

Fransa'da Yerel Yönetimlerce Kullanılan Anayasal Bir Araç: Deney

A Constitutional Tool Used by Local Governments in France: Experiment

Rukiye Mehtap ÖZLÜ* 

Öz

Fen bilimlerinin daha çok kullandığı deney tekniği, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hukukçuların ve sosyal bilimcilerin de uğraş alanına girmeye başlamıştır. Bu alanlarda deney; bir kural, bir yetki ya da mekanizmayı test ya da tecrübe etmek olarak tanımlanabilir. Kural, yetki ya da mekanizma belli bir alanda test edilerek izlenmesinin ardından elde edilen sonuçlara göre ya ülke genelinde genelleştirilecek ya (değiştirilerek) tekrar denenecek ya da top yekûn terk edilecektir. Fransa'da 1960'lardan itibaren kullanılan bu araç, nihayetinde 2003 Anayasa reformuyla anayasal bir nitelik kazanmıştır. Hem devlet hem de yerel yönetimler ve birlikleri bu uygulamayı yönetebilmektedirler. Yerel deney, hükümet tarafından çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde deney uygulamasının yerel yönetimler ve birliklerince yönetilmesi olarak değerlendirilmektedir. Yerelin ve ihtiyaçlarının çeşitliliği göz önünde bulundurularak bu birimlerin idari, mali kapasitelerine bağlı olarak farklılaştırılmış politikaların geliştirilmesine izin verdiğinden yerel deney, Türk hukukuna yabancı incelenmesi gereken bir kavramdır. Ayrıca deneye konu olan uygulama, ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce belirlenen alanda test edilme imkânı bulacağından, somut bulgular ışığında yetki paylaşımında rasyonelleşme sağlanacaktır. Bu sebeple çalışmanın konusunu, Fransa'da uygulanan yerel deney aracı oluşturmaktadır. Öncelikli olarak yerel deney aracının yasal kaynağı, prosedürü ve denetim yöntemleri incelenmektedir. Ardından merkez-yerel ve yerel yönetsel birimler arasında gerçekleşen yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için kullanılan deney aracının subsidiarite ilkesiyle ilişkisi açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Fransa, yerel yönetimler, deney, yetki paylaşımı, subsidiarite.

Abstract

The experimental technique, which is used more frequently by the sciences, began to be involved in the field of lawyers and social scientists since the second half of the 20th century. The experiment in these areas can be defined as testing or experiencing a rule, a competence or a mechanism. According to the results obtained after testing or proving a rule, an authority or a mechanism in a certain area, it will be generalized throughout the country or will be retried or completely abandoned. This instrument, which has been used in France since the 1960s, eventually gained a constitutional character with the constitutional reform in 2003. Both central and local governments and their unions can manage this

* Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mehtap.dolek@gop.edu.tr

practice. Local experiment is defined as the experimental practice by the local authorities and their unions within the framework of the legal limits drawn by the government. The local experiment is an unfamiliar concept for the Turkish law that needs to be examined, as it allows the development of differentiated policies depending on the administrative and financial capacities of these units considering the diversity of the local and its needs. In addition, the application subject to the experiment will have the opportunity to be tested in the defined area before it becomes widespread throughout the country, rationalization of the sharing competences will be ensured in the light of concrete evidences. Therefore, the subject of this study is the local experiment applied in France. Firstly, the legal source, procedure and control mechanisms of the local experiment are explained. Then, the relevance of this practice to the principle of subsidiarity is examined in order to rationalize the competence sharing between central-local and local administrative units.

Keywords: France, local governments, experiment, authority sharing, subsidiarity.

1. Giriş

Fransa'da yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri (départments), bölgeler, özel statülü idareler¹ ve denizaşırı idarelerden² oluşur. Fransa'da, 18 bölge, 101 il özel idaresi ve 34.970 belediye bulunur (Les collectivités locales en chiffres, 2019). Bu yönetsel birimler, sadece yasayla kurulabilir, birleştirilir ya da düzenlenir. Düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olan bu yönetsel birimler, yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclislerince serbest biçimde yönetilirler. Merkezi idare tarafından uygulanan vesayet denetimi, 1982 yılında kaldırıldığı gibi yerel yönetimlerin birbirlerine vesayet denetimi uygulayamayacağı 1958 Anayasası'nın 72/5. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu yönetsel birimlerin idari ve mali özerklikleri vardır. Yerel yönetim birlikleri ise, bir yerel yönetim kategorisi oluşturmaz. Bunlar, belediyelerin farklı statülerde ve şekillerde birlik kurmaları suretiyle kendilerine devredilen yetkileri kullanırlar (Ferstenbert, Priet, Quilichini, 2016, s.175-224). Yerel yönetim birlikleri bir yerel yönetim türü olmadığından yerel yönetimler ile birliklerini birlikte ifade edebilmek için çalışmada, *yerel birim* kavramı kullanılacaktır.

Fransa'da yerel birimler, hukuki olarak deney olarak tanımlanmasa da kamu işlerinin yapılmasında birtakım denemeler yapmışlardır ve yapmaktadırlar. Bu tarz denemeler, hukuka aykırı olmayan yenilikleri, test etme özgürlüğüne dayanmaktadır. Her yerel yönetim, bir kamu hizmetinin sunumunda hizmetten yararlananların özelliklerine ya da hizmetin özelliğine göre fiyatlandırmalarda ve yönetimde farklı uygulamalara başvurabilmektedir. Bu sebepten deneyi, yerel yönetimlerin farklı alanlarda sahip olduğu *deneyimlerden* ayrı konumlandırmak gerekir. Nitekim yerel yönetimler tarafından uygulanan bütün yenilikçi düzenlemeler, hukuksal anlamda deney sayılmaz. Bununla beraber deneyi, Türk hukukunda uygulanan pilot uygulamalara, benzese dahi, eş tutmamak gerekir. Nitekim Türk hukukunda pilot uygulama, stratejik plan hazırlama, aile hekimliği, vb. uygulama örneklerinde olduğu gibi ülke genelinde yürütülmesi gereken bir uygulamanın, mali, teknik, personel ve çeşitli yetersizlikler sebebiyle küçük ölçekte denenerek bir yol haritası bulunmasına hizmet eden bir araçtır. Türk hukuk sisteminde deney

1 La Corse, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte.

2 Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française.

uygulanması düzenlenmemekle birlikte *deneye benzetilebilecek bir örnek olarak*, kanımızca, 5216 sayılı Kanun kapsamında³ İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli mülki sınırı olarak yürütülmesinin ardından 2013 tarih ve 6360 sayılı Kanun gereğince otuz büyükşehir belediye sınırının, il mülki sınırına genişletilmesi örneği verilebilir.

Fen bilimlerinin daha çok ilgi alanına giren deney yapma tekniği, 20 yüzyılın ikinci yarısından itibaren hukukçuların ve sosyal bilimcilerin de uğraş alanına girmeğe başlamıştır. Kamu hukukunda deney, bir kural, bir yetki ya da mekanizmayı test ya da tecrübe etme olarak tanımlanır (Pontier, 2003, s.1715). “Geleceğe yönelik bir iddia” olarak tanımlanan kanunlar da bu anlamıyla deneysel bir karaktere sahiptir (Chevallier, 1993, s.119). Başka bir deyişle deney, “belli bir alanda örnek geliştirme prosedürüne” benzetilmektedir (Boulouis, 1970, s.34). Nitekim deney, devletin modernleşmesinde çok önemli reformları sadece belirli bir bölgede test etmeyi sağlayan ve her aşamasında bilanço oluşturulmasına imkân veren; sonucun pozitif çıkması halinde genele yayılmasını, negatif çıkması halinde topyekûn kaldırılmasını sağlayan önemli bir metottur (Crouzatier-Durand, 2004, s.21).

Fransa’da deney aracı, devlet tarafından 1960’lardan itibaren kullanılmıştır (Pontier, 2001, s.169). Nihayet gelişip yaygınlaşan bu yasal teknik, 1958 Anayasası’na iki maddenin eklenmesiyle 2003 yılında anayasal bir karakter kazanmıştır. 1958 Anayasası’nın 37/1. maddesine göre “*yasa ve tüzükler, belli bir amaç ve süre ile sınırlı olarak, deney amaçlı uygulamalara imkân tanıyan düzenlemeleri de içerebilir*”. Böylece hükümetçe öngörülen birçok reform, bu teknikten faydalanılarak geliştirilmiştir. Hatta Anayasa’nın 37/1. maddesi sayesinde yerel birimler, böyle bir aracı zaman zaman kullanmaktadırlar. Bu madde kapsamında ya devlet bizzat deneyi düzenler ve yürütür ya da bu uygulamayı yönetmeyi, devlet-altı birimlere delege eder. Deneyin delege edebildiği en önemli idari birimler, kuşkusuz yerel birimlerdir. Bu yüzden yerel birimlerce yürütüldüğünde bu tür deneylere *expérimentations-transferts* yani *transfer edilen deney* denmektedir.

Anayasası’nın 37/1. maddesi ile devletin yanında yerel yönetimlerin de faydalanabildiği genel deney aracını düzenlenmektedir. Kanun koyucu 2003 yılında yapılan Anayasal Reform kapsamında Fransız Anayasası’nın 72/4. maddesi ile sadece yerel birimlere kullanım hakkı verilen ikinci bir düzenleme yapmıştır. Anılan maddeye göre “*mahalli idareler veya mahalli idare birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik yasayla belirlenecek şartlar dâhilinde, yasa ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süre ile sınırlı olarak bir deneme uygulaması için, yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilirler*”. Maddenin

3 Geçici Madde 2 – Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.

son kısmının ifade şekline dolaylı yerel yönetimler ve birlikleri tarafından yürütülen bu deneye, “*expérimentation dérogation* yani *istisna yapan deney, ihlal eden deney*” denmektedir.

Devlet yönetim geleneğine, bazı istisnalar dışında, çok yabancı olan bu aygıtın hukuki bir kimlik kazanması birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. İlk olarak eşitlik ilkesine zarar verebileceği endişesi tartışılmıştır (Faure, 2003, s.1150). Yerel deney uygulamasının, bir yandan vatandaşlar diğer yandan da yerel yönetimler arasında mevcut olması gereken eşitliği ihlal ettiği endişesi hala giderilememiştir (Dauphin, 2008, s.67). Nitekim kanun önünde eşitlik ilkesinin en önemli ayağını, ülke genelinde uygulanan kanunların birliği ve teklifi oluşturmaktadır. Böylece her türlü ayrımın ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte teklif anlayışının üzerinde inşa edilen bu yaklaşımın, toplumda farklı adaletsizliklere yol açacağı ve uygulanamayacağı anlaşıldığından bu yaklaşımdan zamanla uzaklaşmıştır (Leben, 1982, s.299). Böylelikle eşitlik ilkesi tekdüzelik, teklif olarak algılanmayarak haklı hukuksal sebebin varlığı halinde farklı uygulamalar yapılabilmesinin önü açılmıştır (Anayasa Konseyi, 1988; Anayasa Konseyi, 2003; Danıştay, 1974; Danıştay, 1996; Danıştay, 1995). Deney uygulamasıyla da ülke genelinde farklı coğrafyalarda aynı anda farklı uygulamalar yapılmasına izin verdiğinden Anayasa Konseyi 2003 tarihli kararında Anayasa'nın 37/1. maddesi gereğince Parlamento'nun olası genellemeler yapmak amacıyla sınırlı bir amaç ve süre için yasalar önünde eşitlik ilkesini bozan deneylere izin verebileceğine dikkat çekerek; yasa koyucunun amaç ve şartları yeterli şekilde belirleyerek diğer anayasal ilkeleri göz ardı etmemesi gerektiğine karar vermiştir (Anayasa Konseyi, 2003).

Ayrıca, yerel deney uygulamasını ülkenin bölünmezliği ilkesine aykırı bir uygulama olarak değerlendirenler olmuştur. 1958 Anayasası'nın 1. maddesine göre, Fransa bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyet'tir. Fransa Cumhuriyeti'nin bölünmezliği ilkesinin üç boyutu vardır; Fransız halkı, ülkesi ve egemenliği (Roux, 1995, s.62). Bu yüzden esas olarak bölünmezlik ilkesi; egemenliğin teklifi ve Fransız milletine ait olması temelinde yasallık ilkesi, yasama organının yetkilerine saygı ilkesi, Fransız halkı kavramlarıyla birlikte ele alınmaktadır (Favoreu, 1999, s.471). Bu sebepten ülkenin bölünmezliği, ülke genelinde uygulanan kuralların teklifinden ziyade kuralları koyan kaynağın yani yasama organının teklifine dayanmaktadır (Faure, 2004, s.1160). Yerel deney uygulamasıyla yeni ve özerk bir yasama organı yaratılmadığına göre ülkenin bölünmezliği ilkesi zedelenmemektedir. Nitekim deney aracıyla, yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş bir alanda, çerçevesi çizilmiş bir yetkiyle, çok sıkı denetlenerek birtakım uygulamalar, politikalar, kurallar test edilmektedir. Bu nedenle bu uygulama esasında, klasik hukuk kurallarının uygulanmasından başka bir şey değildir.

İster Anayasa'nın 37/1. maddesine ister 72/4. maddesine dayansın yerel yönetimler ve birliklerince yürütülen deneye, bu çalışma kapsamında, yerel deney denmektedir. Yerelin ve ihtiyaçlarının çeşitliliği göz önünde bulundurularak bu birimlerin idari, mali kapasitelerine bağlı olarak farklılaştırılmış politikaların geliştirilmesine izin verdiğinden yerel deney, incelenmesi gereken Türk hukukuna yabancı bir kavramdır. Bu sebeple çalışmanın konusunu Fransada hukuken düzenlenmiş ve uygulanan yerel deney oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikle, yerel

deney uygulamalarının yasal çerçevesi açıklanmaktadır. Ardından bu aracın yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için subsidiarite ilkesiyle birlikte ele alınması tartışılmaktadır.

2. Yerel Birimlerce Kısıtlı Şekilde Kullanılan Deney Uygulaması

Fransa'da ülke genelinde deney tekniği kullanılmaktaysa da belli bir coğrafi alanda yapılan uygulamalar, ülke genelinde yapılan deneylere göre deney tekniğinin mantığına daha yakındır (Chevallier, 1993, s.127; Dauphin, 2008, s.56). Yerel deneyle, coğrafi bir alanda, ülke genelinde uygulanan hukuki düzenlemenin haricinde bir uygulama, politika, yasa test edilmekte olduğundan hukuki çerçevesi net şekilde çizilerek uygulama ve bu uygulamayı yöneten idari birim sıkı kontrol altında tutulmalıdır. Bu sebeple yerel deney, Anayasal bir nitelik kazanmasının ardından geçen sürede, kısıtlı şekilde başvuru ve faydalanılan bir araç olarak tanımlanabilmektedir.

2.1. Hukuken Çerçvelenen Deney Tekniği

Yerel birimler, yerel deney uygulamasını yönetirken hukuki kaynaklarda çizilen sınırlar dahilinde faaliyet göstermek zorundadırlar.

2.1.1. Anayasal Çerçeve

Yasa ya da düzenleyici bir idari işlemde kaynaklanan yerel deney; bir kuralın, bir yetki ya da uygulamanın ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce belli bir alanda belli bir süre denenmesinden ibarettir. 28 Mart 2003 tarihli Anayasa Reformu diye adlandırılabilir Cumhuriyetin Âdem-i Merkezîyetçi Örgütlenme Hakkında Anayasada Değişiklik Yapan Yasa yapım aşamasında ortaya çıkan çalışmalara göre bu araca başvurmanın birçok avantajı vardır (Piron, 2003). Bunlar:

- Bir kuralın etkilerini ve çeşitli durumları dikkate alma kapasitesini somut olarak ölçmeyi mümkün kılar,
- Vatandaşların belirli reformlara desteğini teşvik edebilir,
- Hızlı teknolojik gelişmelerin yaşandığı alanlarda, yasal çerçevenin yeterliliğini sağlamaya yardımcı olabilir.

Bu avantajlardan devlet yönetiminde faydalanmak için 2003 Anayasa Reformuyla deneyin uygulanması için iki ayrı prosedür öngörülmüştür. Bunlardan biri, Anayasa'nın 37/1. maddesinde düzenlenen deney tekniğidir. Bu maddeye göre yasa ve tüzükler, belli bir amaç ve süre ile sınırlı olarak, deney amaçlı uygulamalara imkân tanıyan düzenlemeleri de içerebilmektedir. Bu çeşit deney tekniğine esasen 2003 Anayasa revizyonundan önce, anayasal ve idari içtihat tarafından çoktan izin verilmiştir. Örneğin, 1997 yılında bölgesel yönetimlerce demiryolu hizmetinin sunulmasına yönelik olarak ortaya konan deney uygulaması, bir süre denendikten sonra 13 Aralık 2000 tarihli ve n° 2000-1208 sayılı Kentsel Dayanışma ve Yenilenme Yasası'yla tüm ülkeye

genelleştirilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'da 37/1. maddesinin düzenlenmesinin asıl amacı, bu tür uygulamaların anayasal temelini oluşturulmasıdır. Bu madde kapsamında ya devlet bizzat deneyi düzenler ve yürütür ya da bu uygulamayı yönetmeyi, devlet-altı birimlere delege eder. Deneyin delege edebildiği en önemli idari birim, kuşkusuz, yerel yönetimler ve birlikleridir. Bu yüzden yerel birimlerce yürütüldüğünde bu tür deneylere, *expérimentations-transferts* yani *transfer edilen deney* denmektedir. Anayasa'nın 37/1. maddesine dayanarak yapılan en önemli düzenlemelerden biri, 13 Ağustos 2004 tarihli ve 2004-809 sayılı Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklar Yasası'dır. Bu yasa kapsamında birkaç devlet yetkisi, deneysel olarak talepte bulunan yerel yönetimlere devredilmiş olup ardından gelen başarılı sonuçlar sonucunda genelleştirilmiştir.

Anayasa'da düzenlenen ikinci deney tekniği, 72/4. maddede düzenlenmekte olup sadece yerel yönetimler ve onların birliklerinin yürüttükleri yerel deney uygulamalarıdır. Maddeye göre, *mahalli idareler veya mahalli idare birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik yasayla belirlenecek şartlar dâhilinde, yasa ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süre ile sınırlı olarak bir deneme uygulaması için, yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilirler*. Anayasa'daki diğer maddenin aksine bu düzenleme, sadece yerel birimlerin faaliyetleriyle alakalı olmak zorunda olup bu birimlere, mevcut kurallara aykırı davranma imkânı tanımaktadır. Bu sebeple bu deney türüne, *l'expérimentation-dérogation* yani *istisna yapan deney, ihlal eden deney*" denmektedir.

Anayasa'da temel çerçevesi çizilen yerel deney uygulaması, ayrıca detaylı şekilde Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nda düzenlenerek nasıl yürütüleceği izah edilmektedir.

2.1.2. Yerel Deney Prosedürü

Anayasa'nın 72/4. maddesinden kaynaklanan yerel deney prosedürü, Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nda LO1113-1 ile LO1113-7. maddelerinde düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 34. maddesine göre bir yasa ya da bir tüzük de yerel deney yapılmasına imkân verilmektedir.

Yerel Yönetimler Genel Kanunu LO1113-1 ile LO1113-7 maddelerine göre deney, yerel yönetimlerin isteğe bağlı kullanımına sunulmuş bir araç olmakla beraber yasa koyucu tarafından deneyin çerçevesi, deney yapılmasına yetki veren ve *deney yasası* olarak adlandıracağımız yasayla çok net şekilde çizilmelidir. Deney yasasında mutlaka, deneyin amacı, beş yılı geçmeyecek şekilde süresi, bu deneye dahil olabilecek yerel birimlerin hukuki nitelikleri ile karakteristik özellikleri ve ihlal edilmesi muhtemel hukuki düzenlemeler açıklanmalıdır. Ayrıca ilgilenen yerel idarelerin deney yasasında belirlenen şartları yerine getirmesi için öngörülen süreler, net şekilde deney yasasıyla belirlenmelidir.

Yerel Yönetim Genel Kanunu'nda deney süresinin beş yılı geçmeyeceği belirtilmiş olup bu sürenin çok uzun olması sebebiyle eleştirildiği görülmektedir. Fakat Pontier'ye göre daha önce tecrübe edilen deney uygulamaları baz alındığında deney süresinin asgari üç yıl olması gerekmektedir

çünkü; ilk yıl hemen hemen her deney uygulamasında olduğu gibi yerel yönetimler arası iş birliğine dayandığından, verimli ve etkin geçmemektedir (2003. s.1722). Deney, bu beş yıllık sürenin sonunda net bir şekilde yorumlanmayan sonuçlar verdiği takdirde deneyin süresi, yasa koyucu tarafından üç yıl daha uzatılabilmektedir.

Yerel Yönetimler Genel Kanuna göre deney kanunuyla deneyin amacı net şekilde belirtilmelidir. Bu amaç, devlet idaresinin temel amacı olan kamu yararı, temellinde olmalıdır. Buna rağmen yerel yönetimlerin kamu yararı dışında bir amaçla hareket etmesine yasa tarafından olanak veriliyor gerekçesiyle eleştirilmektedir (Pontier, 2003, s.1722). Bununla beraber anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması durumunda yerel deney yapılamayacağı Anayasa'nın 72/4. maddesinde düzenlenmektedir.

Deney yasasıyla belirlenen süreler içinde yasada belirlenen şartları taşıyan yerel birimler, karar organları vasıtasıyla bu deneye katılma niyetlerini ve gerekçelerini de açıklayan bir meclis kararı çıkarırlar. Bu karar, en büyük mülki idare amirine incelenmesi ve gerekli işlemlerin yapılması için gönderilir. Meclis kararını inceleyen mülki idare amiri, kendi görüşünü de ekleyerek yerel birimin talebini, ilgili deneyden sorumlu Bakanlığa gönderir. Burada mülki idare amirlerinin yaptığı işlem, vesayet denetimi değildir. Merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin kararları üzerinde uygulanan vesayet denetimi, Deffere olarak bilinen ve 2 Mart 1982 ve 82-213 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. Burada mülki idare amiri bilgilendirilmekte olup amirce ilgili yerel birimin deneyi yürütebilme kabiliyeti değerlendirilmektedir. Mülki idare amirinin görüşü, ilgili Bakanlığa bağlayıcı nitelikte değildir.

İlgili Bakanlık, kendine mülki idare amirlerince gönderilen dosyaları inceler, yasal koşulları yerine getiren yerel makamları belirleyerek bunu bir kararname ile ilan eder.

Deney uygulaması, yerel birim organlarınca (meclis ve başkan ile yardımcıları) yürütülür. Karar organı (meclis) tarafından genel ve kişisel olmayan ancak deney yasası *ile ihlal edilmesi öngörülen hükümleri* ihlal eden idari kararlar alınması durumunda, bu kararlarda geçerlilik süresi muhakkak belirtilmelidir. Belediye meclisi, il genel meclisi ya da bölge meclisi tarafından deney uygulaması çerçevesinde alınan kararlar, mülki idare amirine gönderildikten sonra Fransız Cumhuriyeti Resmî Gazetesi'nde yayınlanır. Böylelikle karar, yürürlüğe girer. Aksi takdirde yürürlüğe girmez.

Deney süresinin sora ermesiyle; hükümet, deneye devam edilmesi, değiştirilerek devam edilmesi, deneyin tüm ülke genelinde yaygınlaştırılması ya da bu uygulamanın tamamen durdurulması yönündeki fikrini de içeren raporu, karar vermek üzere Parlamento'ya gönderir. Karar verme yetkisi Parlamento'ya aittir.

2.2. Sıkı Kontrol Altındaki Yerel Deney

Yerel makamların deney yürütme yetkisinin yasa koyucu tarafından tanınması, çok katı bir kontrol mekanizmasının kurulmasını beraberinde getirmiştir. Bu kontrol, öncelikle ve esas

olarak, hukuka uygunluk denetimi yapılarak gerçekleştirilir. Ayrıca merkezi idare, deneyin her aşamasında yerel birimin deneye ilişkin faaliyetlerini izler ve değerlendirir.

2.2.1. Hukuka Uygunluk Denetimi

Yerel deney uygulamaları çerçevesinde yapılan idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu, hem merkezi idarece deneye başvuru aşamasında hem de idari yargı mercilerince deneyin yürütülmesi aşamasında yapılmaktadır.

Yerel deney uygulamasına başlanmadan önce merkezi yönetim, kendine başvuran yerel yönetimler ve birliklerinin başvuru şartlarını taşıma durumunu değerlendirir. Bu *a priori* bir denetim olmakta olup mülki idare amiri tarafından yapılmamakta, hükümetçe yapılmaktadır. Şöyle ki deney yasasıyla belirlenen süreler içinde yasada belirlenen şartları taşıyan yerel birimler, karar organları vasıtasıyla bu deneye katılma niyetlerini, gerekçelerini de açıklayacak şekilde meclis kararıyla oluştururlar ve mülki idare amirine gönderirler. Meclis kararını inceleyen mülki idare amiri, kendi görüşünü de ekleyerek yerel makamın talebini, ilgili deneyden sorumlu Bakanlığa gönderir. Bu aşamada denetim, ilgili Bakanlık tarafından yapılmaktadır, mülki idare amirinin görüşü bağlayıcı değildir. Bakanlık, deneye ilgilenen yerel birimin yasada ya da düzenleyici idari işlemlerde açıklanan şartları taşıyıp taşımadığını inceleyerek taşıyanları bir kararname ile açıklar. Bu aşamada; Bakanlığın takdir yetkisi yoktur, belirlenen kriterleri baz alarak bir inceleme ve kontrol gerçekleştirmek zorundadır.

Bakanlık tarafından oluşturulan ve seçilmiş yerel birimleri sıralayan kararname ise, idari yargılama usulüne uygun olarak idari mahkemelerin önüne getirilebilir. Nitekim Fransa'da idarenin her türlü işlemine karşı yargı yolu açıktır.

Deney yapma konusunda yetkilendirilmiş bir yerel birim, Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nun LO1113-3 maddesi uyarınca kişisel olmayan genel nitelikli kararlarını, karar organı tarafından ya da başkan tarafından alabilir. Bu kararlar, deney yasasıyla belirlenen ve öngörülen normları ihlal edebildiği gibi yerel yönetim kararlarını da ihlal edebilmektedirler. Bununla beraber bu kararlarda, deney süresini geçmeyecek şekilde yürürlükte kalma süresi açıkça belirtilmelidir. Ayrıca yürürlüğe girmeleri için mülki idare amirine gönderilmeleri yetmez, Resmî Gazete'de yayımlanmaları gerekir⁴.

4 Bu madde düzenlenirken yerel deney uygulamasının normlar hiyerarşisini bozacağı kuşkusu olmuştur. Nitekim bir yandan Bouillant ve Duru'ya göre yerel birimlere, deney sırasında yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilme imkânı verildiğinden normlar hiyerarşisi bozulmaktadır (2018). Diğer yandan olağan yerel yönetim kararları, yürürlüğe girmek için sadece ilan edildiği halde bu kararlar, kanunlar gibi Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. Belirtilen sebeplerden deney uygulamasının normlar hiyerarşisini bozacağı kuşkusu olmaktadır. Fakat bu uygulamaya bizzat Anayasa'yla izin verilmekte olup yerel birimler sadece idari nitelikli, yürütmeye yönelik kararlar alabilmektedirler. Yasama yetkisi ve sorumluluğu, sadece yasama organı olan Parlamento'ya aittir. Ayrıca uygulamada, yerel birimlerin bu araca çok sık başvurmadığı gözlenmektedir. Bu yüzden deney uygulamalarının normlar hiyerarşisini bozacağı yönündeki kuşkuvarın oldukça azaldığı söylenebilir.

Yerel Yönetimler Genel Kanunu LO1113-4. maddesinde, deney uygulaması kapsamında oluşan yerel birim kararlarının hukuka uygunluk denetimi düzenlenmektedir. Hukuka uygunluk denetimi kapsamında mülki idare amiri, kendisine gönderilen meclis kararının aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir. Yerel deney uygulaması kapsamında oluşturulan kararların hukuka uygunluk denetiminin çok da spesifik olmadığı kimilerince kabul edilmekteyse de (Brosset, 2004, s.731) bu başvurunun olağan başvurulardan farklı olacağına kuşku yoktur⁵. Bu tarz idari kararlar ile deney yasasıyla belirlenen mevzuata aykırı düzenlemeler geliştirilebilmektedir. Bu yüzden hukuka uygunluk denetimi, bu duruma uyumlu şekilde organize edilmektedir. Bir diğer ifadeyle yerel deney kararları, doğası gereği nevi şahsına münhasır bir hukuka uygunluk denetimine tabi olmaktadır. Nitekim üniter bir devlette, yönetsel bir idari birim tarafından deney yasanın verdiği sınırlar içinde yürürlükte olan bazı hukuki normlara aykırı kararlar alabilmesi hybrid yapıda kararların oluşmasına yol açarak şizofrenik bir durum ortaya çıkarmaktadır (Brosset, 2004, s.730).

Yerel deney kapsamında oluşturulan yerel yönetim kararları ile yerel yönetimlerin olağan kararlarının hukuka uygunluk denetimi iki bakımdan farklılık göstermektedir (Pontier, 2003, s.1725). İlk olarak yerel deney kapsamında oluşturulan yerel yönetim kararları aleyhinde açılacak iptal davası neticesinde idari hâkim, hukuka uygunluk denetimini deney yasası sınırları çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Buna ilaveten hâkim, uluslararası antlaşmalar, anayasal kurallar, hukukun temel ilkelerine uygun şekilde ölçülülük ilkesi çerçevesinde hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Deney yasası ile yerel karar arasındaki ilişki, ölçülülük ilkesi bağlamında değerlendirilmektedir. Nitekim deney yasası ile yapılan deneyin çerçevesi, süresi, amacı, gerçekleştirme şekli çizilmektedir. Dolayısıyla bu yasa, yerel karar merciiini maddi olarak sınırlandırmalıdır.

İkinci olarak mülki idare amiri, yürütmeyi durdurma talebiyle idari mahkemeye başvurabilmektedir. Bu durumda meclis kararının yürütülmesi otomatik olarak durmaktadır. Bu uygulama, esasen yeni ve deney uygulamasına özgü değildir, Yerel Yönetimler Genel Kanunu L. 2131-6. maddesinde kentleşmeyle alakalı konularda çıkartılan kararlarda da söz konusu olmaktadır. Ancak burada farklı olan yürütmeyi durdurma talebinin hiçbir şarta bağlanmamış olmasıdır. Oysa olağan işlemlerde yürütülmenin durdurulması için çok ciddi bir hukuka aykırılık şüphesi olması gerekir (Verpeaux, 2004, s.662). Bu durumda valinin hiçbir şarta bağlı olmaksızın idari mahkemeye başvurusu üzerine o işlemin yürütülmesinin direk durdurulması; valinin konumunu ve denetim gücünü, yerel makamlara göre arttırmaktadır. Hatta bu durum Deffere olarak bilinen ve 2 Mart 1982 ve 82-213 sayılı Kanun ile kaldırılan valinin vesayet denetiminin yeniden ortaya çıktığının düşünülmesine yol açmaktadır. Ancak başvurudan itibaren bir ay

5 Kanun'un ilgili maddesi kaleme alınırken kanun teklifi, Komisyondan Genel Kurul'a havale edildiğinde, yerel yönetimlerin yerel deneyle alakalı idari kararlarının da aynen olağan yerel meclis kararları gibi hukuka uygunluk denetimine tabi olacağına yönelik bir düzenleme geliştirilmişti. Duruma ilişkin çok önemli bir açıklama getirmesine rağmen bu düzenleme, kanunun yazım sistemini ağırlaştırdığı gerekçesiyle Parlamentoda kabul edilmemiştir (Piron, 2003, s.32).

içerisinde Mahkeme, mülki idare amirinin talebi yönünde olumlu bir karara varmamışsa meclis kararı, tekrar yürürlüğü girmektedir.

2.2.2. Yerel Deneyin İzlenme ve Değerlendirilmesi

Deney tekniği, özelliği itibariyle fen bilimlerinde kullanılan bir araç olarak kontrollü şekilde sürecin takip edildiği bir uygulamadır. Sosyal bilimler ve hukuk alanında uygulandığında da deney sürecinin izlenmesi gerektiği açıktır. Esasen sosyal bilimler ve hukukta elde edilen sonuçlar, fen bilimlerindeki uygulamadan elde edilenler kadar açık değildir. Buna rağmen uygulama sırasında çeşitli durumlar karşısında denenen kuralın nasıl algılandığına, teknolojik gelişmeler karşısında hantal olmayan bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmesine yönelik bulgular elde edilmektedir. Ayrıca vatandaş görüşünü yansıtan bulgular sayesinde denenen yasanın, uygulamanın, politikanın gelişimi izlenebilmektedir. Deneyin takip edilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi fen bilimcilerinin kullandığı şekilde sistematik olarak yapılmalıdır. Böylelikle belli bir alanda uygulanan ve test edilen yeniliğin eksiklikleri, faydaları zamanında gözlemlenebilecektir. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen bir deneyse böylece bu yönetimin hantallığı aşılabilecektir. Yerel deney uygulamaları sırasında yapılan denetim, bu sebeple izlenme ve değerlendirme olarak adlandırılabilir.

İzleme ve değerlendirme süreçleri, yerleşme protokolünün vazgeçilmez bir parçasıdır. Anayasa Konseyi, deneme yönteminin anayasal bir nitelik kazanmasından önce dahi yasa koyucunun böyle bir uygulama yaptığını açıkladığı kararında, denemenin sonuçlarına bağlı olarak proje ya devam ettirilmekte ya değiştirilmekte ya da tamamen vazgeçilmekte olduğundan yasama organı tarafından çerçevesi ve kriterleri net şekilde çizilen uygulamanın, sürekli takip edilmesi gerektiğini belirtmiştir (Anayasa Konseyi, 1994).

Anayasa'nın 72/4. maddesi, yerel deneyin izlenme ve değerlendirilme sürecinden bahsetmese de Yerel Yönetimler Genel Kanunu LO 1113-5. maddesinde bu süreç açıklanmaktadır. Maddeye göre hükümet sürekli olarak yerel yönetimler tarafından yürütülen deneyi takip eder. Uygulanan deneyle ilgili yer yıl hazırlanan rapor, Parlamento'ya gönderilir. Ayrıca deney için belirlenen sürenin bitiminden önce hükümet, yapılan deneyle alakalı etkili bir değerlendirme yapmak amacıyla deneye katılan yerel makamların gözlemlerinin de olduğu bir raporu, Parlamento'ya gönderir. Bu rapor özellikle, yerel birimce halka sunulan yerel kamu hizmetinin maliyetiyle kalitesi, yerel otoritelerin ve devlet hizmetlerinin organizasyonu yanında bunların mali ve vergisel etkileriyle ilgili olarak bu makamlarca alınan önlemlere yönelik bilgileri içermelidir.

Hükümet tarafından Parlamento'ya böyle bir rapor gönderilmediği takdirde yasama organı, deneyin ne uzamasına ne değiştirilmesine ne de genelleştirilmesine karar verir, deney uygulamasını ortadan kaldırır. Bir diğer ifadeyle hazırlanan rapor bir yandan deneyin izlenip değerlendirilmesine imkân tanımaktayken diğer yandan devam etmesini sağlamaktadır.

2.3. Fransa'da Uygulanan Yerel Deneyin Bilançosu

Hukuken düzenlendikten sonra yerel birimlerce yönetilen yerel deney uygulamaları hakkında Fransız Millet Meclisi tarafından 2018 yılında yayımlanan rapora kadar kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Rapor (2018), bu konuda oldukça kapsamlı olduğundan çalışmanın bu kısmında özetlenerek açıklanacaktır. Raporda elde edilen veriler, konuyla ilgili bilgilerine başvuru 13 Bakanlık'tan sadece 8 tanesi dönüş yapabildiği için değişkenlik gösterebilmektedir. Rapora göre 2018 yılına kadar yerel birimlerce yönetilen 36 deney mevcuttur. Bu deneylerden 17 tanesi halen devam etmektedir.

Tablo 1. Yerel birimlerce yönetilen deney uygulamalarının yıllara göre dağılımı (Rapor, 2018)

	2004-2006	2007-2014	2015-2018
Deney sayısı	9	10	17

Bu deneylerden 28 tanesi Anayasa'nın 37/1. maddesinden kaynaklanmakta olup yerel yönetimlere, yetki aktarılmasına yönelik çalışmalardan oluşmaktadır.

Yerel birimlerce gerçekleştirilen deney uygulamasının sadece dört tanesi, Anayasa'nın 72/4. maddesinden kaynaklanmaktadır. Bunlar:

2008-2009 yılları arasında 30 il özel idaresi tarafından denenen *aktif dayanışma geliri* uygulaması, 2007-1223 sayılı 21.08.2007 tarihli İş, İstihdam ve Satın Alma Gücü Hakkında Kanun hükümlerince gerçekleştirilmiştir. Bu deney uygulamasıyla il özel idarelerine, üç yıllık sürede hem çalışanlar hem de işverenler nezdinde sözleşmelerin daha cazip hale getirilmesi amacıyla Çalışma Kanunu'na aykırı düzenleme yapabilme izni verilmiştir (de Montecler, 2007, s.11). Çalışmanın sonuçlarından memnun kalındığından 2009 yılında bu uygulama, genelleştirilmiştir.

Suyun sosyal fiyatlandırılması maksadıyla 50 belediye ve birkaç belediye birliğinin yönettiği deneyin çerçevesi, 2013-312 sayı ve 15.04.2013 tarihli yasa ile çizilmiş olup ölçülü bir enerji sistemine geçişi hazırlamak için su tarifesi ve rüzgâr türbinleri hakkında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak 50 yerel birim tarafından yürütülen bu deney, su faturasının ödenmesinde farklı yardım sistemlerinin test edilmesini sağlamıştır. Bu deney uygulaması, 15.04.2022 tarihine kadar uzatılmıştır (Lagazette, 2019).

Diğer deney uygulamaları, 2016-1088 sayılı ve 8.09.2016 tarihli Çalışma, Sosyal Diyalogun Modernleşmesi ve Kariyer Yollarının Güvence Altına Alınması ile ilgili Kanun çerçevesinde düzenlenmiştir. Bunlardan biri ile iki il özel idaresi tarafından çıraklık vergisinden tahsil edilmeyen fonların dağıtılması ile ilgili düzenlemelere aykırı karar verilmesi sağlanmaktadır. Diğerleri ile de dokuz bölge yönetimince idare edilen deneyde, normalde 25 yaşına kadar sağlanan öğrenmeye erişim hakkının 30 yaşına çıkarılmasına karar verilmiştir.

Yerel makamlarca yürütülen diğer dört deney uygulamasının, Anayasa'nın hangi maddesine dayanılarak yapıldığı net değildir. Anayasa'nın 37/1. maddesinden kaynaklanan deneylerin

19 tanesi yasayla, diğerleri düzenleyici idari işlemlerle düzenlenmiştir. Ayrıca bitmiş deney uygulamalarına bakıldığında, 14 tanesi ülke geneline yaygınlaştırılmış, 4 tanesi ya hiç uygulanmamış ya da uygulanmasından tamamen vazgeçilmiştir.

Tablo 2. Yerel birimlerce yürütülen deney uygulamaları (Rapor, 2018)

Hukuki Kaynak	Deney sayısı	Gelişim, Sonuç			
		Genelleştirilen	Terkedilen	Devam eden	Bilinmeyen
Anayasa'nın 72/4. maddesine dayanan	4	1	0	3	0
Anayasa'nın 37-1. maddesine dayanan	28	12	3	13	0
Belli olmayan	4	1	1	1	1
Toplam	36	14	4	17	1

Yerel deney uygulamasını nicel unsurların ötesinde niteliksel bir değerlendirmeye tabi tutmak güçtür. Bununla beraber Bakanlıklardan gelen cevaplardan bu uygulamanın, ihtiyaç sahiplerine mümkün olduğunca yakın şekilde yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamada bir takım hukuki düzenlemeleri basitleştirdiği sonucuna varılmaktadır (Rapor, 2018).

Her ne kadar yerel yönetimlerce yürütülen deney uygulamasının çok yetersiz olduğu Raporda vurgulansa da yerel yönetimlerin özerkliğini geliştirecek şekilde merkez ile yerel arasında yetki paylaşımını rasyonelleştirdiğine kuşku yoktur.

3. Yetki Paylaşımında Kullanılan Bir Araç Olarak Yerel Deney

Yerel deney uygulamasının hukuksal çerçevesi incelendikten sonra üzerinde durulması gereken bir diğer önemli konu, yerel deneyin devlet-yerel ve yerel yönetsel birimler arasında meydana gelen yetki paylaşımında aldığı görevdir.

Esasen her devlette; devlet ve yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı önemli bir konu hatta problemidir. Fransa'da bu paylaşımın gerçekleşmesi için iki yöntem kullanılır. İlkine liste yöntemi de denilebilir ve yasalarda her yerel birimin yetki alanına giren konular, tek tek sıralanır. İkincisi, belediyelerin kendi coğrafi yetki alanının yönetiminden sorumlu tutularak bu alanda, yerel nitelikli olmak kaydıyla, genel yetkili olmasıdır. Genel yetki kuralı, Anayasa'nın özgür yönetilen yerel yönetimler ilkesine bağlı olarak ilk olarak 1884 Belediye Kanunu'nun 61. maddesinde düzenlenmiş olup daha sonra il özel idareleri ve bölgeler içinde aynı düzenleme yapılmıştı. Düzenleme; belediye işleri, belediye meclisince; il özel idaresi işleri, il genel meclisince ve bölge işleri, bölge meclisince verilen kararlar idare edilir, şeklindeydi. Yetki alanlarının net şekilde belirlenmemesi sebebiyle bu düzenleme, çok yoğun yetki çatışmalarına sebebiyet verdiğinden eleştirilmekteydi. Bu sebeple 16 Aralık 2010 tarihli Yerel Yönetim Reformu Kanunu ile il özel idareleri ve bölge yönetimleri için genel yetki kuralının 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren kaldırılacağı düzenlenmişti. Anayasa Konseyi de 9 Aralık 2010 tarihli kararında, genel yetki

kuralının Cumhuriyetin temel bir ilkesi olmadığı gerekçesine dayanarak yeni hükümleri geçerli saymıştır (Anayasa Konseyi, 2010). Ancak 27 Ocak 2014 tarihli MAPTAM Kanunu ile 1 Ocak 2015'te yapılması planlanan bölgeler ve il özel idareleri için genel yetki kuralının kaldırılmasına yönelik düzenleme, iptal edilmişti. Geçiş döneminde, yetki paylaşımı konusundaki karışıklığı ortadan kaldırmak için girişimde bulunulsa da bölge ve il özel idareleri sahip oldukları genel yetkiden vazgeçmek istemediklerinden karışıklık daha da artmıştı. Başbakan Jean-Marc Ayrault, genel yetki kuralının kaldırılmasını, gerçekleşmesi beklenen basitleştirmede *gerekli bir şok* olarak görmüş olup bir sonraki âdem-i merkeziyet yasasında, bölgelerden ve il özel idarelerinden bu yetkinin çekileceğini açıklamıştır (Liberation, 2013). Ayrıca durum öğreti tarafından da eleştirilmiş ve yetki dağılımının basitleştirilmesi tavsiyelerinde bulunulmuştur (Bottini, 2015, s.717; Pontier, 2010, s.103). Nihayetinde 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe Kanunuyla, bölgesel yerleşmeden kaynaklanan kamu politikalarının rasyonelleştirilmesi ve basitleştirilmesi amacıyla önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kanunla yeniden, bölge ve il özel idareleri için genel yetki kuralı ortadan kaldırılarak yetki çatışmasına son verilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle 16 Aralık 2010 tarihli Kanun'da öngörülen düzenleme yeniden getirilmiş olup bölge ve il özel idareleri için genel yetki ilkesi kaldırılmış ve Genel Yerel Yönetimler Kanunu L3211-1 maddesinde il özel idareleri, L4221-1 maddesinde bölge yönetimleri için hükümler değiştirilmiştir. İlgili maddelere göre *yasaların kendilerini yetkilendirdiği alanlarda* il özel idareleri, il genel meclislerince; bölge idareleri, bölge meclislerince verilen kararlarla idare edilirler. Belediyeler, ise halen genel yetkiye sahiptir. Bu düzenleme nihayetinde yürürlüğe girmiştir. Lakin yetki çatışmasının bittiğini söylemek neredeyse imkânsızdır.

Devletlerde hükümet politikalarının kayganlığı ve değişime karşı direnen muhafazakâr yapı bitmeyeceğinden yönetim birimleri arasındaki yetki paylaşımının tamamlanması zor gözükmektedir (Brisson, 2003, s.529). Bir de Fransa gibi Avrupa Birliği'ne üye bir devlette Avrupa Birliği Hukukundan kaynaklanan yeni sorumlulukların açtığı yetki karmaşası eklendiğinde durum daha da vahimleşmektedir. Kaldı ki bu yetki çatışmasının Avrupa müktesebatının etkin uygulanmasına engel olduğu yorumları da yapılmaktadır (Boulet, 2010, s.310). Fransa'da yetki çatışmasını sakinleştirmekte kullanılabilir en önemli anayasal araç, hiç kuşkusuz, deney yöntemidir. İster bir yasa, politika ya da uygulama denensin yerel deneyin en önemli işlevi, subsidiarite ilkesini somutlaştıracak şekilde yeniden yetki paylaşımının sağlanmasına zemin hazırlamasıdır.

3.1. Yeniden Yetki Paylaşımı ve Yerel Deney

1958 Anayasası'nda öngörülen ve yapılış şekli birtakım farklılıklar arz eden iki deney tekniği ile temelde merkezle yerel ve yerelin kendi arasında yeniden yetki paylaşımı yapılmaktadır.

2002 yılında Chirac'ın Başkanlık seçimleri kampanyasında, âdem-i merkeziyetçi bir zihniyeti inşa etmek için yerel deney uygulamasının anayasal bir nitelik kazandırılması gerektiği vurgulanmıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasında yeni bir yetki ve sorumluluk paylaşımının böylelikle anayasal

bir revizyonla mümkün olacağı açıklanmıştır (Elysee, 2002). Aynı kampanyada Chirac, yerel deney uygulamasının, demokrasinin etkinliğinin artırılmasında vatandaşa en yakın ve en yeterli idari kademeyi belirleme amacıyla kullanılacağına altını çizerek uygulamanın, 2003 Anayasa revizyonu ile düzenlenmesinde önemli rol oynamıştır.

Anayasa'ya 72/4. maddesi olarak eklenen düzenlemeye göre *mahalli idareler veya mahalli idare birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik yasayla belirlenecek şartlar dâhilinde, yasa ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süre ile sınırlı olarak bir deneme uygulaması için, yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilirler*. Maddenin son kısmının ifade şekli, Fransız doktrininde, bu uygulamanın esasen yetki paylaşımında kullanıldığı yorumunun yapılmasına sebep olmuştur. Bir diğer ifadeyle yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa ya da tüzüğe aykırı faaliyette bulunuluyorsa hem yetki bölüşümü konusundaki kurallara aykırılıklar hem de delege edilen yetkilerin kullanılmasında aykırılıklar ve istisnalar olabilmesi söz konusu olmaktadır (Clément, 2002, s.91). Bu durumda hem biçimsel yetki paylaşımı yani yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idareyle olan yetki paylaşımı söz konusu olur, hem de içeriksel yani sektörel yetki paylaşımı gerçekleşir. Ayrıca merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı, maliyet paylaşımıyla beraber düşünülmelidir. Bu konu, Genel Yerel Yönetimler Kanunu L1614-1. maddesinde düzenlenmiş olup merkezi idareden yerel idareye yetki aktarımının yapılmasıyla beraber bunu karşılayacak kaynak aktarımının yapılmasının gerekliliği düzenlenmiştir.

İkinci olarak Anayasa'da 34/1. maddesinde öngörülen transfer edilen deney uygulanmasında ise deney yasasına hatta tüzüğe bile gerek yoktur. Yerel yönetimler ile Fransız Devleti arasında imzalanan kültürel hizmetler konusundaki protokoller, bu hükme binaen yapılan deneye verilebilecek en temel örnektir. Böyle bir düzenlemenin yapılması için yerel yönetimler ile Devlet arasında yetki paylaşımının hukuki çerçevesinin net şekilde çizilmemiş olması yeterlidir (Pontier, 2003, s.1717). Bununla beraber bir yasa ile de vücut bulan bu tarz deneyler mevcuttur. Örneğin bazı Avrupa Birliği fonlarının yönetilmesi konusundaki yetki, deney yöntemi kullanılarak Devlettten alınarak yerel yönetimlere verilmiştir (13 Ağustos 2004 tarih ve n° 2004-809 sayılı Kanununun 44. maddesi).

Deney tekniği, bu yüzden kamu politikalarının uygulanmasında en uygun ve en doğru kurumun yetkilendirilmesini sağlanmaya imkân tanıyan bir araç olarak tanımlanabilmektedir. Bununla beraber yasa koyucu tarafından bir yetkinin birden fazla yerel yönetim kategorisine yani belediye ve il özel idaresine ya da il özel idaresi ile bölge yönetimlerine aynı anda aktarılmayacağına garanti yoktur. Her ne kadar bu durumun yetki bloğu yüzünden imkânsız olduğu Piron'un hazırladığı raporda (2003) dile getirilse de Pontier bu durumun imkânsız olmadığına dikkat çekmektedir (2003, s.1719). Bu sebeple yerel deney, hukuksal bir aygıt olduğu kadar politik bir araçtır. Deney uygulamasının başlamasına, amacına ya da hangi kategorideki yerel birimin yetkilendirilebileceğine hükümet kendi politik görüşü çerçevesinde karar vermektedir.

Deney uygulamaları ile belli bir coğrafya da test edilen yasa, kural ya da politika sayesinde yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için kamu hizmetinin sunumunda en uygun idari birimi tespit etme amacına yönelik düzenlenen subsidiarite ilkesini hayata geçiren bir uygulamaya dönüştüğü açıktır.

3.2. Deney ve Subsidiarite İlkesi İlişkisi

Yetki paylaşımını rasyonelleştirerek kaynakların etkin ve verimli dağıtılmasına katkı sağlayabilmesi için yerel deney uygulaması ile subsidiarite ilkesi 23 Mart 2003 Anayasa değişikliğiyle birlikte düzenlenmiştir.

Latince *subsidiuim* kelimesinden türeyen subsidiarite; rezerv, yardım, destek, ikincillik anlamlarına gelir yani aksesuar ve tamamlayıcılık anlamlarını içinde barındırır. Subsidiarite terimi, ilk olarak Kilise Hukukunda ortaya çıkmıştır. 1930 yılından sonra Papa Pie XI'in çıkardığı *Quadragesimo anno*'te subsidiarite kavramını kullanıp kavramın tanımını, ilk defa açıklamaya çalışmıştır (Delcamp, 1995, s.614). Bu ansiklopediye göre, kavram öncelikli olarak devlet ve bireyler arasındaki ilişkilerin tanziminde kullanılmıştır (Delcamp, 1995, s.614). Ayrıca kavramdan toplumun örgütlenmesinde farklı gruplar arasında, işlerin bölüşümünü belirlemede de faydalanılmaktadır (Delcamp, 1995, s.614). Bireyler, güç odağı kişiler ve gruplar arasındaki ilişkilerin belirli bir hukuksal çerçevede yapılması gereğinden hareketle subsidiarite felsefesi, kişileri ve grupları devletin faaliyetlerine karşı korumayı amaçlamakta, devletin gerekli olmadığı takdirde müdahale etmemesini önermektedir (Delcamp, 1995, s.614).

Kilise Hukukuyla ortaya çıkan bu ilke sonrasında, Avrupa Tek Şartı'nda 1987 yılında ismi zikredilmeden, çevre konusunda uygulanmak üzere Avrupa müktesebatına girmiştir. Maastricht Anlaşması'yla bu ilkeye daha geniş çerçevede yer verilmiştir. Bu anlaşmalara ilaveten Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması hakkındaki Protokol, 1997 yılında Avrupa Birliği Antlaşması'na eklenmiştir ve 2004 yılında güncellenmiştir. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması, subsidiarite ilkesinin kapsamını bölgesel ve yerel düzeyde genişletmektedir. Avrupa Birliği Antlaşması 5. maddesinde “*Yetkilendirilme ilkesi gereğince Birlik, Antlaşmalar'da belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar'da kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalar'da Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir. Subsidiarite ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer*” denilmek suretiyle düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği Hukuku'nda olduğu gibi federal devletlerde de subsidiarite ilkesi düzenlenmektedir. Bu ilkenin bir devlet içinde farklı özerkliklere sahip birimler (federal ve federe devletler) arasında yetki paylaşımında kullanılacağına inanıldığından subsidiarite ilkesine, Fransa'da uzun zaman yabancı bir kavram olarak bakılmıştır (Delcamp, 1995, s.611). Bununla birlikte öğretilde, üniter bir

devlet olan Fransa'da devlet ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımını düzenlemede bu ilkenin kullanılabilirliği, 20. Yüzyılın sonlarında tartışılmaya başlanmıştır (Pontier, 1978). Brisson'a göre 1983 tarihli reformda yasama organı, subsidiarite ilkesinden; kentleşme konusunda, belediyeleri ve sosyal yardımlaşma konusunda, bölgeleri yetkilendirerek faydalanmıştır (2003, s.531).

Subsidiarite ilkesinin üniter bir devlette kullanılabilirliği uzun tartışmalara sahne olmasının ardından anayasal bir nitelik kazanmıştır. Dönemin Başbakanı Jean-Pierre Raffarin; 2003 Anayasa değişikliği çerçevesinde düzenlenen reformun en önemli ayağının, subsidiarite ilkesinin düzenlenmesi olduğunu açıklayıp ikinci önemli ayağının deney uygulamasının düzenlenmesi olduğunu eklemiştir. Böylelikle Fransa gibi üniter bir devlette subsidiarite ilkesi, Anayasa'nın 72/2. maddesinde "*mahalli idareler, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek yetkilerinin tamamı için gereken kararları alabilirler*" denilmek suretiyle zımni olarak düzenlenmiştir. Maddede subsidiarite ilkesi zikredilmemiş ancak tanımı yapılmıştır. Böylelikle merkez-yerel ile yerel yönetimlerin kendi arasındaki yetki paylaşımında kullanılması beklenen ilkeye, düzeltici ve düzenleyici görevler yüklenmiştir.

Buna ilaveten merkez yönetimin yetki genişliğine dayanarak paylaştığı yetkilerin düzenlenmesinde de subsidiarite ilkesinin zımni olarak kullanıldığı, 6 Şubat 1992 tarih ve n°92-125 sayılı Kanun'un 2. maddesinde görülmektedir. Maddeye göre merkezi idareye sadece ulusal nitelikli olan ya da yasalarda yerel düzeyde delege edilemeyecek görevler verilebilmektedir. Burada subsidiarite ilkesi, merkezi idare ile yetki genişliğine göre örgütlenen il yönetimleri (aynen Türk idari teşkilat yapısında örgütlenen il idareleri gibi) arasındaki yetki paylaşımını düzenlemektedir.

Bu sebeplerle Türk doktrininde tartışıldığı şekliyle subsidiarite ilkesi, bir hizmette yerellik ilkesi kesinlikle değildir, yetki paylaşımı yapılırken en uygun kamu idaresini bulmayı hedefleyen bir ilkedir. Bir başka deyişle subsidiarite ilkesi; hangi kurum, öngörülen eylemin amaçlarını en yeterli biçimde gerçekleştirecekse, eylemin o kurum tarafından sunulmasını, devlet aygıtının ise sadece söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla daha iyi gerçekleştirebileceği durumlarda, harekete geçmesini ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda en uygun idari birimi bulmak için yetki paylaşımının rasyonelleşmesini amaç edinen bir ilke olarak subsidiarite ilkesinin, ütöpik karakteri yüksek ancak operasyonel yönü zayıftır. Fransız hukukunda subsidiarite ilkesine operasyonel karakter, deney uygulamasıyla kazandırılmaya çalışılmaktadır. Nitekim deney uygulamasıyla, ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce bir yetki devri ya da paylaşımı belirli bir alanda denenerek devre ya da paylaşımına konu kamu işinin yürütülmesinde en uygun idari kurumun tespit edilebilmesi sağlanabilecektir (Brisson, 2003, s.531). Deney uygulaması sırasında, izleme, değerlendirme ve etki çalışmaları yapılmaktadır. Böylelikle yetkili idare, yetki paylaşımında en uygun idari kademeyi, daha somut verilere dayanarak belirleyebilecek ve subsidiarite ilkesi vücut bulabilecektir.

Subsidiarite ilkesinin operasyonel yönünün zayıf olması, eleştirildiği gibi yapılan düzenlemelerin bu ilkeye uygunluğunu denetleyecek aktif bir denetim mekanizmasının yetersizliği de

eleştirilmektedir. Yerel yönetimler, subsidiarite ilkesine aykırılık iddiasıyla Anayasa Konseyi önünde doğrudan itiraz etme imkânına sahip değildir. Bu ilkenin uygulanması, tamamen yasama organının değerlendirmesine dayanmaktadır. Bu bağlamda, subsidiarite ilkesinin öznel ve değişken olduğu belirtilebilir (Denaja, 2008, s.443). Hatta aynen deney uygulaması gibi subsidiarite ilkesinin de siyasiyi karakteri, hukuki karakterinden daha ağır basmaktadır. Nitekim Anayasa Konseyi de 7 Temmuz 2005 tarihli kararında, Anayasa'nın 72/2. maddesinin *peu contraignant* yani *az bağlayıcı* olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca yasama organı tarafından bir yetkinin merkezi idare yerine neden bir yerel yönetime verilmesi gerektiği sorusuna Konsey, söz konusu kamu işinin ancak yerel yönetimlerce daha iyi yürütüleceği *kesinse* cevabını vermiştir (Anayasa Konseyi, 2005). Bir diğer ifadeyle Anayasa Konseyi, yasama organının subsidiarite ilkesini uygulanmakta geniş bir manevra alanına sahip olduğunu kabul etmiştir. Bu yüzden doğası gereği bu ilkeye uygunluk denetimi ancak sınırlı şekilde yapılabilmektedir. Nitekim kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Konseyi'nde, hangi yetkinin hangi kurum tarafından daha iyi yerine getirileceğini ölçebilecek teknik araçlar yoktur. Bu sebeple subsidiarite ilkesinin hayata geçmesi için deney yöntemiyle desteklenmesi gerekmektedir. Böylece elde somut çıktılar olacağından en uygun kamu idaresinin tespit edilmesi sağlanabilecek ve dolayısıyla yetki paylaşımı konusundaki yasa ya da düzenlemelerin subsidiarite ilkesine uygunluğunun denetlenmesi, daha mümkün olabilecektir.

4. Sonuç

Fen bilimlerinin daha çok kullandığı deney tekniği, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hukukçuların ve sosyal bilimcilerin de uğraş alanına girmeye başlamıştır. Bu alanlarda deney; bir kural, bir yetki ya da mekanizmayı test ya da tecrübe etmek olarak tanımlanabilir (Pontier, 2003, s.1715). Kural, yetki ya da mekanizma belli bir alanda test edilerek izlenmesinin ardından elde edilen sonuçlara göre ya ülke genelinde genelleştirilecek ya (değiştirilerek) tekrar denenecek ya da top yekûn terk edilecektir. Bu sebeple deney, pragmatik bir araç olarak nitelendirilmektedir. Öncelikle devlet tarafından kullanılan bu araç, çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde yerel yönetimler ve birliklerince de yürütülmekte ve kullanılmaktadır. Hükümet tarafından çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde deney uygulamasının yerel yönetimler ve birliklerince yönetilmesi yerel deney olarak adlandırılabilir. Yerelin ve ihtiyaçlarının çeşitliliği göz önünde bulundurularak bu birimlerin idari, mali kapasitelerine bağlı olarak farklılaştırılmış politikaların geliştirilmesine izin verdiğinden yerel deney, incelenmesi gereken Türk hukukuna yabancı bir kavramdır. Ayrıca deneye konu olan uygulama, ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce belirlenen alanda test edilme imkânı bulacağından, somut bulgular ışığında yetki paylaşımında rasyonelleşme sağlanacaktır (Brisson, 2003, s.531).

Fransa'da devlet yönetiminde deney, 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren uygulanmaya başlanmıştır (Pontier, 2001, s.169). Hukuksal çerçevesi, içtihat hukukuyla ortaya konan deney, nihayetinde Fransız Anayasası'na 2003 yılında yapılan değişikliklerle girmiş ve uygulama, anayasal bir nitelik kazanmıştır.

Deney, Anayasa'da iki ayrı maddede düzenlenmiştir. Anayasa'nın 37-1 maddesiyle genel olarak deney uygulaması düzenlenmiştir. Bu maddeyle hukuken belirlenen çerçevede deneyin yürütülmesinden yerel yönetimlerin sorumlu tutulmasının önü açılmıştır. Bir başka deyişle deney yapma yetkisi çizilen hukuku sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin de kullanımına sunulmuştur. Anayasa'nın 37/1 maddesi yanında bir de 72-4 maddesi düzenlenerek sadece yerel yönetimler ile birliklerinin kullanımına sunulmuş ayrı bir deney aracı oluşturulmuştur. Bu sebeple kamu politikalarının rasyonelleşmesinde faydalanılan bu araç, ayrıca yerel özerkliğin gelişmesine de önemli katkılar sunmaktadır.

Deney, yerel yönetimlerce denetimsiz ve keyfi şekilde yürütülmemektedir. Deney uygulamasının yapılmasına karar verme yetkisi hükümete aittir. Bu uygulamanın yapılması için öncelikle birtakım amaçlar, bunun akabinde belirlenen amaca ulaşılabilmesi için yetkili organca birtakım kriterler belirlenmektedir. Belirlenen kriterleri taşıyan ve hukuka uygun şekilde deneye katılma taleplerini aktaran yerel birimlerin talepleri, hükümetçe değerlendirilmektedir. Şartları taşıyan ve kararnameyle isimleri duyurulan yönetsel birimler; amacı, süresi, çerçevesi hukuken çizilen deneyi yürütürler. Uygulama, sürekli izlenmekte olup deney süresinin bitiminde elde edilen veriler, yürütücülerin de değerlendirmesi göz önüne alınarak hükümetçe raporlanarak meclise gönderilmektedir. Bu durumda meclis, uygulamayı ya ülke genelinde yaygınlaştırır ya (değiştirerek) deneye devam eder, ya da deneyden top yekûn vazgeçer.

Bununla beraber deney yapılırken yerel yönetim faaliyetleri, hukuka uyguluk denetimine tabidir. İdari mahkemelerce yapılan bu denetim, yerel birimlerin olağan faaliyet ve kararlarının denetlenmesinden birtakım farklılıklar arz etmektedir (Pontier, 2003, s.1725). Yerel yönetimler yürüttükleri yerel deney sırasında deney yasasında düzenlenmek şartıyla uygulamadaki hukuki normlara aykırı kararlar alabilmektedirler. Bu durumun normlar hiyerarşisini dahi bozacağı endişesi olduysa da esasında deney uygulaması sırasında, deney yasası uygulanmaktadır. Bu sebeple hukuka uygunluk denetiminde başvurulacak en önemli hukuki kaynak, Anayasanın ardından deney yasasıdır. Hukuka uygunluk denetiminin bir diğer özelliği, mülki idare amirinin mahkemeye başvurması halinde, aleyhine dava açılan kararın otomatik yürütülmesinin durdurulmasıdır. Bu uygulama Fransız İdare Hukuku için yeni değilse de hiçbir şarta bağlanmaksızın yürütmeyi durdurma kararının alınabilmesi sebebiyle farklılıklar arz eder (Verpeaux, 2004, s.662). Bu sebeple 1982 yılında kaldırılan valinin vesayet denetiminin yeniden inşa edilmeye çalışıldığı endişesini oluşturmaktadır. Deney uygulaması sırasında yerel yönetim faaliyet ve kararları idari yargı mercilerince denetlendiği gibi yürütülen deney, hükümetçe de izlenerek değerlendirilmektedir. Böylelikle deney uygulamasından elde edilmek istenen fayda maksimum düzeyde sağlanmış olmaktadır.

Deney, her şeyden önce yetki paylaşımını rasyonelleştirmekte kullanılabilir bir araçtır. Bu yönüyle subsidiarite ilkesiyle birlikte ele alınmaktadır. Kamu işlerinin sunumunda en uygun kamu kurumunun bulunması hususunda subsidiarite ilkesine, operasyonel karakter kazandırmaktadır. Çünkü tek başına değerlendirildiğinde subsidiarite ilkesinin operasyonel yönü zayıftır. Ayrıca yasaların subsidiarite ilkesine uygunluğunu denetleyecek aktif bir hukuki

denetim mekanizmasının yetersizliği, ilkenin uygulanmasındaki en önemli güçlüktür. Bu ilkenin uygulanması, tamamen yasama organının değerlendirmesine dayanmaktadır. Bu durumu, Anayasa Konseyi de kabul etmektedir (Anayasa Konseyi, 2005). Doğası gereği bu ilkeye uygunluk denetimi ancak sınırlı şekilde yapılabilir. Nitekim Anayasa Konseyi'nin emrimde hangi yetkinin hangi kurum tarafından daha iyi yerine getirileceğini ölçebilecek teknik araçlar yoktur. Bu sebeple subsidiarite ilkesinin hayata geçmesi için deney yöntemiyle desteklenmesi gerekmektedir. Böylece yetki paylaşımı konusundaki hukuki düzenlemelerin subsidiarite ilkesine uygunluğunun denetlenmesi somut kanıtlar çerçevesinde yapılabilecektir. Her iki teknikte de amaç söz konusu yetkiyi, en uygun birimce kullanmak olduğundan deneme tekniğiyle belli bir coğrafik alanda test edilen herhangi bir yetki devri; deneme sürecinin sonunda elde edilen sonuçlara uygun olarak subsidiarite ilkesine göre tasarlanabilecektir. Böylece yetki paylaşımı yapılırken söz konusu hizmetle alakalı en uygun ve vatandaşın en memnun edecek birim, yetkilendirilecektir.

Deney uygulaması, 1958 Anayasası ile düzenlenmesinin ardından yerel yönetimlerce çok sınırlı şekilde tecrübe edilmiştir. Bu konuda birtakım değişikliklerin yapılması gerektiği çeşitli çevrelerce açıklanmaktadır (Rapor, 2018). Millet Meclisi tarafından hazırlanan Raporda (2018) kalkınma süreçlerinde yeterince dikkate alınmayan yerel ve bölgesel otoriteler üzerinde normların etkisinin daha iyi değerlendirilmesi yanında yerel deneyin uygulanma koşullarının kolaylaştırılması, gerektiği belirtilmektedir. Raporda (2018) ayrıca coğrafik özelliklerin dikkate alınmasının anayasal bir zorunluluk haline getirilerek yerel yönetimlere belirli normları, kendi özelliklerine uyarlama kapasitesi kazandırmak gerektiği vurgulanmaktadır.

Fransa'da devlet yönetiminde, yetki paylaşımının rasyonelleşmesine katkı sağlayan bu aygıt, ayrıca kaynak dağılımında da etkinlik ve verimlilik sağlamaktadır. Bu yüzden Türkiye gibi hızlı gelişen, yeni sorumluluk alanlarının oluştuğu, Avrupa Birliği'ne üye olmayı amaçlayan bir devlette, kamu yönetiminde bu aracın kullanılabilirliğinin tartışılması gerektiği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Anayasa Konseyi, 07.01.1988, n° 87-232 DC.
Anayasa Konseyi, 07.07.2005., n° 2005-516 DC.
Anayasa Konseyi, 12.08.2004, n°2004-503 DC.
Anayasa Konseyi, 13.01.1994, n° 93-329 DC.
Anayasa Konseyi, 27.12.1973, n° 73-51 DC.
Anayasa Konseyi, 29.12.2003, n° 2003-488 DC.
Bottini, F. (2015). L'impact du New public management sur la réforme territoriale. *RFDA*, 717.
Bouillant, N., Duru, E. (2018). Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur. Erişim adresi: <https://jean-jaures.org/nos-productions/reformer-le-droit-a-l-experimentation-locale-un-enjeu-public-majeur>.
Boulet, M. (2012). *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*. Paris : L'Harmattan.
Boulouis, J. (1970). Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes. *in Mélanges Louis Trotabas*, Paris : LGDJ.

- Brisson, J.-F. (2003). Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. *AJDA*, n°11/2003, 24/03/2003, 529-539.
- Brosset, E. (2004). L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, *Revue française de droit constitutionnel*, n°60, 695-739. DOI : 10.3917/rfdc.060.0695
- Chevallier, J. (1993). Les lois expérimentales, le cas français. C.-A. Morand (Ed.). *Evaluation législative et lois expérimentales* içinde (s.119-152). Aix-Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Clément, P. (2002). Rapport sur le projet de réforme constitutionnelle. Doc. AN n° 376. Erişim adresi: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376.asp>
- Crouzatier-Durand, F. (2004). L'expérimentation locale (loi organique du 1 er août 2003). *RFDA*, n°1, 21-30.
- Dauphin, L. (2008). *Collectivités Territoriales et Expérimentation*, Thèse dactylographiée, Limoges.
- De Montecler, M.-C. (2007). Première expérimentation sur le fondement des articles 37-1 et 72 de la Constitution. *AJDA*, 11.
- Delcamp, A. (1995). Principe de subsidiarité et décentralisation. *Revue française de droit constitutionnel*, n°23, 609-624
- Denaja, S. (2008). *Expérimentation et administration territoriale*, Thèse dactylographiée, Montpellier.
- Elysee (2002). Discours de M. Jacques Chirac à Rouen, campagne pour l'élection présidentielle. Le discours est disponible dans son intégralité sur le site de l'Elysée, dans la section Archives – discours et déclarations. Erişim adresi: www.elysee.fr Erişim Tarihi : 10 Nisan 2019.
- Faure, B. (2004). Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité, A propos de la décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales, *RFDA*, 1150.
- Favoreu, L. et al., (1999). *Droit constitutionnel*, Paris : Dalloz.
- Ferstenbert, J., Priet, François, Quilichini P., (2016). *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz.
- Fransız Danıştayı, 12.07.1995, no 157.191, Cne de Bougnon, Gaz. Pal. 29 et 30 déc. 1995, s. 20.
- Fransız Danıştayı, 26.07.1996, Association Narbonne Libertés, n° 130363.
- Fransız Danıştayı, 9.05.1913, Roubeau, Rec. s. 521.
- Fransız Danıştayı, Sect., 10.05.1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. s. 274.
- Guillaume, A. (2012). L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés. *Revue Informations sociales*, 2012/6, n°174, 51-60. DOI : 10.3917/inso.174.0051
- Lagazette, (2019). Erişim adresi: <https://www.lagazettedescommunes.com/424826/le-droit-a-lexperimentation-nest-pas-tres-experimente-par-les-collectivites/>
- Leben, C. (1982). Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi. *RDJ*, 1982, 295-353.
- Les collectivités locales en chiffres (2019). Erişim adresi: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_collectivites_locales_en_chiffres_2019.pdf
- Liberation (2013). Erişim adresi: https://www.liberation.fr/societe/2013/07/17/le-gouvernement-devoile-son-choc-de-simplification_918872 Erişim Tarihi: 17 Temmuz 2019.
- Piron, M. (2003). Rapport sur le projet de LO relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, Doc. AN n° 955. Erişim adresi: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0955.asp> Erişim Tarihi: 18 Haziran 2019.
- Pontier, J.-M. (1978). L'Etat et les collectivités territoriales. La répartition des compétences, Paris : LGDJ.
- Pontier, J.-M. (2001). L'expérimentation et les collectivités locales. *RA.*, n° 320, 169-177. Erişim adresi: www.jstor.org/stable/40774991

- Pontier, J.-M. (2003). La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales Loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. *AJDA*, 1715.
- Pontier, J.-M. (2010). Performance et simplification. N. Albert (Ed.), *Performance et droit administratif, Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation* (29-30 janvier 2009) içinde (s.89 – 118). Paris : Litec.
- Rapor, (2018). Expérimentation et différenciation territoriale et autonomie financière des collectivités territoriales. Erişim adresi: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0912.asp>
- Roux, A. (1995). *Droit constitutionnel local*, Paris : Economica
- Verpeaux, M. (2004). La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. *JCP-A*, n°20, 655-663.

A Constitutional Tool Used by Local Governments in France: Experiment

Rukiye Mehtap ÖZLÜ*

The subject of this study is the local experiment applied in France. Firstly, the legal source, procedure and control mechanisms of the local experiment are explained. Then the relevance of this practice to the principle of subsidiarity is examined in order to rationalize the competence sharing between central-local and local units.

The experimental technique, which is used more frequently by the sciences, began to be involved in the field of lawyers and social scientists since the second half of the 20th century. The experiment in these areas can be defined as testing or experiencing a rule, an authority or a mechanism (Pontier, 2003, p.1715). The experiment is a pragmatic tool has been used in the reconstruction of the state administrative structure. This tool which is primarily used by the government is also operated and used by local governments and their unions within the established legal limits.

Local experiment is defined as the experimental practice by the local authorities and their unions within the framework of the legal limits decided by the government. The local experiment is an unfamiliar concept for the Turkish law that needs to be examined, as it allows the development of differentiated policies depending on the administrative and financial capacities of these units considering their diversities. In addition, the application subject to the experiment will have the opportunity to be tested in the designated area before it becomes widespread throughout the country, the sharing of competences is ensured in the light of concrete evidences (Brisson, 2003, p.531).

The experiment has been using in France since the second half of the 20th century (Pontier, 2001, p.169). Therefore, the legal framework of this instrument was put forward by jurisprudence. This form of assessment eventually acquired a constitutional basis with the Act of 28 March 2003 authorizing normative experimentation, both nationally and locally.

* Tokat Gaziosmanpaşa University, Department of Public Administration, mehtap.dolek@gop.edu.tr

Two articles relative to the experiment have come into force since the revision of the Constitution. The article 37 provides that: “*Statutes and regulations may contain provisions enacted on an experimental basis for limited purposes and duration.*”. This article permits also the local governments and their unions to be held responsible for execution the experiment within the legally determined framework. In addition, the article 72/4 mentions the experimental method reserved only for local authorities. This article states that “*In the manner provided for by an Institutional Act, except where the essential conditions for the exercise of public freedoms or of a right guaranteed by the Constitution are affected, territorial communities or associations thereof may, where provision is made by statute or regulation, as the case may be, derogate on an experimental basis for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers.*” For this reason, it has not only been used for rationalizing public policies, but also this tool is contributed to the development of local autonomy in France. The authority to decide on the application of the experiment belongs to the government. In order to carry out this application, some goals and criteria must be determined by the authorized body. The government evaluates the participation demand of the local authorities according to these criteria. The local authorities meet the conditions are announced by decree. Concerning article 72/4 of the Constitution, they carry out the experiment. According to the results obtained from testing a rule, a competence or a mechanism in a certain area, it is the Parliament that decides either to generalize, to retry or to completely abandon this application subjected of the experiment throughout the country. This tool of experiment is carried out through very strict controls. This control is first and foremost the judicial review, which is strengthened here, and then the evaluation of the experimentation.

During the experimentation, local government activities and acts are subject to judicial review that have some particularities. On the one hand, the control made by Administrative court is different from the ordinary control (Pontier, 2003, p.1725). Because, in the manner provided for by an Institutional Act, the local authorities thereof may, where provision is made by statute or regulation, as the case may be *derogate on an experimental basis* for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers. Therefore, most important legal source to be used in the judicial review is the Institutional Act after the Constitution.

On the other hand, the prefect may attach a request for suspension to his appeal and, in this case, pursuant to article LO 1113-4 of the General Local Authorities Code, this act ceases to have effect until the administrative tribunal decides on the request. This procedure of automatic suspension is not common and not new (Verpeaux, 2004, p.662).

The experiment first, can be used to rationalize the sharing of competences between central and local administrations. In fact, it can be considered as a tool to ensure that the principle of subsidiarity is embodied in finding the most appropriate public institution in the presentation of public affairs.

As a matter of fact, the principle of subsidiarity in a unitary state can be defined as the determining the most adequate institution according to the purpose of the envisaged action, and the state acts only when it can be performed better in terms of the size or effects of that action.

According to this definition, the aim of this principle is to rationalize the authority sharing in order to perform public services by the most appropriate administrative unit. Therefore, it has a high utopian character and a weak operational one. The operational character of subsidiarity can be acquired by experiment (Brisson, 2003, p. 531).

The experiment, which is used to rationalize the sharing of competences during the reform of the public administration provides also optimum resource allocation.

Due to its growth, development and ambitions to join EU, Turkey will have new responsibility areas in public administration, so it is thought that availability of the experiment should be discussed also in Turkey.