olması eleştiri konusu olmuştur. Katılımı olumsuz etkileyen ve sınırlayan bu eksiklikler 19. Yüzyılın sonu ila 20. Yüzyılın başlarında giderilmiştir. Daha sonra da kadınların seçme ve seçilme hakları önündeki engeller kaldırılarak demokrasinin kurumsallaşması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

### **3.2. Fransa'da Cumhuriyet Dönemleri**

Fransa'da merkeziyetçi ve üniter devlet yapılanmasının kurumsallaşması, yaşanan tarihsel süreçler ve siyasi olaylar sonucu gerçekleşmiştir. Bu tarihsel süreçlerden geçilerek cumhuriyet ve demokrasi kurumları hayatiyet bulmuştur. Bugünkü Fransa'nın yönetim yapısını anlamak için bu tarihsel süreçlerin ana hatlarıyla irdelenmesi bir zaruriyet arz etmektedir.

Fransa, İhtilalden sonra bugüne kadar hemen hemen tüm yönetim ve hükümet sistemlerini denemiştir. Bu sistemler genellikle birbirine tepki olarak kurulmuştur.

Fransız siyasal ve anayasal gelişmelerinin anlaşılmasında ve kavranmasında, başka hiçbir ülkede olmadığı kadar derin bir tarihsel yaklaşıma ihtiyaç vardır. 1789 Devriminden bu yana en az 15 anayasa, bu anayasaların kurduğu 5 cumhuriyet, en az bir o kadar da monarşi, iki imparatorluk ve doğal olarak bunların gerisindeki toplumsal, iktisadi, kültürel, ideolojik, politik ilişkiler ve güç ilişkileri. Gerek Fransız tarihi içinde dönemler itibarıyla, gerekse de belli özellikle, dış dünyadaki sarıcı ve kalıcı etkileri bakımından Fransa siyasal pratiği kadar ilginç ve zengin deneyimler barındıran bir birikim yoktur. (Eyüboğlu: 117)

Meşruluğun ve iktidarın kökeni bakımından halk egemenliği kavramı 1789’la gündeme gelir; fakat yine aynı süreç içinde yerini ulusal egemenliğin temsili demokrasi anlayışına ve doğallıkla onun kurumlarına bırakır (Eyüboğlu: 118).

Fransa 1789 tarihinden günümüze kadar birçok geri dönüşler yaşamasına rağmen De Gaulle dönemiyle birlikte siyasi, idari ve hukuki sistem ana hatlarıyla belirlenmiştir. 1982 yılından sonra da yerel yönetimlerde yapılan reformlar ile bugünkü şeklini almıştır.

### **3.2.1. I. Cumhuriyet Dönemi**

1789 Fransız ihtilalinden sonra hemen cumhuriyete geçilmemiş, krallık bir müddet daha muhafaza edilmiştir. Ancak 6 Ağustos 1789 tarihinde yayımlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile kralın yetkileri kısıtlanarak meşrutî bir krallığa geçiş olmuştur. Fransız ihtilali ile birlikte bireyler eşit, özgür ve vazgeçilmez haklara sahip olmuşlardır.

Daha sonradan Kral XVI. Louis’in Fransa’ya saldıran Prusya ve Avusturya ile gizli bir şekilde ilişki içinde olduğu ortaya çıkınca, krallık kaldırılarak 21 Eylül 1792’de Cumhuriyet ilan edildi. Meclisin belirleyici olduğu, meclisin içinden çıkan bir hükümetin ülkeyi yönetmesini esas alan 1791 Anayasası, vatandaşların temel ve vazgeçilmez hakları ihlal edildiğinde, onlara “direnme hakkı” veren, direnmeyi meşru gören bir anlayışı kabul etmiştir. (Heady, 1966)

Fransa, 1791 Anayasası ile egemenliğin tek ve bölünmez olduğuna vurgu yaparak, egemenliğin kaynağının ulus olduğu ilkesini kabul etmiştir. Üniter devlet sistemini benimseyen bu Anayasa genel oy ilkesini kabul etmemiştir. Bu Anayasa’da temel hak ve özgürlükler kabul edilirken, seçme ve seçilme hakkı bakımından çok geniş bir kitleyi pasif yurttaş olarak tanımlayıp bu hakların kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kuvvetler ayrılığını benimsenen bu Anayasa’da Kral yürütme organı, meclis ise yasama organı yetki ve görev vermiştir. Genel oy ilkesinin kabul edilmemesi “total demokrasi” olarak ifade edilmektedir.

### **3.2.2 II. Cumhuriyet Dönemi**

İkinci Cumhuriyet Fransa’da 1848 ile 1852 yılları arasında uygulanan cumhuriyet yönetimidir. 1818’de Napolyon’un yönetimden uzaklaştırılmasının

ardından oluşturulan yeni krallık dönemi, 1848 yılına kadar devam etmiştir. Ancak 1848 yılında yeniden cumhuriyet isteyenler Paris'in sokaklarına barikatlar kurarak 1848 devrimlerini başlatmış, sonucunda da Fransa'da yeniden cumhuriyete geçilmiştir.

Genel seçim yapılarak yasama meclisi ve cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesi ilkesi kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı seçilen Napolyon 1852'de imparatorluğunu ilan etmesi sonucu tüm hükümleriyle yürürlüğe girmemiş olan 2. Cumhuriyet Anayasası geçersiz olmuştur.

Bonaparte, 1852 yılında kendini imparator ilan etmiş, bu dönem bir "cumhuriyet imparatorluğu" denilebilir. Her ne kadar yasama organı zayıf da olsa, imparatorun, gücünü tanrı yerine halktan almış olması, yönetimin "cumhuriyet rejimi" olarak kalmasına neden olmuştur.

II. Cumhuriyet Dönemi'nde de önceki dönemde olduğu gibi, birçok önemli reformlar yapılmıştır. Özellikle sanayileşme konusunda büyük gelişmeler sağlanmış, ayrıca Paris şehri yeniden yapılandırılmış ve modernleştirilmiştir. 1853 yılında 3. Napolyon'un geniş yetkiler ile başkent Paris'e vali olarak atadığı Eugene Haussmann Paris'te kentsel dönüşüm projesini hayata geçirmiştir. (Heady, 1966)

### **3.2.3. III. Cumhuriyet Dönemi**

Fransa'da 1870 ila 1940 yılları arasında yaşanmış olan bu dönem Almanya savaşlarına denk gelmiştir. Fransa'daki Cumhuriyet taraftarları hem Alman işgalciler ile savaşıyor hem de içerde imparatorluğun diktatörlüğüne karşı başkaldırıyorlardı.

Sonuç olarak 3. Cumhuriyet Anayasası ilan edilerek seçilen meclisler, basın özgürlüğü, ücretsiz ve zorunlu eğitim, dernek kurma özgürlüğü, laiklik ve toplantı özgürlüğüyle ilgili düzenlemelere yapılmıştır. Parlamentoyu dışarıda tutarak ülkeyi yöneten ve parlamentoyu fesheden cumhurbaşkanının bu davranışı, 1877 yılında parlamentoda bir isyanın çıkmasına neden olmuş ve cumhurbaşkanı istifaya zorlanmıştır. Bu olaydan sonra cumhurbaşkanlığına daha sembolik bir pozisyon verilmiş, başbakan ve kabineleri ise, güçlü parlamentonun söz dinleyen araçları haline getirilmiştir. Başbakan ve kabinesinin her sekiz ayda bir değiştirilmesi istikrarsızlık yaratmış ve bu durum cumhuriyet karşıtı monarşi taraftarlarını, iktidarı devirmeleri için tahrik etmiştir. (Karahanoğulları : 9)

Fransa, III. Cumhuriyet döneminde iki dünya savaşına girmiştir. Siyasi istikrarsızlık üreten bu dönem, Fransa'nın II. Dünya Savaşı'nda Almanya tarafından işgal edilmesiyle son bulmuştur.

#### **3.2.4. IV. Cumhuriyet Dönemi**

Alman işgalinin son bulmasıyla birlikte Fransa'da yeni bir cumhuriyet dönemi başlamıştır. Direniş güçlerinin başı olan General De Gaulle başbakanlığa getirilir. Yeni bir Anayasa kabul edilerek parlamenter sisteme tekrardan geçilmiştir. Siyasi krizler ve partiler arası anlaşmazlıklar istikrarsızlığa yol açması nedeniyle IV. Cumhuriyet dönemi sona ermiştir.

IV. Cumhuriyet Anayasası (1946), parlamentarizmin kurumlarını, ölçülü hale getirmeye (*rationaliser*) çalışmıştır. 1946 Anayasası, 1958 Anayasasının da atıf yaptığı ve halen yürürlükte olan başlangıç bölümünde, sosyal haklara yer vermiştir.

Ayrıca, usulüne uygun olarak onaylanarak ilan edilen uluslararası anlaşmaların, Fransız hukuk sistemine girerek yasa gücünde olacakları kuralı da bu Anayasa ile getirilmiştir. (Karahanoğulları :9). Fransa Anayasındaki bu hüküm ileride inceleyeceğimiz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği müktesebatının iç hukuka yansımaları bakımından önemli düzenlemelerdendir.

#### **3.2.5. V. Cumhuriyet Dönemi**

Cezayir bağımsızlık savaşı nedeniyle ülkede iç savaş tehlikesinin ortaya çıkmasıyla daha önceden görevini bırakmış olan General De Gaulle yeniden göreve gelmiştir. 1958 yılında anayasada yapılan değişiklikle parlamentonun rejimin istikrarsızlığına yol açan hükümleri düzeltilmek istenmiştir. Fakat De Gaulle'un dayatmasıyla yapılan 1962 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi benimsenince Fransa yarı başkanlık sistemine geçmiştir.

V. Cumhuriyet Anayasası, sistemin istikrarsızlık üreten kurumları, özellikle parlamentoya karşı tepki içeren düzenlemeler getirdiğini söyleyebiliriz. 1962 yılında Cumhurbaşkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi şeklindeki değişiklikle, meşruluğunu halktan alan cumhurbaşkanı sistem içinde güçlendirilmiştir.

Meclisin hükümet üzerindeki denetim yolları devam etmekle birlikte, “meclis hükümeti sistemi” karşısında cumhurbaşkanına büyük meşruluk kazandırılmıştır.

Böylelikle devlet erki veya kamu gücü kullanan organlar arasında cumhurbaşkanının yeri, yetkileri en başta ve belirleyici olmuştur.

Cumhurbaşkanının Anayasa metninde bulunduğu yer itibarıyla, başbakan ve bakanlar ile meclisten önce düzenlenmesi bir tesadüf değildir. Hükümet, Cumhurbaşkanının hükümeti kabul edilir.

Cumhurbaşkanı sistem içinde “hakem” konumunda olup belirleyici merci olarak Anayasayı koruma ve kollama görevi bulunmaktadır. Ancak soğuk savaşın sona ermesinden sonra başlayan küreselleşme ile ulus üstü mevzuatın iç hukuka olan etkisi Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi evrensel ve bölgesel kurumların etkisiyle ve iç hukuka olan yansımalarıyla Cumhurbaşkanı ve siyasal iktidarları sınırlayan, zayıflatan gelişmeler yaşandığı da vurgulanmalıdır.

**Çizelge 3.1.** Fransa'nın Siyasi Dönemleri (Özen, 2017)

<b>Dönemin adı</b>	<b>Yıllar</b>	<b>Özellikleri</b>
Eski Rejim	..... -1789	Mutlakiyetçi monarşi, merkezi yönetim, denetimli ekonomi
Devrim	1789-1799	Çalkantı, işgalcilerin püskürtülmesi, terör dönemi
Napoleon	1799-1814	Medeni kanunun yeniden yapılması, Avrupa'nın çoğunun işgali, kendine imparator tacı giydirmesi
Bourbon Restorasyonu	1815-1830	Fena halde bölünmüş olan Fransa'da monarşinin yeniden getirilmeye çalışılması
Orleancı	1830-1848	Liberal monarşi
İkinci cumhuriyet	1848-1852	Liberal cumhuriyet girişimi
İkinci İmparatorluk	1852-1870	Louis Napoleon'un muhafazakâr istikrarı
Üçüncü Cumhuriyet	1871-1940	Burjuva liberal demokrasi
Vichy	1940-1944	Alman kuklası hükümet
Geçici Hükümet	1944-1946	De Gaulle önderliğindeki koalisyon
Dördüncü Cumhuriyet	1946-1958	İstikrarsız, kavgacı, immobilize (bloke olmuş) Çin hindi ve Cezayir savaşları
Beşinci Cumhuriyet	1958-.....	De Gaulle kuvvetli başkan, devlet öncülüğünde modernleşme

#### 4. FRANSA’NIN SİYASİ VE İDARİ YAPISI

Fransa idare sisteminde merkezi teşkilat dışında, 1982 reformuyla “bölge yönetimi” fonksiyonel bir organ olarak merkezin dışında idari yapı içinde yer aldığını görmekteyiz. İllere ve bölge yönetimlerine çift görev verilerek merkezin bir organı olma yanında, yerinden yönetim yetki ve görevleri de bulunmaktadır.

1958 tarihli anayasada yapılan değişikliklerle istikrarsızlık üreten sistemi değiştirmek için “güçlü cumhurbaşkanı” ve “fonksiyonel meclis” esasının kabul edildiğini görmekteyiz.

Cumhurbaşkanının 1962 yılında yapılan değişiklikle halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının kullanacağı yetkilere bir “meşruluk” kazandırmıştır. Ancak bu sistem için nispi temsilin gerçekleştiği meclisin devre dışı kaldığı söylenemez. Siyaset biliminde yürürlükte olan sistem “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” olarak değerlendirilmektedir.

1981 yılında Sosyalist Parti Adayı Mitterrand’ın seçimi kazanmasıyla yerel yönetimler alanında reform süreci başlamıştır.

Fransa’nın yönetim yapısı denildiğinde öncelikle “üniter yapısı” ve sonrasında 1982 yerel yönetim reformu ile yaşanan “adem-i merkezileşme” süreci akla gelmektedir.

1982 yılına kadar merkezi yönetimin mutlak otoritesi mevcutken veya katı bir şekilde vesayet anlayışı devam ederken 1982 reformu sonrasında idari vesayet kaldırılmış ve yerel yönetim mekanizmaları merkezi yönetim karşısında güçlendirilmiştir. Bu sayede yerel yönetimlerin özerkliği anlamında ciddi bir gelişme sağlanmıştır.

Söz konusu birimler, bölge yönetimleri yönetim yapısı içinde daha önce verilen görevleri ifa eden bir kurum iken, yine 1982 Yerel Yönetim Reformu ile daha bağımsız bir birim haline gelmiştir.

Bu tarih sonrasında Fransa’da yerel yönetimler “belediyeler, iller, bölgeler” şeklinde üçlü bir yapıya bürünmüş, merkezi yönetimin durumu hukuki denetim ile sınırlandırılmıştır.

İller ve bölgeler hem merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlendiği hem de yerel yönetim birimi olarak örgütlenen birimlerde iki veçhesi bulunan yönetim birimlerine dönüştürülmüştür.

#### **4.1. Reform Sürecinde Yasal Değişiklikler**

Yerel yönetimlerin reforma ihtiyaç duyulması, toplumun ihtiyaç ve taleplerinin çeşitlenmesi, kısıtlı kaynakların doğru, etkili, verimli kullanılması ve halka en yakın yönetim dizgesinde yer alacak organların varlığına olan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetim reformu sadece yerel yönetim organlarının yapısında yapılacak değişikliklerle sonuçlanacak bir konu değildir. Yerel yönetim alanında yapılacak reformlar, devletin temel siyasi ve hukuki belgesi olan anayasasında yapılacak değişiklikleri de zorunlu kılmaktadır. Zira bununla toplumsal yapı da yeniden yapılandırılmaktadır.

2. Dünya savaşından başlayarak dünya hızlı bir küreselleşme sürecine girmiş; özellikle doğu blokunun siyasi olarak sonra ermesi, bilgi çağı ile birlikte çok hızlı bir değişim ve dönüşüm sürecinin başlamasına sebep olmuştur. Küreselleşme ve yerelleşme madalyonun iki ayrı yüzü ve birbirini tamamlayan süreçler olduğu gibi değişimleri arasında da doğru orantı vardır.

Fransa’nın merkezi bir devlet geleneğini tedrici terk ederek, bölge yönetimlerinin kurulmasına imkân vermesi, merkezde bulunan yetki ve görevlerinin yerel yönetimlerinin devretmesinin nedenleri, kapsamı, sonuçları irdelenecektir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim organları arasındaki ilişkinin mahiyeti, devredilen yetkilerin kapsamı, tarihte yaşadığı merkezileşme süreçleri, otoriter veya demokratik deneyimler, siyasi rejimin şekli, yerel yönetimlerinin şekillenmesinde belirleyici olan unsurlardır. Fransa da bu anlamda merkezi devlet geleneği güçlü devlettir; kamu yönetimi organlarını model aldığımız bir ülke olduğundan, yerelleşmesi ülkemiz açısından önemle üzerinde durulması gereken bir olgudur.



Fransız İhtilalinden sonra ilk defa belediye (komün) kelimesi kullanılmış; Napolyoncu yerel yönetim anlayışının temel ilkleri ortaya konmuştur.

Bu yerel yönetim dizgesi, mantığı 1982 reformuna kadar korunmuştur. Bu döneme kadar idarenin tekliği prensibi gereğince, katı bir idari vesayet anlayışı yerel yönetime hâkimdir.

Fransa, birçok Avrupa ülkesine göre merkezi devlet geleneği daha güçlü olan ülkedir. Merkezi ve güçlü imparatorluk dönemine erken geçen Fransa, siyasi birliğini de Avrupa'nın birçok ülkesinden önce kurmuştur.

Ortaçağda da Fransa'nın yönetim yapısının diğer ülkelere göre daha merkezi olma potansiyeli barındığını ifade etmiştik. 1789 Fransa'da ihtilal, monarşik ve otoriter yapıdan demokratik devlet geleneğine doğru önemli bir yönelişi ifade etse de daha sonra gelgitler yaşanmıştır. 1958 Anayasasının kabulü ve General De Gaulle'nin gelişi ile bu üniter ve merkezi devlet geleneği pekiştirilerek sürdürülmeye devam edilmiştir.

1960'larda bölge yönetimlerinin kurulmasına cevaz verilmesi ve 1982'de başlayan süreç, yerelleşme sürecini iç ve dış dinamiklerinin de etkisiyle hızlandırmıştır. Bugün için Fransa'nın katı merkezîyetçi bir devlet olduğunu söylemek mümkün değildir. 1982 yılından başlayarak yapılan yasal değişikliklerle, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetkileri sınırlandırılmıştır. Valilerin yerel yönetim yetkileri kısıtlanarak, hukuki denetimle sınırlandırılmıştır.

Fransa'da yerel yönetimlerin tarihsel kökenine bakıldığında, derebeylik dönemine kadar komünlerin varlığı görülebilirse de modern anlamda veya bu günkü anlamda yerel yönetim birimleri 1789 Fransız İhtilalinden sonra kurulduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu dönemde belediye başkanı, merkezi yönetim tarafından atanan bir memur vasıtasıyla sıkı bir vesayet denetimi içinde kamusal iş ve işlemleri yerine getirebilmektedir. Ancak merkezi bir yapıya sahip Fransa'nın yaptığı reformlar özgün ve mutlaka irdelenmesi gereken bir süreç izlemiştir.

1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformları Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür. (Özen, 2017)

Dünyadaki yerel yönetim reformu süreçleri incelendiğinde merkezi yetki ve görevlerin yerel yönetim birimlerine devri yönünde genel bir eğilim olduğunu ifade

edebiliriz. Kamusal yetki ve görevlerin yerel yönetim birimlerine devri, hizmetlerin daha hızlı ve katılımcı bir anlayışla ekonomik olarak yerine getirilmesi hedeflenmektedir.

Yukarıda Fransa'nın siyasi ve idare tarihi incelenirken, siyasi birliğini erken dönemde kuran Fransa'nın güçlü merkezi gelenek ve reflekslerinin olduğunu ifade etmiştik. Devlet yapısı gelenekçi ve merkezci olan Fransa bile dünyadaki "yerelleşme" eğiliminden kendini soyutlayamamıştır.

Fransa'nın yerel yönetim yapısının Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler gibi ulus üstü kuruluşların düzenlemelerinden etkilendiğini görmekteyiz. Fransa'da 1960'larda başlayan bu reform süreci Mitterrand dönemiyle hızlanmış ve zirve yapmıştır. "Küresel düşün, yerel davran" sloganı Fransa için de geçerliliği kabul edilmiş, yerelleşmeyi sağlamak için yasal ve anayasal değişiklikler yapılmıştır.

Fransa 2 Mart 1982'den beri yerel yönetim reformu ile adem-i merkeziyetçiliği kurumlaştırmak için aşamalı değişiklikler yapmaya devam etmektedir. Cumhurbaşkanı Mitterrand'ın 1981'de yaptığı şu saptama çok önemlidir. "İki Fransa'nın olabileceğini en veciz anlatımı: "Fransa'nın kurulabilmesi için, geçmişte, güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise, dağılmaması için, siyasal iktidarın ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması zorunlu hale gelmiştir."

Fransa'da kamu yönetimin dayandığı temel dayanaklar tekçi ve üniter devlet olması, yerel yönetimlerin özerkliği yönünde yapılan önemli reformlar, vesayet ve yetki genişliğinin kabul edilmiş olmasıdır.

Fransa'da yerel yönetim birimleri; belediyeler, iller ve bölgeler şeklinde üç aşamalı dizgeden oluşmaktadır. Yönetim yapısında iller ilçelere; ilçeler de kasaba ve köylere ayrılmaktadır. Fransa'da taşra teşkilatı denince her şeyden önce bakanlıkların yerel birimleri akla gelir.

Bazı kamu hizmetleri ilgili bakanlık yanında yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilebilmektedir. Bir de valililerin ve yerel yönetim birimlerinin tamamen yerel hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yetkileri bulunmaktadır. 1960'larda bölge yönetimleri kurulmuşsa da bu birimler, hizmet ifa etme yönlerinden

ziyade daha çok bölge düzeyinde planlama, yönlendirme ve yol gösterme fonksiyonlarının olduğunu ifade edebiliriz.

Fransa'da bölge yönetimlerinin kurulması yasal değişiklikle, bir yönetim birimi yönetim dizgesi içinde yerini almıştır. Fransa Anayasası'nın 72. Maddesi, yeni yerel yönetim birimlerinin yasa ile kurulmasına cevaz vermektedir. Bu yasal değişikliğin iptali için yüksek yargıya başvurulmamıştır. Anayasada değişiklik yapmadan yasa ile yerel yönetimler alanında yapılan değişikliklerin dava konusu edilmemesi, yerel yönetim reformu konusunda bir anlayış birliğinin var olduğunu göstermektedir.

Bu ifadeyi özellikle, 2004 yılında ülkemizde kamu yönetim alanında çok önemli reformlar içeren Kamu Yönetimi Temel Yasanın, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM'de gönderilmesi ile kadük hale gelmiştir. Cumhurbaşkanının tekrar göndermesinin temel sebebi Anayasanın 127. Maddesinde geçen "idari vesayet" kavramına dayanmasıdır. Anayasa'nın 127. Maddesindeki vesayet kurumunun muhafaza edilmesi yapılmak istenen reformların önündeki bir engel olarak değerlendirilebilir. Bu sebeple Fransa ile Türkiye arasında dikkate değer bir farklılığı ortaya koymaktadır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilen Anayasa değişikliğinde, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni tüzel kişiliklerin ihdas edilmesine imkan vermektedir. Bu düzenlemenin yeni yönetim birimlerinin kurulmasına dair yetkiyi içerdiği ifade edilse bile, aslında bu düzenleme ile yapılmak istenen kamu hizmetlerini ifa edecek kamu kurum ve kuruluşlarına ihtiyaç duyulması halinde kuruluşuna dair yetkiyi içermektedir.

Bu sebeple referandum ortamında bu düzenlemenin yeni yönetim birimleri veya kademelerinin kurulmasına ilişkin yetkiyi içerdiği şeklindeki eleştiriler bu atmosferde ifade edilen siyasi söylemlerdir.

Fransa'da taşra birimleri daha çok departman düzeyinde yoğunlaşmıştır. 1960'lardan başlayarak bölgelerin kurulup buralarda kimi taşra birimleri oluşturulmasına karşın, bölgelerin temel sorumluluk alanları rutin hizmetler değil, planlama ve eşgüdüm olması yüzünden, taşra örgütlenmesi açısından departmanlar önemlerini korumuşlar. (Karaer :51)

Fransa Anayasasının 34. Maddesi, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin üzerinde denetim yetkisinin hukuki denetimle sınırlı olduğu, yerindelik denetimi

yapamayacağı veya onun yerine geçerek işlem tesis edemeyeceğini, düzenlemiştir. Aynı düzenleme yerel yönetimlerin organlarının seçimle belirlenmesi, mali ve idari özerkliklerini de vurgulamıştır.

Fransa'nın katı merkeziyetçi devlet anlayışı 2. Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle 1968'da başlayan öğrenci-gençlik hareketlerinden etkilendiğini söylersek yanlış olmaz. Küresel nitelik taşıyan demokrasi talepleri yönetim yapılarını etkilemeye başlamıştır.

1970'lerden başlayarak merkezden yerel yetki aktarımı ve yerel yönetimlerin özerkliği yönündeki gelişmeler; 1982 ve 1986 yılında yapılan yerel yönetim reformu ile zirve yapmıştır. İhtilalden sonra teşkilat olarak modern yapılar olarak ortaya çıkan yerel yönetimler; belediye başkanlarının merkez tarafından atanması, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsetmek mümkün değildir.

1870'lerden sonra belediye ve il meclislerinin seçimle belirlenmesi çok önemli reform olarak değerlendirilebilir. Aşağı yukarı aynı tarihlerde Osmanlı İmparatorluğu da, yönetsel bir takım reformlarla Fransa'dan esinlenerek il meclislerini kurduğunu, şekilde de olsa reformlar yaptığı görülmektedir.

1871 ve 1884 yılında Fransa'da yapılan değişikliklerle il ve belediye meclislerinin kurulması (belediye meclisi içinden belediye başkanın belirlenmesi) özerklik yerel yönetimler anlamında, o tarihe kadar yapılan önemli değişikliklerdir. Kurulan bu yerel yönetim sistemi 1982 yılına kadar önemli değişiklikle olmadan korunmuştur. Bu süre zarfında yapılan önemli değişiklik yasa ile bölge yönetimlinin kurulması olduğu söylenebilir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu yönetimlerin yeniden dizayn edilmesi temayülünün oluşmasında iç ve dış dinamiklerin etkisi görüldüğünü belirtebiliriz. Bu dönemden yapılmak istenen yerel yönetim reformlarının temel amacı, demokratik değerleri kurumsallaştırmak, demokratik değerleri özümsetmek, yerel yönetimleri özerk bir yönetim organı ortaya çıkarmaktan ziyade, merkezin iş yükünü azaltırken yerel yönetimlerin iş yapabilme kapasite ve olanaklarını arttırma amaçlandığı açıklanabilir.

İç göçe bağlı nüfus hareketlerinin hareketlilik gösterdiği bu dönemde, yerel yönetimlerinin yeni yerleşim yeri ve nüfus yapısına göre yapılandırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İşte yeni yönetim kademelerinin ortaya çıkması gerekliliği veya

yetkilerin yerele aktarılması düşüncesi bu dinamiklerin de etkisiyle yeni seyir izlemiştir. 1982 yılında başlayan yerel yönetim reformu bu yapının, şartların etkisiyle ortaya çıkmıştır.

O günkü Fransa'nın siyasal ve sosyolojik yapısı yönetsel bir değişimi dayatıyordu. Mitterrand'dan önceki Cumhurbaşkanı d'Estaing uzun zamandır görevde olmasına rağmen değişime direnen, demokratik talepleri görmezden gelen, sosyal sorunlara çözüm bulmaktan uzak, seçkinlerin çıkarlarını esas alan bir yönetim anlayışını benimsemekte idi. İngiltere ve Avrupa ülkelerinin birçoğunda muhafazakâr partiler iktidardadır. Fransa'da ekonomik sorunlar üst seviyede yaşanmaktadır.

Avrupa ve dünyada genel eğilim, devleti küçülterek, ekonomiye müdahale etmesini minimize etmeye çalışırken, Sosyalist Mitterrand tam tersi bir ekonomik-politik program uygulamak üzere 1981 Mayıs seçimlerinde iktidara gelmiştir. Liberal ekonomik sistemin yaratmış olduğu sosyal ve ekonomik eşitsizliği gidermek hedefi ile iktidara gelen Mitterrand, ekonomik reformlar yanında idari reformlar da yapmıştır. Mitterrand tüm reformları ile yaparken, mecliste farklı siyasi partiler de kendi Sosyalist Parti'den değildir.

Siyasi literatürde, "nikâhsız yaşama" olarak adlandırılan, yasama meclisindeki çoğunlukla cumhurbaşkanının farklı siyasi partilere mensup olması durumu da Mitterrand'ın 1982 ve 1986 yerel yönetim reformları yapmasını engellemiştir.

Giscard, d'Estaing'in tutucu politikaları bölge yönetimleri ve yerel yönetimlerin değişim taleplerini karşılamaktan uzaktı. Yüzyıllık geçmişi bulunan yönetim sistemi sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalmakta, değişim isteklerini karşılamaktan uzaktı. Yerel yönetimlerin yönetime katılma ve yerel özerklik taleplerini karşılamaktan çok uzaktı.

Sosyalist Parti adayının değişimden yana bir program ortaya koyması, halka daha yakın ve halk için politikalar önermesi Mitterrand'ın seçimi kazanmasında diğer önemli etkidir. Sosyalist Parti'nin programının değişim ve özgürlükten yana olan seçim beyannamesi, bölge yönetimlerinin özgürlük taleplerinin karşılanması iddiası, Mitterrand'a olan desteğe ivme kazandırmıştır.

Fransa’da yönetsel örgütlenmenin iki temel özelliği, üniter bir devlet oluşu, yerelleşme ve yetki genişliği ilkelerinin esas alınmasıdır. Fransa, üniter bir devlettir. Georges Bourdeau’nun tanımıyla, üniter devlet “sadece tek bir siyasal ve yönetsel güdü merkezi olan devlettir. Siyasal iktidar, tüm işlev ve yetkiler ile devlet tüzel kişiliğinde toplanmıştır. Onun egemenliği altında olan tüm bireyler, tek ve aynı yetkiye uyarlar, aynı anayasal rejim altında yaşarlar ve aynı yasalarla yönetilirler.” (Karahanoğulları, 2003: 17).

Yerelleşme (decentralisation), yasa koyucu tarafından serbest yönetim ilkesi çerçevesinde önceden belirlenmiş olan yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade eder. 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa, yerel yönetimler üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkilerini kaldırmış; bölge yönetimini yerel yönetim kurumu olarak kabul etmiş ve ilde, valinin sahip olduğu yürütme gücünü genel meclise vermiştir. Bu tarihten sonra çıkarılan yasalarla iller ve yerel yönetimler lehine birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir. Yetki genişliği (deconcentration) ise, yetkilerin devlet içinde yeniden dağıtımını ifade eder. (Kayıkçı: 2)

#### **4.2. Reform Sürecinde Anayasal Değişiklikler**

Yasaların anayasal ilkeleri gözetme zorunluluğu nedeniyle anayasal güvenceye kavuşturulmuş kurumlar yasa koyucunun olası müdahalelerine karşı korunmuş olur. “Fransız yerel yönetim sistemi anayasal statüye IV. Cumhuriyetin Anayasası’yla kavuşmuştur. 1946’da kabul edilen Anayasa’da, yerel yönetimlere değinilmiş ve yerel yönetimlerin seçimle oluşan meclisler tarafından yönetileceği gibi bir takım ilkelere yer verilmiş fakat öngörülen yenilikler Anayasa’nın yürürlükte olduğu süre içinde uygulamaya geçirilememiştir. (Canatan: 7-25)

Yerel yönetimlerin Anayasada düzenlenmesi, formel olarak, yerel yönetimlerin en üst norm düzeyinde güvencelere kavuşturulması anlamına gelir. Yerel yönetimlerin anayasal statüsü, politik açıdan da, belli bir devlet düzeninde yerel yönetimlere nasıl bir yer, anlam ve değer verildiğini ortaya koyar.

Bu nedenle Fransız Anayasasının Devletin Temel Niteliklerini düzenleyen 1. Maddesine “Devletin teşkilatlanması, adem-i merkeziyet esasına göredir” hükmünü ekleyen ve yerel yönetimlere ilişkin XII. kısmı büyük oranda değiştiren 38 Mart 2003 Anayasa değişikliği Fransa’da yerel yönetimlerin hukuki statüsü ve politik

anlamı açısından büyük önem taşımaktadır. Fransa'nın yaşadığı bu deneyim, idari düzenini Fransa'yı model alarak şekillendirmiş olan ülkeler için de önemli dersler içermektedir. (Canatan: 295)

1982 yılında başlatılan yerel yönetim reformlarının yeterince anayasal güvencede olmadığı, özerk ve özgür yerel yönetimlerin başka kurumların dar yorumlaması nedeniyle müdahalelere açık olması nedeniyle, Anayasal değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Yerelleşme politikasının devam yönünde genel mutabakat olmasına rağmen, bazen geriye gidiş anlamına gelecek düzenlemeler yapılmasının önüne geçilememiştir.

Özellikle, bütçe kanunları, yerel yönetimlerin mali özerkliğini ciddi biçimde kısıtlamıştır. Anayasa Konseyi de aslında mali özerkliğini özgür yönetim ilkesinin bir şartı olarak değerlendirmekle birlikte, bütçe kanunlarının mali özerkliği "budamasına" seyirci kalmıştır. Yüksek Mahkeme, bugüne kadar bir yerel vergi gelirini ortadan kaldıran veya azaltan bir yasayı iptal etme yoluna gitmedi. (Canatan: 297)

Ancak yerel yönetimlerin bu yetkisinin anayasal teminat altına olmadığını da ifade etmek gerekir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğini anayasal güvence altına alarak, Anayasa Konseyi ve Meclisin takdir yetkisi ortadan kaldırılması ihtiyacı bir gerekliliktir.

Fransa'da 2003 yılında anayasal değişikliğin bir sebebi de Korsika'ya daha fazla yetki aktarımıdır. Korsika'daki ayrılıkçı hareketi boşa çıkarmak, siyasi etkisini en aza indirmek için 2 Mart 1982 ve 13 Mayıs 1991 tarihli yasalarla Korsika'ya özel statülü bir yönetim olarak kabul etmiş ve yetkiler aktarmıştır.

1991 tarihli Yasanın Anayasa Konseyi tarafından, "Fransa'nın üniter devlet olması, Fransız halkının tekliği ve egemenliğin bölünemeyeceği" gerekçeleriyle iptal edilmesi Anayasal değişikliğini zorunlu kılan bir başka nedendir. Özellikle Korsika'ya özel yetki ve özerklik içeren yasanın Anayasa Konseyi tarafından 2002 yılında iptal edilmesi, yasalarla bu sorunun çözülemeyeceği anayasal bir değişiklik yapılmasıyla çözüleceği konusundaki düşünceyi güçlendirmiştir.

Anayasa değişikliğinin hemen hemen tüm siyasi aktörler tarafından desteklenmesinin bir başka sebebi de "...Fransa'nın yerel yönetimlerin özerkliği açısından Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunun gerisine düştüğü ve Fransız yerel

yönetimlerinin bu köhne yapıdan dolayı Avrupa entegrasyon sürecinden yeterli düzeyde yararlanmadığı tespitinin de önemli rol oynadığını söylemek yerinde olur. (Canatan: 299)

Fransız Anayasası'nın 72. Maddesinde, “Cumhuriyeti oluşturan yerel topluluklar belediyeler, iller ve denizaşırı ülkeler” ifade edilmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin kamu tüzel kişisi olarak mevcudiyeti anayasal güvenceye bağlanmıştır. Anayasada değişiklik yapılmadığı takdirde bölge yönetimler, iller ve belediyelerin siyasi ve hukuki kişiliği dünyasında sonlandırılmaz.

Bu düzenleme yerel yönetimlerin kanunla kişilik kazanacağını ve organlarının seçimle tespit edileceğini açıklamıştır. Anayasanın 24. Maddesine göre yerel yönetim temsilcilerinin Senatoda bulunmasına imkân verilmesi, yerel yönetimlerin güçlü kılan anayasal güvencedir. Anayasanın 3. Maddesinde “egemenliğin temsilciler aracılığıyla kullanılması”, 1. Maddesindeki devletin üniter yapısı yerel yönetimlerle ilgili diğer düzenlemelerdir. Seçimlerin, “genel oy, eşit ve gizli” yapılması yerel yönetim organlarının oluşmasında da geçerli olan anayasal bir ilkedir.

28 Mart 2003 tarihinde Anayasa'da yapılan değişikliklerle Fransız Anayasasının 1. Ve 72 maddesinde çok önemli hükümler eklenmiştir. Anayasanın başkaca birçok hükmünde düzenleme yapılmış olmakla birlikte, özellikle adem-i merkeziyetin vurgulanmış olması, 72. Maddeye eklenen fıkralar ve 37. Maddenin “yasaların ve düzenleyici işlemlerin belli bir konuda ve belli bir süre için deneysel hükümler içerebileceği” hükmü özgür yerel yönetimlerin anayasal hükümlerle kurumsallaşmasına imkan tanımıştır.

Yerel yönetimler, egemenlikle ilgili yetkiler (yasa yapma, devletin teklifi, milli egemenlik, kararnameler) kullanamaz; ancak mücavir sahaların genel düzenleyici işlemler yapabilirler. Anayasadaki Cumhurbaşkanı ve Başbakanın düzenleyici işlem yapma yetkisini ortadan kaldırmaz. Yerel yönetimler genel düzenleyici işlemlerle “temel hak ve özgürlükler” konusunda düzenleme yapılamaz. Böyle düzenleme idari vesayet yetkisi kullanmasını gerektirir.

Fransız Anayasasında yapılan değişiklikler, yerel yönetimlerin üç konudaki yetkilerinde yenilik yaptığını söyleyebiliriz. Yerel yönetimler yasaları kendi ihtiyaç ve gereksinimlerine uyarlama yetkisine sahip olacak; mali açıdan daha da özgür



olacaklar ve karar organlarının karar vermesi halinde, demokratik katılımı esas alan referandum yapma yetkisine haiz olacaklar.

#### **4.3. Merkezi Yönetim ve Taşra Teşkilatı**

2 Mart 1982 tarihli 82/813 sayılı Yasa (Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkında 2 Mart 1982 tarihli Yasa) ve 07.01.1983 tarihli 83/8 sayılı Yasa yerelleşme siyasetinin temel hukuki metinleridir. Fransa yerel yönetim hukukunda özel statülü (PLM) ve yetkili yerleşim yerleri dışındaki tüm yerel yönetim birimleri için aynı statü geçerlidir. Organlarının seçimi de aynı şekilde yapılmaktadır.

Bölge yönetimleri de 1972 tarihli Yasa dışında, yerele yetkilerin transferi hakkında aynı mevzuata tabidir. Yerel yönetimlerin güçlü bir şekilde senatoda temsil edilmesi, sistem içinde yerel yönetimleri güçlü kılan bir unsurdur. Mitterand seçildikten sonra kararname ile İçişleri Bakanlığını ismini İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanlığı değiştirmesi, güçlü bir yerel yönetim vurgusu içermektedir. Bu isim değişikliği aslında yapılacak değişiklikler hakkında bir fikir vermektedir.

Yerel yönetim reformu ile merkezi devlet organları ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi yapılarak, merkezdeki bir kısım yetkilerin devri ve demokratik katılımın yaygın hale getirilmesi hedeflenmiştir. Kuşkusuz temel amaç da belediyelerin, illerin ve bölgelerin özerkliği hedefini gerçekleştirmektir. Mali ve idari yönden, verilecek yetkiler bakımında güçlendirilmeleri amaçlanmaktadır.

Merkezi yönetimden bölgelere, illere yetki ve görev devrine bağlı olarak mali açıdan güçlendirilmeleri gerektiği vurgusu görülmektedir. Belediyeler içinse, görevlerin aktarılmasından ziyade yetkilerin genişletilmesi amacının hedeflendiğini söyleyebiliriz.

#### **4.4. Belediye, İl ve Bölge Bazındaki Reformlar**

Bölge yönetimleri 1972 yılında kurulmuşsa da, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içinde değerlendirilmiş; özerk yapı olarak ortaya çıkması 1982 tarihinde yapılan yerel yönetim reformu ile önem kazanmıştır. Merkezin tahakküm ve vesayetinde 1983 yılında yapılan yasal değişiklikle önemli ölçüde kurtulmuş, idari ve mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Ancak Fransa yerel yönetim

birimlerinin mali açıdan büyük ölçüde merkeze bağımlı olmaları, özerklikleri önündeki önemli engellerden biri olarak ifade edilebilir.

Yapılan reformlarla merkezden yerele yetki aktarımı yapılırken en fazla görev aktarımı bölge yönetimlerine yapılmıştır.

Bölge Meclisi genel oyla seçilmekte; icra organını da merkezden atanan bir vali oluşturmaktadır. Bu organların dışında danışma görevi yapan kurulları da yerel sùjelerin katılımı ile oluşturulmaktadır.

Bölge yönetimlerinin icracı yönünden ziyade planlayan, yol gösteren, düzenleyen bir fonksiyonu olduğu ifade edilebilir. Bölge yönetimleri ulusal planındaki hedefleri esas alarak bölge planı hazırladığı gibi sadece bölgenin sosyal, ekonomik ve kültürel gelişimiyle ilgili bölge ölçekli planlar da hazırlayabilmektedir.

Bölge hedeflerinin gerçekleştirilmesi, planlarının hazırlanması sürecinde, bölgenin idari sınırları içinde bulunan il ve belediyelerin görüş ve önerilerini de dikkate almak durumundadır. Bölge yönetimi, kendi bölgesinde yatırım yapacak yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, öncülük etmek, mali konularda merkezi yönetimle koordineli bir şekilde destek sağlamak gibi yol gösterici bir görevler icra etmektedir.

Ulusal planların hazırlanması aşamasında da bölge temsilcilerinin katılımı, büyük ölçekli planların oluşmasına katkı sunmakta, kendi bölgesinin önceliklerini merkezi yönetime aktarma imkânı bulmaktadırlar.

Reformlardan önce merkezden atanan vali bölgenin icra organını oluştururken, yapılan reformlarla seçimle tespit bölge meclis başkanı yürütme organının temsil etmektedir.

Bölge yönetimi eğitim, konut, kentleşme, ulaşım, trafik, turizm, balıkçılık, limanların yönetim ve denetimi ile ilgili görevleri bulunmaktadır. Bu görevleri yerine getirirken merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin görüş, önerileri doğrultusunda eşgüdüm sağlar. Bölge yönetimlerinin esas yetkisi, sorumluluğu, bölgenin ekonomik gelişmesini sağlayacak planlamayı yapmak ve diğer yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamaktır.

Yapılan reformlarla merkezi yönetimin il yönetimi üzerinde katı merkeziyetçi, vesayetçi yetkileri önemli ölçüde hafifletilmiştir. Ülkemizin yönetim

yapısının önemli ölçüde etkilendiği Fransa'da; il hem merkezin taşra teşkilatını oluşturmakta hem de seçimle belirlenen organları ile de yerel yönetim organı hüviyetine sahip bulunmaktadır. İllerin yönetim içinde bir kademe olarak kabulü İhtilalden sonradır.

İl genel meclislerinin seçimle oluşması da Fransız İhtilali'nden kısa bir süre kabul edilmiştir. Reformdan önce ilin karar ve icra organı merkezden atanan valiydi. Reform ile birlikte, seçimle belirlenen il genel meclisinin başkanı, aynı zamanda ili temsil etmektedir. İl meclisinin başkanı hem ili temsil eder, hem de ilin yönetimin ve temsilini üstlenir. İl genel meclisinin kendi seçtiği başkan, ilin icra organıdır.

1982 tarihli Yasa ile yerel yönetimlerin yetkileri önemli ölçüde arttırılırken, Cumhuriyetin Taşradaki Yönetimi Hakkındaki 6 Şubat 1992 Yasa ile yetki genişliği ilkesi yönetim sistemine daha da hâkim kılınarak, merkezdeki birçok yetkinin taşradaki yönetim kademelerine aktarıldığını gözlemlemekteyiz.

2 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyetin Bölgesel İdaresiyle ilgili Yasa, devlet yönetiminin farklı düzeyleri arasında sorumluluk ve kaynakların dağıtımının adem-i merkezileştirilmesini sağlar. Bu, subsidiarite (yerellik) ilkesinin devlet yönetiminin veya hizmetlerin örgütlenmesine uygulanmasıdır.

Yapılan yasal düzenlenmelerle ilin yetkileri arttırılmış; sağlık ve sosyal politika konularında önemli görevler yüklenilmiştir. Pozitif ayrımcılık yapılması gereken çocuklar, yaşlıları, kadınlar v.s. konularında, il özel yönetimlerinin yetkileri arttırılmıştır. İller, belediyelere görevlerini yerine getirmede yardımcı olma konusunda sorumluluk altına girmişlerdir.

Bakanlar Kurulu kararnamesi ile atanan vali, merkezin taşradaki temsilcisi ve yerel yönetimin başıdır. Yetki genişliği çerçevesinde, merkez adına ildeki tüm bakanlıkların temsilciliği görevini ifa etmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, Fransa'nın merkezi özelliğinden katı bir şekilde uygulanmıştır.

Anayasada bu denetimin hukuki denetimle sınırlı olduğu ifade edilse de, çoğu zaman yetki sınırı aşılarak, yerel yönetimlerin organları tarafından alınan kararların idari bir işlemle sonlandırılmasına veya ortadan kaldırılmasına karar verilebilmektedir. Yapılan reformla valinin yetkisi hukuki denetim ile sınırlandırılmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesi ve idari vesayet yetkisi çerçevesinde

yetkisini kullanırken, yerel yönetim birimleri üzerinde hukuki denetim ile sınırlı olacak şekilde, yerindelik denetimi yapma yetkisi kaldırılmıştır.

Fransız yönetim yapısında çok önemli yetkileri olan vali, bu reform ile idari vesayet yetkileri önemli ölçüde kaldırılmış; katı merkezîyetçi yönetim anlayışı terk edilerek, özerk yerel yönetimlerin ihdas edilmesi için çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Vali artık ilin yerel yönetim yöneticisi değil, merkezin sınırlı yetkilere sahip ajanı konumundadır. Seçimle belirlenen il genel meclisi başkanı aynı zamanda yürütme gücünü temsil etmektedir. Bütçeyi hazırlar, harcamaları yapar ve ilin güvenliğinden sorumludur.

Fransa'da yerel yönetim organlarının kararları hemen yürürlüğe girer. Bunun için başka bir organın ve makamın onayına gerek yoktur. İdari vesayet yetkisi çerçevesinde vali, alınan kararın hukuka aykırı olduğu kanaatindeyse, işlemin yürürlüğünü durduracak emir ve talimat veremez. Kararın tekrar görüşülmesini veya geri alınması ilgili yerel yönetim organından isteyebilir.

Ancak buna rağmen, yerel yönetim organı kararında ısrar ederse, vali bu kararı idari yargıda dava açabilir. Türkiye'de de Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerle aşağı yukarı aynı sistem uygulanmaktadır.

Fransa'da reformlardan sonra, bizde de 2005 yılından sonra yapılan değişikliklerle benzerlik oluşturacak şekilde Vali, yerel yönetim karar organlarının işlemlerini hukuka uygun bulmaması durumunda yargı yoluna başvurabilmekte, reformlardan önce olduğu gibi işlemi geri alamamakta veya ortadan kaldıramamaktadır.

Yargı organına başvurmak için kararın tekrar görüşülmesini istemesi gerekir. Yerel yönetim organı yerine geçerek işlem tesis etme veya işlemi ortadan kaldırabilen vali, mali konulardaki denetimi de önemli ölçüde kısıtlanmış; sıkı şekil kurallarına ve belli kıstasların gerçekleşmesi halinde kullanılabilir.

Yerel yönetimin bütçesini yapmaması, zorunlu hizmetler için kaynak yaratılmaması veya bütçede yer verilmemesi, bütçe açığının çok fazla olması ve bütçenin gerçekçi olmaması durumunda, kanunun kendisine verdiği yetkileri kullanarak mali inceleme yapılmasını Cumhuriyet Komiserinden inceleme isteyebilir.

Hesap mahkemesi niteliği ağır basan yapının, “bütçenin mevzuata uygun” olduğuna dair kararı ile yürürlüğe girer. Mahkeme veya cumhuriyet komiseri tarafından valinin talebini haklı görür ve bütçenin “uygun görülmemesi” durumunda ilin meclisinde tekrar oylanır. Bütçenin meclis tarafından tekrar kabulü halinde, mahkeme uygun görmediği takdirde vali bütçeyi yapar; yürürlüğe sokar ve yerel yönetim tarafından uygulanmak durumundadır.

Vali seçilmiş bir makamı görevden alamaz. İşleyen süreç içerisinde görevden alınması yetkisi ceza mahkemesine aittir. Görevini yapmayan belediye meclisinin feshine Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu karar verir. (Erbay: 70).

Anayasamızın 127 maddesinde, “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” düzenlemesi ve 15 Temmuz 2016 sonrasında alınan kararlarla onlarca belediye başkanı ve meclis üyesinin görevi sonlandırılarak Anayasal hükmün uygulanamaz hale getirildiği görülmektedir. Aşağıda bu konuya ayrıca değinilecektir.

Özerk yerel yönetim anlayışına uygun olarak 1983 tarihli Yasada vurgulandığı üzere valiler, “Yerel yönetim düzeylerinden hiçbiri yetkilerini başka bir düzey üzerinde denetim amacıyla kullanamayacaktır” ilkesine bağlı olarak hareket ederler.

Fransa’da, Türkiye’den farklı olarak, köy, kasaba, ilçe gibi sınırlama olmaksızın bütün yerleşim yerlerini belediye olarak kabul eder. Türkiye’de 1397 belediye bulunurken, Fransa’da bu sayı 36.000’i geçmektedir.

Türkiye’de özellikle 2008’den sonra belediye sayısını azaltma, merkezileşme eğilimi olduğunu söyleyebiliriz. 5747 sayılı Yasa ile yeni ilçeler kurulurken, büyükşehir sınırları içindeki ilk kademe (belde) belediyeleri kapatılmıştır. Kamuoyunda “Bütünşehir Yasası” olarak bilinen düzenleme ile belediye sayısı daha da azaltılmıştır.

Fransa'daki belediyelerin büyük çoğunluğu 2.000 nüfusun altındadır. Hizmetlerin etkinliği ve verimliliği konusunda küçük belediyelerin birleştirilmesi gerektiği tartışılmış olsa da, hayata geçirilememiştir. 1982 yılından sonra yapılan reform mekânsal bir değişikliği öngörmemiştir.

Yerel temsilcilerin aynı zamanda ulusal mecliste önemli oranda temsil edilmesi belediyelerin birleştirilmemesi ve mekânsal değişikliklerin yapılmamasında etkili olmuş olabilir. Bunun yanında yerel yönetimlerin demokrasi kültürünün gelişip kurumsallaşmasına olan katkılarından kaynaklı sebepler de sayının muhafaza edilmesine etki eden bir başka sebep olarak ifade edilebilir.

#### **4.5. Anakent Belediyeleri**

1982 tarihli yerel yönetim reformundan önce sadece Paris'in sahip olduğu ayrı ve özgün yönetim yapısı, reformlarla Marsilya ve Lyon için de uygulanmaya başlamıştır. 1975 yılına gelinceye kadar Paris'te seçilmiş bir belediye başkanı yoktur. Biri yönetimden, ikincisi belediye kolluk işlerinden sorumlu iki valisi bulunmaktadır. 1982 yılına kadar ilin seçilmiş bir yürütme organı yoktur.

31 Aralık 1982 tarihli yasaya göre ise Paris kenti iki ögeden oluşmaktadır: Paris Belediyesi ve Paris İli. Kentin bir tek meclisi vardır. Bu meclis hem Belediye Meclisi hem de İl Genel Meclisi olarak toplanır. Paris Belediyesinin iki organından biri Paris Meclisi, diğeri Paris Belediye Başkanındır. Her iki organ da hem "belediye"ye hem "il"e ilişkin işlevler görürler. Paris Meclisinin üyeleri, Paris Belediyesinin sınırları içinde bulunan ilçelerden seçilip gelirler.

Yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünü ana çizgileri ile özetlersek;

"Bölge yönetimleri, ekonomik planlama ve ekonomik hizmetlerin izlenmeye bağlanması gibi geleceğe yönelik görevleri yerine getirirler. Mesleki öğretim, çıraklık eğitimi ve liselerle, tarım eğitimi konuları bölgelere bırakılmıştır.

İl yerel yönetimleri daha çok dayanışma hizmet ve yardımlarıyla görevlidir. Köy hizmetleri, kent dışı ulaşım, kolejlerin yönetimi ile ilgili görevler bunlardandır.

#### **4.6. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Arasında İlişkiler:**

Fransa'da yapılan reformlarla yönetim yapısı üç kademeli dizge şeklini almıştır. Merkezdeki önemli sayıda yetkinin bölge yönetimleri ve illere aktarıldığını söylenebilir. Belediyeler açısından da mevcut yetkiler genişletilmiştir.

Belediye başkanlarının siyasi yönü yanında devlet görevlisi olarak seçimlerin organize edilmesi, nüfus sayımlarının yapılması, askerlik çağındakilerin tespiti ile okul çağına gelen çocukların belirlenmesi gibi görevleri de bulunmaktadır.

Reform öncesi dönemde merkezin yerel yönetim üzerinde denetim yetkisi hem hukuki denetimi hem de yerindelik denetimini içeren katı bir vesayet ilişkisidir. Yerel yönetim organının kararının uygulanması için ayrıca bir kesinleşme sürecini gerektirmemektedir.

Yönetsel yargı tarafından iptal edilmeyen kararlar yürürlükte kalmakta ve uygulanabilir niteliktedir. Yerel yönetimlerin aldıkları kararları valiye bildirmeleri dışında başka bir iş ve işlem gerekmemektedir.

Bütçenin denetimi farklı bir kontrol gerektirmektedir. Vali, bütçenin gerçekçi olmaması, bütçenin açık verecek nitelikte olması, temel harcama kalemlerine ilişkin gelir ve giderlerin denk olmaması durumunda, yerel yönetimin ita amirinden bütçenin düzeltilmesi isteyebilir.

Taşrada bulunan merkezi idarenin yetkilisinin yerel yönetimlere aşırı derecede müdahale etmesi halinde, yerel yönetimin yönetsel yargıya başvurma yetkisi bulunmaktadır. Yerel yöneticilerin merkezin taşradaki ajanlarına karşı yargısal yollara başvurma yetkisi yoktur.

Fransa yerel yönetimleri anayasa statülü yerler yönetimleri (belediye, il, denizaşırı aşırı ülkeler) ve yasal statülü yerel yönetimler (bölge yerel yönetimi ve Korsika özel yönetimi gibi) ikiye ayırmak mümkündür. Anayasal statülü yerel yönetimler ancak anayasa ile kaldırılabilir; bununla birlikte sayıları ve sınırları yasa ile değiştirilebilir. Yasayla kurulan yerel yönetim birimleri ise yasayla kaldırılabilir. (Keleş, 1994,15-16)

Örneğin bölge yerel yönetimlerin hem birim olarak hem de kategori olarak kaldırılması için bir yasa yeterlidir. (Canatan: 7)

#### **4.7. Avrupa Birliği'nin Fransa Yerel Yönetim Yapısına Etkileri:**

Devletler de küçülen dünyada, yönetim anlayışında meydana gelen gelişmeleri kendi iç mevzuatlarında yaptıkları değişikliklerle uygulama ihtiyacı hissetmektedirler. Fransa'da yapılan reformları iç dinamiklerin etkisi yanında, bu dış dinamikleri rolü esas alınmadan açıklamak mümkün değildir. Ülkemiz de

1990'lardan sonra dünyadaki genel yönetim anlayışındaki değişikliklerden etkilenmiştir.

Bu temel anlayış doğrultusunda Avrupa devletleri, yerelde ve ülkede üretkenliği artırmak, kaynakları optimal kullanmak için yerel demokrasi ve özerklikle halkın yönetime aktif katılması hedeflenmiştir.

#### **4.7.1. Bölge Yönetimleri, Maastricht Anlaşması ve Tek Avrupa**

Avrupa Birliği'nin kurulması ve gelişmesi süreçlerinde yerel ve bölgesel idarelere ait düzenlemelerde temel eksen konumdaki yerellik-subsidiyarite ilkesinin, 1951'de imzalanan ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'ndan (m 95) itibaren ana antlaşmalarda yer aldığı ve yerellik ilkesinin Avrupa içinde yerel yönetimlerde esas vurgu olarak kullanıldığını söylenebilir.

1987 tarihli Avrupa Tek Senedinde yerellik vurgusu, Birlik politikalarının belirlenmesinde yerel sorunların ve hedeflerinin öncelliği ile çevre sorunları öne çıkarılmıştır. Çevre sorunları ile yerellik sorunları bir arada değerlendirilmiştir. 1992 yılında Bölgeler Komitesinin kurulması, yerel yönetimlerin etkinliğini Birlik içinde arttırmıştır.

Birlik'in icra organlarına istişari görüş ve raporlar sunan Komite'nin yönetim içinde etkinliği istenen düzeyin çok altındadır. Bu rapor ve görüşlere Birliğin uymamasının yaptırımının olmaması da, etkinliğini zayıflatan temel noktalardandır.

Siyasal yerinden yönetimi benimsemiş ve üniter yapıdaki devletleri bir arada bulduran Avrupa'daki uygulamadan yerel yönetimlerin rolü ve işlevleri farklılaşabilmekle beraber genel kanaat merkezîyetçiliğin ve yerel özerkliğin yaygınlaştırılması gerektiği yönündedir.

Küreselleşme olgusu bağlamında ortaya çıkan realitelerin bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimlerini yükselttiği bir ortamda yerel özerklik, hem merkezi yönetimle yerel yönetim ilişkilerinin realize edilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması hem de entegrasyona doğru hızla yol alan Avrupa Toplulukları açısından yönetilebilir ve sürdürülebilir bir yapının var olabilmesi açısından önemli bir kavram olarak öne çıkmaktadır. (Parlak ve Ökmen: 53)



Bugün Avrupa Birliği olarak varlığını devam ettiren uluslar üstü yapı, ekonomik bir topluluk ortaya çıkmıştır. Avrupa, iki dünya savaşından aldığı dersle, ekonomik rekabeti yeni savaşa neden olmaması için Fransa ve Almanya'nın öncülüğünde oluşturulmuş bir yapıdır. Avrupa Topluluğu, ekonomik anlamda önemli bir aktörken demokrasi ve siyasi yönden güçsüz bir yapı olduğundan, 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile bu konudaki boşluğu doldurmak istemiştir.

Yerel yönetim organlarının serbest seçimlerle belirlenmesi, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinden daha önemli olduğu söylenebilir. Fransa'da bölge yerel yönetimlerinin seçimle belirlenmesi 1986 yılında mümkün olmuş; öncesinden merkezden atanan valiler tarafından bölge yönetimi icra edilmekteydi.

Dünyadaki genel eğilim yönetimin küreleşme ile birlikte yerelleştiği ve bölgesel yönetimlere doğru bir gelişme içinde olduğu söylenebilir. Ulusal birliği ve bütünlüğü bozduğu endişesiyle bölge yönetimlerinin kurulmasına temkinli yaklaşılmıştır.

Bölgesel özerklikle, halka daha yakın olan bölge yönetimlerinin karar süreçlerinde belirleyici olmasını ifade edilir. Yer yönünden yerel özerklik toplumu aynı zamanda küreleşmeyi koruyan bir mekanizmadır.

Avrupa Birliği kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması, Avrupa'nın bütünlüşmesinin bölge yönetimleriyle kolay olabileceğine karar vermiştir. Bölgeler Komitesi'nin antlaşmada yer alması, bölge yönetimlerinin Avrupa'nın bütünlüşmesi bağlamında "halka yakınlık" ve "yerellik" ilkeleriyle katkı sunacağı vurgulanmıştır.

Avrupa Birliği'nin doğuracağı merkezileşmeye karşı yerel ve bölgesel özerkliğin dengeyi sağlayacak yapı olarak tasavvur edilmiştir. Bu nedenle Birliğin alacağı kararlara bölgelerin karar süreçlerine aktif olarak katılması öngörülmüştür.

Avrupa Parlamentosu bölgeyi, "coğrafi olarak kendine yeterli ve nüfus, dil, kültür ve tarihsel ortak özelliklere sahip birimler" olarak tanımlanmıştır. Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği organlarına hem danışmanlık yapmakta hem de bazı konularda zorunluk olarak görüşlerine başvurulması gereken bir yapıdır.

Yerellik hizmetlerin görülmesinde önceliğin, alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngörmektedir. Antlaşmanın A maddesinin 2. Fıkrasında, "kararlar, yurttaşlara en yakın olan düzeylerde alınır" denilmektedir.128. maddesinde de bunun bütünlleyen bir başka kural var: Topluluk (Birlik), üye devletlerin ulusal ve

bölgesel çeşitliliğini koruyarak kültürel gelişmelerine katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültür kalıtının korunmasına önem verecektir”

Yerellik ilkesi, yerel ve bölgesel yönetim geleneğine, yalnız yeterli kaynaklar sağlayarak, yani “pozitif yükümlülüklerinin gereğini yerine getirmek” suretiyle değil; fakat aynı zamanda, işlerine merkezi yönetimler tarafından karışılmasını engellemeyi de kapsayan “negatif yükümlülük” yolu ile de katkıda bulunma şansına sahiptir. (Keleş, 1998: 9)

Avrupa Topluluğu ekonomik yönü ağır basan yapıdan siyasi birlikteliği öngören bir Birliğe evrilmesi Maastricht Antlaşması ile başladığı kabul edilse de, Avrupa Birliği 1994 ve 1996 yıllarında yaptığı yerel yönetim konferanslarıyla yerel demokrasi açığını kapatmak istemiştir.

“Avrupa Birliği çerçevesinde, kararların, halka olabildiği ölçüde yakın yönetim basamaklarında alınmasının halk ile Birlik arasındaki dikey ilişkilerin sağlıklı bir içeriğe kavuşturulması açısından önem taşınmakta olduğu” vurgulanmıştır. (Keleş, 1999: 26) 1996 yılında yapılan konferansta yerellik vurgusu ve yerelliğin kapsamının daha somutlaştırılarak kapsamının genişletilmesi amaçlanmıştır.

Avrupa yurttaşlığının vurgulandığı bu konferansta, yurttaşların yerel ve bölgesel yönetimlere aktif olarak katılmasının sağlanması demokrasi gayesine ulaşmanın bir mekanizması olarak kabul edilmiştir. Bu konferansta aynı zamanda Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nı imzalamış ülkelerin (mesela İngiltere) şartı imzalamasını; onaylamayan Fransa gibi ülkelerin de Şartı onaylamasını tavsiye etmiştir.

Bu tavsiye kararı ve Avrupa Topluluğunun şartı imzalaması yönündeki görüş ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki hedeflerin Avrupa Birliği tarafından benimsendiği; her iki kurumun müşterek gayesi olduğunu ifade edebiliriz. Yerel yönetimlerin yerel ve bölgesel kalkınma için en rasyonel vasıtalar olduğu kararlaştırılmıştır. Fonların kullanımında yerel ve bölge yönetimlerin beraber kararlaştırması da vurgulanan bir başka karardır.

1994 tarihinde ilk konferansta, “bu toplantıda alınan kararlardan, yerel özerklik ile ilgili olan ikincisinde, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, Avrupa Birliği olarak imzalanması ve onaylanması da istenmiştir. (Keleş, 1999: 27)

Yerelliğin ve halka en yakın yönetim birimi olan bölge yönetimlerin kurulmasının ulusal devletlerin siyasi birliğini tehlikeye attığı ileri sürülse de, yerelleşmenin demokrasinin yerleşmesi ve kurumsallaşmasına olan katkısı yanında, daha önemsiz olduğunu zikredebiliriz.

Aslında bu konferans ve toplantılarda yerel ve bölgesel yönetimlerin en üst derecede ve yoğunlukta Avrupa Birliği organlarında temsilinin sağlanmasının hedeflediğini söylesek yanlış olmaz. Mali kaynakların rasyonel kullanımının yerel yönetimlere ve bölge yönetimlerine yapılacak desteklerle sağlanabileceği vurgulanmıştır. Yerel ve bölgesel planlamanın başarılı olması için yerel katılım kanallarının açık tutulması, karar süreçlerinde görüş ve önerilerin alınmasının elzem olduğu kararlaştırılmıştır.

1996 tarihli Konferansta da, “yerel özerklik” ilkesi tekrar vurgulanmış, bölgesel, yerel özerkliğin teşvik edilmesi ve Birlik Antlaşması’nda düzenlenmesi tavsiye edilmiştir. Avrupa Birliği’nin danışma organı olan Bölgeler Komitesi’nin güçlendirilmesi, Avrupa Birliği’nin karar organlarında daha çok sözlerinin, görüşlerine başvurulması istenmiştir.

Yerellik ve halka yakınlık ilkesi yerel yönetim özerkliğinin temel çıkış noktalarıdır. İnsanların yaşadıkları mekânın sorunlarına daha duyarlı oldukları insani bir reflekstir. Bireyler yaşadıkların şehrin veya beldenin çevreden tutun, ulaşım ve ekolojik sorunlarına daha çok temas ettiklerinden, daha doğru çözümler önerebilecekleri, sunabilecekleri söylenebilir.

Küreleşme ile yönetim felsefesinin değişmesi sonucu bireyler, yerel aktörler süreçlere daha fazla katılmaya başlamışlardır. Yerellik ve halka yakınlık (subsidiarity) aslında, merkezi ulus devletlere ve ulus üstü siyasi organizasyonlara bir tepkidir. Hizmette halka yakınlık veya yerinde yönetim, tam da devleti yönetim kademesi içinde asıl karar verici, tek belirleyici güç olarak görme eğilimine karşı bir duruştur; merkeze karşı veya merkezin yanında çevreye öncelik verir.

Merkezdeki yetkilerin bölgelere, illere aktarılması yerel özerkliğin temel işleyiş mantığını ortaya koyduğu gibi aynı zamanda yerelin ekonomik olarak gelişmesini veya ihtiyaçlarını karşılayacak enstrümanlara sahip olmasını da barındırır. Bu nedenle kamusal yetkilerin mümkün merteye yerel yönetimlere

bırakılması ve hizmetlerin halka en yakın olan yönetimlerce yerine getirilmesi özerkliğin temel kaidesidir.

1992 yılında Maastricht'te kararlaştırılan özerklikle, Avrupa Topluluğu'nun devletlerin egemenliklerinin kısmen devri ile merkezileşmesine karşı yerel yönetimlerde yerellik ve halka yakınlık ilkeleri ön plana çıkarılmıştır.

Fransız siyaset ve düşün adamlarının bazıları, Avrupa Birliği'nin ulus devletlerin yetkilerine müdahale etmesinin Fransa kamu hukuka aykırı olduğunu ileri sürmüşlerdir. Yerellik ilkesinin Fransa hukuk sistemine aykırı olduğunu ifade edenler de olmuştur.

Fransa'da yerel yönetim reformu bu antlaşmadan önce başlamış olsa da, Fransa'nın yönetim sistemi de Avrupa Topluluğu'nun ulus devletlerin egemenlik yetkilerini kısıtlayan, yetkilerin yerele aktarılması eğiliminden etkilenmiştir.

Avrupa Birliği'ne tüm ülkelerde geçerli olan bir yerel yönetim sistemi olmamakla birlikte, genel kamu yönetimi ve özellikle yerel yönetimlerin temel ilkelerin benimsendiğini görmekteyiz.

Yerel yönetimlerin karar süreçlerine halkın katılması, halka hesap vermesi ve halkın denetimine, kontrolüne açık olması temel perspektiftir. Yönetişim veya iyi yönetişim olarak ifade edilen bu ilkeler, kamu yönetimi ve hizmetlerinin "etkin, şeffaf ve katılımcı" bir şekilde sunulmasını hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetime hâkim temel ilkelerden bir tanesi de devlet ile yerel yönetim birimleri (bölgeler, ille, belediyeler) arasındaki ilişkinin hiyerarşik bir ilişki düzeni olmadığı, dayanışmayı önceleyen yetki ve görev bölüşümü esasına dayanır.

Yerel yönetimlerle ilgili karar ve düzenlemeler yapılırken, yerel yönetimlerin görüş ve önerilerinin alınmasını da içermektedir. Fransa'da yerel yöneticilerin Senato'da önemli ölçüde temsil edilmesi; yerel yönetimleri güçlü kılan önemli dayanak noktasıdır.

Avrupa Birliği projesi aynı zaman yerel yönetimlerin uyması gereken bir takım ilke ve hedefleri de ortaya koymuştur. Tüketicinin korunmasından tutun, yapılacak mal ve hizmetlerin şeffaf ve hesap verilebilir şekilde sunulmasına kadar birçok temel kriteri belirlemiştir.

Bununla Avrupa Birliği yerel yönetimlerinde egemen olan yeknesak bir uygulama ve mevzuat öngörölmüştür. Yerel yönetimler ile konulan bu ilkeler kişi, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını hedeflediği gibi haksız rekabeti, çevrenin korunması, ayrımcılığın önlenmesi, yerel vergilerin mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına ket vurmaması, mal ve hizmet alımlarının şeffaf bir şekilde yapılması, adli müzaheret, tüketicinin korunması gerektiğini belirlemiştir.

Avrupa Birliği'ne üye olacak ölkelerin mevzuatlarını Avrupa Birliği müktesebatına uygun hale getirmeleri sadece idari teşkilat açasından değil; yerel yönetimlerin güçlendirilmeleri gerekmektedir. 1993 tarihli Kopenhag Kriterleri, 1997 tarihli Lüksemburg ve Amsterdam Toplantılarında, sadece mevzuatın düzenlenmesi değil; ayrıca tatbik edilmesi de üyelik süreçlerinin kabulü açasından vurgulanmıştır.

Avrupa Birliği'nin kurucu üyelerinden olan Fransa'nın kendini tüm bu gelişmelerden soyutlaması mümkün değildi. Roma Antlaşması'nda yer alan yerellik/subsidiraty ilkesi; her ne kadar üye ölkelerin Birlik karşısında yerelliğine vurgu amacıyla konulmuşsa da, ölkede bazında da yerelliğin merkezin yetkilerin çevreye doğru aktarılması, paylaşılması gerektiğini merkezietçi Fransa tarafından bölge yönetimleri 1970'lerde kurulmuştur.

Avrupa Birliği'nin merkezietçi geleneğini temsil eden ve üniter yapılı Fransa'da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler zaman içinde önemli değişikliklere uğramış, siyasi güç yönünden, partilerin rolü artmış, kişilerin rolü azalmıştır. Merkezle yerel politik güç arasındaki otorite çekişmeleri devam etmekte, ancak her şeye rağmen Fransızlar, merkezietçilikten ademli merkezietçiliğe doğru emin adımlarla ilerlemektedirler. (Iula-Emme, 1993, s:55,23)

#### **4.8. Avrupa Konseyi'nin Fransız Yerel Yönetim Yapısına Etkileri:**

Avrupa Konseyi Fransa'nın 1982 reformu sonrasında yerel yönetimini esas alarak AYYÖŞ'ü hazırlamıştır.

AYYÖŞ'ü kabul eden ölkeler; hem siyasi, yönetsel hem de mali açalardan özerkliği güvence altına almak zorundadır.

şartta belirtilen ilkeler değerlendirildiğinde Fransa'nın söz konusu ilkelerin çoğunu uyguladığı görölmektedir. Hata 02 Mart 1982 tarihli yasanın mezkur şarta kaynaklık oluşturduğu söylenebilir.

Fransa'nın adı geçen şartı onaylamasının sebebi olarak iç idari yapısını ilgilendiren konulardaki düzenlemelerdir. Ancak sonrasında AB-AK normlarına üstünlük ve öncelik tanınmasıyla bu çekincelerin bir hukuku kalmamıştır.

AK'ı kuran Londra Antlaşması 5 Mayıs 1949'da 10 Avrupa ülkesi tarafından imzalanmıştır. Türkiye bu Antlaşmanın imzalanmasında kısa bir süre sonra Avrupa Konseyi'ne davet edilmiş ve kurucu üyelerindedir. AK'ın belkemiğini oluşturan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ise 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, anlaşma 09.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1.4.1993 olarak belirlenmiştir

Avrupa Konseyi insan haklarına uygun bir kamu yönetimini gerçekleştirmek ve kurumsallaştırmak temel hedeflerindedir. Avrupa'nın bütünleşmesi yolunda demokratik ve özerk yerel yönetimlerin temel araçlar olduğu belirtilmektedir. Ölüm cezasının kaldırılması, demokratik ve çoğulcu anayasaların yapılması yolunda üye ülkelere danışmanlık hizmeti sunmak faaliyet alanlarındandır. AİHS ve eki protokollere aykırılık halinde, iç hukuk yollarının tüketilmesi şartıyla, AİHM'ne başvuru hakkını Türkiye tarafından 8. Cumhurbaşkanıımız Turgut Özal döneminde kabul edilmiştir.

Türkiye, AKPM tarafından 1990'larda insan hakları ihlallerinin yaygınlığı sebebiyle Türkiye'ye izlemeye almış; 2004 yılında izleme kararı kaldırılmıştır.

2017 yılında tekrar, "izlenmeye alınma kararı" verilmiştir. 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminden sonrası kamu görevlilerinin görevden el çektirilmesi, olağanüstü halin tüm ülke sathında uygulanmaya devam edilmesi, basına yönelik uygulamalar, Doğu ve Güneydoğu'da muhalif olan hemen hemen tüm belediye başkanları ve meclis üyelerinin görevden alınması ve tutuklanması, KHK'larla belediyelere kayyım atanması, milletvekillerinin dokunulmazlıkların geriye dönük kaldırılarak tutuklanması vs sebeplerle, AKPM tarafından tekrar izlenmeye almıştır. Kurucu üyesi olduğumuz Avrupa Konseyi ilke ve standartları ile çeliştığımız AİHM tarafından verilen "sözleşmeye aykırılık" kararlarına muhatap olmamızdan anlaşılmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin genel amacı ve kuruluşu ile bu kısa bilgiden sonra Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na değinebiliriz.

1985 yılına kadar yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili çalışmalarını yapan Avrupa Konseyi, Şart'ın önsözünde temel amaç ve perspektifi ortaya koymuştur:

Avrupa Konseyi kuruluşundan günümüze kadar yerel yönetimlerin merkezi hükümetle ve yerel yönetimlerin halka ilişkilerinin nasıl olması gerektiği yönünde çalışmalar yapmaktadır.

Tüm bu çaba halka en yakın olan yerel yönetimlerin etkinliğini sağlamak, etkili hizmet sunmak içindir. Bu amacın gerçekleşmesi için, vesayet yetkilerinin en aza indirgenmesi ve yerel sùjelerin katılımının en üst seviyede tutulması hedeflenmektedir.

Avrupa Konseyi, yerel nitelikte işlerin, hizmetlerin yerel yönetim tarafından görülmesini, yerel yönetimin yapmasının yasaklanmadığı veya başka bir devlet kurumuna verilmeyen tüm işlerin yerel yönetimce görülmesi esasını kabul etmektedir. Bu ilkenin 1982'den sonra Fransa yerel yönetim yapısına ilişkin reform çalışmalarının pozitif hukuk kaidesi olarak düzenlendiği görülmektedir.

Fransa, henüz şartın bir metin kabul edilmediği dönemde yerel özerkliği gerçekleştiren bu düzenlemeyi yapması, iç ve dış dinamiklerin etkisini göstermektedir. Avrupa Konseyi, yerel ve bölge yönetimlerinin yönetsel, mali özerkliğini korumak ve gerçekleştirmek için tüm üye ülkeler için hedef olarak ortaya koymuştur. (Tortop, 1993)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile tüm Avrupa ve dünya için küreselleşme ve yerelleşmeyle birlikte, yerel yönetimlerin özerkliği açısından temel prensipler ortaya koymuştur.

Avrupa Birliği yerel yönetimlerle ilgili toplantı ve konferanslarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uymayı temel hedef olarak kararlaştırmıştır. Avrupa Konseyi üyesi ülkeler arasında birliğin sağlanması yolunda yerel yönetimlerin demokrasinin temel vazgeçilmezlerinden olduğunu vurgulamıştır. Yerel yönetimler, mevzuatın elverdiği ölçüde kamusal iş ve hizmetlerin kendi yetki ve

sorumlulukları çerçevesinde, yerel halkın çıkarlarını esas alan bir yönetim anlayışını ortaya koymaları gerekmektedir.

Yerel yönetime katılımın sağlanması için demokratik seçimlerin yapılması, temsilde adaletin sağlanması yanında, bazı konularda yerel tüm sùjelerin tümünün katılımı sağlanarak referandum yapmak da gerekebileceğini hedeflenmiştir.

#### **4.8.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'yla Yapılan Düzenlemeler:**

Burada Şart'ın tüm maddelerini tekrar irdelemek yerine, özerklik yerel yönetim kuralları ve Türkiye'nin koyduğu çekinceler irdelenecektir.

Yerel yönetimler yasalarla, uygun olması halinde anayasal hükümlerle güvence altına alınması gerekir. Türkiye'de yerel yönetimler Anayasanın 127. Maddesinde düzenlenmiştir. Fransa'da bölge yönetimleri anayasada düzenlenmediği halde, diğer yönetim organları anayasal hükümle güvence altına alınmıştır.

3.maddede “özerk yerel yönetim” kavramı kapsamının ne olduğu açıklanmıştır: “...kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır”.

Halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin yetkilerinin asıl olduğu, yerel halkın menfaatlerinin korunmasının temel amaç olduğudur. Yerel yönetimler mevzuatta sınırlama olmadığı sürece tüm yerel yetkileri kullanırlar. Özerk yerel yönetimin temel bir hak olarak kabul edildiği, bu hakkın kullanımının serbest seçimlerle belirlenen organlar tarafından bu yetkinin kullanılması gerektiğidir.

4. maddede özerklik yerel yönetim kapsamı açıklanmıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının anayasa ve yasalarla güvenceye bağlanması, mevzuatla başka bir organa verilmemiş olan yetkilerin yerel yönetimler tarafından takdir hakkına dayanarak kullanılmasının asıl olduğu, kamu hizmetleri halka en yakın olan birim olan yerel yönetimler tarafından kullanılması asıldır.

Bu hüküm açık bir düzenleme ile başka devlet organına veya kuruma verilmeyen tüm yerel ve görevlerin yerinden yönetim organına ait olduğunu vurgular. Yetki ve sorumluluğun başka bir organa veya merkezi devlet kurumuna



verilmesi, yapılacak işin mahiyeti ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurularak tevdi edilmesi gerekir.

Yapılacak işin uzmanlık gerektirmesi, ekonomik boyutunun yerel yönetimin bütçe imkânlarını aşması halinde başka bir organ tarafından yerine getirilebileceğini ifade etmiştir. Yerel yönetimlere verilen yetkiler merkezi ve bölgesel idari organlar tarafından kullanılamaz; bu yetkiler tam olarak ve yalnız yerel yönetimlere verilmiş olup sınırlama yapılamaz.

Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken “yerel şartlarla uyumlu” olacak şekilde takdir hakkını kullanırlar. Sosyolojik farklılıklar, ihtiyaç önceliklerine göre takdir hakkı tanınmıştır. Türkiye'nin çekince koyduğu son fıkrada, yerel organları ilgilendiren tüm konuların planlaması yapılırken ve kararları alınırken, yerel yönetimlere danışılmasını öngörmektedir. Yapılacak planlama ve mevzuat çalışmaları, yerel yönetimlerle alakalı ise, kendilerinden görüş alınmasının özerk yerel yönetimin bir şartı olarak kabul etmiştir.

Yerel yönetimlerde sınır değişikliklerinin hangi şartlarda gerçekleşeceği 5. Maddede düzenlenmiştir. Sınırların muhafazası esastır. Sınırların değiştirilmesinde yerel halka danışılması, referandum yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin yönetsel teşkilatlanmalarının yerel ihtiyaç ve önceliklerle uyumlu olacak şekilde kendileri tarafından karar verilmesi düzenlenmiştir. Yönetimin etkinliği açısından gerekli olduğu düşünülen bu hüküm, çekince konulan bir hükümdür. Yerel yönetim personelinin liyakat ve yeteneklerine göre istihdam edilmeleri, eğitimle ilgili mali desteğin sunulması da bu maddede düzenlenmiştir.

Seçilmiş yerel yönetim temsilcilerinin görevlerini özgürce yapabilmesi, maddi olarak desteklenmesi, sosyal güvencelerinin sağlanması gerekir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organ ve kişilerin görevle alakası olmayan iş ve faaliyetleri mevzuatla sınırlanması gerekir.

Türkiye'nin çekince koyduğu bu hüküm, yerel seçilmişlerin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin kanunla sınırlanmasını öngörmektedir. Kanunda düzenlenmeyen ve hukukun temel ilkelerine aykırı olmayan eylem ve işlemlerden dolayı yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına müdahaleye cevaz vermemekte, güvenceye bağlamaktadır.

Güncel bir tartışma olan “belediyelere kayyım atanması”, vesayet, yerel yönetimlerin özgürlüğü ilkeleri bağlamında tartışılması gereken bir hükümdür. Hangi eylem ve işlemlerin hukuka aykırı, yetki aşımı olduğu kanunda açıklanırsa, yerel yönetimler için bir güvence olduğu gibi ve aykırılık halinde yaptırımın kapsamı noktasında bir açıklık söz konusu olur.

Şart ile yerel yönetimlere verilen hak ve özgürlüklerin keyfi yetki kullanılması anlamına geldiği yorumlanmamalıdır. Hangi durumların hukuka aykırı olduğu düzenlenerek hem keyfiliğin önüne geçilmekte, hem de yerel halkın iradesiyle belirlenmiş yerel organlar için güvence oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin denetimin ne şekilde olacağı, idari denetimin neler kapsadığı 8. Maddede düzenlenmiştir. Denetime mevzuatın (anayasa ve yasalar) elvermesi gerekir. Bu denetim hukuki denetimle sınırlı olup yerindelik ve siyasi denetimi kapsamaması gerekir. Denetimin ölçülü, sınırlı ve yapılan denetimin korunacak çıkarla orantılı olması gerektiğine dair fıkraya çekince konmuştur. Türkiye son dönemde Şartın özüne, temel amacına aykırı uygulamalar içinde olduğu tartışmasız bir gerçektir.

Yerel yönetimler kendi yetki ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynaklara sahip olması, serbestçe kullanabilecekleri mali imkânların sağlanması ve desteklenmesi gerekir.

Mali kaynaklarının bir kısmının kanunda belirtilen alt ve üst hadler dâhilinde yerel vergilerden sağlanması konusunda yetkili kılınmaktadır. Yerel yönetimlere merkez tarafından sağlanan mali kaynakların yetki ve sorumlulukları orantılı olması gerekir. Yerel hizmet ve ihtiyaçların yıllara göre harcamalardaki gerçek artışların tespit edilmesi gerekir. Çekince konulan bu fıkra ile harcamalarda artış olduğu takdirde, yapılacak desteğin de o nispette arttırılmasını öngören bir esneklik tanınması gerekir.

Gelir kaynakları yönünde zayıf durumdaki yerel yönetimlerin korunması daha çok desteklenmesi, mali yükümlülüklerin eşitsiz dağılımını önleyecek tedbirler alınması gerekir. Mali kaynakların tahsisinde yerel makamlara danışılması konusuna çekince konulmuştur. Yapılacak hibelerin “belli projelerin finansmanına” tahsis edilmesi şartı aranmaması, yerel yönetimlerin kendi öncelik ve politikalarına göre takdir hakkı çerçevesinde harcama yapmasına da çekince konulan hükümler

arasındadır. Bu çekince ile yapılan tahsisatın merkez tarafından belirlenen veya onaylanan projede harcanmasını şart koşmayı öngörmüştür.

Yerel yönetimlerin hizmetlerin etkin olarak yerine getirilmesi için kendi aralarında birlik kurmaları, yasalar çerçevesinde işbirliği yapmaları düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması birliklere üye olmaları, uluslararası yerel yönetim organlarına katılabilmeleri imkânı tanınması, yasalar çerçevesinde başka ülkelerin yerel yönetim organlarıyla iş birliği yapmaları da çekince konulan başka hükümlerdir. Tüm çekinceler hem yerel yönetimlere güvenilmediğini, bir endişenin ürünü olduğu söylenebilir.

Şartın 11. Maddesi; yerel yönetimlerin yetkilerini serbestçe kullanabilmeli, anayasa ve yasalarda belirlenmiş olan özerk yerel yönetimlere aykırılık halinde yargı yoluna başvurabilme hakkı da çekince ile kabul edilmediğinden iç hukukumuzda yürürlüğe girmemiştir.

Özerk yerel yönetimler için esasını düzenleyen hükmün yanında, aykırılığın denetlenmesi anlamında getirilen yargısal denetim güvence en önemli hükümlerdendir. Şartın 11. Maddesi özerk yerel yönetimin yargısal korunması ile ilgilidir. Fransa'da yerel yönetimler, merkezin vesayet yetkileri çerçevesinde yaptığı aşırı müdahalelere karşı yargısal yollara başvurma hakkı olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Fransa Şartı onaylamamış olsa da, kendi iç hukukunda, yerel yönetimlere yargısal merkezin müdahalelerine karşı kendini koruma imkânı veren düzenlemeyi uyguladığı görülmektedir.

Bunun anlamı; merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ile ilgili olarak yapabilecekleri yetki gaspı ve özerkliğin çiğnenmesi gibi hareketlerin önüne geçilmesi gibi amaçları gütmektedir. Yargı güvencesinin sağlanması özellikle istenilmektedir (Keleş, Ruşen, Ç.Y.Y.D., 1995, Cilt 23, Sayı 6).

Sonraki hükümler de Şart'ın onaylanması ve yürürlüğü ile alakalıdır.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, Türkiye'ye konulan çekincelerin kaldırılması yönünde çağrılar yapmaktadır. Şartın önemli ve temel hükümleri konulan çekincelerle temel düşüncesinden önemli ölçüde uzaklaştığı belirtilmektedir.

“Türkiye’de Şart’ın yeniden gündeme gelmesinin nedeni ise Şart’ın 12. maddesine uygun olarak bazı madde ve paragraflara konulan çekincelerdir. Türkiye, Şartı onaylamış olmakla birlikte, koymuş olduğu çekinceler nedeniyle, yerel

yönetimlerin özerkliğinin gerçekleştirilmesi önünde önemli engeller konmuştur. 2005 yılından 2009 yılına kadara yapılan düzenlemelerle, konulan çekinceler önemli oranda anlamını yitirmişken, daha sonraki düzenlemelerle merkezileşme ve yerel demokrasinin zayıflatılmasına manasına gelen düzenlemeler yapılmıştır.

Belde belediyelerinin kapatılması, Çevre ve Şehir Bakanlığına belediye yetkilerinin kullanılmasına imkân veren parsel bazında plan yapma yetkisi verilmesi, belediyelere kayyım atanması, görevden el çektirmeler vs verilebilecek örneklerdir. Ancak bunlarla sınırlı olmadığını merkezileşme eğiliminin genel yönetim yapısında yapılan değişikliklerle de kendisini göstermektedir. Şartın bir kısmının kabul edilmesi bir kısmına da çekince konması ülkemizin şartlarından kaynaklandığı söylenebilir de, asıl olan ülke olarak yerel yönetim yapımızı Şarta uydurmamızdır. Yoksa Şartı kendimize uydurduğumuzda “yamalı bohça” gibi yarım yamalak bir yerel yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır.

Fransa, 1982 tarihine kadar katı merkeziyetçi yönetim niteliğini muhafaza ederken, bu tarihten sonra yerel yönetim alanında yapılan yasal düzenlemelerle, yerel yönetimi idari özerklik temelinde güçlendirmiştir.

2003 yılında Fransa Anayasasının 1. Maddesine “adem-i merkeziyetçiliği” ekleyerek; üniter devlet yapısında önemli bir reformu gerçekleştirilmiştir. Anayasaya konulan bu hükümle yerel yönetimlere önemli yetki ve sorumluluk devrini içeren yasal düzenlemelerin anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde açılacak davaların önüne geçmiştir.

1982 tarihine kadar bölge yönetimleri mevcut olsa da, bu tarihten sonra fonksiyonel bir birim olarak görev icra etmeye başlamıştır. Fransa’da yerel yönetimler belediyeler, iller ve bölgeler şeklinde bir dizgeye sahiptir. Bölgeler ve illerin aynı zamanda merkezi yönetimin taşra birimleridir.

1982 tarihli reformlarla yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkileri kısıtlanmakta, bölge yönetimleri sistem içinde fonksiyonel bir kimlik kazanmakta, ilde valinin sahip olduğu idari görevler il genel meclisi başkanına bırakılmaktadır. “Seçilmişlerin kenti yönetmesi ve iş başında olması” ilkesine uygun olarak icra organı görevi il genel meclis başkanı hem idari (kamu mallarının yönetimi ve kolluk görevleri) hem de siyasi görevleri vardır. Türkiye’de vesayet yetkisi kısıtlanmış olsa da, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet yetkileri çok yoğun olarak kullanılmaktadır.

Fransa'da yapılan yerel yönetim reformu, yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılmasının, ulus devletlerin yapısına zarar verdiği şeklindeki soyut iddiayı geçmeyen söylemlere itibar etmediğini gösteriyor.

Gerek Avrupa Birliği gerekse Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerle çalışmalarının temel amacı; yerel yönetimleri güçlendirerek, daha çok yetki aktararak bütünleşmeyi sağlamak ve demokrasiyi en küçük yönetim birimlerinde uygulamaktır. Avrupa'da bu kurumlar, ulus üstü yapıların merkezileşmesine karşı bir önlem olarak da yerel yönetimlerin yerinden yönetim ve yerellik, halka yakınlık esaslarına dayanarak yönetilmesi hedefini ortaya koymuştur.

Fransa ve birçok Batı Avrupa ülkesi, Şartta ifade edilen birçok ilkenin, kendi iç hukuklarında yapılan yasal ve anayasal düzenlemelerle hayata geçirildiğini ileri sürmektedir.

1958 tarihli Fransa Anayasasının 72. Maddesi, 34. Maddesi, 1982 yılından sonraki reformlar zaten Şartın birçok hükmünün uygulandığını göstermektedir. Fransa Şartı 1985 yılında imzalamış olmakla birlikte, onaylamamıştır.

Ancak 1982 yılından sonra yapılan değişiklikler ile Şartın hükümlerinin uygulanarak; yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlandığı söylenebilir. Fransa'nın Şartı onaylamamasına rağmen, yerel demokrasi ve yerel yönetimlerin özerkliğini gerçekleştirmek için kendi iç hukukunda düzenlemeler yapmıştır.

Türkiye kamuoyunda tartışıldığı gibi Avrupa Yerel Yönetimleri Özerklik Şartına konulan çekincelerin kaldırılması ülkenin birliğine bütünlüğüne zarar vermeyecektir. İdari özerklikle, siyasi özerklik birbirine karıştırılmaktadır.

İdari özerklik, üniter devletlerde idarenin bütünlüğü içinde kabul edilen bir sistem iken, siyasi özerklik ise daha çok federal devletlerde uygulanan bir yönetim mekanizmasıdır. Eyaletler kendi kendilerini yönetmekte savunma ve dış işleri dışında diğer konularda kendi meclislerinde kararlar almaktadır. Türkiye'de terör ve şiddet ortamında sağduyulu ve rasyonel tartışmalara yapamamaktadır. Tartışmalar korkulardan hareket edilerek yapıldığından bilerek veya bilmeyerek kamuoyu yanlış bilgilendirilmektedir.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongrelerinde, Şartın temel ilkelerinin Avrupa Birliği'nin yerel yönetim felsefesi ile çelişki oluşturmadığı, iki

Kurumun da aynı amacı gerçekleştirmek üzere oluşmuş organizasyonlar olduğu vurgulanmıştır.

Yerellik ve halka yakınlık ilkelerinin Avrupa Birliği'nin hedeflerinden olduğundan, Şartın daha çok devlet tarafından imzalanması teşvik edilmesi kabul edilmiştir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerle ilgili konferanslarında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın benimsenmesi konusunda ortak hedefe sahip oldukları ve ilkelerin hayata geçirilmesi noktasında çaba göstermeyi üye ülkelere tavsiye ettiğini yukarıda ifade etmiştik.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde, Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezin vesayet yetkisinin kısıtlanması, halka yakın yönetim ve yerellik ilkelerinin güçlendirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.

Özellikle Anayasanın 127. Maddesinde aşırı merkeziyetçi yetkilerin yerel devri konusu gündeme getirilmiştir. Merkezi devlet anlayışının hâkim olduğu devletlerde yönetim dizgesi yukarıdan aşağıya doğru bir teşkilatlanma esas alınmakta, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde ancak merkezden yetkinin devriyle yetki kullanılmaktadır. Adem-i merkeziyetçilikte ise de yönetim aşağıdan yukarı doğru örgütlenmekte, görev ve yetkiler dağıtılırken "halka yakınlık" esas belirleyici olmaktadır. Görev ve yetkiler kanunla belirlenmiştir.

#### **4.9. Birleşmiş Milletler Teşkilatının Yerel Yönetim Yapılarına Etkileri**

Demokrasinin ve özerk yerel yönetimlerin gelişmesi, kurumsallaşması sadece Avrupa Birliği'ne ve Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler için hedef olarak belirlenmemiştir. Birlik ve Konseyin üye sayısı dikkate alındığında özerk yerel yönetimlerin uygulama alanının sınırlı olduğu ortadadır.

Tüm dünya ülkeleri için yerel yönetimlerle ilgili hedefler koymak, perspektifler sunmak üzere Birleşmiş Milletler bünyesinde çalışmalarını yapılmasını gerekli kılmıştır.

Birleşmiş Milletler Örgütü'ne üye devletlerin sayısının 200'e yaklaşmış olduğu dikkate alınır, yerel demokrasi ve özerklik ilkelerini yansıtan bu Şart'ın dünya devletlerinden resmen yalnızca dördte biri tarafından benimsenmiş olduğu anlaşılır.

Bu oran, 1996 yılında İstanbul'da Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı Toplandığında, beşte birinden de azdı. Bu nedenle Habitat Gündeminin 45/c fıkrasında dile getirilen “yetkilerin ve kaynakların yerelleşmesini ve yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesini” öngören ilkedan yola çıkarak, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezinin kabul edeceği, tüm dünya ülkelerinin benimseyebileceği yerel özerklik belgesi hazırlanmasını gündemine almıştır.

Örgüt bu çalışmalarını önemli bir hükümet dışı kuruluş olan Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Eşgüdüm Birliği (WACLAC) adını taşıyan örgütle işbirliği yaparak yürütme kararı almıştır. Çünkü hem Habitat Gündemi adını taşıyan eylem planında hem İstanbul Bildirisi'nde (fıkra 12) hem de Gündem 21 adını taşıyan Rio Eylem Planında yerel yönetimlerin yanı sıra, gönüllü kuruluşlar da bu belgelerde yer alan ereklere ulaşmanın doğal ortakları dikkate alınmışlar.

Dünya çağında kabul görecek bir şart ile pek çok ülkede yerinde yönetim ve demokratikleşme eğilimleri desteklenecek, yerel yönetimlerle ilgili temel anayasal düzenlemeye konu olabilecek ve bu arada Habitat Gündemi de yaşama geçilebilecekti. (Keleş, 2002: 7)

#### **4.9.1. Dünya Yerel Yönetim Özerklik Şartı Hedefi**

Habitat II İstanbul Yerel Yönetimler Konferansınının 30-31 Mayıs 1996 tarihli oturumlarında bütün dünya ülkeleri için geçerli olabilecek, yerinde yönetimi, yerelliği, halka en yakın yönetim olan yerel yönetimlerine yetki devrini esas alan bir şartın hazırlanması bir Dünya Yerel Yönetim Şartı'nın hazırlanması noktasında yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara tavsiyede bulunmuştur. Bu toplantıların sonuç bildirisinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan yola çıkarak Dünya Yerel Özerklik Şartı hazırlanması karara bağlanmıştır.

Hedeflenen Dünya Özerklik Şartı'nın hazırlanması sürecine 1998 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (UNCHS) ve Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Eşgüdüm Birliği (WACLAC) ve Prof. Dr. Ruşen Keleş'inde içinde bulunduğu uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından yazılmıştır.

Bu taslağın hazırlanmasında Afrika kökenli yerel yönetici, Avrupa Yerel Yönetimler Araştırma Derneği gibi gönüllü kuruluşların katılımı sağlanmıştır. Taslak önemli ölçüde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartından esinlenerek, dünya ölçeğinde yerel yönetimlere uygulanacak şekilde uyarlanmıştır. Birleşmiş Milletler

bünyesinde oluşturulan Birleşmiş Milletler Yerel Yönetimler Danışma Kurulu'nun Avrupa Konseyi'nde danışma görevi göre Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi aynı fonksiyonu icra etmesi öngörülmüştür.

Avrupa Birliği bünyesinde de Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesini kurarak yerel yönetimlerin sistem içinde kurumsallaşmasına karar vermiştir. Bu organların temel amacı yerel ve bölgesel yönetimlerin özerklik temelinde örgütlenmesini sağlamak, yerel yönetimlerin yerinde yönetim, yerel demokrasi ve katılım ile halka en yakın yönetim birimlerinin sistem içinde aktif, belirleyici olmasını öngörmektedir.

Farklı idari ve siyasi yapılara sahip dünya devletlerinin tümü için geçerli olabilecek asgari yerel yönetim şartları için çalışmalar için farklı ülkelerde toplantı ve konferanslar yapılmıştır.

Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gaye ve içeriğine baktığımızda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel ve bölgesel yönetimler için öngördüğü yetki ve sorumlulukların dünya çapında tüm ülke yerel yönetimler için uygulanabilir ilkeler, haklar ve özgürlükler ortaya koymaktır. 23 maddeden oluşan şartın, girişinde demokratik yerel yönetimlerin temel bir insan hakkı olduğu, her türlü yerel yönetim organının seçimle belirlenmesi gerektiği vurgusu dikkat çekmektedir.

Yerel yönetimlerin hak ve yetkileri, organlar, Şartın uyulması zorunlu hükümleri, Şarta uymamamın veya ihlal halinde denetiminin ne şekilde olacağı da düzenlenmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan farklı olarak, Şartı ihlalin ne şekilde denetleneceği düzenlenmiştir.

Şarta göre sürekli ve dengeli gelişme için yerel yönetim birimleri güçlendirilmeli, görev ve yetki paylaşımında yerellik ilkesine uyulmalıdır. (Keleş, 2002: 11)

Sürdürülebilir gelişme ve kalkınma için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, demokratikleştirilmesi gerektiği ve ikisi arasında bir bağ bulunduğu dile getirilmiştir. Yerel yönetimlerin varlığını, organlarının demokratik ve şeffaf seçimlerle belirlenmesinin tek başına yeterli olmadığı, özerk yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine uygun örgütlenmesi ve mali açıdan güçlü olması ile sağlanabileceği belirtilmiştir.



Birleşmiş Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerle ilgili diğer uluslararası belgelerden farklı olarak, kadınların temsili, sosyal ve ekonomik olarak nispeten zayıf olanlarla, özürülere pozitif ayrımcılık yapılması noktasında düzenlemeler yaptığı görülmektedir.

Dünyadaki tüm etnik kökenlerin eşit olduğunun yerel yönetimler düzeyinde sağlanması gerektiği beyan edilmiştir. Halkın ve sivil toplumun yerel yönetimlerin karar süreçlerine katılmasının önemsenerek düzenlendiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin kullanacağı yetkilerin asıl olduğu, başka bir organa verilmeyen veya yasaklanmayan yerel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesinin asıl olduğu, yerel yetkilerin yasal ve anayasal güvenceye alınması gerektiği, yerellik ilkesine uygun olarak yerel yetkilerin halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmesi gerektiği, yerel yönetim ve merkez arasındaki görev ve yetki bölüşümünün etkililik ve hizmetin gerekleri esas alınarak dağıtılması gerektiğini ifade etmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel alan, merkez ve bölge yönetimlerin yetki devralmak için devralınan yetkinin lokal şartlara uygun olması gerekir. Yerel yönetimlerle ilgili kararlar alınırken, yerel yönetimlerin karar süreçlerine katılması, görüşlerini açıklayacak demokratik katılım mekanizmaları olması gerektiği kararlaştırılmıştır.

Merkez, bölge, il ile yerel yönetim organı arasında görev ve yetki çatışması yaşandığı yerinden yönetim, yerellik ilkesinin esasına bağlı kalınması gerekir. Bu hükümlerin yanında Şart; yerel yönetimlerin özgürce kendi iç örgütlenmesini yapabilmesi, yerel yönetimlerinin sınır değişikliklerin fikirlerine başvurulması gerektiği öngörülmüştür.

Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, halkın yerel yönetimlerin iş ve işlemlerini denetlemekten bahsederek, sivil toplum ve halkın katılımını vurgulayarak Avrupa Yerel Yönetimleri Özerklik Şartı'ndan farklı denetim bir sistemi kararlaştırmıştır. Merkezin vesayet yetkisine dayanarak yapacağı denetimin hukuki denetimle sınırlı olması gerektiği, şeklindeki düzenleme açısından iki Şart da bir birine paralellik göstermektedir.

Mevzuatla açıkça düzenlenmemiş sebep ve şekiller dışında bir denetimin yapılması kabul edilmemiş; idari vesayet yetkisinin korunan yerel yönetimin

özerkliği amacı ile uyumlu olması gerektiği belirtilmiştir. Seçilmiş organların görevden alınmaları ve organların feshi anayasa ve yasa elverdiği ölçüde yargı kararı ile mümkün olması gerekir.

Yerel yönetimlerde katılımı daha fonksiyonel kılmak için sivil toplum, gönüllü kuruluşlar ve iş çevrelerinin görüş ve önerilerine açık olmayı hedeflemiştir. Gerek görüldüğünde halkın görüşüne başvurma, ortak projeler gerçekleştirebilmeleri düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine uygun gelir kaynaklarına sahip olması, yerel vergi ve resimler koyabilme yetkisi, merkezin yardımların arttırılması, borçlanma yetkisine sahip olmaları kabul edilmiştir. Yerel yönetimlerin özerk yapılarına yapılan müdahalelere karşı yargısal korumadan faydalanmak için yargı yollarına başvurma hakkına sahip olabilecektir.

Şartın kabul, onay ve yürürlük süreçlerini Birleşmiş Genel Sekreteri yürütecektir.

## 5. FRANSA'DAKİ YEREL YÖNETİMLERİN TÜRK YEREL YÖNETİM YAPISI İLE KARŞILAŞTIRMASI

02 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa sonucunda;

- Valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti kalkmış,
- Bölge yönetimleri yerel yönetimin bir parçası olarak kabul edilmiş,
- İlde valinin sahip olduğu yürütme gücü genel meclise verilmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan yasalar ve yapılan düzenlemeler iller ve yerel yönetimler lehinedir, birçok yetki devri yapılmıştır. (decentralization)

Burada ayrıca belirtmek gerekir ki 1958 tarihli anayasanın temelinde;

- Sitemde cumhurbaşkanına merkezi bir rol verilerek istikrarsızlık üreten siyasal geleneğin terk edilmek istenmesi,
- Cumhuriyetçi, parlamenter ve liberal geleneğe bağlılık yatmaktadır.

Burada yönetsel teşkilatname;

- Üniter bir devlet olmak,
- Yerelleşme ve yetki genişliği ilkelerini esas almıştır.

Valiler ve kaymakamlar diğer görevlerinin (polis, tarım, bayındırlık, sağlık, dayanışma, çevre, istihdam vb.) yanında yerel yönetimleri eylemleri üzerinde idari denetimde (hukukilik denetimi, mali denetim) bulunurlar.

02 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyetin Bölge İdareleriyle İlgili Yasa, devletin farklı düzeyleri arasında sorumluluk ve kaynakların dağıtımının adem-i merkezileştirilmesini sağlar.

Devletin ve yerel yönetimlerin temsilcileri arasındaki ilişkiler, belediye, il ve bölgelerin özgürlük ve hakları hakkında 02 Mart 1982 tarihli yasa ile düzenlenir.

1831 tarihli yasa (1789 belediye meclislerinin seçimle oluşturulmasını benimsemesine rağmen) ile kralın belediye başkanlarını ataması güçlü merkeziyetçi-otoriter geleneğin Fransa’da mevcut olduğunu tevsik eden maddelerdir.

1982 yılına kadar bahse konu merkeziyetçi özellik devam etmiştir. Siyasi vesayet devam etmiş, meclis ve yürütme organları üzerinde etkili denetim (yerindelik dahil) yetkisi bunu desteklemiştir.

1982 reformu ile birlikte iki kademe üzerindeki merkezi idari kontrol/denetim kaldırılmış, yetki/görevlerin bir kısmı gelirleriyle birlikte merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiştir. 1982 reformundan önce sadece ekonomik gelişmeye ilgili danışmanlık görevi yürüten bölgesel yönetimler, mali ve idari güce sahip seçimle gelen bir yönetime sahip üçüncü bir kademeye dönüşmüştür. Bölgeler, iller ve belediyeler arasında hiyerarşi bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerin hükmetme (yasama-yargı gibi) gücü yoktur; sadece yönetirler, anayasa ve yasaların verdiği yetkiler çerçevesinde mahalli ihtiyaçlarını karşılarlar. 1982 reformu ile birlikte valilere ait yürütme yetkisi İl Genel Meclis Başkanı’na verilmiştir.

02 Mart 1982 tarihli reforma kadar merkezi yönetimin, taşradaki temsilcisi yerel yönetimlerin yaptığı işleri iptal etme ya da erteleme yetkisi varken sonrasında bu durumun dava edilmesi yetkisi ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda il genel meclislerin kararı kesindir, onaylanması söz konusu değildir, kararın alınmasıyla işlemler yürürlüğe girer.

Bütçe kontrolünü valinin temsilcisi yapar. Vali inceleme yaptıktan sonra meclis başkanından kararın değiştirilmesini veya düzeltilmesini isteyebilir.

Fransa’da 1982 yılında, tekçi ve merkeziyetçi geleneğini sürdürerek, devletçi ve merkeziyetçi sol tarafından yapılan reformlar, “Fransa tarihinde Fransız ihtilalinden sonra en önemli reformlar olarak değerlendirilebilir”, desek abartılı olmasa gerek.

Zira tekçi ve merkeziyetçi niteliğinden hiç ödün vermemiş Fransa, yaptığı reformlarla merkezi idarenin vesayetini önemli ölçüde kaldırmış, bölge yönetimlerine hayatiyet kazandırmış, İl özel idareleri yönetiminde valinin yetkileri (başkanlık) sonlandırılarak seçilmiş kişinin başkanlığını kabul etmiş ve mali denetimin merkezde değil; yerel düzeyde yapılmasına imkân tanıyan bir

yapılanmaya gitmiştir. Fransa bu önemli değişiklikleri yaparken merkez sağ siyasilerden bir engelleme ile karşılaşmamış; uzlaşma ile bu reformlar gerçekleştirilmiştir.

Kuşkusuz bu uzlaşmada Fransa'nın 1982'den önce kamu yönetimin yaşadığı sorunlar, sosyoekonomik şartlar, siyasi koşullar da etkili olmuştur. Ülkemizde 2004 yılından yapılan sonra değişiklikler ile Fransa'da yapılan reformların dinamikleri farklıdır. Her iki ülkede yerleşme ve yerel yetkilerin artırılması hedeflenmiş; ancak bu sonuca götüren sebep ve ihtiyaçlar farklıdır.

1982 Anayasasının 127. Maddesinde yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde ayrı yerel yönetim birimi olarak düzenlendiğini görmekteyiz. Bu yönetim birimleri arasında ne kademe farkı ne de eşgüdüm vardır. Her biri kendi başına müstakil kamu tüzel kişileridir.

Organlarının oluşumu seçimle belirlense de, birinde seçilen öbür yönetim biriminde temsilci olamaz. Aralarında bir hiyerarşik ilişki de yoktur. Aynı coğrafi sahada yetki kullanan farklı yerel yönetimler arasındaki eşgüdüm ve uyum sorunları, kendileri dışında olan merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlar tarafından "idarenin bütünlüğü, kamu yararı, idari vesayet" kurumları aracılığıyla sağlanmaktadır. Bazen aynı coğrafi sahada birden fazla yerel yönetim organının yetkileri arasında çakışma yaşanmaktadır.

Yerinden yönetim ilkesine bağlı özerk kuruluşlar olan yerel yönetimler; her üçü de kamu tüzel kişiliğine sahip, karar organları yargı kontrollü altında serbest seçimlerle belirlenir. Organların organlık sıfatını kaybetmesi ancak yargı kararı ile istisnai durumlarda, geçici bir önlem olarak yapılabilir.

15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişiminden sonra görevde almalar, belediyelere kayım atamalar a OHAL gerekçesiyle çıkarılan KHK'larla gerçekleştirilmiştir. Görevden alınan belediye başkanlarının darbe girişimiyle bir illiyet bağı olmasa da yapılan düzenlemeler darbe gerekçesiyle yapılmıştır. Fransa'da da terör olayları gerekçesiyle olağanüstü hal ilan edilmiştir.

Ancak OHAL gerekçesiyle ne bireysel hak ve özgürlükler ne de yerel yönetimlerin hak ve özgürlüklerine müdahale anlamına gelecek bir uygulama yapılmamıştır. Yerel yönetimler arasında benzerlik ve farklılıklar incelenirken iki

ülkenin hukuk devleti, merkezin yerel yönetimlere bakış açısı, devletin hak ve özgürlüklere bakış açısı önemli ayrıntıdır.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yasa ile belirlenir. 5393 sayılı Belediye Kanununda, belediyelerin yetkileri ve imtiyazları başlığını taşıyan 15. Maddesinde, “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” gibi çok genel yetki kaidesi düzenlenmiştir. Başka kanunla başka bir yerel yönetim veya merkezi yönetim birimine verilmeyen ve “belde sakinlerin müşterek ihtiyacı” olmak şartıyla her konuda faaliyet alanı getirilmiştir.

Ancak Anayasada ifade edilen, “görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının tahsis” edileceği ilkesine aykırı olarak, yetki/görevlerle orantılı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere verildiğini söyleyemez.

Yerel yönetimlerle ilgili Anayasal ilkelere (m 127) baktığımızda katı vesayet yetkisinin vurgulandığını görmekteyiz. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde; idarenin bütünlüğü çerçevesinde, kamu yararı amacıyla yönetsel idari vesayet yetkisine haizdir.

Bu ilkeler merkezi idareye geniş takdir hakkı vermektedir. Belediyelerin kendi arasında Birlik kurabilmeleri de Bakanlar Kurulu’nun iznine tabi kılınarak, idari vesayet bir başka somut örneği ortaya konmuştur.

Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri kurulabilir. Büyükşehirlerle ilgili 3030 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Daha sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun ve en son da 2012 yılında kabul 6360 sayılı Kanuna büyükşehirlerin sayısı 30’a çıkarılmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldikten sonra, 2003 yılından başlayarak kamu yönetiminde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği mükteşebatı çerçevesinde birçok değişiklik yapmış ya da yapmak istemiştir. Şartı ve Avrupa Birliği ilerleme raporlarını esas alan bir perspektifle, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdare Kanununda reform niteliğinde değişiklikler yapmıştır.

Ancak yerelleşme ve ademi merkeziyetçilik temelinde yapılan veya yapılmak istenen değişikliklerden, 2008-2009 yılından başlayarak merkezileşme eğilimine doğru seyir izlendiğini ifade edebiliriz. Mesela Mart 2008’de kabul edilen 5747

sayılı yasa ile belde belediyelerinin kapatılması merkezileşme eğilimin başladığı bir eşik olarak değerlendirilebilir.

İstanbul gibi yerleşim yerleri fiilen birleşmiş yerleşim yerlerinde bulunan ilk kademe belediyelerinin kapatılması kaynakların rasyonel kullanılması, plan disiplini vs açısından doğru olmakla birlikte; dağınık ve merkezden uzak belde belediyelerinin kapatılması ve bu yetkilerin il özel idarelerine devri merkezileşmenin açık göstergesidir. Bu belediyelerinin kapatılması halkın hizmete ulaşmasını zorlaştırdığı gibi, halka en yakın yönetim biriminin kapatılması, yerel demokrasi, halkın yerel yönetime aktif katılımı gibi birçok ilkeyi de ihlal ettiğini söyleyebiliriz.

Avrupa’da yerel yönetimlerin büyüklük ölçeği ile ilgili tartışmalar devam etmektedir. Yerel yönetimlerin sayısının azaltılması yönündeki eğilim birçok gerekçeye dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerin sayısının ve kabul edilebilir büyüklüğün ne olması gerektiği, etkili ve verimli hizmet için yerel yönetimlerde büyüklük ölçeğinin ne olması noktasındaki tartışmalar devam etmektedir.

Ülkemizde kaynakların müsrifçe kullanılmasını engellemek, yerel yönetimlerin yerine getirebilecekleri en iyi işlerin neler olduğunu belirlemek ve yerel yönetimlerin etkili hizmet sunmaları için asgari büyüklüğün ne kadar olması gerektiği noktasında, merkezi yönetimlerin müdahalesinin olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de de 5747 sayılı Yasa ile kaynak savurganlığını önlemek, etkili hizmet sunmak için belde belediye kapatılmış; hizmetler il özel idarelerine verilmiştir. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kanunla sonlandırılması, yerel yönetimlerinin sınırlarının değiştirilmesi veya tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi durumunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki düzenlemeye aykırı olup olmadığı tartışmalıdır. Zira Şarta göre tüzel kişiliği kanunla sona erdirmekten ziyade halkın iradesine göre yerel yönetim organını kapatmayı veya kapatmamayı düzenlemiştir.

2004-2005 yılında yapılan yasal değişikliklerle yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki, “vesayetin hukuki denetimle sınırlı olması” ilkesine yaklaşmıştır.

İl Genel Meclisinin aldığı kararlarının Vali tarafından; belediyeler tarafından yapılan bütçenin mülki idare amiri tarafından onaylanması zorunluluğunun ortadan

kaldırılması yerel yönetimlerin özerkliği anlamında önemli değişiklikler olduğunu ifade edebiliriz. Aşağıda bu yasal değişiklikler ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun, Anayasanın 127. Maddesinde bulunan “idari vesayet” ilkesine dayanarak iptal edildiğine dair gelişmeleri biraz daha ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

### **5.1. Fransa ve Türkiye Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki Farklılıklar**

Türkiye merkezi yönetim teşkilatlanmasını ve yerel yönetim organlarını Fransız yönetim yapısından esinlenerek yaptığından Türkiye yönetim yapısı ile benzerlik ve farklılıkları bizim açımızdan önemlidir. Bu nedenle Fransız yerel yönetim yapısından farklılaşan yönler vurgulanacaktır.

Fransa merkezi ve üniter devlet geleneklerinden vazgeçmeden, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin hazırlamış olduğu Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı perspektifinde özerk yerel yönetimleri gerçekleştirmek için önemli yasal ve anayasal reformlar yapmıştır.

Fransa'nın yerel yönetim yapısını önemsememizin sebebi de Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminden başlayarak Cumhuriyet Devrimi ve günümüzde Fransa'nın kamu yönetimi sistemi, hukuk kurumları esas alınarak birçok düzenlemenin yapılmış olmasından kaynaklandığını ifade etmiştik.

Günümüzde Türkiye ile Fransa yerel yönetimleri arasındaki farklılıklara bakıldığında, Türkiye'de il genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinlik kazanmasına (2005 tarihinde 5302 sayılı Yasa yürürlüğe girene kadar) rağmen, Fransa'da kararlar, onaya gerek olmadan yürürlüğe girmektedir; Türkiye'de belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilirken, Fransa'da belediye başkanı meclis tarafından kendi içinden seçilmektedir; Fransa belediyeleri, nüfus dikkate alınmadan büyük ve küçük belediyeleri içine almakta, oysa Türkiye'de belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'i geçmesi gerekmektedir; Türkiye'de yerel yönetim birimlerinden biri olan köy yerel yönetimi Fransa'da bulunmamaktadır, Fransa'da belediye sayısının çokluğu da bundan kaynaklanmaktadır; Fransa'da bir yerel yönetim birimi olan bölge yerel yönetimi Türkiye'de yerel yönetim birimleri arasında sayılmamaktadır (Akçadağ Alagöz Emine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye, 2011)

Türkiye'de köy yerleşim yeri Fransa yönetim yapısında olmadığından, Fransa'da köy diyebileceğimiz yerleşim yerleri de komün (belediye) statüsündendir.



Fransa Anayasasının 1. Maddesinde yaptığı ekleme ile “tekçi devlet” ilkesinin devamında “desantrilazasyon” ilkesini koyarak yerel yönetimlerin “hakları ve özgürlükleri” konusunda en üst normla düzenleme yapmıştır. Anayasamızın 127. Maddesinde merkezin yerel yerel yönetimler üzerinde güçlü vesayet iradesi olduğu görülmektedir. Temel hukuki metinler olan anayasalarda temel bir yaklaşım farkı olduğunu ifade etmeye bile gerek yok.

Türkiye ile Fransa yerel yönetimleri arasındaki temel farklılıklar:

a-) Türkiye’de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girdiği 04.03.2005 tarihine kadar, il genel meclisi kararları valinin onayı olmadan kesinleşmezdi. Ancak bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle Valinin onayı şartı kaldırılmıştır. Vali, il genel meclisinin kararlarını tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilir. Meclise iade edilmeyen kararlar kesinleşir. Valinin gönderdiği karar belli bir nisapla tekrar kabul edilirse yargı yoluna başvurulabilir.

Bu düzenleme vesayet makamının yerel yönetim birimi il özel idare üzerindeki yetkisi önemli ölçüde kısıtlanarak daha demokratik nitelik kazandığını söyleyebiliriz. Fransa’da il genel meclisinin kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin onayı gerekmemektedir.

Bu anlamda büyük ölçüde Fransa ve Türkiye il özel idaresinin birbirine yakın düzenlemelerle yönetildiğini söyleyebiliriz. Yine daha önceki düzenlemede vali meclis başkanı iken, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile (11. Madde) meclis başkanın üyeler arasından seçimle belirlenmesi usulü getirilmesi, meclisin gündeminin meclis başkanı tarafından belirlenmesi, valinin ancak taleple meclis gündeminde görüşülecek konularda önerilerde bulunması yerel yönetimlerin özerkliği, yerellik anlamında atılmış önemli adımlardır.

Yeni sistemde valinin encümen başkanlık yetkisi devam etmekle birlikte, Valiliğinin bir yıllık çalışmalarını içeren faaliyet raporunun meclis tarafından yetersiz görülmesi halinde, “gereği yapılmak üzere” İçişleri Bakanlığına gönderilmesi önemli bir denetim mekanizmasıdır. Bununla il özel idaresi meclisi valinin iş ve işlemlerini denetleme imkânı bularak hizmetlerin etkili, şeffaf olarak yürütülüp yürütülmediğini denetleme imkânı elde etmektedir.

Yeni Kanunda yapılan düzenleme ile meclisin bünyesinden denetim komisyonu kurulması harcama ve işlemlerin denetlenmesi de yönetim ve şeffaflık

açısından önemli ilerleme kabul edilebilir. Denetim sonun Komisyonun hazırlayacağı raporda suç unsuru bir tespit edildiği takdirde meclis başkanı suç duyurusunda bulunur.

Değişiklikte önce vali il genel meclisinin başkanı hem de il özel idaresinin yürütme organı iken; encümen mecliste üyelerin seçilmesi ve meclis başkanın vali olmaması yerleşme anlamında önemli değişikliklerdir. Fransa'da il genel meclisi başkanı aynı zamanda yürütme organı ve ili temsil eder.

Fransa'da valilerin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimine ilişkin yetkileri hukuki ve mali denetimle sınırlıdır. 1982 yılında yapılan değişikliklerle üst düzeydeki (bölge yönetimi gibi) alt düzeydeki yerel yönetim birimine karışma yetkisi yoktur.

b-)Türkiye'de il genel meclisinde meclis üyeleri siyasi konularda tartışma yapamaz, karar alamaz, görüşme yapamaz. Bunun ihlali halinde meclis feshedilir. Bir siyasi partiye mensup olan meclis üyelerinin siyasi tartışma yapamamaları, kendi görüş ve programlarını ifade edememeleri büyük bir çelişkidir.

Fransa'da İl Genel Meclisinde, üyeler kamu yararı, genel yararlar üzerine talepleri gündeme getirerek kararlar alabilirler. Siyasi görüş beyan etmek, isteklerde bulunmak 1982 tarihinde yapılan yerel yönetim reformundan sonra mümkündür.

c-)Türkiye'de belediye başkanları çoğunluk esasına göre belde halkının katılımı ile seçilirken, Fransa'da belediye başkanları seçilmiş olan belediye meclis üyeleri arasından seçimle belirlenir. Belediye başkanları geçici olarak görevden alınabilir. Tedbir niteliğinde görevden almalar iki ayda bir incelenmektedir. Olağanüstü halin devam ettiği günümüzde görevden alınan belediye başkanlarının yerine kayım atanması istisnai bir durum olmakla beraber 100 civarında belediyeye kayım atanmıştır.

Ancak OHAL sebebiyle yapılan bu düzenlemeler, olağanüstü hal sona erikten sonra da bu hükümler yürürlükte kaldığı takdirde seçilmişlerin güvencesiz kalması sonucunu doğuracaktır. Türkiye'de son yapılan değişikliklerle belediye başkanlarının tamamen güvencesiz kaldığı ortadadır. Siyasi değerlendirmelerle belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin görevden alınması çok daha kolay hale gelmiştir.

Fransa'da belediye başkanları sistem içinde güçlü konumda olan siyasi aktörlerdir. Belediye başkanları ve meclis üyeleri senatoda da temsilci olma yetkileri

olduğundan güçlü bir konumdadır. Kaldı ki, Anayasa Mahkemesinin içtihat değişikliğine giderek, geçici olan olağanüstü KHK'lerin uygulanmasının ve etkilerinin olağanüstü hal bittikten sonra da devam etme imkânı veren kararı ile siyasi iktidara olağanüstü KHK içinde etkileri ve sonuçları sonra da devam eden veya konusu olağanüstü halle alakası olmayan düzenlemeler yapma imkânı vermiştir.

ç-)Türkiye il özel idare sisteminde meclisin içinden ve memurlardan oluşan ve başkanı vali olan bir il daimi encümeni gibi bir icra organı mevcuttur. Fransa 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, illerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri isimli yasa ile daimi encümen uygulamasına son vermiştir. Encümenin icrai ve idari görevleri belediye bünyesinde oluşturulan büro tarafından yerine getirilmektedir.

d-) Fransa'da yerleşim yerlerinin büyüklüğüne veya küçüklüğüne bakılmadan tüm yerel yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilmiştir.

Fransa'da 36763 tane belediye vardır. PLM'nin ayrı (büyükşehir) statüsü vardır. 100 tane il belediyesi ve 22 bölge yönetiminden oluşmaktadır. Türkiye'de 1580 sayılı Belediye Kanunun yürürlükte olduğu 2004 yılına kadar nüfusu 2000 ve üzeri olan yerleşim yerleri belediye statüsü kazanmaktaydı; ancak 5393 ve 5747 sayılı yasalarla belediye sayısı azaltılmıştır.

Nüfusu 5.000'nin altındaki yerleşim yerleri belediye olma vasfını kaybetmiştir. Ülkemizde anayasada bir yönetim birimi olarak kabul edilen köy yerleşim yerleri, Fransa yönetim yapısında bulunamamaktadır.

Fransa'da, ülkemizde olmayan yerel yönetim birimi de bölge yönetimleridir. 1970'lerin sonunda daha çok koordinasyon, danışma yönü ağır basan bir birim bölge yönetimleri, Fransa'da 1982 yılında yapılan reformlarla fonksiyonel yerel birimi olarak kabul edilmiştir.

Türkiye'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunda 6306 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle nüfusu 750.000 kişiyi bulan yerleşim yerleri büyükşehir (bütün) şehir statüsü kazanmıştır.

Bu düzenleme ile büyükşehir sayısı 30'a çıkmıştır. 5216 sayılı Yasa 2004 tarihinde kabul edildiğinde sadece İstanbul ve Kocaeli il sınırları büyükşehir sınırı kabul edilmişken 12.11.2012 tarihli 6306 sayılı değişiklikle 30 ilin sınırı büyükşehir sınırı kabul edilmiş ve il özel idareleri lağvedilmiştir.

Türkiye’de büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyelerinin yoğun idari vesayet yetkileri bulunmaktadır.

Bu yetkiler büyükşehir ve ilçe belediyesinin farklı siyasi partilere mensup olması durumunda daha farklı yoğunlukta kullanılmaktadır. Türkiye’de yerelde de katı bir merkezileşme eğilimi görülmektedir. Fransa’da farklı tüzel kişiliği bulunan ilçe, il belediyesi ve komunun hak ve özgürlükleri önemli ölçüde güvence altına alınmıştır. Fransa’da farklı statüde bulunan belediyelerin birbiri üzerinde vesayet yetkisi yoktur.

e-)Fransa’da belediye seçimleri altı yılda bir yapılırken; Türkiye’de yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapılır. Türkiye’de belediye başkanı ve meclis seçimi aynı anda yapılır.

Mecliste temsil siyasi partilerin veya bağımsız adayların aldığı oya göre belirlenir. Fransa’da iki turlu ve çoğunluk sistemine göre seçim yapılır. Yerleşim yerlerinin nüfus olarak büyüklüğüne bağlı olarak farklı şekilde, nüfusun 3.500’in üzerinde olması ve altında olmasına göre farklı sistem uygulanmaktadır.

f-)Fransa’da belediyelerin daha geniş yetkilere sahip olduğu ifade edilebilir. Fransa’da belediye başkanları bir yönüyle merkezi yönetimin memuru olarak değerlendirilmekte ve görevler verilmektedir.

Nüfus hizmetleri, askerlik işlemleri, evlenme ve boşanmalara ilişkin istatistikleri tutmak ve kollukla ilgili yetkileri bulunmaktadır. Türkiye’de belediyelerin bu yetkileri yoktur. Belediyelerin trafik kolluğu yetkileri dışında adli kolluk yetkileri yoktur. Fransa belediyelerin basit ihtilafları çözen birimleri de bulunmaktadır.

Fransa’da yerel yönetimlerin yetki ve görevlerine ister merkezi yönetim isterse bölge yönetimi veya vali tarafından yapılan müdahalelere karşı yoluna başvurma yetkisi önemli bir güvencedir. Böylelikle yerel yönetimin haklarını koruma konusunda yargıya başvurabileceği yukarıda da ifade edilmişti.

g-)Türkiye’de yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında “birlik kurmaları” Anayasa’nın 127. maddesine göre Bakanlar Kurulu iznine tabidir. Fransa’da ise serbestçe işbirliği yapma özendirilmiştir. (Kayıkçı:2003, 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı, ÇYYD)

h-)Fransa’da belediye başkanları bu görevin dışında milletvekilliği ve il genel meclis üyeliği de yapabilmektedir. Yerel yöneticiler güçlü bir Senatoda temsil edilmektedir. Bu temsil yerel yönetimlere sistem için ciddi bir güç katmaktadır. Türkiye belediye başkanı veya meclis üyesi seçilen bir kişi başka bir organa seçilmesi mevzuat imkân vermemektedir.

ı-) Fransa’da yerel yönetimlere devredilen yetkiler bağlamında değerlendirme yapıldığında Fransız yerel yönetim birimlerine devredilen yetkilerin, Türkiye’de yerel yönetimlere devredilen yetki ve sorumluluklarla karşılaştırıldığında genel Fransız yerel yönetim birimlerine özellikle belediyelere devredilen yetkilerin çok geniş olduğunu belirtebiliriz.

5393 sayılı Belediye Kanunu, “mahalli ve müşterek ihtiyaç olmak kaydıyla” 14.Maddede sorumlulukların arttığını görmekteyiz; ancak aynı oranda mali imkânlarının arttığını söyleyemeyiz. Fransa’da yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları destek ve kendi öz kaynaklarıyla gelir sağlama olanaklarının Türkiye’deki yerel yönetimlere göre çok fazladır.

1929 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 yılına kadar yürürlükte kalmışsa da son yıllarda Belediye Kanunu’nda onlarca değişiklik yapılmıştır. Kanun yapma tekniği açısından bakıldığında Fransa’da 1982 yılına kadar değişiklik yapılmamıştır. 1982’den sonra yapılan değişiklikler ilkeleri ortaya koymuş; kazuistik bir yöntemle hazırlanmamıştır.

k-)1982 tarihli reform niteliğindeki yasal düzenlemeler ve 2003 tarihli Fransa Anayasa değişiklikleri ile yerel yönetimlerin merkez karşısında idari, siyasi ve mali açıdan çok güçlendiklerini görmekteyiz. İdari vesayet ilişkisi devam etse de bu ilişki çok esnek bir nitelik kazanmıştır.

Yerel yönetimlere yapılan bütçe transferi oranları artmış; bölgesel eşitliğin giderilmesi noktasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Fransa’da yerel yönetimlerin mali kaynak yaratma konusunda karar almak için Türkiye yerel yönetimlere göre daha geniş yetkilere sahip oldukları görülmektedir. Fransa’da yerel yönetimlere tanın yetki ve sorumluluklarla uyumlu gelir kaynaklarına sahip oldukları söylenebilir.

l-)1992 yılında yapılan yasal değişikliklerle yerel yönetimlere, aldığı kararlarla ilgili seçmenin iradesine başvurma imkânı tanındığı görülmektedir. Referandum niteliğinde yapılan seçmene danışma yerel yönetim için zorunlu

değildir. Türkiye’de seçmene başvurma, eğilimini sorma veya referandum şeklinde bu yöntem yoktur.

Ancak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseylerinin kurulmasını ve kent konseyinde alınan kararların belediye meclisinde okunmasına imkân tanınarak kent birleşenlerinin genel eğilimi konusunda belediye meclisine bilgi sunma imkânı tanınmıştır. Fransa’da 2003 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle yerel yönetimlerin organlarının referandum yapma kararı alması halinde seçmenlerinin iradesinin belirleyici ve bağlayıcı hale geldiği görülmektedir.

Fransa’da vatandaşlara dilekçe hakkı verilerek meclise doğrudan soru sorma hakkı tanınmıştır.

m-)Fransa’da belediyelerin halka yönelik yardım ve destek programlarının daha kurumsallaştığını belirtebiliriz. Turizm bölgeleri ve mevsimlik nüfusu artışı olan yerel yönetimler ayrıca desteklenmektedir.

n-)Yerel yönetimlerde çalışan personelin statüleri bakımından farklılıklar olduğu görmekteyiz. Fransa’da personelin statüsünün yeknesak olmasına karşın Türkiye’de yerel yönetimlerde çalışan personelin farklı statülerde olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de memur, işçi (geçici, mevsimlik vs), sözleşmeli gibi farklı statülerde çalışan olmakla birlikte, Fransa’da örgütlenmiş kamu personeli yerel yöneticilerin etkisinden kurtulmak için merkezi personelin statüsünde kalmayı tercih etmiştir. Fransa’nın personel yapısı olarak merkezi olma özelliğini koruduğunu görmekteyiz.

## **5.2. Türkiye Yerel Yönetim Mevzuat Çalışmaları ve Yenilikler**

Türkiye’de uzun zamandır yerel yönetimlerde reformlar yapmak üzere çalışmalar yapılmakta idi. Daha TODAİE tarafından yerel yönetimler ile ilgili KAYA raporun içeriği hakkında bilgi verildiğinden, bu bölümde bu rapora değinilmeyecektir. Bu çalışmaları sadece kamu kurumları veya yöneticileri değil; üniversiteler, akademisyenler, STK’lar da katılmakta idi. TESEV, TÜSİAD gibi dernek ve vakıfların çalışmaları ufuk açıcı olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği’nin demokratikleşme, insan hakları, hukuk devleti, yerelleşme ve etkin kamu yönetimi için değişik tarihlerde

bilim adamlarına raporlar hazırlattığı, çalıştaylar yaptığı kamuoyunca da bilinmektedir.

Eylül 1995'te yapılan toplantılardaki sunum ve görüşler kitap haline getirilmiştir. Bu çalışmalarda yerel yönetimlerin etkili hizmet sunması için yapılması gereken yapısal reformlar öneri olarak sunulmuştur.

O tarihte İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olan şimdiki Cumhurbaşkanımız da toplantılara katılarak, yerel yönetimlerle ilgili görüşlerini açıklamıştır. Mevcut yönetim organları ile yönetimin sürdürülemediği, yönetimin teşkilatlanmasının toplumun dinamik yapısı karşısında çözüm üretmediği, 1990'lardan başlayan yönetsel ve toplumsal krizlerin yeni yapılanmayla mümkün olacağı ifade edilmiştir.

Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri bağlamında, "güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu, yerel toplumlar, temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma, bunları uygulayabilmek için (vergi koymak dâhil) kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri vererek, kendi kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlanmalıdır" önerisi getirilmiştir.

Yerel yönetimlere kendi alanları içinde yerel nitelikteki tüm hizmetleri özgürce yürütme yetkisi ve sorumluluğu verilmelidir. Üstlendikleri hizmetler için yerel yönetimler iç örgütlerini özgürce kurabilmelidir. Yerel yönetimler, yerel hizmetler ilke olarak kendi yaratacakları gelir kaynaklarla (vergi koymak dâhil) finanse etmelidir. Yerel yönetimler üzerinde etkin halk denetimi gerçekleştirilmelidir.

Bu amaçla halkın etkin katılımı sağlanarak yönetimde hesap verilebilirlik ve saydamlık gerçekleştirilmelidir. Yerel yönetimlerin etkili/verimli hizmet üretebilmeleri için merkez yönetimi yerel yönetimlere yardım ve destek sunmalıdır.

Yerel yönetimlerce uyulması gereken hedef, ilke ve standartlar hukuk kuralı olarak belirlemeli, yerel yönetimler üzerinde etkili bir hukuka uygunluk denetimi yapılmalıdır" şeklinde önerilerini sürdürmüştür. Bu eserde "eğitimin yerel yönetimlere devri konusunda" özel bir vurgu yapılmıştır.

TÜSİAD'ın 10 Ekim 1997 tarihinde yerel yönetimlerle ilgili yaptığı panelde konuşmacılardan biri de dönemin İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'dır.

Sayın Cumhurbaşkanımızın o tarihte belediye başkanı olarak görüşleri yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlendirilmesi yönündedir. Konuşmasında o tarihte hazırlanmakta olan yerel yönetimler ilgili yasa çalışmasıyla ilgili görüş ve önerilerinin alınmamasını eleştirmektedir.

Konuşmasının devamında da “... Bir defa demokrasinin yegâne uygulama alanı yerel yönetimlerdir. Gerek katılımcılık gerekse çoğulculuk ve gerekse halkın denetimi açısından. Şimdi burada biz merkezi yönetimden aslında □ çok şeyler istemiyoruz. Efendim merkezi yönetim size %5 veriyor. Hayır, merkezi yönetim bana %5 vermiyor. Merkezi yönetim geliyor benim şehrimden para topluyor, benim şehrimden aldığı paranın %5’ini bana geri iade ediyor. Ben olaya böyle yaklaşıyorum. Bana şehrimde vergilendirme yetkisi verilmiş mi bugüne kadar? Benim şu anda 199 kişilik parlamentom var, burada ben kalkıp da bir şehir vergisi kararı alamıyorum. Kim veriyor bu kararı? Ankara alıyor. Canı isterse alıyor, istemezse almıyor. Ve ben ondan sonra bu ay acaba Ankara’da siyasiler ne karar verecek diye bekliyorum...” şeklindeki haklı eleştirilerini ifade etmişlerdir.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı’nın 2009 yılında hazırladığı çalışmanın, “Türkiye’deki karar vericilerin ve uygulamacıların yerel yönetimler alanında Avrupa’da yaşanan gelişmeleri kolayca izleyebilmeleri amacıyla hazırlandığı” açıklanmıştır. (TESEV:2009)

Ülke incelemeleri yapılırken özellikle Fransa’nın merkezi ve yerel yönetim yapısı bizim için irdelenmesi gerekmektedir. Bu kitapta, yerel yönetimlerin kendini gelişen iç ve dış dinamikler karşısında yeniden tasarlanmanın zorunlu olduğu göç, kentleşme, sosyal ekonomik gelişmeler, demokrasi talepleri, halkın bilinçlenmesiyle yönetime katılım yönündeki taleplerinin artması, bölgeler arasındaki dengesizlikler yönetimde reformu zorunlu kıldığı açıklanmıştır.

Fransa’da gerçekleştirilen yerel yönetim reformunu sadece dış dinamiklerle açıklamak, Fransa’nın demokratik kültüre ve birikimine, insan haklarına, insanlığa kattığı değerleri yeterince önemsememek olur. Tabi Fransa da yukarı da açıklanan Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimler alanındaki çalışmalarından ciddi anlamda etkilenmiştir. Ne kadar merkezi gelenekleri olan bir devlet olsanız da dünyadaki değişimden, reformlardan kendinizi alıkoymanız mümkün değildir.



Üniter devletlerin kendi içine kapanarak değişimden kendilerini soyutlamaları küreselleşme ve iletişim çağında mümkün değildir. Dünyanın çok küçüldüğü insanların, emtianın ve sermayenin serbest dolaşımının gerçekleştiği bir süreçte, fikirler de sınırları aşarak tüm insanlığı etkilemektedir. Artık öyle bir dünyada yaşıyoruz ki, ülke içinde yaşanan bir vaka veya ihlalden dolayı kendinizi uluslararası STK'ların denetiminden azade görmeniz mümkün değildir. Ulusal devletlerin sorgulandığı böyle bir süreçte hiçbir sorununuz sadece iç meseleniz değildir.

Ülkelerin özgün şartları demokrasiyi rafa kaldırmanıza, hukukun üstünlüğü, insan haklarını çiğnemenize gerekçe yapılamaz. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi ulus üstü yapıların kabul ettiği anlaşma, sözleşme, şart gibi metinler evrensel değerler esas alarak kabul edilmiştir. Avrupa Konseyinin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart hem Avrupa Birliği hem de Birleşmiş Milletler için ilham kaynağı oluşturabilecek temel ve evrensel değer olarak kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliği, halka yakınlık, yönetim gibi değerler tüm dünya devletlerinin üzerinde mutabık kaldığı temel fikirlerdir. İyi yönetilmek, yönetime katılmak, kamu kaynaklarının doğru kullanılıp kullanılmadığı takip etmek de temel bir insan hakkıdır.

Hiçbir devlet “insan hakları benim iç meselemdir, istediğimi yaparım” lüksüne sahip değildir. Bu hızlı ve evrensel değerler manzumesi kentleri de küreleştirmektedir. Çevre sorunları, havanın, denizin ve toprağın kirlenmesi, yerleşim politikaları gibi konular Birleşmiş Milletler gibi birçok ulus üstü yapının gündemindedir ve tüm ülkeleri ilgilendiren müşterek sorunlardır.

Bütün bu çalışmalar Türkiye'nin 2000'lerden sonra yerel yönetimlerde yapılan değişiklikler için hem kamuoyu oluşturmuş hem de karar vericilere ufuk katmıştır. Bu çalışmalar ifade edilenlerle sınırlı değildir. Bunun yanında kalkınma planlarında da yerel yönetim reformu ile ilgili kararlar alınmış; görüşler ortaya konmuştur.

Aşağıda yapılan tüm yasal düzenlemelerin irdelendiğinde iddiası bulunmamaktadır. Ancak temel bazı Kanunların içerdiği değişiklikler vurgulanmıştır. Kanun yapma tekniğine uymayan “torba kanunlarla” da yerel

yönetimlere ilişkin değişiklik ve düzenlemeler yapıldığını, son yıllarda çok yaygınlaştığını da belirtmek gerekir.

### **5.2.1. Kamu Yönetiminin Temel Kanunu**

1980'den dünyadaki değişim, ülkemizin 24 Ocak 1980 kararları ile dünya ekonomileriyle entegre olma yoluna girmesi, dünyada kamu yönetimi anlayışında değişim, doğu blokunun siyasi varlığının sona ermesi gibi sebepler yeni kamu yönetimi anlayışının ülkemizde uygulanması noktasında ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Tasarıyı hazırlayan hükümetin yasanın genel gerekçesi özcesi şöyle açıkladığı görülmektedir:

Esasen ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. 1930'lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmalar, 1950'li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası "Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, 1988 yılında VI. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile belli bir olgunluğa ulaşmıştır. Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Plan kapsamında da yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır.

Kamunun rolünün yeniden tanımlanması ihtiyacını doğuran bu değişimler, özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden "doğal tekel" olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezî yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hâkim hale gelmektedir.

ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke küreselleşme ve bilgi toplumu şartları tarafından ana çerçevesi çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü bir rol oynamıştır. Eski Doğu Bloku ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelere birçoğu da bu sürece katılmış ve yönetim yapılarında köklü reformlar yapma yönünde adımlar atmışlardır.

Bu tasarıda gerekçe ve kanun tasarının içeriği incelendiğinde genel olarak kamu yönetimi özelde de yerel yönetim alanında yapılan çalışmaların akademik

tartışmaları ve Türkiye'nin tarafı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerle ilgili hedeflenen yerel yönetim ilkelerinden, yerellikten, halka en yakın yerel yönetim biriminin yetkilendirilmesi, halkın etkin katılımı, yönetişim, sürdürülebilirlik, sivilleşme, özerklik, süratli, etkili, verimli, insan haklarına saygılı, insan odaklı, şeffaflık, hesap verilebilirlik vs gibi ilkelerin kamu yönetimine egemen kılınmak istendiği görülmektedir. Tasarı bu şekilliyle kamu yönetimi anlayışında bir reform niteliğindedir.

Cumhurbaşkanı tarafından meclise tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında benimsenen anlayış merkezi yönetimin yetkilerini belirleyerek sınırlamak, bunun dışında kalan tüm yetkileri yerel yönetimlere devretmek düşüncesine dayanmaktaydı. Söz konusu kanun tasarısı aynı zamanda taşra teşkilatına sahip bakanlıkların sayısı azaltarak “devleti küçültme” olarak adlandırılan bir strateji de izliyordu. (Yeşeren ve Arıkan: 289)

Aslında Kamu Yönetimi Temel Kanunun tasarısı ve yapılmak istenen değişiklikleri Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdare Kanundan ayrı düşünmek doğru değildir. Bunlar birbirilerini tamamlayan düzenlemelerdir. Bu Kanun tasarısı TBMM'nde 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiş; ancak dönemin Cumhurbaşkanı tekrar görüşülmek üzere iade etmiştir.

Anayasanın 127. Maddesinde, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Hükmünde değişiklik yapmadan yapılacak yasal değişikliğin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ihtimali güçlüdür.

Kamu yönetim anlayışında çok ciddi reformlar içeren tasarı yürürlük kazanamamıştır. Ancak Anayasanın 127. Maddesindeki katı vesayet yetkisi içeren hükümdeki değişiklikler yapılmış olsaydı; Türkiye'nin çok ileri kamu yönetim reformu gerçekleştirme şansı bulabilecekti.

Ancak daha sonra yapılan yasal değişikliklerle bu düzenlemedeki kimi yetkilerin yerel yönetimlere verildiğini görmekteyiz. Ancak Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı çok sistemli, bütüncül ve yerelliği güçlendiren, en başta Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki hükümlerle uyumlu düzenlemeler içerdiği görülmektedir.

### **5.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu**

2002 yılı Kasım ayında seçimleri kazanan Ak Parti esaslı bir yerel yönetim reformu iradesini ortaya koymak istediğini söyleyebilir. Kamu Yönetimi alanında yapılmak istenen değişikliklerle katılımcı, şeffaf ve hesap verebilen merkezi ve yerel yönetim kurulmak istenmiştir.

Aşağıda açıklayacağımız Yasalarla da önemli ölçüde başarılı olmuştur. Yerel yönetimlerde güçlü başkana karşı meclisin denetimini çeşitlendiren mekanizma sayısının artırılması, kent konseylerinin kurulması ve başkanın meclis kararlarını geri gönderme yetkisinin kaldırılması misal babında söylenebilir.

Ancak 2011 yılında aşağıda açıklan Kanun Hükmünde Kararnemelerle Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı gibi bakanlıkları teşkilat yapısını, yetki ve görevlerini değiştiren düzenlemelerle yerele ait birçok yetkinin merkezi verilmesi yönünde güçlü bir iradenin kendini göstermeye başladığını görmekteyiz.

1929 tarihli Belediye Yasasının yürürlükten kaldırılması ile 03.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Önceki yasaya göre, belediyelerin yerel yetki ve sorumlulukların arttığını görmekteyiz. “Mahalli ve müşterek olmak kaydıyla” karar alma ve uygulama fonksiyonları açısından güçlendirilmiştir. Belde sakinlerinin yaşadığı kentle olan bağı güçlendirmeyi, sakinlerin karar süreçlerine katılmaları öngören birçok hüküm vardır. “Belediyenin karar ver hizmetlerine katılabilme” yerel demokrasi, yerellik, halka en yakın yönetimlerin karar süreçlerini izleyebilme, bilgi edinebilme, hesap sorma vs. yerel demokrasi açısından önemli hükümlerdendir.

Bu süreçleri destekleyen başka mekanizmalar da vardır. Kent Konseylerinin kurulma Birleşmiş Milletlerin Gündem 21, Rio Zirvesi kararları, yönetim ilkeleriyle son derece uyumlu olduğunu ifade edebiliriz. Bireyin bir süje olarak yerel yönetimin bir unsuru olarak değerlendirilmesi demokratik değerleri ileriye taşıyan bir hükümdür.

Belediye Meclisinin, tatil ayı dışında, her ayın ilk pazartesi günü toplanması, meclis üyelerinin yazılı ve sözlü soru sorması, faaliyet raporunun denetlenmesi, meclis içinde denetim komisyonun kurularak belediyenin mali ve idari denetim yapabilmesi, meclisin norm kadroların ihdas, iptal ve değiştirilmesi yetkileri,

kesinleşen kararların mahallin en büyük amirine sadece gönderilmesi, kararın yürürlüğe girmesi için sadece göndermeyi gerekli kılması idari vesayet yetkisinin bu konuda kaldırıldığını göstermektedir.

Yasada yerel demokrasi, yerel yönetimlerin özerkliği anlamında olumlu düzenlemelerin yanında, “Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa” veya “belediye ait işlerin aksamaması” hükümlerine dayanarak belediye meclisinin feshine gitmek, belediye başkanlığının boşalması halinde belediye meclisinin toplanması için valinin gündem belirleyip toplantıya çağrı yapması, yurt dışındaki belediyelerle işbirliği için İç İşleri Bakanlığının iznini alma zorunluluğu ve 2016 yılının ikinci yarısından sonra yaygın olarak kullanılmaya başlanan ve kamuoyunda “belediyelere kayyım atanması” olarak bilinen yetkinin İç İşleri Bakanlığı tarafından yaygın olarak kullanılması katı idari vesayetin uygulandığını göstergesidir.

Özellikle olağanüstü hâl gerekçe gösterilerek, Kanun Hükmünde Kararnemelerle yapılan düzenlemeler; yerel yönetimlerle ilgili demokratik yerel yönetim değerleri ve yerel yönetimlerin özgürlük, haklarını tamamen ortadan kaldırmıştır.

Belediye Kanunda yapılan düzenlemelerde Kent Konseylerine ayrı bir sayfa açmak gerekir. Bu, yerel demokrasinin kurumsallaşması anlamında önemli bir gelişmedir. Halkın, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin, siyasi partilerin, muhtarları katılımıyla yönetimde etkililik ve verimlilik sağlanmak istenmiştir.

Kent Konseylerinde alınan kararların belediye meclisinde gündeme alınarak değerlendirilmesi, bu süjelerin görüş ve önerilerinin bu platformlarda gündeme gelmesi bile demokratik yerel yönetimler anlamında önemlidir. Şunu da ifade etmek gerekir, bu kurumların yasaya girmesi dünyadaki yönetim anlayışından ve uluslararası metinlerden etkilendiğimizi gösterir.

Kanunun 14. Maddesinde yer alan, “belediye kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” hükmü Anayasa Mahkemesi’nin 2005/95 Esas, 2007/5 sayılı karar ile iptal edilmiştir. (Anayasa Mahkemesi 2005/95 Esas, 2007/5 Karar)

Anayasa Mahkemesi aynı kararında belediyelerin okul öncesi eğitimi kurumları kurmasına olanak veren düzenlemeyi de iptal ederek, vesayetçi ve statükoyu koruma güdüsü ile hareket etmiştir. Başka demokratik ülkelerde belediyeler üniversite kurarken, Türkiye’de mahalli idarelerin kreş dahi açamamasının sebebini anlamak mümkün değildir. (Gözler, 2008:180)

Bu düzenlemeyi Anayasa Mahkemesine götüren Parti’nin Grup Başkanvekili, Partinin genel başkanı olduktan sonra 2011 genel seçimlerinde (Mayıs 2011) Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı’na konulan çekinceleri kaldıracaklarını beyan etmesi de dikkate değer bir durum olsa gerek. Zira 5393 sayılı Kanunun iptal edilmeden önceki hükmü, yerel yönetimleri daha çok yetki veren, yerel yönetimleri güçlendiren, özerklik amacına hizmet bir hüküm olduğunu ifade etmek gerekir. Anayasa Mahkemesine başvuru yapılırken “merkezi yönetimin yetkilerinin genel ve soyut, yerinden yönetim organında özel ve müşahhas” olması gerektiğini ileri sürmüştür.

### **5.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

Büyükşehir Belediyelerin merkezi yönetimle farklı ve ilçe belediyeleri farklı bir iki yönlü bir vesayet ilişkileri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetimle ilişkileri Anayasanın 127. Maddesinde, “idarenin bütünlüğü, kamu yararı, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların karşılanması” çerçevesinde olmaktadır.

Merkezin taşradaki temsilcisi konumunda vali ile ilişkiler 5302 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle idari vesayet yetkileri önemli ölçüde kaldırılmıştır. Ancak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde yoğun bir vesayet yetkisi olduğunu görüyoruz.

Bütçesinden tutun, verdiği yapı ruhsatına kadar denetim yetkileri bulunmaktadır. Bazen ilçe belediyesinin yerine geçerek işlem tesis etmesi, idare hukukundaki vesayet veya hiyerarşi ilişkileriyle açıklanamaz.

Her ne kadar aralarında hiyerarşi ilişkisi olmasa da, ilçe belediyesinin yerine geçerek işlem yapması, ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan ilçe belediyelerini varlığını hiçe saymaktır. Büyükşehir belediyelerinin imar ile yetkileri bunun açık kanıtıdır: “...Plan bütünlüğü ve disiplini açısından denetim doğru olsa da başka bir kamu tüzel kişinin yerine geçerek, onun adına işlem yapmak hukuk tekniğine aykırıdır.

Yine Kanun 14. Maddesi son fıkrasında bu mahiyette başka bir hüküm bulunmaktadır: “Büyükşehir kapsamındaki ilçe (...) Belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. (Ek cümle: 6/3/2008-5747/3 md.) Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır”.

Büyükşehir Belediye Meclisinin aldığı kararları belediye başkanı tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir. Ancak belli çoğunluk tarafından ısrar edildiğinde, belediye başkanı tarafından idari yargıya gitmekten başka bir yetkiye sahip değildir.

İlçe belediyesinden alınıp büyükşehir meclisine gelen kararların kabul edilmesi ve tekrar görüşme talebine rağmen büyükşehir belediye meclisinin kararında ısrar etmesi halinde, büyükşehir belediye başkanının yargı yoluna gitmek başka yol yoktur; vesayet yetkisi sınırlandırılmıştır. Mülki amirin büyükşehir belediye kararlarını onaylama yetkisi yoktur. Sadece yürürlük için kendisine bildirim zorunluluğu vardır.

Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları, eylem ve işlemleriyle büyükşehir belediye meclisinin feshine sebep verirlerse, belediye başkanlıklarının düşürülmesi Danıştay tarafından düşürülmesi kararı verilmesi, merkeziyetçi ve vesayetçi anlayışın bir başka göstergesidir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yerine geçerek, idari vesayet yetkisinin kullanılmasına bir başka örnek de 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de yer alan Bakanlığın çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planı yapmak veya parsel bazında plan tadilatı yapmak üzere yetkili kılınmış olmasıdır. Sadece tadilat yapmak değil; belediyelerin yerine geçerek ruhsat yetkisine de haizdir.

Bu örnekleri çoğaltabiliriz. 2004 yılından sonra yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde adımlar atılmışsa da 5747 sayılı Yasa ile başlayan süreç yeni bir aşamaya geçildiğini göstermektedir.

#### **5.2.4. 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu**

İl özel idareleri, il halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, organları seçimle oluşan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. İl özel idarelerin ilin, belediye sınırları dışında kalan alanlarda görevli ve yetkilidir.

6306 sayılı Kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunda yapılan değişiklikle 30 büyükşehir belediyesinin kurulduğu yerde il özel idaresinin tüzel kişiliği sona ermiştir. İl özel idarelerinin lağvedildiği büyükşehirlerde görev ve yetkileri ile malvarlığı, ekipmanları büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Diğer 51 ilde de il özel idaresi hukuki varlığını devam ettirmektedir.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere il özel idarelerinin özerkliği ile gelişmeler sağlanmıştır. Kararlarının onay sürecinde valinin yetkilerinin kaldırılmış olması bu yasada en önemli değişikliklerdendir. Aslında il özel idarelerinin faaliyet konuları ile belediyeleri yetki ve sorumlulukları önemli ölçüde örtüşmektedir.

Denetim komisyonun kurulmasına imkân verilmesi, meclisin önceki düzenlemeye göre denetim yetkileri arttırılmış ve daha sık toplanarak karar alma imkânları tanınmıştır. İl genel meclisi kendisine kanun tarafından işleri yapmazsa veya “siyasi kararlar” alırsa feshi süreci İç İşleri Bakanlığının bildirim ve Danıştay kararı ile feshedilir.

Fransa'dan farklı olarak vali icranın başıdır ve encümen başkanıdır. Valinin meclis başkanı olmaması itiraza uğramış; Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygun bulunmuştur.

#### **5.2.5. 5747 Sayılı Büyükşehir Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**

Yerel yönetimlerin etkili, verimli hizmet sunması, kaynakların en uygun kullanımı konusunda hangi büyüklükteki yerleşim yerlerinin esas alınması gerektiği, teşkilatlanmanın hangi yerel yönetim birimi esas alınarak yapılması halinde özerk yerel yönetimlerin kurulacağı tartışma konusudur.

Avrupa'da genel anlamda yerel yönetimlerin sayısının korunması, tasfiyelerinin zor olduğunu görmekteyiz. Bizim yönetim yapısını örnek olduğumuz Fransa'da köylerinde belediye statüsünde olduğunu bilmekteyiz. Ancak ülkemizde



3000'nin üzerindeki belediyeden 2/3'nin kapatılarak, sayısının son yıllarda sayının azaltılması yönünde güçlü eğilim olduğu görülmektedir.

Belediye sayısının azaltılması kalkınma planlarında ve bilimsel toplantılarda gündeme hep meşgul etmiştir. 5747 sayılı Yasa ile 800'üz üzerinde belediye kapatılmak istenirken, 12.11.2012 tarihli Yasa (Bütünşehir Yasası) ile büyükşehir sayısı 30'a çıkarılarak, büyükşehir sınırları içindeki tüm ilk kademe (belde) belediye başkanlığı kapatılmıştır.

5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile gerçekleşmiş ve temel bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise büyükşehirlerde temel kademe olarak ilçe belediyelerinin belirlenmesi ve buna bağlı olarak büyükşehirler bünyesinde yeni ilçe belediyelerinin kurulmasıdır.

Buna göre; yapılan yasal düzenlemelerle 242 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve büyükşehirlerde 43 yeni ilçe oluşturulmuştur. Ayrıca ilk kademe belediyelerinden 32'si yeni büyükşehir ilçe belediyesine, 8'i ise büyükşehir kapsamından çıkartılarak belde belediyesine ve biri de köye dönüştürülmüştür

Öte yandan 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile belediyelerin ölçeklerine yönelik iki temel düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise Türk yerel yönetim sisteminde en önemli problemlerden biri olan küçük belediye sorununu bir ölçüde gidermek üzere 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesidir.

Kaya Yerel Yönetim Raporunda, belde belediyelerin kapatılması yerine ilçe yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve ilçe yönetimlerle ilişki kurularak varlıklarının devam etmesinin daha rasyonel olacağı önerilmiştir. Tüzel kişiliği olan küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirme ya da tüzel kişiliğini kanunla sonlandırma yerine; büyükşehir ile ilçe yerel yönetimleri arasındaki ilişki gibi vesayet ilişkisi temelinde varlıklarını devam etmelerini önermiştir.

Yönetimin etkinliği ve rasyonelliği için bilimsel çalışmalarda ve makalelerde de konu işlenmiştir. Dr. Hasan Canpolat bu konuda şunu belirtmiştir: Kırsal yörelerde yönetim boşluğu vardır. Bunu gidermek üzere kırsal alanda yeniden

yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yapılanmada il özel idareleri güçlendirilmeli, ayrıca halk katılımına, demokratik denetime en optimal düzeyde yanıt verecek, yönetsel etkililik ve verimliliği sağlayacak alan ve nüfus boyutlarına sahip ilçelerde yerel yönetim nitelikli temel hizmet birimi oluşturulmalıdır. (Canpolat: 87,88)

Belediye sayısının azaltılmasının kamu yönetiminde kaynakların kullanımı, hizmete ulaşılabilirlik, hizmetlerin yetkin kadrolar eliyle yerine getirilmesi, yerel yönetimleri mahalli güç odaklarının tesirinden kurtarmak için yerel yönetim sayısının daha doğru olacağına karar veren yasa koyucu 5747 sayılı Büyükşehir Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu yapmıştır.

Bu Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından kısmen iptalinden sonra, büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki belde belediyelerin 6306 sayılı Kanun yapıp yürürlüğe konulana kadar varlığını sürdürmüştür.

Anayasa Mahkemesinin kanunun geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden;

1- Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar,

2- Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar,

3- Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar,

4- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan "2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden, 31.10.2008 günlü, E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı karar ile iptaline karar verilmiş ve yasanın uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir.

Bu karardan sonra Danıştay'a ve Yüksek Seçim Kurulu'na dava açan yüzlerce ilk kademe belediyesi 2009 yerel seçimlerin seçimlere girebilmiş ve tüzel kişiliklerini devam ettirmişler. Ancak 6306 sayılı Kanunla ilk kademe belediyeleri,

nüfusu 5.000'nin altındaki yerleri ve merkeze belli yakınlıkta olan yerleşim yerlerinin tüzel kişiliği sonlandırılarak belediye sayısı 1396'ya düşürülmüştür. Bu belediyelerin 30'u büyükşehir belediyesi, 51'i il belediyesi, 519 büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 396 adet de belde belediyesi varlığını sürdürmektedir.

Bütün şehir Yasası ile köylerin ve ilk kademe belediye başkanlıklarının tüzel kişiliği sona ermiş, il sınırları büyükşehir belediye sınırları kabul edilerek yerelde temsili azalttığından kendi temsilcileriyle sorunların çözmenin önüne de geçmiştir.

6306 sayılı Kanunu ile yerelde güçlü bir merkezîyetçilik kabul edilmiş; ilçe belediye başkanlıklarının adeta şube müdürlükleri olarak değerlendirilebileceğini de ifade edebiliriz. İl özel idarelerinin, belde belediyelerinin kapatılması ile seçilen temsilci sayısındaki azalma, yerel katılımı zayıflatmış ve yerelde demokrasinin daha da zayıflamasını ortam hazırlamıştır.

#### **5.2.6. Merkezileşme Eğilimi: 644-648 sayılı KHK'lar**

Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 yılında iktidara geldiğinde, demokrasinin gelişmesi konusunda büyük bir iddia ortaya koymuştu. 2004 ve 2005 yıllarında genelde kamu yönetimi özeldede yerel yönetimler konusunda da önemli değişiklikler yaptığını ifade ettik.

12 Eylül 2010 yılında yapılan referandum ile başlayan süreç 12.06.2011 tarihinde yapılan genel seçimlerden çıkarılan KHK'lerle merkezileşme eğilimi bariz bir şekilde kendini yapılan düzenlemelerle kendini göstermiştir. Birçok Bakanlığın teşkilat yapısında, KHK'lerle yetki ve görevlerinde yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerin yetkisinde olan yetkilerin merkezin yönetimin organları olan bakanlıklara verildiği görülmektedir. Çevre ve Şehir Bakanlığı'nın kurulması misal babında sunduğumuz bir örnektir.

Yine Kalkınma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı gibi bakanlıkların kurulması da siyasi iradenin gösterdiği merkezileşme eğiliminin müşahhas göstergeleridir. 648 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na imar yetkileri üstüne üstelik plan tadilatı yapma yetkisi verilmesi güncel olarak tartışılan bir sorunun sebebini oluşturmaktadır.

Aynı dönemde Brezilya'da yerel yönetimlerde olan imar yetkilerinin merkezdeki bakanlığa verilmesi, gelişmekte olan ülkelerdeki arazi rantının merkez

eliyle dağıtılmasına örnek oluşturmakta, Türkiye ile eş zamanlı yapılması da tesadüf değildir. Buradaki merkezileşme eğilimi kamu kaynaklarının eşit ve planlı dağıtımından ziyade siyasi iktidara yakın iş çevrelerine kaynak aktarımının yapıldığını görmekteyiz. Devam eden düzenlemelerle 6306 sayılı Kanun, 15.07.2016 tarihinden sonra çıkarılan KHK'ler ile belediyelere kayyım atanması ve bazı belediye başkanlarına görevden el çektirilmesi demokrasi ve hukukla izahı zor olgulardır.

### **5.2.7. Belediyelere Kayyım Atanması ve İstifa Eden Belediye Başkanlarının Hukuki Durumu ve Temsil Sorunu**

Kayyımlık müessesesi bir özel hukuk kurumudur; Türk Borçlar Kanununun 426 ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir. Türk Borçlar Kanunda düzenleniş şekli bakımından farklı sebepler kayyım atabilmektedir.

Kayyım mahkeme kararlarıyla atanmaktadır. Kayyım, fiil ehliyetine sahip bir kişinin talebi üzerine atanması halinde isteğe kayyımlık olarak ifade edilmektedir. Malların yönetimini sağlamak için veya yönetimi bir yere ait olmayan yerle için de bazen yönetim kayyımlığı atanır. Kayyım ister isteğe bağlı olsun isterse yönetimde boşluğu doldurmak için olsun her zaman mahkeme kararı ile gerçekleşir. Yönetimde boşluk ortaya çıkar, organlar yerine getirmese doğan boşluk özel hukuk tüzel kişilerine kayyım atanarak boşluk doldurulur.

15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi sonrası şirketlere veya belediyelere kayyım atanması bu hukuki sebepten esinlenilerek kayyım atanmaktadır. Özel hukukta kayyımın mahiyetini kısaca açıkladıktan sonra belediye başkanlığını düşmesi, meclisin feshi halinde yerel yönetimde ortaya çıkan boşluğu ne şekilde doldurulacağına 5393 sayılı Belediye Kanunda düzenlemeler yapılmıştır.

Belediye Kanununun 45. Maddesinde belediye başkanlık makamının herhangi bir sebeple (mahkûmiyet, kamu hizmetinden yasaklama, seçilmesine engel oluşturan bir ceza alma, ölüm vb) düşmesi halinde belediye meclisi toplanır kendi içinde, dönem sonuna kadar yetkili olacak bir belediye başkanı seçer. Olağan durumlarda bir belediye başkanının görevinden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak şekilde kendisi hakkında bir mahkûmiyet karar verilmesi halinde yerine meclis kararıyla belediye başkanı seçilmez; başvekili seçilir. Tutukluluk hali sona erdikten, yapılan incelemede göreve iadesi kararı verildikten sonra veya mahkûmiyeti bittikten sonra, kalan süreyi tamamlamak üzere görevine geri döner.

Ancak 15 Temmuz darbe girişiminden sonra, 15.08.2016 tarihli 674 sayılı KHK, 10.11.2016 tarihli 675 sayılı KHK'lerle bambaşka düzenlenme yapılmıştır. Darbe girişiminden bir ay sonra çıkarılan 15.08.2016 tarihli KHK ile birçok belediye başkanı terörle ilişkili olduğu gerekçesiyle görevden alınmıştır.

Normalde bir belediye başkanın seçilmesini engelleyen bir mahkûmiyeti olmadığı takdirde yerine belediye başkanı atanamıyor. Buradaki temel hukuki mesele, “terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları işlediğine” dair kanaat getirildikten sonra görevden alınmakta yerine İçişleri Bakanlığı veya vali tarafından kayyım atanmaktadır.

Mahkûmiyeti kararı verilmeden veya verilen mahkeme kararı kesinleşmeden Anayasanın 127. Maddesinde vesayet yetkisine dayanarak görevden temelli olarak alınmakta yerine kayyım belediye başkanı veya belediye meclis üyeleri görevden alınmışsa onların yerine de atama yapılmaktadır. Bir kişinin terör örgütü üyesi olduğu, yardım ettiğini idari makamlar belirlemektedir. Bütçesini idari makamlar yapar.

Kayyım atanan belediyelerde aylık olağan toplantılar yapılmaz; kayyım atanan başkanın çağrısı olursa toplanabilir. Kayyım atanan belediyelerde meclisin, encümenin ve komisyonların yetkilerini ve görevlerini encümendeki memur üyeler yerine getirir.

Suç işleyen belediye başkanı veya meclis üyesinin işlediği iddia edilen eylem nedeniyle hakkında ceza verilmeden, cezası kesinleşmeden görevden alınmaktadır. Tabi bunun birçok boyutu bulunmaktadır. Olayın hukuk devleti, hukuki güvenlik boyutu yanında yüksek oy oranıyla seçilen belediye başkanın veya meclis üyelerinin cezası kesinleşmeden, idari bir işlemle mahkûm edilmektedir.

Görevden temelli olarak alındığında demokratik meşruiyet açısından irdelendiğinde, belediye başkanı suç işlemişse bile, demokratik iradesini bu yönde kullanan halkın iradesi hiçe sayılmaktadır. Bu durum ortaya çıktığında belediye meclisinin içinden bir belediye başkanı veya vekilinin belirlenmesi, tüm meclis üyeler de suç işlemişse bir erken mahalli seçim yapılarak doğan boşluğun doldurulması demokratik meşruiyet açısından daha doğru olduğu söylenebilir.

Türkiye'nin kurucu üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin hazırlamış Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerin özgürlük ve hakları ile ilgili ilkelerin hiçe sayıldığı görülmektedir.

Hukuk devletinde herkes gibi belediye başkanın, meclis üyelerinin de “suç işleme bir özgürlüğü” olamaz. Belediyenin iş makineleri, menkulleri kamu hizmeti dışında bir amaçla kullanılamaz. Kullanıldığı takdirde bunun cezai, hukuki yaptırımı ne ise o belediye başkanına uygulanmalıdır. Hiç kimse suç işleyen bir belediye başkanı veya meclis üyesini suç teşkil eden eyleminin meşru olduğunu ileri süremez. Egemen ve üniter bir devlette tek bir hukukun uygulanması gerekir.

Hukuk devletinin ilk şartlarında biri de devletin öncelikle koyduğu hukuka kendisinin uyması gerekir. Devlet ile yasadışı bir yapıyı birbirinden ayıran ölçüt budur. Devlet en zor şartlar altında bile hukuka bağlı kalır, temel insan haklarını görmezlikten gelemmez. Bir belediye başkanı terör örgütü üyesi olsa da, bunun bağımsız mahkemeler tarafından yargılama sonunda tespit edilmesi gerekir.

Kuvvetler ayrılığının geçerli olan bir hukuk devletinde yargılama yetkisinin bağımsız mahkemeler eliyle kullanılması gerekir. İç İşleri Bakanlığına veya valiye bir belediye başkanı veya meclis üyesinin “terör örgütü üyesi veya yardım ve yataklık eden” kişi olup olmadığı konusunda yetki verdiğiniz takdirde, artık hukuk devletinden bahsetmek çok iyimser bir yaklaşım olur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki yerel yönetimlerin hakları, özgürlükleri tamamen rafa kaldırılmış olmaktadır. Normal şartlar altında suç işleyen bir belediye başkanı suç işlediğinde görevden uzaklaştırılması delillerin karartılmasını engellemek açısından doğru yöntemdir. Suç işleyen bir kamu görevlisinin soruşturmanın selameti ve delillerin serbestçe toplaması amacıyla tedbir amaçlı görevden uzaklaştırılması gerektiği gibi. Görevden uzaklaştırılmış olsa bile, yasa gereği iki ayda bir göreve iadesinin şartlarının bulunup bulunmadığı tetkik edilir. Görevden uzaklaştırmada kamu yararı yoksa görevine iade edilir.

Meri mevzuatta merkezi yönetimin müdahalesini gerektiren bir durum da, belediye başkanın görevini saklaması, hizmetlerde aksama meydana gelmesi, halkın huzur, sağlık ve esenliğinin etkilenmesi durumunda İç İşleri Bakanlığı Sulh Hukuk Mahkemesi'nden durumu tespiti amacıyla başvurur.

Tespit edilen aksamanın giderilmesi İç İşleri Bakanlığı tarafından belediye başkanından istenir. Verilen süre içinde hizmetteki aksama giderilmezse, validen hizmetlerin ifası için belediye imkânlarıyla olmadığı takdirde hazine yardımlarından kesilmek üzere başka kurumlarının olanaklarından yararlanarak aksayan kamu hizmetleri yerine getirilir.

Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığıının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur.

Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılır” düzenlemesiyle de idari vesayetın başka bir şekli görülmektedir.

Bu düzenlemelerle yerel yönetimlerin sadece hukuki yönden denetime tabi olması, yerindelik denetimi yapılamaması ilkesi zedelenmiştir. Yerindeliğin de ötesinde yerel yönetimin yerine işlem yapma, seçmen iradesinin hiçe sayılması, yerel yönetimin merkezi yönetimin bir birimi gibi yönetme anlayışı hâkimdir.

Ceza hukuku tekniği açısından “bir kişi hakkında mahkeme kararı kesinleşmeyen kadar masum olduğu” kabul edilir. Bu hak Anayasada da “masumiyet karanesi” olarak düzenlenmiştir. Görevden alınan ve kayyım atanan belediye başkanlarının, meclis üyelerinin “terör örgütü üyesi oldukları, yardım ve yataklık yaptıkları” ve eylemlerinin aynı yoğunluk ve kusurda olması mümkün değildir. Ancak hemen hemen hepsine aynı yaptırımın uygulanması, kolektif bir karar olduğu intibasını uyandırmaktadır.

Anayasa Mahkemesi’nin daha önceki değişik tarihlerde verdiği kararlarından, “olağanüstü halin geçici bir tedbir olduğu, olağanüstü yönetim şartlarında çıkarılan KHK’lerin etkilerinin olağanüstü dönemle sınırlı olması” gerektiğine karar vererek etkileri sonraya sirayet eden KHK’leri iptal etmiştir.

Ancak 15 Temmuz darbe girişiminden sonra çıkarılan KHK’leri etkilerinin olağanüstü dönem sonrasına etkileri nedeniyle Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru, “olağanüstü KHK’leri anayasaya aykırılığı ileri sürülemeyeceği” iddiasıyla

dava açılmayacağı gerekçesiyle reddetmiştir. Böylelikle olağanüstü hal sona erse bile, görevden almalar, kayyım atmalar sonuçlarını devam ettirecektir.

Bu düzenlemeleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından değerlendirildiğimizde, yerel yönetimleri siyasi, idari ve mali özerkliği hiçe sayılmaktadır. Darbe girişiminin kaynağı başka bir odak olmasına rağmen, Doğu ve Güneydoğuda bir partinin 100'ü gecik belediyesine uygulanması da olayın siyasi yönün ağır bastığını göstermektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde,

“...Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak, Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyit ederek...” şartı kabul ederler.

Aslında Şartın özü bu önsözde özetlenmiştir. Bu nedenle belediyelere kayyım atanmasının Şartın hükümleri açısından irdelemeye gerek olmadığı ortadadır. Bu işlemlerin dayanakları olan KHK'lar hazırlanırken ve “görevden alma işlemleri yapılırken ve kayyımlar atanırken” ne Şartın ne de Türkiye'nin dâhil olmak istediği Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile düzenlemelerinin düşünülmediği görülmektedir.



Türkiye Şartın bazı hükümlerine fıkra çekince koyduğu bilinmektedir. Türkiye Şartın 7. Maddesi 3. Fıkrasına koyduğu çekince Türkiye'nin bu düzenlemeleri yapmasının gerekçesi olabilir: “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir” düzenlemesine rağmen Şartın temel felsefesini, ilkelerini hiçe saydığı söylesek yanlış olmaz. Zaten Türkiye'nin Avrupa Konseyi tarafından “izlemeye alınmasının” sebebi de yerel yönetimlerde görevden almalarla ilgili olduğu açıklanmıştır.

## SONUÇ

Türkiye, Osmanlı İmparatorluğunu devamı ve onun mirası üzerine kurulmuştur. Her ne kadar Osmanlının devamı olmadığımız şeklinde yaklaşımlar olsa da bu doğru bir yaklaşım değildir.

Türkiye’de demokratikleşme, özgürleşme ve batılılaşma tarihi genel olarak 1839 tarihli Tanzimat Fermanıyla başlatılır. Türkiye’nin demokrasi tarihine baktığımızda genelde yukarıdan aşağı doğru bir yapılanma olduğu, demokrasinin dinamiklerin etkisiyle değil, daha çok askeri ve sivil bürokrasinin onay verdiği sınırlar içinde, kontrollü bir demokrasiye izin verildiği görülür.

Demokrasinin kendi mecrasında aşağıdan yukarıya doğru gelişmesine genellikle hoşgörüyü bakılmamış; zayıf olan dinamikler de etkisiz hale getirilmiştir. Türkiye kendi sorunlarını demokrasi içinde çözemediğinden hep “tehdit, tehlikeler ve korkular ” üzerinden sistemi kurgulamak durumunda kalmıştır. Bu tehdit algılaması Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde de günümüzde de olmuştur. Türkiye genelde demokrasi özelde de yerel demokrasinin kurumsallaşamamasının en temel sebebi bu tehdit algısıdır.

Demokrasinin sadece seçimden ibaret olmadığı, farklılıkların zenginlik olarak kabul edildiği çoğulcu anlayışın iç dinamiklerle şekillendiği özgüveni ortaya koymamıştır. Bu yönetim konsepti tehdit olarak algılanan sorunları çözmediği gibi çözümsüzlüğün potansiyel sorun alanları Türkiye’nin enerjisini içe dönük tüketmeye sebep olduğu ortadadır. Kısır döngüye dönüşen bu tekrarlardan kurtulamadığımız takdirde de kendi bölgemizde ve dünyada söz sahibi olma şansını kaybederiz.

Dünyada demokrasisi kurumsallaşmış ve ekonomik olarak güçlü devletlere baktığımızda içe dönük sorunlarını çözdüklerini görmekteyiz. Dünyada ekonomik olarak güçlü ilk on ülke arasında girmek istiyorsak, demokrasiyi, hoşgörüyü, çoğulculuğu, insan haklarını, hukuk devletini, şeffaflığı, empati yapmayı hâkim kılmak durumundayız.

Süratli, etkili, verimli, ekonomik ve nitelikli kamu yönetimi için öncelikle Türkiye’de demokrasisi ve hukuk devletinin özümsemiş olması gerekir. Hukuk devletinin kabul edilmediği bir sistemde hiç kimse kendi güven içinde hissedemez.

Türkiye ikinci dünya savaşından sonra çok partili, çoğulcu demokrasiye geçiş yönünde çabaları askeri müdahalelerle kesintiye uğramıştır. Askeri müdahaleler ile daha otoriter devlet anlayışı egemen kılınmıştır. Merkezi yetkilerin yürütme lehine geliştiği bir sistemde yerel yönetimler üzerinde katı bir vesayet anlayışının egemen kılındığını görmekteyiz. Anayasanın 123, 126 ve 127. Maddeleri bu merkeziyetçi anlayışı yansıtmaktadır.

Türkiye’nin Osmanlı döneminden başlayarak yönetsel birçok kurumu Fransa’dan esinlenerek oluşturmuştur. Fransa üniter bir devlettir. Üniter devlet yapısı federal devlet yapısının karşıtı olarak kullanılmaktadır. Fransa üniter bir devlet olmasına rağmen aynı zamanda demokratik bir devlettir.

Türkiye’de, üniter olan bir devlet demokratik olmamış gibi bir genel yanlış bir kanaat bulunmaktadır. Devletin üniter olması egemenliğin merkezde olduğu, egemenliğin federal devletlerle paylaştırılmadığı anlamına gelmektedir. Merkezdeki yasama, yürütme ve yargı ülkenin her tarafından aynı şekilde uygulanır. Mesela meclisin çıkarmış olduğu kanunlar ülkenin yönetim biriminde, büyük veya küçük olması fark etmez, aynı şekilde uygulanır. Örnek aldığımız Fransa üniter ama demokratik bir devlettir.

İkinci dünya savaşından başlayan ve 1982’den sonra yaptığı radikal reformlar yerel yönetimleri merkezin vesayetinde önemli ölçüde kurtararak özerk hale getirmiş olan bir devlettir. Üniter bir devlette de yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali yönden özerk olabileceğini gösteren en iyi örnektir. Üniter devlet sistemin arkasına sığınarak demokratik değerleri kabul etmemek, rafa kaldırmak kabul edilemez. Fransa anayasası etnik, dini, mezhepsel farklılıkları kabul ediyor. Üniter devlet tek ulusun devleti olarak da değerlendirilemez.

Cumhuriyet projesi Anadolu’da yaşayan farklı etnik kökenden gelen insanlara, Osmanlı toprak kaybederek çekildiği yerlerden göç ederek Anadolu’ya gelen halklardan bir millet yaratmak istedi.

Bunda kısmen başarılı oldu; ancak toplumun önemli kısmı kendi alt kültürünü yaşama, kimliğini sürdürme konusunda irade ortaya koydu. Ulus devlet

monolitik bir yapı öngördüğünden, üniter devletten ayrılır. Bu nedenle üniter devletle demokrasi uyuşabilir; ancak tekçiliği esas alan bir devlet modelinin demokratik olduğu iddia etmek mümkün değildir.

Bu nedenle “devletin bölünmez bütünlüğü” ile “milletin tekliği ve bölünmezliği” kavramları yanlış kullanılmaktadır. Doğu ve Güneydoğuda ağırlıklı olarak Cumhuriyetin, “tek millet” anlayışına reaksiyon gösterdi. Türkiye bu anlamda üniter devlet ile ulus devleti aynı şeylermiş gibi değerlendirerek çoğulculuğu inkâr etmiştir.

Türkiye’nin genel anlamda demokrasiyi kurumsallaştıramamasının ve yerel yönetimlerin özerkliği konusunda gerekli reformları yapamamasının sebebi bu sosyolojik ve tarihsel gerçeklerden kaynaklanmaktadır. Türkiye, sosyolojik farklılıkları bir zenginlik olarak kabul ederek, bölünme endişesinden kurtulduğu sürece şiddetin ve terörün marjinal hale gelebileceğini değerlendirmelidir.

Fransa örneğini ele aldığımızda Korsika’da bölge valisi öldürüldüğünde hükümetin yaklaşımı, merkezin yetkilerin artırılması veya korunması yönünde olmadığını yakın tarih bize göstermektedir. Fransa’nın bu terör hadisesinden sonra yerel ve bölgesel yetkileri arttırdığı, terörü minimize ettiği görülmektedir. Bu ifade ettiğim husus bir tespittir; yoksa terörün bir hak arama yöntemi olarak meşru olarak görüldüğü sonucu çıkarılamaz.

Çoğulcu demokrasiyi benimsemiş bir hukuk devletinde şiddet ve terör hiçbir şekilde hak arama yöntemi olarak kabul edilemez; ancak tarih ve dünyadaki deneyimler bize daha çok yasakla, daha çok karşı şiddetle, inkârla veya sorunu görmemezlikten gelerek, erteleyerek sorunun çözülemeyeceğini göstermektedir. Hamaset ve milliyetçilikle iç politikada siyaseti konsolide edebiliriz; ancak sorunları daha ağırlaşmış olarak gelecek kuşaklara bıraktığımızı da unutmamalıyız.

Fransa üniter devlet yapısı içinde önemli reformlar yaparak, gerçekleri olduğu kabul ederek yerel yönetimleri güçlendirmekten vazgeçmemiştir.

Türkiye de bu özgüveni göstermelidir. Türkiye’nin bölünme korkusundan ancak daha çok demokrasi ile terörü tecrit edebilir, dış aktörlerin müdahalesini boşa çıkarabilir. Türkiye güçlü bir devlettir; kendine ayak bağı olarak demokratik sorunları çözdüğü takdirde bölgesinin ve dünyanın önemli bir aktörü olma potansiyelini taşımaktadır. Türkiye bu sıkıntılarında, endişelerinde dolayı yerel

yönetim reformunu yapamamaktadır. 2004 yılından sonra yaptığı kısmi iyileştirmeler, 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişiminden sonra tamamen kaldırılmış; yerel yönetimlerle ilgili önemli kazanımlarından geri adım atmıştır.

Fransa yaptığı reformlarla yerel yönetimlerin özgürlüklerini ve haklarını genişletirken; yerinde yönetimi uygulama konusunda önemli reformlar yaparken Türkiye bahsettiğim endişelerden dolayı yerinde saymaktadır.

Hatta önemli sayıda belediyeye kayım atanması ve halkın oylarıyla belirlenmiş belediye başkanların “görevden el çektilmesi” Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın temel fikirlerine aykırı uygulamalar olduğu görölmektedir. Son dönemde başta büyükşehir belediye başkanların istifa ettirilmesi ile Doğu ve Güneydoğuda belediyelere kayım atanmasıyla, Türkiye seçmenin %55-60 kadarının iadesi yok sayılmıştır.

Bu uygulamalar işin felsefinden ve yerel yönetimlerin özerkliği ile temel anlayıştan bir sapma olduğu göstermektedir. Hele son zamanlarda el “istifa ettirilen” belediye başkanlarının hangi neden veya nedenlerle el çektilildiği konusunda bir açıklama yapılmamaktadır. Şayet bu belediye başkanları hakkında bir suçlama söz konusu ise bu kişilerin yargılanması gerekir; isnat edilen bir suçlama yoksa siyasi değerlendirmelerle görevi bıraktırmaları demokrasi ve “hukuki güvenlik” açısından sorunludur.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları yasalarla belirlenerek, üniter devlette de, özerk yerel yönetimler kurulabilir. Yasalarla yetkiler belli olduktan sonra ülkenin bütünlüğü de zarar görmez.

Türkiye kamuoyunda özerklik kavramı yanlış kullanılmakta ya da özellikle farklı anlamlar yüklenmektedir. Bununla toplumun korkuları, endişeleri siyaseten oya tahvil edilmektedir. Üniter bir devlette yerel yönetimler özerkliği ile kastedilen ve benim de bu tezimde dile getirdiğimi âdem-i merkeziyetçiliktir.

Bununla yerel yönetimlerin idari, mali özgürlüğüdür. Halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin seçimle oluşun organları aracılığıyla, başka kurumlara verilmeyen yetki ve sorumlulukların, kendi belirlediği kadrolar aracılığıyla ve kendisinin de kısmen belirleme yetkisine sahip olduğu mali kaynaklarla yerine getirilmesi anlaşılmalıdır.

Yerel yönetimler kararlarını seçimle belirlenmiş organları aracılığıyla yerine getirmeleri, uygulamaları gerekir. Bu işlemler yapılırken merkezi yönetimin denetim ve kontrol görevinin yasalarla belirlenmiş sınırlar içinde, kısacası yerindelik denetim değil, hukuki denetimle sınırlı bir yapıyı ve işleyişi ifade etmektedir.

Bir de HDP ve bu siyasi geleneği temsil eden partilerin savunduğu bir özerklik var. Bu partilerin savunduğu özerklik idari ve mali özerklik değil; egemenlik paylaşımı talebini de içeren daha çok federal devletlerde uygulanan siyasi özerklik veya bir çeşit otonomidir. Demokratik bir ülkede, şiddeti övmediği sürece en aykırı olan veya çoğunluğun fikirlerine aykırı düşünceler de savunulabilir. Türkiye kamuoyunda özerklik olarak ifade edilen ancak çok farklı içeriklere sahip bu kavram karıştırılmaktadır. Bizim burada dile getirdiğimiz üniter bir devlet olan Türkiye’de, birlik ve bütünlük içinde, yerel yönetimlerin özerkliğidir.

Fransa devletinin üniter bir devlet niteliği devam ederken, ulus devlet niteliğinden sıyrılarak yukarıda ifade edildiği üzere bölge yönetimlerine özgürlük vermiş ve farklı etnik kökenlerin kolektif haklarını güvence altına almıştır. Fransa’nın dili Fransızcadır; ancak “bölgesel dilleri Fransa’nın mirası” olarak Anayasasında güvence altına alınmıştır.

Fransa tarihteki asimilasyoncu devlet anlayışını terk ederek, demokratik ve üniter Fransa’ya doğru evirildiğini görmekteyiz. “...Cumhurbaşkanı Mitterrand’ın 1981’de yaptığı şu saptama da bu İki Fransa’nın olabilecek en veciz anlatımı: “Fransa’nın *kurulabilmesi* için, geçmişte, güçlü ve merkezîyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise, *dağılmaması* için, siyasal iktidarın ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması zorunlu hale gelmiştir.” (Oran: Fransa’da ve Türkiye’de Üniter Devlet Sorunu, s. 4)

Yerelleşme, yerel yönetimlere yetki devri, yerinden yönetim üniter devlet yapısına zarar vermeyeceği Fransa pratiği bize göstermektedir. Üniter Fransa’da, “Fransa Parlamentosu, Korsika’yı ilgilendiren yasa tasarıları ve kararnameler çıkarmadan, Korsika Meclisi’ne danışmak zorundadır” (Baskın Oran, adı geçen makalesi).

2003 yılında Fransız Anayasasında yapılan değişikliklerle reformların güçlü bir şekilde desteklendiği ve daha ileri aşamalara taşınması konusunda siyasi irade ortaya konmuştur.

Değişikliğin gerekçesinde “özerksizleştirim (yerelleşme, âdemi-merkeziyet, özerklik) ulusun birliğini tartışma konusu etmeden demokratik hayatı zenginleştirir ve vatandaşlara yasa karşısında eşitliği ilkesinin daha somut biçimde hayata geçirilmesine katkı sağlar.” (Karahanoğulları:157)

Âdem-i merkeziyetçilik 2003 tarihli anayasa değişikliğiyle anayasal bir kurum olarak kabul edildiğinden, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında daha bağımsız hareket edebilme hüviyeti kazandığını söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlere mahalli halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamanın ötesinde bir anlam yüklendiği ifade edilebilir. Fransa yerel mevzuatta yaptığı değişiklik ve reformlar bölge yönetimlerine, “ülkesel yönetimlere” geniş yetkiler verdiği görülmektedir. 1958 Anayasası ile yasama organına ait yasama yetkisinin yürütme organına (kararname çıkarma yetkisinin Cumhurbaşkanıya verilmesi) tanınmasıyla merkezi eğilimini devam ettirmişse de, 2003 yaptığı anayasa değişikliğiyle ülkesel yönetimlere egemenlik yetkilerinin devri anlamına gelecek değişiklikler yapmıştır. Bu değişiklikler denetim dışı değildir, ancak üniter yapıdan kopuşu ifade eden düzenleme olduğunu da inkâr edemeyiz.

Yerel yönetimlere deneme süreli de olsa yasama yetkisinin devri, yasama meclisinin yasa yapma yetkisini kaldırmıştır. Yetkide halka yakınlık ve mali hakların bölüşümün eşitlik sağlam ve denge oluşturma düzenlemeleriyle özerk yerel yönetimler açısından önemli dönüşümlerdir. Böylelikle merkezi devlet yapısı ile yerel yönetimler arasında ilişkiler daha esnek bir nitelik kazanmıştır.

İdari vesayet, idarenin bütünlüğü, idarenin tekliği bütün kamu kurumlarının aynı yapı içinde tek bir hukuki düzene tabi olmasını, merkez ile yerel yönetim arasında ilişkilerde bu sistemi uygulayarak yerel yönetimlerin bağımsız hareket etmesini durdurmaktadır. Türkiye bu anlamda yerel yönetimlerin önünü açacak anayasal düzenlemeler yapmak durumundadır.

Fransa’da yapılan yerel yönetim reformlarına karşı oluşan tepkiler, bölünme tehlikesi bağlamında oluşmamıştır. Yerel yönetimlere aktarılacak merkezi yardımların dağılımına ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine ilişkin değişikliklere karşı tepki oluşmuştur.

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yapılmak istenen reformlara genellikle, bölünme tehlikesi, ülkenin birliğinin bozulacağı gerekçelerine dayanarak tepki gösterildiğini gözlemlemekteyiz.

Fransa’da sol partiler merkezi devletin kamu hizmetlerini yerel yönetimlere devrini devletin küçülmesi olarak değerlendirildiğinden de tepki gösterdikleri görülmektedir. Tabi özerkleştirme hareketinin dıştan gelen taleple (Avrupa Birliği ) yapılması ve dış dinamiklerin merkezi yönetimin gücü etkisizleştirdiğini düşünen bir kesimin de var olduğunu görmekteyiz.

Ancak netice itibarıyla Avrupa Birliği’nin ve Avrupa Konseyi’nin kurucu devleti olan Fransa yerel ve bölgesel yönetimleri güçlendirme eğiliminde kendini alı koyması da mümkün değildir. Fransa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını onaylamamış olsa da, Avrupa Birliği ve dünyadaki genel eğilime uygun olarak Şartta kabul edilen özerklik hükümlerini kendi mevzuatında düzenlemeler yapmak suretiyle hayata geçirmiştir.

Türkiye de genel anlamda demokrasi sorunlarını çözdüğü takdirde yapmış olduğu değişiklikleri sürdürme konusunda ciddi bir potansiyele sahip olduğunu belirtebiliriz. Türkiye hem Avrupa Konseyi’nin kurucu üyesi olması hem de, bu aralar önemli ölçüde heyecanını kaybetmiş olsa da, Avrupa Birliği’nin aday ülkesi olarak değişimi başarmaması için hiçbir sebep yoktur.

Fransa 1982’den beri kararlı bir şekilde reformları sürdürme konusunda güçlü irade ortaya koymuştur. 250 yıldır yönetim sistemini model aldığımız Fransa bu reformları yaparken, kamu hizmetlerini daha etkili ve hızlı sunma konusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiğine olan inancını uygulamalarla göstermektedir.

Avrupa ile bütünleşme, ortak hukuk oluşturma, uluslararası taahhütlerine bağlı kalma iradesi reformların önemli nedenlerinden biridir. Ancak bunun yanında yetkilerin, hizmetlerin halka en yakın olan yerel birimler tarafından kullanılmasının daha optimal ve ekonomik olacağı düşüncesi de belirleyici sebeplerden biridir. Genel olarak kamu yönetimleri özel olarak yerel yönetimler dünyadaki gelişmeler karşısında yeniden yapılanmak ve örgütsel yapıları, yetkileri, kullandıkları idari işleyişler bakımından kendilerini yapılandırmak durumundadır.



Türkiye an itibarıyla Fransa'nın yerel yönetimlerde yapmış reformların çok uzağında bir noktada bulunmaktadır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilen anayasal değişiklikler güçlü bir merkezileşme perspektifini ortaya koymaktadır.

Buna bir de çıkarılan KHK'larla yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet ile seçimle belirlenmiş organların idari bir kararla sona erdirilmesi yetkileri dikkate aldığımızda yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsetmenin iddialı bir önerme olduğunu ifade edebiliriz.

Her ne kadar şu anda bu KHK'lara dayanarak ağırlıklı olarak bir partiden seçilmiş belediye başkanı ve meclis üyelerine uygulansa da, nihayetinde hukuki denetimi olmayan ve hukuki güvenliği hiçe sayan, siyasi olma ihtimali olan, takdir hakkına dayanarak verilen idari kararların yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldırdığını kabul etmek gerekir.

## KAYNAKLAR

- Arslan Nagehan Talat**, 2010, Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “*Yeni Kamu Yönetimi*” C.Ü. İ.İ.B.D., Cilt:11, Sayı:2,
- Aydemir Cahit ve Yılmaz Sema**, (2011) Sosyal Bilimler Dergisi Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, *Ortaçağ Sosyoekonomik Düzeni: Feodalizm*, Elektronik SBD. Sayı:36
- AYM'nin** 18.01.2007 tarih, 2005/32 Esas, 2007/3 Karar
- Balta Tahsin Bekir**, 1970, “İdare Hukukuna Giriş” TODAİE, Ankara
- Canatan Bilal**, Ocak 2001, “*Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 10, S: 1
- Canatan Bilal**, 2006, Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değ. :Üniter Devlette Y. Yönetimlerin Yeniden yapılandırması, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel
- Çelebi, Talat**. (2003). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi. Ankara Üniversitesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Çetin Halis**, 2002, *Liberalizmin Tarihsel Kökenleri*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1,
- Çınar, Özen**. (2017). Hür Fransa’dan IV. Cumhuriyet’e Fransa’da “*Güçlü Hükümet*” Mücadelesi: *De Gaulle’ün Siyasi Yenilgisi ve Parlamentarizme Geri Dönüş*. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:16, No:1 (Yıl: 2017), s. 81-106.
- Danıştay DDK** 07.03.1980, 1978/1234 Esas, 1980/61 Karar
- Dört Aylık, Tarih, Politika ve Uluslararası İlişkiler Dergisi**, 2012, ‘*Ermeni Araştırmaları* ’ Sayı 42
- Erbay, Yusuf**, 2 Nisan 1999, *Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler*, Çağdaş Yerel Yönetimler Der. Cilt:8
- Eyüpoğlu, Ercan**, 2000, *Cumhuriyet’in ve Halkın Hizmetinde, Demokratik ve SEVEN Bir Kamu Yönetimi İçin (eleştirel uyarılar)*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları: 18, Özel Sayı
- Eyüpoğlu, Ercan**, 2014, ‘*Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye*’, Kalkedon Yayınevi, İstanbul
- Gözler, Kemal**, 2008, ‘*İdare Hukuk Dersleri*’ Ekin Yayınevi, Bursa

- Gözübüyük, Şeref**, 2010, ‘‘Türkiye’nin Yönetim Yapısı’’, Turhan Kitapevi, Ankara
- Gözübüyük Şeref** ve Tan Turgut, 2011, ‘‘İdare Hukuku Genel Esaslar’’, Cilt 1, Turhan Kitapevi, Ankara
- Güler, Birgül Ayman**, 2013, ‘‘ Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri’’, İmge yayınevi, Ankara
- Günday, Metin**, 2003, ‘‘İdare Hukuku’’, İmaj Kitapevi, 8.baskı, Ankara
- Heady, Ferrel**. (1966). Karşılaştırmalı Bir Bakışla Amerikan Anayasal ve İdari Sistemleri.
- Iula-Emme**, 1993, ‘‘Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapı Araştırması’’ TOKİ, Ankara,
- İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 2010, Cilt 11, Sayı 2
- Karaer, Tacettin**, 1990, *Fransa’da Yerel Yönetim Reformu*, Amme İdaresi Dergisi, Eylül Sayısı
- Karahanoğulları, Onur**, 2013, ‘‘Kamu yönetiminde Ülke İncelemeleri’’, İmge Yayınevi, 3. Baskı, Ankara
- Karahanoğulları, Onur**, 2004, ‘‘ Karşılaştırmalı Kamu Yönetim Dersi- Fransa Cumhuriyeti’’ İmge Yayınevi, Ankara\*\*\*
- Kayıkcı, Sabrina**, Temmuz 2003, *1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,
- Keleş, Ruşen**, Nisan 1998, *Bölge Gerçeği ve Avrupa*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 7 Sayı:2
- Keleş, Ruşen**, Ocak 1995, *Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler*, ÇYYD, Cilt:4, sayı:1,
- Keleş, Ruşen / MENGİ Ayşegül**, Ekim 2002, *Dünya Yerel Özerklik Şartına Doğru*, ÇYYD, Cilt:11,
- Keleş, Ruşen**, 1995, ‘‘*Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*’’, ÇYYD, Cilt 23, Sayı 6
- Keleş, Ruşen**, 1999, ‘‘ Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler’’, Türk Belediyecilik ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınevi, Ankara
- Keleş, Ruşen**, Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim, Ankara, TBD – Konrad TBD – Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara.
- Keleş, Ruşen**, 2011, ‘‘Yerinden Yönetim ve Siyaset’’, Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul
- Kurt, Yılmaz**; 2011, Koçi Bey Risalesi, Akçadağ Yayınları, 3. Basım, Ankara

**Ortaylı, İlber**, 2010, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, 3. Baskı, Ankara

**Onar, Sıddık Sami.** (1966), *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt 2, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

**Parlak, Bekir – Ökmen, Mustafa**, 2015, Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslararası Belgeler, Ekin Yayınevi, Bursa

**Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70

**Siyasal Düşünceler Tarihi Ders Notları**, “Eski Yunan’da Siyasal-Sosyal-Kurumsal Yapı, Yöntem ve Teoriye Dair”.

**TODAİE Yayınları**, No:247, 1992, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Ankara

**Toköz, Fikret**, TESEV, 2009, Yerel Yönetim Sistemleri

**Toksöz Fikret ve arkadaşları**, 2015, Yerel Demokrasi Sorunsalı, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,

**Tortop, Nuri**, 1999, Mahalli İdareler, 6. Baskı, Yargı Yayınevi,

**Uygun, Oktay**, 2015, Devlet Teorisi, 12.Levha Yayınları, 2.Baskı, İstanbul,

**Urhan, Vahide Feyza**, “ Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”

**Yerel Yönetimler Araştırma Grubu**, 1992, Kaya Raporu, TODAİ,

**5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun** (22.03.2008 tarihi Resmi Gazetenin 26824 mükerrer sayısında yayımlanmıştır)

### **İnternet Kaynakları**

**Akçadağ Alagöz, Emine**, 2011, *Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Türkiye*, [www.bilgesam.org.tr](http://www.bilgesam.org.tr)

**Akçadağ Alagöz, Emine**, 24 Haziran 2011, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye*, <http://bilgesam.org>

**Akkoç, Ashhan.** *Yunan Demokrasisinin Kavramsal Yönü Ve Toplumsal Arka Planı* , <http://www.sbd.aku.edu.tr>

**Ak Parti, Yerel Yönetimler Başkanlığı**, 2012, Soru ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Yasası , [www.akparti.org.tr](http://www.akparti.org.tr)

**Bağce, Emre** “ *Antik Yunan Kent Devletinde Demokrasi Deneyimi ve Yerel Yönetimler*” , [www.siyasaliletisim.org](http://www.siyasaliletisim.org)

**Oran, Baskın**, 2017, *Fransa’da ve Türkiye’de Üniter Devlet Sorunu*, [www.docplayer.biz.tr>138159-Fransa](http://www.docplayer.biz.tr>138159-Fransa)

**Turan, Hande Tek**, “*Bölgeler Avrupası’nda Fransız Yerel Yönetimleri*”, [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

**Ülgen, Pınar**, Gaziosmanpaşa Ün. Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü ‘  
*Ortaçağ Avrupasında Feodal Sisteme Genel Bir Bakış*,  
<http://asosindex.com>

## ÖZGEÇMİŞ

**Ad-Soyad** : Abdülkerim Menteşoğlu

**Doğum Tarihi ve Yeri:** 23.04.1972 / Malazgirt

**E-posta** : akmhedef@hotmail.com

### ÖĞRENİM DURUMU:

- **Lisans** : 1999, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakóltesi
- **Yüksek Lisans** : 2019, İstanbul Aydın Üniversitesi, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Dalı ve Programı

### MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

2001-Devam Serbest Avukatlık

2019-Devam Meclis Üyeliği

2004-2009 Meclis Üyeliği