



T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİYETÇİ VE ADEM-İ
MERKEZİYETÇİ DÜŞÜNCELER IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE YEREL
ÖZERKLİK TARTIŞMALARI**

Hüseyin Kurt

Diyarbakır 2014

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİYETÇİ VE ADEM-İ
MERKEZİYETÇİ DÜŞÜNCELER IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE YEREL
ÖZERKLİK TARTIŞMALARI**

Hüseyin Kurt

Danışman
Yrd.Doç.Dr. Hüseyin Şeyhanlıoğlu

Diyarbakır 2014

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Kamu Yönetiminde Merkezîyetçi ve Adem-i Merkezîyetçi Düşünceler Işığında Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Tezim sadece Dicle Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

Tezimin ... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

.../.../.....

Hüseyin Kurt

KABUL VE ONAY

Hüseyin Kurt tarafından hazırlanan Kamu Yönetiminde Merkezîyetçi ve Adem-i Merkezîyetçi Düşünceler Işığında Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları adındaki çalışma,.....tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü

..../..../2014

ÖNSÖZ

Sosyal Bilimlerde karşılaşılan önemli sorunlardan biri bilimsel olma iddiasındaki araştırmacıların objektifliği ve nesnelliğidir. Bu anlamda karşılaşılan problemlere çözüm arama gayreti, ülke sorunları ve kişisel, etnik, dinsel ve dilsel problemlerle karşılaşınca hedeften sapılabilmektedir. Bu hedefi gözardı eden yaklaşımların başarılı olma şansı mümkün görünmemektedir.

Tezimizin ana konusu Türkiye’de günlük yaşamda sıkça tartışılan sistem, yönetim, çözüm süreci gibi konuları da belirli bir ölçüde içerdiğinden, bu konudaki duyarlılık daha üst düzeye çıkmaktadır. Hedeflediğim bir akademik hayatın ilk basamağını oluşturan elinizdeki çalışmada, ben de böylesine hassas sorun alanlarına eğilirken, mümkün olduğunca objektifliğin rotasından ayrılmamaya çalıştım.

Yine bu ilk akademik çalışmamda, Kürt meselesi bağlamında yerel özerklik meselesini ele alırken, daha geniş bir perspektiften olaya yaklaşarak yukarıda sayılan tartışma alanlarına hem tarihsel arka planı hem de başka ülke örneklerini katarak açıklık getirmeye çalıştım. Böyle geniş bir perspektifle bu tez sayesinde elde ettiğim tecrübenin bana, bundan sonraki akademik çalışmalarında, ele aldığım konuların daha detay boyutları hususunda analizler üretebilme kabiliyeti kazandırdığını umuyorum.

Tezin yazım süreci boyunca değerli katkıları ile yolumu aydınlatan Yrd.Doç.Dr.Murat Pıçak’a katkılarından dolayı teşekkür ederim. Tarihi olayların

basit birer raslantıdan öte, neden sonuç ilişkisi çerçevesinde birbirine etki eden olgular etrafında şekilendiğini belirten ve yakın dönem Türkiye siyasi hayatının demokrasiye geçişi konusundaki çalışmalarıyla ufkumu genişleterek, en zor anımda desteğini esirgemeyen ve tezimin tamamlanmasına katkı sunan danışman hocam Yrd.Doç.Dr.Hüseyin Şeyhanlıoğlu'na minnettarlığımı belirtmek isterim.

Hüseyin Kurt

ÖZET

20. Yüzyılın ikinci yarısından sonra toplumsal ve siyasal yönelimlerin günün koşullarına uyarlanma süreci de ivme kazanmıştır. Çoğulcu demokratik rejimlerin kökeni her ne kadar daha gerilere dayansa da, yaşanan iki dünya savaşı, demokrasiye fırsat verilmesi için iyi bir bahane olmuştur. Böylece katı merkeziyetçi yönelimler yerini daha katılımcı ve toplumsal karşılığı olan arayışlara bırakmıştır.

Elinizdeki çalışmanın ana konusunu, Türkiye'nin merkeziyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunları giderebilmek ve bu arada, bu merkeziyetçi zihniyetin ürettiği en önemli sorunlardan biri olan Kürt sorununa makul bir çözüm getirebilmek açısından ortaya atılan ve son yıllarda üzerindeki tartışmaların yoğunlaştığı yerel özerklik konusu oluşturmaktadır.

Kürt sorunu özelinde yerel özerklik konusuna geçmeden önce ise, konu ile ilgili kavramsal ve tarihsel arka plan farklı açılardan analiz edilmiştir. Bu çalışmada öncelikle devlet yönetim sistemleri tek merkezli ve çok merkezli olarak iki boyutta ele alınarak, üniter ve federatif sistemlerdeki merkez yerel ilişkileri irdelenmiştir. İkinci bölümde, üniter yapı içerisinde ortaya çıkan özerklik ve bölge yönetim modelleri, idari yapı içerisinde farklı sorun alanlarına getirdikleri çözümlerle İspanya ve Fransa örneğinde ele alınmıştır. Türkiye'nin yönetsel yapısı Osmanlıdan günümüze devralınan sancılı bir mirasın izlerini taşıdığından, Tanzimatla başlayan merkezileşme eğiliminin, Cumhuriyetin ilanından sonra da giderek artan bir dozajda devam ettiği kurgusuna bağlanmıştır.

Tezimizin son bölümünde Kürt sorunu bağlamında ele alınan özerklik tartışmalarının, üniter yapıya bağlı kalınarak üretilen özerklik formülasyonu ile aşılması yönünde önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Yerel özerklik, Bölgeselleşme, Merkeziyetçilik, Kürt Sorunu

ABSTRACT

Starting in the second half of the 20th century, the adaptation process of social and political orientations to the historical context has been accelerated. Even if the incubation period of the pluralistic democratic regimes goes back to the earlier dates, the experience of two world wars serves as a pretext to give an opportunity to democracy. Tough centralist orientations leave their places to the search of more participatory and socially accepted ones. In this circumstance, governmental systems of states have been approached in two dimensions, namely single-centered and multi-centered, and relations between centre and locality peculiar to Unitary and Federative systems have been examined. Besides, autonomy and regional governmental models emerge in Unitary structure have been dealt for the solutions that they bring for different problems in administrative structure through the cases of Spain and France. The example of Turkey inherited from the Ottoman Empire's a painful legacy to the present day and centralization trend starting with the Tanzimat after the proclamation of the Republic continued at a growing dosage that is connected to the fiction. In this context, the proposals are given to the unitary power structure which has become chronic singular and the autonomy and regionalism formulations stucked to unitary structure and based on new management models of federation.

Key Words

Local Autonomy, Regionalism, Centralism, Kurdish Question

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖNSÖZ.....	I
ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

1.1. DEMOKRASİ VE TEMEL İLKELERİ	6
1.1.1. Demokrasi Kavramı	7
1.1.2. Demokrasinin Temel İlkeleri	8
1.1.2.1. Hukukun Üstünlüğü	9
1.1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı	10
1.1.2.3. Çoğulculuk	11

1.1.2.4. Eşitlik ve Özgürlük	13
1.1.3. Uygulamada Demokrasi.....	15
1.1.3.1. Liberal Demokrasi.....	15
1.1.3.2. Sosyal Demokrasi.....	18
1.1.3.3. Radikal Demokrasi.....	19
1.1.4. Prosedürel Demokrasi Ve Niteliksel Demokrasi Ayrımı	20
1.2. KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ.....	23
1.2.1. Merkezi (Üniter) Örgütlenmeyi Esas Alan Yapı.....	23
1.2.1.1. Merkezi Yönetim	23
1.2.1.2. Yerel Yönetim.....	25
1.2.2. Çok Merkezli Yönetimi Esas Alan Yapı.....	30
1.2.2.1. Federal Yönetim.....	31
1.2.2.2. Özerk Bölgesel Yönetim	37

İKİNCİ BÖLÜM

ÜNİTER DEVLET YAPISINA ELEŞTİRİLER VE YENİ YÖNETİM ARAYIŞLARI

2.1. ÜNİTER YAPI İÇİNDE SORUNLARA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI VE BAZI ÜLKELERDE ORTAYA ÇIKAN MODELLER.....	42
2.1.1. Yerel Yönetimleri İdari Ve Mali Açından Güçlendirme.....	44
2.1.2. Bölge Yönetim Modeli.....	48
2.1.2.1. Bölgeselleşmenin Nedenleri.....	51
2.1.2.2. Bölgeselleşme Uygulamaları.....	54

2.1.2.2.1. İspanya’da Özerk Bölge Yönetimi	58
2.1.2.2.2. 1978’e Kadar İspanya.....	58
2.1.2.2.3. 1978 Anayasası ile İspanya	59
2.1.2.2.4. Teritoryal Örgütlenme.....	60
2.1.2.2.5. Bask Bölgesi.....	63
2.1.2.3. Fransa’da Bölge Yönetimi	64
2.1.2.3.1. 1982’ye Kadar Olan Bölgeselleşme Süreci.....	65
2.1.2.3.2. Yer Yönünden Kamu Kurumu Olarak Bölge.....	68
2.1.2.3.3. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge: 1982 Reformu	69
2.2. TÜRKİYE’DE MERKEZİYETÇİ DEVLET ÖRGÜTLENMESİ VE BUNA YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	75
2.2.1. Cumhuriyet Öncesi İdari Yapı	76
2.2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem.....	76
2.2.1.1.1. Merkez Teşkilatı.....	78
2.2.1.1.2. Yerel Yönetim	80
2.2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem: Katı Merkeziyetçilik.....	82
2.2.1.2.1. Merkez Teşkilatı.....	83
2.2.1.2.2. Yerel Yönetim.....	84
2.2.2. Cumhuriyet Döneminde İdari Yapı.....	89
2.2.2.1. Merkez Yönetim.....	91
2.2.2.2 Yerel Yönetim.....	97

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL ÖZERKLİK TARTIŞMALARI

3.1. TÜRKİYE’NİN MERKEZİYETÇİ DEVLET YAPISINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE DEMOKRATİK ÖZERKLİK ÖNERİSİ.....	101
---	-----

3.1.1. Merkeziyetçi Yönetim Yapısına Yönelik Eleştiriler	101
3.1.2. Kürt Siyasal Hareketinde Siyasi Ve İdari Talepler	103
3.1.2.1. Kürt Sorunu	104
3.1.2.2. Demokratik Özerklik Talebi.....	108
3.1.2.3. Demokratik Özerkliğin Çerçevesi	109
3.1.2.4. Demokratik Özerkliğin Temel Unsurları	112
3.1.2.4.1. Tanınma.....	112
3.1.2.4.2. Katılım.....	117
3.1.3. Demokratik Özerklik Çerçevesindeki Tartışmalar.....	125
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME	129
KAYNAKÇA	133

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ANAP:	Anavatan Partisi
BM:	Birleşmiş Milletler
BMM:	Büyük Millet Meclisi
CAR:	Bölgesel Etkinlik Çevresi
DEHAP:	Demokratik Halk Partisi
DSİ:	Devlet Su İşleri
DTK:	Demokratik Toplum Kongresi
DDKD:	Devrimci Demokrat Kültür Dernekleri
DTP:	Demokratik Toplum Partisi
ETA:	Özgür Bask Ülkesi
FLNC:	Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi
GAP:	Güneydoğu Anadolu Projesi
İGAME:	İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişleri
IRA:	İrlanda Cumhuriyet Ordusu
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
OHAL:	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği
PKK:	Kürdistan İşçi Partisi
PSK:	Kürdistan Sosyalist Partisi
TİP:	Türkiye İşçi Partisi
TRT:	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

GİRİŞ

21. Yüzyılın en önde gelen siyasal tartışma konularından birisi de temsili demokrasilere sahip olsalar bile, merkeziyetçi yönetsel yapıların halktan gelen talepleri yeterince karşılayamaması durumudur. Güç ve iktidarın merkez ve çevre birimler arasındaki dengeli dağılımı çağdaş demokratik sistemlere duyulan memnuniyetin katsayısını da artırmaktadır. Bir devlet sisteminin adının veya uzlaşmayla oluşturulmuş anayasasının demokratik değerlere vurgu yapması, o devletin demokrasiyi içselleştirdiği anlamına gelmemektedir. Veya demokratik kanalları kullanarak, serbest ve adil seçimlerle iş başına gelen bütün yönetimlerin, 1930'lu yıllar Almanya ve İtalya örneklerinde olduğu gibi, demokratik değerlere sadık kalacaklarını öngörmek yanıltıcı olabilmektedir. Günümüz dünyasında demokratik teamüllerin hassas bir şekilde uygulandığı ülkelere harita üzerinden kuşbakışı bakıldığında, bu ülkelere ait milli gelir oranları, şeffaflık, işkenceye sıfır tolerans, yolsuzluk endeksi, insan haklarına saygı, din, dil, ırk ve cinsiyet ayrımcılığı gibi kimi olguların birbirine paralel bir seyir izlediği görülecektir.

Diğer taraftan bahsini ettiğimiz dünya haritasındaki kimi ülkelerin, demokrasi ve insan hakları gibi bazı temel değerlere ilişkin çekingen tavrı, hoşnutsuz kitlelerin sistem içerisinde büyüyerek, kendini yeniden üreten dinamikleri canlı tutma refleksi ile birleşmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli nokta bu refleksin fasid bir daire şeklinde dönüp dolaşarak demokrasiye yaptığı vurguda anlam bulmaktadır. Demokratik kanallar kapalı tutulduğunda bu refleksif tavır kimi durumlarda terör ve buna benzer şiddet eylemleri şeklinde de açığa çıkabilmekteyse de, bu durum

tezimizin sınırlarını ihlal edeceğinden bu konuya değinilmeyecektir. Bu çerçevede hazırlanan tezimizin ilk bölümünde yer alan demokrasinin temel ilkeleri ve uygulamada demokrasi başlıkları, özerklik konusuna demokrasi merceğinden bakmış olmamızın bir gereğidir. Demokrasi sınırları içerisinde kalarak, katılıma yapılan vurgu ve merkez-yerel arasındaki hasas dengenin değişken durumlardaki sonuçları, kimi zaman Fransa örneğinde, kimi zamansa İspanya örneğinde vurgulanmaya çalışılmıştır.

Diğer taraftan tezimizde negatif yönüne vurgu yaptığımız merkezileşme olgusu, kavramların daha iyi anlaşılması ve yönetimler arası ilişkilerin işleyişine ilişkin bilgiler sunması açısından iki ana unsur üzerine oturtulmuştur. Bunlardan ilki merkezi üniter yapıli devletlerdir.

Adı her ne olursa olsun, bütün bir kamu bürokrasisinin tek bir merkezden yönetildiği bir ülke bulunmamaktadır. Dolayısıyla kimi yerel hizmetler merkezi ajanlara verilen yetki aktarımı ve/veya yetki genişliği gibi yöntemlerle yürütölmektedir. Bunun yanısıra yerele ait kimi mahalli müşterek işlerin, o yöre halkının seçtiği temsilciler eliyle yürütölməsi esasına dayanan mahalli idareler bulunmaktadır. Dolayısıyla tez konumuzun ana omurgası, yerel nitelikli hizmetlerin, merkezin katı hiyerarşisi ve vesayeti altında yürütölmesine duyulan refleksif tavrın izdüşümüne dayanmaktadır. Bu izdüşüm, kendisini merkezin karşısında konumlandırmaktadır.

Bu konumlandırmaya dayanak teşkil ettiğine inanılan çeşitli değer yargılarından söz edilebilir. Bu değer yargıları kimi zaman farklı bir etnik kökene mensubiyet, kimi zamansa farklı bir dili konuşmak şeklinde tezahür edebilmektedir. Bu aidiyet duygusunun tarihsel ve toplumsal karşılığı olabilmektedir. Örneğin Türkiye özelinden hareket edilirse, Klasik dönem Osmanlı yönetim sisteminde, genel bütünden farklı özellikler taşıyan, din, dil, ırk, kültür vb. oluşumlara çeşitli ayrıcalıklar verildiği görölmektedir. Bu ayrıcalıklar farklı hukuk sistemlerini benimseme, kimi yönetsel ve idari işlerde merkezden bağımsız karar alabilme özelliklerini taşıyabilmektedir.

Konumuza dönersek bahsini ettiğimiz bu izdüşümler, merkez ve yerel arasında kimi gerilimlerin ve zaman zaman da yine Türkiye örneğinde olduğu gibi, yıllarca süren düşük yoğunluklu savaş sahnelerinin yaşanmasına neden olabilmektedir. Diyalog kanallarının kapalı olması ve demokrasi kültürünün yeterince içselleştirilememesi, yaşanan gerilimin en önemli sebeplerindendir. Diğer bir neden çeşitli korku ve endişeleri de içinde barındırmaktadır. Bu korkular kısaca bölünme paranoyası olarak nitelendirilebilir.

Kimi önyargılar veya spekülasyonlar nedeniyle yerel yönetimlere verilecek kimi yetkilerin, federasyona ve federasyonun da ülkeyi bölünmeye götüreceği endişesini taşımaktadır. Oysa ki yukarda bahsini ettiğimiz, merkezi üniter yapılı devletlerin yanı sıra, ikinci bir başlık olarak ele aldığımız çok merkezli yönetim sistemlerinde görüleceği üzere, federasyona dayalı yönetsel yapılar, ayrılıktan çok, birleşme yönündeki saiklerden yola çıkılarak oluşturulmuş yapılardır. Dolayısıyla federasyonlar ahit temeline dayalı yönetimlerdir. Bu anlamda federasyonlar, en az iki merkezin bir takım yetkilerini, anayasal temelde başka bir yönetsel yapıya devretmeleri sonucu oluşmuşlardır. Bu nedenle, merkezîyetçi yönetim sistemleri içerisindeki sorunları aşabilmek, bölünme paranoyasını ortadan kaldırmak ve daha demokratik bir yönetim yapısına kavuşabilmek için üzerinde durulması gereken yönetim biçimi federasyondan ziyade, özerk bölgesel yönetim modelleridir. Bu yönetim modelinde, hem üniter hem de federasyona dayalı yapıların bazı özelliklerinin birlikte uygulanması durumu söz konusu olabilmektedir. Daha doğru bir deyişle federal devlet ile üniter devlet arasında bir yerde konumlanırlar.

Ülkemizde bu konuda yeterli akademik çalışmanın olmaması veya var olanların da, ideolojik düşünceler veya çeşitli engellerle karşılaşması konunun anlaşılmasına engel olmaktadır. Özerklik olgusunun veya tezimizde Kürt sorunu bağlamında altını çizmeye çalıştığımız yerel özerklik olgusunun yeterince anlaşılmasının diğer bir nedeni de, bu olguyu kendine siyasal bir amaç edinmiş olan siyasal grupların, Demokratik Özerklik'ten kastının tam olarak ne olduğunu ifade edilemeyeşidir. Aslına bakılırsa bu durumun haklı nedenleri de yok değildir. Ersanlı'nın belirttiği gibi, Demokratik Toplum Kongresinin (DTK) 2010 yılının sonunda yaptığı özerklik talebi ve tasarısı, özerklik kavramını, sadece bu kavramı

kullandığı için kişiyi nerdeyse terörle mücadele kanunu suçlusuna haline getirecek denli tepki toplamıştır. Nitekim kendisi de bu konudaki akademik çalışmaları dolayısıyla uzunca bir süre cezaevinde kaldıktan sonra beraat etmiştir. Konumuza dönersek, özerk bölge yönetimi ya da başka bir ifade ile yerel özerklik, ilgili bölümde kavramsal olarak ele alındıktan sonra, tezimizin ikinci bölümünde yer verdiğimiz İspanya örneğinde de ele alınarak, üçüncü bölümde özellikle Kürt sorununu “Barış süreci” ile aşmaya çalışan ve yeni bir anayasa yapma sürecinde bulunan Türkiye’de merkezîyetçi yapıyı aşmaya yönelik demokratikleşme önerisi şeklinde analiz edilecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde, özerk yönetimin üzerine bina edildiği siyaset tarzı olması bakımından demokrasi kavramı çeşitli açılardan analiz edilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde, daha önce ifade edilen tek merkezli üniter devlet yapılanmasına ilişkin kimi sorun alanlarının üniter yapı muhafaza edilerek revize edilmesi, İspanya ve Fransa örnekleri üzerinden incelenecektir. İspanya örneğinin seçilme nedeni Türkiye ile benzer özellikler taşımasından ileri gelmektedir. General Franco’nun ölümü ile birlikte üçüncü Cumhuriyet sürecini yaşayan İspanya’da 1978 anayasası ve bu anayasa sonrasında oluşturulan özerk bölgelerden, Bask ve Katalonya örnekleri farklı etnik unsurları bünyesinde barındırması açısından ayrıca anlam taşımaktadır. Diğer taraftan Fransa, farklı nedenlerle de olsa bölgeselleşme deneyimi açısından ve Korsika gibi etnik temelli farklılıkların kısmi özerklik yaklaşımları ile incelenmeye değer görülmüştür. Kaldı ki, Tanzimatla başlayan yönetsel reform hareketlerinde ve Cumhuriyetle birlikte kurulan yeni devletin yönetsel yapılanmasında, en öncelikle “esin kaynağı” olan ülkenin Fransa olması da, bu ülkedeki yönetsel değişimi Türkiye açısından anlamlı kılmaktadır.

Türkiye’nin merkezileşme olgusu, Osmanlının batılılaşma döneminden günümüze yansıyan sancılı bir mirasın ürünü olarak devralındığı temeline dayandırılmıştır. Bu durum, tarihsel ve sosyal değişimlerin siyasal alanda yarattığı değişime koşut gitmiştir. Osmanlının son döneminde yaşanan ulus devlet temelli tartışma ve kopuşların devleti bir arada tutma refleksiyle merkezileşmeye yönelmesi, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile taşradaki idari yapının, merkezin tamamen kontrolüne girmesine neden olmuştur.

Cumhuriyetin kurulması ile beraber 1921 anayasasının çoğulculuğu öne alan yaklaşımı, yerini 1924 anayasasının otoriter yönetim anlayışına dayanan tekçi yapılanmasına bırakmıştır. Bu yönetim anlayışı üniter yapının ötesine geçerek, asimilasyona dayalı, ötekini yoksayan ve farklılıkları yadsıyan bir temele oturunca; üniter yapı içerisinde ve zaman zamanda üniter yapı dışında federasyon gibi yöntemlere dayalı kimi reform tartışmalarının kapısını aralamıştır.

Üniter yapı içerisinde idari ve mali alanda yapılacak kimi revizyonlar da reform önerileri arasında olmakla birlikte, tezimizin son bölümünde esas üzerinde durulacak konu yerel özerkliliktir. Özellikle Kürt sorunu çerçevesinde kronikleşen yönetsel açmazlara ve demokratik eksikliklere çare olarak ortaya atılan demokratik özerklik önerisi, reform kapsamını idari ve mali alanda yapılacak kimi revizyonların dışına çıkarmaktadır. Bu yönüyle ortaya atılan önerilerin; daha çok siyasal öncelikleri ele alan ve anayasal değişikliklerle, üniter yapının ruhuna zarar vermeden birlikte yaşama iradesini ortaya koyan perspektifler olduğu söylenebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

Tezimizin esas konusunu oluşturan Türkiye düzleminde yerel özerklik meselesini tam olarak açıklayabilmek için, öncelikle konuyla ilgili temel bazı kavramları bu ilk bölümde ele almamız yerinde olacaktır. İlk olarak üzerinde durulması gereken kavram demokrasidir. Söz konusu kavramın tanımı, ilkeleri ve çeşitli uygulama biçimleri hususunda yapılacak açıklamaların ardından; demokratik yönetim düşüncesinin özellikle günümüzün ileri demokrasi ülkelerinde nasıl bir düzeye ulaştığını ve neden yerel özerkliğe gereksinim duyulduğunu anlayabilmek açısından bir de demokrasiyi, içerik açısından ikili bir ayrım ile analize tabi tutmak yerinde olacaktır: prosedürel demokrasi ve niteliksel demokrasi.

Siyasi ve idari karar alma yetkilerinin farklı merkezler arasında paylaşılıp paylaşılmama durumuna göre, yönetim modelleri de farklı isimlerle adlandırılmaktadır. İşte yerel özerklik te bir anlamda bu yönetim modellerinden bir tanesidir. Dolayısı ile, özerkliğin yerini daha iyi anlayabilmek açısından kamu yönetimindeki örgütlenme modellerini genel hatlarıyla ele almak gerekir.

1.1. DEMOKRASİ VE TEMEL İLKELERİ

Kısaca “Halk Yönetimi” anlamına gelen demokrasi son yüzyılın en fazla tartışılan konularından biri olmuştur. Bu tartışmalara, 1980’li yılların sonuna doğru yıkılmaya başlayan tek parti yönetimine dayalı komünist sistemlerin demokrasiye

geçiş aşamasında yaşanan tartışmalar da eklenince, demokrasinin birçok farklı tanımları da yapılmaya başlanmıştır. Diğer taraftan gerek demokrasiye geçiş sürecinde ve gerekse de pratik karşılıklar taşıması sebebiyle, Robert Dahl'in poliyarşi anlayışı demokrasiyi yedi temel başlık altında açıklama eğilimindedir. Buna göre: 1- seçilmiş temsilciler, 2- özgür ve adil seçimler, 3- yaygın oy kullanım hakkı, 4- seçimlere katılım, 5- ifade özgürlüğü, 6- alternatif bilgi kaynaklarının varlığı ve 7- kurumsal özerklidir.¹

Bu unsurlardan ilk dördü seçim zamanlarına ilişkin gereklilikleri vurgularken, son üç unsur asgari bir demokrasinin gerek seçim zamanlarında, gerekse de seçim aralarında asgari ölçüde taşıması gereken standartları vurgulamaktadır. Demokrasiye geçiş aşamasında postkomünist rejimlerin yaşadığı yeni tecrübeler çerçevesinde yapılan tartışmalar konumuzun sınırlarını aşacağından, biz burada sadece demokrasiye ilişkin temel referanslarla yetinmeye çalışarak konunun kavramsal çerçevesini açıklamaya çalışacağız.

1.1.1. Demokrasi Kavramı

Demokrasi kavramı eski Yunanca demos (halk) ve kratos (yönetim veya otorite) sözcüklerinden oluşmaktadır.² Demokrasi kavramının modern kullanımı ise Batı toplumlarında 18. yüzyıl sonlarındaki devrimci değişimlere dayanmaktadır.³

Demokrasi; basit anlamıyla, halkın kendi kendini yönetmesidir. Diğer bir tanıma göre; demokrasi kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararları, tüm halkın pozitif ya da negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu bir siyasal sistem olarak tanımlanmaktadır.⁴

Demokrasi kişilerin, grupların, sınıfların vb. kendilerini ilgilendiren ya da ilgilendirebilecek konularda alınacak kararların oluşumuna katılmalarıdır.⁵ Yine dar anlamda siyasetle sınırlı olan demokrasi kavramı devletin yöneldiği amaçları da

¹Yılmaz, Bingöl, "Yirmibirinci Yüzyılda Demokrasi: Temel Kavramlar, Temel yaklaşımlar",

²Robert A.,Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, (Çev.Levent Köker), Yetkin Yayınları, Ankara 1993, s.3

³Samuel P.,Huntington, **Üçüncü Dalga-Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev.Ergun Özbudun, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara 1993, s.3.

⁴ Mustafa, Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s. 233.

⁵Toktamış, Ateş, **Demokrasi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1991, s. 2.

kapsadığından ölçütleri son derece genişlemekte ve bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın memurları üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve toplumsal refah gibi değerleri de içine almaktadır.⁶

Demokrasi terimi ilk olarak dolaysız demokrasi yani doğrudan temsil anlamında kullanılmıştır.⁷ Ancak nüfusun ve yerleşme alanlarının büyümesiyle doğrudan temsil imkânı ortadan kalkmış, bu nedenle yerel halk temsilciler vasıtasıyla yönetime katılmıştır.⁸ Bu durum ise doğrudan demokrasiden temsili demokrasiye geçiş sürecini ortaya çıkarmıştır.

1.1.2. Demokrasinin Temel İlkeleri

Verili bir demokratik sistemde yönetimlerin hukuka bağlılığı ve bu bağlılık sonucu ortaya çıkan kuvvetler ayrımı, ilkesel düzeyde kimi asgari koşulların varlığını gerektirmektedir. Meşruti monarşilerden, parlamenter sistemlere geçildikçe siyasal temsil noktasında, temsil edilenlerin eşitliği ve bu eşitliğin bir sonucu olarak kendilerini özgürce ifade etme kanallarının gelişimi söz konusu olmuştur. Demokratik kanalların işleyişi içerisinde siyasal erki ele geçiren belirli bir çoğunluğun, “ötekini” yok sayma veya kimi azınlıkların temel haklarına ilişkin talepleri baskı altına alabilme potansiyelinin varlığı da çoğulculuk fikrinin gelişmesine önayak olmuştur.

Şimdi sırasıyla demokrasinin temel ilkeleri olarak ifade edilen kavramların açıklamasına değinilecektir.

1.1.2.1. Hukukun Üstünlüğü

Hukuk devleti (rule of law) veya hukuka bağlı yönetim kısaca hukuka dayanarak ve hukuk sayesinde varolan devlet/yönetim demektir. Bu ilke ve ideal devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların olmasını gerektirir. Türkçe’de hukuk devleti terimi Almanca “rechstaat” teriminin kelime karşılığıdır. Anglo-Amerikan hukuk

⁶Leslie, Lipson, **Demokratik Uygarlık**, Çev. H. Gülalp-T.Alkim, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara 1984, s. 56-58.

⁷ Erdoğan, a.g.e, s. 231.

⁸ Robert A., Dahl, a.g.e., s.403.

geleneğinde yer etmiş olan “rule of law” terimi ise hukukun egemenliği anlamına gelir. Dolayısıyla Hukuk devleti demek, “hukuku olan devlet” değil, hukukun egemen olduğu devlet demektir. Burada söz konusu olan hukuk herhangi bir hukuk anlamına gelmez. Çünkü, pozitif olarak yürürlüğe konmuş ve devletin yaptırım gücü ile desteklenmiş normlar sistemi anlamında, her devletin bir “hukuku” vardır. Ama böyle bir hukuk pekala devleti sınırlandırmak yerine, var olan iktidar yapısına yasallık kazandıran, hak ve adalet gibi kavramlarla ilgisi bulunmayan bir yasalar sistemi niteliğinde de olabilir. Oysa bir hukuk devletinde egemen olması beklenen hukuk, vatandaşlar için hukuk güvenliği sağlayan ve özgürlük, adalet ve eşitlik gibi evrensel değerlerle uyumlu olan bir hukuktur.⁹

Yönetimin hukuka bağlılığı anlamını içeren hukuk devleti, mülk devleti ve polis devleti aşamalarının sonunda ortaya çıkmıştır.¹⁰ Hukuk devleti anlayışından önce insanların aile, kabile olarak örgütlendikleri ve sonuçta hakların, özgürlüklerin güvencesi olsun diye devlet kurumunu oluşturdukları savunulmaktadır. Hak ve özgürlüklerin güvencesi amacı ile oluşturulan devletin bu amacı ihlal edişinin öyküsü ise oldukça düşündürücüdür.¹¹

Hukuk devleti, özellikle devletin, daha önce konulmuş kurallara uymasını, devletin hiçbir makamına anayasa veya kanunlarla tanınmamış yetkilere sahip olmamasını tanımlar. Bu sayede devletin hukuk çerçevesinde kalması ve yönetimde keyfilik yerine hukukun egemen olması sağlanacaktır. İnsan hakları ve demokrasinin varlığı için hukukun üstünlüğü prensibinin kabul görmesi gerekmektedir. Çünkü hukuk olmadan ne insan hakları ne de demokrasi mümkündür. Hukuk devleti bireyi kişilere karşı korumasının yanısıra onları keyfiliğe ve keyfi yönetime karşı da korur. Diğer taraftan zora dayalı otoriter veya totaliter sistemlerde hukuk, bireyi yönetime karşı koruyan bir sistemden ziyade, bireysel ve toplumsal bir disiplin aracı olarak ortaya çıkmaktadır.¹²

⁹ Mustafa, Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal kitabevi, 2012 Ankara, s.114.

¹⁰ A.Şeref, Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s.20.

¹¹ Sami, Selçuk, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s.13.

¹² Yılmaz, Aytekin, “Hukuk Devleti ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 5, Eylül-Ekim 1999, s.67.

Eğer hukuki işlemlerimizi ve hukuki sonuçları bulunan faaliyetlerimizi, önceden belirlenmiş ve herkes için geçerli olan genel kurallara göre yapabiliyorsak, bu bize geleceğe dönük olarak büyük bir güvenlik ve rahatlık sağlar. Bu sayede planlarımızı geleceği öngörerek ve hukuka güvenerek yapabiliriz. Geleceği öngörebilmek hukuk devletinin kilit taşıdır.¹³ Bir hukuk sistemi, oluşturucu unsurları ve işleyişi itibarıyla kişilere bu öngörü imkanını sağlamıyorsa orada hukuk devleti yoktur. Dolayısıyla, hukuk devleti ilkesi açısından, sadece hukuk sisteminin yapısı değil, fakat hukukun mahkemeler tarafından nasıl uygulandığı da önemlidir.

1.1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler ayrılığı düşüncesi anayasacılığın bir unsurudur. Anayasacılık başlangıçta bir kuvvetler ayrılığı teorisi olarak ortaya çıkmıştır. Bu ilkenin esas amacı özgürlüktür. Anayasacılık iktidarın bireysel özgürlük için bir tehdit oluşturacak şekilde temerküz etmesinin engellenmesine özel bir önem atfeder. Bu çerçevede, iktidarın kötüye kullanılmasını önlemenin önemli bir aracı olarak tasavvur edilen kuvvetler ayrılığı devletin her bir işlevinin ayrı ve birbirinden bağımsız organlar tarafından yerine getirilmesini öngörür.¹⁴

Güçler ayrılığı ilkesinin benimsenme gerekçesini, siyasal iktidarı kullanan yöneticiler arasındaki görev ayrımı ve her birinin görev iktidarını diğerinin sınırlaması gereği oluşturur. Klasik güçler ayrılığı ilkesi 17. Yüzyılda John Lock, 18. Yüzyılda ise Montesquieu tarafından ileri sürülmüştür. 1787 Amerikan ve 1789 Fransız devrimlerinden sonra da ilgili anayasalarda uygulama bulabilmiştir. 19. yüzyıl ise güçler ayrılığı teorisinin yaygınlaştığı ve uygulama alanının iyice geliştiği bir dönem olmuştur.¹⁵ Yasama, Yargı ve Yürütme görevlerinin ayrılmasının amacı, hak sahibinin yetkilerini kötüye kullanmasına ve böylece vatandaşların özgürlüklerini tehlikeye sokmasına engel olmaktır.

Devleti yöneten kişi ya da kurumların seçkin nitelikleriyle belirleyici olduğu bir anlayıştan, toplum adına görev yapan sınırlı yöneticileri taşıyabilecek güvenli bir sistem anlayışına geçilmektedir. Eğer herşey devlet adamının erdemlerine,

¹³Mustafa, Erdoğan, **Liberalizm Demokrasi ve Türkiye Modeli**, Plato yay, İstanbul 2009, s.295.

¹⁴Mustafa, Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal kitabevi, Ankara 2012, s.16.

¹⁵ Esat, Çam, **Siyaset Bilimine Giriş**, 1. Baskı, Der Yayınları, İstanbul 1990, s.343.

dürüstlüğüne, sevecenliğine, cesaretine bağlıysa, siyasi bütünün istikrarlı bir görünüm sunmayacağı açıktır. Büyük adamlar ne kadar büyükse, belirledikleri sistem o kadar küçük ve basit olacaktır. Tersine, yöneticilerin sıradan insanlara dönüştüğü, ama çıkarların hız kesmeden devam ettiği görüldüğünde, sistemin yeterince büyüdüğü ve karmaşıklaştığı anlaşılır. İşlev, işlevi görenden daha önemli hale gelmişse ne yöneticinin hangi niyetle işleri çekip çevirdiği, ne de yeteneği önemlidir.¹⁶

Nitekim 1982 Anayasasının 6. Maddesinde, Türkiye Devleti'nin bir Cumhuriyet olmasının doğal sonucu olarak, egemenliğin Türk milletine ait olduğu ve Millet'in egemenliğini yetkili organları eliyle kullanacağı belirtilmiştir. Anayasanın 7, 8, ve 9. maddeleri ise yasama, yürütme ve yargı yetkilerinden söz etmiş ve bu yetkileri kullanacak organları belirlemiştir.¹⁷ Diğer taraftan Anayasamızın 75. vd. maddelerinden başlayan Cumhuriyetin temel organları başlığını taşıyan üçüncü kısımda yasama, yürütme ve yargı organları, bu organların oluşumu, görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

1.1.2.3. Çoğulculuk

Temsili demokrasinin sonucu olarak siyasal erki ele geçiren çoğunluğun, azınlık haklarını yok saymasını ya da ele geçirdiği gücü kötüye kullanmasını önlemek için çoğulcu demokrasi fikri geliştirilmiştir. Çoğulcu demokrasi anlayışı demokrasiyi mutlak ve sınırsız bir çoğunluk rejimi olarak kabul etmemektedir. Demokrasi çoğunluğun yönetimi ilkesine dayanmakla birlikte, azınlığın, diğer bir ifade ile muhaliflerin haklarını da garanti eden rejimdir.¹⁸ Yine çoğunlukçu demokrasiye göre genel irade ya da milli iradenin, her zaman kamunun iyiliğine yöneldiğini ve çoğunluğun çıkarlarının toplumun genel çıkarları ile çatışmadığı savunulmaktadır.¹⁹

A. Lawrens, yönetim üzerine denemeler adlı eserinde halkın girişimine ve girişkenliğine bırakılması gereken pek çok girişim olduğunu ve fakat yönetimlerin bu

¹⁶ Cemal Bali, Akal, **Varolma Direnci ve Özerklik Bir Hak Kuramı İçin Spinoza'yla**, 2.Baskı, Dost Yayınları, Ankara 2010, s.92.

¹⁷ Metin, Günday, **İdare Hukuku**, 8. Baskı, İmaj yayınevi, Ankara 2003, s.4.

¹⁸ Ergun, Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2004, s.34.

¹⁹ Özbudun, a.g.e, s.35.

alana çok fazla müdahale ettiğini belirtmiştir. Yasama erki üzerine konan sınırlamaların Birleşik Devletler Anayasasında önemli bir yer tuttuğunu, ve ayrıca çoğunluğun azınlığın dokunulmaz haklarını çiğnemesini önleme yolunda Yüce Mahkemenin sahip olduğu yetkilerin övülmesi gerektiğini belirtmiştir. Sosyalizm ve Paternalizmin, bireylerin özel yaşamlarında nasıl davranmaları gerektiği sorunuyla ilgili özel ahlak alanına varıncaya değin düzenleme eğiliminde olması olumsuz bir gelişme olarak görülmüştür. Ayrıca çoğunluğun, bir ulus üzerinde mutlak bir tiranlık kurması, bir monarkın bu yönde yaratacağı tehlikeden daha büyük bir olasılıktır. Bir monarkın davranışları, bir yandan kamuoyu ile diğer yandan ayaklanma çıkmasından duyulan kaygıyla dizginlenebilir. Fakat bir halk çoğunluğu ya da kamuoyunun organı olan ve mutlak bir erke sahip bulunan temsili bir meclis, önünde kendini oluşturan üyelerin oylarını göze almaktan başka kendisini sınırlayacak pek az şey görecektir.²⁰

Joseph P. Boncour'a göre, demokratik sistemlerde çoğunluğun tüm vatandaşların ortak çıkarının ne olduğunu anlama ve bu çıkarlar doğrultusunda davranabilme yeteneği söz konusu olabilir. Ve fakat, salt toplumun çıkarlarının her bakımından ortak çıkarlar olmaması gibi basit bir nedenden dolayı, çoğunlukta olanlar, tüm halkın çıkarlarının neler olduğunu kavrayıp, bunları gerçekleştirecek bilgi ve yeteneğe sahip değillerdir. Bu yüzden, çoğunluğun belli bazı grupları daha fazla kayırma tehlikesi vardır. Bunun için her bir grubun, kendileri için yaşamsal önem taşıyan sorunlarda karar alıp, gerçekten tüm toplumun ortak çıkarlarını ilgilendiren sorunları çözme işini genel egemene bırakan, özel egemenlerin bulunması gerekir.²¹

Çoğulculuk üzerine düşünce ileri süren bir başka yazar Robert M. Maclever'dır. Ona göre demokrasi, çoğunluğun isteklerinin ne olduğunu anlama ve aynı zamanda azınlığın haklarını koruma aracıdır. Demokrasi çoğunluğun yönetimi değildir; çünkü despotların ve diktatörlerin de kimi zaman çoğunluğun desteğini

²⁰Eduvard, Mcnall Burns, **Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950**, (Çev.):A.Şenel, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1984, s.317.

²¹Burns, a.g.e, s.118.

aldıkları yadsınamaz. Bu yüzden demokrasi daha çok kimin yöneteceğini ve toplumun hangi amaçlara ulaşmak için yönetileceğini saptama yoludur.²²

1.1.2.4. Eşitlik ve Özgürlük

Demokrasinin temel ilkelerinden biri de eşitlik ve özgürlüktür. Demokratik eşitlik, her yurttaşın oy kullanma konusunda eşit ve etkin fırsat sahibi olması ve her oyun eşit sayılması anlamına gelir. Oy kullanmada eşitlik sağlamak için seçimlerin özgür ve adil yapılması önemlidir. Özgür olması, yurttaşların seçimlere bir misilleme korkusu olmadan gidebilmeleri, adil olması da bütün oyların eşit olarak sayılmasıdır. Ancak, özgür ve adil seçimler yeterli değildir. Yurttaşların gündem üzerinde nihai kontrol sahibi olabilmeleri için seçimlerin aynı zamanda sık sık yapılması da gereklidir. Demokraside asıl olan, çoğunluk kadar muhalefetin de eşit haklara sahip olduğunun kabul edilmesidir. Azınlığa iktidar olabilme şansının tanınması, demokrasinin gereği ve temel şartlarından biridir. Siyasetin genel gidişi her ne kadar çoğunluk tarafından belirlenirse de demokrasilerde azınlığın çoğunluğu denetleme ve uyarma yetkisi vardır.²³

Demokrasilerde yurttaşların sert bir biçimde cezalandırılma tehlikesi ile karşı karşıya olmadan, politik konularda memurları, hükümeti, rejimi, sosyo-ekonomik düzeni ve hakim ideolojiyi eleştirmek de dahil olmak üzere kendilerini ifade etme hakları olmalıdır. Bu aynı zamanda yurttaşların siyasete etkin olarak katılması için de gereklidir. Özgür ifade sadece sesini duyurmak olduğu gibi aynı zamanda başkalarının söyleyeceklerini de duyma hakkı demektir. Özgürlükten amaç, insanın her istediğini yapabilmesi değildir. Başkalarının özgürlüklerini kısıtlamadan eğitim, çalışma, yaşama, haberleşme, düşüncelerini açıklayabilme gibi haklardan yararlanmayı ifade eden özgürlük, herkesin hakkıdır.²⁴ İnsanların özgür iradeleri demokratik siyasi sistemlerin esasını oluşturur. Özgürlük ilkesi, din, dil, ırk, düşünce gibi farklılıklara bakmadan insanların eşit oldukları inancına dayanır.²⁵

²² Burns, a.g.e, s.26.

²³ Mehmet, Turan, **Anayasa ve Siyaset**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1995, s.129.

²⁴ Server, Tanili, **Devlet ve Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1996, s.39.

²⁵ Kemali, Saybaşı, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Doruk Yayıncılık, Ankara 1999, s.31.

Eşitlik demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından biridir. Tıpkı özgürlükte olduğu gibi eşitlikten amaç da herkesin her yönden eşitliği değildir. Burada söz edilen eşitlik, devletin dolayısıyla siyasi iktidarın vatandaşlara götürdüğü hizmetlerde, yasalar önünde vatandaşların eşitliğidir. Daha açık bir ifade ile, devlet vatandaşlara hizmet götürürken ya da yasalar vatandaşlara uygulanırken vatandaşlar arasında dil, din, ırk, felsefi inanç, eğitim, yaş, cinsiyet, siyasi ve ideolojik görüş farkı gözetmeden herkese eşit olarak uygulanmasıdır. Dolayısıyla bu, sadece yasal eşitlik anlamına gelmektedir.

Demokrasinin en önemli öğelerinden olan özgürlük, bir ülkede demokrasinin bulunup bulunmadığının temel göstergelerinden birisidir. Özgürlükten amaç, herkesin her zaman ve her yerde dilediğini yapabilmesi değildir. Kuşkusuz demokrasilerde özgürlükten amaç; herkesin anayasal ve yasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla başkalarının özgürlüğünü engellemeden istediğini yapabilmesidir. Bu bağlamda eğitim, çalışma, sağlığın korunması, yaşam, haberleşme, hak arama vb. özgürlüklerin yanı sıra demokrasiler için en vazgeçilmezi düşünce özgürlüğüdür. Özgür düşünceye sınır getiren toplumlarda demokrasiden söz edilemez. Bir başka deyişle, demokrasi ile yönetilen toplumlarda her türlü düşünce savunulabilir ve herhangi bir düşünceyi savunanlar o düşünceler doğrultusunda örgütlenebilir. Düşünce özgürlüğü ve bu alandaki örgütlenmelere sınırlamalar getirildiği zaman demokrasiler ciddi bir biçimde zarar görmüş olur.

Demokratik teamüller hak ve özgürlüklerle donatılmış baskılardan arınmış özgür bireyi gerektirir. Herşey bu teamüle göre konumlanır. Kurumların, örgütlerin, yöntemlerin, tekniklerin bütünü olan demokrasi, özerklik anlamında bir değer olarak algılanan özgürlük üzerine oturtulmuştur.²⁶

1.1.3. Uygulamada Demokrasi

Günümüz dünyasında demokrasi deyince ilk akla gelen liberal demokrasilerdir. Doğrusal bir eksen üzerinde ilerledikçe mutlak diktatörlüklere doğru giden ve adı demokrasi olmayan veya adı demokrasi olsa da, asgari düzeyde demokratik ilke ve kurumlara yer vermeyen yönetim modelleri ile karşılaşmaktadır.

²⁶Sami, Selçuk, **Demokrasiye Doğru**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s.23.

Bahsi edilen iki kutup arasındaki ülkelerin sayısı arttıkça, yarı-demokrasi, formel demokrasi, seçim demokrasisi, öncü demokrasi, illiberal demokrasi ve vitrin demokrasisi gibi nitelendirmelerle “kalifiye demokrasi” arayışına girilmiştir.²⁷ Demokrasinin gerçek anlamda uygulandığı batı avrupa ve anglo-amerikan demokrasileri ile demokrasiye geçiş aşamasında olan geniş bir gri alan bulunmaktadır. İfade edilen tüm bu demokrasi uygulamalarının ülke örnekleri ile değerlendirilmesi şüphesiz konumuzun sınırlarını aşan bir çalışmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla burada konumuz açısından ideal olarak nitelendirilebilecek demokrasi uygulamaları ilkesel boyutuyla verilmeye çalışılacaktır.

1.1.3.1. Liberal Demokrasi

Liberalizmin ilk büyük düşünürü 17.yüzyılın sonlarında eser vermiş olan John Locke'tur. Lock, toplumsal ve siyasi varoluşu, başlangıçta doğa halinde yaşayan ve “doğal haklara” sahip olan insanların kendi aralarında anlaşarak devlet kurdukları varsayımıyla temellendirmektedir. J. Locke'a göre bir grup insanın doğa yasaının yürütme erklerini bırakarak, onu kamuya vermek üzere siyasal bir toplum içinde birleştiği yerde ve yalnızca orada, siyasal ve uygar bir toplum vardır. Bu, doğa durumunda bir grup insanın tek bir üstün yönetimi altında, tek bir siyasal yapı meydana getirmek için topluma girmeleriyle ya da daha önce kurulmuş olan başka bir yönetime katılmasıyla olur. Bu yetki devri ile toplum, kamu iyiliğinin gerektirdiği ve yürütülmesine (kendi kararlarıymışçasına) yardım etmek durumunda bulunduğu yasaları yapmaya yetkilendirir (yasama erki). Diğer taraftan toplum içinde çıkacak anlaşmazlıkları karara bağlayacak ve devletin herhangi bir üyesine gelebilecek zararları ödetecek bir yargıç getirerek (yargı erki) insanları doğa durumundan devlet durumuna çıkarır.²⁸

Liberalizm görece olarak iki farklı alana tekabül eder. Bunlardan biri siyasi diğeri ise iktisadidir. Siyasi yönü her ne kadar bir ideoloji olarak kabul edilse de,

²⁷Thomas, Carothers, “Demokrasiye Geçiş Paradigmasının Sonu”, **Yirmi Birinci Yüzyılda Demokrasi Tartışmaları**, (Ed.) Yılmaz Bingöl, Umuttepe yay. Kocaeli 2011, ss.75-94 s.80-81

²⁸John, Lock, “Uygar Yönetim Üzerine ikinci İnceleme'den Seçme Parçalar”, **Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi Seçilmiş Yazılar Yeni Çağ**, Mete Tunçay (Drl.), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011, s.272.

ideolojilerin kapsayıcı felsefi yapılarından ziyade, daha çok siyasal alanın düzenlenmesi ve devlet toplum ilişkisine hakim olacak birtakım normatif önermelerden meydana gelir. Bu önermelere yön veren ana tema ölçülü akılcılık olarak adlandırabileceğimiz ilkedir. Buna göre toplumsal mühendislik olarak adlandırılan, toplumun soyut akılcı ilkeler ışığında bir bütün olarak dizayn edilmesini vaaz eden ideolojilere karşı kuşkucu bir tavır söz konusudur. Çünkü insan aklı, bireysel düzeyde iyi bir yol gösterici olmakla beraber, makro düzeyde insanoğluna klavuzluk edecek yetilere sahip değildir. Bu anlamda liberaller, toptancı ideolojik projelerin siyasî ve toplumsal alana uygulanmasının kaçınılmaz olarak totalitaryanizme yol açacağına ilişkin yüreklerinde derin bir inanca sahiptirler.²⁹

Birbirleriye paralel olmaları açısından kısaca ifade etmek gerekirse liberalizmin iktisadi yönünün en belirgin ifadesi, piyasa olarak adlandırılan pazar sistemine devletin minimum düzeyde müdahalesi anlayışına dayanır. Piyasa düzeninin işleyişinde zorlamanın yeri yoktur. Buna göre güç kullanma tekelini elinde bulunduran devletin görevi, piyasaya ve bireylerin piyasa tarafından yönlendirilen faaliyetlerine müdahalede bulunmaktan ziyade, bireylerin ve piyasa ekonomisinin korunmasına ve düzgün işlemesine yönelik zararlı eylemleri önlemektir. Devletin esas görevinin, bireylerin hayatını, sağlığını ve mülkiyetini kötü niyetli kişiler tarafından gelebilecek şiddet ve hile eylemlerine karşı koruyarak, pazar ekonomisinin güven içinde işleyeceği bir ortamı yaratmak ve bu ortamı korumak olduğu belirtilmektedir.³⁰

D. Hume'a göre toplumsal kurallar tedricen gelişir, yavaş bir ilerlemeyle geçerliliğe kavuşur ve ihlal edilmelerinden doğan sürekli sakıncaların görülmesiyle güç kazanır. Liberal teoride "kendiliğinden doğan düzen"³¹ olarak ifade edilen bu husus evrimsel bir aşamaya tekabül etmektedir. Belirli bir kişinin veya grubun amaçlarının gözetilmesi veya öncelik kazanması düzenin kurulma amacını çarpıtacak ve sonu gelmez karışıklıklara yol açacaktır. Genel ve katı kuralların (rule of law)³² uygulanması, hem bireylerin hem de kamunun yararına olacaktır. İnsanların farklı

²⁹Mustafa, Erdoğan, Liberalizm ve Türkiye'deki serüveni, **Türkiyede siyasal düşünce, liberalizm** 7. Cilt s.23-24.

³⁰ Atilla, Yayla, **Liberalizm**, Plato Yayıncılık, İstanbul 2003, s.193.

³¹ Yayla, a.g.e, s.65.

³² Yayla, a.g.e, s.17.

yeteneklere sahip olması, toplum için büyük bir avantaj sağlamaktadır ve bu farklılıkları ortadan kaldırmaya çalışmak kitleliğin ortadan kaldırılması veya hayatımız üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi çabalarında olduğu gibi felaketler doğuracaktır. İnsanlar maddi şeylerin sahipliğinde eşit hale gelse bile, sanat, endüstri ve toplumsal hayatın diğer alanlarında sahip oldukları farklı yetenekler bu eşitliği derhal bozacaktır. Bu tür meziyetlerin bütünüyle denetim altına alınması halindeyse toplumun ürkütücü bir sefaletle sürüklenerek, yoksulluk ve dilencilik sınırlı bir yayılma alanı içinde kalacağı yerde, bütün bir toplum için kaçınılmaz hale geleceği belirtilmektedir.³³

Klasik liberalizmin, toplumu bir bütün olarak, toptan ve tepeden aşağı değiştirmeye yönelik tavrı hem reddetmesi hem de uygulanamaz olmasını vurgulaması sosyal değişimlere bakış açısını da yansıtmaktadır. Sepencer'a göre, toplum bir "imalat"; "fabrikasyon bir varlık" değildir, o, bir gelişme, büyüme, kendiliğinden ve içsel bir dinamik ile varlık alanında yer alan bir yapıdır. Toplum, idari, dini, endüstriyel, ticari bütün kurumların iç içe geçtiği, karşılıklı bağımlı olduğu doğal ve bir anlamda da organik bir yapıdır. Yani toplum, kendi dışında bir varlık tarafından nasıl olacağına ve ne zaman olacağına karar verilip ona göre yaratılan bir varlık değildir. Bazıları, yanlış bir tavırla, toplumu aşçının istediği şekli verebileceği bir hamur kütlesi gibi düşünürler.³⁴ Dolayısıyla "laissez faire" düşüncesinin ilk temsilcilerinden olan Spencer³⁵ devletin, doğal hayatın akışına ve bireylerin hayatına müdahalesine kesinlikle karşıdır. Devlet müdahalesinin bir kere başlayınca, kendi kendini besleyen ve büyüten bir sürece dönüşeceğini ve sonunda insanları köleliğe ulaştıracağını düşünmektedir.

1.1.3.2. Sosyal Demokrasi

Sosyal demokrasi, bireyler arası ilişkilerde rekabetçi anlayışın insan doğasının gerçek karakterine uygun olmadığını vaaz eder. Bu yönüyle bir ideoloji olarak sosyalizmden heterodoks bir kopuşun izlerini taşır.³⁶ Liberalizmin laissez faire laisses passer düşüncesinin toplumsal adaletin sağlanması noktasında ciddi açmazları

³³ Yayla, a.g.e, s.64.

³⁴ Yayla, a.g.e, s.109.

³⁵ Yayla, a.g.e, s.102.

³⁶ Adnan, Güriz, **Sosyal Demokrasi İdeolojisi**, Phoenix yay, Ankara 2011, s.31.

olduğu ve bu sorunların sosyal devlet diğer bir deyişle sosyal demokrasi ile aşılabileceği vurgulanır. Ortadoks Marxist görüşün aksine sosyal demokrasi ideolojisini benimseyen yazarlar sosyalizme geçişin sınıf savaşları yoluyla değil, genel oy hakkının toplumun tüm kesimlerine yayılması ve geniş halk kesimlerinin devleti dönüştürerek sosyalizme geçişin sağlanacağına inanılmıştır.³⁷

Sosyal Demokrasi Kuramında, diğer kuramlardan daha farklı bir demokrasi anlayışı hakimdir. Bu kurama göre demokrasinin görevi, sosyal demokrasiyi topluma yaymak ve eşitliği sağlamak için de yönetimi kontrol etmektir. Bu kuramın temsilcileri, kamusal kurumlar çerçevesinde var olan hukuk ve özgürlükten memnun değillerdir. Onlara göre, ancak sosyal demokrasi ile daha fazlasına sahip olunabilir.

Sosyal Demokrasi Kuramına göre; siyasal hak ve ödevlerin, toplumsal ve ekonomik kurumlara ve ekonomik süreçlere yaygınlaştırılmasıyla öncelikle sosyal ve ekonomik demokrasi, daha sonra da hukuki hakların tanzimi ve genişletilmesiyle sosyal uygulamalarda sosyal devlet demokrasisi mümkün hale gelir. Ayrıca toplumda ve ekonomide çıkarların özerk ve demokratik olarak örgütlenmesi de gerekir. Tüm bunlar güvenceye alınırsa ancak o zaman yönetimin ekonomik ve toplumsal bakımdan zayıf olan vatandaşların üzerindeki despotik baskılarına engel olunabilir.³⁸

Bu kuramın öncüllerinden biri olan Eduard Bernstein; 1899 yılında yaptığı “Sosyalizmin Şartları ve Sosyal Demokrasinin Ödevleri” adlı çalışmasında demokrasiyi hem amaç hem de araç olarak görür. Ona göre demokrasi, sosyalizmin mücadele aracıdır ve sosyalizmi gerçekleştirme şeklidir. Bernstein demokrasiyi sadece bir yönetim şekli olarak değil, aynı zamanda eşit katılım hakkına sahip olma ölçütleriyle ilgili toplumsal örgütlerin yönetici fikri olarak da görmüştür.³⁹

1.1.3.3. Radikal Demokrasi

Katılımcı veya radikal demokrasi kuramında; halkın, toplumsal ve ekonomik alanda, katılımının mümkün olduğunca yüksek bir orana ulaşmasına önem verilir.

³⁷ Güriz, a.g.e, s.43.

³⁸ Nesrin Demir, Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 10/2, 2010, ss.697-611.

³⁹ Demir, a.g.m., s.605.

Katılımcı demokrasi kuramı, oy kullanma hakkına sahip olan kişilerin oranını genişletmek ve oy verenlerin kendilerini ilgilendiren konularda söz hakkı, irade oluşturma ve karar verme konusunda katılımını yaygınlaştırmak ve yoğunlaştırmak eğilimindedir.

Radikal demokrasi kuramı temsilcilerinden B.Barber liberal temsili demokrasinin, esas itibariyle vatandaşın katılımsızlığını ve yabancılaşmasını getiren ve demokrasiyi içten tahrip eden cılız bir demokrasi olduğunu öne sürer.⁴⁰ Robert Dahl ise katılımcı demokrasiyi, onun sadece siyasetin ve ekonominin artan uluslararasılaşması ve küreselleşmesiyle ortaya çıkan demokratik olmayan düzene karşı bir denge unsuru olduğunu ileri sürerek temellendirmektedir. Çünkü, uluslararası veya ulusüstü örgütler, küresel sorunların çözümlenmesinde demokrasi eksikliği nedeniyle bu sorunları demokratik düzenin talepleri ile çatışarak ulusal devlet alanına taşırlar.⁴¹ Gelişen teknolojik imkanlar ile katılımcı demokrasiyi daha etkin kılacak “e-dilekçe” yönteminin, katılımı maksimumlaştırıcı etkisi demokratik araç ve yöntemlerin geldiği noktayı da gözler önüne sermektedir. Bu yöntemin önerilmesindeki en önemli neden, halkın yönetime doğrudan katılımının en kolay ve etkin bir yolu olmasından kaynaklanmaktadır. Bu yöntem ile, temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi arasında halkın daha aktif hale gelebileceğinden söz edilmektedir.⁴²

Katılımcı demokrasi kuramı da diğer kuramlar gibi çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler, yurttaş yetkinliğinin abartılması, genişlemeci bir demokrasi anlayışı; yani siyasal sisteme karşı baş edilemeyecek boyutta katılım ve talep üretilmesidir. Bu durumun, siyasal düzenin istikrarını bozmaya neden olabileceği üzerinde durulmuştur.

1.1.4. Prosedürel Demokrasi Ve Niteliksel Demokrasi Ayrımı

Demokrasiyi; kapsam ve içeriğine göre bir de prosedürel demokrasi ve niteliksel demokrasi şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Yukarıda

⁴⁰Benjamin, Barber, **Güçlü Demokrasi Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset**, çev.Mehmet Beşikçi, Ayrıntı yay., 1995 İstanbul, s.132.

⁴¹ Demir, a.g.m, s.606.

⁴² Demir, a.g.m, s.606.

anlatıldığı gibi, demokrasi konusunun işlendiği yazılı metinlere kabaca göz atıldığında, demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından olan; serbest ve adil seçimler, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığı gibi kimi temel referansların ilk elde vurgulandığı gözlemlenmektedir. İşte, bütün bu ilkelerin ve bunlara dayalı olarak şu veya bu şekilde oluşturulan kurumların hepsi esasında demokrasinin prosedürel yönünü oluşturmaktadır. Başka bir ifade ile; kimilerine göre serbest seçimlerin, parlamentonun ve kuvvetler ayrılığının bulunması bir ülkenin demokratik addedilmesi açısından yeterli kabul edilebilir. Ancak bunun ötesinde, salt prosedürel unsurlara değil de, demokrasinin niteliğine ve uygulama boyutuna bakarak bir ülkenin demokratikleşme düzeyini belirleyen bir anlayış yaygınlaşmaya başlamıştır.⁴³ Demokrasinin sınırları içerisinde, belirli bir halk desteğini arkasına alan ve fakat etnik, dini ve dilsel farklılıkları ihmal eden çoğulculuk anlayışının kuşatıcı olması beklenemez. Türkiye gibi farklılıkların bir arada yaşadığı ülkelerde, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, demokrasinin niteliğine ilişkin vurgunun içselleştirilmesi ile doğru orantılıdır.

Prosedürel demokrasi anlayışından niteliksel demokrasiye geçişin belki de en bariz örneğini Avrupa Birliği'nin (AB) yeni üye alım kriterlerinde zaman içerisinde ortaya çıkan değişim oluşturmaktadır. Kurucu ilk altı ülke ve 1973 genişlemesinde katılan üç ülke zaten yerleşmiş ve işleyen demokrasilere sahip oldukları için, üyelik kriterleri arasında demokrasiye özel bir vurgu yapılmamıştı. 1970'lerde askeri rejimlerden kurtulup, 1980'lerde üye olan üç ülke için, bu defa demokratik kurum ve kuralların varlığı (yani prosedürel demokrasi) katılım kriteri olarak konmuştur. Komünist rejimlerin yıkılmasından sonra, AB'ye üyelik için sıraya giren eski Doğu Bloku ülkelerine ise sadece prosedürel unsurlar değil, bunun ötesinde 1993 tarihli Kopenhag Kriterlerinde ifadesini bulan birçok başka unsur (sivil toplum, vatandaşlık, kültürel haklar, vs.) işleyen bir demokrasinin varlığı açısından şart olarak koşulmuştur (yani niteliksel demokrasi).⁴⁴

⁴³Hakan Samur; Zelal Kızıllıkan Kısacık, **Türkiyenin Demokratikleşmesi Etnik-Dini Kesimler Üzerinden Değişimin Analizi**, Çizgi Yay, Konya 2014, s.14.

⁴⁴Hakan Samur, "Avrupa Birliği ile ilişkilerin Türkiyedeki Demokratikleşme Sürecine Etkisi", **Osmanlıdan Cumhuriyete Türkiyede Siyasal Hayat**, (Der. Ahmet Karadağ), Orion kitabevi, Ankara 2013, s.527

2000'lerin AB'sinde ise niteliksel demokrasinin özellikle hak ve özgürlük boyutu o derece ilginç noktalara ulaşmıştır ki, sadece belirli sayıda insan grubunu ilgilendiren hakların ve kültürel özelliklerin bile korunma altına alınması için çaba sarf edilmektedir. Örneğin, Letonya'da etnik Livonların sayısı 111'dir ve bu kişilerden yalnızca 20 kişinin livon dilini konuşabildiği belirtilmektedir. Böyle olmakla beraber Letonya'da, Devletin dili ile ilgili yasanın 4. maddesi gereği Livonca resmi Letonya dilleri arasında yer almaktadır. Yine aynı şekilde Macaristan'da konuşulan azınlık dillerinden biri olan Ermenice içinde buna benzer bir durum söz konusudur.⁴⁵

Merkeziyet ve Ademi Merkeziyet Çerçevesinde Yerel Özerklik konusunun seçilme nedeninin altında yatan düşünce biraz da demokrasinin niteliği ve modern dünyada ulaştığı bu düzey ile ilişkilidir. Demokrasiyi katılım ve bu katılım sonucu alınan kararlarda maksimum veya optimum tatmin şeklinde formüle edersek, bu optimizasyonda çemberin dışında kalan, daha doğru bir deyişle merkezin periferisinde kalan kesimlerin olduğu/olacağı gerçeğini gözardı edemeyiz. Öyleyse, yukarıda bahsi edilen teorik referansların, demokrasinin niteliğine yapılan vurguyla birlikte değerlendirilmesi kaçınılmazdır. Demokrasinin niteliğine ilişkin vurgu, bizi özerklik kavramına gönderme yapmaya adeta zorunlu kılmaktadır.

Bu zorunluluk şuradan doğmaktadır: Gerek siyasi ve gerekse idari açıdan merkeziyetçi, farklılıkları yok sayan bir anlayışa sahip olarak oluşturulan ve aslında bütün bu kuruluş paradigmaları ile günümüzün küreselleşen dünyasının demokrasi anlayışıyla çelişen devletler; bu çelişkiden dolayı ortaya çıkan sorunları aşabilmek için bir takım araçlara başvurumaktadırlar. Özellikle içerisinde çok çeşitli etnik, dini, kültürel unsurları ya da sosyo-ekonomik açıdan bölgesel farklılıkları barındıran merkeziyetçi devletler; bölünme ya da iç savaşa kadar gidebilecek risklerden kurtulabilmek ve demokrasilerini nitelik açısından geliştirebilmek için çeşitli çareler aramaktadırlar. İşte yerel özerklik de bu çarelerden biridir. Yani toplumu, her türlü etnik, dini, kültürel ve ideolojik farklılıkları yadsıyan, homojen bir yapıya dönüştürme girişimleri, özerklik temelli taleplerin gündeme gelmesine neden

⁴⁵Orhan Kurmuş, sunuş yazısı, İngmar, Karlsson, **Bölgeler Avrupası**,(çev.) Turhan Kayaoğlu, Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul 2007, s.14-17, içinde.

olmuştur. Özerklik konusunu incelediğimiz bölümde görüleceği üzere, özerkliğe ilişkin siyasaların ana temasının “katılıma” ilişkin vurguda temerküz ettiği görülecektir. Katılım olgusu kabaca niceliksel bir duruma işaret eder. Bu konudaki temel espiri mümkün olduğunca en az sayıda kişinin veya grubun çemberin dışında kalması durumuna işaret eder. Çemberin dışında kalmak, kimi istek ve taleplerin, merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından değerlendirme dışı bırakılması anlamıyla koşut gitmektedir. İdeolojik, dinsel, kültürel, etnik ve dilsel farklılıkların buldukları sistem içerisinde kendilerini ifade etme kanallarının açık veya kapalı olmasına göre farklı anlamlar taşımaktadır. Kendini ifade etme kanallarının kapalı olması, kendini sürekli olarak yeniden üreten sorunların varlığına işaret etmektedir. Dolayısıyla bu sorun alanlarının varlığı, aralarında yerel özerkliğin de bulunduğu yaklaşımların gündeme gelmesine neden olmaktadır.

Bu anlamda yerel özerklik yönteminin, demokrasi ile yönetilen fakat merkeziyetçi bir anlayışa sahip iki ülkede, İspanya ve Fransa’da nasıl işlerlik kazandığını anlatmak; tezimizin asıl konusu olan Türkiye bakımından yerinde olacaktır. Ancak bu örneklerle geçmeden önce; kamu yönetiminin örgütlenme modellerini genel hatları ile ele almak ve bu arada merkeziyetçi yönetim anlayışını açıklamak gerekir.

1.2. KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim konusundaki tartışmalar, özellikle son 30 yılda yeni bir boyut kazanmıştır. Türk kamu yönetiminin sorunlarının başında “merkeziyetçiliğin” bulunduğu savunulur hale gelmesi, konunun hangi boyutta tartışıldığının bir göstergesidir. Tartışmanın bu boyutta olmasının altında yatan temel nedenlerden biri, tartışmalarda kullanılan kavramların içeriği konusunda büyük bir dönüşüm yaşanmasıdır. Yaşanan bu dönüşüm, kavramlarda karmaşa yaşanmasına, tartışmanın derinleşmesine ve zihinlerdeki netliğin bozulmasına neden olmuştur. Bundan dolayı kavramlarda bir netlik sağlamak, çalışmamız süresince savlarımızı ortaya koyabilmek amacıyla kimi kavramları tanımlamak yararlı olacaktır.

1.2.1. Merkezi (Üniter) Örgütlenmeyi Esas Alan Yapı

Kavramların tanımlanmasına, tartışmaların temelinde olan merkezi yönetimden başlanacaktır. Ardından, yerel yönetim kavramına değinilecek ve hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimi ilgilendiren diğer kavramlar açıklanmaya devam edilecektir.

1.2.1.1. Merkezi Yönetim

Kavramsal olarak merkezi yönetim (centralisation): “Güç (iktidar) ve yetkinin (otoritenin) belirli bir merkezi odakta ya da kurumda yoğunlaşmasına dayanan yönetim usulü”dür.⁴⁶

Gözübüyük merkezi yönetim kavramını şöyle tanımlamaktadır: “Yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir.”⁴⁷ Gözübüyük’ün tanımlamasında “hiyerarşi içerisinde yer alan örgütler” belirtilse de hem Güler’in hem de Gözübüyük’ün tanımlamalarına göre, yalnız merkezi yönetimin uygulandığı ülkede, tek kamu tüzel kişisi devlettir. Yani merkezden yönetimin katı olarak uygulanması, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri demektir.⁴⁸ Böyle bir yönetim biçiminin var olması, ne toplumsal ne de bilimsel gerçeklerle açıklanabilir. Ayrıca, tarihte devletler için salt merkezi bir yönetim eliyle ülke yönetimine örnek bulmak olanaksızdır. En katı merkeziyetçilik uygulamasında dahi mutlaka yetkilerin paylaşıldığı ya da yerel-ortak (mahalli-müşterek) işlerin, devlet tüzel kişiliği dışında, tüzel kişiliği olmasa da kimi kurumlar eliyle yürütüldüğü görülecektir.

Merkezi yönetimin, hiyerarşisi içinde yer alan örgütler eliyle de olsa tek başına var ol(a)mayacağı gerçeği, taşranın yönetiminde farklı bir yöntemin izlenmesi gerektiğinin göstergesidir. Hiyerarşi içerisinde olan taşra örgütlerinin yanında, yerel yönetimler eliyle merkezin dışında yönetimin sağlanması bu nedendir. Belirttiğimiz noktanın tespiti ayrıca önem taşımaktadır. Şöyle ki, bir yerelin varlığından söz

⁴⁶Birgül, Ayman Güler, Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik, (Cenk Reyhan’ın eserine sunuş yazısı), İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s.10.

⁴⁷A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.36.

⁴⁸Nuri Tortop, Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara 1999, s.92.

edebilmek için bir merkezin var olması gerekmektedir. Aynı mantıkla hareket edersek, bir yerel yönetim örgütünün var olabilmesi için mutlaka merkezi bir yönetim örgütünün bulunması gerekmektedir. O halde yerelin yönetimi, merkezin alternatifi değil, olsa olsa onun tamamlayıcısıdır. Yerelde bir organın merkezi yönetime alternatif olması durumu ise zaten yerel yönetimle değil, yerel yönetimlerin kimi özelliklerini taşısa da özerklik, bağımsızlık gibi kavramlarla açıklanabilir. Bu konuda Atilla Nalbant şöyle demektedir:⁴⁹

“Merkeziyetin aksine yerinden yönetim bir sistem olarak adlandırılmaz. Çünkü, yerinden yönetimin bulunması için şu ya da bu ölçüde bir merkeziyet de bulunmalıdır. Eğer merkez organın yerinden yönetim organlarına yetki aktarımı söz konusu olmazsa yerinden yönetim de söz konusu olamaz. Bu nedenle yerinden yönetim merkeziyete bağlı bir kavramdır. Oysa merkeziyet sistemi tek başına bulunabilir. Çünkü, merkez organ yetkilerin doğrudan asıl sahibidir.”

Üniter devlet, tek ülke, tek millet ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin olduğu devlet biçimidir. Hukuki birliğin mevcut olduğu ülkeler siyasi bakımdan merkezi sistem olarak görülmektedir.⁵⁰ Tekçi-Üniter devletlerde yerel yönetimler üniter devletin bütüncül yapısı içinde sınırlı bir özerklikten yararlandıklarından yasama yetkileri yoktur.⁵¹ Üniter devlet sistemlerinin en önemli sorunu, faaliyetlerini yürütürken çok sayıda ve çeşitlilik arz eden yerel yönetimlerle idari yönden meşgul olmak zorunda olmalarıdır.⁵²

1.2.1.2. Yerel Yönetim

Bir önceki kısımda açıklandığı gibi, yerel yönetim kendi başına ayrı bir sistem olmaktan ziyade, merkezi yönetim içerisinde tamamlayıcı bir unsurdur. Ancak, bu kısımda açıklanacağı üzere, çeşitli sebeplerle zaman içerisinde git gide daha fazla kendisine alan bulan bir unsur haline gelmiştir. Zaten, ayrı bir sistem

⁴⁹Atilla Nalbant, **Üniter Devlet - Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s.38.

⁵⁰Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 2, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.589.

⁵¹Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara 1994, s.83.

⁵²Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.477.

olmadığı halde, üniter örgütlenmeyi esas alan yapılar içerisinde yerel yönetim konusunu müstakil bir başlık halinde ele alıyor olmamız da söz konusu artan öneminden dolayıdır. Genel olarak adem-i merkeziyet ve yerinden yönetim, aynı anlama gelen iki sözcük olarak kabul edilmektedir. Yönetim üzerine yazan yazarların tamamına yakını da iki sözcüğün aynı anlama geldiğini belirtmektedir.

Adem-i merkeziyet sözcüğü, “yokluk” anlamına gelen “adem” ile “merkeze ait” anlamındaki “merkeziyet”ten türemiştir. Merkezin yokluğu anlamına gelen sözcüğün, neden yerel yönetimlerle aynı anlama gelmediği konusunu aslında yukarıda, merkeziyetçilik başlığımız altında açıklamaya başlamıştık. Merkeziyetçilik başlığında da belirttiğimiz gibi, bir yerel yönetimin olabilmesi için mutlaka merkezin olması gerekmektedir. Oysa adem-i merkeziyet sözcüğü, bir merkezin yokluğunu ifade etmektedir. Yani sözcük kökenine baktığımızda adem-i merkeziyet ve yerel yönetim anlam açısından örtüşmemektedir. Bununla bağlantılı olarak adem-i merkeziyetin, siyasi ya da yönetsel ayrımı yapılmaksızın, federalizmi temsil ettiği çeşitli yerlerde belirtilmektedir.⁵³ Kavramın anlamının açıklanması bu konuda da önemlidir. Adem-i merkeziyet kavramının federal yönetim biçimlerini de ifade etmediğini vurgulayabiliriz. Çünkü; federalizm, merkezin olmadığı değil, birden fazla merkezin olduğu yönetimi nitelemektedir. Daha net bir ifadeyle örneklersek, 50 eyaletten oluşan ABD’de iktidar merkezlerinin sayısı, ulusal ve ulus-altı ölçeği dikkate aldığımızda, 51’dir.⁵⁴ Görüldüğü gibi, federalizmde merkez yokluğu gibi bir durum geçerli değildir. Üniter devletten farklı olarak, birden fazla merkezin olması söz konusudur. Aynı çerçevede baktığımızda, adem-i merkeziyet kavramının, bir ya da birden fazla merkezin olduğu değil, bir merkezden koparak “bağımsızlaşma” anlamına geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu durumda yerel yönetim kavramıyla kastedilen ya da anlaşılması gereken nedir? Yukarıda açıkladığımız merkezi yönetim kavramından bağımsız düşünmemek üzere, Ruşen Keleş tarafından yapılan değerlendirmeye bakmakta fayda vardır.⁵⁵

⁵³ İsmail Hakkı Göreli, **İl İdaresi**, Güney Matbaacılık, Ankara 1952, s. 61.

⁵⁴ Oktay Uygun, **Federalizm**, BDS Yayınları, İstanbul 1996, s. 12.

⁵⁵ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2000, s.21.

“...bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinmelerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur. Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır. Özeysel yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptirler.”

Keleş’in tanımında dikkat edilmesi gereken nokta, “özerklik tanınması” vurgusudur. Yerel yönetimin merkezden özerk bir yapısı olduğu vurgusu, merkezi yönetimden bağımsız olmadığı bir göstergesi olmakla birlikte, yerel yönetimin, merkezi yönetimin hiyerarşisi içerisinde yer almadığının da göstergesidir. Merkezi yönetim kavramını tanımlarken özellikle belirtilen, yerelin merkezden bağımsız olmadığı ve onu tamamlayan bir parçası olduğu mantığı bu tanımda teorik ifadesini bulmaktadır.

Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tam da bu aşamada merkezi yönetimle ilişkisi anlamında öne çıkmaktadır. Bu çerçevede;

*“Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri, yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer olarak sınırlandırılmıştır. Çünkü bu kuruluşlar ancak kuruldukları coğrafi sınırlar içinde çalışma yapabilirler. Yetkilerini kendi sınırları içinde kullanabilirler. Örneğin bir köy veya belediye, ancak kendi coğrafi sınırları içinde yetkilerini kullanabilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri konu olarak da sınırlanmıştır. Hangi görevlerin bu kuruluşlar tarafından yapılabileceği, kendi özel kanunlarında belirtilmiştir. Örneğin belediyelerin görevleri Belediye Yasasında, köylerin görevleri Köy Yasasında yazılıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevleri biçim yönünden de sınırlanmıştır. Bu kuruluşlar, devletin çıkardığı yasalarda yazılı kurallara, yetkilerini ve görevlerini yaparken yasalarda yazılı usul ve formalitelere uymakla yükümlüdür. Çalışmalarında yazılı usul ve formalitelerin dışına çıkamazlar”.*⁵⁶

⁵⁶ Nuri Tortop, Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara 1999, s.97-98.

Yerel yönetimlerin görevlerinin sınırlı olması, merkez ile yerel yönetimler arasında bir görev paylaşımını da zorunlu kılmaktadır. Ya da yukarıda yaptığımız açıklamalar ışığında, merkezi yönetimin salt uygulanamaması sonucunda taşra örgütlerine yetki devri olduğunu düşündüğümüzde, yerel yönetimlerin üstlendiği görev ve yetkiler nasıl açıklanabilir?

Hangi yetki ve görevlerin merkezde ya da hangisinin yerelde olacağı tartışmasını bir kenara bıraktığımızda, ulus devletlerin kuruluşundan sonra merkezin yetki ve görevleri elinde tuttuğunu tahmin etmek zor olmayacaktır. Bu süreçte her şeye rağmen yalnızca merkeziyetçiliğin uygulan(a)madığını unutmamakla birlikte, kurumsallaşan yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin tespiti konusunun çözümü, günümüz merkezi ve yerel yönetim ilişkileri üzerine fikir vermektedir. "...yerinden yönetim, merkez organın yerinden yönetim organlarına görev ve yetki aktarması anlamına gelir." ⁵⁷ diyen Nalbant, yukarıda belirttiğimiz gibi; merkezi yönetimin, yerel yönetimin aksine sistem olduğu vurgusunu yapmıştır. Bu vurgudan da merkezi yönetimin yetki ve görevlerinden bazılarını yerel yönetime devretmesi sonucunu çıkarmak olanaklıdır.

Yerel yönetimler, sahip oldukları tüzel kişiliklerinin bir gereği olarak kamu gücünü kullanmaktadırlar. Yerel yönetimin kamu gücünü kullanıyor olması, merkezi yönetime bir alternatif olduğu fikrini verebilir. Bu noktada unutulmaması gereken şey, yerel yönetimlerin kullandığı kamu gücünün kaynağını merkezi yönetimden aldığıdır. Bir başka deyişle yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin kendilerine verdiği kamu gücünü kullanmaktadır. Bundan dolayı Nalbant, yerel yönetimlerin kullandığı kamu gücünü, devletin onlara delege ettiği bir kamu gücü olarak belirtmektedir.⁵⁸

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile aynı anda var olması ve merkezi yönetime kıyasla önemini artırması verdikleri hizmetlerin niteliğiyle ilgilidir. Toplumdan topluma farklılık göstermekle birlikte, yerel ve ortak (mahalli-müşterek) işlerin yerel yönetimler tarafından görüldüğü bilinmektedir. Bu nedenle yerel yönetim, merkezi yönetimin bir tamamlayıcısıdır. Merkezi yönetimin yerine yerel

⁵⁷ Nalbant, a.g.e., s.47.

⁵⁸ Nalbant, a.g.e., s.62.

yönetimin hizmet vermesinin daha verimli olacağı durumlarda yerel yönetimler devreye girmektedir. Böylelikle yerel yönetim, merkezi yönetime zıt bir uygulama olmaktan çok, merkezi yönetimi yerelde tamamlayıcı bir duruma gelmektedir. Yani merkezi yönetime karşıt değil, onun yerelde yapması gereken işlerini üstlenen bir yapı söz konusudur. Oysa yerel yönetimin merkezi yönetime karşıt olması durumunda, merkezi yönetimin yapabileceği her hizmeti, yerinde ve bizzat yapabilmesi gerekirdi. Ulusal ölçekte ya da büyük iktisadi boyutu olan hizmetlerde merkezi yönetimin etkin olacağı kabul görmüştür.

Kısacası, hizmetlerin niteliği, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında bir görev bölüşümünü getirmiştir. Merkezi yönetimden bağımsız olmamak üzere, yerel ve ortak nitelikteki hizmetlerin yerel yönetim eliyle görülmesi amaçlanmıştır. Sonuçta, merkezi yönetime hiyerarşik anlamda bağımlı olmayan; ama, onu tamamlayan bir yönetimden bahsetmekteyiz.

İdari yerinden yönetim, uygulama alanı bakımından ikiye ayrılır: Hizmet yönünden yerel yönetim ve yer yönünden yerel yönetim.

Hizmet bakımından yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlenmesi sonucu ortaya çıkmıştır. “Bir kamu hizmeti, taşıdığı özellikleri, teknik yapı ve gereksinimleri bakımından merkez tarafından gereği gibi yerine getirilemeyebilir. İşte bu tür hizmetlere bağımsız bir varlık tanınması yoluna gidilmiştir. Bu bağımsız varlığın ayrı bir iradesi ve bu iradeyi belirtecek organları mevcut olacaktır. Bu durumda, belirli bir hizmetin merkez teşkilatından ayrı, kamu tüzel kişileri tarafından idare edilmesine ‘hizmet yerinden yönetimi’ adı verilmektedir.”⁵⁹

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına, merkezi idareden ayrılabilir şekilde, çoğunlukla ‘kamu kurumları’ denmektedir. Kamu kurumu deyişi, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını kamu idarelerinden ayırmak için kullanılmaktadır.⁶⁰

⁵⁹Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul 2005, s.40.

⁶⁰Cengiz Derdiman, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul 2005, s.7.

Kamu kurumlarının tüzel kişilikleri vardır. Yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak yönetsel kararlar kururlar. Bu konuda T.C. Anayasasının 123. maddesi çok açık bir biçimde bunu vurgulamıştır. Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrası “Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” şeklindedir. Ayrıca, özerklikleri vardır, bu özerklik görülen hizmetin niteliğine göre değişmektedir. Belli görev ve yetkilerle donatılmıştır, hizmet alanları değişik niteliktedir. Kendilerine özgü mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Üzerlerinde idari vesayet denetimi vardır. İdari vesayet denetimi ile özerklikleri ters orantılıdır. Personelleri, memur ve diğer kamu personeli statüsündedir. Ancak bazılarında personel rejimi açısından değişik düzenlemelere de gidilebilmektedir.⁶¹ Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak üniversiteler, TRT ve kamu iktisadi teşebbüsleri gösterilebilir.

Anayasanın 127. maddesinde belirtildiği üzere, “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Bu bağlamda, “belli bir yerde oturan halkın lokal ve ortak gereksinimlerini karşılamak için yerel yönetimler vasıtasıyla hizmet sunumu söz konusudur.”⁶² Burada, hizmet yönünden yerel yönetimde olduğu gibi ‘hizmet’ değil, ‘yer’ önem taşımaktadır.⁶³

Yerel yönetimlerin başlıca özelliklerinden biri, yukarıda da belirtildiği üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olmalarıdır. Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Karar organları seçimle iş başına gelir. Görevleri yasa ile belirtilir. Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi vardır. Yerel yönetimlerin devlet bütçesi dışında, özerk bütçeleri ve bağımsız gelir kaynakları vardır. Yerel hizmetleri sunmak için harcamalar yapmak ve bu harcamaları finanse etmek için yeterli ölçüde gelirleri tarh ve tahsil etmek yetkisi de, o yerel yönetimin sınırları içinde ikamet edenlerce seçilen yerel organlar tarafından gerçekleştirilir.⁶⁴ Yer bakımından yerinden yönetimin bir sonucu olarak

⁶¹Şeref Gözübüyük ve Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.45-46.

⁶² Yıldırım, a.g.e., s.39.

⁶³ Nuri, Tortop, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara 1999, s.11.

⁶⁴ Halil, Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2001, s.32.

yerel yönetimler, ülkemizde il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

1.2.2. Çok Merkezli Yönetimi Esas Alan Yapı

Siyaset Bilimi ve İdare Hukuku literatüründe yerinden yönetim ikiye ayrılmaktadır. Bunların ilki siyasal yerinden yönetimdir. Siyasal yerinden yönetim daha çok federal sistemlerde karşılaşılan bir devlet yapılanmasıdır. İkincisi ise, idari yerinden yönetimdir. İdari yerinden yönetimde yasama ve yargı merkezde toplanmıştır. Yerel kuruluşlara yalnız yürütmeye dair kimi yetkiler bırakılmıştır. Bu anlamda merkezi yönetimi esas alan yapı merkez-yerel ilişkisi bağlamında yukarıda açıklandığından, şimdi de siyasal yerinden yönetimi esas alan çok merkezli yapıları inceleyeceğiz.

Siyasal yerinden yönetim, genellikle federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan eyalet, federe devlet, kanton, land ve cumhuriyet gibi yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir.⁶⁵ ABD, Almanya, İsviçre gibi devletlerde durum böyledir.

1.2.2.1. Federal Yönetim

Federal devlet sistemleri, halklar ve ulusal topluluklar adına, farklı basamaklardaki; eyalet, federe devlet, land, kanton, cumhuriyet ya da özerk bölge gibi değişik adlar taşıyan idari merkezlerle devlet arasında egemenliğin paylaşılmasını öngören ve anayasayla güvence altına alınmış sistemlerdir.⁶⁶ Federal devletlerde amaç siyasal birliktir. Siyasi topluluklar kendi ayrı kimliklerini ve özerkliklerini de korumak suretiyle bir araya gelmişlerdir.⁶⁷ Federal devlette egemenlik anlayışı üniter devletten farklı olarak mutlak, sınırsız ve bölünmez değildir. Egemenlik birçok federe devlet arasında bölünmüştür. Çok merkezlilik vardır. Federal devletin federe devletler üzerinde denetim yetkisi yoktur. Federal sistemlerde, yerel yönetimler federe devletlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılmış

⁶⁵Ruşen, Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara 2000, s.20-21.

⁶⁶Ruşen Keleş, “**Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**”, Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı, Ankara 13-14 Temmuz 1995, s.17.

⁶⁷Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s.31.

idari birimlerdir. Bu nedenle yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, mali ve idari özerklikleri eyaletten eyalete değişebilmektedir.⁶⁸

“Federal” sözcüğü Latince’de anlaşma, sözleşme anlamına gelen “foedus”tan gelir ve federalizm, çeşitli grupların işbirliği yapmak üzere birlik oluşturmasını ifade eder.⁶⁹ Robert Garran, federalizmi, egemenlik veya siyasal iktidarın, her biri kendi yetki alanında diğerinden bağımsız olacak şekilde, merkezi ve yerel yönetimler arasında bölündüğü devlet biçimi olarak tanımlamıştır.⁷⁰ Federalizm tartışmalarında en çok referans gösterilen yazarlardan biri olan Daniel Elazar ise, *Exploring Federalism* kitabında federalizmi “ortak yönetim ve kendi kendini yönetim” (“shared rule and self rule”) kavramlarını bir araya getiren ve tüm siyasi oluşumları kapsayan bir terim olarak açıklamaktadır.⁷¹ Kendi kendini yönetmekle ortak yönetimin bir bileşimi olan federalizmde, hükümetlerin yetkilerini diğer bir hükümetten değil, anayasadan aldıklarına dikkat çeken Elazar, federasyonların “ahit” temeline dayanan karakterine vurgu yapmıştır.

Gerçekten de, federasyonun en önemli unsuru yasama organı tarafından hazırlanan anayasadır ve federal sistem açısından önemli ve vazgeçilmez olan, anayasanın üstün olmasıdır. Buna federal düzeyde işleyen ve idari katmanlar arasında hakemlik etmekle görevli bir yüksek mahkeme ile çift meclisli bir yasama organı eşlik eder. Yönetimlerin birbirlerinden “bağımsız”, kendi yetki alanları içinde üstün otoriteye sahip siyasal birimler olarak hareket edebilmeleri anayasal güvenceye alınmıştır. Her iki yönetim düzeyi, yetkilerini anayasadan alır ve anayasa karşısında federal ve federe yönetimler eşit olup biri diğerinden üstün değildir.⁷²

Federal devletlerde, dış ilişkiler, ulusal savunma, ulusal para ve merkez bankası gibi konular, ülkenin tümünü ilgilendirdiği için federal yönetimin yetki alanına girerken, eğitim, sağlık, kültür, asayiş, ulaşım ve sosyal güvenlik gibi diğer

⁶⁸Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.477.

⁶⁹Oktay Uygun, *Federal Devlet. Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, İtalik Yayınları, Ankara 2002, s.11.

⁷⁰Uygun, a.g.e.,s.34.

⁷¹Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, (Tuscaloosa, AL: University of Alabama 1987) s.5,12,59.

⁷²Uygun, a.g.e., s.24-30.

konular federe yönetimlerin yetkisine bırakılır. Bu bakımdan, federasyonlar, her üyesi için çifte vatandaşlığın iç içe geçtiği bir yapı oluşturur, bir başka deyişle, federasyonların vatandaşları ikili bir vatandaş kimliğine sahip olabilmektedir.⁷³ Federalizm için asgarî kurumsal gereklilikler şu şekilde sınırlandırılmıştır: siyasi yerinden yönetim, anayasal güvenceler ve seçim bölgelerinin çeşitliliği.⁷⁴

Bir ülkenin federal sistemi benimsemesinde asıl belirleyici olan, kurumsal ve anayasal yapıdan çok toplum yapısıdır. Federalizm kuramcılarında Livingston'un belirttiği gibi federalizm devletin değil toplumun bir özelliğidir ve federalizmin özü kurumsal veya anayasal yapıda değil toplumun kendi içinde yatar.⁷⁵ Toplumsal yapıdaki farklılaşmanın iki türü olduğunu söyleyen Livingston'a göre "dil, din, ırk, milliyet bakımından, sahip oldukları sosyal ve siyasal kurumlar yönünden veya diğer yönlerden farklılaşan gruplar, belirli coğrafi bölgelerde kümelenmiş olarak bulunabileceği gibi, ülkenin her tarafına dağılmış olarak da yaşıyor olabilirler. Eğer farklılıklar belirli coğrafi bölgelerde kümelenmiş ise (territorialism), toplumun federal yapılı olduğundan söz edilebilir". Hiçbir ülkenin homojen bir topluma sahip olmadığı düşünülürse ilk bakışta bütün ülkelerin federal sistemle yönetilmesi gerektiği düşünülebilir, ancak Livingston'un çok yerinde tespitinde olduğu gibi, yalnızca, bu gruplar belirli coğrafi bölgelerde kümelenmiş ise federalizm ortaya çıkar. Toplumsal yapısındaki farklılıkları belirli coğrafi bölgelerde kümelenmemiş hiçbir devlet, bugüne kadar federal olarak adlandırılmamıştır.⁷⁶ Federalizmi federal toplum olgusuyla ilişkilendirirsek federal devleti, birden çok farklılaşmış grubu, onu oluşturan öğelerin kimlik ve özelliklerini geniş ölçüde koruyacak şekilde, yeni bir siyasal birim yaratarak, tek bir devlet çatısı altında birleştiren siyasal ve anayasal örgütlenme biçimi olarak tanımlayabiliriz.

Federal yönetimin kurumsal yapısı federal anayasa ile, federe yönetimlerin kurumsal yapısı federe anayasalarla düzenlenir. Çağdaş federal devletler incelendiğinde federal ve federe yönetimlerin kurumsal yapı bakımından birbirine

⁷³Will Kymlicka, **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**, Oxford, New York: Clarendon Press, 1995, s.182.

⁷⁴Ramon Maiz, "Democracy, Federalism and Nationalism in Multinational States", **Nationalism and Ethnic Politics**, Cilt. 5, No. 3-4, 1999, ss. 35-60. s.52-53.

⁷⁵Jan Erk, "Swiss Federalism and Congruence", **Nationalism and Ethnic Politics**, Cilt. 9, No. 2, Yaz 2003, ss. 50-74. s.52.

⁷⁶Uygun, **Federal Devlet. Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama**, s.50-51.

benzediği görülür. Amerika Birleşik Devletleri'nde federal yönetimde benimsenen başkanlık hükümeti sistemi, bazı küçük değişikliklerle, federe yönetimlerde de uygulanır. Nebraska dışında bütün eyaletlerin parlamentoları, federal parlamento gibi, iki meclislidir.⁷⁷

Federalizmde, yerinden yönetim ilkesinin mantıki sonucu olan, yetkilerin toplandığı bir merkez yoktur. Hal böyle olunca üniter yapıli ülkelerde olduğu gibi, merkez tarafından yerele yetki aktarımı gibi bir durum da söz konusu değildir. Federal devlette, biri federal yönetim alanında, diğeri federe yönetim alanında olmak üzere, en az iki iktidar merkezi bulunur. Federe birimlerin sayısına bağılı olarak, iktidar merkezlerinin sayısı da çoğalıı.

Bölünmüş halde olan iktidar yapıları, uzlaşısı sonucu oluşturulan anayasanın verdiği yetkiler çerçevesinde egemenlik yetkilerini kullanırlar. Bu yetki dağılımı her federe birimin dinsel, dinsel, etnik, kültürel, tarihsel veya ekonomik farklılıklarını korumasına ve geliştirmesine imkan tanır. Ülke içinde azınlıkta kalan gruplar, federe birimler olarak örgütlenererek hak ve çıkarlarını koruyabilirler. Bu yapı, iktidarın belirli bir noktada toplanarak, demokrasinin çoğunluğun despotizmine dönüşmesine engel olur.⁷⁸ Dolayısıyla demokrasi ve temel ilkeler bölümünde bahsini ettiğimiz teorik sınıflandırmaya ek olarak, çoklu iktidar yapılarının siyasal işbirliği temeline dayalı, diyalog kanallarının açık olduğu, kendisini azınlıkta gören hoşnutsuz kesimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılımı ilkesi gereğince, federal sistemlerde temsilin kurumsallaştırılması bir zorunluluktur. Bu nedenledir ki; üniter siyasal yapılar her zaman (örneğin otoriter ve totaliter rejimlerin, tek parti diktatörlüklerinin veya askeri yönetimlerin hakim olduğu durumlarda) demokratik ilke ve kurumları içermeyebilecekleri halde;⁷⁹ doğası gereği federal sistemler, belirli ölçülerde bu ilke ve kurumlara yer açmak zorundadırlar. Üniter yapıli sistemlerde devlet tüzel kişiliğini haiz yerinden yönetim yapılarının bulunması bu gerçeği değiştirmez.

⁷⁷Uygun, **Federal Devlet Temel İlkeler Başlıca Kurumları ve Türkiyede Uygulanabilirliği**, s.241

⁷⁸ Uygun, a.g.e., s.247.

⁷⁹ Uygun, a.g.e., s.247

Federe birimlerin, üniter devletteki özerk yönetimlerden daha geniş yetkilere sahip olması genellikle görülen bir uygulama olmakla birlikte, bir zorunluluk değildir. Anayasal yetki paylaşımında, yetkileri oldukça dar tutulmuş veya siyasal işleyişinde, fiilen, yetkileri çok azalmış federe yönetimler söz konusu olabilir. Federe yönetimler ile üniter devletin özerk yönetimleri arasındaki fark, yetkilerin genişliğinde aranmamalıdır. Farklılık, federe yönetimlerin yetkilerinin federal yönetim tarafından tek yanlı olarak değiştirilememesi ve bu yönetimlerin federal yönetimin işleyişine katılımının sağlanmış olmasıdır.⁸⁰

Bir kaç istisna dışında, bütün federal devletlerde, federal parlamentolar iki meclisten oluşur. “Temsilciler Meclisi” “Milletvekilleri Meclisi” gibi adlarla anılan birinci meclis, halkın bütünü temsil eder. Bu meclise, federe birimlerden nüfusları ile orantılı olarak temsilci seçilir. Birinci meclisin yapısı ve işlevi, Üniter yapıli devletlerdeki ulusal parlamento ile karşılaştırılabilir. İkinci meclis federe birimleri temsil eder. “Senato” “Bundesrat” gibi çeşitli isimlerle adlandırılan ikinci meclislerin kuruluşu, niteliği ve işleyişi bakımından, federal ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Bütün farklılıklarına karşın bu meclisin en önemli ortak özelliği temsilin niteliğindedir. Federal yapıli ikinci meclisler, bütün halkı değil, federe birimleri temsil ederler.⁸¹

Federal sistemlerde, ikinci meclis olarak bahsettiğimiz senato’da eşit olmayan birimlerin eşit temsili esası kabul edilmiştir. Örneğin ABD’de her eyalet senatoda iki üye ile temsil edilir. Bu anlamda nüfusu 500.000 civarında olan Alaska ile 23 milyon olan California’nın senator sayısı eşittir. Eşit temsil ilkesi İsviçre, Avusturalya ve Latin Amerika federasyonlarında da uygulanmaktadır.⁸² Federal ve federe birimler kendi yetki alanlarına giren faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli organları kurarlar. Bu esas katı bir şekilde uygulandığında, her iktidar merkezinin kendi parlamentosu ve idari organlarını kurduğu gibi, kendi mahkemelerini de kurması beklenebilir. Böylece federal ve federe yönetimler arasında birbirine paralel iki yargı sistemi ortaya çıkacaktır. Fakat uygulamada, bu özelliği yalnızca ABD tam olarak

⁸⁰ Uygun, a.g.e., s.248.

⁸¹ Uygun, a.g.e., s.252.

⁸² Uygun, a.g.e., s.252.

gösterir , bazı eksikliklerle Meksika ve Brezilya’da da iki ayrı yargı sistemi kurulmuştur.⁸³

ABD, İsviçre ve Avusturalya gibi bazı federal ülkelerde, federe birimler, birleşme öncesinde tüm devlet yetkilerini kullanıyorlardı. Bu birimler birleşmek üzere biraraya geldiklerinde, yetkilerinin bir kısmını, oluşturulan federal yönetime bırakarak, kalan tüm yetkileri kullanmaya devam ettiler. Birleşik Devletler Anayasası, federal yönetimin yetkilerini tüketici olarak saydıktan sonra şu kuralı getirmiştir: “Bu anayasanın federal yönetime bırakmadığı veya federe yönetimler için yasaklamadığı yetkiler federe yönetimler veya halkındır.” Bu hüküm yüksek mahkeme tarafından, Anayasanın federe yönetimlere, federal yönetime bırakılan konular dışında, herşeyi içeren muazzam bir yetki alanı tanıdığı şeklinde yorumlanmıştır.⁸⁴

Çok merkezli siyasal yapıların söz konusu olduğu ülkelerdeki, “ülkemizde kullanıldığı anlamıyla” mahalli idareler/belediyelerden kısaca bahsetmek, hem federal yönetim sistemlerinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacak hem de tezimizin asıl konusu olan üniter yapıli devletlerdeki demokratik özerklik tartışmalarına fayda sağlayacaktır. Fedaralizmin mahalli idareler boyutu incelenirken daha çok, federal sistemin en iyi uygulandığı ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletlerinden örnekler verilerek bu konu aydınlatılmaya çalışılacaktır. ABD’ye ait aşağıdaki örneklerden hareketle altı çizilmesi gereken önemli bir nokta bütün kamusal faaliyetlere bütün yönetimlerin şu ya da bu biçimde dahil olduğudur. Dolayısıyla ABD yönetimlerinin faaliyetleri, paylaşılan faaliyetlerdir. Herhangi bir yetkinin bir merkezde toplanması olgusu söz konusu değildir. İş birliği aynı zamanda rekabet ortamını da doğurmakta bu da yönetsel sorunların çözümünde karşılıklı mutabakatı gerektirmektedir.

A.B.D.’de “Yönetim” kavramı Washington D.C’deki federal hükümetin yanı sıra, 50 eyalet ve 30.000 il ve yerel toplum yönetimini de içerir; ayrıca bu sayılara 3.043 ilçe ve 50.000 okul yönetimini de eklemek gerekir. Toplam 87.000’e ulaşan bu yönetim türlerinin arasındaki farklılıklar, ortak noktalarından daha ağır

⁸³ Uygun, a.g.e., s.267.

⁸⁴ Uygun, a.g.e, s.147.

basmasmaktadır.⁸⁵ Yönetimlerin sayısındaki kabarıklık, üstlendikleri faaliyetlerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılmasını engeller. Bir faaliyet alanının değişik yönleri ile ilgilenen çok sayıda yönetim birimi vardır.Yakından bakıldığında, genel amaçlı bütün yönetimler bütün faaliyetlerle ilgili gözükür. Federal, federe ve bazı yerel yönetimlerin önemli ölçüde sorumluluk üstlenmediği herhangi bir faaliyet alanını göstermek zordur.⁸⁶

Yasal olarak yerel yönetimler eyalet/federe birim tarafından kurularak yetkilendirilir ve sadece eyalet yasalarının onlara verdiği hakları kullanabilirler. Buna rağmen eyaletlerin yarısı yerel yönetimler için özel kurallar (“home-rule”) geliştirmiştir. Bu kurallara göre yerel hükümetler, kullanmaları resmen yasaklanmamış olan tüm yetkileri kullanma hakkına sahiptir. Kentler bu şekilde günün sorunlarına cevap verebilmek için çok daha fazla esneklik kazanmıştır. Ayrıca birçok küçük kent, günlük uygulamaların tarafsız şekilde yerine getirilmesi için profesyonel kent yöneticilerini görevlendirmektedir.⁸⁷

Bütün Eyaletlerde, yerel yönetimler, şu ya da bu ölçüde, okul yönetimleri, öğretmenlik sertifikasının verilmesi, ders kitaplarının belirlenmesi, mali yardım sağlanması, temizlik ve bakım hizmetlerinin denetlenmesi gibi konularda eyalet yönetimine bağımlıdır. Okul yönetimleri ile diğer bir yerel yönetim olan kent yönetimleri (bizdeki belediyeler) arasındaki ilişkiler oldukça karmaşıktır. Bir kent yönetimi, çoğu kez, okul yönetimleri adına vergi koyan ve toplayan bir kurum olarak çalışır. Ayrıca okullarda asayişin sağlanmasından da sorumludur. Bu alanda federal yönetimin rolü daha az önemli değildir. Okullara her türlü teknik yardımın yapılması, 50 eyalette 11 milyon öğrenciye ucuz süt ve öğle yemeği sağlanması, fen, matematik ve yabancı dil branşlarındaki lise öğretmenlerinin eğitimi için mali yardım sağlanması gibi çeşitli faaliyetleri federal yönetim üstlenmiştir.⁸⁸

Bu anlamda üstlenilen sorumluluğun kapsamı her faaliyet bakımından değişiklik göstermektedir. Federal yönetim, yerel birimlerde itfayecilik hizmetleri

⁸⁵Ellis Katz, Demokrasi Konuları Eyalet ve Yerel Yönetim, “Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Değişikliklere Tepkileri:Demokrasi Laboratuvarında Güncel Deneyler”, **ABD Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi**, Ekim 2003, Cilt 8, Sayı 2 , s.6-13.

⁸⁶ Uygun, a.g.e., s.57.

⁸⁷ Katz, a.g.e., s.6-13.

⁸⁸ Uygun, a.g.e., s.57.

konusunda, asayişin sağlanması konusundan daha az sorumluluk üstlenir. Federe ve yerel yönetimlerin posta hizmetlerinin yürütülmesindeki rollerinin, atom enerjisinin geliştirilmesine yönelik projelerdeki rollerinden daha az olduğu belirtilmektedir.⁸⁹

1.2.2.2. Özerk Bölgesel Yönetim

Bölgeselleşmiş devletler; üniter devlet yapıları içinde idari yerinden yönetim ve siyasi yerinden yönetim sistemlerinin birlikte uygulanmasından doğar. Daha doğru bir deyişle Federal devlet ile Üniter devlet arasında bir yerde konumlanırlar. Buna örnek olarak İspanya, İtalya, Belçika ve Portekiz gibi ülkeler gösterilebilir. Bölgeselleşmiş devletlerde kısmi yasama yetkileri bölgelere devredilebilir. Yasama yetkisinin devri hususu, daha önce açıkladığımız ve üniter yapıları devletler içindeki yerel yönetimlerin idari nitelikteki özerkliğinden ayrılan en önemli husustur. Fakat, yargılama yetkisi merkezi hükümetin kontrolündedir. Bu da federal devletler ile bölgeselleşmiş devletler arasındaki en önemli farkı oluşturur. Bu yapılanma ile özerk topluluklar adı altında oluşturulan bölgesel yönetimlerle etnik, sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklardan kaynaklanan huzursuzluklar giderilmeye çalışılmaktadır.⁹⁰ Bölgesel devletler, etnik ve kültürel farklılıkları nedeniyle, ekonomik gelişmişlik farklılıklarını gidermek, egemenlik ve siyasal katılımı yaygınlaştırmak, ayrılıkçı taleplerin önüne geçmek, bölünme tehlikesini ortadan kaldırmak gibi nedenlerle kurulmuş olabilirler. Böylelikle bölünmenin önüne geçilerek merkezi hükümetin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Burada, önemli olan her ülkenin kendi durumunu değerlendirerek yukarıda belirtilen sakıncaları gidermek için bulacağı çözümlerle bu sistemi seçmesidir.

Yerel özerklik kavramının neden gerektiğine, koşullarına ve kapsamına girmeden önce, özerkliğin tanımını yapmak yerinde ve doğru olacaktır. Bu bağlamda, birçok bilim adamı özerkliğin tanımına farklı yorumlar getirirse de, aslında hepsinin özerklik tanımı belli bir noktada kesişmektedir. “Özerk” kelimesi, “öz” ve “erk” kelimelerinin bir araya gelmesinden oluşan ve gücü kendinde bulunan; muhtar;

⁸⁹ Uygun, a.g.e., s.58.

⁹⁰ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s.41.

belli bir konuda belli bir çerçeve dahilinde kendi kendini idare eden anlamına gelmektedir.⁹¹

Hukuki bir kelime olarak özerklik, bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir.⁹² İdare hukuku anlamında özerklik, kendi başına yürütülebilir, karar alıp, bunu uygulama yani yürütme gücüne malik, tüzel kişiliğe sahip olan her “kuruluş” veya daha doğru bir terimle “hukuksal varlık” için kullanılır.⁹³ İdare hukuku alanında özerklik, bir kanun ile herhangi bir teşkilata kendi kendini yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarının, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin yapabilmesidir.

Özerklik, “kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır.”⁹⁴ Bu kapsamda, özerklik için, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarındaki ihtiyaçlarını gidermek için, organlarıyla karar almaları ve bu kararları uygulamaları gerekmektedir. Böylece yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebiliriz.

Yerel yönetimlerin özerk olması; merkezi ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevlerinin bulunması, yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlü olması ve merkezin yerel yönetimleri denetleme yetkisinin sınırlı olmasıdır.

İdari yerinden yönetim sistemlerinde yerel yönetimlerin özerkliği, siyasi iktidarın çok merkezli olmasını sağlaması nedeniyle hürriyetleri koruyucu bir işlev görmektedir.⁹⁵ Çünkü, “devlet iktidarının bölüşülmesi ve paylaşılması ilkesinin başka bir uygulama alanı da, yürütme ve idarenin görev alanı içinde yer almakla beraber, özerk statüye sahip olan kamu kuruluşlarının vücuda getirilmiş olmasıdır.”⁹⁶ Özerk statü, tüzel kişiliği haiz kamu kurum ve kuruluşlarına kendi kendilerini

⁹¹Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s.649.

⁹²Fethi Aytaç, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara 1994, s.6.

⁹³İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1994, s.196.

⁹⁴Şerif Öner, “Uluslararası Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım”, **Yerel Gündem**, Yıl 2, Sayı 7, Temmuz 2000, s.8-17.

⁹⁵Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Ergun Özbudun (çev.), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s.345.

⁹⁶Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2004, s.19.

yönetme yetkisinin verilmesi, söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak gibi bir düşünceden değil, onların özellik gösteren fonksiyonlarını çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statü ile gereğince yerine getirebilecekleri inancından kaynaklanmıştır.⁹⁷ Gerçekten de özerk bir statüye sahip olan kurum ve kuruluşlar, ayrıcalıklı ve dokunulmaz olmaktan ziyade, özerk statü ile kendilerine bırakılan görevleri daha iyi sunabilmektedirler.

Sonuç olarak, tüm görüş ve tanımların ortak paydasında halkın kendi kendisini yönetmesi vardır. Özerklik sayesinde insanlar, kendilerini daha gerçekçi bir biçimde ortaya koyabilir ve nasıl yönetileceklerine karar verebilirler. Özerklik sayesinde yeni düşünceler üretilecek ve hızlı hareket kabiliyeti sayesinde de uygulamaya çabucak geçecektir. Halkın kendi kendini yönetimi de ancak, merkezi yönetimin etkisinden uzak olması, kendine has organları seçmesi, bu organlar vasıtasıyla karar verebilmesi, kararı uygulayabilmesi, kendine has gelir kaynaklarının bulunması, ayrı bir bütçesinin olması ve bu kaynakları gerekli yerlere harcayabilmesiyle mümkün olur.⁹⁸ Özerklik yukarıda sayılan tüm bu kavramların hepsinin birlikte varlığı halinde bir şey ifade edecektir. Bu unsurlardan birinin eksik olması özerkliğin tam anlamıyla uygulandığı anlamına gelmeyecektir. Örnek vermek gerekirse, merkezi yönetimin etkisinden uzak, kendine has organlarını seçen, karar alan ve uygulayan bir yerel yönetimde, kendine has gelir kaynakları yaratılmıyorsa ya da gelir kaynakları yetersizse ya da bu kaynakları ihtiyacı olan yere istediği şekilde harcayamıyorsa orada özerkliğin diğer öğelerinin olması bir anlam ifade etmeyecektir.

⁹⁷ Özbudun, a.g.e, s.19.

⁹⁸ Fatih, Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar** içinde 13. Bölüm, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.276.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜNİTER DEVLET YAPISINA ELEŞTİRİLER VE YENİ YÖNETİM ARAYIŞLARI

Merkezi ulus devlet temelli yaklaşımların, büyük bir hızla yaygınlık kazandığı 19. yüzyıldan günümüze kadar tarihi ve toplumsal değişkenlerin etkisiyle yeni yönetim modellerine yönelik arayışlar 20. Yüzyılın ikinci yarısında gündeme gelmiştir. Bu arayışların temelinde yatan iki önemli faktörden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, kapitalizmin yaygınlık kazanması ile birlikte serbest pazar olgusunun önündeki kimi engellerin, ulus devlet temelli yaklaşımlardan kaynaklandığına ilişkin duyulan kaygıdır. Bu kaygıya sebebiyet veren argümanlar arasında; merkezi bükrasinin hantal yapısının çağın gereksinimlerine cevap verememesi, sermayenin yeni yatırım alanlarının belirlenmesinde ve bu alanda faaliyet gösteren yerel otoritelerle birebir ilişki kuramaması örnek gösterilebilir. İkinci bir faktör kimi ulus devletlerin homojen bir toplum modeli yaratılması adına merkezîyetçi yapıyı bir kalkan olarak kullanması olgusuna dayanmaktadır.

Konumuz açısından üzerinde durulması gereken nokta daha önce de belirttiğimiz gibi, bu ikinci faktöre yönelik refleksif tavrın yeni yönetim modeli arayışlarına evrilmesini içermektedir.

Bu bölümde üzerinde duracağımız iki farklı yönelimden ilki; merkezîyetçi üniter yapıyı yönetim modellerinde, sistem içerisinde yapılacak yüzeysel rötuşlar olarak ifade edebileceğimiz idari alanda yapılacak kimi takviyelerle sorun alanlarının

giderilmesine yönelik olacaktır. İkincisi ise, idari ve siyasal alanda yapılacak kimi takviyelerle bölgesel düzeyde yeni yönetim alanlarının üniter yapıya eklenmesini esas almaktadır. Bu anlamda İspanya ve Fransa örnekleri üniter yapı içerisindeki özerk bölge uygulamalarıyla inceleme konusu yapılmıştır.

2.1. ÜNİTER YAPI İÇİNDE SORUNLARA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI VE BAZI ÜLKELERDE ORTAYA ÇIKAN MODELLER

Merkezden yönetim ve idari yerinden yönetim ilkelerine dayanan üniter devlette II. Dünya Savaşı sonrasında yeni gelişmeler gündeme gelmiştir. Bu gelişmeler dayanaklarını bu devlet biçimini yaşama geçiren devletlerin tarihsel geçmişleriyle, ekonomik kalkınmadan almaktadırlar. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında kalkınma etkinliğinde bölgeler yeni bir işlev yüklenmiştir.⁹⁹ Fransa bu anlamda ekonomik bölgeselleşmenin öncü ülkesi olmuştur. Ekonomik nedenlerin yanı sıra tarihsel, kültürel, siyasal etkenler de bölgeselleşmenin itici gücü olarak kabul edilir. Bu çerçevede başlangıçta üniter devlet biçimine sahip olan İspanya, İtalya ve Belçika gibi ülkelerde siyasal ve kültürel bölgeselleşme girişimleri de yaşama geçirilmiştir.¹⁰⁰ Bunda Avrupa Birliğinin de etkisi bulunmaktadır. Halihazırda ulus-üstü entegrasyon projesi olarak Avrupa Birliği; Avrupa'nın ekonomik ve siyasal anlamda birliğini ve entegrasyonunu sağlarken, pek çok ülkede bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda, merkezi yönetimlerin kimi yetkilerini yerel birimlere devretmesinin de yolunu açmıştır.¹⁰¹ Daha önce açıklandığı üzere, Avrupa Birliği'nin derinleşme ve genişleme çizgisinde demokratikleşme gündemine daha detaylı ve daha kapsayıcı bir yer almıştır. İşte bu demokratik anlayıştaki gelişimden dolayı Avrupa Birliği'nin çok da uzak olmayan bir gelecekte, bölgeselleşmeye verdiği ağırlık ile, ulus-devletlerin yerine, bölgeleri öne çıkaracağı düşünülmektedir.¹⁰²

⁹⁹Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s.223.

¹⁰⁰Nalbant, a.g.e, s.223.

¹⁰¹Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s.78.

¹⁰²Ingmar Karlsson, **Bölgeler Avrupası**, çev. Turhan Kahyaoğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007, s.4.

Üniter devlet modelinde, devletin iktidar yapısını güçlendirmek için sistemde devletin karar verme mekanizması dağıtılmamıştır.¹⁰³ Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin yer aldığı devlet şeklidir. Ancak bu tanım üniter devletin dar tanımıdır. Öğretide genel olarak üniter devlet tanımı; geniş anlamda tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, başka bir anlatımla tek merkezli devletler için kullanılır.¹⁰⁴ Bu tek merkezli devletlerin taşradaki modern aracı olan “il”, geniş çevreli birimleri ortadan kaldırmaktadır. Şüphesiz bu durum modern devletin önemli bir özelliği olan merkezilikten kaynaklanmaktadır.¹⁰⁵ Dolayısıyla tek merkezi olan devletler diğer birimler üzerindeki denetleme görevini, arada başka bir yapılanma olmadan, salt kendisi veya kendisine “hiyerarşik” yetkiyle bağlı araçlarla yerine getirir. Merkezileşmenin sakıncalarını gidermek için de taşrada, merkezi yönetime yetkiyle bağlı araçları kullanarak yerine getirir. Bu anlamda taşradaki yönetime “Yetki Devri” ve “Yetki Genişliği” verebilir. Yetki devri ile merkeze bağlı olan taşradaki memurlar merkez adına iş yapabilir ve karar alma yetkisini kendinde bulabilirler. Bu bağlamda merkezden yönetim sistemi terk edilmiş sayılmaz.¹⁰⁶ Bütün bunlar merkezileşmenin sakıncalarını tam olarak gidermediğinden, organları halk tarafından seçilen “Yerinden Yönetim” kuruluşlarına gereksinim duyulmuştur. Fransızca “Decentralisation” karşılığı olarak kullanılan yerinden yönetim veya adem-merkeziyet “çok sayıda yarı-bağımsız özerk birimin bir merkezden yönetilme usulü demektir.”¹⁰⁷ Merkeziyetçiliğin karşıtı olan bu sistem, kısmen merkeze karşı bağımsız kısmen de merkezin denetimine tabi yerel yönetim birimleri ile işlemektedir. Bu yarı-bağımsız özerk birimler, halkın dilek ve isteklerini daha doğru değerlendirmekte ve daha çabuk kararlar alma imkanı sağlamaktadırlar.¹⁰⁸

¹⁰³Ahmet Ulusoy ve Tekin, Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama- Maliye**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2007, s.113.

¹⁰⁴Nalbant, a.g.e., s.63.

¹⁰⁵İsmail Coşkun, **Modern Devletin Doğuşu**, Der Yayınları, İstanbul 1997, s.163.

¹⁰⁶Nuri Tortop , Eyüp G. İşbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara 1999, s.102.

¹⁰⁷Cenk Reyhan, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare, Merkeziyetçilik – Adem-i Merkeziyetçilik**, İmge Yayınevi, Ankara 2007, s. 10.

¹⁰⁸Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:11, N.1, ss.7-21.

Yukarıda bahsini ettiğimiz özerk yönetim ve bölge yönetimi modellerinin incelenmesine geçmeden önce, üniter yapı içerisinde merkezi yapı ile çevre birimleri arasındaki gerilimlerin giderilmesine yönelik bazı çözüm arayışlarından bahsedilecektir. Bu arayışlardan bir kısmı sistemde köklü değişikliklere gitmeden, var olan yapı korunarak, bürokratik kanalların işleyişinde karar mekanizmalarının idari anlamda yerele devredilmesi temeline dayanan bu yaklaşımlar merkezin sıkı vesayetinden kurtulma amacına dönüktür. Siyasal anlamda bir yetki devri içermeyen bu yaklaşımlar idari ve mali açıdan yerelin daha esnek ve rahat hareket etmesi temeline dayanmaktadır. Ulus-devlet temelli üniter yapılarda ortaya çıkan sorunların giderilmesindeki arayışlardan ikincisini ise daha köklü tedbirleri içeren ve önceki bölümde de bahsedilen bölgesel özerkliğe dayalı yönetim modeli oluşturmaktadır. Burada, bölgesel özerklik modeli biraz daha ayrıntılı bir şekilde açıklanacağı gibi, iki önemli ülkedeki uygulamalarının anlatılması yoluyla da desteklenecektir.

2.1.1. Yerel Yönetimleri İdari Ve Mali Açıdan Güçlendirme

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler devlet yönetiminde yerel yönetimleri ve özerklik ilkesini ön plana çıkarması nedeniyle kanunlarda geniş bir şekilde yer verilen “idari vesayet denetimi” uygulamalarının azaltılması ve yerel yönetimlerin idari ve mali açılarından kapasitelerinin artırılması yönünde yoğun tartışmalar ve kamuoyu baskısı söz konusu olmuştur. Devletin sürdürülebilirliğinin, demokrasinin kuvvet kazanmasının ve “idarenin bütünlüğünün” sağlanabilmesinin gereklerinin ortaya konulması ve “mahalli idarelerin” belirtilen doğrultuda etkinleştirilebilmesinin yönetsel araçlarının ortaya konulması vazgeçilmez bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede, söz konusu kapasite artırımını merkezden yerele gönderilen idari imkanların (daha fazla personel, araç-gereç aktarımı gibi) ve mali imkanların (daha fazla bütçe aktarımı gibi) artırılması şeklinde sınırlı bazı formüllerden; yerel yönetimlere idari ve mali özerklik vermeye kadar geniş bir yelpazede gerçekleştirilebilir. Önceki bölümde içeriği hakkında bilgiler verdiğimiz özerklik kavramına yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesi bağlamında yeniden göz atmak faydalı olacaktır.

Yerel yönetimlerin idari ve mali olarak özerkliği, merkezden yönetimin ve bürokratik işleyişin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmenin gecikmesine neden olmakta ve hizmetleri aksatmaktadır. En azından hizmetler yavaşlamakta, gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yönetime yansımaları ve isabetli kararların alınması güçleşmektedir. Oysa özerk yönetim idarecilerinin yönetimde yetki veya söz sahibi olmaları sayesinde, ülke çıkarları açısından yararlı nitelikte çözüm yolları bulma olanağı doğmaktadır.¹⁰⁹ Zira yurttaşlara daha yakın, yurttaşlara daha fazla sorumluluk ve yetki yükleyen yeni örgütlenmeler, ruhsuzlaşan ve katılaştıran bürokratik-merkezci örgüt anlayışını giderek arka plana itmektedir.¹¹⁰

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde, kamusal mal ve hizmetlerin genel olarak ve tercihen ilgili halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir.¹¹¹ Burada, hizmetin tüketiciye yakınlığı, hizmet talebinin yakından izlenmesi ve hizmetin halka en yakın birimce üretilmesi amaçlanmaktadır.¹¹² Avrupa Birliği "yerindenlik" ilkesini benimseyerek, kamu hizmetlerinin, mümkün olduğu kadar alt kademe yönetim tarafından yerine getirilmesini öngörmüştür.

Yerel özerklik, kesinlikle yerel yönetimlerle merkezin çatışması sonucunu doğuran bir süreç olarak algılanmamalıdır. Merkezi yönetimin toplumda düzen, barış ve güvenin sağlanması gibi kendine özgü temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise yine kendilerine özgü planlama, kültür, konut ve eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Gerçekte devletin varlık nedeni güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında, vatandaşları için insanca yaşanabilecek ortamı hazırlamaktır. Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle anayasalar tarafından güvence altına alınmaktadır.

¹⁰⁹Nuri Tortop, "Özerk, Üreten ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s.3.

¹¹⁰Cemil Oktay, "Çağdaşlık Sikkesinin Yazı Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi", **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, 1995, s. 76-79.

¹¹¹İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Avrupa Birliği, Türkiye, Yerellik**, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 2003, s.69.

¹¹²Ülkü Arıkboğa, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yaylacık Matbaası, İstanbul 2004, s.24-25.

Bir kurum ve kuruluşa özerklik verilmesinin ana gerekçesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmektir.¹¹³ Kamu hizmetlerinin katı bir şekilde merkezden planlanması ve yürütülmesinin güçlüğü ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin yürütülmesinin büyük bir organizasyonun içerisinde etkin ve istenen şekilde olmasının mümkün olmaması nedeniyle bu ilke hayat bulmuştur.¹¹⁴ Merkezin müdahale imkânlarının çok olduğu yerel yönetimlerde, yerel ve müşterek nitelikteki hizmetlerin hızlı, etkili ve verimli bir şekilde görülmesinin imkânı yoktur. Bürokrasi, yapısı gereği ağır işleyen bir organizasyondur. Bu yapının, yerel ihtiyaçları, yereldeki yöneticiler kadar iyi algılaması mümkün değildir. Öncelikler konusu her zaman sorun teşkil etmektedir.

Merkezi yönetimin taşra örgütü merkezden yönetimin mahzurlarını ortadan kaldırmak için “yetki genişliği ilkesi”ne göre hizmet vermektedir. Kaldı ki, yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğine sahip, karar organları seçimle göreve gelen, hak ve borç sahibi olabilen, kendi mali kaynakları ve bütçesi olan birimlerdir. Yönetimsel ve mali açıdan özerk olmayan, kendi kararlarını alamayan ve uygulayamayan yerel yönetimlerin, etkin ve verimli bir şekilde çalışması mümkün değildir. Özerklik “hizmetlerin basit, etkin ve ucuz görülmesini sağlar.”¹¹⁵ Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin yürütülmesi için mutlak merkeziyetçilik anlayışı yerelde yumuşatılmak zorundadır. Dünya da hemen hiçbir ülkede mutlak merkeziyetçi bir yönetim şekli uygulanmamaktadır.¹¹⁶ Ayrıca, yerel hizmetlerin, merkezin taşradaki birimlerine gördürülmesiyle istenen sonuçların alınması mümkün görünmemektedir. Burada çalışan kişiler memur olacaklarından yaptıkları işler nedeniyle halka hesap verme zorunlulukları olmayan kişiler olacaklar ve işlerin etkin, verimli ve en başta halka yakın olmanın verdiği yerel ihtiyaçları görme ve ona uygun tedbirler almaları sonucunu doğurmayacaktır. Görevli kişiler daha çok merkezin iradesini ön planda tutan bir davranış şekli sergileyeceklerdir. Bu yönüyle

¹¹³Ramazan, Gökbnar, “Etkin Devletin Temel Unsurları”, **Türk İdare Dergisi**, Şubat 2005, s. 19.

¹¹⁴Nuri Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara Eylül 2006, s.53-54.

¹¹⁵Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.54.

¹¹⁶Richard Crook, C., **Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations**, Public Administration and Development, 2003, s.78.

özerklik “politik baskı ve müdahaleleri önlemekte”¹¹⁷ ve izlenebilirliği yaygınlaştırmaktadır.

Gerçek anlamda özerklik yetkisinin varlığından söz edilebilmesi için yerel yönetimlerin kendi görev alanlarıyla ilgili konularda merkezin onayını almadan karar alabilmelidir. Ayrıca karar alındıktan sonra hukuk âleminde sonuçlarının ortaya çıkabilmesi için yine merkezin onayının beklenmemesi gerekmektedir. İdeal olan yerel ve müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin konularda alınan kararların doğrudan uygulanabilecek kabiliyette olmasıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliği sayesinde karar organları, yürütme organları ve personelinin göreve başlaması ve görevden alınmasının merkezi yönetimin yetkisinde olmaması anlamına gelir. Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları seçimle göreve gelmeli ve ancak mahkeme kararıyla görevden alınabilmelidir. Yerel yönetimlerde görevli personel de merkezi yönetim tarafından azledilememelidir. Bu şartlar yerine gelmediği takdirde ideal bir özerkliğin varlığından söz etmek mümkün değildir.

Yerel müşterek hizmet alanlarında görevlendirilen ve sorumluluk yüklenen yerel yönetimler, sahip oldukları sorumlulukları yerine getirmek için maddi olarak sürekli merkezi yönetimin yapacağı yardımlara muhtaç bir halde ve yeterli öz kaynak elde etme imkânından yoksun kalırsa merkez karşısında özerkliğinden bahsedilemez. Bu durumda merkezi yönetim açıktan değil ama elindeki kaynakları koz olarak kullanmak suretiyle yerel yönetimlerin karar ve yönetim organları üzerinde baskı uygulayabilir. Hal böyle olunca yerel yönetimler kendi kararlarını almakta ve uygulamakta zorlanırlar. Yerel hizmetlerin içeriği ve sınırı (mali kaynakları) merkezi yönetim tarafından belirlendiği takdir de (mali) özerklik ilkesinin uygulanabilirliği azalacaktır.¹¹⁸

Yerel yönetimler, demokratik hayatta oynadıkları roller ve kamu hizmeti götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar nedeniyle vatandaşların/ hemşerilerin

¹¹⁷ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.54.

¹¹⁸ Tortop ve Diğerleri, a.g.e., s. 56-57.

yönetime katıldıkları ilk aşamadır.¹¹⁹ Bu nedenle, kurumsal anlamda devlet organizasyonuna benzeyen yerel yönetimlerin, tam anlamıyla, devletle hiyerarşi ilişkisi kurması ve yerelde hizmetleri sağlıklı bir şekilde yürütmesi mümkün değildir. Yerelde, kamu hizmetlerini yürütmek için, sorumluluk alma ve kamu hizmetlerini kendi tercihleri doğrultusunda kullanabilmeleri gerekir. Yerinden yönetim ilkesi ve yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri bu gerekliliğin sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Demokratik devlet anlayışının bir sonucudurlar. Ülkelerin yerel özerklik anlayışları toplumların kendilerine özgü kültürel, siyasal, yönetsel gelenekleri, devlet ve merkezi yönetim yapıları, yerel ihtiyaçları karşılama biçimleri, ekonomik ve teknolojik gelişmişliklerinden etkilenir ve biçimlenirler.¹²⁰

2.1.2. Bölge Yönetim Modeli

Çoğunlukla idari özerkliğe dayalı söz konusu yetki devri temelli özerklik yaklaşımı ve yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirme şeklindeki arayışlar, modernleşme, ekonomik gelişme ve değişen demokrasi anlayışının ortaya çıkardığı sorunlardan dolayı, ulus-devletlerin problemlerine tam anlamıyla merhem olamamıştır. Bu durum yeni alternatiflerin ve çözüm arayışlarının gündeme gelmesine neden olmuştur. İl üstü yapılar olarak gündeme gelen bölge yönetim modelleri ülkelerin tarihi, toplumsal ve coğrafi durumlarına göre farklı şekillerde uygulama alanı bulabilmektedirler. Aşağıda ana başlıkları ile vermeye çalışacağımız Fransa ve İspanya örneğindeki bölge yönetim uygulamaları bahsini ettiğimiz uygulamaların farklılığına işaret etmesi bakımından önem taşımaktadır. Fransa'nın bölge yönetim modelini uygulama gerekçesi ile İspanya'nın bahsi edilen yönetim modelini uygulama nedeni arasında kimi farklılıklar bulunmaktadır. Fransa örneğini seçmiş olmamızın nedeni daha çok Türkiye'deki idari yapının Fransa örnek alınarak uygulanmış olmasıdır. Bu bakımından Fransa'nın geçirdiği dönüşüm, Türkiye açısından çeşitli anlamlar taşımaktadır. Bugün gelinen noktada, Türkiye-Fransa karşılaştırması, Türkiye'de uygulanmakta olan yönetim modelinin günümüz koşullarına cevap verip-vermediği noktasında aydınlatıcı olacaktır. Diğer taraftan İspanya örneğinde ele alınan bölgeselleşme uygulaması, Türkiye'de kimi yönleri ile

¹¹⁹ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, İzmir 2010, s.13.

¹²⁰ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 2003, s.46.

uygulanması talep edilen bölge yönetim modeli önerilerine benzerliği dolayısıyla ele alınmıştır. Bu benzerliği sağlayan ana faktör, çeşitli etnik ve dilsel farklılıkların İspanya'nın belirli bölgelerinde (teritoryal olarak) yoğun olarak yaşam bulmuş olmasındandır. Genel bütünden farklı özellikler taşıyan bu yapılar kendi bölgesel parlamentolarına ve yürütme gücünü haiz hükümet etme kabiliyetine sahiptirler. İspanya örneğindeki bölge yönetimlerini, Fransa örneğinden farklı kılan en önemli faktörlerden biri de bahsini ettiğimiz bölge parlamentolarının, Anayasanın kendilerine verdiği yetki alanları ile sınırlı olmak üzere yasama yetkisine sahip olmalarıdır. Şimdi sırasıyla, bölge yönetim modeline ilişkin, konunun kavramsal boyutuna değinilerek, bölgeselleşme nedenleri ve uygulamaları yukarıda bahsini etmiş olduğumuz çerçevede açıklanmaya çalışılacaktır.

Merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek üzere kimi üniter devletlerde uygulanan modellerden biri de bölge yönetimidir. Bölge çok yönlü bir kavramdır. Genel olarak bölge ilüstrü çevresel birimler için kullanılabilir. Bu anlamda akla hemen coğrafi bölge kavramı gelir. Hiçbir hukuki ve idari değeri olmayan Ege Bölgesi gibi. Bu anlamda bölge 'belirli ölçütler bakımından türdeş yeryüzü parçası' veya 'genellikle şehirden geniş, ülkenin tümünden daha dar mekan parçası' ya da 'kendine özgü ekonomik ve kültürel özellikler taşıyan ülke parçası' olarak tanımlanabilir."¹²¹ Veya bölge; "İllerden daha geniş coğrafi birimler nezdinde koordinesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetsel birim"¹²² olarak nitelendirileceği gibi; ayrıca Avrupa Parlamentosunun, 18 Kasım 1988' de onayladığı Bölgeselleştirme Şartında bölge; "Coğrafi yönden, nüfusu, kimi ortak özellikler taşıyan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdukları bütüncül yapılar olarak tanımlanmış ve ortak özelliklerinin de dil, kültür ve tarihsel gelenekler olduğu vurgulanmıştır."¹²³ Bu bağlamda, bölge, sadece işlevsel bir idari örgütlenme değil, merkezi idare ile il arasında ara bir yapılanma olarak ifade edilebilir.

¹²¹Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s.225.

¹²²Turgay Ergun ve Ömer Bozkurt, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara 1998, s.40.

¹²³Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2003, s.81.

Bölge; -devlet ile yerel arasında ara mekansal düzey olarak tanımlanan bölgeselcilik- her ülkenin yapısına göre değişiklikler göstermektedir. Bir yönetim birimi olarak bölge çok değişik anlamlar ifade eder. Bölgesel bir üniter devlet olan Belçika 1992-1994 yılları arasında federal devlet yapısını benimsemiştir. İspanya’ da özerk topluluk adını alan bölge, İtalya’ da siyasal bir yapıya bürünmüştür. Fransa’ da bölge bir yerel yönetim kuruluşundan başka bir şey değildir.¹²⁴ Oysa Türkiye Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHAL)¹²⁵ ile güvenliğe dayalı bölgeselleşme süreci yaşamış olmakla birlikte, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ile iktisadi bölgeselleşmeye bürünmüş ve Avrupa Birliğine uyum safhası ile birlikte İstatistik Bölgelerini oluşturarak kamu eylemlerinin etkinliği sağlanarak planlanma ve eylemde ara birimler ile üniter yapıya uygun ulusal bir bölgeselleşme türü olarak görülen işlevsel bölgeselleşmeyi benimsemiştir.

“Bölge; üniter (tek merkezli) devletler de ortaya çıkan bir idari birimdir. Bu idari birimin üç özelliği bulunmaktadır: ¹²⁶

- 1.) Bölge il üstü bir kademedir.
- 2.) Bölge bir devlet değildir.
- 3.) Bölgenin en az ölçütü onun hukuki ve idari bir varlık olarak tanınmasıdır.

Günümüzde yaşanan bölgeselleşme olgusunda geleneksel neden, etnik-dilsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri güvence altına almaktır. Ancak bu gerekçe çeşitli yan gerekçelerle tamamlanmaktadır. Bunların başlıcaları şöyledir:

- 1) Bölgenin idare yapısında etkin bir araç olması,

¹²⁴ Nalbant, a.g.e, s.225.

¹²⁵ 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu 1. maddesine göre; tabii afet, tehlikeli salgın hastalık veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, durumlarında olağanüstü hal ilan edilmesi ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri belirlemektir. Kanunun 3. Kısımında yer alan organlar olarak; olağanüstü hal ilanını gerektirecek olan konu ile ilgili bakanlıkların temsilcilerinden oluşan Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu kurulur. Bölge valisi ve bölge valisinin gerekli görmesi halinde illerde kurulun büroları kurulabilir. Olağanüstü halin uygulanması görev ve yetkisi bölge valisine aittir.

¹²⁶ Nalbant, a.g.e, s.225-226.

2) Ulusal planlamada yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin yetki dağılımı yönünden gerekliliği,

3) Katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi,

4) Merkezi yönetimin katılımı karşısında bölgesel esnekliği sağlayacak birimlerin kurulması

Ve yeni sorumluluk mekanizmalarının, dolayısıyla yeni bir bilgi ağının ve iktidarların kurumlaşabilmesidir.¹²⁷

Yukarıda belirtilen bölge tanımlamalarının ve genel olarak değinilen bölgenin özellikleri ışığında, bir merkezi yapıyı üniter devletten bölgeye ya da bölgeselleşmeye götüren sebepleri kısaca açıklamak bu bölüm için faydalı olacaktır. Bu çerçevede izleyen sayfalarda bölgeselleşmenin nedenleri başlıklar halinde açıklanmıştır.

2.1.2.1. Bölgeselleşmenin Nedenleri

Bölgeselleşme olgusunun nedenleri beş başlık altında toplanabilir, bunlar; Ekonomik, güvenlik, siyasal, kültürel ve dilsel nedenlerle¹²⁸ ve kamu hizmetlerinde bir örnekliliğin sağlanması şeklindedir.

Ülke içinde bölgeler arası ekonomik büyümenin orantısızlığı bölgeselleşmenin önemli bir itici gücüdür. Gelişmiş ve az gelişmiş bölgelerin merkezi iktidardan taleplerinin zıtlığı çoğu zaman değişik iktisadi planlama ve politikaları beraberinde gerektirmektedir. Bu konuda temel sorun iktisadi büyümenin ürünlerinin ülke bazında en iyi dağılımının gerçekleştirilmesidir.¹²⁹Bu bağlamda bölgesel politikalar son yirmi yılda bazı Batı Avrupa ülkelerinin önemli konuları arasına girmiştir. Bu bölgesel politikaların en önemli amacı, iktisadi açıdan geri kalmış bölgeleri gelişmiş bölgelerin seviyesine yaklaştırmaktır. Bunu yaparken geri kalmış bölgelerde sanayinin gelişmesini sağlamak veya yeni iş alanları oluşturmak

¹²⁷ Nalbant, a.g.e, s.227.

¹²⁸ Jacques Vandamme, “les Etats Européans Face Aux Défis Transnations uxt Regionoux” Jean Lecal – Roberto popini (sous ladir.de) Les dém okraties Saint-Elles Gouvernobles içinde , Ekonomica.Paris 1985,s.107. den aktaran Nalbant;a.g.e., s.227.

¹²⁹Nalbant, a.g.e, s.227.

politikacılar tarafından önemli görülmüştür. Bu sebeple kurulan iktisadi bölgelerin amacı adil bir paylaşımın yapılmasına yöneliktir. Örneğin, Fransa’ da 1919 yılında gerçekleşen ilk bölgeselleşmenin en önemli amacı iktisadi anlamda bölgeler arasında iktisadi bir koordinasyon sağlamaktır. Yine 1955 yılında Fransa’ da program-bölge adı altında iktisadi ara yapılar oluşturulmuştur. Ya da Türkiye’deki GAP İdaresi ve Bölge Kalkınma Ajansları¹³⁰ bu tür bir bölgeselleşmeye örnek olabilir. İtalya’ da kuzey ve güney arasındaki mali dengesizlik üzerine Lega Nord hareketinin ülkenin kuzeyi için mali özerklik istemesi iktisadi bölgeselleşmenin nedenini oluşturabilecek en güzel örneklerden biridir. Polonya’da da bölgesel kalkınma ve iktisadi kalkınmayı gerçekleştirme görevi 46 bölgeden 17 bölgeye düşürülen bölgesel yapılara teslim edilmiştir.

İç güvenlik, pek çok il üstü güvenlik bölgelerinin kuruluşuna yol açmaktadır. Bunun örnekleri bakımından Türkiye zengin! bir geçmişe sahiptir.¹³¹ Türkiye’de yakın zamana kadar yürürlükte olan Olağanüstü Hal ve Bölge Valiliği Uygulaması güvenlik ihtiyacından doğan bölgeselleşmeye örnek gösterilebilir. Yine Türkiye’de 71 Sayılı KHK¹³² ile kurulması amaçlanan Bölge Valiliği sisteminin güvenlik gereksinimi nedeniyle oluşturulması beklenmiş ancak dönemin ANAP Hükümeti tarafından anayasaya aykırı görüldüğü, anti demokratik bir zihniyetle hazırlandığı ve Türkiye’nin üniter yapısını bozarak federatif yapıya yol açacağı düşünülerek 11.7.1984 sayılı 3036 sayılı kanun ile söz konusu 71 sayılı KHK kaldırılmış ve uygulanmamıştır.¹³³ Fransa’ da da 1941 yılındaki güvenlik amaçlı bölgeselleşme, 1944 yılında hükümet komiserliği uygulaması, 1947 yılında ağır grevlerin ardından

¹³⁰Kalkınma Ajansları: 25/01/2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı kanuna göre; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında ki işbirliğini geliştirmek kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Bu doğrultuda Türkiye 12 istatistikî bölgeye ayrılmıştır. Bu kuruluşların yapısı şöyledir: kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleridir.

¹³¹Nalbant, a.g.e., s.228.

¹³² 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bölge Valiliği kurulması hakkındaki kanun 4 Ekim 1983 yılında kabul edilmişti. Buna göre kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulması ilgili esas ve usulleri düzenlemektedir. Buna göre ülke 8 bölgeye ayrılıyordu: Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir. Bölge valisi devletin idari ve siyasi yürütme organıdır.

¹³³ Hasan Celal Güzel, “Evren’in Bölge Valiliği Talebi Neydi?” **Radikal**, 6 Mart 2007, s.8.

İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişliklerinin kurulması güvenlik gereksiniminden doğan bölgeselleşmeye örneklerdir.¹³⁴

Güvenlik bölgelerinin ana özelliği geçici bir örgütlenme türü olmasıdır. Nitekim olağanlıktan ayrı bir hukuk düzeninin ortaya çıkışına yol açtığı için demokratik hukuk düzeninin gerekleriyle bağdaşmayan özellikler göstermektedir.¹³⁵

Bölgeselleşmede ana siyasal neden, merkezi devlet yapısının siyasal bir yetersizlik durumu ile karşı karşıya kalmasından kaynaklanmaktadır. Merkezi devlette görülen tıkanma ve etkisizleşme olgusu siyasal iktidarın kullanımına daha geniş katılımı gerektiren bir özerklik gereksinimi doğurmaktadır.¹³⁶ Günümüzde bazı üniter yapıları devletlerde, etnik, dilsel, dinsel veya tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin, değişik ölçülerde özerklikten yararlandıkları görülmektedir. Bu tür bölgelerin özerk statüleri birer üniter devlet olan İtalya ve İspanya'da anayasal güvence altına alınmıştır. Yine bir üniter devlet olan Birleşik Krallıkta ise, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın özerklikleri anayasa ile değil; yasalar ve güçlü siyasal gelenekler ile korunmaktadır. Her üç devlet bakımından, oluşturulan özerk yönetimlerin önemli bir güvencesi de söz konusu toplumlarda geçerli olan siyasal kültürün niteliğinden gelmektedir.¹³⁷

İtalya, İspanya ve Fransa'da bölgesel birimlere özerklik verilmesi, bu ülkelerin siyasal sistemlerini üniter olmaktan çıkarmamıştır. Söz konusu olan üniter siyasal sistem içerisinde sınırlı veya geniş özerklik uygulamasıdır.¹³⁸ Bu durum yerel birimlerin ulusal planlamaya daha etkin müdahalelerini mümkün kılmaktadır. Nitekim etkinliğe vurgu yapılması beklenen bölgeselleşmenin, üniter devlet sorunlarının çözümünde yapıcı bir rol üstlenebileceği kabul edilebilir.

Kültürel bölgeselleşme kimi ülkelerin idari yapılarında beliren ara bir birim olarak düşünülmüştür. Bu idari birimlerin en önemli özellikleri kültürel ve dilsel öğelerin ağırlıklı olarak hissedilebilmesidir. İspanya'nın Bask ve Katalonya özerk

¹³⁴ Nalbant, a.g.e., s.239.

¹³⁵ Nalbant, a.g.e., s.228.

¹³⁶ Nalbant, a.g.e., s.228.

¹³⁷ Uygun, **Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, s.122.

¹³⁸ Uygun, a.g.e., s.133.

topluluklarının kendilerine has yönetilmeleri gibi bugün de İspanya’da ülkenin bütün yüzeyini kapsayan 17 özerk yönetim tarihsel, kültürel, dilsel olarak ortak özellikleri olan coğrafi bölgelere ayrılmıştır. Fransa’ da da bazı bölgesel dillerin (Brötönçe, Korsikaca) tanınması ve bölgelerindeki üniversitelerde bu dillerin bir bölüm olarak yer alması gibi örnekler kültürel bölgeselleşmenin kodlarını çözmemizde yardımcı olacaktır. Batı Avrupa’ da beliren bu denli idari dönüşümlerin gerçekleşmesinde Avrupa Birliği’nin de katalizör görevi üstlendiğini yadsıyamayız. AB entegrasyon sürecinin getirdiği koşullara baktığımızda AB bölgeler politikasının ulusal devletlerin yanında bölgesel birimlerin yeni ve daha etkin bir muhatap olmalarını hedeflemektedir.¹³⁹ Bu bağlamda, Avrupa entegrasyonu politika yapımı ile ilgili temel alanların bazılarında yetkiyi ulusal devletlerden Avrupa düzlemindeki kurumlara taşıırken, en yoğun nüfuslu olanları da dahil olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde yaşanan bölgeselleşme siyasi otoriteyi ulusal düzeyden devletin ulusaltı düzlemlerine kaydırmıştır.¹⁴⁰ Buradaki en önemli amaç, AB bölgesel politikalarının bölgesel dillere, kültürlere atfettiği değerin ulusal seviyede yansımaları gerektiğine olan inancı gerçekleştirmektir.

2.1.2.2. Bölgeselleşme Uygulamaları

Bölgeselleşme modellerini beş ana başlık altında toplayabiliriz, bunlar; Plan-Program Bölgeleri (İktisadi Bölge), İdari Bölge, Kültürel Bölge, Güvenlik Bölgesi, Hizmet Sunum Bölgeleri şeklindedir.

Plan-Program Bölgeleri (İktisadi Bölge);

Plan Bölgesi iktisadi ve sosyolojik maksatlarla merkezi idarenin bölgesel planlamaya gerek duyması sebebiyle genellikle merkezi otoritenin idaresi altında kurulan ve yerel idare organlarının katkısının da alındığı bölgelerdir. Bu pencereden baktığımızda bölge iktisadi kalkınma planının il-üstü çevresidir.¹⁴¹

¹³⁹Nalbant, a.g.e., s.229.

¹⁴⁰Murat Okçu, “Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I**, (Ed.) Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Yay., İstanbul 2005, s.277.

¹⁴¹İlhan Tekeli, **Bölge Planlaması Üzerine**, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, İstanbul 1971, s.230.

Örneğin 25.01.2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Hakkında Kanuna göre Türkiye 12 İstatistik Bölge Birimine ayrılmıştır. Bundaki amaç, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkını en aza indirmek, yardımlardan ve yatırımlardan öncelikli olarak faydalanması gerekli bölgeleri belirlemektir.

İdari Bölge;

İdari bölge; yetki genişliği ve planlama gibi esasları içeren merkezi yönetim hizmetlerinin görüldüğü bir idari birim olmakla beraber yerel topluluğun özerkliğinin tanındığı bir yerel yönetimdir.¹⁴² İdari bölge bir merkezi yönetimin çevresidir. Ve bu bölgenin başında yetki genişliği çerçevesinde merkezin bir ajanı olarak vali bulunmaktadır. İdari bölgeler, çoğu ülkede farklı birimleri kapsamaktadır. Ancak, tek ortak yanları, hiyerarşik bir karar alma süreci içerisinde bir politik merkezi otoriteye bağlı olmalarıdır.¹⁴³ İdari bölgelerin organları seçimle gelmekte; yetki ve görevlerini yasalar belirlemektedir. Bu bakımdan anayasada temel dayanakları ve ilkeleri konya da yasa koyucunun iradesine bağlı olarak yetki alanları düzenlenir.¹⁴⁴

Siyasal Bölge;

Siyasal bölge siyasal yetkililere sahip ve genellikle hukuki değer yönünden ya anayasaya eşit ya anayasayla yasa arasında yer alan yasa, yada yasalarla eş düzeyde olmakla birlikte gerek hazırlanma, gerek kabul, gerekse değiştirme yönünden istisnai kurallara bağlı olan statülerle kurulan ve yetkilerini de anayasa, statü ve yasaların belirlediği ve kural olarak organları seçimle gelen bölge tipleridir.¹⁴⁵ Siyasal bölgeler bağımsız bir hükümet ya da devlet değillerdir. Ancak ve ancak kendi hukuki varlıklarını ilgilendiren konularda yer alabilmekte ve kendi kendini yönetme yetkisini kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, bunu kendilerine tanınan siyasal özerklikle

¹⁴²Nalbant, a.g.e., s.231.

¹⁴³ Karlsson, a.g.e., s.41.

¹⁴⁴ Nalbant, a.g.e., s.232

¹⁴⁵ Nalbant, a.g.e., s.232.

kullanabilmektedirler. Bu siyasal özerkliğin temelini statüsel özerklik¹⁴⁶ ve statüsel iktidar¹⁴⁷ oluşturmaktadır.

Kurucu iktidar' ın dayanağı olan ve meşruiyetini sağlayan anayasa bir devletin hukuki kurucu belgesidir. Statüsel özerkliğe ve statüsel iktidara sahip olan siyasal özerk yönetim, anayasanın içeriği ve usulü yönünden bağlı bir iktidardır. Yani statüsel iktidar anayasaya aykırı norm üretemez ve bu normları anayasanın öngördüğü şekilde çıkarır.¹⁴⁸ Siyasal bölge devlet ile yerel yönetim birimi arasında yer alan bir ara kademedir. Siyasal bölge bir devlet değildir; çünkü egemenliğe sahip değildir. Bir yerel yönetim birimi de değildir. Çünkü yasama yetkisine sahiptir. Örneğin İspanya' da her özerk yönetimin bir meclisi bulunmaktadır. Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir: Meclis kendi içinden bir başkan seçer. Ayrıca özerk yönetimin yürütme kurulu meclis üyeleri tarafından belirlenir. Özerk yönetimler anayasada belirtilmiş konularda yasama yetkisini kullanırlar. Siyasal bölgeselleşme ile idari bölgeselleşme arasında temel ayrım yasama iktidarının niceliği ölçütüdür. Siyasal bölge devletlerde normatif iktidar (yasama iktidarı) çoğuldur. Hem ulusal iktidarın, hem de bölgesel organların yasama iktidarı bulunmaktadır. Buna karşılık idari bölgeselleşmede yasama iktidarının tekliği üniter devlet kapsamında korunmaktadır. Bölgesel organlara hiçbir biçimde yasama yetkisi tanınmamıştır. Örneğin, Fransa'da 27 bölge bulunmaktadır. Bu bölgelerin İtalya ve İspanya'da ki bölgelerden farklı olarak yasama yetkileri yoktur. Neticede siyasal bölgelerin yasama yetkileri bulunmaktadır. Fakat, yargısal alanda siyasal bölgelerin özerk yetkileri bulunmamaktadır. İspanya ve İtalya'da yargı erkinin tekliği ve birliği ilkesi geçerlidir.

Kültürel Bölge;

Kültürel bölge çok kültürlü (çok dilli, çok dinli) toplumlarda görülen bir bölgeselleşme tipidir. Bu bölgeselleşme bölgesel organların yetki alanına giren kişilerin temelde kişisel (kültürel, dilsel, dinsel) bir ölçütle tanımlandığı kişi

¹⁴⁶ Statüsel özerklik: Statüsel iktidarın kurucu iktidarın verdiği yetki ve görev oranında sahip olduğu otonomidir.

¹⁴⁷ Statüsel iktidar: Kurucu iktidarın oluşturduğu anayasaya bağlı olduğu için ona aykırı norm üretemeyen iktidardır.

¹⁴⁸ Nalbant, a.g.e., s. 233.

yönünden yerinden yönetim olarak nitelenebilir; çünkü ana niteliği yersellik değil, kültürel topluma aidiyettir. Bölgesel otoritelerin yetkileri o kültürü taşıyan öğelerin (nüfus, kültürel, malvarlığı vb.) bulunduğu bütün ülke için geçerli olabileceği gibi; bölgesel bir çevreyle de sınırlı tutulabilir.¹⁴⁹ Bu tip bölgelerin kuruluşu kural olarak normatif düzeyde anayasa ile yasa arasında yer alan veya yasalarla eşdeğerde olmakla birlikte istisnai kurallara tabi olan statülerle sağlanmakta ve özerk bir kurumlaşmaya gidilmektedir. Örneğin Fransa’ da 1951’ de Bask, Brötonca, Katalanca, Korsikaca ve Oksitan dilleri olmak üzere beş bölgesel dili tanıyan yasa çıkarılmıştır. Fransa’da dil ve kültür farklılıklarının korunmasına yönelik reformlardan çok, bölge idarelerini güçlendirmek katı merkezizetçilikten uzaklaşma politikasına dayanmaktadır.¹⁵⁰

Hizmet Sunum Bölgeleri;

Hizmet sunum bölgeleri bir çeşit bölgesel kuruluş tipidir. Bunlar anayasanın emrettiği şekilde belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, kurulmuş olmaları gerekir. Bu kuruluşların meydana gelmesinde asıl nedeninin bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde il sınırlarına bağlı kalmasının doğuracağı sakıncalardır.¹⁵¹ Bu sakıncaların önlenmesi için hizmet sunum bölgeleri olan bölgesel kuruluşlar oluşturulmaktadır. Bu tür bölgeselleşme Türkiye’de de uygulanmaktadır. Türkiye’ de hizmet sunum bölgeleri 1961 Anayasası ile anayasal nitelik kazanmıştır. 1982 Anayasasında da hizmet sunum bölgeleri anayasal niteliğini devam ettirmiştir (Yetki genişliğine dayalı olarak sürdürdüğü nitelik, 1982 anayasasında geri alınmıştır.) Bölgesel kuruluşlar çok farklı bir düzen içerisinde. Kuruldukları alan farklıdır. Bölgesel kuruluşlar Türkiye’ nin bazı bölgelerinde vardır. Hizmet Sunum Bölgeleri, Türkiye’ nin tümünde belli bir coğrafi alanla sınırlı kalmaksızın sınırlı olarak tek bir kamu hizmetinin sunumunda yer almaktadır. DSİ, Karayolları, Orman Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar bu temelde örgütlenmişlerdir.

¹⁴⁹ Nalbant, a.g.e., s.235.

¹⁵⁰ Uygun, a.g.e., s.129.

¹⁵¹ Tortop, Aykaç, İşbir, a.g.e., s.107.

İzleyen sayfalarda üniter yapının sakıncalarını gidermek üzere oluşturulan bölge yönetim modellerine İspanya ve Fransa örnekleri üzerinden yer verilecektir.

2.1.2.2.1. İspanya’da Özerk Bölge Yönetimi

İspanya son 20 yıl içinde merkezîyetçi bir sistemden, bölgesel ve yerel yönetimlere dayalı adem-i merkezîleşmiş bir sisteme doğru geçiş yaşamıştır.¹⁵² Bu sistem içerisinde anayasa üç ana yerel yönetim örgütlenme modelini getirmiştir. Bunlar sırasıyla; Özerk bölge yönetimleri (Comunidades Autonomas), il yönetimleri (Provincias) ve belediye (Municipio) lerdir.¹⁵³

İspanya ve özerk bölge yönetimi dört başlık altında incelenmiştir. Bunlar; 1978’e kadar olan İspanya, 1978 anayasası ile İspanya, Teritoryal Örgütlenme olarak İspanya ve İspanya’ daki Bask bölgesi biçiminde olacaktır.

2.1.2.2.2. 1978’e Kadar İspanya

19. Yüzyıl İspanya için çalkantılı geçmiştir. İspanya yönetim modeli Napolyon Fransa’sının yönetim modelinden etkilenmiştir. 1873-1874 I. Cumhuriyet ile 1931-1936 II.Cumhuriyette bölgesel devlet biçimini benimsemiştir. Bu bölgeselleşme eğiliminde Navarre, Bask, Katalonya ve Galisya gibi bölgelerin idari kurumlarını, kimliklerini ve dillerini korumuş ve geliştirmiş olması yatmaktadır.¹⁵⁴

I. Cumhuriyet döneminde İspanya’ da üç seviyeli bir yönetim vardı. Buna göre; birinci seviye belediye, ikinci seviye bölgesel devlet, üçüncü seviyede federal devlet olmakla birlikte İspanya federal denebilecek bir devlet yapısına sahiptir. Her seviye yasama, yürütme ve yargısal yetkilere sahipti. Üç seviyeli bu federatif yönetime 1874’te General Pavio’nun askeri darbesi ile son verilmiştir.¹⁵⁵

¹⁵²Bekir Parlak, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”, Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak. **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**,:Alfa Aktüel yay., İstanbul 2006, s.247.

¹⁵³ [http://www.country-data.com/frd/cs/estoc.html\(02/07/2012\)](http://www.country-data.com/frd/cs/estoc.html(02/07/2012))

¹⁵⁴Miguel Martinez Cuadriada, “Les Sources espagnoles de la constitution” Pouvoirs -8,L’Espagne Democratique,1979,PUF, s.85vd. François d’Arey-Mariano Baeno del Alcozar, De’centralisation en France et en Espagne, Economica, Paris, s.32vd.(Aktaran: Nalbant,a.g.e.,s269).

¹⁵⁵ Nalbant, a.g.e.,s.269.

II. Cumhuriyet döneminde ise I. Cumhuriyet anayasası ile kabul edilen federal devlet, yerini bölgesel devlet anlayışına bırakmıştır. Şöyle ki 1931 Anayasasında, eğer bir veya daha fazla komşu iller tarihsel, kültürel ve ekonomik ortak karakteristiğe sahipse İspanyol devletinin içinde siyasal-idari bir çekirdek kurmak için, özerk bölgeyi oluşturmak amacı ile anlaşabilirlerdi. Bölgeler ile devlet arasında üç kademeli yetki alanı söz konusuydu. Bunlar; münhasır devlet yasama yetkisi, ortak yasama yetkisi ve bölge yasama yetkisiydi.¹⁵⁶ Buna bağlı olarak Bask ve Katalonya, özerk statülerini hazırlamışlar ve 1932’ de Katalonyanın, 1936’ da Bask’ın özerklik statüleri kabul edilmiştir. Galisya ve diğer bölgelerin de özerklik statüleri hazırlık aşamasındaydı. Ancak iç savaş sonucu ülke bölgeselleşme deneyimine ara vermek zorunda kalmıştır.¹⁵⁷

İç savaşın ardından yönetime gelen Franko diktatörlüğü, ülkede yaşanan kültürel çoğulculuk sürecini kesintiye uğratmıştır. 1936’ da iktidara gelen Franko faşizmi II. Cumhuriyet’in özerk bölgelerini kaldırmış, ve özerkliklere ve yerelleşmeye karşı otoriter bir yönetim modelini benimsenmiştir. 1970’ ten itibaren rejim gücünü kaybetmeye başlamıştır. 1973’te iktisadi bunalım ile yeraltındaki siyasi partilerle sendikaların rejime karşı etkili muhalefeti, yapılan grev sayısının sürekli artması ve Franko’ nun 1975’te ölümüyle birlikte 1977’de yapılan seçimlerde değişim isteyenlerin kazanmasıyla demokrasiye geçiş süreci başlamıştır.¹⁵⁸

2.1.2.2.3. 1978 Anayasası ile İspanya

Demokratik dönemin başlangıcını simgeleyen 1978 tarihli İspanya Anayasa’sının 137. maddesine göre ülke, iller (provinces) ve belediyeler (Municipities) den oluşan özerk bölgelere (Coinunidades Autonomos) ayrılmıştır. Anayasa bu birimlere yönetsel özerklik tanımıştır. 1978 anayasası ile ülke 17 bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerde ırk ve din ayrılıkları özenle korunmuştur.

1978 anayasasının 1. maddesine göre İspanya sosyal ve demokratik bir hukuk devletidir. Ulusal egemenlik İspanyol halkındadır. Devletin yönetim biçimi

¹⁵⁶ Nalbant, a.g.e., s.269-270.

¹⁵⁷ Nalbant, a.g.e., s.-270.

¹⁵⁸ Selin Esen, “İspanya”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Edi). Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No:1, Ankara 2004, s.333.

parlamentar monarşidir. Anayasasının 2. maddesine göre “Anayasa İspanyol ulusunun parçalanmaz birliği ile bütün İspanyolların bölünmez ve ortak yurdu ilkelerine dayanır ve onun parçası olan milliyetlerin ve bölgelerin özerkliğini ve kendi aralarında dayanışmasını tanır ve güvenceler.” Buna göre İspanya, ulusun tekliği ve bölünmezliğini ve ortak yurt ilkesini vurgularken İspanyol halkların kendi kaderlerini tayin etmelerinin de önünü kesmiş oluyordu. “Milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkına sahip olmaları” maddesinde söz konusu olan milliyet, ayrılıkçı akımların “ulus”u ile merkezîyetçi akımların “ulusal birlik” / “tek ulus” temaları arasında uzlaşmanın ortaya çıkardığı bir kavramdır. Nitekim kurucu mecliste milliyet kavramı kendini ulus olarak niteleyen topluluklar için; bölge kavramı kendini ulus olarak nitelemeyen topluluklar için önerilmiştir. Esas olarak burada milliyetler ifadesi tarihsel milliyet olarak adlandırılan Katalonya, Bask ve Galisya’ya ilişkindir.¹⁵⁹İspanya anayasasında, bir üniter devlet ilkesi olan ülkenin tekliği ve bölünmezliği ile bu bütünlük içerisinde milliyetlere ve bölgelere tanınan özerklik bir çelişki gibi görünebilir. Bu tür bir formülün ortaya çıkışına yol açan Fransa’nın üniter geleneği ile İspanya’nın tarihsel ve anayasal geleneklerinin birleşimidir.¹⁶⁰

2.1.2.2.4. Teritoryal Örgütlenme

1978 Anayasa değişikliği ile İspanya 17 özerk topluluk olarak örgütlenmiştir.¹⁶¹ 1931 Anayasasından esinlenen 1978 Anayasası başlangıç bölümünde; “insan haklarının gerçekleştirilmesinde bütün İspanyolları ve İspanya’daki bütün halkların, onların kültürlerinin, geleneklerinin, dillerinin ve kurumlarının korunması” şeklinde ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere İspanya bölgelerin varlıklarını anayasa ile güvence altına almıştır. Hatta üniter devletin sui qua non (olmazsa olmaz) koşulu olan resmi dilin yanında, diğer İspanyol dilleri de, kendi özerk topluluklarının statülerinde yer almak şartıyla, ikinci resmi dil olarak yer almaktadır. Dolayısıyla anayasa ile diller güvence altına alınmıştır. Anayasa 3. Maddede; dillerin, saygı gösterilmesi ve korunması gereken kültürel bir miras olarak

¹⁵⁹Nalbant, a.g.e., s.272.

¹⁶⁰Miguel Hernero de Minor, “Les Sources étrangères de la constitution”, pouvoirs-8 L’Espangne Democratique içinde, 1979, PUF, s.97 (Aktaran: Nalbant, a.g.e., s.273).

¹⁶¹Katalonya, Valencia Topluluğu, Murcia, Madrid, Aragon, Bask Ülkesi, Agturies, Castilla-La Mancha, Castilla-Leon, Extremadura, Endülüs, Galiçya, Kanarya Adaları, Balear Adaları, Navarra Farol Topluluğu, Cantabria, La Rioja.

görüldüğü belirtilmiştir. Özerk topluluklar statülerinde belirtmeleri kaydıyla kendi bayraklarını ve simgelerini belirleyip İspanyol bayrağıyla birlikte kullanabilirler. Bugün bütün toplulukların bayrakları vardır. Ayrıca her özerk topluluğun başkenti de bulunmaktadır. Her özerk topluluğun kendine ait yetki ve görevleri kendi oluşturdukları statülerinde yer almaktadır.

Özerk topluluklar, toplulukların üzerlerine aldıkları yetkiler açısından iki dereceli olarak oluşturulmuştur. Anayasasının 151. maddesine göre kurulan ve daha çok yetkiye sahip olan birinci derece topluluklar¹⁶² ile yine Anayasasının 143. maddesine göre kurulmuş olan ve daha az yetkiye sahip olan ikinci derece topluluklar bulunmaktadır.

İkinci derece topluluklar belirli bir süre sonra (5 yıl) aynı yetkilere sahip olan birinci derece topluluklara geçiş sağlanacaktı. 1994' ten beri kurulan özerk topluluklar şu anda birinci derece toplulukların yetkilerine sahip olmuşlardır. 1978 anayasası özerk topluluk olmak için 3 koşul belirtmiştir.¹⁶³

- Ortak tarihi, kültürel ve iktisadi özelliği olan komşu illerin meclisleri, karar alarak özerk bölge statüsü içinde birleşebilir. (Ancak Cortes¹⁶⁴ onayı da gereklidir)

- Her ildeki seçmenlerin çoğunluğunu temsil eden belediyelerin 2/3' ünün girişimi ile başlatılabilir.

- Ulusal Parlamento özerk yönetimlerinin kurulması için girişimde bulunabilir.

İspanya'da her özerk yönetimin bir parlamentosu vardır. Parlamento üyeleri genel oyla, halk tarafından doğrudan seçilir. Parlamento kendi içinden bir başkan seçer ve özerk yönetimin hükümetini belirler. Özerk yönetimler, anayasada sayılan konularla sınırlı olarak özerklik statülerinde belirtilen alanlarda yasama yetkisi kullanırlar. Ulusal parlamento Cortes'in, özerkliklerini kısıtlayan işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesine başvurabilirler.¹⁶⁵ Özerk topluluklar yasama yetkilerini tek

¹⁶² Katalonya, Galiçya, Bask Ülkesi, Endülüs .

¹⁶³ Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara 1994, s.59.

¹⁶⁴ Cortes: Kongre ve Senatodan oluşan iki kanatlı bir parlamentodur.

¹⁶⁵ Uygun, a.g.e., s.126.

kanatlı meclisi aracılığı ile kullanırlar. Meclis üyeleri, ilgili toplulukta ikamet edenler tarafından seçilirler. Bu meclislerin, topluluk başkanını seçme, başkan ve bakanlar kurulu üyelerini denetleme¹⁶⁶ topluluğu temsil edecek senatörleri seçme, topluluk yasalarını yapma gibi yetkileri vardır.

Özerk topluluğun yürütme organını, başkan (el presidente) ve yürütme (el consejo de Gobierno) oluşturur. Başkan topluluğun en üst temsilcisi olarak yürütme kurulunun yönetiminden ve eşgüdümünden sorumludur. Diğer özerk topluluklarla işbirliği anlaşmaları imzalayabilir. Devletin özerk topluluk içindeki temsilcisi olan başkan bu yönüyle topluluk yasalarını, topluluğun resmi gazetesinde kral adına yayınlar. Başkan, özerk topluluk seçimlerini de ilan eder. Statü ile başkana başka yetkilerde verilebilir. Yürütme kurulu başkana bağlıdır. Kurulun yasa tasarısı sunma, düzenleyici işlemler yapma gibi yetki ve görevleri vardır.

Özerk topluluğun idari yapısı ve organlarının işleyişini gösteren, yetkilerini ve içeriğini belirleyen ana norm statüleridir. Statüleri özerk toplulukların anayasası olarak niteleyebiliriz. Statüler anayasa uyarınca madde 146' ya göre; özerk toplulukların birinci ve ikinci derece olmak üzere statülerini oluşturması sürecini ikiye ayırmıştır. Buna göre ikinci derece özerk toplulukların statüleri merkezin tek taraflı iradesiyle meydana getirilmiştir. Bu anlamda statü tasarısı, topluluk içerisinde yer alan il meclis üyeleriyle iller tarafından Cortes' e seçilen milletvekilleri ve senatörlerin oluşturduğu kurul tarafından hazırlanır. Cortes tarafından yasa olarak kabul edilir.¹⁶⁷ Birinci derece toplulukların statüleri ise madde 151' e göre merkezle özerk topluluğun uzlaşması esas alınarak oluşturulmuştur.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Özerk Toplulukların yasama meclislerinin yürütme organını denetleme yolları hakkında bkz. Antonio Torres dal Moral, Principios de Derecho Constitudenol Espanol, 4. Baskı Complütens de Madrid Üniversitesi Yayınları, Madrid 1998, s.741-742, Esen,a.g.e., s.349. (Esen bu bilgiyi Torres'den aktarmıştır).

¹⁶⁷ [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_html\(02/04/2012\)](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_html(02/04/2012)), esen, a.g.e., s.350.

¹⁶⁸ Statü taslağı topluluk içindeki illerin milletvekili ve senatörlerinden oluşan bir kurul tarafından yapılır. Sonrasında kongrenin Anayasa Komisyonuna gider. Komisyonla kurul arasında taslakta anlaşma sağlanırsa metin ilgili topluluk içinde yapılacak halk oylamasına sunulur. Geçerli oyların çoğunluğunun olumlu olması durumunda taslak Cortes'e her iki meclisin salt çoğunluğunu oyu ile yasalaşır. Eğer komisyonda anlaşma sağlanamaz ise metin yasa tasarısı olarak Kongrenin genel kuruluna gider. Burada kabul edildikten sonra halkoylaması aşamasına geçilir. (Esen, a.g.e.,s.350-351)

Özerk topluluklar, merkezi devlet organları tarafından çeşitli biçimlerde denetlenmektedir:¹⁶⁹

- Özerk topluluklar Anayasa Mahkemesince denetlenir.
- Hükümet, topluluğu Danıştay' ın görüşleri doğrultusunda denetler.
- Özerk toplulukların verdiği kararlar ve yaptığı işlemler idari yargı tarafından denetlenir.
- Sayıştay, özerk toplulukların bütçelerini denetler.
- Merkezi idare, özerk toplulukları hükümet temsilcisi aracılığı ile denetler.¹⁷⁰

2.1.2.2.5. Bask Bölgesi

Bask bölgesi İspanya ve Fransa sınırında nüfusun büyük bir kısmının Bask dilini (Euska) konuştuğu bir bölgedir. 1893'te Bask Ulusal Partisi ile bölge direniş hareketini başlatmıştır. 1930'da şiddetlenen Bask ayrılıkçı hareketi 1937'de Franko tarafından sindirildi. Basklıların kendi dillerini konuşması yasaklandı. Ancak bu hareket 1959 yılında ETA (Euska ta Alkartasuna) örgütü kurularak bölgesel hareketi daima ön planda tutmuştur. 1975'te Franko' nun ölümüyle başlayan yumuşak süreç ve 25 Ekim 1979 tarihinde yapılan bölgesel reform ile birlikte Bask Ülkesi İspanya'nın özerk bir bölgesi haline gelmiştir. Bölge her ilden¹⁷¹ eşit sayıda beş yıl için seçilen temsilcilerin yer aldığı bir meclis ve bir başkan tarafından yönetilmektedir. Bask Bölgesinin sahip olduğu özerkliğe rağmen, ETA'nın nihai kertede bağımsızlığı savunan ya da başka bir deyişle kendi kaderini tayin noktasında ayrılıkçı bir yelpazede olduğunu belirtmek gerekir.¹⁷² 2005 yılında İspanya Anayasa

¹⁶⁹ Esen, a.g.e., s.352 ;Nalbant, a.g.e., s.289-292.

¹⁷⁰Merkezi idare iki türlü denetim yapar: Birincisi özerk topluluğun Anayasa ve diğer yasalarda belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumudur. İkincisi ise özerk topluluğun İspanya'nın genel çıkarına ağır biçimde aykırılık oluşturan bir eylemde bulunmasıdır. Bu durumda hükümet öncelikle ilgili topluluğun başkanından söz konusu aykırılığın ortadan kaldırılmasını ister. Topluluk istemi dikkate almaz ise hükümet senatonun salt çoğunluğunun onayıyla gereken önlemleri alabilir. Söz konusu önlemler genel olarak ilgili merkezi devlet organının görevini yerine getirmeyen topluluk organının yerine geçip söz konusu aykırılığı ortadan kaldıracak işlemlerini yapması biçiminde olabilir. (Manuel Aragon Reyes (ed.) Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo II orgam aciôn del Estado, s.342-345 den aktaran Esen, a.g.e., s.352.

¹⁷¹ Bask Ülkesi 3 ilden oluşmaktadır: Alava, Guipuscoa, Vizcaya.

¹⁷² Zeynel Dinler, "Bölgesel İktisat", Ekin Yayınevi, Bursa, 2005, s.126.

Mahkemesi, Bask bölgesi özerk yönetiminin kendi geleceğine karar vermesi yönündeki referandum kararını iptal etti.¹⁷³

Bask Bölgesi bugün İspanya'nın en zengin bölgeleri arasındadır. Topladığı vergileri merkezi yönetime vermeyen tamamen kendi yöresinde harcayan bir bölgedir. “Bugün siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel tüm demokratik haklarına, bayrak ve milli marşa sahip olan Bask halkının, büyük bir çoğunluğu, kendi özerklik kanunları olan Guernica Kanunu¹⁷⁴ ile oluşturulan statüden memnundurlar. Bununla birlikte İspanya’ da “ETA” nın saldırıları da devam etmektedir. Fakat Bask halkı, ETA’ya olan desteğini çekmişken, %15 oranında bir kesim, hala ayrılıkçı ETA’ya destek olmaktadır.

2.1.2.3. Fransa’da Bölge Yönetimi

Fransa’ da devletin yapılanması uzun bir süreç sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu süreci ortaya koyan perspektif siyasi ve idari kurumların ortaya çıkışı ve içinde bulunulan konjonktür olmuştur.¹⁷⁵ Fransa’da yönetim kültürünün şekillenmesinde yönetsel geleneklerin etkisi olmakla beraber, devrimin etkisini de bu süreçte yadsıyamayız. Bu bağlamda ortaya çıkan evrensel bir dizi kamu yönetimi prensibinin işleyişine doğrudan etki etmiştir. Bu çerçevede gerçek ve tüzel kişilerin kanunlar önünde eşit olması prensibi genel kabul görmüş ve içtihadî bir yönetim prensibi haline gelmiştir.¹⁷⁶ 20. Yüzyıldan itibaren kamu yönetimi yapısı ulusal ve uluslararası değişikliklerle karşı karşıya kalmıştır.¹⁷⁷ Zaman içerisinde oluşan Avrupa Birliği projesine dahil olan Fransa, bu projenin kurumsal ve düşünsel aktörlerini

¹⁷³<http://www.lpghaber.com/Ispanya-Anayasa-Mahkemesi-nden-Bask-Bolgesi-Referandumu-Kararina-Iptal--haberi-117984.html>.

¹⁷⁴Guernica Özerklik Kanununa göre, Vitoria’da özerk bir parlamento kurulacak ve idari, mali ve eğitim konularında kendi kendini yönetecekti. Ulusal polisle birlikte Bask polisi de görev yapacaktı. Bask ülkesinde, Bask dili (Euskera) İspanyolca’yla birlikte, resmi dil olacak ve bu dilde yayın yapan bir TV kanalı kurulacaktı. Kanuna göre, Bask vatandaşlığı, Bask ülkesi topraklarında yaşayan herkese verilecekti. Baskların farklı etnik grup ısrarları dikkate alınmadı. Çifte milliyetçilik fikri hem İspanyol hem de Basklı olmak, Bask ülkesinde diğer bölgelere oranla çok daha az destek buldu. Özerklik kanunu, Vizcaya, Guipuzcoa ve Alava illeri için geçerliydi. (http://eab.ege.edu.tr/pdf/8_1/C8-S1-M20.pdf).

¹⁷⁵Ramazan Şengül, “Fransa’da Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilikten Yerelleşmeye Doğru”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. (Ed.) **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara 2007, s.563.

¹⁷⁶Şengül, a.g.m., s.563.

¹⁷⁷Şengül, a.g.m., s.564.

kamu yönetimine uyumlulaştırma gayreti içerisine girmiştir. Bu doğrultuda geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulama merkeziyetçilik ve yerelleşme babında ortaya çıkan bölgeselleşme üzerinde gerçekleşmiş ve 2004 anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmeye devam etmektedir.

İzleyen sayfalarda Fransa' nın bölge deneyimi üç başlık altında incelenecektir. Bunlardan birincisi, 1982' ye kadar olan süreçtir. İkincisi, 1982'den 2003'e kadar olan dönem ve son olarak 2003 sonrası dönemdir.

2.1.2.3.1. 1982'ye Kadar Olan Bölgeselleşme Süreci

14 Temmuz 1789 tarihinde başarılı olunan devrimden sonra idari yapıda düzenlemeye gidilerek province generalite, boillege, gournemnt, sayechoussee ve diğer adlarla tanımlanan tüm yerel birimlerin ayrıcalıkları kaldırıldı.¹⁷⁸ 22 Aralık 1789 tarihli bir belediye kanunu ile idari yapı commune (belediye), arrondissement (ilçe) ve department (il) olarak üç kademeli idari yapı oluşturuldu.

Her il, genel meclis, yürütme kurulu ve procureur-general syndic¹⁷⁹ olmak üzere üç organa sahip olacaktı. (Procureur her üç seviyede de farklı isimlerle anılsa da kanunların uygulaması için vardı. Bir nevi genel sekretere bürünecekti.)¹⁸⁰ 1792' de iktidara gelen Jacobenler üçlü idari kademeyi korumuşlar, ancak soylular ile büyük burjuvazinin kontrolünde bulunan il idaresinin yetkilerini büyük oranda kısıtlanmış, il meclislerini kaldırmış ve ilçe ile belediyeleri birer merkezi ajan haline getirmişlerdir.¹⁸¹ 1794 Thermidor döneminde ise illerden alınan güç tekrar illere iade edilmiştir. Kaldırılan il meclisleri yerine Directoire denilen beş kişilik bir kurul oluşturulmuştur.¹⁸² 17 Şubat 1800 tarihinde Napolyon Bonaparte ile üç kademeli yapıya geri dönmüştür. Halk tarafından seçilen temsil organları ve daire amirleri artık merkezi hükümet tarafından atanacaktı. (İlde vali [prefet], ilçede kaymakam [subprefet], beldelerde belediye başkanı [maires]). Bu bağlamda, günümüzde birçok

¹⁷⁸Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s.87.

¹⁷⁹Syndic: Bu unvan, devrim öncesi sistemde herhangi bir yönetim organı bulunmayan köy ve küçük kasabalarda bu yörede oturanların çıkarlarını ve davalarını gözetmek, izlemek işlevini yüklenmiş kişilere verilen bir isimdir,(Güler,a.g.e.,s.88.).

¹⁸⁰ Güler, a.g.e, s.88.

¹⁸¹ Güler, a.g.e, s.91.

¹⁸² Güler, a.g.e, s.92.

ülkenin model aldığı Napolyonik idarenin temelleri atılmıştır. Bonapartist merkeziyetçi model 19. yüzyılda liberalizm karşısında zayıflamaya başlamıştır. 1831 yılında belediye meclisleri, 1833 yılında il ve ilçe meclisleri, sınırlandırılmış bir seçme hakkı ile oluşturulmaya başlandı. 1884'te beldelerin dezantralizasyon hakları genişletilmiş, 1871 yılında il meclis başkanlarının, 1884'te belediye başkanlarının merkezi hükümet yerine seçilmiş organlar tarafından seçilmesi öngörülmüştür.¹⁸³

Fransa' da yerel kurumların demokratikleştirilmesi, genel oy ilkesinin kabul edildiği üçüncü cumhuriyet (1870-1940) döneminden önce 1871 yılında département, daha sonra 1884 yılında commune düzeyinde uygulamaya koyulmasıyla devrim'den ancak yüzyıl sonra gerçekleştirilmiştir.¹⁸⁴ Ancak bu merkeziyetçi Bonapartist idari yapıya karşı çıkışlar bulunmaktaydı. Özellikle, bu karşıtlar içerisinde yer alan bölgeci akımlar modern tarihin hemen her döneminde olmuştur. Öte yandan Fransa'nın çok etnili yapısı ve geleneksel olarak belirli yörelerde genelden farklı özelliklerin ağırlıklarını kaybetmemesi, bölgesel akımların geliştiği doğal bir zemin olmuştur. Örneğin, Alsace-Lorraine, Bretagne, Oksitinya, Bask, (Bask bölgesinin kuzey kesimleri Fransa sınırları içinde yer almaktadır.) Korsika etnik olarak farklı öğeler içermektedir.¹⁸⁵ Fransa'da bölgeselleşme çalışmaları 1910'da dönemin hükümet reformlarıyla başlamıştır. Bu reformun uygulamaya geçirilişi I.Dünya savaşıdan sonra olmuştur. İktisadi fonksiyonu olan ilk bölgeselleşme örneği, bölgesel bankaların kuruluşunda ve bölgesel meslek okulları kuruluşunda önemli görevler üstlenmiştir. Fransa'da ikinci bölgeselleşme tecrübesi Vichy hükümeti döneminde gerçekleşmiştir. Bu defa ki bölgeselleşmenin nedeni güvenliktir. Bu bağlamda, 18 güvenlik bölgesi oluşturularak başlarına bölge valileri atanmıştır. (19 Nisan 1941) Bölge valileri üç alanda yetkilidiler:¹⁸⁶

- İç güvenlik,
- Kamu görevlileri üzerinde istisnai yetkiler,
- Yiyecek dağıtımı, narh gibi iktisadi yetkiler,

¹⁸³Kadir Koçdemir, Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifi:<http://www.icisleri.gov.tr> (04/10/2012).

¹⁸⁴ Güler, a.g.e., s.96.

¹⁸⁵ Nalbant, a.g.e., s238.

¹⁸⁶ Nalbant, a.g.e., s.238.

II.Dünya savaşının ardından, Fransa'nın işgalden kurtulması ile birlikte, imar, yeniden yapılanma ve güvenlik amacıyla bölgeselleşme eğilimi ön plana çıkmıştır. 10 Ocak 1944'te Vichy Hükümetinin bölge valiliğine benzer yetkilere sahip Hükümet Komiserlikleri kuruldu. Bu komiserliklere yetki genişliği de verilerek; valilerin ve bölgesel hizmet amirlerinin etkinliklerini teşvik etme, denetleme, koordine etme, yönlendirme görevleri verilmiştir. 22 Mart 1946 tarihinde Hükümet Komiserlikleri kaldırıldı. Bunların yerine İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişleri (IGAME; Inspecteurs Generauxde l'administration on Service Extra Ordinaire) kurulur. IGAME'ler yetki genişliği ilkesine göre kurulmuş dokuz idari çevresi olan askeri bölgeden oluşmaktaydı. IGAME'ler otoriteleri altındaki illerde asayiş ve ekonomik koordinasyon yetkilerine sahip bölge merkezindeki il valileridir.¹⁸⁷ Ancak bundan sonra bölgeselleşmenin mantığını değiştirecek adımlar atılacaktır: “Alan Düzenlemesi” kavramının öne çıkmaya başlaması sonucunda devlet ile iller arasında bir “ara yapı”nın iktisadi gelişme ve planlama için elzem olmasıdır ki 1954'ten itibaren il üstü iktisadi ara yapılar oluşturulmaya başlanmıştır. Oluşturulan bu ara yapılar Atilla Nalbant'ın deyişiyle “geçerli aracı” olarak kabul görmüş kamu kurumu olarak düzenlenmişlerdir. 30 Haziran 1955 kararnamesiyle Program-Bölgeleri düzenlenmiş ve ülke 23 program bölgesine ayrılmıştır. 1959 ve 1960 yıllarında aralarında iktisadi bağlılık olan bölgelerin birleşmesi şeklinde gerçekleştirilecek Bölgesel Etkinlik Çevreleri (CAR) oluşturulmuştur. 21 CAR oluşturulmuş ve her birinin başına koordinatör vali getirilmiştir. 1964 yılında koordinatör vali yerine bölge valiliği kuruldu. Bölge valisi yetki genişliğine sahip olarak çevrenin iktisadi gelişimi ve alan düzenlemesiyle ilgili politikaları yürüten bir kamu ajanı olmuştur. 1964'e kadar olan bölgeselleşme deneyimine baktığımız Fransa' da oluşturulan bölgeler yerel idari birim değildirler. Sadece, merkezi idareye bağlı birer “idari yapı”dırlar.

Beşinci Cumhuriyetin ilk cumhurbaşkanı olan De Gaulle, Fransa için merkeziyetçiliğin birliği sağlamadaki rolünü vurgularken, iktisadi gelişimin hızlandırılmasında yerinden yönetimlere önem verilmesi inancındaydı. Bu

¹⁸⁷Koraltay Nitaş, “Fransa Yönetim Sistemi” [www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/fransa.pdf.s.210\(04/10/2012\)](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/fransa.pdf.s.210(04/10/2012)).

doğrultuda anayasa değişikliğine dair 1969 referandumunu gerçekleştirdi.¹⁸⁸ Bölgeyi yerel yönetimlerinin kalkınması açısından bir zorunluluk olarak gören De Gaulle'ün bu birimi anayasa içerisine sokma girişimleri olumsuzlukla sonuçlanmış ve ikili yerel yönetim yapısına devam edilmiştir.¹⁸⁹ Reddedilen referandumun içeriğinde bölgelerin birer yerel yönetim birimi sayılması yanında, senatonun yasama fonksiyonundaki rolünü azaltılması yer alıyordu.¹⁹⁰

2.1.2.3.2. Yer Yönünden Kamu Kurumu Olarak Bölge

Yer yönünden kamu kurumu, kamu kurumunun yersel düzeyde (coğrafi düzeyde) kuruluşudur. Birden çok kamu hizmetinin yürütülmesi görevini yüklenmesi ve belirli bir çevreye sahip olması nedeniyle klasik kamu kurumları ile yerel yönetimler arasında bir yer tutar. Yerel yönetimlerden temel farkı diğer kamu kurumları gibi uzmanlaşma ilkesiyle görevlendirilmesi ve seçilmiş meclisler tarafından idare edilmesine gerek olmamasıdır.¹⁹¹ Fransa' da ilk yer yönünden kamu kurumları 22 Ocak 1959 kararnamesi ve 16 Temmuz 1971 yasalarıyla kurulan belediye birlikleridir.

5 Temmuz 1972 tarihli yasa ile merkez ile il arasında yer alan ara birim olarak 26 bölge idaresi ve dolaylı olarak seçilmiş meclis şeması oluşturulmuştur.¹⁹² Bu 26 idari bölgeye tüzel kişilik kazandırılmıştır.¹⁹³ 1972 Sayılı yasa ile bölge 1969 referandumunda ki gibi bölge, yerel yönetim birimi olarak değil, bölgesel kamu kuruluşu olarak kabul görüyordu. Bölgelere çeşitli yetkiler tanınmıştır. Bu yetkiler arasında bölgenin iktisadi ve toplumsal gelişmesini kolaylaştırmak yer almıştır. Bu bölgelerin 3 sürekli organı vardır: Bölge Valisi (Bölgenin merkezindeki ilin valisi bölge valisidir), Bölge Meclisi (Bölgeden seçilen milletvekilleri ile il genel meclisleri

¹⁸⁸Ramazan, Şengül, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri" **Türk İdari Dergisi**, Yıl:33 Sayı:105, 2003, s.62.

¹⁸⁹Ramazan, Şengül, "Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilikten Yerelleşmeye Doğru", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. (Ed.) **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara 2007, s.575.

¹⁹⁰Ramazan, Şengül, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri" **Türk İdari Dergisi**, Yıl:33 Sayı:105, 2003, s.62.

¹⁹¹Koraltay Nitaş, "Fransa Yönetim Sistemi" [www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/fransa.pdf.s.212\(04/10/2012\)](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/fransa.pdf.s.212(04/10/2012))

¹⁹²Nalbant, a.g.e., s.241.

¹⁹³Eliçin Arıkan, Yeşeren, Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları, Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel yay., İstanbul 2006, s.269, Nalbant, a.g.e., s.241.

ve belediye meclisleri üyelerinin temsilcileri oluşturuyor), İktisadi ve Sosyal Komite (Bölgesel mesleki ve sendikal kuruluşların temsilcilerinden oluşuyor, istişari işleve sahiptir.)¹⁹⁴

2.1.2.3.3. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge: 1982 Reformu

1981 başkanlık seçimlerinden sonra iktidara gelen Mitterand yönetimi, 1982 yılında çıkarmış olduğu yasa¹⁹⁵ ile birlikte valinin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkilerini kaldırmış, bölge yönetimlerini yerel yönetim olarak kabul etmiş ve ilde valinin sahip olduğu yürütme gücünü, genel meclise vermiştir.¹⁹⁶ 1986 yılından itibaren bölge valisinin yetkileri bölge meclisine devredilmiştir. Böylece yerel meclislerin, gündeminin belirlenmesi, bütçenin hazırlanması ve kararların uygulanmasının teftişi, atanmış devlet görevlilerinden seçilmiş meclislerce seçilen başkanlara verilmiştir.¹⁹⁷

1982 reformu sonrasında Fransa'da bölgeler iktisadi işlevleri olan tüzelkişiliğe haiz serbest idare ilkesine göre idare edilen bir yerel yönetim birimi durumuna getirilmiştir.¹⁹⁸

Fransız bölgeleri: Organları, yetkileri, genel görevleri ve yetkileri ve idari denetimleri açısından incelenecektir.

1982 tarihinden itibaren yerel yönetim olarak öngörülen bölgenin üç organı vardır:

- Yürütme Organı
- Karar Organı
- İstişari Organlar

¹⁹⁴Ramazan Şengül, a.g.e., s.63.

¹⁹⁵Mart 1982 tarihli yasanın adı: "Belediyelerin, illerin Ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa"

¹⁹⁶Onur Karahanoğulları, "Fransa", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Edi.) Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no:1 Ankara 2004, s.35.

¹⁹⁷Vincent, Wright, "Government and Politics of France" Routledge, London, 2001,s358-359, Aktaran, Nalbant, a.g.e., s.242-243

¹⁹⁸Atilla Nalbant, a.g.e., s.243.

1958 Anayasanın 72. Maddesine uygun olarak hazırlanan, 1982 yılındaki Anayasanın 59. Maddesine göre hazırlanan bölge yapısında, bölgenin, bölge meclisi¹⁹⁹ aracılığı ile idare edileceği belirlenmiştir.²⁰⁰ 2 Mart 1982 yasasında ve 19 Ocak 1999'daki değişikliklerle birlikte görevleri şöyle belirtilmiştir:²⁰¹

- Bölge işleri hakkında karar alma,
- Bölge işlerini takip etmekle ve kararları icra etmekte görevli bir Başkan seçme,
- Bütçe ve idari hesapları onaylama,
- Bölgenin iktisadi, toplumsal, kültürel gelişimini düzenleme,
- Alan düzenlemesinin ilettilmesi,
- Bölgesel kalkınma hedefli şirketlere katılma ve karma girişimler oluşturma,
- Mesleki eğitim, çıraklık eğitim, ulaşım ve eğitim (lise eğitimi) konularında düzenlemeler yapma.

Bölgenin yürütme organı bölge meclisi başkanıdır.²⁰² Bölge meclisi içerisinde Büro denilen yardımcı bir organ daha vardır. Bu organın başında da bölge başkanı vardır.

Bölge merkezi olan ilin valisi bölge valisidir. Bölge valisi, bölgesel yönetime göre ikincil konumda bulunmakta ve meclis karşısında yürütme organı rolünü üstlenmekte bölgesel politikacılarla merkezi yönetim arasında bir arabulucu fonksiyonu görmektedir.²⁰³ Bölge valisi, bölge idare kurulunun başkanıdır. Bu kurul, bölgede doğrudan devlet tarafından veya devlet yardımıyla gerçekleştirilecek olan

¹⁹⁹Bölge Meclisi üyeleri her bölge çevresinde iki türlü liste sistemi ile 5 yıllık bir dönem seçilmektedir. Meclis üye sayısı bölgenin büyüklüğüne göre değişmektedir. Örneğin, Fransız Guyanasında 31, I'le-de-Frans Bölgesinde 209'dur.

²⁰⁰1958 Anayasanın 72. Maddesine göre bölgesel topluluklar seçilmiş meclisler aracılığı ile kendi kendilerine yönetirler ve karşılaştıkları sorunları düzenlemek için yetkiler devredilebilir.

²⁰¹ Karahanoğulları, a.g.e., s.43-44.

²⁰² Bölge Meclisi Başkanı meclis içerisinde üye sayısının salt çoğunluğu ile seçilir

²⁰³Abdulvahap Uluç; Abdullah Çelik; Oğuz, Kaan "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", **Türk İdare Dergisi**, 2001, s.175.

yatırımlara ilişkin kararlara ön izin verir; ayrıca toplumsal kamu girişimlerinin sonuçlarını ve etkilerini saptar.²⁰⁴Bölgenin idari denetimini gerçekleştirir. Bölgedeki diğer illerin valileri arasında koordinasyon sağlar. 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile bölge valisine iktisadi toplumsal gelişim ve iktisadi ve insani kaynakların doğru coğrafi dağılımı konularında ulusal ve Avrupa Topluluğuna ait kararların uygulanması amacıyla il valileri üzerinde bazı yönetim yetkileri vermiştir. Bu konularda il valileri bölge valilerine karşı sorumludur.²⁰⁵

Bölge yönetiminin yetkilerine geri dönersek; en önemli yetki yeniliği olarak bölgenin kültürel kalkınması ile ilgili olanı gösterebiliriz. 2 Mart 1982 tarihli yasa ile bölgenin kültürel kimliği tanınmıştır.²⁰⁶

▪ Bölgelere kültürel koruma, yayma, canlandırma, formasyon ve üretim alanlarında görevler ile,

▪ Bölgelerin sinema, bilimsel ve teknik araştırmalar, iletişim, kültürel kimlik ve müzik alanındaki yetki ve görevleri vardır.

Fransa’da bölgelerin kültürel kalkınmasının temeli 1951 tarihinde Deixonne yasası ile 5 bölgesel dil kabul edilerek atılmıştır. (Baskça, Brötonca, Katalanca, Korsikaca ve Oksitan dili)²⁰⁷ Örneğin, Bretagne’de kurulan kültürel konsey ve bu bağlamda Brötön dil öğretiminin geliştirilmesi, radyo-tv’de Brötön dilinin kullanımının mümkün olması 1982 reformundan önce atılan adımlardır. Üniversitelerde lisans ve yüksek lisans düzeylerinde bu dillerin öğretimine başlanmıştır. Bununla kalmamış olan dönemin hükümeti 23 Eylül 1985 tarihli bir kararname ile istişari işlevli bir Bölgesel Diller ve Kültürler Ulusal Konseyi kurulmuş ve bu kuruluşun örgütlenmesi çerçevesinde kimi bölgelerde Bölgesel Kültür Ofisi kurulması yoluna gidilmiştir.²⁰⁸

²⁰⁴ Karahanoğulları, a.g.e, s.39.

²⁰⁵ Karahanoğulları, a.g.e, s.39.

²⁰⁶ Nalbant, a.g.e, s.246.

²⁰⁷ Uygun, a.g.e, s.129.

²⁰⁸ Dominique, Turpin, “Provinces et Departements”, J.Moreau/ M. Verpaux (sous la dir de), Revolution et D’centralisation içinde Economica, 1992, s.278., Nalbant, a.g.e.,s.247. (Bu bilgiyi Nalbant Turpin’den aktarmıştır).

Görüldüğü gibi 1982 yılında ki reformla birlikte Fransa’ da bölgeler yerel bir birim olarak kabul edilmiştir. Görevlerinin öngördüğü işleri kendi kararlarıyla çözüme kavuştururlar. 1983 yılındaki kanunda belirtildiği gibi bölgeler, yurttaşların yerel yaşama katılmasının kurumsal çerçevesini oluşturur ve farklılıkların açıklanmasını güvence altına alırlar.

Diğer taraftan Fransa’da özel statülü bölgeler de bulunmaktadır. Bu bölgelerden konumuz açısından en önemlisi Korsika’dır. Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi’nin²⁰⁹ bağımsızlık amaçlı eylemleri sebebiyle bölgesel bir huzursuzluk kaynağı olan bölge, 1982 reformlarıyla özel statü kazanmıştır. Özerklik girişimlerinin bir ölçüde önüne set çekebilmek için bölge meclisi seçimleri ilk olarak Korsika’da yapılmıştır. Korsika bölge meclisi, diğer bölgelerden farklı olarak alan düzenlemesi ve kültürel yapılanma konularında geniş yetkilere sahiptir. Bu meclisin kurmay birimliğini Ekonomik ve Sosyal Konseyi ile Eğitim ve Kültür Komiteleri yapmaktadır.²¹⁰ Korsika yönetimine ileriki sayfalarda daha ayrıntılı olarak yer verilecektir.

J.Raffairin’in başbakanlığında 28 Mart 2003 tarihinde Fransa’da yerel yönetimlerde ciddi değişiklikler meydana getirilmiştir. Anayasanın toplam 10 maddesi değiştirilerek yerel yönetimler yasa koyucu karşısında güvence altına alınmıştır.²¹¹ Bu değişikliklerden bölgeyi ilgilendiren maddeler şunlar olmuştur:²¹²

- Fransız Anayasasının 1. Maddesinde yer alan idari biçimin özelliklerine ek olarak “örgütlenmesi merkezsizleştirilmiştir” ibaresi eklenmiştir.
- Merkez-yerel düalist yapıyı kaldırarak şekilde Anayasanın 34.maddesine “yerel yönetimler (collective’s locales)” yerine “ülkesel yönetimler (Collective’s territoriales)” ibaresi konulmuştur.

²⁰⁹Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi (Front de Libération Nationale Coise): 1960’lı yıllarda Korsika’da ayrılıkçı hareketler görülmeye başlamış ve bu hareketler FLC olarak Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi altında toplanmıştır(www.wikipedia.com.(09/07/2013)

²¹⁰Nitaş, a.g.m., s.234.

²¹¹Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2007,s .141-142.

²¹²www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp/constitutionof4October1958(04/04/2012).

▪ Bölge yönetimi anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. 72. maddeye göre, belediyeler, iller ve özel statülü topraklara ek olarak bölgeler de collective territoriales arasına girmiştir.

▪ Yine 72. maddede “collective territoriales kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirilebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir” yapılan düzenleme ile subsidiarite ilkesine vurgu yapılmıştır.

▪ 72. maddenin 2. paragrafında collective territorialesin mali özerkliği anayasal güvence altına alınmıştır. Buna göre collective territoriales yasalarla belirlenmiş sınırlar içerisinde serbestçe mali özerkliklerini kullanabilecekleri kaynaklardan yararlanabilirler. Bu doğrultuda collective territoriallere belirlenmiş sınırlar içerisinde matrah ve oran saptama yetkisi verilebilir.

▪ Anayasanın 37. maddesinde yer alan collective territoriallerin “deneme yetkisi” ilkesine göre deneme süresi boyunca kendilerine özgü hukuksal bir yapı oluşturabileceklerdir. Ülke, collective territorialler (ülkesel yönetimler) olarak ülke düzeyinde yerel-merkez ayırımını kaldırarak hizmetleri en yakın birimde uygulamaya çalışmaktadır. Yerel yönetimler için kullanılan ülkesel yönetimler, etnik köken ya da dil esasına göre değil, coğrafi olarak tanımlanmaktadır. Kısaca, hizmetlerin örgütlenmesiyle merkezin bir orijinalitesi kalmamaktadır. Merkezin kompleks yapısından özeksizleştirmeye geçiş yaşanmaktadır. Ancak collective territoriallerle ilgili yinelenen “Cumhuriyetin yerel yönetimleri” ifadesi üniter devlet hassasiyetini ortaya koymaktadır.²¹³

Yukarıda kısaca bahsini ettiğimiz özel statülü Korsika bölgesine dönecek olursak, Napoleon Bonaparte'nin doğum yeri olmasıyla ünlenen Korsika 250 bin kişinin yaşadığı Fransa'nın güneyinde bulunan küçük bir adadır. Resmi dili Fransızca olmasına rağmen halkın %60'ı Korsikaca konuşmaktadır.²¹⁴ Fransa'da ayrı bir etnik ve dilsel yapıya sahip bir Akdeniz adasıdır.²¹⁵ 1970' li yıllardan beri süren şiddet eylemlerini FLNC (Korsika Ulusal Kurtuluş Örgütü) ve Canal Historique adlı

²¹³Bilal Canatan, Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması, Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel:İstanbul 2006, s.308.

²¹⁴Dinler, a.g.e, s.131.

²¹⁵Nalbant, a.g.e, s..253.

örgütler yürütmüştür. 1982 tarihinde Korsika özel statülü bir bölge haline getirilmiştir. 1991 yılında yerel yönetim birimi olarak tanımlanan Korsikada İdari Örgütlenme şu şekildedir :

▪ Korsika Meclisi: Bölge halkının 6 yıllığına seçtiği 51 üyeli meclis, yılda 3'er ay sürebilen 2 olağan toplantı yapmaktadır. Kendi iç tüzüğünü yapan Korsika Meclisi bölge bütçesini ve gelişme planını da kabul etmektedir. Fransa parlamentosu Korsika' yı ilgilendiren kanun tasarıları ve kararnameler çıkarmadan önce Korsika Meclisine danışmak zorundadır. Meclis görüşünü 1 ay içerisinde belirtir. Korsika meclisi de Fransız hükümetine Korsika hakkında kanun ve düzenleme yapmasını isteyebilir.

Daha sonra bu bölgesel yapılanma 1991 tarihli Korsika Yerel Yönetiminin Statüsü Hakkında Yasa ile kaldırılmıştır.²¹⁶

1991 yılındaki yasa ile, yerel yönetim birimi olarak kabul edilen Korsika'nın kendi kendini serbestçe idare edeceği hükme bağlanarak, organları parlamenterize edilerek şu şekilde belirtilmiştir:

- Korsika Meclisi,
- Meclis Başkanı,
- Korsika Yürütme Kurulu²¹⁷ ve bu kurulun başkanı,
- Korsika Kültürel, Toplumsal ve Ekonomik Kuruludur.

Korsika yerel yönetiminde devlet adına denetimi, bakanları temsil eden ve devletin kamu hizmetlerini yönlendiren Bakanlar Kurulu tarafından atanan "Korsika Devlet Temsilcisi" yerine getirir.²¹⁸ 1991 yılındaki kanun Korsika'nın sadece idari açıdan değil kültürel ve siyasi açıdan da değişimini yansıtmaktadır. Şöyle ki: "Fransız Cumhuriyeti, Fransız halkının bileşeni Korsika halkının"²¹⁹ canlı, kültürel ve tarihsel topluluğunu, kültürel kimliğini koruma hakkını ve özgül ekonomik ve

²¹⁶ Nalbant, a.g.e., s.253.

²¹⁷ Yürütme Kurulu Korsika meclisine karşı sorumludur.

²¹⁸ Nalbant, a.g.e., s.255.

²¹⁹ Uygun, a.g.e., s.128; Nalbant, a.g.e., s.254.

toplumsal çıkarlarını korumasını güvenceler. Ada olma durumuna bağlı bu haklar, anayasa, Cumhuriyet yasaları ve iş bu statü çerçevesinde ulusal birliğe saygı içinde uygulanır.”²²⁰ Korsika halkının siyasi olarak tanınmasını sağlayan bu model de Fransa Anayasa Konseyi tarafından iptal edilmiştir.²²¹ Bu değişimlerden bir diğeri; Korsika'nın kültürel kimliğini güçlendiren hükümler konmuş ve Korsika dilinin öğretimi düzenlenmiştir. Dil düzenlemeye göre her düzeyde öğrenciler haftada maksimum 3 saat Korsika dili görecektir. Korsikaya tanınan bu özel yetkilere rağmen 1998'de Korsika valisi öldürülmüştür. Ayrılıkçı hareketler tırmanmaya devam etmiştir.²²² 2002' deki yasa ile Korsika'nın özerkliği daha da güçlendirilmiştir. Buna göre, Korsika meclisi ada ile ilgili konularda yetki ve mali kaynak yönünden desteklenecektir. Korsika dilinin okullarda daha iyi öğretimi için müfredat geliştirilecektir.²²³ Fransa yönetimi 6 Temmuz 2003'te bir referandum örgütlemiş ve söz konusu referandumda 190 bin olduğu bilinen Korsikalı seçmene “Yukarı (Kuzey) Korsika ve Güney Korsika yönetimlerinin bir merkezde birleştirilmesi, bu yönetimin vergi yükseltme, yol yapımı, çevre, kültür ve turizm konularında Fransa hükümetiyle birlikte karar alma hakkına sahip olmasına evet mi, hayır mı? Sorusu sorulmuştur. Referandumda²²⁴ Korsika halkı % 51 hayır oyu ile sunulan reformu reddetmiştir.

2.2. TÜRKİYE'DE MERKEZİYETÇİ DEVLET ÖRGÜTLENMESİ VE BUNA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Bu bölümde öncelikle Cumhuriyet öncesi Osmanlı idari yapılanması ele alınarak Tanzimattan, Meşrutiyet ve Cumhuriyete uzanan idari yapılanmanın nasıl bir seyir izlediği kısaca verilmeye çalışılacaktır. Böylelikle Cumhuriyetin

²²⁰ Nalbant, a.g.e., s.254.

²²¹ Fransız Anayasa Konseyine göre Fransız Anayasası, Fransız halkının alt bölümlere ayrılması mümkün olmayan tekil(üniter) bir kategori olarak kabul etmektedir. “Korsika Halkı” deyimi köken, ırk veya din farkı gözetmeksizin, bütün Fransız Yurttaşlarında oluşan Fransız Halkında başkasını tanımayan Anayasaya aykırıdır(Bu kararın kısa bir özeti ve değerlendirmesi için bakınız: Cemil OKTAY, “Fransız Halkının Unsuru Korsika Halkı ifadesinin Anayasal Olanaksızlığı Konusunda Bir Not”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:10 Ocak 1995, s.57-58.

²²² Dinler, a.g.e., s.131.

²²³ Eliçin-Arık, Yeşeren, a.g.m., s.277.

²²⁴ Dönemin Devlet Başkanı J. Chirac Korsikalılara referanduma evet oyu vererek Fransa'ya sadakatlerini göstermeleri çağrısında bulunmuştu.

benimsediği merkezi üniter yapının bir tercih veya zorunluluk olup-olmadığı da kendiliğinden açığa çıkacaktır.

Osmanlı'nın son dönemlerinde kendini gösteren merkeziyetçi eğilim, Cumhuriyet ile birlikte devralınarak üniter yapının tek ve bölünmezlik ısrarı, kırmızı çizgiler üretilmesine neden olmuştur. Öyle ki merkeziyetçi eğilimde yaşanan kısmi bir esneklik, sevr ve parçalanma sendromu şeklinde gün yüzüne çıkarak, merkeziyetçi yapının kendini sürekli olarak yeniden üreten dinamikleri haline gelmiştir.

2.2.1. Cumhuriyet Öncesi İdari Yapı

Osmanlı Devleti'nden, Cumhuriyet sürecine olan evrimin tamamını her noktası ile ele almak ve Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren bütün evrimi gözlemlemek, şüphesiz ki tezin ana konusunu ve sınırlarını aşacaktır. Bundan dolayı klâsik dönem²²⁵ Osmanlı yönetimine dair kısımlar ya teze destek olacak şekilde özet geçilecek ya da Osmanlı Devleti'nin son dönem gelişmeleri anlatılırken, karşılaştırma amaçlı verilecektir. Osmanlı Devleti'nin son dönemi incelenirken de tezin ana konusuna katkı yapacak ve süreci gözler önüne serecek örnekler üzerinden gidilecektir. İmparatorluğa ilişkin incelemenin hemen ardından, Cumhuriyet dönemi yönetsel incelemeye girişilecektir.

2.2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti'nin klâsik dönem taşra örgütlenmesinde temel birim sancaktır.²²⁶ Bu iddiayı Osmanlı vergi kanunnameleri doğrulamaktadır. Vergi kanunnameleri tamamıyla sancağı esas almaktadır. Aynı şekilde kanunnamelerde asayiş sağlamaktan bakımdan ana birimlerin sancaklar olduğu vurgulanmaktadır.²²⁷ Fetihler ve toprak genişlemesi yoluyla büyüyen ve ayakta duran bir devlette, yönetsel birimlerin de sürekli aynı ölçeği ve biçimi koruması beklenemez ki, Osmanlı Devleti

²²⁵İlgili sınıflandırmada klâsik dönem 1300-1600 arasını ifade etmektedir. Bu sınıflandırma için Bkz: Halil İnalçık, **Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ**, (Çev. Ruşen Sezer), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2004, s. 9-10.

²²⁶Halil İnalçık, **Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ**, (Çev. Ruşen Sezer), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2004, s. 108.; İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1979, s. 184.

²²⁷Süleyman Oğuz, **Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)**, Cem Ofset, İstanbul 1987, s. 14-15.

de sınırlarını genişlettikçe, eyalet ya da beylerbeylik denilen, sancakların bağlandığı daha üst yönetim birimini taşrada yaratmak zorunda kalmıştır.²²⁸

Genel olarak klâsik dönem Osmanlı Devleti'nde, merkezdeki dengeli örgütlenmenin taşrada da kurulmaya çalışıldığını görülmektedir.²²⁹ Bu yönetsel denge siyasetinin, özellikle klâsik dönemde hem taşrada hem de merkezde başarılı olduğu söylenebilir. Taşrada dengeyi kuran ve klâsik dönem taşra örgütlenmesi içerisinde, değinilmesi gereken kurumlardan biri ise divanlardır. Taşra yönetimindeki meclisler olarak görülen bu divanların, merkezdeki “divan-ı hümayun” benzeri olduğu üyelerinden anlaşılmaktadır. Halkı temsil gibi bir amaçla toplanmasa da, bu divanların, taşra yönetiminde önemli bir rol oynadıkları ve gelecek tecrübelerle bu anlamda etkileri olduğu belirtilmektedir.²³⁰

Klâsik dönem Osmanlı Devleti'nde kurumsal olarak bir yerel yönetim biriminden bahsedilemeyeceğine göre, Osmanlı Devleti'nin yerel ağırlıklı bir devlet olduğunu söylemek anlamlı olmayacaktır.²³¹ Osmanlı Devleti'ni katıksız bir merkezi devlet ya da daha doğru ifadeyle modern anlamda bir merkezi devlet yapısıyla karıştırmamak gerekir. Zaten, ne günün tekniği ne de devletin büyüklüğü buna izin vermeyecektir. “Aynı ekonomi içinde bulunan, yolların ve haberleşme araçlarının ilkel bir düzeyde olduğu ve her eyalet ve ilde devamlı bağımsızlık eğilimlerinin bulunduğu koca bir imparatorlukta sözü edilen merkeziyetçilik görelî bir

²²⁸Mustafa Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Barış Yayınevi, 2. Cilt, Ankara 1999, s. 35-38.

²²⁹Cenk Reyhan, “Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 83, 1999-2000, s. 273.

²³⁰Beylerbeylik divanları hakkında örnekler ve ayrıntılı bilgilere rastlamak olanaklıdır. Nejat Göyünç, “Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilâtı (Tanzimat'a Kadar)”, **Yeni Türkiye**, Sayı:31 (Ocak-Şubat-Özel Sayı), 2000, s. 432-433. Yazar aynı eserinde, sancak divanı hakkında ayrıntılı bilgiye rastlanmadığını belirtmektedir. Kimi belgelerde, sancak beylerinin divan kâtibinden bahsettiği bilgisinden, sancaklarda da divan olduğu yargısına ulaşmaktadır. Ancak ne üyeler nede divan hakkında ayrıntılı bir bilgi yoktur.

²³¹İsmail Cem: “Osmanlı devlet yönetimindeki başarının tılsımı, çok karışık ve geniş topluluklar merkeze sıkıca bağlanırken, onların ayrıcalıklarının da göz önünde tutabilmiş olmasındadır. Kesinlikle çelişen iki özellik arasında yaratılan bu uyum İmparatorluğun bütünlüğünü sağlamış, devlete hem otorite, hem de bir çeşit esneklik kazandırmıştır.” demektedir. Yani kendi ifadesiyle aynı anda hem merkeziyetçilik hem de adem-i merkeziyetçilik (yerel yönetim anlamında kullanmıştır-yn.) en iyi şekilde kullanılmıştır. İsmail Cem, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Can Yayınları, İstanbul 1999, s.100-106.

kavramdır”²³² diyen Taner Timur gibi, İlber Ortaylı da bu konuyu benzer biçimde ele almaktadır.²³³

“Geleneksel toplum, ulaşım ve haberleşme teknolojisinde organik enerjiden (yani taşımacılıkta; katır ve deve, haberleşmede; insan ve at gibi araçlardan) yararlanan, güçlü bir merkezi denetimin kurulamadığı, mali yönden özerk birimlerden oluşan, bürokrasinin dar kadrolardan oluştuğu, ihtisaslaşmanın bulunmadığı bir devlet sistemine sahiptir. Böyle bir toplumda yönetimin abartılacak ölçülerde merkeziyetçi olamayacağı ve hatta bu terimin kullanılmasının caiz olamayacağı açıktır.”

Bu kısa anlatım içerisinde, Osmanlı Devleti’ni bir merkezi devlet olarak nitelenmenin yanlış olmayacağı vurgulanabilir. Yine de merkezi bir devlet biçimiyle çelişecek bazı istisna durumlara dikkat etmek gerekir. Bunlardan en önemlisi, özerk yönetime sahip eyâletler ya da özerk yönetim sistemleridir. Belirteceğimiz istisnai durum, Osmanlı Devleti’nin merkezi olarak nitelenmesine engel olmayacağı gibi, günümüz anlamında modern devlet yapısı ile neden örtüşmediği hakkında da bilgi verecektir.

2.2.1.1.1. Merkez Teşkilatı

Klâsik dönemde imparatorluğun temeli toprak sistemiyle biçimlenmiştir. Döneme göre normal olan ve oldukça başarılı uygulanan bu sistem, ekonominin, ordunun ve yönetici sınıfın da biçimlenmesini sağlamıştır. Bunlardan birinde yaşanan bozulma, doğal olarak diğerlerini de etkileyecektir. Osmanlı Devleti’nde olduğu gibi, bozulma tüm devlete, hem de en küçük birimine kadar işleyecektir. Yenileşme dönemi ise, bu bozulmanın doruk noktasında ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz çerçevede, II. Mahmut döneminde yürütülen merkeziyetçilik politikaları ve merkezde yapılan yeniliklerle merkeziyetçiliğin önü

²³²Taner Timur, **Osmanlı Toplumsal Düzeni**, İmge Kitabevi, Ankara 2001, s. 256. Ayrıca; Orhan Kılıç, Osmanlı Devleti’nin üç kıtaya yayıldığı, doruk noktasında yönetim için şunu demektedir: “Bu idare tarzının özünde mutlak bir merkeziyetçilik fikri olmamasına rağmen, merkezi otoritenin zaafa uğratılması da düşünülemezdi.” Orhan KILIÇ, “XVIII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti’nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 31,2000, (Ocak-Şubat Özel Sayı), s. 442.

²³³Ortaylı, a.g.e., s.183-184.

açılmaya çalışılmıştır. Merkezdeki uygulamalar taşradaki düzenlemelerle pekiştirilmiştir. Bu anlamda Sadrazamlığın 1838 yılında Başvekâlet'e dönüştürülmesi²³⁴, yalnızca bir isim değişikliği olarak düşünülmemektedir. Çünkü; sadrazamın, başvekil ismini alması ile silikleştirilmesi ve padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarılması II. Mahmut'un merkezîyetçilik politikasının bir sonucudur. Bu merkezileşmede, birbiri ardına kurulacak nezâretleri (bakanlık anlamında) ve sürekli meclisleri de unutmamak gerekir. Zira, bu nezâretler kabine sistemine geçişin önünü açacak ve sürekli meclisler, meşruti yönetim öncesinde büyük bir tecrübe olacaktır.²³⁵ Nezâretlerin düzenlenmesi ise merkezi yönetimde biçimsel olduğu kadar, yönetsel olarak da değişikliğe neden olmuştur. Divan-ı Hümayun'un değişen yapısı²³⁶ ile yönetimde nazırların etkinliğinin ortaya çıkması örnek olarak ele alınabilir.

Niyazi Berkes, II. Mahmut dönemi reform hareketlerini yeni bir başlangıç²³⁷ olarak değerlendirmektedir. Aynı benzetme, reformların yönetsel yanı için de söylenebilir. Tanzimat'ın iltizam sistemini kaldırmak için uğraşması,²³⁸ başvekâletin tekrar sadrazamlığa dönüşmesi gibi sonuçlar, II. Mahmut'un çalışmalarının birer başlangıç olduğunu göstermektedir. Özellikle yeniçeriliğin kaldırılması II. Mahmut'un yapacağı çalışmalarda büyük bir gücü kendi kontrolüne alması anlamına gelmektedir. Modern ordunun, yalnız dış düşmana başarıyla karşı koymak için değil, reform hareketlerini yürütebilmek²³⁹ ve merkezileşmeyi sağlayacak girişimleri korumak için de yaşamsal bir öneme sahip olduğu ifade edilmektedir.

Buraya kadar yazılanlar doğrultusunda, yenileşme döneminde uygulanan merkezileşme politikaları iki açıdan ele alınabilir. İlki, yerelde merkezin gücünün

²³⁴Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, Eren Yayınları, İstanbul 1993, s. 26.

²³⁵Ali Akyıldız, **“Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilâtlarının Yeniden Yapılanma Süreci”, Osmanlı Bürokrasi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul 2004, s. 45-81.

²³⁶Mehmet Seyitdanlıoğlu, **“Yenileşme Dönemi Osmanlı Devlet Teşkilâtı”, Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, Ankara 2002, s. 565.

²³⁷Niyazi Berkes, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, (Haz. Ahmet Kuyaş), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2005, s.169-212.

²³⁸Işıl Çakan, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: ‘Merkezileşme’”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 4 (Aralık), 2006, s. 47.

²³⁹Niyazi Berkes, a.g.e, s. 169-212.

zayıflamasıdır.²⁴⁰ Zira bu zayıflık, Sened-i İttifak ile şekillenmektedir. Zayıflamanın önüne geçebilmek amacıyla merkezileşme politikaları uygulanacaktır. Bundan daha önemli olan ikinci bir neden, yenileşme döneminin de ismiyle uyumlu olarak, yeni bir merkezileşmenin sağlanmasıdır. Yani, modern öncesi merkezi devlet görünümündeki Osmanlı Devleti, daha modern bir merkezileşme politikalarının uygulayıcısı olmaya başlamıştır. Daha modern bir merkezileşme ya da genel olarak yönetim görüntüsü, Tanzimat ile netleşecektir.

2.2.1.1.2. Yerel Yönetim

Osmanlı Devleti'nin merkezi bir devlet yapısına sahip olduğu, literatürün genelinde kabul görmesine rağmen, Osmanlı Devleti'nin ne kadar merkezi bir devlet olduğu tartışmaları hâlâ canlılığını korumaktadır. Yeri gelmişken bu konuyu ele almak, kavramların netleşmesi anlamında da yardımcı olacaktır. "Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk kurumsallaşma örüntüsüne baktığımız zaman, mali kaynakları kolayca çevreden merkeze aktarabilen ve başarılı savaşlar yapabilen iyi örgütlenmiş bir yönetim ile karşılaşıyoruz"²⁴¹ satırları, klâsik dönemin genel yapısı hakkında bilgi vermektedir. Hatta Osmanlı Devleti'nin klâsik dönem gücünün temelini bu satırlarda aramak olanaklıdır. Ayrıca; Osmanlı Devleti'nde, Tanzimat'a kadar günümüz anlamında bir yerel yönetimden bahsetmek olanaklı değildir. Yerel yönetim kavramını açıklarken de gördüğümüz gibi, günümüz anlamında bir yerel yönetime ait örgütlenmeler, yetkiler henüz oluşmamıştır. Kent ve kasabaların ayrı bir hukuksal varlığı ya da kişiliği söz konusu olmamıştır.²⁴² Yalnız bu açıklamadan, Osmanlı şehir ya da köy yaşantısında yerel ve ortak işlerin görülmediği anlamı çıkarılmamalıdır. Yönetimsel yapı içerisinde kurumsal bir yerel yönetim birimi olmamakla birlikte, şehir ya da köy toplulukları içerisinde, yerel ve ortak işlerin çeşitli biçimlerde görüldüğüne tanık olmaktayız.²⁴³ Kazalarda kadılar, beledi görevleri gören organlar görünümünde

²⁴⁰ Enver Ziya Karal, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1. Cilt, s. 7-8.

²⁴¹ Metin Heper, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, Doğubatu Yayınları, Ankara: 2006, s.16.

²⁴² Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s.54.

²⁴³ Mustafa Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Barış Yayınevi, 2. Cilt, Ankara, 1999, s. 26-38.

olmuştur. Şehir düzeni, temizlik, narhların²⁴⁴ hakkaniyete uygun olması, pazarların denetimi²⁴⁵ kadıların beledi görevleri arasında sayılabilir.

Şeyhanlıoğlu'na göre Osmanlı'da şehir idaresi ve geleneksel toplum düzeni bugün için sivil toplum olarak nitelendirebileceğimiz çeşitli esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından idare edilmekteydi. Bugün kullandığımız kavramlar açısından belediye ve yerel yönetimler 1864 yılından sonra, Tanzimat sürecinin yönetsel arayışları çerçevesinde hayata geçirilmiştir.²⁴⁶

İstisnai bir durum olan özerk yapılı yönetsel birimler, Osmanlı'da yerel ağırlıklı bir yönetimi akla getirecek kadar sıklıkla görülen bir durum değildir. Kırım hanlığı, Eflak, Boğdan, Erdel, Mekke-i Mükerrerme Emirliği gibi bölgeler bunun örneklerindedir. Bu bölgeler Osmanlı devletinin yönetsel yapısı içinde olmakla birlikte, imtiyazlı yapıya sahiplerdi.²⁴⁷ Yönetsel yapıda, yerel ağırlıklı yapıyı çağrıştıran uygulamalardan diğeri, “yurtluk-ocaklık” denilen sistemdir. Buralarda sancak yönetimi, irsi olarak babadan oğla geçme yetkisiyle birlikte aşiret şeyhlerine verilir;²⁴⁸ ancak, tımarıda olduğu gibi, kişi toprağın sahibi olmaz, araziye vakfedemez, satamaz ve bağışlayamazdı. Tımarlardan farklı olarak, belli bir hizmet karşılığı olarak verilmeyen bu sancaklarda yöneticinin bazı kazai yetkileri de bulunmaktadır.²⁴⁹ Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde bu sistem uygulanmaktaydı.

Nalbant'a göre, ayrıcalıklı eyaletler, merkezileşmenin dışında kalmış ve bir örnek yapılanmaya sahip olmamıştır. Ancak bu eyaletlerin bazı ortak özellikleri

²⁴⁴Resmi makamlarca ürün ya da hizmet fiyatlarının belirlenmesi işlemidir. Ayırtılar için BKZ: Yücel Özkaya, (“XVIII. Yüzyılda Taşra Yönetimine Genel Bir Bakış”, **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, Ankara 2002, s. 706-707.

²⁴⁵Akdağ, a.g.e, s. 68. ; Ortaylı, a.g.e, s. 170.

²⁴⁶Hüseyin Şeyhanlıoğlu, The Historical Development Process of The Local Administration İn Turkey İn The European Union Full Membership Process, **Alternatif Politika**, Cilt 6, Sayı I, Mart 2014, s.20

²⁴⁷Orhan, Kılıç, “Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilâtı: Beylerbeylikler/Eyaletler, Kaptanlıklar, Voyvodalıklar, Melikler”, **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Yeni Türkiye Yayınları, 9. Cilt, Ankara 2002, s. 895.

²⁴⁸İlber,Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, s. 185. Colin İmber de “Güneydoğu Anadolu'da, Kürt beyleri de yarı bağımsızdırlar” diyerek, bu sistemi örneklemektedir. Colin İmber, **Osmanlı İmparatorluğu 1300-1650**, (Çev. Şiar Yalçın), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2006, s. 248. Her ne kadar yerel ağırlıklı denilen bir yapıdan bahsetsek de buralara “yarı bağımsız” denemeyecek kadar merkeze bağlı olduklarını da unutmamak gerekir.

²⁴⁹Yusuf Halaçoğlu, “Klâsik Dönemde Osmanlı Devlet Teşkilatı”, **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Yeni Türkiye Yayınları, 9. Cilt, Ankara 2002, s. 805-806.

belirlenebilir: Bu eyaletler bir sömürge değildir. Nitekim kuraldan ayrı olarak, bu eyaletler ‘ayrıcılık’ıdır. İkinci olarak bu eyaletler idari yerinden yönetim birimi olmaktan çok, siyasal yerinden yönetim birimine yakındır. Bütün eyaletlerin kendilerini ilgilendiren konularda yasama iktidarı bulunmamaktadır. Fakat gerek idare aygıtının belirlenmesi, gerek özel hukuk alanında, gerekse pek çoğunda güvenliği kendi güvenlik güçleri tarafından sağlanması yönünden özerkliğe sahiptir. Bu bakımdan ayrıcalıklı eyaletlerin statüsü bir yerel yönetim statüsü olmaktan uzaktır.²⁵⁰

Ayrıcalıklı eyaletler konusuyla birlikte Nalbant, dini temelli millet sisteminin de bir yönetsel yanı olduğunu vurgulamaktadır. Millet sisteminin gelişimini kısaca anlatan yazar, özellikle dini topluluklara tanınan hukuki özerkliklere değinmektedir. Tanzimat ve Islahat Fermanlarının, Osmanlı içerisindeki topluluklarda uluslaşma anlamında nasıl etkiler yarattığını unutmadan, bu topluluklara iç örgütlenme özerkliğini hukuki koruma altına almak için statü hazırlama yetkisinin verilmesi de bu anlamda dikkate alınmalıdır. Sonuç olarak dinsel topluluk örgütlenmeleri yarı-siyasal kurumlar haline gelmiştir.²⁵¹

2.2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem: Katı Merkezizetçilik

Tanzimat, biçimsel açıdan olduğu kadar içerik açısından da yeni bir yönetim biçimi sunmaktaydı. Artık merkez örgütü biçim değiştiriyor, taşrada yeni düzenlemeler yapılıyor ve yerelde yeni organlar ortaya çıkıyordu. Bu değişikliklerin bir anda ortaya çıktığını düşünmek yanlış olacaktır. Evrim içerisinde ve özellikle II. Mahmut’un bu anlamda ne derece katkıları olduğu unutulmamalıdır.

Yenileşme -özellikle Tanzimat- dönemi, yönetimde modernleşmenin üç ayağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, merkezde, ikincisi taşrada ve üçüncüsü ise yerelde yapılan yeniliklerdir. Bunlar aynı zamanda, ayrıntılı yeniliklerin de girişimcisi olmuştur. Bu üç ana alanda yapılan yenilikler, birbirinden soyut olarak düşünülmemelidir. En sonunda, yapılan yenilikler birbiriyle iç içe geçmiş bir yönetim yapısını oluşturacaktır.

²⁵⁰ Nalbant, a.g.e, s.144.

²⁵¹ Nalbant, a.g.e, s.147-152.

2.2.1.2.1. Merkez Teşkilatı

Merkezi yönetimde yapılan en önemli yenilik, nezâretlerin kurulmasıdır. Hemen belirtmek gerekir ki, nezâretlerin kurulması, modern anlamda bir kabine sisteminin de kurulduğu anlamına gelmemelidir. II. Mahmut döneminde başlayan bu girişimde, daha henüz hükümetin kolektif sorumluluğu olmadığı gibi, nazırlar da Padişah tarafından atanmaktaydı.²⁵² Ancak; modern anlamda kurulacak yönetimin temellerini bu dönemde görebiliriz. II. Mahmut ile kurulmaya başlanan ve Tanzimat ile sistemleştirilen nezâretler, yeni bir bürokrasinin de habercisiydi. Şüphesiz, bu döneme kadar da taşra ve merkez arasında hiyerarşik bir yapılanma söz konusuydu; ama, bu dönemde uzmanlaşmanın geliştiği görülmektedir ve taşrada kimi birimler, merkezdeki nezâretlerin taşra ajanı gibi çalışmıştır. Çağdaş bürokrasi açısından en önemli gelişme ise memur konumundaki çalışanlara merkezi hazineden maaş ödemesi sistemine²⁵³ geçilmesi ve bu konuda çeşitli hukuki düzenlemelerin yapılmasıdır.²⁵⁴

Merkezi sistemdeki bir diğer önemli gelişme, meclislerin kurulmasıdır. Osmanlı'da meclis, ilk kez kurumsal yapısıyla görünmüş olsa da gelenek anlamında benzer denemeler yapılmıştır. Çağdaş anlamda meclis diyemeyeceğimiz bu yapılar “meşveret” (danışma) görevi görmüşlerdir. III. Selim reformları düzenlemek amacıyla “Allah’ın emri” olarak gördüğü ve üyelerine “sizden rey, benden ifâ lazım”²⁵⁵ dediği meclisi, danışma amaçlı olarak toplanmıştır.²⁵⁶ II. Mahmut’un da meşveret meclisini kullandığı bilinmektedir.²⁵⁷ Bakanlıklara bağlı olarak kurulan meclisler, Meclis-i Âli-yi Tanzimât (Yüksek Tanzimat Meclisi)²⁵⁸ merkezi yönetimin yapılanmasında önemli roller üstlenmişlerdir.

²⁵² Akyıldız, a.g.e, s.47.

²⁵³ Seyitdanlıoğlu, a.g.e, s. 565.

²⁵⁴ Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul 2001 s. 155-160.

²⁵⁵ Recai G. Okandan, **Umumî Âmm Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1966, s. 311.

²⁵⁶ Ayrıntılar için Bkz: Berkes, a.g.e, s. 91-96.

²⁵⁷ Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, s. 179

²⁵⁸ Ali Akyıldız, bu meclisleri nezâret meclisleri ve nezâret üstü meclisler olarak ayırmış ve ayrıntıyla incelemiştir. Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, s. 177-290.

Her şeye rağmen o dönem meclislerini değerlendirirken dikkatli olmak gerekir. Seçimle oluşturulmayan ve modern anlamda hukuki görevleri tam anlamıyla olmayan meclislerden bahsedilmektedir. Daha çok -özellikle nezâret meclisleri- görev bölüşümünü andıran, uzmanlık işlerine göre düzenlemeler, reformlar öneren meclis görünümünde olmuşlardır. Bununla birlikte, sırf bu çalışmalarıyla dâhi yasama sürecinin gelişimi anlamında evrimde bir aşama olmuşlardır. Merkezde, padişahın da çoğu zaman uyacağı düzenlemelerin bu meclislerden çıkması, yönetim tarihi açısından önemli bir gelişmedir. Ayrıca, taşradaki gelişmeleri ileride aktaracağımız şekilde düşününce meclislerin önemi daha da iyi anlaşılacaktır. Burada II. Mahmut döneminde vilayetlerden temsilcilerin kimi meclis toplantılarına çağrıldığı ve vilayetlere müfettişler gönderilmesi deneylerini belirtmemiz²⁵⁹ merkez-taşra ilişkilerinde yeni gelişmelerin işaretçisi olmuştur. Son olarak, Berkes'in yorumu da önemlidir: “Şûra, idare edileni değil, yöneteni temsil etmekle birlikte, kanunların uygulanışı üzerine halkın dolaylı yoldan denetleme hakkı olduğunun tanınmasına doğru bir gelişme oldu.”²⁶⁰ Merkezde bu değişiklik olurken, taşrada merkezin bir uzvu olan örgütlerin değişmeden kalacağını beklemek yanıltıcı olacaktır.

Merkezde olduğu gibi, taşranın da yeni biçimini alması için yenileşme dönemi beklenecektir. İlber Ortaylı, Tanzimat dönemi yöneticilerinin taşrada yenileşmeye girişmelerinin nedeni, yerel demokrasiyi ya da yerel özerkliği artırmak olarak görmemekte; eyaletlerin ıslahı, merkezin eyaletlerdeki egemen gruplar üzerindeki etkisini ve en önemlisi, merkezin gelirlerini artırması olarak görmektedir.²⁶¹ Bu düşünceyi de göz önünde tutarak, taşradaki değişiklikleri incelemekte yarar olacaktır.

2.2.1.2.2. Yerel Yönetim

Tanzimat'ta Batı etkisinin ne düzeyde olduğu, farklı boyutlarla olsa da kabul görmektedir. Ancak; taşradaki örgütlenmede iç dinamiklerin etkisi yadsınamaz. Eyaletlerdeki merkezi güçlerle yerel güçlerin çekişmesi ve daha da önemlisi iletişim,

²⁵⁹ Berkes, a.g.e, s. 219.

²⁶⁰ Berkes, a.g.e, s. 219.

²⁶¹ Ortaylı, a.g.e, s. 287-288.

ulaşım gibi teknik alanlarda yaşanan gelişmeler taşra örgütünde değişikliği de getirmektedir.

Tanzimat'ın ilân edildiği sıralarda, taşra yönetiminin klâsik dönemden büyük farklılıklar taşımadığını söyleyebiliriz. Kimi isim değişiklikleri -sancakbeyi²⁶² yerine mütesellim ya da voyvoda yerine muhtar gibi- ilerleyen dönemde niteliksel değişikliklere neden olsa da, Tanzimat'ın ilânı sırasında yaşanan gelişmeler henüz bu olgunlukta değildi. Örneğin; beylerbeyi yerine vali olarak anılan eyalet yöneticisine hem askeri hem de mali yönetim yetkilerinin verilmesi klâsik dönem anlayışıyla zıt olmayan bir uygulamaydı.²⁶³

Taşra yönetiminde belki de en önemli yenileşme olarak göreceğimiz kurum, taşrada oluşturulan meclislerdir. Eyaletlerde kurulan meclislerin, taşra yönetiminin bir organı olduğunu düşünölmektedir. Üyelerinin atanması ve merkezin taşrada bir ajanı gibi çalışıyor olması gibi pek çok özellik, bu görüşü doğrulamaktadır. Yapılan bu karşılaştırma ise şüphesiz yerel yönetim ya da taşra yönetiminin günümüz özelliklerine göredir. şunu da eklemek gerekir, günümüz anlamında yerel yönetimlerin üstlendiği kimi görevleri, bu meclisler üstlenmiştir. Yani bir anlamda yerel yönetimlerin nüvesi gibi görünmelerini sağlayan görevleri vardır; fakat, belirtilen görevler, bu organların “yerel yönetim”e ait olduklarını göstermez. Osmanlı tarihinde yerel yönetimin gelişmesine katkı sunduğu unutulmamakla birlikte, bunlar birer taşra yönetim organlarıdır. Hatta bu konuda İlber Ortaylı, meclislerin bir geçiş ve aşama meydana getirdiklerini belirtmektedir.²⁶⁴ Taşrada kurulan meclislerin genel evrimi, Çadırcı tarafından şöyle özetlenmiştir: *“Tanzimat'ın ilanından sonra sancak merkezlerinde oluşturulan meclislere muhassıllık meclisleri denmiş, muhassıllığın kalkması üzerine bu meclislerin adı ‘Küçük meclis’ olarak değiştirilmişti. Eyalet merkezlerinde kurulan meclislere ise ‘Büyük Meclis’ unvanı verilmişti. Gerek sancak ve gerekse eyalet meclisleri bir arada genel olarak ‘Memleket meclisleri’ adı altında anılmışlardır. 1849’da yapılan*

²⁶² 1521 ve 1527 yılları arasında, sancakbeylerinin aile kökenleri ve görevleri üzerine ayrıntılı bir çalışma için Bkz: Metin Kunt, **Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978, s. 58-84.

²⁶³ Musa Çadırcı, “Tanzimat'ın İlanı Sırasında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der. Tölay Coşkuner), İmge Kitabevi, Ankara 2007, s. 97-132.

²⁶⁴ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 55.

yeni bir düzenleme ile büyük meclisin adı 'Eyalet meclisi' olarak değiştirilmiş, küçük meclislerin ise 'Sancak meclisi' olmuştur".²⁶⁵ Buraya kadar verdiğimiz bilgiler, 1864 yılında yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâmnâmesi'ne kadar olan süreci kapsamaktadır. Çünkü; 1840-1864²⁶⁶ arası süreç ile sonrası ayrı değerlendirmeye ihtiyaç duymaktadır. Hatta, 1840-1849 arası ve 1849-1864 arası olarak bu süreci ikiye ayırabiliriz. 1840 yılında meclislerin kurulup işlemesi ve eksikliklerine göre, az önce belirttiğimiz biçimlerde değişikliklere uğraması, 1849 yılında farklı bir boyut almıştır. Bu yıl hazırlanan yönetmelik, "Eyalet Meclislerine verilecek ta'limat-ı seniyye" resmi ismiyle anılsa da bir vilâyet nizâmnâmesi görünümündedir.²⁶⁷ Bahsi geçen yönetmelik 1864 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1864'ten sonra ise daha farklı bir süreç başlayacaktır. Benzer bir biçimde, 1852 yılında yayınlanan bir ferman da merkezîyetçiliğin boyutları anlamında önemli bir örnek olacaktır. 1852 tarihli ferman, tüm asker ve sivil memurları valiye bağlamaktadır. Aynı ferman, bu memurların tüm eylem, atanma ve azillerinden valiyi sorumlu tutmuştur. Gencay Şaylan bu ferman ile birlikte "merkezciliğin geniş alanda uygulanması" anlamına gelen "yetki genişliğinin" Osmanlı Devleti'nde görülmeye başlandığını vurgulamaktadır.²⁶⁸

1864 Nizâmnâmesi,²⁶⁹ modern biçimli bir taşra yönetimi görüntüsünün en önemli adımıdır. Ancak; 1871 Nizâmnâmesi düşünülmeden, 1864 Nizâmnâmesi tek başına anlamlı olmayacaktır. Bunun nedeni, 1864 tarihli düzenleme, 1871'de yapılabilecek göre daha geneldir. 1871'de ise artık taşra yönetimi ayrıntılarıyla bir düzenlemeye

²⁶⁵ Musa Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der. Tülay Coşkuner), İmge Kitabevi, Ankara 2007, s. 273-274. Meclislerin görevleri, seçimleri, isim değişikliklerinin nedeni ve ayrıntılı çeşitli özellikleri, konumuz kapsamını aşacak nitelikte bir çalışmadır. Musa Çadırcı'nın aktardığımız özetlemesi ise bu konu hakkındaki en iyi özetlemelerden biridir. Yine aynı eserde, meclislere ilişkin ayrıntılı bilgiler bulunmaktadır.

²⁶⁶ Vecihi Tönük, **Türkiye'de İdare Teşkilâtı**, Kanaat Basım ve Ciltevi, Ankara 1945, s.116-128.

²⁶⁷ Musa Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", s. 275-282.

²⁶⁸ Gencay Şaylan, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik", **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1976, s. 27

²⁶⁹ Selda Kılıç, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", **Ankara Üniversitesi DTCE Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 37, 2005, s. 101-104.

tabi tutulmuştur. Genel olarak, 1871 Nizâmnâmesi'nin, 1864 tarihli Nizâmnâmeyi tamamlayıcı özellik gösterdiğini söyleyebiliriz.²⁷⁰

1864 Nizâmnâmesi'nde sadece bir madde ayrılan;²⁷¹ ama, 1871 Nizâmnâmesi'nde on üç maddede düzenlenen valinin yetkileri²⁷² arttırılmıştır. Artık, merkezin taşradaki en büyük ajanı valinin yetkileri, daha net, sistemli ve fazladır. Vilâyetlerde valiye verilen yetki ve görevlere baktığımızda, günümüz düzenlemelerinin ilk örneklerinin görüldüğü söylenebilir. Bundan dolayıdır ki 1864 ve 1871 Nizâmnâmelerinin, yönetsel evrim içerisindeki payı oldukça fazladır. Vilâyetlerde daha düzenli ve kapsamlı bir bürokrasinin oluştuğu görülmektedir. Vali yardımcıları (muavinleri) bu bürokraside yeni görülen isimlerden olmuştur.²⁷³

Modernleşen merkeziyetçi görünüm, liva ve kazada²⁷⁴ da aynı şekilde olmuştur. Hatta liva yönetimine ve bürokratlarına bakıldığında, Erkan Tural'ın livayı, vilâyetin bir ilk örneği (prototipi) olarak nitelemesi²⁷⁵ hiç de yanlış olmayacaktır. 1864 Nizâmnâmesi'nde sadece ismi belirtilen; ama, hiçbir ayrıntılı düzenleme yapılmayan nahiyeler (nevâhîye), 1871 Nizâmnâmesi ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Köyler, 1864 Nizâmnâmesi ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1871 Nizâmnâmesi, köylerle ilgili düzenlemeyi korumakla yetinmiştir.²⁷⁶ Aynı zamanda, kasaba ve şehirlerde, köyle aynı hükümde bulunan ve en az elli haneyle kurulacak olan mahalleler, 1864 Nizâmnâmesi ile düzenlenmiştir.²⁷⁷

1871 Nizâmnâmesi'nin yarısından fazlası vilâyet içerisindeki meclislere ayrılmıştır. Yalnız bu meclislerin ayrıntılı olarak düzenlenmiş olması, katılımın modern anlamda sağlandığının ve gerçekten günümüz anlamında meclislerin görevlerinin yürütüldüğünün anlaşılması gerekir. Vilayet genel meclisinin vali karşısındaki ya da vilayet içerisindeki etkinlik konumunun danışmadan öteye

²⁷⁰Erkan Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyet Talimâtname'si", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 13, Sayı: 1 (Ocak), 2005, s. 71-72.

²⁷¹Tural, a.g.e, s. 72-74.

²⁷²Mehmet Seyitdanlıoğlu, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 5 (Eylül), 1996, s. 92-95.

²⁷³Tural, a.g.m, s.74.

²⁷⁴Tuncer Baykara, **Osmanlı Taşra Teşkilatı XVIII. Yüzyılda Görev ve Görevliler (Anadolu)**, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 1990, s. 17-34.

²⁷⁵Tural, a.g.m, s. 77.

²⁷⁶Tural, a.g.m, s.76.

²⁷⁷Tönük, a.g.e, s. 138.

götürülemediği bilinmektedir. Aynı zamanda merkezi yönetim, meclis toplantı dönemlerinden, iç işleyişe kadar her aşamayı denetimi altında bulundurmıştır.²⁷⁸

1864 Nizâmnâmesi, her yönetim kademesinde bir idare meclisinin oluşturulmasını öngörmüş; ama, ayrıntısına girmemiştir. Yine aynı nizâmnâme, vilâyet genel meclisinin (Mecâlis-i Umumiye) oluşumunu ve görevlerini hükme bağlamıştır. Bu meclisler yolu ile gayrimüslimlerin taşrada yönetime katılması sağlanmıştır.²⁷⁹ 1871 Nizâmnâmesi; hem idare meclisini hem de genel meclisi ayrıntıyla düzenlemiştir. Liva, kaza ve nahiye meclislerinin yanında ihtiyar meclislerinin²⁸⁰ kurulması konusunda da ayrıntılı düzenlemeye gitmiştir.

1871 Nizâmnâmesi, diğer hemen hemen tüm yönetsel derecelerde olduğu gibi, belediye konusunda da 1864 Nizâmnâmesi'ni tamamlayıcı nitelik göstermektedir. Bu tarihten itibaren belediye, vilayet içerisinde bir idari birim olarak kendini göstermektedir. Yerel yönetimlerin gelişmesi açısından önemli bir adım olan bu durum, seçimle gelen bir belediye meclisinin oluşmasıyla da pekişmiştir.²⁸¹ 1864 yılında ayrıntısız düzenlenen belediyeler, tarihsel evrimine de uygun bir şekilde bazı liman kentlerinde, önemli ulaşım ve ticaret merkezlerinde kurulmuştur. Ancak; aynı durumu Osmanlı Devleti'nin geri kalanı için söylemek çok olanaklı değildir. Devletin küçük ve az gelişmiş yerlerinde belediyelerin çok etkin olmadığını söylemek olanaklıdır.²⁸² Bu etkisiz yapıya rağmen, çok yerde belediye meclislerinin kurulması bir gelişme olarak düşünülebilir.

Cumhuriyet döneminde idari yapıya geçmeden önce değinilmesi gereken önemli bir konu Osmanlı'nın son dönemlerinde gerçekleşen merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik tartışmalarıdır. Bu tartışmalarda Jön Türkler olarak bilinen grupta

²⁷⁸ Tural, a.g.m, s. 79-80.

²⁷⁹ Tönük, a.g.e, s. 150-154.

²⁸⁰ Mehmet, Seyitdanlıoğlu, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II", s. 93-97

²⁸¹ 1871 Nizâmnâmesi'nin 111-129. maddeleri arası belediye meclisine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. 113. madde meclis üyelerinin seçimine ilişkindir. Seyitdanlıoğlu, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II", s. 97. Ancak; belirtilen seçimden, halkın katılımı doğrudan anlaşılmamalıdır. Karmaşık bir seçim sistemi kurulmuştur. Her iki yılda bir, o yerin mülki amiri, müftü ve ruhani liderler ile birlikte kâtiplerden kurulu bir meclis (Tefrik Meclisi) üye sayısının üç katı aday tespit eder. Bu adaylardan mahalle İhtiyar Meclislerinde seçilip, en çok oyu alan üçte ikisinin arasından mutasarrıf altı taneyi ayırır. Liva belediye meclisi üyeliği için Bab-ı Âli'nin onayı şarttır. İlber Ortaylı bu seçimi, "sınırlı grubun katılabileceği, hükümetin kontrolü altındaki bir seçim" olarak nitelermektedir. Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), s. 171.

²⁸² Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), s. 180.

yer alan Ahmet Rıza ve Prens Sabahattin'in görüşlerine değinmek gerekir. Jön Türkler evrimci ve devrimci olarak iki gruba ayrılmaktadır. İslamcı Genç Osmanlılar olarak başlayan süreç, Fransız İhtilali değerlerini savunan jön Türkler olarak siyaset sahnesinde yerini alacaklardır. 1902 yılında Yeni Osmanlılar, II. Abdülhamit yönetimine karşı yürütülecek ve sonrasında uygulanacak politika konusunda Paris'te bir kongre toplamıştır. Kongre pozitivist, laik ve İngiliz Ali lakaplı baba ile Avusturyalı bir annenin oğlu olan Ahmet Rıza Bey'in liderliğindeki "Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti" ve Prens Sabahattin'in liderliğindeki "Teşebbüs-ü Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti" grupları arasında ikiye bölünmüştür. Bu gruplar, merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi olarak toplandıkları 1902 Paris Kongresinde: pozitivist, devrimci, laik olan ve sonradan Terraki ve İttihat Cemiyeti'nin lideri Ahmet Rıza ve muhafazakârlığı kadar liberalliği de ağır basan âdem-i merkeziyetçi ve özel girişimciliği savunan, Teşebbüs-ü Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin lideri Prens Sabahaddin arasında kesin bir bölünme meydana gelmiştir. Teşebbüs-i Şahsi ve Âdem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin Programına bakıldığında yerel yönetimlerin ağırlıklı bir yeri olmakla beraber, din, kamu yerine özel girişim, özel mülkiyet ve serbest piyasa, halka dayalı bir meclis söz konusudur. Prens Sabahattin ve arkadaşları, özellikle İngiltere devlet ve düşünce hayatını örnek alarak, liberal siyaset felsefesinin temel öğelerinden olan, "Teşebbüs-ü şahsî ve âdem-i merkeziyet yaklaşımlarıyla özgür iradeli, girişimci insanlara ve yerinden yönetime dayalı bir yapılanmanın önemini" vurgulamıştır.²⁸³

2.2.2. Cumhuriyet Döneminde İdari Yapı

Osmanlı Devleti'nin Cumhuriyet dönemi Türkiye'sine idari alanda önemiyle birlikte devrettiği 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu, Cumhuriyet döneminde de uzun süre aynı önemini korumuştur. O kadar ki 16 Mayıs 1987 tarihinde kabul edilen ve 26 Mayıs 1987 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, bu kanuna bazı

²⁸³Hüseyin Şeyhanlıoğlu, Modernleşme sürecinde Osmanlı İmparatorluğunun Siyasal Sistemi ve Gelişen Siyasi Düşünce Akımları, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 42.sayı Ekim 2014, s.297

maddeler eklenmesine dair kanun” ile yeniden düzenlenmiştir.²⁸⁴ İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa diye günümüz Türkçesine çevrilebilen yasa, Şura-i Devlet başkanının yönetiminde kurulan bir komisyonca hazırlanan tasarı, 1908’den 1912’ye kadar mecliste incelenmiş; ve fakat, Balkan Savaşı’nın çıkması sonucu, 1913 tarihinde geçici yasa olarak çıkıncaya kadar beklemiştir.²⁸⁵ İlgili yasa üzerine çok sayıda çalışma yapılmıştır. Genel olarak çalışmalar yasa üzerine birbirinden zıt görüşleri içermemektedir. Keleş’in “İl Özel Yönetimleriyle” ilgili temel yasa²⁸⁶ diye belirttiği belgenin en önemli yeniliğini Onar, “adem-i merkeziyet ilkesine yer vermesi”²⁸⁷ olarak yazmıştır. 1864 ve 1871 Nizamnamelerinde de yeri olan; ancak, tüzel kişiliği ya da bütçesi olmayan; karar organı değil, müzakere ve önerme organı konumundaki vilâyet umumi meclisleri 1913 tarihli yasa ile yeniliğe kavuşmuştur.²⁸⁸ Yasaya genel olarak baktığımızda vilâyetin yönetimini “umumi ve hususi” olarak ikiye ayırmış ve ilk 74 maddesi ile “umumi” işlerini düzenlemiştir. 1929 tarihli Vilâyet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kalkacak bu kısım, Vilâyeti bir mülki yönetim birimi olarak öngörmüştür. Yasanın geriye kalan maddeleri ise (75-149) vilâyetin “hususi” işlerini düzenlemektedir. Bir yerel yönetim birimi olarak vilâyet ise bu bölümde düzenlenmiştir. Bir başka ifadeyle vilâyet umumi meclisleri kesin olarak il özel yönetimi konumuna erişmiştir. Hem mülki hem yerel yönetim özelliğine sahip olan vilâyetlerin bu iki tip yönetiminin de başında vali bulunmaktadır. Yasanın, öne çıkan önemli özelliklerinden biri “Vilâyet emval-i menkule ve gayr-ı menkuleye mutasarrıf ve iş bu kanun ile muayyen ve mahdud vezaif-i hususiyye ile mükellef bir şahs-ı manevidir. Emval-i hususiye-i vilâyet-i mahfuziyet ve masunniyet itibariyle emval-i umumiyye-i devletten madudur.” diyen 75. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bu maddeden de anlaşılacağı gibi vilâyete hükmi şahsiyet tanınmıştır. Aynı zamanda vilâyet malları devlet malı sayılmıştır. Vilâyet bütçesinin üzerinde özenle durulduğu (79-86. maddeler arası) yasa, vilâyet organlarını şu şekilde biçimlendirmiştir: Vilâyetin genel işleri, merkezin temsilcisi olan valinin yanında vilâyet idare

²⁸⁴Tayfur Özşen, “Yerel Yönetimler ve Planlama”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 337 (Aralık), 1987, s. 119.

²⁸⁵ Onar, a.g.e, s. 553.

²⁸⁶ Keleş, a.g.e., s.139.

²⁸⁷ Onar, a.g.e., s.554.

²⁸⁸ Nalbant, a.g.e., s.127.

kurullarınca yürütülürken; vilâyetin özel işleri ise vali, vilâyet umumi meclisi ve vilâyet encümeni tarafından yürütülecektir.

2.2.2.1. Merkez Yönetim

Cumhuriyet'in resmi olarak ilân edilmesi ya da 1919 yılından itibaren başlayan süreç, tarih yazımında genel olarak siyasi yanlarıyla ele alınmıştır. Oysa aynı süreç, yeni bir yönetim anlayışının egemen olacağına da göstergesidir. Bu anlayışın başta merkez olmak üzere taşra ve yerel yönetimde de kendini göstermesi kaçınılmazdır. Çalışmamızın bu bölümünde, Cumhuriyet döneminde yönetim anlamında yaşanan farklılıkların ya da başka bir ifadeyle Osmanlı'dan devam eden evrimin bir devrimle biçimlenişinde yönetimin yerinin ne olduğunu inceleyeceğiz. Bu incelememiz, çalışmamızın ana konusunu oluşturan merkezi yönetim, taşra örgütü ve yerel yönetim kapsamında olacaktır.

Cumhuriyet'e geçilmesiyle birlikte, devlete ilişkin niteliksel değişiklikler de kendini göstermiş, devlet yapısındaki örgütlenme buna göre değişmiş ve yönetim bu anlamda biçimlenmiştir. Sonuçta, Amasya Genelgesi'nden itibaren bahsi geçen "ulusal egemenlik" ilkesi, eğitimden siyasete ve yönetime kadar birçok alanda uygulanmaya çalışılmıştır. Ulusal egemenlik ilkesi ile kastedilenin, 1923'ten itibaren Cumhuriyet ile somut biçime büründüğünü söylemek olanaklıdır. Zira ulusal egemenlik ilkesinin her vurgusu, 1923'ten itibaren Cumhuriyet ismiyle biçimlenmiştir. Ulusal egemenlik ilkesinin yönetime yansımalarının ilk örneklerinden birini ise üniter (tekli) devlet yapılanması ile görmekteyiz. Üniter devlet yapısı, yönetimi doğrudan etkileyecek etkenlerden biri olmuştur. Çok milletli bir imparatorluk yapısından, üniter modern bir devlet yapısına geçiş başlı başına Osmanlı'dan gelen evrim ile sağlanan birikimin bir devrime dönüşmesidir.

Cumhuriyet ile getirilen devlet yapısına bakıldığında; Merkezi nitelikli tek bir yasama, yürütme ve yargı erkini içeren devlet örgütlenme türü olan üniter devlette, yersel yönetim (mülki idare, ülke topraklarının yönetimi), yetki genişliği ilkesi içinde yürütülür. Öte yandan yerel yönetimler, yetkileri ne kadar genişlemiş olursa olsun,

bu yetkilerini ancak ulusal yasama yerinin koyacağı kurallar ya da merkezi yönetimin kararıyla elde ederler.²⁸⁹

Görüldüğü üzere, üniter devletten bahsederken yargılama birliği, yasa birliği gibi Osmanlı Devleti'nde yer almayan kimi özellikler de sıralanmaktadır. Cumhuriyet ile birlikte artık devlet algısında değişiklik başlamıştır. Buna göre egemenlik sahibine teslim edilmiş, devlet ve yönetim de buna göre şekillenmiştir. İç işlerine yabancıların karıştırılmaması, egemenliğin kişiden alınması, devlet içerisindeki özerk eyalet yapılarına süreç içerisinde son verilmesi, Osmanlı Devleti'nde var olan din temelli millet anlayışının reddedilerek yerine, ulus anlayışının yerleştirilmesi üniter devletin kuruluşunun habercisidir.

Mümtaz Soysal'ın bu anlamda çıkardığı sonuçlar, aslında Cumhuriyet ile birlikte kurulan üniter devlet yapısının da özelliklerini taşımaktadır. Bunlar: vatan toprağının devredilemezliği, federalizmin olanaksızlığı ve sınıf egemenliğinin yasaklanmasıdır.²⁹⁰ Bu ilkelerin hukuken bağlayıcı olması için ise çok beklenmeyecektir. 1921 Anayasası ile üniter devlet yapısı güvence altına alınacaktır. 1921 Anayasası'nın ilk maddesi doğrudan bunu işaret ederek, egemenliğin ulusa ait olduğunu belirtmektedir. Üniter devlet yapısının yönetime yansımalarının en önemli özelliği ise bu noktada ortaya çıkmaktadır. Artık illerin yönetimi ya da alt düzey birimlerin yönetimi birörnekleştirilmiştir. Bundan dolayı, 1921 Anayasası'nın 11. maddesinde "muhtariyet" sözcüğünün kapsamı netlik taşımaktadır. Devlet modern anlamda merkezi bir biçime bürünmüş, merkezi ve yerel yönetim üniter yapıyı bozmayacak biçimde kullanılmıştır.

Her şeyden önce bilinmelidir ki Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu 1920 yılında, ulusal sınırlar içinde 15 vilâyet, 17'si müstakil 36'sı mülhak olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktadır. Bahsi geçen yönetim birimlerini Keskin şöyle tanımlamaktadır:²⁹¹

²⁸⁹ Ergun, T., Bozkurt, Ö., a.g.e, s. 246.

²⁹⁰ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1997, s. 121-122.

²⁹¹ Nuray E. Keskin "Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 2, Sayı:5, , 2007, s.121.

“Vilâyet kademesi, 1913 tarihli kanun ile tüzel kişiliği tanınmış, genel meclisi olan, doğrudan doğruya merkeze bağlı bir yönetim birimidir. Mülhak livalar, genel yönetim, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilâyete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların özel bütçeleri bağlı oldukları vilâyetin hesaplarına devredilmektedir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilâyet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan doğruya merkeze bağlanan, genel ve yerel yönetim bakımından vilâyetle eşdeğer kılınan yönetim birimidir.”

Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası, yönetim anlayışı olarak da yerinde yönetimi hayata geçirmeye çalışmıştır. 1921 Anayasası, merkeziyetçi bir yapıyı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok, halkın yönetime katılması, yerel yönetim vurgusu ve ademi merkeziyet prensibi ile dikkat çekici olarak gözükmektedir.²⁹² 1921 Anayasası'nın 11. maddesi “Vilayet, yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclisinin yetkisindedir.” diyerek vilayetlerin tüzel kişilik ve özerkliğe sahip olduğunu belirtmektedir. İl’de yargı, askeriye, vergi gibi bir kısım görevler dışındaki birçok görev vilayet meclislerinin yetki alanına bırakılmıştır. Vilayet meclisinin, 1921 Anayasası'nın 12. maddesine göre o yöre halkınca iki yıl için seçileceği hükmü altına alınmıştır.²⁹³

1924 Anayasası ile demokratik bir devlet olma ve modernleş(tir)me projesi bağlamında yapılan ve yapılacak olan devrimlerin çerçevesi çizilmiştir. Bu çerçeve hazırlanırken milli egemenlik, devletin ve milletin birliği, teklifi kaygıları göz önüne alınmak suretiyle yerel yönetim ve merkezi yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.²⁹⁴

1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça temas edilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine işaret edilmekle yetinilmiştir. Anayasanın 91. maddesi “Vilayetler umuru, tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif esası üzerine idare olunur” şeklinde hüküm getirmiştir. Merkez ile yerel

²⁹² A.Şeref Gözübüyük, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, TODAİE, Ankara 1967, s.29.

²⁹³ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, İÜSBF, İstanbul 1982, s.123.

²⁹⁴ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organların Organ Sıfatını Kaybetmeleri**, Alkım Yayınevi, İstanbul 1999, s.6.

yönetimler arasındaki görev ve yetkiler bakımından bir belirleme yapılmamış olmakla birlikte, merkezin bu alanda daha rahat hareket edebilmesi hedeflenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarına bakıldığında;

Ademi merkezîyetçiliğin asıl, merkezîyetçiliğin sınırlı olarak uygulanmasını öngören²⁹⁵ 1921 Anayasasıyla yerel yönetim birimlerinden il idaresi²⁹⁶ ile nahiye'ye(bucaklara)²⁹⁷ tüzel kişilik ve özerklik verilmiştir. Nahiyelerin tüzel kişiliği tanınmakla birlikte merkezi yönetimin de bir parçası olarak kabul edildiğinden tanınan özerkliğin sınırlı bir özerklik olduğunu söylemek gerekecektir. İl meclislerinin seçimle iş başına gelmesi düzenlenmiştir.²⁹⁸ İç ve dış siyaset, uluslararası ekonomik ilişkiler, vergi, yargı gibi konuların dışında kalan vakıf, medrese, mektep, tarım, ekonomi, sağlık, sosyal dayanışma, bayındırlık işleri gibi geniş bir alan il meclislerinin yetki alanına bırakılmıştır.²⁹⁹ Ancak, ilçelere³⁰⁰ tüzel kişilik ve özerklik verilmemiştir.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun 14 ncü maddesine göre³⁰¹ vali, devlet yönetimi ile yerel yönetim arasında görev yönünden bir uyuşmazlık çıktığında müdahale edebilir. Valinin konumu düşünüldüğünde çıkan uyuşmazlıkta merkezi yönetim lehine tutum takınacağı açıktır. Yani, uyuşmazlık çıkması halinde vali vesayet makamı konumundadır. Valiye verilen yetki konu bakımında kısıtlanmıştır. Yerel yönetimlerin organları ve üyeleri üzerinde vesayet yetkisi öngörülmemiştir.

²⁹⁵Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İÜSBF, İstanbul 1982, s.129.

²⁹⁶1921 Teşkilatı Esasisi md. 11, “ Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir.”

²⁹⁷1921 Teşkilatı Esasisi md. 16, “Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir.”

²⁹⁸1921 Teşkilatı Esasisi md. 12, Vilayet şuraları vilayetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilayet Şuralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır

²⁹⁹1921 Teşkilatı Esasisi md. 11, Harici ve dahili siyaset, şeri, adli ve askeri umur, beynelmileliktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususatmüstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muavenet-i içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayetşuralarının selahiyeti dahilindedir.

³⁰⁰1921 Teşkilatı Esasisi md. 15, “Kaza yalnız yönetsel ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir.”

³⁰¹1921 Teşkilatı Esasisi md. 14, Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi vemüşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vezaifiyle mahall-i vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.”

Ancak, Anayasa maddesi incelendiğinde çatışmanın yerel yönetim organlarının kararları üzerinde olması halinde valinin kararlar üzerinde vesayet yetkisini kullanabileceği anlaşılmaktadır. Yerel yönetimler ve devlet arasında uyuşmazlık çıkmadığı zamanlarda alınan kararların onaylanmasına veya izne tabi olmasına gerek yoktur.³⁰²

1921 Anayasasının 23 ncü maddesinde³⁰³ yerel yönetimleri denetlemekle görevli umumi müfettişliklerden bahsetmektedir. “Mahalli İdareler” ibaresi kullanıldığından, bütün yerel yönetim birimleri üzerinde denetim yetkisi verilmiştir.³⁰⁴ Bu denetim yetkisi yerel yönetimlerin faaliyetlerinin herhangi bir şekilde sınırlandırılmasına yönelik bir yetki değildir. Genel olarak “idarenin bütünlüğünü” sağlamak, kamu düzenini tesis etmek ve yerel yönetimlerin kararlarını denetlemek amaçlı bir yetkidir.³⁰⁵

1924 Anayasasında ise il, ilçe ve köylerin tüzel kişilikleri kabul edilmiştir. Ancak, 1924 Anayasası tüzel kişilikle özerklik kavramının ilişkisine rağmen “özerklik” kavramını kullanmamıştır. Ancak yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin bir hüküm içermemektedir. Ek olarak anayasada vilayetler için görev paylaşımına³⁰⁶ yer verilmiştir.

1961 Anayasasında illerin (İl Genel İdaresi) “yetki genişliği” esası üzerine yönetileceği düzenlenmiştir. İl (İl Özel İdaresi), belediye ve köyün kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu kabul edilmiştir.³⁰⁷İlgili maddedeki düzenleme

³⁰²M. Savaş Bayındır, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara 2007, s.90. ; Yıldızhan,Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, s.124.

³⁰³1921 Teşkilatı Esasisi, md. 23. , “Umumi müfettişlik mıntakalarının umumi surette asayişinin, temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntakasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler devletin umumi vezaiifyle mahalli idarelere ait vezaiif ve mukarreratı daimi surette murakabe ederler.”

³⁰⁴Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, s. 122.

³⁰⁵ Bayındır, a.g.e, s.91.

³⁰⁶1924 Teşkilatı Esasisi, md. 91. , “Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif esası üzerine idare olunur.”

³⁰⁷1961 Anayasası md.116. , “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları,

değerlendirildiğinde özerklik için olması gereken unsurlara yer verdiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ifadesi kullanılmamakla birlikte özerk bir yönetim içinde bulunması gereken bütün unsurlara Anayasa’da yer verildiği anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasına benzer bir düzenlemeye gitmiştir. İl (İl Özel İdaresi), belediye ve köyün³⁰⁸ kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu kabul edilmiştir. 1982 Anayasası’nda illerin (İl Genel İdaresi) “yetki genişliği” esasına üzerine yönetileceği düzenlenmiştir.³⁰⁹ Özerklik kavramı kullanılmamakla birlikte 1961 Anayasası’nda olduğu gibi yönetsel özerkliğin bütün unsurlarına yer verilmek ve “yerinden yönetim ilkesi” Anayasa’ya alındığından yerel yönetimlerin özerklik esasına üzerine inşa edildiği söylenebilecektir. “Yerinden yönetim ilkesi” içinde özerkliği barındırmaktadır. Vesayet yetkisinden bahsetmesi yönetsel ve mali özerkliğin olmadığı anlamına gelmez. Çünkü, özerklik kuralı, vesayet ise ancak kanunda çizilen sınırlar içerisinde kullanılabilen istisnai bir yetkidir.³¹⁰ 1982 Anayasası’na göre yerel yönetimlerin özerk olması esas olmakla birlikte, özerklik ilkesinin anayasal bir ilke olan “İdarenin Bütünlüğü İlkesi” ile dengelenmesi gerekmektedir. Vesayet denetimi, dengeleme fonksiyonunu görmektedir.³¹¹

Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir. Örneğin, 1982 Anayasası da 123. ve 127.maddelerinde, 1961 Anayasası’nın anılan iki maddesindeki esasları korumakla beraber, bir yenilik olarak “yerinden yönetim ilkesi”ni getirmiş, ayrıca İçişleri Bakanına “... görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, ...geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar...” uzaklaştırabilme yetkisini tanımış; idarî vesayet yetkisinin öğelerini sayarak belirlemiş ve sınırını çizmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar üzerinde yapılan bu açıklamalar da göstermektedir ki, yerel

görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

³⁰⁸1982 Anayasası md. 127, . “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

³⁰⁹1982 Anayasası md. 12. , “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.”

³¹⁰Metin Günday, **İdare Hukuku** (Ek: İl Özel İdareleri ve Belediyeler), İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005, s.75.

³¹¹Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Güncelleştirilmiş 8 nci Baskı, Bursa 2009, s. 114.

yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezî yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idarî vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, “yasallık” vazgeçilmez bir koşul olmaktadır. Anayasa’nın 123. ve 127.maddeleri bu koşulu açık-seçik vurgulamaktadır.³¹²Dolayısıyla, yerel yönetimlerin kararları üzerinde ancak kanunla vesayet yetkisi kullanılabilir.³¹³

1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde özerkliğin tanımı “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel³¹⁴ nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.” şeklinde tarif edilmiştir. Yapılan tanımlarla yerel yönetimler özerklik şartındaki tanım ve içerik örtüşmektedir. Ülkemiz 21 Kasım 1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamıştır. Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girme tarihi ise 3 Ekim 1992’ dir. Türkiye şartı bazı çekincelerle birlikte kabul etmiştir.³¹⁵ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8 nci maddesinde “Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.” demek suretiyle, yönetsel denetimin, anayasa ve kanunlarda belirtilen ilkelere uygunluk sağlayıp sağlayamadığını anlamak amacıyla yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

2.2.2.2 Yerel Yönetim

İmparatorluktan Türkiye Cumhuriyeti’ne kalan bölgede 400 civarında belediye faaliyet gösteriyordu. 1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112.maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesi ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri taşra olmak üzere iki kanun çıkarılmıştır. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için

³¹² AYM. , T. 22.06.1988, E.1987/18, K.1988/23.

³¹³Abdurrahman, Acar, “Büyükşehir belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri ÜzerindekiUygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı –I”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 2, Sayı: 3, Nisan 1997, s.8.

³¹⁴Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı md.3, Avrupa Antlaşmaları <http://www.avrupakonseyi.org.tr/>, (08.8.2013)

³¹⁵ Zerrin Toprak, a.g.e, s. 24.

çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kaldı. 1930'lara kadar olan dönemde Ankara temel alınarak uygulamalar yapılmaya çalışılmıştır. 417 Sayılı Kanunla İstanbul Şehremaneti'nden esinlenerek Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 417 Sayılı Kanuna göre şehremaneti 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından yönetilecek ve bu üyeler kentte oturan ve seçmen niteliklerine sahip seçmenler tarafından seçilecektir.³¹⁶

417 Sayılı Kanuna göre Ankara Şehremini, fen, sağlık, muhasebe, hukuk müdürleri İçişleri Bakanı tarafından atanmakta olup, bütçesi Meclis tarafından onanmaktaydı. Bu kanun 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.

1580 Sayılı Belediye Kanununun 1.maddesinde “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir” şeklinde tanımlanmaktadır. 1930 tarihinde 492 olan belediye sayısı 1960'a gelindiğinde 995 olmuştur.³¹⁷

Ülkemizde belediyelerin yapacağı hizmetler kanunlarla sınırlandırılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyenin görevleri sayılmıştır.

Belediye tüzel kişiliğinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Bütün üyeleri halk tarafından seçilir. 1950 tarih ve 5669 Sayılı Kanunla belediye meclislerine 2 yılda bir seçilmesi esası getirilmiştir. 54. maddeye göre Ekim, Şubat ve Haziran ayları başında olmak üzere yılda üç defa toplanır. Belediye Kanununun 21. maddesine göre en az 12 üyeden oluşur.

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler iki türdür. Birinciler seçimle gelen üyelere, Sayıları 2'den az olmayan üyeleri her yıl belediye meclisi seçer. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasında seçtiği encümen üyelerinin sayısı,

³¹⁶İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, TİD, 1978, s.37.

³¹⁷Sabri Yaşayan, **“Belediyelerimiz”**, Türkiye Belediyecilik Derneği, İçişleri Bakanlığı, 1987, s.7.

encümenin doğal üyelerinin yarısını geçmez. Belediye meclisi üyeliği sıfatı sona eren üyenin encümen üyeliği de sona erer. Diğer üyeler ise belediye bünyesindeki kimi birim amirleri arasından seçilirler.³¹⁸

1963 yılına kadar, belediye meclisleri, belediye başkanlarını kendi üyeleri arasından ya da dışardan seçebilmekteydiler.³¹⁹

Belediyenin yürütme organı olarak belediye başkanının görevleri, hem genel yönetimin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 1948 yılında Ankara, 1954 yılında İstanbul Valiliği ve Belediye Başkanlığı makamları birbirinden ayrıldı.

Belediyeler ve köylerin yönetimi için, Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunların uygulanmasına karşın, il özel idarelerinin temel kanunun Osmanlı döneminde, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkatı (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanun) 74. maddesinden sonra gelen maddeler, bazı değişikliklerle 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı kanuna kadar uygulanmıştır. İl Özel İdaresinin kurulması için herhangi bir yasal formaliteye gerek olmadan İl'in kurulmasıyla İl Özel İdaresi de kurulmuş olur.³²⁰

İl Özel Yönetimlerinin üç organı vardır:

- Vali, yürütme organı,
- İl Genel Meclisi, karar ve danışma organı,
- İl Daimi Encümeni, karar ve danışma organı.

Vali, İl'de hem genel yönetimin başı, hem de özel idarenin yürütme organıdır. Vali İl Genel Meclisi'nin de başkanıdır. Vali üçlü kararname ile Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

Vali, İl Özel Yönetiminin görevlerini, Özel İdare Müdürlüğü ve merkezi yönetimin İl'deki örgütleri aracılığıyla bütçe tasarısını ve kesin hesabını hazırlar,

³¹⁸ Ruşen Keleş; Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara 1989, s. 157.

³¹⁹ Keleş; Yavuz, a.g.e, s.180.

³²⁰ Keleş;Yavuz, a.g.e, s.47.

kanunların ve Vali'nin kendisine verdiği öteki görevleri yerine getirir. İl özel idare müdürü, il özel yönetimi hizmetlerinin yürütülmesinden Vali'ye karşı sorumludur. Özel idare örgütünü Vali adına yönetir.³²¹

Kaymakamlar da, Vali'nin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar, Bu hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar.

İl Genel Meclis üyeleri seçimle kurulur. Seçim sonuçlandıktan sonra, Vali, İl Genel Meclisini toplantıya çağırır. İlk birleşimde 2 başkanvekili ile 2 katip seçilir. Bunların seçimi gizli oyla olur. Valinin bulunmadığı zamanlarda, meclis toplantılarına birinci başkan vekili, o da yoksa, ikinci başkanvekili başkanlık eder. İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihlerinin İçişleri Bakanlığı'na bildirilmesi zorunludur.

İl Daimi Encümeni, İl Genel Meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde, bu meclisin yerine geçer ve ivedi durumlarda meclis yerine kararlar alabilir. Görev süreleri 1 yıldır. İl Daimi Encümeni'ne ya vali, ya da görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Daimi encümen, başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.³²²

Sonuç olarak denilebilir ki, Cumhuriyet döneminin büyük bölümünde yerel yönetimleri güçlendirme iddiasıyla zaman zaman değişiklik hamleleri yapılmış ve bu sayede ülke demokrasisinin ilerletildiği de, hamle sahiplerince dile getirilmiştir. Oysa ki, sınırlı ve birçok bakımdan “günü kurtarma” adına yapılan bu değişiklikler özünde merkezin sıkı kontrolünü ortadan kaldıracak her hangi bir dönüştürücü etkiye sahip olamamışlardır. Tezin ilk bölümündeki açıklamalarla bağlantılayacak olursak; ülkede Cumhuriyet rejimi ve temsili demokrasinin yapısal-prosedürel unsurları bulunsa bile, dünyadaki gelişim çizgisinin aksine, yakın zamana kadar bu demokrasiyi içerik açısından zenginleştirme ve demokrasinin prensiplerini layıkıyla işletebilme yönünde neredeyse hiçbir adım atılmamıştır.

³²¹ 5302 sayılı İl İdaresi Kanunu.

³²² 5302 sayılı Kanun.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL ÖZERKLİK TARTIŞMALARI

Tezimizin bu bölümünde Tanzimattan bu yana devam etmekte olan merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmalarının odaklandığı özerkliğin, demokrasi ve Kürt sorunu bağlamındaki yaklaşımları ele alınacaktır.

3.1. TÜRKİYE’NİN MERKEZİYETÇİ DEVLET YAPISINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE DEMOKRATİK ÖZERKLİK ÖNERİSİ

3.1.1. Merkeziyetçi Yönetim Yapısına Yönelik Eleştiriler

Şu ana kadarki açıklamalarımızı toparlarsak, modern devletler, sınırları içerisindeki bireylere daha iyi hizmet sunabilmek adına günden güne artan oranda yerel ve bölgesel yönetimlere ağırlık vermekteler. Bunu sadece hizmetlerin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi adına değil; gelişen demokrasi anlayışıyla daha da belirginlik kazanan çeşitli grupsal taleplerin ve etnik-kültürel hakların sağlanması amacıyla da yapmaktalar. Bu bakımdan üniter devletler; toprak bütünlüklerini kaybetmeden daha verimli ve daha demokratik yönetim yapısına kavuşmak adına idari ve mali iyileştirmelerden, çok daha kapsamlı yetki aktarımlarına ve özerklik verilmesine kadar birçok araçla, yerel ve bölgesel yönetimleri güçlendirmektedirler. Fransa ve İspanya gibi geleneksel olarak merkeziyetçi anlayışın belirgin örneklerini oluşturan iki ülkeye ilişkin yaptığımız detaylı anlatımlar da bu değişimi ortaya koymuştur.

Öyle ki; Fransa’da bölge idareleri sanayinin gelişmesinden tutun da toplumsal hizmet, kültür, bilim, sağlık hizmetleri, bölge planlaması, mesleki öğrenim, lise ve özel öğretim kurumları yapı ve tesislerine kadar birçok alanda yetki ve sorumluluklara sahiptir.İspanya’ da ise bölgesel yönetim olarak bulunan özerk topluluklar yine çok çeşitli alanlarda (federalizme yaklaşacak kadar) yetki ve sorumluluklara sahiptir: Şehircilik ve iskanın düzenlenmesi, kendi yöresinde özerk topluluğu ilgilendiren kamusal işler, topluluk içindeki tatil günleri, çevrenin korunması, özerk topluluk içindeki belediyelerin sınır değişiklikleri, sanat, turizm, sosyal yardım, hijyen, polis teşkilatına sahip olma (Federalizme yaklaşacak kadar) genişdir. Başka bir ifadeyle, “Bölge Yerel Yönetimi” şu işlemlere sahip olacaktır;

- Demokratikleşme,
- Özgürlüğü Güvence Altına Alma,
- Kamu Gücünün Paylaşılması
- Bütünleşme
- Kimlikleşme
- Etkinlik
- Sosyal Devlet İşlevi
- Güçler Ayrılığı

Bu ülkelerde ve başka ülkelerde merkeziyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunlar, bundan önceki bölümde açıkladığımız yönetim yapısı ve bunun ideolojik çerçevesi nedeniyle en yoğun şekilde Türkiye’de de yaşanmıştır. Toplumı tektipleştirici, farklı etnik-dini grupları asimile edici ve ülkedeki her şeyi sıkı sıkıya merkezi devletin kontrolü altında tutmaya dayalı bu yönetim yapısı ve ideolojik çerçeve nedeniyle ortaya çıkan sorunlar ve sebep olduğu mağduriyetler hem bir çok çalışmada inceleme konusu yapılmış³²³ hem de çeşitli çözüm önerileri zaman zaman gündeme gelmiştir. Üniter sınırlar içerisinde kalarak idari ve mali

³²³ Mesut Yeğen, **Devlet Söyleminde Kürt Sorunu**, İletişim yayınları, İstanbul 2013, s.14-15

alandaki yapılması gereken iyileştirmelerden daha önceki bölümlerde söz etmiştik. Türkiye’de de üniter yapı korunarak sistem içinde yapılacak kısmi değişikliklerle sorun alanlarının giderilmesine yönelik öneriler daha çok egemenlik yetkilerinin tek merkezde toplanması gerektiği hasasiyetini dile getiren kesimlere ait olmuştur. Bu hassasiyeti dile getiren yaklaşımların büyük bir bölümü, yerel unsurlara verilecek kısmi bir özerkliğin tek ülke, tek bayrak ve tek ulus gibi kavramları geçersiz kılacağı endişesini taşımaktadır.

Bu kısmi iyileştirme önerilerinin yanında, bir de özellikle son yıllarda gündemde ağırlıklı olarak yer bulan demokratik özerklik yaklaşımı ortaya atılmıştır. Demokratik katılımı, kendini ifade etmenin ve ötekileştirilmenin önündeki en önemli fırsat olarak gören bu yaklaşım, yerel unsurların özerkliğini de sadece yönetsel bir sorun olarak görmemektedir. Merkezleşme politikalarına direnç gösteren en önemli unsurların başında öteki olarak konumlandırılan kesimler gelmektedir. Demokratik özerklik yaklaşımı da esasen bu kesimlerin başında gelen Kürtler tarafından gündeme getirilen bir öneridir. Kürt hareketi olarak ifade ettiğimiz bu yapı, siyasal ve toplumsal bileşenlerinin yanında, PKK olarak bilinen örgütsel yapıyı da içine almaktadır. Konumuzun sınırlarını aşması bakımından, bu hareketi sadece siyasal temsilcilerin öneri ve beklentileri ile sınırlandıracağız.

3.1.2. Kürt Siyasal Hareketinde Siyasi Ve İdari Talepler

Türkiye’de yönetim tartışmalarına baktığımızda, uzunca bir süredir devam eden yerellik ve yerindenlik, kamu idaresi, yerel yönetim ve belediyeler tartışmalarının, yasa değişikliklerinin hiçbirisi demokratik özerklik kavramında olduğu kadar sansasyonel bir ilgi-tepki ile karşılaşmamıştır. Böyle bir sansasyonel ortamın oluşmasının sebebini tahmin etmek zor olmasa gerek. Çünkü böyle bir tartışma; daha öncede uzun uzun açıkladığımız gibi kuruluşundan beri aşırı merkezîyetçi ve farklılıkları yok sayıcı bir devlet yapılanması içerisinde cereyan etmektedir. Bunun da ötesinde, söz konusu tartışma böyle bir devletin yine kuruluşundan beri hemen her dönemde en önemli gündem maddelerinin başında gelen Kürt sorunu bağlamında sürmektedir. Başka bir ifadeyle, işin içinde hem tektipçi ve sıkı bir üniter devletin hem de Kürt sorunu gibi tabu sayılacak bir konunun bulunması demokratik özerklik tartışmalarını gerilimi yüksek bir alana taşımaktadır. Türkiye’deki demokratik

özerklik tartışmalarını daha iyi anlayabilmek için, bu kısımda öncelikle Kürt sorununun ne olduğu kısaca açıklanacaktır. Sorunun mahiyeti ortaya konunca Kürtlerin, kendilerine ilişkin sorunların çözümünde neden demokratik özerklik yolunu arzu ettikleri daha kolay anlaşılacaktır. Kürt sorununu açıkladıktan sonra ise, özellikle son yıllarda Kürtlerin gündeminde yerini alan demokratik özerklik talebi ele alınacaktır.

3.1.2.1. Kürt Sorunu

Kürt sorununun ortaya çıkış nedenlerini bütün yönleri ile ele almak, kuşku yok ki bu çalışmanın sınırlarını fazlasıyla aşan, tarihi ve toplumsal temellere dayanır. Bu açıdan, demokratik özerklik taleplerinin perde arkasında yattığını düşündüğümüz Kürt sorunu başlığını, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze değin kısaca açıklamaya çalışacağız.

Tarihi, belirli zaman dilimlerine ayırarak, kesin çizgilerle birbirinden ayırma olanağı söz konusu değildir. Bu anlamda Cumhuriyet, elbetteki, Osmanlıdan devralınan kapsamlı bir mirasın ürünüdür. Çeşitli olaylar arasında neden-sonuç ilişkileri olduğu gibi, bu ilişkilere yön veren koşullar da gözardı edilmemesi gereken faktörler arasındadır. Türklerin Anadolu'ya girişinden, Çaldıran savaşına, Çanakkale savaşları ve Kurtuluş savaşına değin Türkler ve Kürtlerin birlikte yaşam serüveni çeşitli kaynaklarda ayrıntıları ile ele alınmıştır.³²⁴ Daha önce de belirttiğimiz gibi, Osmanlı'nın son dönemlerinde yaşanan merkezileşme olgusu ile birlikte Kürt ayaklanmaları da kendini göstermeye başlamıştır.

1913 Balkan yenilgisi sonrasında, Osmanlı devletinin ayakta kalabilmesinin tek koşulunun Anadolu toprakları üzerindeki gayri müslimlerden mümkün olduğunca arındırılarak, etnik ve dinsel temelli homojenleştirilmesi gerekliliğine olan inanç, iki farklı şekilde gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilk katagoriyi gayri müslim azınlıklar oluşturmaktaydı. Anadolu toprakları üzerinde Türklerin Anadolu'ya girişleri öncesinde Rumlar, Ermeniler, Asuri halklardan Süryaniler, Keldaniler, Kürtler vs.

³²⁴Ahmet Özer, **Beş Büyük Tarihi Kavşakta Kürtler ve Türkler**, Hemen Kitap Yay, İstanbul 2011

gibi daha birçok etnik ve dini topluluk yaşamaktaydı.³²⁵ Müslüman olmayan azınlıkların Cumhuriyetin kuruluşundan hemen önce etkisizleştirilmesi ile birlikte, sıra ikinci kategoride yer alan müslüman azınlıkların, tek ulus mantığı içerisinde homojenleştirilmesine gelmiştir. Bu da etnik temelde ayrışan kimi unsurların Türkleştirilmesi amacına matuf bir seyir izlemiştir. Bu homojenleştirme işlemi Cumhuriyet döneminde asimilasyon politikaları eşliğinde uygulanarak, başta Kürtler üzerinde çeşitli dozajlarda gerçekleştirilmiştir.³²⁶ Bu anlamda farklılıkların çeşitli sorunlara neden olduğu ve kimi azınlıkların talep ve beklentileri karşısında merkezîyetçi politikaları uygulama imkanının çeşitli dirençlerle karşılaşması, merkezi iktidarın kurmak istediği hegemonyaya engel oluyordu.

Kurtuluş Savaşı yıllarında Mustafa Kemal önderliğinde gerçekleştirilen örgütlenmenin başarıya ulaşmasındaki en önemli faktörün kullanılan dil ve yöntemde olduğu söylenebilir. Bu süreçte farklı olan hiçbir unsur ötekileştirilmemiş ve “Türkiye Milleti” vurgusu özenle seçilmiştir.³²⁷ Nitekim daha önce bahsini etmiş olduğumuz asimilasyon politikalarının tezahürü olarak, Kurtuluş Savaşı sonrası kullanılan jargonun “Türk Milleti” şeklinde dönüşüm geçirdiği gözlemlenmektedir. Cumhuriyet dönemi başlığı altında ele aldığımız 1921 Anayasa’sının özgürlükçü ve farklılıkları kuşatan söylemi de tezimizi destekler mahiyettedir.

İşte Cumhuriyetin ilanından sonra ortaya çıkan böyle bir yaklaşım farkı ve gündün güne artan homojenleştirme politikaları, bu politikalardan en fazla zarar gören kesimlerden olan Kürtler arasında hoşnutsuzluğa neden olmuştur. Cumhuriyet dönemi boyunca gerçekleştirilmiş ve sayıları 28’e ulaşan Kürt isyanları bulunmakla birlikte, bunlardan en önemlileri olarak sıralayabileceklerimiz şunlardır: 1925 Şeyh Sait İsyanı, 1930 Ağrı isyanı ve 1938 Dersim isyanıdır.³²⁸ Bu isyanların yoğunluklu olarak 20. yüzyılın ilk yarısında gerçekleşmiş olması elbetteki tesadüf eseri değildir. Merkezileşme paradigması, millileşme ve sekülerleşme dinamikleri ile şekillenerek, siyaset bilimi jargonu ile ifade edersek, tek ulus yaratmak adına farklılıkların yok sayılması, çeşitli isyan ve kalkışmaları da beraberinde getirmiştir.

³²⁵ Akçam, a.g.e, s.11,37

³²⁶ Ahmet, Özer, a.g.e, s. 274-275

³²⁷ Ahmet, Özer, a.g.e, s.308

³²⁸ Özer, a.g.e, s.313

Yeğen'e göre bu isyanlar silsilesine neden olan başat faktör, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun hemen ardından, Kürt'lerin Türkiye vatanındaki etnik ve daha da ileri giderek, fiziksel varlıklarının reddedilmesi temelinde yatmaktadır.³²⁹ Bu reddediliş modernleş(tir)me paradigması ile koşut bir seyir izlemiştir. Dini değerlere karşı hassasiyeti ile bilinen Kürt halkının modernite ekseninde dönüştürülmek istenmesi, yaşanan isyanlarda dinsel motiflerin de yer almasına neden olmuştur. Nitekim Şeyh Sait isyanında bu türden dinsel motiflere rastlamak mümkündür.

Taşrada uygulanan yoğun baskı rejminin esaslı sebebi yeni rejmin kurucularının, taşrayı kötülüğün kaynağı olarak görmesinden ileri geliyordu. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte merkezileşme yönündeki kritik eşik aşılnca geriye taşranın dönüştürülmesi işlemi kalıyordu. Kurucu kadroya göre, bu dönüştürme işlemi titiz ve kapsamlı bir disiplin süreciyle aşılabılırdi. Bu anlamda toplumsal yaşamın her bir boyutu merkezi idarenin sıkı kontrolü altına alınmalıydı. Dolayısıyla sıkı kontrol ve disiplin altına alma girişimleri de beraberinde etnik, dini ve kültürel dışlamacılığın önünü açan bir siyasetin uygulanması anlamına geliyordu. Taşranın mevcut haliyle devamı, ademi merkezietçi bir direnç için toplumsal zemin ve çoğulculuğun, merkezietçi politikaları "tehdit" etmesi anlamına geliyordu.³³⁰

Daha sonraki dönemlere de aynı zihniyetin mirası olarak 1930'ların resmi ideolojisini sergileyebilmek açısından başka bir örnek daha verebiliriz. 1934 tarihli İskan Kanunu'nun taşranın dönüştürülme işlemine ilişkin uygulamalarına bakıldığında, Anadolu'nun demografik yapısı üzerinde, etnik ölçüler dikkate alınarak dizayn edildiği açık bir şekilde görülmektedir. İlgili Kanun metninin 1. ve 2. maddesine bakıldığında bu uygulamaların patolojik bir ruh halinin tezahürü olarak ortaya konulduğu izlenimi oluşmaktadır.

Madde 1. "Türkiye'de Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla nüfus oturuş ve yayılışının, bu konuma uygun olarak icra vekillerince yapılacak bir programa göre düzeltilmesi dahiliye vekilliğine verilmiştir."

³²⁹ Yeğen, a.g.e., s.18

³³⁰ Yeğen, a.g.e, s.75

Madde 2. “.... Türkiye, iskan mntıkaları bakımından üç nevi mntıkaya ayrılır. 1 Numaralı mntıkalar: Türk kültürlü nüfusun tekasüfü istenen yerlerdir. 2 Numaralı mntıkalar: Türk kültürüne temsili istenen nüfusun nakil ve isyanına ayrılan yerlerdir. 3 Numaralı mntıkalar: Yer, sıhhat, iktisat, kültür, siyaset, askerlik ve inzibat sebepleri ile boşaltılması istenen ve iskan ve ikame yasak edilen yerlerdir.”³³¹

Yasanın geriye kalan birçok maddesi Türk ırkından olanlar gibi ifadelere yer vermektedir. Cumhuriyet dönemi boyunca uygulanan tektipleştirme ve asimilasyon uygulamaları Kürt Sorunu olarak ifade ettiğimiz olgunun büyüyerek devam etmesine neden olmuştur. İsyandar kanlı bir şekilde bastırılırken, adeta böyle bir sorun yokmuş gibi davranmak rejimin karakteristik özelliği haline gelmiştir. 1950 ve daha sonraki yıllarda rejimin Kürt Sorunu’na ilişkin bakış açısı değişse de, fiziksel inkar süreci farklı nüanslarla devam edegelmiştir. Bu yıllarda kimi zaman gerikalmışlık, kimi zamansa aşiret ve eşkiyalık ekseninde devam eden tartışmalar, konunun etnik ve kürdi mahiyetini gözardı etmeye devam eden yaklaşımların etkisi altındadır.

1970’li yıllara gelindiğinde, dünyada esen sol rüzgarların etkisi ile birlikte örgütlenmeye başlayan Kürt grupların sahneye çıktığı gözlenmektedir. Devrimci Demokrat Kültür Dernekleri (DDKD), Rızgari, Ala Rızgari, Özgürlük Yolu ve Kawa gibi örgütler, eşitlik, özgürlük ve halkların kendi kaderini tayin noktasındaki kimi sol söylemler eşliğinde değişim ve dönüşüm talep ediyordu. Bu değişim talebi 1980 yılında gerçekleştirilen askeri darbe ile akamete uğrarken, darbe yönetimi tarafından baskı ve şiddete maruz kalan çeşitli gruplar PKK olarak bilinen Kürdistan İşçi Partisi bünyesinde, Abdullah Öcalan önderliğindeki son Kürt isyanını da başlatmış oluyordu.³³² Suriye’nin Beka vadisinde konuşlanan PKK, 1990’lı yıllarda sıçrama yapan düşük yoğunluklu savaş konseptiyle, yıllardır yok sayılan ve inkar edilen bir halkın özgürlük mücadelesi için savaştığını belirtiyor ve dil, kimlik, kültür ve halk olmaktan ileri gelen kimi haklarının iadesini talep ediyordu. Sonuçta; onbinlerce insanın öldüğü, daha fazlasının sakat ya da yaralı olduğu, yüzbinlerce Kürdün köylerinden göç etmek zorunda bırakıldığı ve ülke kaynaklarının yok yere heba

³³¹ 21 Haziran 1934 tarih ve 2733 nolu Resmi Gazete

³³² Özer, a.g.e, s.334-335

edildiği 1990'ların ardından, 1999 yılında Abdullah Öcalan'ın yakalanarak Türkiye'ye getirilmesi yeni bir dönemi de beraberinde getiriyordu. Esasında yeni dönemin habercisi sayılabilecek asıl gelişme Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde, AB tarafından aday ülke statüsünün verilmesiyle gerçekleşmiştir. Özellikle 3 Kasım 2002 seçimlerinde iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde, bu adaylık rüzgarından yararlanılarak AB'ye uyum için birkaç yıl içinde çok sayıda ve radikal reform paketi kabul edilmiştir. Çeşitli kesimlere ve bu arada Kürtlere yönelik hak ve özgürlükleri genişleten söz konusu paketler, PKK'nin o dönemde ilan ettiği ateşkesle de ülkede görece bir rahatlama meydana getirmiştir. 2005'ten sonra bu reformların hızı yavaşlamış ve AKP'nin de Kürt sorunu hususundaki çözüme odaklı politikaları inişli çıkışlı bir seyir takip etmiştir. En son Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi ekseninde PKK ile çeşitli seviyelerde görüşmelerin başlaması, yukarıda ana hatları ile açıklamaya çalıştığımız Kürt Sorununda yeni bir sonun başlangıcını da beraberinde getiriyordu. Bu başlangıç 2013 Newroz'unda Öcalan tarafından kaleme alınan mektubun içeriğinde belirtildiği üzere, savaş ve çatışma döneminin artık sona erdiği ve Kürt Sorunu'nun Demokratik yollardan çözülmesi gerektiğine ilişkin inancın da her düzeyde tezahürü anlamına geliyordu.

3.1.2.2. Demokratik Özerklik Talebi

Hemen baştan belirtmemiz gerekir ki, böylesine yıpratıcı bir tarihsel arka planın ardından kendi sorunlarına çözüm getirmesi amacıyla Kürtlerin, özellikle son yıllarda demokratik özerklik yolunu sıkça gündeme getirmeleri bu kavramın içeriği hususunda tam bir fikir birliğine varıldığı anlamına gelmemelidir. Bu noktada kafa karışıklığının yaşandığını ve idari özerkliğe ya da siyasi özerkliğe ait kimi unsurların kompozisyonundan oluşan çok farklı yaklaşımların demokratik özerklik kavramı altında ileri sürüldüğünü söylemek gerekir. Bu noktada, hakim Kürt siyasetinin temsilcileri ve Kürtler adına demokratik özerklik yaklaşımının savunucuları olarak DTK'nın ve Abdullah Öcalan'ın konu ile ilgili öne sürdükleri formülasyonları özetlemek; bu formülasyonlarda yer alan ve demokratik özerkliğin neden Kürtlerin sorunlarını çözmeye bir yöntem olarak tercih edilmesi gerektiğini vurgulayan ortak unsurları açıklamak daha fonksiyonel olacaktır. Söz konusu ortak unsurları iki maddede toplamak mümkündür: Tanınma ve katılım. Bütün bunlardan sonra ise,

Kürt siyasi hareketinin başat aktörleri tarafından öne sürülen demokratik özerklik yaklaşımı hususundaki muhtemel riskleri ve tartışmalı yönleri ele almak gerekir.

3.1.2.3. Demokratik Özerkliğin Çerçevesi

Demokratik özerkliğin birçok yönüyle tartışma konusu yapılması öncelikle tartışılan konunun içeriğinden çok, kimler tarafından dillendirildiği ile ilgilidir. Bu polemiklerin derinleşmesine neden olan ikinci bir olgu, konunun gerek müellifleri tarafından, gerekse toplumsal kesimler tarafından tam olarak izah edilememesinden ileri gelmektedir. Konunun izah edilemeyeişine ilişkin en önemli neden, Türkiye toplumunun –buna siyasal elitleri de katabiliriz- demokratik yetkinliğidir. Demokratik teamüller çerçevesinde kendini ifade etme kanallarının ve kimi özgürlüklerin baskılanması bu türden örnekler arasındadır. Oysa ki, demokratik özerklik fikrinin çerçevesini oluşturan Öcalan tarafından yapılan açıklamalar endişelenmeye gerek olmadığı yönündedir.

Bu çerçeve temel olarak devlet karşıtlığı içermeyen, devletin sınırları ile herhangi bir problemi olmayan bir anlayışı vaaz etmektedir.³³³ Bu da tezimiz boyunca ifade etmeye çalıştığımız, yerelin kendisini devlet içinde ifade etmesi anlamına gelen ve Kürtlerin tek devlet çatısı altında kendi taleplerini karşıladığı, kimi yönetim kademelerinde kendi kendini yönettiği yönetsel bir aşamaya tekabül etmektedir.

Her ne kadar endişelenmeye mahal olmadığını belirtsek de, Demokratik özerklik olgusunun önemli bileşenlerinden olan Öcalan-DTK-BDP'nin konuya yaklaşımlarındaki farklılık ve ifedelerin muğlaklığı konunun somut bir şekilde ortaya konmasına engel olmaktadır.

2010 yılında Abdullah Öcalan ile yapılan görüşme notlarında demokratik özerkliğin altı temel bileşeni olduğu vurgulanmıştır. Bunlar ilerleyen sayfalarda

³³³ Mesut, Yeğen, http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/demokratik_ozerklik_-_agustos_2011.pdf

bahsedeceğimiz yerel meclis (bölge meclisi ve yerel hükümet); anayasal statü; yerel ve özerk ekonomi; Kürtçe eğitim ve öz güvenlik gibi unsurlardan oluşmaktadır.³³⁴

Konu çeşitli açılardan izaha muhtaçtır. Öncelikle Bölge meclisinin Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı bölgeleri kapsayan düzeyde mi, yoksa Türkiye genelinde uygulanması istenen bir model mi olduğu net değildir. Diğer taraftan anayasal statü ile kast edilen şeyin ne olduğu da açık ve net olarak ortaya konamamaktadır. Anayasal olarak belirli bir etnik kökene gönderme yapan yaklaşımların Kürt siyasi hareketi içerisinde kuşkuyla karşılandığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla statü olarak ifade edilen kavramın İspanya örneğinde ele aldığımız milliyetler bağlamında mı, yoksa idari düzeyde ele alınması gereken mülahazalarla mı dile getirildiği açık değildir. Yerel ve özerk ekonomi olarak ifade edilen kavram bölge yönetimlerinin mali özerkliğine ilişkin bir kavram olarak ele alınabilir. Oysaki öz güvenlik ve diplomasi gibi ifadeler ucu açık ve müphem kavramlar olarak, daha çok federasyon ve konfederatif yönetimlere ait kimi uygulamaları akla getirmektedir.

DTK'nın 2010 yılında gerçekleştirilen kongresinde dile getirilen "Demokratik Özerk Kürdistan Modeli" taslağı konuyu daha karmaşık bir boyuta taşımıştır. İlerleyen bölümlerde ele alacağımız üzere, özerk bölge yönetimlerinin yetki ve görevlerine ilişkin karmaşa önemli bir sorun alanı olarak önümüzde durmaktadır. Diğer taraftan yeni anayasada belirli bir etnik kökene gönderme yapılamaması³³⁵ gerektiği noktasındaki yaklaşımlara tezat oluşturacak şekilde özerk kürdistan ve etniste temelli ifadeler kullanılmaktadır.

DTK modelinde ifade edilen bir başka yaklaşım bölge yönetim modelinin hukusal ve siyasi boyutuna ilişkindir. Diplomasi ve özgüvenlik olarak ifade edilen kavramlar özerk bölge yönetimini konfederal bir yapı ile karşılaştırmamıza neden olmaktadır. Bu durum ilgili taslak metinde ifade edilen birlikte yaşam konseptine aykırılık teşkil etmektedir.³³⁶ DTK modelinde özerk bölge yönetimlerinin eğer istenirse Türkiye'nin başka bölgeleri içinde uygulanabileceği belirtilmektedir. Bunun yanı sıra kurulacak olan bölge yönetimlerinin birbirleri ile konfederal ilişki

³³⁴ Yeğen, http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/demokratik_ozerklik_-_agustos_2011.pdf

³³⁵ Demokratik Toplum Kongresi, **Kürt Sorununun Çözümü İçin Demokratik Özerklik**, , Aram Yayınları, Diyarbakır 2012,s.63.

³³⁶ Yeğen, http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/demokratik_ozerklik_-_agustos_2011.pdf

kurbileceği yolundaki mülahazalar bu ilişkilerin üniter yapı içerisinde nasıl kurulacağına cevap verememektedir.³³⁷

Son olarak DTP'nin ve sonrasında kurulan BDP'nin demokratik özerklik perspektifinde ortaya koyduğu yaklaşımlara baktığımızda konunun daha net olarak ortaya konduğu görülmektedir. Bu açıdan BDP tarafından "Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Kürt Sorununa Dair Siyasi Tutum Belgesi" olarak ortaya konulan metin ve parti programında ele aldığı yaklaşımlar özerkliğin tüm Türkiye için oluşturulması düşünülen bir model olduğu yönündedir. Bu modelde birbirleri ile sosyo-kültürel ve ekonomik olarak ilişki içinde olan illerin bir araya gelerek bölge meclislerini oluşturacağı vurgulanmaktadır. Tüm Türkiye'de sayıları 20-25 olması düşünülen bu meclisler, eğitim, sağlık, kültür, sosyal hizmetler, tarım, denizcilik, sanayi, imar, çevre, turizm, telekomünikasyon, sosyal güvenlik, kadın, gençlik ve spor gibi çeşitli hizmet alanlarından sorumlu olacaktır. Dış işleri, maliye ve savunma gibi hizmetler merkezi idare tarafından yürütülürken, emniyet ve adalet hizmetleri gibi kolluk faaliyetlerinin merkezi hükümet ve bölge meclislerinin ortaklaşa yürütecekleri hizmetler olduğu belirtilmektedir.³³⁸ Diğer taraftan şunu da belirtmek gerekir ki BDP'nin siyasi tutum belgesi olarak ortaya koyduğu metnin ilgili paydaşlar tarafından tartışılarak geliştirilmesi yönünde öneriler de yapılmaktadır. Yoksa ifade edilen yetki ve görev paylaşımlarının mutlak bir gerçeklik olarak ortaya konduğunu söylemek haksızlık olacaktır.

Özetlersek, yukarda ifade edilen öneri ve beklentiler her ne kadar kimi muğlaklıklar ve farklılıklar arz etse de üzerinde mutabakata varılmış temel konu başlıklarını şu şekilde sıralayabiliriz.

Yeni bir anayasa ve bu anayasada yer alacak temel hak ve özgürlüklere ilişkin ayrımcı ve ötekileştirici unsurların kaldırılması, bu kapsamda, Kürtlerin statü olarak kendilerini yönetebilecekleri yönetsel birimlerin anayasada kayıt altına alınması,

Kürtçe'nin ikinci resmi dil olarak, eğitim ve öğretimi kapsayacak şekilde ilgili mevzuatlara kodifiye edilmesi,

³³⁷Demokratik Toplum Kongresi, Kürt Sorununun Çözümü İçin Demokratik Özerklik, Aram Yayınları, Diyarbakır 2012, s.33-34

³³⁸Yeğen, <http://bdpblog.wordpress.com/author/bdpblog/page/45/>

Kurulacak olan bölge meclislerinin ademi merkezîyetçi bir anlayışla il üstü ara birimler olarak seçimle işbaşına gelen organlara sahip olması,

Devletin sınırlarıyla ve üniter yapı ile hiçbir sorunun olmadığına ilişkin yaklaşımlar, anabâşlıklar olarak sıralanabilir. Dolayısıyla Kürt sorununun Demokratik çözümüne katkı sağlayacağı öngörüsü ile ortaya konulan öneriler ademi merkezîyetçi bir anlayışa hizmet ederken, bu amaca ulaşmak için ortaya konulan araçların çeşitli farklılıklar gösterdiği gözlemlenmektedir.

3.1.2.4. Demokratik Özerkliğin Temel Unsurları

Esasında, ilk somut deklarasyonu DTK tarafından yapılan ve Abdullah Öcalan tarafından biraz daha detaylandırılan yukarıdaki maddelerin içerik açısından odaklandığı iki genel unsur vardır ki bunlar Kürtlerin tanınma ve katılımına ilişkin sorunlar olarak iki temel başlık altında toparlanabilir. Birlikte yaşam ve demokratik bir toplum modelinin olmazsa olmaz unsurlarından olan tanınma olgusu, farklılıkların veya kendilerini öteki olarak konumlandıran kesimlerin, toplumun diğer bileşenleri ile birlikte belirli bir uzlaşma temelinde ortaya koyduğu sözleşme niteliğindeki anayasal metinlere ihtiyaç duyar. Bu metinlerin çeşitli hak ve özgürlükleri belirli bir guruba veya etnisteye aidiyet perspektifi ile ele almaması tanınma olgusunu en başından gerçekleştirir. Geriye katılım ve bu katılım sonucu oluşacak kompozisyonun yetki ve görev alanlarına ilişkin sorunlar kalmaktadır. Kürtlerin kimi bölgesel politikalarda ve kendilerini ilgilendirdiğini düşündükleri sosyal, ekonomik ve siyasal politikalarda karar alıcılar olarak yer almak istemesi, katılım olgusunun ana bileşenini oluşturmaktadır. Bu da ademi merkezîyetçi bir perspektifle kimi yetki ve görevlerin yerele devredilmesi esasını oluşturmaktadır.

3.1.2.4.1. Tanınma

Kürt sorununun her şeyden önce bir kimlik ve tanınma sorunu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Binlerce yıllık bir tarihe, kendilerine ait bir dile ve farklı kültürel özelliklere sahip olan ve zaten Osmanlı döneminde bile Kürdistan olarak adlandırılan bir coğrafyada yaşayan Kürtlerin, Cumhuriyetle birlikte bir anda yok sayılması beraberinde, devlete olan aidiyet duygularının zayıflaması ve

yabancılaşma gibi bir sonucu kaçınılmaz şekilde ortaya çıkarmıştır.³³⁹ Dolayısı ile sorunun aşılabilmesi, Kürtlerin yeniden kendi kimlikleri ile tanınmalarından ve hak ve özgürlüklerini kullanabilmelerinden geçmektedir. Kürtlerin büyük çoğunluğu da, bu taleplerini elde etmek isterlerken, federasyon dahil ülkenin üniter yapısını bozacak alternatiflerin peşinde koşmamaktadırlar. Bu noktada da, en makul çözüm yolu olarak yerel özerklik ortaya çıkmaktadır. Bu dediklerimizi biraz daha açacak olursak:

Kürt siyasal hareketinin ve somut olarak DTK'nın 2010 yılının sonunda yaptığı özerklik talebi ve tasarısı, özerklik kavramının gündeme gelmesinde önemli bir rol üstlenmiştir.³⁴⁰ Kürt siyasal hareketinin siyasal sözcülüğünü üstlenen birçok parti çeşitli gerekçelerle ya kapatılmış, ya da siyasal propaganda yapmasına fırsat verilmeyecek denli engellerle karşılaşmıştır. Esasında Kürtlerin taleplerini yok sayma ve kendilerini ifade etme yollarının engellenmesi Cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren devam eden devlet politikasının bir sonucu olarak ideolojik bir bakış açısı ile farklı mecralarda, tezahür ettiği bilinen bir gerçektir. Merkezîyetçi devlet uygulamalarının doğurduğu sonuçlar itibariyle olaya yaklaşıldığında, adil temsil, ifade özgürlüğü gibi engellerin aynı zamanda bir dilin yasaklanmasına neden olacak sonuçları da beraberinde getirdiğini söyleyebiliriz.

Tekçi iktidar yapılanmasının ötekileştirdiği veya asimile etmeye çalıştığı toplumsal kesimlerin başında gelen Kürt hareketi, tanınmayan haklar, hala inkâr edilen bir kimlik ve gerçekleştirilmeyen ademi merkezîyetçilik siyasetiyle yola devam edilemeyeceğini, kendi kendini yönetme hakkını elde etmeden bu baskı ve asimilasyondan kurtulamayacağını deklare etmiştir. Diğer taraftan tezimizin başında ifade ettiğimiz niteliksel demokrasiye ilişkin olgular tatmin edici bir şekilde uygulanmadığından, hem statü için hem de Türkiye'de başkalaştırılan tüm kesimlerle birlikte bir çözüm geliştirmek için, ayrılma ve ayrı devlet kurma hakkının da

³³⁹ Mutallip Çağlayan, Kürt Sorununun Barışçı Çözümü, Hakan Samur-Zelal Kızıllan Kısacık (Drl.), **Türkiye'nin Demokratikleşmesi Etnik Dini Kesimler Üzerinden Değişimin Analizi**, Çizgi Kitabevi, Konya 2014, s.123, ss.113-148

³⁴⁰ Büşra Ersanlı, Halil Bayhan, "Demokratik Özerklik: Statü Talebi ve Demokratikleşme Arzusu" Büşra Ersanlı ve Diğerleri (Drl.), **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.223.

geçmişte kaldığı belirtilerek, özerklik talebinde bulunma gereksinimi duyulduğu belirtilmiştir.³⁴¹

Bugünün dünyasında sıklıkla vurgulanan demokratikleşme olgusu, gerek Avrupa Birliği ekseninde, gereksede kimi evrensel normlar eşliğinde düşünüldüğünde insan haklarına ilişkin çeşitli mevzuatlarda zorunlu olarak yer almaktadır. Bu zorunluluk daha önce ele aldığımız İspanya örneğinde de açığa çıkmıştır. Avrupa Birliği üyeliğine geçişi ile birlikte İspanya’da hem demokrasi çitısı yükselmiş, hem de ayrılıkçı hareketler zayıflayışlamıştır.³⁴² Bu zorunluluk neden-sonuç ilişkisi olarak ifade edilebilir. Demokratik değerleri içselleştiren bir siyasal sistem, insan haklarına ilişkin uygulamalarda da zorunlu olarak dönüşüme uğrar. Bu zorunluluğun Türkiye’deki yansımaları, Türkiye’nin modern tarihi boyunca yaşanan kimi sorun alanlarının başında gelen Kürt halkının tanınma yönündeki beklentilerine ivme kazandırmıştır. Son on yılda çeşitli ilerlemeler kaydedilmekle beraber, bu ilerlemenin tanınma yönünde somut bir adıma dönüşmediği ifade edilebilir. Tanınma olarak ifade ettiğimiz kavramın, çeşitli çevrelerce ayrılıkçı bir zemine yol açacağı endişesinin ön yargılı olmasa bile, bilgi eksikliğinden kaynaklandığı belirtilebilir. Bu anlamda tanınma yönünde irade beyanında bulunan Kürt siyasal hareketinin talep ve beklentilerine bakmak konunun aydınlatılmasına yardımcı olacaktır. Her ne kadar Kürt hareketi içerisinde konu farklı nüanslarla ele alınsa dahi, bu durum özerklik olgusunun rahatlıkla tartışılacağı siyasal zeminin kayganlığından ileri gelmektedir. Özerkliğin vurgulandığı her platformda konunun bölücülük ve ayrılıkçılık yönünde kimi mülahazalarla değerlendirilmesi sağlıklı bir bakış açısı olarak değerlendirilemez.

Kürtlerin kurduğu partilerin önerdiği çözüm biçimleri bugün yoğun olarak tartışılmakta ve bu tartışmalarda iki çözüm yoluna işaret edilmektedir. Bunlardan birincisi daha önce bahsini ettiğimiz federasyon önerisidir. Bir diğer ikincisi ise, sorunun çözümünü demokratik özerklikte gören anlayıştır. DTP 2007 seçimlerinde parlamentoda bir grup kurmuş ve demokratik özerklik konusunu anlatan Kürtçe,

³⁴¹ Büşra Ersanlı, Halil Bayhan, a.g.e , s.224.

³⁴² Hüseyin Şeyhanlıoğlu, The Historical Development Process of The Local Administration İn Turkey İn The European Union Full Membership Process, **Alternatif Politika**, Cilt 6, Sayı I, Mart 2014, s.21

Türkçe ve İngilizce bir broşür hazırlayıp özerklikten ne anladığını ve bu anlayışın meclis çatısı altında tartışılarak olgunlaştırılmasını istemiştir. Ne yazık ki broşürde yazılanları tartışmak bir tarafa, özerklik konusunun adı bile bölücülük olarak değerlendirilmiştir.³⁴³ Şunu hemen belirtmek gerekir ki Kürt siyasal hareketi hemen hemen bütün bileşenleri ile federasyon veya ayrı bir devlet kurmak şeklindeki politik argümanları gündeminde tutmamaktadır. Bu bileşenlerden sadece Hak-Par olarak bilinen siyasal parti, kendi programında³⁴⁴ Türkiye için en uygun modelin federasyon olduğu şeklinde argümanlara sahiptir. Bu anlamda Kürt halkının büyük bir bölümünün federasyon olgusuna sıcak bakmadığını belirtebiliriz.

DTP'nin demokratik siyaset zemininde sürdürdüğü faaliyetlerinin çeşitli çevrelerce manüple edilmesi bir tarafa bırakılırsa, esas sorunun partinin temel politikalarına ilişkin bilgi eksikliğinden kaynaklandığı belirtilebilir. Nitekim 2005 yılında Türkiye genelinde yapılan bir alan araştırmasında;³⁴⁵ “sizce DTP bölücü bir parti midir?” sorusuna, DTP'nin güçlü olduğu bölgelerde %56.9 oranında hayır yanıtının verildiği görülmektedir. Aynı sorunun Türkiye geneli sonuçları %63.3 ile evet şeklinde tezahür etmektedir. Bu sonucun çeşitli önyargılardan kaynaklandığı ifade edilebilir.

Kürt sorununun, bugün için demokratik bir programın sorunu olduğu görüşü ve eğilimi ağır basmaktadır. Toplumsal etkinlikleri ve siyasal güçleri bir tarafa, federasyon ve benzeri çözüm modellerinden yana olan kesimlerin dahi, Kürt sorununa çözümü, ayrılıkçı bir mülahaza ile değil, birlikçi ve üniter sınırlar içinde gördükleri belirtilebilir. Dolayısıyla Kürt Siyasal hareketinin temel dinamiklerini elinde tutan PKK'nin demokratik özerklik modeli dahi, üniter yapı içinde düşünülen bir modeldir.³⁴⁶

DTP programında belirtildiğine göre, yönetimin demokratik nitelik kazanması için toplum ve ülke geleceği ile ilgili alınan temel kararlar ve bunları gerçekleştirecek organların toplumca belirlenmesi sağlanacaktır. Bunun

³⁴³ Orhan Miroğlu, **Silahları Gömmek**, Everest Yayınları, İstanbul 2012, s.253.

³⁴⁴ http://www.hakpar.org.tr/root/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=86&lang=tr

³⁴⁵ Doğu Ergil, **Kürtleri Anlamak Güvenlik Politikalarından Kimlik Siyasetine**, Timaş Yay., İstanbul 2010, s.292

³⁴⁶ Miroğlu, a.g.e, s.172.

sağlanabilmesi için, etnik ve kültürel farklılıkların, inançların, siyasi yapı ve düşüncelerin kendisini ifade edebileceği ortam ve mekanizmalar oluşturulacaktır. Böylece bütün kesimlerin kendisini devlet yönetimine yansıtılabilmelerinin önünü açacak olanaklar yaratılacaktır.³⁴⁷

DTP parti tüzüğünde belirtildiğine göre, tanınma olgusunun somut bir adıma dönüşebilmesi için Kürt varlığı ve kimliği her düzeyde tanınarak anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır. Üstelik bu düzenlemelerde Kürt etnisitesinin anayasada özel olarak yer alması da gerekmemektedir. Dil ve kültür hakları yasal güvenceye kavuşturularak, radyo, tv ve basın üzerinde her türlü engel kaldırılarak, Türkçe eğitim ve öğretim hangi esaslara bağlı olarak veriliyorsa Kürtçe'nin de aynı esaslara tabi olması istenmektedir. Kürt sorunu bağlamında yaşanan çeşitli sıkıntılardan dolayı ceza evinde bulunan ve ülke dışında bulunan kimi silahlı gurupların Toplumsal Barış ve Katılım Yasası temelinde düzenlenecek af yasası ile toplumsal yaşama katılımlarının sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır.³⁴⁸

Yeni bir anayasal inşa süreci ile toplumun bütün kesimlerinin katılımı ile oluşturulacak yeni bir anayasanın yapılması gerekmektedir. Bu anayasada tek ırk, tek dil, tek din, tek kültür mantığının yerine, toplumdaki etnik, kültürel ve inançsal farklılıklar kapsanacak şekilde “Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşlığı” üst kimliğinin anayasal olarak tanımlanması gerekmektedir.³⁴⁹

Kürtlerin temel hak ve özgürlüklerinin yeni bir Anayasa ile güvenceye alınması elbetteki önemli sonuçlar doğuracaktır. Mevcut Anyasanın 66. Maddesinde belirtilen; “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür. Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türktür.” ibaresi Kürtler açısından kabul edilemez bulunmaktadır. İlgili maddenin belirli bir etnik kökene gönderme yapması Kürtler açısından hem ayrımcı, hem de kendi kimliklerinin inkar edildiği ve tanınmadığı şeklinde yorumlanmaktadır. Daha önce bahsini ettiğimiz alan araştırmasında³⁵⁰; “Kürtlerin temel hak ve özgürlüklerinin yeni bir Anayasa ile teminat altına alınması

³⁴⁷Demokratik Toplum Partisi, Parti Programı ve Tüzüğü,http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser, 22.06.2013, s.32.

³⁴⁸ Demokratik Toplum Partisi, Parti Programı ve Tüzüğü,http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser, 22.06.2013,s.35.

³⁴⁹ Demokratik Toplum Partisi, a.g.e, s.38.

³⁵⁰ Ergil, a.g.e., s.308-309.

gerektiğini düşünüyor musunuz?” sorusuna verilen cevaplara bakıldığında, DTP’nin güçlü olduğu bölgelerde %71.8 oranında evet yanıtının verildiği görülmektedir. Diğer taraftan Türkiye geneli cevaplar ironik bir şekilde %71.8 ile hayır şeklinde yanıt bulmaktadır. Burada önemli bir noktanın altının çizilmesi gerektiğini ifade edebiliriz. Temel hak ve özgürlüklerin belirli bir etnik kökene gönderme yaparak Anayasa’da yer alması toplumun geneli tarafından olumsuz bulunmaktadır. Dolayısıyla DTP veya daha geniş bir çerçevede Kürt sorununun demokratik yollardan çözümüne ilişkin hassasiyeti olan kesimler, yeni Anayasa’nın hiçbir etnik kökene gönderme yapmaması noktasında ısrar etmektedirler. Temel hak ve özgürlüklerin insanca yaşamın bir gereği olduğu düşüncesi DTP tarafından da kabul edilen bir gerçekliktir. Bu sonuca varmamızı destekleyecek mahiyette bilgilere, yine bahsini ettiğimiz alan araştırmasında sorulan bir soru ile örnek verebiliriz:³⁵¹ “Sizce yeni sivil bir Anayasa yapılmalı mıdır? sorusuna, DTP’nin güçlü olduğu bölgelerde verilen yanıt %65.6 ile evet iken, Türkiye geneli cevabın %52.6 ile evet olduğu görülmektedir.

Özetlemek gerekirse tanınma isteği, demokratik, katılımcı, özgürlükçü ve eşitlikçi bir perspektifin ülke yönetiminde ve bu yönetimin dayanağını oluşturan gerek Anayasa, gerekse de ilgili diğer mevzuat hükümlerinde yer bulmasına karşılık gelmektedir. Çeşitli hak ve özgürlüklerin belirli bir gruba aidiyet perspektifi ile verilmesi, diğer grupların kendilerini öteki olarak görmelerine dayanak teşkil etmektedir. Ötekileştirilen grupların kendilerini ifade edememeleri, ifade etseler bile kimi talep ve beklentilerin karşılık bulamaması tanınma yönünde direnç oluşturmaktadır. Bu direncin siyasal alandaki karşılığı da konumuz özelinde demokratik özerklik modelinin izdüşümüne işaret etmektedir.

3.1.2.4.2. Katılım

Bir ülkede yerleşik olan çeşitli azınlıkların demokratik olmayan yol ve yöntemlerle dışlanmaları ve kendilerini ifade edememe gibi engellerle karşılaşmaları bir çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar çoğunlukla dezavantajlı toplulukların temsilini engelleyen ideolojik, siyasal ve hukuki engellerle ilişkilidir.

³⁵¹ Ergil, a.g.e., s.310-311.

Bu anlamda Türkiye’de Kürtlerin farklı etnik kimliğe, dile ve kültüre sahip bir topluluk olarak, katılımlarının ve temsilinin önünde açık engeller bulunmaktadır. Kürtler arasında, sorunlarına çözüm bulmak amacıyla 1970’lerde artan örgütlenme faaliyetleri sert bir şekilde bastırılmış, 1990’larla beraber daha demokratik bir yöntemle seslerini duyurmak amacıyla kurdukları siyasi partiler de şu veya bu sebeplerle kapatılmıştır.

Kürt siyasal hareketinin, 1980 darbesinden sonra parlamento çatısı altında siyasete katılımı 1990 tarihinde kurulan Halkın Emek Partisi (HEP) ile vücut bulmuştur. Bu parti Anayasa mahkemesinin 1993 tarihli kararıyla kapatılmıştır. Kapatılma gerekçesinde, Halkın Emek Partisi’nin faaliyetlerinin Anayasa ile 2820 sayılı Siyasî Partiler Yasası’na aykırı olduğuna ve 2820 sayılı Yasa’nın 101. maddesinin (b) bendi uyarınca kapatıldığı belirtilmiştir ki ilgili hüküm şudur;³⁵² *“Siyasi partilerin tüzük ve programları ile eylemleri, Devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamaz; suç işlenmesini teşvik edemez.”* HEP’in kapatılmasının hemen ardından kurulan, DEP -Demokrasi Partisi (1993-1994), DDP- Demokrasi ve Değişim Partisi (1995-1996) DKP-Demokratik Kitle Partisi (1997-1999), HADEP- Halkın Demokrasi Partisi (1994-2003), DTP- Demokratik Toplum Partisi (2005-2009)³⁵³ olmak üzere birçok parti hemen hemen aynı gerekçelerle kapatılmıştır. Tüm bu kapatılma gerekçelerinde ilgili partilerin, Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğüne karşı gerçekleştirilen faaliyetlerin odağı olma suçlaması söz konusudur. Dolayısıyla tanınma ve katılım talebi bölücülük olarak değerlendirilmiştir.

Dernek olsun siyasi parti olsun, Kürtlerin katılım kanalları bu şekilde bir bir engellenince de kendi seslerini duyurma ve haklarını arama mücadeleleri kaçınılmaz olarak başka mecralara kaymıştır. Kürt hareketi içerisinde belirli bir toplumsal

³⁵² <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/06/20080603-14.htm> (22.07.2014).

³⁵³ Metin Atmaca, Özal’dan Erdoğan’a Çözüm Süreci, Hakan Samur-Zelal Kızıllıkan Kısacık (Drl.), **Türkiye’nin Demokratikleşmesi Etnik Dini Kesimler Üzerinden Değişimin Analizi**, Çizgi Kitabevi, Konya 2014,s.29-30, ss.19-48.

karşılığı olan PKK'nin şiddet araçlarını kullanarak siyasete müdahale etmesi, merkezîyetçi yapının savunulmasına dayanak oluşturarak, sorunun demokrasi dışı yöntemlerle “çözülmesi” yönünde baskı oluşturmuştur. Bu baskının bir sonucu olarak, bir demokrasi ve yönetim sorunu olan Kürt Sorunu asıl mecrasından koparılarak bir güvenlik sorununa indirgenmiştir. Sorunun bu boyuta indirgenmesi siyaset kanallarının da tıkanmasına neden olmuştur. Bu tıkanma şiddetin şiddetle bastırılması sonucunu getirdiğinden merkezi bürokratik vesayet sisteminin de önünün açılmasını beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla vesayet sistemi aynı zamanda sorunun bir demokratikleşme sorunu olarak görülmesi ve kavranması önünde engel teşkil etmiştir.³⁵⁴

Kürt sorununun sürekli olarak ertelenen, kronik bir yapıya bürünmesi şiddet eksenli yaklaşımı beraberinde getirmiştir. Sosyalist Kürtlerin ve Türklerin bir arada çalıştığı Türkiye İşçi Partisi (TİP) sayılmazsa, Kürtler sadece son 20 yıldır parlamento çatısı altında siyaset yapmaktadır. Kürtlerin siyasal düzeydeki bu katılımı, Kürt sorununa ilişkin çözüm önerilerinin tartışılmasında ve kavramsallaştırılmasında itici bir faktör olmuştur. Bugün Türkiye’de hala azınlıkların ve etnik-kültürel toplulukların siyasal haklarını kısıtlayan çeşitli engeller bulunmaktadır. Bunlar: Belirli bir gruba ait azınlık partisi kuramamak ve %10 seçim barajı gibi uygulamalardır.³⁵⁵ Yakın bir zamana kadar azınlık dillerinde siyasal propaganda yapma yasağı bulunmasına karşın, bu yasağın kaldırılmış olması sevindirici bir gelişme olarak zikredilebilir.

Kürtlerin hukuki zeminde daha katılımcı ve aktif vatandaşlar olarak yer alabilmelerinin ve özellikle, ülkede bir “ayrılık sendromu” yaşanmadan kendi yerel çevreleri ile ilgili kararlarda söz sahibi olabilmelerinin yolunun yerel özerklikten geçtiği dile getirilmektedir. Avrupa Birliği yerel yönetimler özerklik şartında da belirtildiği üzere kimi yerel ve bölgesel hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesi gerekliliği ile (subsidiarity ilkesi gereğince) yerel

³⁵⁴ Büşra Ersanlı, Günay Göksu Özdoğan, “Kürtlerin Türkiye’de Yakın Dönem Siyasi Temsiliyet ve Katılım Mücadeleleri”, **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, Büşra Ersanlı ve Diğerleri (Drl.), İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.18.

³⁵⁵ Büşra Ersanlı, Günay Göksu Özdoğan, “Kürtlerin Türkiye’de Yakın Dönem Siyasi Temsiliyet ve Katılım Mücadeleleri”, **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, Büşra Ersanlı ve Diğerleri (Drl.), İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.25.

düzeyde katılımın ve temsiliyetin teşviki, yirmi bir ilin nüfusunun büyük kısmını Kürtlerin oluşturduğu bir bölge için hayati önemdedir. Merkez tarafından atanan/görevlendirilen yetkililerin yüz yüze ilişkilerde çeşitli sorunlar yaşadığı bilinmektedir. Bu sorunların en başında bölgeye ilişkin kültürel, etnik ve dilsel özelliklerin merkezi yetkililer tarafından yadsınması gelmektedir. Bu durum, hem bölgesel ve yerel talep ve beklentilerin karşılık bulamamasına neden olmakta, hem de çeşitli iletişim sorunlarına neden olmaktadır.

Diğer taraftan son yıllarda Kürt siyasal hareketinin politikaları doğrultusunda siyaset yapan yerel yönetimlerle birlikte, yüz yüze ilişkilere ek olarak, belli bazı yerel yönetim uygulamalarıyla yerel halkın katılımı daha da özendirilmekte ve gündelik yaşama ilişkin ayrımcılık azalmaktadır. Ayrımcılığın azalması ile beraber kimi dezavantajlı kesimlerin sistem içerisinde kendilerini ifade etme kanalları açılarak, yerel yönetimler düzeyindeki katılım ve temsiliyet oranı da artış göstermiştir. Bu temsiliyet oranının artış göstermesindeki başat faktör DTP ve sonrasında kurulan BDP gibi siyasal partilerle, merkezi siyasal iktidarın işbirliği temelinde oluşturduğu girişimlerle ivme kazanmıştır.

Kürt sorununun demokratik çözümüne yönelik siyaset üreten partilerin 1990'lardan günümüze değin yerel düzeydeki örgütlenmesi kimi taleplerin daha üst perdeden dile getirilmesini sağlamıştır. Bu örgütlenme bölge genelindeki yerel yönetim uygulamalarıyla farklı düzeylerde tecrübe kazanılmasını da beraberinde getirmiştir. Çeşitli sivil toplum örgütleri, insan hakları, ifade özgürlüğü ve kültürel çalışmalarla toplumsal alanda yaşanan sorunlara çok sesli bir bakış açısı kazandırmıştır. Çok seslilik aynı zamanda çoğulcu yaklaşımları da beraberinde getirdiğinden, yerel düzeydeki temsiliyetin demokrasiye yapacağı katkı da gün yüzüne çıkmıştır.³⁵⁶

DTP'nin 2007 yılının Kasım ayında yapmış olduğu kongrede demokratik özerkliğin yapı taşlarına ilişkin önemli unsurlar bulunmaktadır. Öncelikle bölge meclisi olarak oluşturulması düşünülen organ, merkezi hükümet ile belediye

³⁵⁶Büşra Ersanlı, Günay Göksu Özdoğan, "Kürtlerin Türkiye'de Yakın Dönem Siyasi Temsiliyet ve Katılım Mücadeleleri", **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, Büşra Ersanlı ve Diğerleri (Drl.), İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.39.

yönetimleri arasında karar alma organı olarak çalışacak ara kademe olarak düşünülmektedir. Merkezi hükümet, dış ilişkiler, savunma ve kamu harcamaları gibi makro hedefleri belirlerken, bölge meclisi daha mikro düzeydeki faaliyetleri yürütecektir. Kaynakların dağıtımı ve kullanılmasının da bölge meclisinin uhdesinde kalması düşünülmektedir. Bu idari yapıda, halihazırda merkezi hükümetin yetki genişliği ilkesi ile görev yapan temsilcileri (vali, kaymakam) bölge meclisine bağlı olarak görev yapması düşünülen idari birimlere dönüştürülecektir. Bölge meclisleri ademi merkezîyetçilik ilkesi işletilerek, sosyo-kültürel olarak birbirine yakın illerden oluşan coğrafi birimlerin bir araya gelerek oluşturacakları, bugün uygulanmakta olan il genel meclisine benzer bir yapıda olacaktır. Bu meclisler halkın direkt olarak kendi oyları ile belirleyecekleri temsilcilerden oluşacaktır. Bu bölgesel meclis; eğitim, sağlık, kültür, sosyal hizmetler, tarım, denizcilik, sanayi, imar, çevre, turizm, telekomünikasyon, sosyal güvenlik, gençlik ve spor gibi hizmet alanlarından sorumlu olacaktır. Merkezi hükümet tarafından ise dış işleri, maliye ve savunma hizmetleri yürütülecektir. Emniyet ve adalet hizmetleri merkezi hükümet ve bölge meclisi tarafından ortak yürütülecektir.³⁵⁷ Böylelikle katılıma her düzeyde uygulama alanı bırakılarak temsili demokrasinin kimi sakıncalarının da aşılması öngörülmektedir. Temsilde adalet ve yönetimde istikrar matığı ile oluşturulmuş mevcut seçim sistemi ve siyasal partiler kanunu katılımın önündeki en büyük engellerden birini oluşturmaktadır. Mevcut sistemde yönetimde istikrar boyutu kimi yönleri ile anlaşılabilir unsurlar içerse de, temsilde adalet olgusu gerçekleşmemektedir.

“Temsilde adalet ve yönetimde istikrar” mantığıyla kurgulanmış dünyadaki en yüksek seçim barajını barındıran Anayasanın, farklılıkların meclise taşınmasını engelleyen en büyük engellerden biri olduğunu belirtmiştik. Yeni bir anayasal inşa süreci ile birlikte, toplumun tüm kesimleri kendi farklılıkları ile birlikte yaşam öngörüsünü daha anlaşılır kılan somut adımları atmış olacaktır.³⁵⁸

“2002 seçimlerinde DEHAP % 6,2 oranında oy aldığı halde parlamentoya temsilci gönderemedi. Seçim barajı % 5 olsaydı, DEHAP’ın parlamentoya

³⁵⁷ Büşra Ersanlı, Günay Göksu Özdoğan, “Kürtlerin Türkiye’de Yakın Dönem Siyasi Temsiliyet ve Katılım Mücadeleleri”, **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, Büşra Ersanlı ve Diğerleri (Drl.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s.41.

³⁵⁸ Demokratik Toplum Kongresi, a.g.e, s.19.

göndereceği toplam milletvekili sayısı, kırk dördü Türkiye'nin güneydoğusundaki illerden olmak üzere elli bir olacaktı, yani meclisin % 10'unu oluşturacaktı. Temsiliyet sorunu bu anlamda oldukça ciddiye çünkü partinin güneydoğudan aldığı toplam oy sayısı, seçimin birinci partisi Ak Parti'nin bu bölgede aldığından fazlaydı. Kürtlerin merkezi konumundaki kentlerden olan Diyarbakır bunun en çarpıcı kanıtıydı: DEHAP'ın oyların %56,1'ini aldığı kentte en çok oyu alan ikinci parti, yalnızca %15,9 ile Ak Parti'ydi. Genel seçimlerde kentin parlamentoya on milletvekili gönderdiği düşünülürse; seçim barajı %5 olsaydı DEHAP yedi, Ak Parti iki ve CHP bir milletvekili çıkaracaktı. Ancak %10 barajından dolayı Ak Parti sekiz, %5.9 oy alan CHP ise iki milletvekili çıkardı.”³⁵⁹ DEHAP'ın parlamentoya temsilci gönderememesi daha önce bahsini ettiğimiz demokratik özerklik olgusunun tartışma zemininin daralmasına koşut gitmiştir. Sistem tarafından dışlandığını düşünen kesimler, demokratik siyaset zemininde yer bulamayınca sorunlara ilişkin çözüm önerileri de demokrasi dışı yöntemleri zorunlu olarak doğurmuştur. Bu kısır döngü katılımın her düzeyde yaygınlaşması ile aşılabilirdi. Dolayısıyla demokratik özerkliği, katılımın üst düzeyde uygulama alanı bulması olarak zikredebiliriz. Kendini ifade etme kanallarının açık olması, katılımın hangi düzeyde uygulandığı ile yakından ilgilidir. Bugün için özerklik konusunda referans alınan örnekler Türkiye'nin yarım yüzyıldan uzunca bir süredir üye olmak için uğraştığı AB'nin özerklik ve bölgeler şartında³⁶⁰ kapsamlı bir şekilde kodifiye edilmiştir.

Demokratik özerklik talebinin, merkeze ait kimi yetkileri yerele devretmesi açısından idari özerkliğe vurgu yapan yönleri olsa da, sadece idari özerkliğin bir halkın halk olmaktan kaynaklı haklarını kullanabilmesi açısından yetersiz olduğu vurgulanmaktadır.³⁶¹ Anlaşılan odur ki talep edilen modelin siyasi özerkliğe ilişkin boyutlarının da gözardı edilmemesi gerektiği belirtilmektedir.

Yukarda değindiğimiz siyasal özerklik kavramını açmak gerekirse; Anayasa da yer alması gerektiği belirtilen diğer önemli bir husus, Kürtlerin kimi haklarının

³⁵⁹Büşra Ersanlı, Günay Göksu Özdoğan, “Kürtlerin Türkiye’de Yakın Dönem Siyasi Temsiliyet ve Katılım Mücadeleleri”, **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, Büşra Ersanlı ve Diğerleri (Drl.), İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.30.

³⁶⁰ Yusuf Erbay-Ruşen Keleş, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt,22, sayı 1, 2013, ss.23-39.

³⁶¹ Demokratik Toplum Kongresi, a.g.e, s.64.

anayasal güvence altına alınması gerektiğidir. “Farklı bir kimliğe sahip olan Kürtlerin demokrasi gereği olarak kendi kendilerini yönetme hakkı vardır.” Bunu sağlamak için kendilerini temsil edecek yerel meclisleri oluşturmaları Kürtlerin en temel hakkı olarak görülmektedir. Bu yerel meclisler, ne genel meclise karşıt bir konuma, ne de ona alternatif bir misyona sahip olacaktır. Demokrasi alanında bugün daha ileri bir noktada olan ülkelerde yerel örgütlenme ve meclisler çok önemli işlevlere sahip kurumlardır. Bu anlamda İspanya başlığında ele aldığımız bölge meclisleri yerel örgütlenmeler olarak zikredilebilir. DTP modelinde oluşturulması düşünülen bölge meclisleri yerel iktidar unsurları olarak merkezi iktidarla işbirliği temelinde, kendi kaynaklarını kendilerinin yaratması esasına uygun olarak, yerel ölçekte vergi oranlarını belirleme ve toplama gibi uygulamaları da kendi uhdesine alacaktır. Bu ilişki biçiminde merkezi iktidarın vesayeti söz konusu olmamakla beraber, alınan idari işlem ve kararların yerel iktidar unsurlarına verilen yetkiler çerçevesinde anayasal sınırlar içinde gerçekleştirilip-gerçekleştirilmediği yargısal denetime tabi olacaktır.³⁶² Dolayısıyla, Demokratik Özerklik modelinde uygulanması düşünülen yöntem idari bir takviye olmaktan çok, siyasal nitelikleri ağır basan bir uygulamaya denk düşmektedir. Bölge meclislerinin Anayasa tarafından kendilerine verilmiş olan yetki alanları ile sınırlı kalmak üzere yasama faaliyeti sürdürmeleri, bu meclisleri İspanya örneğinde ele aldığımız özerk bölge yönetimlerine yaklaştırmaktadır. Bu da, Demokratik Özerklik olgusunu, Üniter sistemle, Federatif sistem arasında bir yerde konumlandırmamızı gerektirmektedir.

Konunun siyasal alandaki uygulanma boyutu, kimi tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Bunlardan en önemlisi, demokratik özerklik kapsamında uygulanması düşünülen bölge yönetim modeline ilişkindir. Şunu en başından vurgulamak gerekir ki bölge yönetim modelinde oluşturulan meclisler, kimi egemenlik yetkilerinin devredildiği organlar değildir. Bu yönetim kademelerinin kendilerini tanıtıcı bayraklarının olması veya yer altı ve yer üstü kaynaklarından çeşitli adlar altında pay almaları anayasal kayıtlarla sınırlı olacaktır. Bazı kesimlerin iddia ettiği gibi Türkiye bayrağının yanında yer alacak, bölge yönetimi bayrakları, bu yönetimlerin bağımsızlığına veya ayrı devlet şeklindeki tartışmalara temel

³⁶²Demokratik Toplum Partisi, Parti Programı ve Tüzüğü, 2005, [http:// www.tbmm.gov.tr/ develop /owa /e_yayin.eser](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser), 22.06.2013, s.46.

oluşturmamaktadır.³⁶³ Uygulamada zaten var olan çeşitli kurum ve kuruluşlara ait bayrak ve flamalar, bölgesel düzeyde tanıtıcı ve temsil edici araçlar olarak düşünülmektedir. Diğer taraftan yer altı ve yer üstü kaynaklarından pay alma ve sınırlı bir takım vergi salma uygulamaları, bu yönetimlerin mali açıdan özerkliğine vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla günümüzde yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından olan kimi yerel vergilerin (Emlak ve Çevre Temizlik vergisi, Harcamalara katılım payı gibi) çeşitliliğinin ve oranlarının belirlenmesi boyutu, bölge yönetimleri tarafından düzenlenmek istenmektedir.

Özerklik, merkezi iktidara ait kimi yetkilerin, yerel yönetimler eliyle yürütülmesi, merkezin katı bürokrasisinden arındırılan idari işlem ve kararların yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmesi esasına dayanır. Hal böyleyken, demokratik teamüllerin tezimizin başında ifade ettiğimiz niteliksel demokrasi argümanlarından yoksunluğu, özerkliği daha başından sınırlar. Bu da, sadece niceliksel olarak karar alıcıların değiştiğini gösterir. Normatif olarak, özerklik olgusunun demokrasi ile birlikte ele alınması, devlet merkezli bakış açısının antroposentrik düzlemde tartışılmasını gerekli kılar.³⁶⁴ Özerkliğin belirli bir bölge bazında tartışılması da konuyu daha en başından sınırlar. Bu yüzden Kürt Siyasal hareketinin demokratik özerklik vurgusu tam da bu nedenle Türkiye geneli için düşünülen bir modeldir.

Demokratik özerkliğin yetki alanının anayasa tarafından belirlenmesi gerekmektedir. İdari birim olarak teşkilatlanmasını yerel meclisler üzerinden gerçekleştireceği için, bu birimler önünde anayasal engel olmaması gerektiğine değinilmektedir. Demokratik özerkliğe göre düzenlenmiş yerel meclis, yürütme ve yasama ile birlikte yeni anayasanın öngördüğü kanunlar ve sınırlar dâhilinde Türkiye'nin siyasal ve toplumsal yapısının ayrılmaz bir parçası olacaktır. Özerk yerel yönetimin yetkileri Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi de dikkate alınarak ortak bir tartışma ve uzlaşma temelinde ele alınacaktır. Bu uzlaşmaya temel oluşturacak dinamikler olarak 1921 Anayasası, 10 Şubat 1922'de BMM'deki Kürtlere muhtariyet oylaması, Kuzey İrlanda, Bask, Katalonya sorunlarının çözümünde ortaya çıkan

³⁶³ http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2014/05/140511_kisanak.shtml

³⁶⁴ <http://t24.com.tr/yazarlar/aydin-engin/demokratik-ozerklik-sinavi,9420>

hukuksal mevzuat ve BM'nin ilgili sözleşmelerinin dikkate alınabileceği belirtilmektedir.³⁶⁵

3.1.3. Demokratik Özerklik Çerçevesindeki Tartışmalar

Demokratik özerklik çerçevesindeki talepleri formüle etmek ve Kürtler adına talep etmek kolay olsa da, konu ile ilgili tartışmalar yıllardır sürüp gitmektedir. Bu tartışmaların bazı hususlarını bu son bölümde ele almak mümkündür.

Daha önce de bahsedildiği üzere, demokratik özerkliğe ilişkin en önemli tartışma noktalarından biri içeriğine ilişkin kafa karışıklığının ve bilgi eksikliğinin fazla olmasıdır. Türkiye'nin son 10 yılda geçirdiği dönüşüm tartışılan konuların nicelik ve nitelik açısından da değişmesine neden olmuştur. Soğuk savaş döneminin bekle gör politikaları yerine, Türkiye bölgesindeki gelişmelere karşı daha aktif ve katılımcı bir düzeyde rol almaya başlamıştır.³⁶⁶Kürtlerin siyasi bir aktör olarak bölgesel düzeydeki mobilizasyonu ve kendi kitlesine vaad ettiği özgür yaşam pratiği, merkezi iktidarın da bölgeye yönelik politikalarına olumlu yönde yansımıştır. Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifinde gerçekleştirdiği demokratikleşme adımları Kürt Sorunu konusunda da yeni yaklaşımlar ve beklentilerin meydana gelmesine neden olmuştur. Bu beklentilerin tavan yaptığı nokta Kürtler açısından demokratik özerklik modeline tekabül etmektedir. Bürokratik vesayet sisteminden devralınan kimi tavır ve alışkanlıklar demokratik özerkliğin temel bileşenlerinin ortaya konulması ve paydaşlar nezdinde anlamlı bir farkındalığın oluşması yönünde farklı direnç noktaları oluşturmaktadır.

Demokratik özerklikle ilgili bir başka konu Türkiye toplumu tarafından hazmedilme sorunudur. Kürtlerin talep ettiği demokratik özerklik idari boyutun ötesinde pek çok siyasi hakkı da içeriyor. Türkiye'deki mevcut durumun, İspanya'nın bölgeselleşme sürecinden farklı olarak "herkese kahve" sunmadığı ortada. Daha öncede zikredildiği gibi özerkliğin eninde sonunda ayrılma ile sonuçlanacağı kurgusu bu güvensizliği besleyen en önemli faktörlerin başında gelmektedir.

³⁶⁵ Demokratik Toplum Kongresi, a.g.e., s.69.

³⁶⁶Hüseyin Yayman, Demokratikleşmenin Yönetsel Açıdan Analizi,(Ed.) Murat, Yılmaz, Hamit Emrah, Beriş, **Türkiye'nin Demokratik Dönüşümü 2002-2012**, Ankara 2012, s.68-69, ss.65-97.

Özerkliğin demokrasi sıfatı ile birlikte kullanılması, sadece özerkliğin yeni sorun alanlarına yol açabileceği endişesini de beraberinde getirmektedir. Bu anlamda toplumsal katılımın yeter düzeyde oluşmadığı bölgesel yapılanmalar yeni sorun alanlarına yol açabilmektedir. Burada karşılaşılabilecek en önemli sorun özerk bölgeler düzeyinde oluşabilecek oligarşik yapılanmalardır. PKK-BDP çizgisinin iktidar olanaklarını kullanarak kendi siyasi ve ideolojik fikirlerini paylaşmayan kesimlere karşı ayrımcı politikalar uygulayabileceği ihtimali yukarıda bahsini ettiğimiz güvensizliğin farklı bir boyutunu oluşturmaktadır.³⁶⁷ Hemen dile getirilecek bir itiraz ihtimaller üzerinden bir hareketin/modelin yargılanamayacağıdır. Oysa ki ikinci dünya savaşı öncesi Avrupadaki kimi aşırı sağ partilerin demokrasiye yaptığı vurgu geniş toplumsal kesimler tarafından kabul görmesine rağmen büyük yıkımlara neden olabilmıştır. Bu öngöründe bulunmamızı gerektirmeyecek iyimserlikte olmamızın en önemli nedeni özerkliğin herkes tarafından kabul görebileceği demokratik bir perspektifle ortaya konulmuş olmasındandır. Demokrasi, özerk yönetim birimlerinin şeffaf, katılımcı, hesap verebilir ve denetlenebilir olmasını öngerektirmektedir.

Daha öncede belirtildiği üzere son on yılda, Türkiye'nin gerek kendi içsel problemlerini çözme yönündeki iradesi gereksede bölgesel politikalara ilişkin vizyoner tavrını ortaya koyması ile birlikte içerisinde Kürtlerin de bulunduğu geniş Ortadoğu coğrafyasındaki sorun alanları farklı bir noktaya taşınmıştır. Bu nokta, savaşın ve sürekli ertelenen kronik sorunların maliyetinin, barışın ve ortak bir toplum oluşturmanın maliyetlerini aşmasından ileri gelmektedir. Bu durum demokratik özerklik modelinin uluslararası alandaki denge unsurları ile birlikte değerlendirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bilindiği üzere uzun yıllar boyunca PKK'nin kimi ülkeler tarafından silahlandırılarak lojistik destek sağlandığı ve desteklendiği yönünde mülhazalar söz konusuydu. Her ne olursa olsun bu tip bakış açılarının en önemli sorunu, PKK'nin ortaya çıkış nedenlerinin tarihi, sosyolojik ve siyasal yönleri ile açıklayamamasından ileri gelmektedir. Türkiye'nin demoratikleşme yönünde sarfettiği çabanın hemen hiçbir maliyetinin olmadığını aksine, birlikte ve ortak yaşamın demokratik özerklik benzeri yaklaşımlarla birlikte

³⁶⁷Etyen Mahçupyan, Demokratik Özerklik, **Zaman Gazetesi**, http://www.zaman.com.tr/etyen-mahcupyan/demokratik-ozerklik_1167460.html (22.06.2014)

sıçrama yapmayacağı noktasında kuşku duymak için çok az neden bulunmaktadır. Doğrusunu söylemek gerekirse, son yıllarda Türkiye'nin Kuzey Irak Bölgesel Kürt Yönetimi ile yaşadığı sıkı ilişkiler ve Ortadoğu'da yaşanan halk hareketleri, Türkiye'nin, Kürt sorununun demokratik yollardan çözümüne ilişkin kalıcı ve köklü çözümler getirmesi noktasında da ciddi adımlar atmasını zorunlu kılmaktadır. Bu formülasyonu, “camdan evde oturanların, başkasının evine taş atmakta yaşayacağı tereddüt” olarak ifade edebiliriz. Bu bakımdan kendi sorunlarını çözmekte zorlanan veya çözemeyen bir ülkenin bölgesel politikalara yön verebilmesini beklemek mümkün görünmemektedir.

Miroğlu'na göre demokratik özerklik projesi, salt Kürt sorununun çözümü için değil, bütün Türkiye'nin idari yapısında ve siyasi sisteminde köklü ve yenilikçi değişimleri öngördüğü için, aslında bir Türkiye projesi olarak da görülebilir. Buna göre demokratik özerklik, idari ve sosyal yapıda köklü bir reform, halkın karar alma süreçlerine katılımı, salt etnik ve toprak temelli özerklik anlayışı yerine kültürel farklılıkların özgürce ifade edildiği bölgesel ve yerel bir yapılanmayı savunur. Bayrak ve resmi dil tüm Türkiye ulusu için geçerli olmakla beraber her bölge ve özerk birimin kendi renkleri ve sembolleriyle demokratik özyönetimini oluşturması öngörülmektedir. “Az devlet, çok toplum, Türk ulusu yerine Türkiye ulusu kavramı, buradan da Türkiyelilik üst kimliği”, sorunun çözümü için yapılan öneriler arasında yer almaktadır. Dolayısıyla 2009 yılında kapatılan DTP'nin öngördüğü özerklik modelinin federalizmi ya da etnisiteye dayalı özerkliği ifade etmediği; merkezi yönetim ile iller arasında kademelendirilmiş katılımcı demokrasiyi esas alan idari bir takviye olduğu belirtilmektedir.³⁶⁸

Türkiye'deki ana akım muhalefetin konuya yaklaşımı, özerkliği daha çok idari bir takviye olarak dile getirme yönündedir. Kemal Kılıçdaroğlu'nun 2011 yılında Hakkari'de yaptığı bir mitingte dile getirdiği, yerel yönetimlere özerklik açılımı kimi yönleri ile oy devişmeye yönelik bir hamle olarak nitelendirilirken, kimi yönleri ile de yerel özerkliğe olan yaklaşımı asgari düzeyde dile getirmektedir. Bu yönüyle özerk yerel yönetimlerin hayata geçebilmesi için, Türkiye tarafından Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına konan çekincelerin kaldırılması istenmekte

³⁶⁸ Miroğlu, a.g.e., s.259.

ve yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilerek kendilerine ait gelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiği belirtilmektedir. Diğer taraftan siyasi partiler kanunundaki %10 barajının kaldırılması ve fakat anadilde eğitim konusunun bir zorunluluk olmadığı dile getirilmektedir.³⁶⁹ Dolayısıyla ana muhalefet partisinin özerklik konundaki yaklaşımının yerel yönetimlerin idari ve mali alanlarda güçlendirilmesi olduğunu söyleyebiliriz.

Demokratik özerklik modelinin tüm ayrıntıları ile şekillendirildiği ve paydaşlar tarafından tartışmaya açıldığını söylemek zor. Şimdiye kadar dile getirdiğimiz araç ve yöntemlerin hemen hepsi kimi talep, beklenti ve deklarasyonlardan ibaretti. Modelin somut bir şekilde tartışılarak belirli bir konsensüsle ortaya konulabilmesi için merkezi iktidarın demokratik özerklik konusundaki sınırlarını ve çekincelerini ortaya koyması gerekmektedir. Bu bakımdan demokratik özerkliğin sınırlarının ne olduğu, oluşturulması düşünülen modelin tam olarak neye tekabül ettiği konusunda kafa karışıklığının olduğunu daha önce belirtmiştik. Nitekim merkezi hükümet tarafından dile getirilen yaklaşımlara bakıldığında, Kürt sorununa ilişkin çözüm sürecinin belirli bir takvim çerçevesinde işlediği ve bu takvimdeki son virajın ademi merkezîyetçi politikaların yasalaşma süreci olduğu gözlemlenmektedir. Bu yönde ifadelerin yer aldığı açıklamalarda “demokratik özerklik” olgusunun zikredilmediğini de vurgulamak gerekir.

³⁶⁹<http://www.milliyet.com.tr/-toplumsal-mutabakat-ve-milli-butunlesme-projesi-/siyaset/siyasetyazardetay/26.05.2011/1394758/default.htm>

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Etkili bir kamu yönetimi, merkezi ve yerel yönetimlerin sıkı işbirliği temeline dayalı, katılım, yerel unsurların talep ve beklentilerine uygun bir sistem ve bu sisteme uygun toplumsal kültür ve algının oluşturulmasına bağlıdır. Dünyadaki birçok devlet özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren böyle bir sistemi ve toplumsal altyapıyı oluşturabilmek için kendi dinamiklerini hesaba katarak yeni yönetim modellerini benimsemişlerdir. Kilit unsurunu “daha fazla demokrasi” şeklinde özetleyebileceğimiz bu yeni yönetim modelleri İspanya ve Fransa örneklerinde ortaya koymaya çalıştığımız gibi sadece kamu yönetiminde verimlilik sağlamak adına değil; aynı zamanda ülke içinde kronikleşen siyasi ağırlıklı başka bir takım bölgesel sorunları üniter yapıya zarar vermeden aşmak adına da hayata geçirilmiştir.

Bu tezde ortaya koymaya çalıştığımız gibi, Türkiye özelinde de sadece hantallaşmış ve eskimiş bir merkeziyetçi kamu yönetimi modelini daha verimli hale getirmek için değil, en somut örneğini Kürt sorununun oluşturduğu ve ülkeyi, Cumhuriyetin ilanından itibaren yiyip bitiren başka demokrasi sorunlarını aşabilmek için yeni bir yönetim yapılanmasına ihtiyaç vardır. Bu yapılanma da; ülkeyi parçalamaktan ve hatta federasyon gibi üniter yapıdan taviz anlamına gelecek diğer yollardan korumak adına demokratik özerklik olabilir.

Belirtmek gerekir ki yanlış bir model-yöntem ile doğru ve istenen sonuçlara ulaşılamaz. İspanya örneğinde gördüğümüz üzere nasyonal katolisizm olarak adlandırılan Franko rejimi, Franko'nun ölümü ile birlikte, yerini birarada yaşama

felsefesi temelinde, yeni bir Anayasa ve farklı milliyetlerin kendi özgüllüklerini yaşama pratiğine bırakmıştır. Bu Anayasa 1978 tarihinde hazırlanmıştı. Diğer taraftan iki yıllık bir farkla Türkiye 1980 tarihinde yeni Frankolarını yaratma sevdasında idi. Türkiye de kendi sorunlarını aşabilmek için özerklik dahil en doğru yöntemi demokratik yöntemlerle tartışmalı ve uzlaşmaya varmalıdır. Özerklik söz konusu olduğunda meselenin uygulanabilirliği veya içeriği açısından değerlendirilmeden, korku ve önyargılar nedeniyle reddedilmesi ve özerkliğin liberal ülkelerdeki bazı federasyon rejimleriyle karıştırılması, Türkiye'nin demokratikleşmesinin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır.

Son yıllarda Kürt siyasi hareketinin önde gelen temsilcileri tarafından açıklıkla dile getirilen özerk bölge yönetimi modeli, dünyadaki eğilimlere paralel olarak daha fazla demokrasi kavramı üzerine bina edilmektedir. Tezimizin giriş bölümünde demokrasi vurgusunun yapılmasının önemi, ele aldığımız konular paralelinde gün yüzüne çıkmaktadır. Eşitlik, özgürlük, katılım, bireysel ve doğal haklar bugün için artık uluslararası toplumun üzerinde ittifak sağladığı kavramlardır.

En uygun model aranırken hatırdaki tutulması gereken bir nokta Kürtlerin de artık federasyona dayalı bir modele karşı isteksiz olduğudur. Musa Anter'in deyiimi ile; Kürtler Bursa'nın şeftalisinden mahrum kalmak istemiyordu. Türkiye ile entegrasyona dayalı makul bir bölgesel özerklik Kürtler açısından tatmin edici görünmektedir.

Yirminci yüzyılın geç dönemleri, yerli halklar, ulusal azınlıklar, etnokültürel uluslar, feministler, eşcinsel erkek ve kadınlar gibi kimi farklı grupların başını çektiği bir grup düşünsel ve politik akımın ortaya çıkmasına tanık olmuştur. Bu gruplar toplumun geniş kesimindeki baskın kültürden farklı olan, onaylanmayan ve çeşitli ölçülerde bastırılmaya çalışılan gelenekleri, yaşam biçimlerini, hayat görüşlerini ve tarzlarını temsil etmektedir. Ortak bir felsefi ve politik gündeme sahip olamayacak kadar farklı olmalarına rağmen, toplumun büyük kısmının yaşamın söz konusu alanlarını anlamak ve yapılandırmak için yalnızca bir tek doğru, gerçek, ve normal yol olduğu yolundaki inancına dayalı, homojenleştirilen ya da asimile eden baskısına karşı birlikte direnmektedirler. Bu direncin konumuz açısından önemi yerel özerklik perspektifinde gelişmiş olması ve konuya bir yönetim sorunu olarak bakmamıza

olanak sağlamış olmasındadır. Dolayısıyla ülkenin merkeziyetçi sisteminin değiştirilmesi bir yönetim sorunu olduğu kadar, kimlik, dil, etnisite ve asimilasyon sorunu olarak da gün yüzüne çıkmaktadır.

Türkiye'nin merkeziyetçi bir sistemle yönetilmesinde Osmanlı devletinin son dönemlerinde (1908-1919) İttihat ve Terakki fırkasının ülkeyi ideolojik olarak Türkçü ve idari sistem olarak da tamamen merkeziyetçi bir anlayışla yönetmesinin ve bu yönetim modelinin Türkiye Cumhuriyeti tarafından bir miras olarak devralınmasının büyük etkisi olmuştur.

Bağımsız karar alabilme ve tanınma talepleri, toplumun ve/veya merkezi iktidarın kendilerini kabul etmesini, saygı duymasını ve farklılıklarının toplum tarafından onaylanmasını gerektirmektedir. Özerklik talebinde bulunan grupların büyük bir kısmı, geniş toplumun kendilerine diğerlerine davrandığı gibi davranıp ayrımcılık yapmamasını ya da bir başka şekilde zarar vermemesini talep etmektedir. Farklılıkların kabul edilmesi sadece toplumun yasal düzenlemelerinde değişiklik öngörürken, bunlara saygı duyulması toplumun tavır ve düşünce biçimlerinde değişiklikler gerektirir. Değişmez kırmızı çizgiler ve ahlaki monizm olarak ifade edebileceğimiz unsurlar niteliksel demokratik yaşam perspektifi ile çelişen tabela demokrasisi yaklaşımlarına yer açmaktadır. Türkiye'nin artık bu kırmızı çizgileri aşarak, kendi ülkesel bütünlüğünü koruyabilmek ve toplumsal refahını daha demokratik ve gelişkin düzeylere çıkarabilmek için yerel özerklik yönteminin üzerinde daha büyük bir istekle durması gerekir.

Osmanlı devletinin modernleşme sürecinde köklü ve hızlı olarak gerçekleştirilmek istenen batılılaşma süreci yukardan aşağıya doğru jakoben politikalarla yürütülmeye çalışılmaktaydı. Aynı düzen ve düşünce Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak merkezi ulus devlet olmanın verdiği gayret ve teşvikle 20.yüzyıl boyunca yaşama geçirilmiştir. Bu durum doğal olarak yerel politik mülahazaların merkeze karşı talep ve beklentilerinde karşılık bulamama sonucunu doğurmuştur. Kurumsallaşmış bir merkeziyetçi yönetim herşeyden önce etkin, verimli ve dengeli bir yerel yönetim örgütlenmesini oluşturarak hem üzerindeki yükü hafifletecek hem de sürdürülebilir kalkınmanın ve demokratik-katılımcı siyasetin önünü açacaktır. Bunun olabilmesi için yerel yönetimler konusunda özerklik

yaklaşımını öne çıkaran siyasal grupların da ideolojik bagajlarını ve söylemlerini bir kenara bırakarak yerinde ve yerinden yönetimin temel amaç ve hedeflerine odaklanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Abdurrahman “Büyükşehir belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı –I”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 2, Sayı: 3, Nisan 1997, ss.4-13.
- AKAL, Cemal Bali, **Varolma Direnci ve Özerklik Bir Hak Kuramı İçin Spinoza’yla**, Dost Yayınları, Ankara 2010.
- AKDAĞ, Mustafa, **Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Barış Yayınevi, 2. Cilt, Ankara 1999.
- AKYILDIZ, Ali, “**Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilâtlarının Yeniden Yapılanma Süreci**”, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul 2004.
- AKYILDIZ, Ali, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, Eren Yayınları, İstanbul 1993.
- ARGUVANLI, Ali, Fransız İdari ve Siyasi Tarihinde İçişleri Bakanlığı, “Etude des Problemes Municipoure” den çev. **Türk İdare Dergisi**, Yıl:1970, Sayı:162.
- ARIKBOĞA, Ülkü, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yaylacık Matbaası, İstanbul 2004.
- ATEŞ, Toktamış, **Demokrasi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1991.
- ATMACA, Metin, Özal’dan Erdoğan’a Çözüm Süreci, Hakan Samur-Zelal Kızıllan Kısacık (Drl.), **Türkiye’nin Demokratikleşmesi Etnik Dini Kesimler Üzerinden Değişimin Analizi**, Çizgi Kitabevi, Konya 2014, ss.19-48
- Avrupa Birliği, Konsey Kararları,1999, <http://www.avrupakonseyi.org.tr/>, (08.8.2013)

- AYTAÇ, Fethi, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara 1994.
- BARBER, Benjamin, **Güçlü Demokrasi Yeni bir çağ için katılımcı siyaset**, (çev.) Mehmet BEŞİKÇİ, Ayrıntı yay., İstanbul 1995.
- BAYINDIR, M. Savaş, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara 2007.
- BAYKARA, Tuncer, **Osmanlı Taşra Teşkilatı XVIII. Yüzyılda Görev ve Görevliler (Anadolu)**, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 1990.
- BERKES, Niyazi, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, (Haz.) Ahmet KUYAŞ, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2005.
- BİNGÖL, YILMAZ, “Yirmibirinci Yüzyılda Demokrasi: Temel Kavramlar, Temel yaklaşımlar”, **Yirmibirinci Yüzyılda Demokrasi Tartışmaları**, (Ed.) Yılmaz Bingöl, Umut Tepe Yay., Kocaeli 2011.
- BLAIR, Philip, “Trends In Local Autonomy and Democracy: Reflections From A European Perspective”, Richard Batley ve Gerry Stoker (Ed.), **Local Government In Europe: Trends and Developments** içinde 41-58, Hong Kong: Macmillan 1991.
- BURNS, Eduvard Mcnall, **Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950**, (Çev.),A.ŞENEL, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1984.
- CANATAN, Bilal, Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması, (Ed.) Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yay., İstanbul 2006.
- CEM, İsmail, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Can Yayınları, İstanbul 1999.
- COŞKUN, İsmail, **Modern Devletin Doğuşu**, Der Yayınları, İstanbul 1997.
- CROOK, Richard, C., **Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations**, Public Administration and Development, 2003.
- ÇADIRCI, Musa, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)”, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der.) Tülay Coşkun, İmge Kitabevi, Ankara 2007,ss.259-285.
- ÇADIRCI, Musa, “Tanzimat’ın İlanı Sırasında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der.) Tülay Coşkun, İmge Kitabevi, Ankara 2007, ss. 97-132.

- ÇADIRCI, Musa, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der.) Tülay Coşkuner, İmge Kitabevi, Ankara 2007, ss.13-27.
- ÇAĞLAYAN, Mutallip, Kürt Sorununun Barışçı Çözümü, (DrI.), Hakan Samur-Zelal Kızılkıran Kısacık **Türkiye’nin Demokratikleşmesi Etnik Dini Kesimler Üzerinden Değişimin Analizi**, Çizgi Kitabevi, Konya 2014, ss.113-148
- ÇAKAN, Işıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: ‘Merkezileşme’, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 4 Aralık 2006, ss.45-73.
- ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul 1990.
- DAHL, Robert A., **Demokrasi ve Eleştirileri**, (Çev.) Levent KÖKER, Yetkin Yayınları, Ankara 1993.
- DEMİR, Nesrin, Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 10/2, 2010, ss.697-611.
- Demokratik Toplum Kongresi, **Kürt Sorununun Çözümü İçin Demokratik Özerklik**, Aram Yayınları, Diyarbakır 2012.
- Demokratik Toplum Partisi, Parti Programı ve Tüzüğü, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser, (22.06.2013).
- DERDİMAN, Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul 2005.
- DİNLER, Zeynel, “**Bölgesel İktisat**”, Ekin Yayınevi, Bursa 2005.
- ELAZAR, Daniel, **Exploring Federalism**, Tuscaloosa, AL: University of Alabama, Alabama 1987.
- ELİÇİN, Arıkan, Yeşeren, Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları, (Ed.) Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel, İstanbul 2006
- ENGİN, Aydın, Demokratik Özerklik Sınavı, <http://t24.com.tr/yazarlar/aydin-engin/demokratik-ozerklik-sinavi,9420> (03.09.2014)
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal kitabevi, Ankara 2012.
- ERDOĞAN, Mustafa, Liberalizm ve Türkiye’deki serüveni, **Türkiye’de siyasal düşünce, liberalizm** 7. Cilt. İstanbul 2005
- ERDOĞAN, Mustafa, **Liberalizm Demokrasi ve Türkiye Modeli**, Plato yay, İstanbul 2009.

- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003.
- ERGİL, Doğu, **Kürtleri Anlamak Güvenlik Politikalarından Kimlik Siyasetine**, Timaş Yay., İstanbul 2010.
- ERGUN, T., Ö., Bozkurt, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayın No:283, Ankara 1998 .
- ERK, Jan, “**Swiss Federalism and Congruence**”, **Nationalism and Ethnic Politics**, Cilt. 9, No. 2, Yaz 2003, ss. 50-74.
- ERSANLI, Büşra, Halil Bayhan, ”Demokratik Özerklik: Statü Talebi ve Demokratikleşme Arzusu” (Drl.), Büşra Ersanlı, Günay Göksu Özdoğan **Türkiye Siyasetinde Kürtler Direniş, Hak Arayışı, Katılım**, İletişim Yayınları, İstanbul 2012.
- ESEN, Selin, “İspanya”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Edi.) Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No:1, Ankara 2004, ss.333-365.
- Fransa Paramentosu, Parlamento kararları, [www.assembleenationale.fr/english/8ab.asp/constitutionof4October1958_\(04/04/2011\)](http://www.assembleenationale.fr/english/8ab.asp/constitutionof4October1958_(04/04/2011))
- GÖKBUNAR, Ramazan, “Etkin Devletin Temel Unsurları”, **Türk İdare Dergisi**, 17 Şubat 2005.
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, **İl İdaresi**, Güney Matbaacılık, Ankara 1952.
- GÖYÜNÇ, Nejat, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilâtı (Tanzimat’a Kadar)”, **Yeni Türkiye**, Sayı:31 (Ocak-Şubat-Özel Sayı), 2000, ss.77-88.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi , Ankara1998.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, TODAİE, Ankara 1967.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankar 2002.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Tekin AKILLIOĞLU, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara 2006
- GÜLER, Birgül Ayman, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik**, (Cenk Reyhan’ın eserine sunuş yazısı), İmge Kitabevi, Ankara 2007.

- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj yayınevi, Ankara 2003.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku (Ek: İl Özel İdareleri ve Belediyeler)**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2005.
- GÜRİZ, Adnan, **Sosyal Demokrasi İdeolojisi**, Phoenix yay, Ankara 2011
- HALAÇOĞLU, Yusuf, “Klâsik Dönemde Osmanlı Devlet Teşkilatı”, **Türkler**, (Ed.) Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Yeni Türkiye Yayınları, 9. Cilt, Ankara 2002, ss.795-838.
- HEPER, Metin, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Doğubatı Yayınları, Ankara 2006.
- HUNTINGTON, Samuel P., **Üçüncü Dalga-Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev. Ergun Özbudun, Türk Demokrasi Vakfı Yay, Ankara 1993.
- IMBER, Colin, **Osmanlı İmparatorluğu 1300-1650**, (Çev.) Şiar YALÇIN, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2006.
- İNALCIK, Halil, **Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ**, (Çev.) Ruşen SEZER, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2004.
- KALABALIK, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yay., Ankara 2005.
- KARAL, Enver Ziya, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu, 1. Cilt. Ankara 2001
- KARLLSONN, Ingmar, **Bölgeler Avrupası**, çev. Turhan Kahyaoğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007.
- KATZ, Ellis, Demokrasi Konuları Eyalet ve Yerel Yönetim, “Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Değişikliklere Tepkileri:Demokrasi Laboratuarında Güncel Deneyler”, **A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi**, Ekim 2003, Cilt 8, Sayı 2 s.6-13.
- KELEŞ, Ruşen, “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı**, Ankara 1995.
- KELEŞ, Ruşen, Fehmi YAVUZ, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara 1989.
- KELEŞ, Ruşen, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim** ,Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara 1994.
- KELEŞ, Ruşen, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara 1994.
- KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara 2000.

- KESKİN, Nuray E. “Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 2, Sayı:5, 2007, ss.119-174.
- KILIÇ, Orhan, “Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilâtı: Beylerbeyilikler/Eyaletler, Kaptanlıklar, Voyvodalıklar, Melikler”, **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Yeni Türkiye Yayınları, 9. Cilt, Ankara, 2002, ss.887-897.
- KILIÇ, Orhan, “XVIII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti’nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 31, 2000, (Ocak-Şubat Özel Sayı), ss.442-459.
- KILIÇ, Selda, “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, **Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 37, 2005, ss.99-111.
- KOÇDEMİR, Kadir, **Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifi** <http://www.icisleri.gov.tr> (04/10/2012).
- KUNT, Metin, **Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978.
- KYMLICKA, Will, **Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights** Oxford, Clarendon Press, New York 1995.
- LIPSON, Leslie, **Demokratik Uygarlık**, (Çev.) H. GÜLALP, T. ALKİM, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara 1984.
- LOCK, John, “Uygar Yönetim Üzerine ikinci İnceleme’den Seçme Parçalar”, **Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi Seçilmiş Yazılar Yeni Çağ**, (DrI.), Mete Tunçay, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011.
- MAHÇUPYAN, Etyen, Demokratik Özerklik, **Zaman Gazetesi**, http://www.zaman.com.tr/etyen-mahcupyan/demokratikozerklik_1167460.html (22.06.2014)
- MAIZ, Ramon, “Democracy, Federalism and Nationalism in Multinational States”, **Nationalism and Ethnic Politics**, Cilt. 5, No. 3-4, 1999, ss. 35-60.
- MİROĞLU, Orhan, **Silahları Gömmek**, Everest Yayınları, İstanbul 2012.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2001.
- NALBANT, Atilla, **Üniter Devlet - Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997.
- NİTAŞ, Koraltay, “Fransa Yönetim Sistemi” [www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_KamuYon/fransa.pdf.s.210\(04/04/2012\)](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_KamuYon/fransa.pdf.s.210(04/04/2012)).

- OĞUZ, Süleyman, **Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)**, Cem Ofset, İstanbul 1987.
- OKANDAN, Recai G., **Umumî Âme Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1966.
- OKÇU, Murat, “Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I**, (Ed.) Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Yay., İstanbul 2005, ss.257-298.
- OKTAY, Cemil, “Çağdaşlık Sikkisinin Yazı Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, 1995, ss.76-79.
- OKTAY, Cemil, “Fransız Halkının Unsuru Korsika Halkı ifadesinin Anayasal Olanaksızlığı Konusunda Bir Not”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:10 Ocak 1995.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 2, 2. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- ONUŞ, Sinan, Bölge Yönetim Modeli Olursa Sembolleri de Olur, **BBC Türkçe**, [http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2014/05/140511_kisanak.shtml\(06.06.2014\)](http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2014/05/140511_kisanak.shtml(06.06.2014))
- ORTAYLI, İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2000.
- ORTAYLI, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1979.
- ÖNER, Şerif, “Uluslararası Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım”, **Yerel Gündem**, Yıl 2, Sayı 7, Temmuz 2000, s.8-17.
- ÖZAY, İlhan, **Günışığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1994.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2004.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 1993.
- ÖZDEMİR, Hüseyin, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul 2001 .
- ÖZKAYA, Yücel, “XVIII. Yüzyılda Taşra Yönetimine Genel Bir Bakış”, **Türkler**, (Ed.) Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca, Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, Ankara, 2002, ss.699-709.
- PARLAK, Bekir, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”, Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak. **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel, İstanbul 2006, ss.203-266.

- Resmi Gazete**, Parti Kapatma Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/06/20080603-14.htm> (22.07.2014)
- REYHAN, Cenk, “Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 83, 1999-2000, ss.207-223.
- REYHAN, Cenk, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare, Merkeziyetçilik – Adem-i Merkeziyetçilik**, İmge Yayınevi, Ankara 2007.
- Sabah Gazetesi**, DTP Kapatıldı, [http://www.sabah.com.tr / Siyaset/ 2009/ 12 /11/ dtp_kapatildi](http://www.sabah.com.tr/Siyaset/2009/12/11/dtp_kapatildi),(30.06.2014)
- SAMUR, Hakan, Zela Kızıllıkan, KISACIK, **Türkiyenin Demokratikleşmesi Etnik-Dini Kesimler Üzerinden Değişimin Analizi**, Çizgi Yay, Konya 2014.
- SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev.),Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- SAYBAŞILI, Kemali, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Doruk Yayıncılık, Ankara 1999.
- SELÇUK, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.
- SELÇUK, Sami, **Demokrasiye Doğru**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.
- SENCER, Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, “1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 5 (Eylül), 1996, ss. 92-95.
- SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, “Yenileşme Dönemi Osmanlı Devlet Teşkilâtı”, **Türkler**, (Ed.) Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca, Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, Ankara 2002, ss.561-576.
- SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.
- ŞAYLAN, Gencay, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezilik”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, (Ed.) Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara 1976, ss.25-90.
- ŞENGÜL, Ramazan, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri” **Türk İdari Dergisi**, Yıl:33 Sayı:105, 2003, ss.61-68.
- ŞENGÜL, Ramazan, “Fransa’da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru”, (Ed.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara 2007, ss.563-581.

- ŞEYHANLIOĞLU, Hüseyin, The Historical Development Process of The Local Administration In Turkey In The European Union Full Membership Process, **Alternatif Politika**, Cilt 6, Sayı I, Mart 2014, ss.94-115.
- ŞEYHANLIOĞLU, Hüseyin, Modernleşme sürecinde Osmanlı İmparatorluğunun Siyasal Sistemi ve Gelişen Siyasi Düşünce Akımları, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 42.sayı Ekim 2014, s.289-300.
- TANILİ, Server, **Devlet ve Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1996.
- TEKELİ, İlhan, Selim İLKİN, **Avrupa Birliği, Türkiye, Yerellik**, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 2003.
- TEKELİ, İlhan, **Bölge Planlaması Üzerine**, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, İstanbul 1971.
- TEKELİ, İlhan, İlber ORTAYLI, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, TİD, Ankara 1978.
- TİMUR, Taner, **Osmanlı Toplumsal Düzeni**, İmge Kitabevi, Ankara 2001.
- TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, İzmir 2010.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İŞBİR ve Burhan AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara 1999.
- TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2006.
- TORTOP, Nuri, “Özerk, Üreten ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, ss.22-28.
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C11,S1, Ocak, 2002, ss.7-21.
- TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara 1999.
- TÖNÜK, Vecihi, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, Kanaat Basım ve Ciltevi, Ankara 1945.
- TURAL, Erkan, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtname’si”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 13, Sayı: 1 (Ocak), 2005, ss.71-91.
- TURAN, Mehmet, **Anayasa ve Siyaset**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1995.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin AKDEMİR , **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2007.

- UYGUN, Oktay, **Federal Devlet Temel İlkeler Başlıca Kurumları ve Türkiyede Uygulanabilirliği**, 12 levha yay., İstanbul 2007.
- UYGUN, Oktay, **Federal Devlet. Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama**, İtalik Yayınları, Ankara 2002 .
- UYGUN, Oktay, **Federalizm**, BDS Yayınları, İstanbul 1996.
- YAŞAYAN, Sabri, “**Belediyelerimiz**”, Türkiye Belediyecilik Derneği, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1987.
- YAYLA, Atilla, **Liberalizm**, Plato Yayıncılık, İstanbul 2003.
- YAYLA, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, İÜSBF, İstanbul 1982.
- YEĞEN, Mesut, **Devlet Söyleminde Kürt Sorunu**, İletişim yayınları, İstanbul 2013
- YEĞEN, Mesut, Demokratik Özerklik Üzerine, [http://www.hyd.org.tr/ staticfiles/ files/demokratik_ozerklik_-_agustos_2011.pdf](http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/demokratik_ozerklik_-_agustos_2011.pdf) (20.06.2013)
- YILDIRIM, Turan, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organların Organ Sifatını Kaybetmeleri**, Alkım Yayınevi, İstanbul 1999.
- YILDIRIM, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul 2005.
- YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- YILMAZ, AYTEKİN, “Hukuk Devleti ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 5, Eylül-Ekim, 1999.
- YÜKSEL Fatih, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar** içinde 13. Bölüm, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005, ss.275-296