

Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler

Oktay UYGUN¹

Özet

Ülkemizde kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını değiştirmeye yönelik reform çabalarının tarihi 1960'lara kadar geriye gidilerek izlenebilir. Bu tür çabalar, son yıllara kadar, genellikle mevzuatta ve uygulamada önemli bir değişikliğe yol açmadı. 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ise, merkeziyetçiliği azaltacak köklü değişiklikler içeren girişimlerdi. Bu düzenlemelerin getirdiği bazı önemli değişiklikler anayasaya aykırı görülerek iptal edildi, diğer bazıları ise uygulamada beklenen sonucu vermedi. Bugün gelinen noktada, yaklaşık 50 yıllık reform çabalarının merkeziyetçiliği azaltarak yerel yönetimleri etkili, verimli, katılımcı, saydam ve özerk iktidar merkezlerine dönüştürdüğü söylenemez. Reform girişimlerinin başarılı olamamasının çeşitli nedenleri vardır. Bunlardan biri, kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını pekiştiren anayasal ilkelerdir. Bu ilkelerde bir değişikliğe gitmeden yasal düzenlemelerle köklü bir reform yapmak mümkün gözüküyor. Bu makalede, yerel yönetimlere ilişkin reform çabaları anayasal ilkeler bakımından değerlendirilecektir.

Anahtar Sözcükler: Ademi Merkeziyetçilik, İdarenin Bütünlüğü İlkesi, İdari Vesayet, Merkeziyetçilik, Yerel Yönetimler

¹ Prof. Dr., Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, Türkiye, oktayuygun@yahoo.com

Constitutional Principles for Local Government Reform

Abstract

The retrospective evaluation of decentralization in highly centralized Turkish Public Administration has begun since 1960s. Decentralization attempts have generally been too weak to make any significant changes in legal rules and practice. The legislation carried out in the 2000s has the capacity to reduce centralization with some radical changes. However, some significant rules in this legislation were declared unconstitutional and annulled by the Constitutional Court, while the others did not give the expected results in practice. At this point, the approximately 50 years of reform efforts cannot be construed as successful attempts to convert local governments into efficient, participatory, transparent and autonomous centres of power by reducing centralization. There have been several reasons for the failure of reform initiatives; one of these is the constitutional principles consolidating the centralized structure of public administration. It seems that making a radical reform by legal arrangements without amending these principles is not possible. This article will evaluate reform efforts relating to local governments with regard to constitutional principles.

Key Words: Administrativetutelage, Centralization, Decentralization, Integral Unity of the Administration, Local Government.

Giriş

Türkiye demokrasiyle yönetilen ülkeler arasında en merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerden biridir. Bu katı merkeziyetçilik çağdaş kamu yönetimine hakim olması gereken *yönetimde etkililik, rasyonellik, saydamlık ve denetlenebilirlik* ilkelerini olumsuz yönde etkilediği gibi, insan hakları ve demokrasi alanında uluslararası standartların takip edilmesini de güçleştirmektedir. Çoğu kimse, merkeziyetçi yönetim tarzını Osmanlı modernleşmesinin ve Cumhuriyetin kuruluş sürecinin zorunlu bir sonucu olarak görür: Bu sürecin gerektirdiği radikal reformlar tüm kamusal yetkilerin merkezde toplanmasını gerekli kılmıştır.

Osmanlı-Türk siyasal gelişmeleri dikkate alındığında, ülkemizde merkezîyetçi zihniyeti besleyen ve yeniden üreten bir siyasal kültürün hâkim olduğu kolayca görülebilir. Bu merkezîyetçi kültür Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşme sürecinde *ittihatçılık* olarak kapsamlı ve sistemli bir politikaya dönüşmüş, Cumhuriyet yönetimi de ittihatçılığın bazı uygulamalarını devralmıştır. Merkezîyetçi zihniyetin kültürel kodlarımızda saklı olduğunu ve siyaseti büyük ölçüde biçimlendirdiğini siyasal partilerimize bakarak görebiliriz. Ülkemizde, iktidardaki ya da muhalefetteki partiler zaman zaman adem-i merkezîyetçi görüşler açıklasa da, gerçekte büyük-küçük bütün partilerin hedefi ülkeyi bir bütün olarak merkezden yönetmektir. Kemalist, liberal, muhafazakâr, İslamcı, sağ ya da sol, kendini siyasal yelpazenin neresinde konumlandırırsa konumlandırсын, bütün partiler ülke sorunlarının iktidarı ele geçirip yetkileri merkezde toplamakla çözüleceği konusunda hemfikir görünüyorlar. Merkezîyetçi siyasal kültürü paylaşmayan siyasal parti ya da siyasal akımlar birer istisna oluşturacak kadar az ve cılız hareketlerdir. Şimdi, bu merkezîyetçi siyasal kültürün anayasalarımızı nasıl şekillendirdiğine bakalım.

I - Kamu Yönetimine İlişkin Anayasal İlkeler

Kamu yönetimi, anayasamızın "idare" kenar başlığıyla 123-137. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Sözü edilen bölümde, kamu yönetimine ilişkin çeşitli temel ilkeler ve kurallar yer alıyor. Bunlardan merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini ilgilendiren ilkeler şunlardır: 1) İdarenin bütünlüğü ilkesi. 2) Merkezden yönetim ilkesi. 3) Yerinden yönetim ilkesi. 4) İdari vesayet ilkesi. Metinde kavram olarak açıkça yer almamakla birlikte, yerel yönetimlere ilişkin hükümlerin iki ilkeyi daha vurguladığını görüyoruz. Bunlar; 1) Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi. 2) Yerel yönetimlerin demokrasi esaslarına göre kurulması ilkesidir. Bu ilkeleri sağlıklı biçimde yorumlayabilmek ve bir yerel yönetim reformu açısından değerlendirebilmek için tarihsel gelişimi de göz önünde bulundurmak gerekir. O nedenle, öncelikle kamu yönetimine ilişkin temel ilkelerin eski anayasalarımızda nasıl düzenlendiğine bakacağız.

1) Eski Anayasalarımızda Kamu Yönetimine İlişkin Temel İlkeler

Türkiye’de kamu yönetiminin temel ilkeleri ve örgütlenme biçimi, büyük ölçüde Fransız kamu yönetimi örnek alınarak belirlenmiştir. Tanzimat Dönemi’nden (1839-1876) itibaren yoğunlaşan Fransız etkisi, devletin merkez ve taşra örgütlenmesi ile yerel yönetimlerin kuruluşunu büyük ölçüde etkilemiştir. İlk anayasamız olan 1876 tarihli *Kanuni Esasi* yürürlüğe girdiğinde kamu yönetiminin genel görünümü şöyledir: Taşra örgütlenmesinde *eyalet* sistemi terk edilerek *vilayet* düzenine geçilmiştir. Merkezi yönetime bağlı en büyük birim olan vilayetin alt birimleri liva (sancak), kaza, nahiye ve köylerdir. Yerinden yönetim birimlerinin çekirdeğini oluşturan birimler ise vilayet idare meclisi, belediye, nahiye, mahalle ve köy (muhtarlık) yönetimleridir. Başlangıçta merkezi yönetimin atadığı yöneticilerin görev yaptığı bu birimlerde zamanla seçimle gelen üyeler ve yöneticiler öne çıkacak; kurumların özerklikleri güçlenecek ve tüzel kişilik kazanacaklardır.

Yerinden yönetim birimlerinden *köy ve mahalle*, Osmanlı Devleti’ndeki en eski topluluklar olması nedeniyle, ilk örgütlenme burada ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın ilk yarısına kadar, mahalleleri padişah beratı ile atanan ve kadıyı temsil eden imamlar yönetirdi. Zamanla imamların yerine muhtarlar atanmaya başlandı. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile Muhtar ve İhtiyar Meclisi, üyeleri seçimle belirlenen organlara dönüştü. Dönemin hukukçuları, köy muhtarlığını tüzel kişiliği bulunan bir yönetim birimi olarak görmüştür. 1871 Nizamnamesi ile *Nahiye*(bucak),özerkliği güçlendirilen bir yerinden yönetim birimine dönüştürülmüştür. Nahiye müdürü yöre halkı içinden vali tarafından önerilerek İçişleri Bakanlığınca atanmaktaydı. Nahiye meclisleri ise yöre halkının seçtiği temsilcilerden oluşuyordu. Nahiye yönetimi ne Osmanlı ne de Cumhuriyet dönemlerinde yaygınlık kazanamamış, masrafları ve kırtasiyeciliği arttırdığı kabul edilmiştir. 1864 ve 1871 Nizamnameleri, vilayette, valinin yanında çeşitli müdürlerden ve il halkının temsilcilerinden oluşan Vilayet İdari Meclisi kurmuştur. Bu meclis livalardan gelen temsilcilerle yılda bir kez *Vilayet Umumi Meclisi* olarak toplanırdı. Günümüzdeki İl Genel Meclisi’nin kökeni bu kurumdur. İlk *belediye* örgütlenmesi ise 1854’te İstanbul’da gerçekleşti. Belediye başkanı merkezi yönetime bağlı bir memurdu. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile belediye örgütleri taşrada da kurulmaya başlandı. Osmanlı Parlamentosu’nun çıkardığı 1877 tarihli Belediye Kanunu uyarınca, belediye meclisleri yöre halkı tarafından seçilecek, belediye başkanı da meclis

üyeleri arasından hükümetçe atanacaktı. Söz konusu kanunla tüzel kişilik de kazanan belediyelerin özerkliği 1910 ve 1913 tarihli kanunlarla geri alınacaktır (Ortaylı, 2007: 427-443).

Örnek aldığımız Fransız kamu yönetimi, 20. yüzyılın ilk yarısına kadar oldukça merkezîdir. Yetkilerin büyük çoğunluğu merkezi yönetimde toplandığı gibi, merkezin yerinden yönetim birimleri üzerinde katı bir vesayet uygulaması vardır. Osmanlı-Türk kamu yönetimi de aynı özellikleri gösterir. Fransa'da İkinci Dünya Savaşı'nın ardından başlayan merkezîliği azaltma çabaları, özellikle 1980'lerden sonra güçlenecek ve anayasanın birinci maddesine devletin *yerinden yönetim* ilkesine göre örgütleneceği esasının yazılmasıyla sonuçlanacaktır. Türkiye, Fransa'nın merkezîlikten uzaklaşma çabalarına uzun süre ilgisiz kalmış, 2004 ve 2005 yıllarında bu konuda bazı çekingen adımlar atmaya başlamıştır. Ardı ardına mecliste kabul edilen dört kanundan kamu yönetiminde köklü bir değişim öngören Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Cumhurbaşkanı'nın meclise geri göndermesi üzerine yürürlüğe girememiş², İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi kanunları ise, bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için önemli bir değişiklik sağlayamamıştır.

Anayasa Mahkemesi, sözü edilen bu dört kanundan birinin anayasaya aykırılığı iddiasını değerlendirdiği kararında, 1924 Anayasası'ndan itibaren tüm anayasalarımızın merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde katı bir denetim uygulamasını zorunlu kılan düzenlemelere sahip olduğunu belirtmiştir.³Eski anayasalarımızda kamu yönetimine ilişkin temel ilkelerin incelenmesi, hem Mahkeme'nin bu yargısını test etme, hem de ülkemizde merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini tarihsel perspektiften görme imkanını sağlayacaktır.

²Bu kanuna yönelik çeşitli kurumların ve yazarların eleştirilerinin toplandığı bir çalışma için bkz: *Kamu Yönetimi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2003

³5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırılığının incelendiği karar için bkz: Anayasa Mahkemesi, E: 2008/27, K: 2010/29, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 - 27619

1876 Anayasası

1864 Vilayet Nizamnamesi ile *eyalet* sisteminin terkedilip Fransız örneğine benzer biçimde *vilayet* (il) sistemine geçilmesi üzerine, vilayet halkının yönetime katılımını sağlayan meclisler oluşturuldu. 1913 yılında çıkartılan bir kanunla günümüzdeki il yönetiminin temeli atılmıştır: İl hem bir merkezi yönetim birimi, hem de bir yerel yönetim birimi olarak kabul edildi. Yukarıda ifade edildiği gibi, bu süreçte diğer yerinden yönetim birimleri olan belediye, mahalle, köy ve nahiye (bucak) yönetimleri de oluşturulmuş veya özerklikleri pekiştirilmiştir. 1876 tarihli Kanuni Esasi, vilayetlerin idaresinin *yetki genişliği* (tevsii mezuniyet) ve *görev ayrımı* (tefriki vezayif) ilkelerine göre düzenleneceğini belirtmektedir (m.108). Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinden ne anlaşılması gerektiği o yıllarda olduğu gibi günümüzde de tartışmalıdır. Kavramlara yüklenen anlam zaman içinde değişiklik de göstermiştir (Güler,2000:14-19). Yaygın görüş, yetki genişliğinin merkezi yönetimin taşradaki birimleri için, görev ayrımının ise yerel yönetimler için geçerli olduğudur. Bu bağlamda, yetki genişliği merkezi yönetimin sorumluluklarının bir kısmını taşradaki vali ve kaymakam gibi yöneticilerini yetkilendirerek yerine getirmesini, görev ayrımı ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin üstlendikleri kamusal sorumluluklar arasındaki ayrımı ifade eder.

1921 Anayasası

1921 Anayasası sadece 21 maddeden oluşan kısa bir metindir. 10. maddesinde yönetsel yapının taşra örgütünün vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu belirtilir. Bu anayasa, bir önceki anayasada düzenlenen *yetki genişliği* ve *görev ayrımı* kavramlarına yer vermemiştir. Bu durum, kuşkusuz, söz konusu ilkelerin ret edildiği veya anayasal düzenlemeye değer görülmediği anlamına gelmiyor. Çünkü 1921 Anayasası eski anayasayı yani 1876 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmamıştır. Eski anayasanın yalnızca yenisiyle çelişen hükümleri yürürlükten kalkmış, diğer hükümler ise varlığını sürdürmektedir.⁴Bu durumda, *yetki genişliği* ve *görev ayrımı* ilkelerinin 1921 Anayasası döneminde de geçerliliklerini korudukları kabul edilmelidir. 1921 Anayasası metin olarak kısa olmasının yanı sıra, ömrü de kısadır; üç yıl sonra 1924 Anayasası ile yürürlükten kaldırılacaktır.

⁴Tarık Zafer Tunaya'ya göre, bu durum, muhtemelen dünya anayasa hukuku tarihinde iki anayasalı devletin tek örneğidir. Bkz: Tunaya, 2008: 104

1921 Anayasası'nın vilayeti düzenleyen 11. maddesi, kamusal sorumlulukları ikiye bölerek bir kısmını merkezi yönetime, diğer kısmını da vilayet yerel yönetimine bırakır. Vilayet, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetimdir. Anayasanın tek tek sayarak vilayeti yetkilendirdiği alanlarda konuların düzenlenmesi ve icrası vilayet meclislerine (şura) bırakılmıştır. Vilayet halkı tarafından seçilen şura, kendi içinden bir başkan (reis) ve yürütme kurulu (idare heyeti) da seçecektir. Vilayetleri oluşturan ilçeler (kazalar) tüzel kişiliği olmayan idari ve inzibati birimlerdir. İlçeleri oluşturan bucaklar (nahiyeler) ise iller gibi tüzel kişiliğe sahip, meclisleri ve yürütme kurulları olan özerk birimlerdir.

Görüldüğü üzere, 1921 Anayasası, 1876 Anayasasının *görev ayrımı* ilkesini somutlaştırmış ve anayasal güvenceye bağlamıştır. Bu ayrıma göre merkezi yönetimin yetkileri şunlardır: 1) İç ve dış siyaset. 2) Din işleri. 3) Adalet hizmetleri. 4) Askeri işler. 5) Uluslararası iktisadi ilişkiler. 6) Birden çok vilayeti ilgilendiren işler. Özerk vilayet yönetimleri ise çerçevesi Büyük Millet Meclisinin çıkaracağı kanunlarla belirlenecek şu konularda yetkilidir: 1) Vakıf işleri. 2) Medreseler. 3) Eğitim. 4) Sağlık. 5) İktisat. 6) Ziraat. 7) İmar işleri. 8) Sosyal yardımlar.

1921 Anayasası'nda, devletin örgütlenmesinde hem merkezden, hem de yerinden yönetim ilkeleri dikkate alınmış, yerel yönetimlerin özerkliği güçlü biçimde anayasada vurgulanmıştır. Yalnızca anayasa metnine bakarak şunu söylemek yanlış olmayacaktır: Anayasa *yerinden yönetim* ilkesine ağırlık vermiş, bir başka deyişle ademi merkeziyetçiliği esas almıştır. Ancak anayasanın öngördüğü il ve bucak meclisleri (şuraları) hiçbir zaman toplanamadığı için söz konusu anayasal hükümler uygulanamamıştır. 1921 Anayasası yaklaşık üç yıl yürürlükte kalmış ve 1924'te yerini yenisine bırakmıştır. Bu kısa süre içinde de Kurtuluş Savaşı'nın yürütülmesi ve ulusal egemenlik ilkesine dayanan yeni bir devletin kurulması gibi olağanüstü olaylar gerçekleştiğinden, anayasanın yerel yönetimler için getirdiği çok önemli hükümler hayata geçirilememiştir.

1924 Anayasası

1924 Anayasası 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi modelinden tümüyle ayrılmış, merkeziyetçiliği esas almıştır. Artık il yerel yönetiminin yetkileri anayasada sayılmamakta, il ve bucak meclislerinden söz edilmemektedir. 1920'li yıllar, Türkiye'nin

ulusal egemenlik ilkesine dayanan laik bir devlet olarak köklü reformlarla yapılandırıldığı bir dönemdir. Reformların devlet eliyle “yukarıdan” gerçekleştirilmesi merkezileşmeyi kaçınılmaz kılmıştır. O nedenle, Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetimlere bırakılan sorumluluk alanları merkezde toplanmış, yerel yönetimler üzerinde de katı bir vesayet politikası yürütülmüştür. İller, şehirler, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğunu belirten anayasa, 91. maddesinde “illerin işleri *yetki genişliği ve görev ayrımı* esaslarına göre idare olunur” hükmünü getirir. Böylece, ilk kez 1876 Anayasası ile benimsenen söz konusu iki ilke yeni anayasaya da aynı kavramlarla geçirilmiş olur. Ancak “görev ayrımı” ilkesi, artık 1921 Anayasası’ndaki anlamına sahip değildir.

1961 ve 1982 Anayasaları

1961 Anayasası kamu yönetiminin temelini oluşturan ilkeleri iki yeni kavramla tanıtır: *Merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesi* (md. 112). Aynı ilkeler 1982 Anayasası’nda da tekrar edilecektir (m.123).Zıt anlamlara sahip bu iki kavram, eski anayasadaki *yetki genişliği ve görev ayrımı* kavramlarının karşılığı gibi durmaktadır. Ancak metinde illerin idaresi için “yeki genişliği” kavramı kullanılırken, “görev ayrımı” kavramına yer verilmemiştir. Bu durum, yeni anayasanın “görev ayrımı” ilkesini kabul etmediği şeklinde yorumlanamaz. 1876 ve 1924 Anayasalarında “vilayet” ile ilgili hüküm hem merkezi yönetimin taşra örgütüne, hem de bir yerinden yönetim birimine ilişkindir. Vilayetin bu ikili yapısı nedeniyle, söz konusu hüküm içinde *yetki genişliği ve görev ayrımı* ilkeleri birlikte sayılmıştır. Oysa 1961 ve 1982 Anayasalarında önce merkezi yönetim (115. ve 126. maddeler), ardından yerel yönetimler (116. ve 127. maddeler) ayrı maddeler halinde düzenlenmiştir. Böyle olunca, illerin yetki genişliğine göre yönetileceği esas yalnızca ildeki merkezi yönetim birimi olan valilik için getirilmiş bir hüküm olmaktadır. İl düzeyindeki yerinden yönetim birimi olan il özel idaresinin dayanacağı esas “yerinden yönetim ilkesi” olarak belirtilmiştir (1982 Anayasası, m.127/2).⁵

⁵Birgün Ayman Güler’in zıt yöndeki yorumu için bkz:Güler,2003: 181-220;Güler,2000: 14-19

1961 ve 1982 Anayasalarında merkeziyetçiliğin asıl dayanağı, aşağıda ele alınacağı üzere, “idari vesayet” ile “idarenin bütünlüğü” ilkeleri, daha doğrusu, bunların katı bir merkeziyetçi anlayışla yorumlanmış olmasıdır. Yine de, ilkeler düzeyinde bakıldığında, 1961 ve 1982 Anayasaları eski anayasalara göre daha merkeziyetçi bir yaklaşıma sahiptir.⁶ 2000’li yıllarda bu konuda yasal düzenlemelerle köklü reformlar yapılmak istendiğinde, 1982 Anayasası’nda kamu yönetimini düzenleyen temel ilkelere aykırılık tespit edilerek ilgili yasa hükümleri iptal edilecektir. Söz konusu yasal düzenlemelerin aceleyle hazırlanmış, iç tutarlılığı olmayan ve çelişkilerle dolu metinler olması ayrıca tartışılması gereken bir konudur. Burada konunun bu yönü üzerinde durmayıp, yalnızca yerel yönetim reformu için anayasal ilkelere ne tür değişiklikler gerektiğini tartışacağız.

2) Yönetimin Bütünlüğü, Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkeleri

Anayasamızın 123. maddesinde, “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmüyle belirtilen *yönetimin bütünlüğü ilkesi*, tüm idari yapının tek bir merkeze bağlı olacağı anlamına gelmiyor. Günümüzde bütün devletler, yerel düzeyde ortaya çıkan bazı topluluklara tüzel kişilik kazandırarak kendi idari yapılarını oluşturmasına imkan tanımaktadır. Bu anlamda, devlet tüzel kişiliği altında bir merkezi yönetimin yanı sıra, çeşitli düzeylerde örgütlenen yerel yönetimler de söz konusudur. Anayasamıza göre yerel yönetimler “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Köy yönetimi en eski ve geleneksel yönetim birimidir. İl özel idaresi ve belediyeler ise Tanzimat Dönemi’nden itibaren hızlanan modernleşme sürecinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur (Gözübüyük, 2006:114; Tan, 2014:146).

Kamu yönetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak ikili yapıya sahip olması, 1961 ve 1982 Anayasalarında ayrı bir anayasal ilke olarak belirtilmiştir: *İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır* (1961 AY,

⁶Kuşkusuz, uygulama farklı olmuştur. 1924 Anayasası’nın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi “görev ayrımı” kavramıyla ifade etmesi, dönemiz koşulları nedeniyle yerel yönetimlerin özerkliğine güçlü bir katkı yapmamıştır. 1961 Anayasası ile başlayan dönemde ise, bir yandan katı merkeziyetçi politikaların sürdürülmesi ihtiyacının azalması, diğer yandan yerinden yönetim ile demokratik hukuk devleti ilkelerinin anayasal güvence altına alınması ve yargı bağımsızlığının biraz daha güçlenmesi sayesinde, yerel yönetimler gelişme imkanı bulacaktır.

md.112/1; 1982 AY, md.123/2).Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve bunun taşradaki birimleri tarafından yürütülmesi demektir. Bu ilke tek başına geçerli olduğunda, devlet ülkedeki tek kamu tüzel kişisi olur. Bu denli katı bir merkezîyetçilik, günümüzde hiçbir ülkede görülüyor. Bazı kamu hizmetleri merkez yönetiminin dışında yer alan, ayrı tüzel kişilikleri bulunan özerk yerel yönetimlerce gerçekleştirilir. Bu bağlamda, birbirinin karşıtı gibi duran merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, uygulamada birbirinin tamamlayıcısı olarak işlev görür.

Bu noktada şu soru sorulabilir: Anayasa merkezi yönetim dışında yerinden yönetim kuruluşlarına da yer verdiğine göre, yönetimin (idarenin) bütünlüğü ilkesi nasıl gerçekleştirilecektir? Merkezi yönetimin merkez ve taşra birimlerinin yanı sıra, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan yerel yönetimlerle, TRT, Sosyal Güvenlik Kurumu ve üniversiteler gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sayısı ve çeşitliliği düşünüldüğünde, idarenin bütünlüğü ilkesinin örgütsel bir bütünlük olarak düşünölemeyeceğı açıktır. Nitekim, anayasamızda yersel veya hizmetsel yerinden yönetim kuruluşlarının adları, kuruluş esasları ve çoğu kez organlarına ilişkin esaslar açıkça belirtilmiştir. Bu durumda idarenin bütünlüğü ilkesi, bütün idari birimlerin aynı örgütsel yapı içinde olmasıyla değil, bazı ortak esaslara tabi olmasıyla sağlanabilir. Anayasa, idarenin kuruluş ve görevlerinin yasayla düzenleneceğini ve kamu tüzel kişiliğinin yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiyle kurulacağını belirterek yasa koyucuya bu imkanı vermiştir. Yasa koyucu, tüm idari birimlerin uyacağı bazı genel kurallar belirleyebilir, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortak bazı standartlar koyabilir (Gözübüyük, 2006: 42; Tan, 2014: 96-98).

3) İdari Vesayet İlkesi

Anayasamız devlet tüzel kişiliğı dışında yerel yönetimlere ve bazı kamu kurumlarına tüzel kişilik tanımakla birlikte, bu farklılığın doğurabileceğı sakıncaları dikkate alarak *idari vesayet* ilkesini getirmiştir. Bu ilke uyarınca, merkezi yönetim yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini kamu yararı açısından denetlemektedir. Anayasanın 127. maddesi söz konusu ilkeyi şöyle düzenlemiştir: “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütölməsi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli

ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine izin verme, bunları onama, iptal etme veya bazı durumlarda ilgili idarenin yerine geçip karar alma şeklinde kullanılabilir.⁷Bu yetki, uzun yıllar yerel yönetimlerin özerkliğini anlamsız kılacak derecede yaygın ve etkili biçimde kullanıldı. Öyle ki, söz konusu yetkinin kullanım biçimi nedeniyle, ülkemizdeki yerel yönetimler yurttaşın yönetime katılmasına imkân sağlayan demokratik ve özerk birimler olmaktan çıkıp, adeta merkezi yönetime hizmet eden teknik-idari birimlere dönüşmüştür.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini daraltarak yalnızca *hukuka uygunluk* denetimine dönüştüren girişimler, 2004 ve 2005 yıllarında çıkartılan kanunlarla sağlandı. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu yerel yönetimlerin kararlarının vali ve kaymakamlar tarafından iptali, onanması, değiştirilmesi gibi yetkiler kaldırıldı. İlgili kanunlarda, idari vesayeti somutlaştıran bu tür yetkilerin yerine, vali ve kaymakamlara yalnızca hukuka aykırı olduğunu düşündükleri kararları yargı organı önüne götürme yetkisi tanındı. Bu değişiklikler, anayasada açıkça tanınan *idari vesayet* yetkisinin göz ardı edilerek, onun yerine *hukuka uygunluk* denetiminin kabul edilmesi anlamına geliyordu.

Söz konusu kanunlar anayasaya aykırılık itirazıyla Anayasa Mahkemesi önüne getirildiğinde, mahkeme vali ve kaymakamların denetiminin yalnızca hukuka aykırılığın giderilmesi için yargı organına başvurma yetkisiyle sınırlandırmasını anayasaya aykırı gördü. Çünkü Mahkemeye göre, anayasanın 127. maddesinde sözü geçen *idari vesayet ilkesi*, mülki amire yerel yönetimlerin kararları üzerinde yalnızca hukuka uygunluk denetimi değil, yerindelik denetimi yapma görevi de yüklemektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bu yetkiyi kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır.⁸Oysa sözü edilen üç kanunda vali ve kaymakamlara tanınan denetim yetkisi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir *vesayet* yetkisini içermemektedir.

⁷İlkenin kapsamı ve uygulanışı hakkında bkz: Tan, 2014: 99-102

⁸Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 – 27619; E: 2005/32, K: 2007/3, KT: 18.01.2007, RG: 29.12.2007 – 26741; E: 2008/27, K: 2010/29, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 - 27619

Mahkemenin gerekçesinden, iptal kararının *idarenin bütünlüğü* ilkesinin yanı sıra *üniter devlet* ilkesiyle de ilişkilendirilerek verildiğini görüyoruz:

“İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç; hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.”⁹

Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihadı karşısında, yerel yönetimler üzerindeki denetimi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırmak için anayasanın 127. maddesindeki “idari vesayet” ilkesinin kaldırılması gerektiği sonucu çıkıyor. Bu hüküm kaldırıldığında, idarenin bütünlüğü ilkesi hukuksal denetimle uyumlu olacak biçimde yeniden yorumlanabilir. Anayasa Mahkemesi'nin kararında idari vesayet varlığı üniter devlet ilkesiyle de bağlantılı görülmüştü. Üniter devlet ilkesi, dünyadaki örneklerinden de anlaşılacağı gibi, idari vesayet ilkesini zorunlu kılmaz. Esasen, gelişmiş demokratik üniter devletlerde idari vesayet yetkisi, bizdeki uygulama biçimiyle pek ender görülen bir durumdur.

4) Yarışan İlkeler: Demokrasi, Özerklik, İdari Vesayet, İdarenin Bütünlüğü

Anayasamızın “idare” başlığı altında düzenlediği yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden biri, karar organlarının seçimle işbaşına gelen özerk ve demokratik kuruluşlar olmasıdır. Anayasa metninde “demokrasi ilkesi” ve “özerklik ilkesi” terim olarak geçmemekle birlikte, yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyiş biçimlerine ilişkin tüm hükümler demokrasi ve özerklik ilkesi dikkate alınarak oluşturulmuştur. İdari vesayet yetkisinin vali ve kaymakamlara tanıdığı yerel yönetimlerin kararlarını iptal ve değiştirme gibi yetkilerin yaygın kullanımı bu ilkeleri zedeleyecektir. O nedenle, Anayasa Mahkemesi, yukarıda sözü edilen üç kanunun anayasaya aykırılığını denetlerken, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet ilkelerini demokrasi ve özerklik ilkeleriyle birlikte değerlendirmeli ve her dört ilkeye de optimum geçerlilik sağlayacak bir yaklaşım tarzı

⁹Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 – 27619

geliştirmeliydi. Böyle yapıldığında, söz konusu yasal düzenlemeler anayasaya aykırı görülmeyebilirdi.¹⁰

Diğer ülkelerin deneyimleri dikkate alındığında, yerel yönetimlerin özerkliği ile ülkedeki demokratik rejimin niteliği arasında yakın bir bağlantı olduğu görülmektedir. Demokratik ülkelerde yerel yönetimler, yöre halkının kendi kendini yönetmesine imkân veren katılımcı ve özerk kamusal birimler olarak tasarlanmıştır. Yerel düzeyde demokratik karar alma mekanizmalarını tesis edememiş bir ülkenin, ulusal düzeyde istikrarlı bir demokrasiyi kurabilmesi zordur. Bu nedenle, yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin güvence altına alınması yalnızca kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi bakımından değil, aynı zamanda ülkemizde yerleştirmeye çalıştığımız demokratik rejimin güçlenmesi ve yerel kültürlerin korunması bakımından da son derece önemlidir.

Yerel yönetimlerin demokrasi bakımından taşıdığı önem, Türkiye'nin de imzaladığı *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'nda güçlü biçimde vurgulanmıştır. Şart'ta kamusal hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi (subsidiarity) ilkesi yer almış ve kamu hizmetleri ile ilgili karar alma süreçlerine yöre halkının etkin katılımının gerekliliği vurgulanmıştır (m.4/3). Kamu hizmetlerinin, gerçek yetkilerle donatılmış, özerkliği bulunan yerel yönetimlerce sunulmasının demokrasiyi güçlendireceği belirtilmiştir (Uygun,2012: 9).

II - Yerel Yönetim Reformu ve Anayasal İlkeler

Kamu yönetimi reformunun gerektirdiği değişikliklerin çoğu yasal düzenleme konusudur. Bununla birlikte, anayasanın bazı hükümlerinde değişikliğe gidilmesi de gereklidir. Yukarıda da gördüğümüz gibi, yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendiren düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından idarenin bütünlüğü ilkesi ile idari vesayet ilkelerine aykırı görülmüştür. Bu nedenle, ilk değişiklik kamu yönetiminin hangi ilkeye göre örgütleneceği konusunda yapılmalıdır. Bu konuda farklı seçenekler vardır.

¹⁰Anayasa Mahkemesi'nin kararına katılmayan dört üyenin karşı oy gerekçesinde bu durum "özerklik" ilkesi üzerinden dile getirilmiştir: Bkz: Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 - 27619

Yürürlükteki anayasamız kamu yönetiminin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütleneceğini belirtiyor. Kamu yönetimi reformu için birinci seçenek, bu ilkelerden merkezden yönetim esasını anayasadan çıkartmak ve kamu yönetiminin yalnızca *yerinden yönetim* esasına göre örgütleneceğini belirtmektir. Merkeziyetçi bir üniter devlet geleneğine sahip olan Fransızlar böyle yapmıştır. İkinci seçenek, anayasadaki merkezden ve yerinden yönetim esaslarını koruyarak, merkeziyetçiliği azaltmak üzere idari vesayet yetkisini kaldırmak ve idarenin bütünlüğü ilkesini yeniden yorumlamaktır. Şimdi her iki modele daha yakından bakalım.

1) Yerinden Yönetim İlkesi ve Fransız Modeli

1980'li yıllara kadar Fransız kamu yönetimi, Türkiye'nin kamu yönetimi modeliyle hem ilkeler, hem de kurumlar düzeyinde büyük benzerlik gösterir. Bunun nedeni, yukarıda değindiğimiz gibi, Türkiye'nin modernleşme sürecinde devlet örgütlenmesi bakımından Fransa'nın örnek alınmasıdır. En büyük benzerlik, iki ülkede de kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısıdır. Ancak bu benzerlik, Fransız kamu yönetiminde 1980'lerden sonra hızlanan reform girişimleriyle giderek azalacaktır. Fransızlar 2003 yılında, anayasalarının birinci maddesine "Fransa'nın idari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır" ilkesini koyarak merkeziyetçilikten uzaklaşma çabalarını anayasal düzeyde ifade etmişlerdir.

Fransa'da yerel yönetimler üç kademelidir: Bölge yönetimi, il yönetimi ve belediyeler. İl yönetimi, biçimsel yönden bizdeki il özel idaresinin benzeridir. Belediye yönetimi de yine biçimsel yönden bizdeki belediye ile karşılaştırılabilir. Fransa'da bütün köy ve kasabalar, nüfuslarına bakılmaksızın belediye olarak örgütlenmiştir. O nedenle, ayrı bir *köy muhtarlığı* benzeri yapılanma yoktur. Bu benzerliklerin tamamen biçimsel olduğu, yetkiler ve işlevler bakımından 1980'lerden sonra önemli farklılıklar olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Fransa'nın en büyük yerinden yönetim birimi olan bölge yönetimi ise Türkiye'de bulunmamaktadır.

Fransa'da Bölge Yönetimleri

Fransa'da bölge yönetiminin kurulması ile ilgili girişimler İkinci Dünya Savaşı'nın ertesine kadar uzanır. Bölge, 1950 ve 1960'lı yıllarda bizdeki kalkınma ajanslarına benzeyen, merkezi yönetime bağlı idari ve ekonomik alanlarda sınırlı yetkileri olan birimlerdi. Tüzel kişiliklerini 1972'de kazan bölgelerde asıl büyük değişim 1983'te gerçekleşti: Merkezi yönetime bağlı birimler olmaktan çıkıp, tıpkı il yerel yönetimi ve belediyeler gibi özerk yerinden yönetim birimlerine dönüştüler. 1986'da yapılan bölge seçimlerinin ardından, bölge yerinden yönetimi giderek Fransa'nın en etkili yönetim birimi haline geldi (Nalbant, 2012: 267-280).

Fransa'da bölge yönetiminin karar organı, doğrudan ve genel oyla bölge halkı tarafından seçilen Bölge Meclisi'dir. Yürütme organı, Bölge Meclisi'nin kendi içinden seçtiği Başkan'dır. 1980'li yıllarda başlayan ve halen süregelen kamu yönetimi reformunda, merkezi yönetimden yerinden yönetim birimlerine en kapsamlı yetki ve görev aktarımı bölge yönetimine yapılmıştır. Günümüzde bölgeler, iller ve belediyeler arasında yalnızca eşgüdümü sağlayan ve planlamayı yapan birimler değildir. Bunun çok daha ötesine geçerek ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan bölgesel kalkınmanın motoru durumuna gelmişlerdir (Karaer, 1990: 57-58). Kuşkusuz, Fransız bölge yönetimleri, sahip oldukları bütün kapasiteye rağmen İtalya ve İspanya özerk bölge yönetimlerinden farklıdır. Aşağıda göreceğimiz üzere, İtalya ve İspanya'da bölge yönetimleri belirli konularda yasama yetkisi kullanır, Fransız bölgeleri ise ulusal yasalar çerçevesinde yönetsel (idari) yetkiler kullanır.

Bölge yönetimi Fransız kamu yönetimini Türkiye'ninkinden farklılaştıran önemli bir unsur olmakla birlikte, asıl farklılık başka bir noktadadır. Fransız yasaları, İspanya ve İtalya'dan farklı olarak kamusal yetki ve sorumlulukların pek çoğunu yerinden yönetim birimlerine değil merkeze bırakmıştır. Bu anlamda Türkiye'dekine benzer bir merkezîyetçilik söz konusudur. Bununla birlikte, yavaş ilerleyen bir reform süreci içinde, merkezi yönetim, üstlendiği sorumlulukları taşrada kendi örgütü ve kendi personeli ile uygulamak yerine bölge, il, ilçe ve belde düzeyindeki yerinden yönetim birimlerine aktarmak eğilimindedir. Zaten 2003 değişikliğiyle anayasa (md.72), kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirileceği esasını koymuştur. Asayiş hizmetlerinden seçmen kayıtlarının tutulmasına, vergi toplanmasından eğitime kadar pek çok konuda yasaları yerinden yönetim birimleri

uygular. Türkiye’de buna benzer alanlarda yasaları uygulama yetkisi, il ve ilçe düzeyine örgütlenen merkezi yönetimin personeline bırakılmıştır.¹¹

Fransız modelinde hedef, anayasal düzeyde ifade edildiği gibi, devletin yönetsel yapısını tümüyle yerinden yönetim birimlerinden oluşturmaktır. Ancak merkez bu birimler üzerinde vali ve kaymakamlar aracılığıyla denetim görevini sürdürür. Denetim kural olarak yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimidir. Yani Fransa’da vali ve kaymakamlar, kural olarak, yerinden yönetim birimlerinin kararları üzerinde bizdeki idari vesayetini içeriğini oluşturan onama, iptal veya değiştirme gibi yetkiler kullanmaz. Bazı istisnalar vardır: Örneğin, ulusal çıkarları veya kamu düzenini korumak bakımından bir zorunluluk doğduğunda, vali, yerel yönetime bağlı olan polise emir verebilir. Ayrıca, yerinden yönetim biriminin memurları merkezi yönetime ait bir görevi gerçekleştirirken vali ve kaymakamları hiyerarşik üstü gibi kabul eder; onların talimatlarıyla hareket eder.¹²

Türkiye’nin yönetsel yapısını Fransa’da olduğu gibi *yerinden yönetim* esasına dayandıracak bir öneri, 2012 yılında TESEV’in raporunda savunulmuştur (Uygun, 2012). Raporda, Fransa’da olduğu gibi bölge düzeyinde bir yerinden yönetim birimi kurulması; Fransa’dan farklı olarak köy ve mahalle yönetimlerinin (muhtarlıklar) güçlendirilerek korunması önerilmektedir. Süreç içinde, bir kaç istisna dışında, devletin taşra örgütlenmesinin bölge, il, belediye ve muhtarlık biçiminde tümüyle yerinden yönetim

¹¹Ülkemizde merkezin il ve ilçedeki temsilcisi olan vali ve kaymakamlar geniş bir bürokrasiyle çalışır. Emniyet müdürlüğü, jandarma komutanlığı, milli eğitim müdürlüğü, defterdarlık, bayındırlık ve iskan müdürlüğü, sağlık müdürlüğü, tarım ve köy işleri müdürlüğü, kültür müdürlüğü, turizm müdürlüğü vb. müdürlükler çok sayıda devlet memuru istihdam eder. Bu müdürlüklerin başındaki *il ve ilçe müdürleri* (idare şube başkanları) merkezi yönetimin taşradaki en yüksek görevlileri olup vali ve kaymakamların yönetimi altındadırlar. Fransa’da ise, bir kaç istisna dışında bölge, il ve ilçe düzeyinde merkezi bürokrasi yani il ve ilçe müdürlükleri biçiminde örgütlenen idari yapılanma söz konusu değildir.

¹²Bkz: Akçakaya, 2003: 163-165. Fransa’da, eskiden merkezi yönetime bağlı taşra örgütleriyle gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yerinden yönetim birimlerine aktarılması kolay olmamıştır. Bu sürecin halen tamamlandığı da söylenemez. Özellikle, valilik ve kaymakamlıklara bağlı devlet memurlarının bölge, il ve belediye yönetimleri bünyesine aktarılması ciddi sıkıntılar yaratmıştır. Bu ülkede yerinden yönetim birimlerinin çalışanları maaş, sosyal güvenlik ve kariyer imkanları bakımından devlet memurlarına göre çok daha dezavantajlı olduğundan, il ve ilçe müdürlüklerinin belediye ve diğer birimlere aktarılması hoş karşılanmamıştır. Aktarma işi ancak mevcut statüler korunarak gerçekleştirilmiş, yeni işe başlayanlar için de bazı avantajlar sağlanmıştır. Türkiye’de böyle bir reform süreci başlatıldığında, il ve ilçelerdeki devlet memurları ile belediye ve il özel idaresi çalışanlarının özlük haklarının ve kariyer imkanlarının farklılaşması sorunlar yaratabilir. Ülkemizde il özel idaresi ve belediye memurları kural olarak devlet memurları kanununa tabidir. Ancak bu birimlerde çalışanların büyük çoğunluğu, geçici veya sürekli işçi statüsüyle çalışan ve “kamu görevlisi” sıfatını haiz olmayan personelden oluşuyor.

birimlerine dayandırılması öngörülmekte ve bu amaçla anayasanın üçüncü maddesine *yerinden yönetim ilkesi* konmaktadır.¹³

2) Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkelerine Dayalı Karma Model

Fransız modeli bir yerinden yönetim anlayışının ülkemizde pek taraftar bulduğu söylenemez. Bugüne dek bütün hükümetler asayiş, eğitim, tapu ve nüfus işleri, din hizmetleri gibi pek çok konuda uygulama yetkisinin yerinden yönetim birimlerine bırakılmayacağını, bu işlerin merkezi yönetimin taşra örgütleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğini kabul etmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, belirtilen konularda düzenleme yapma yani yasama yetkisinin merkezi yönetimden alınıp yerinden yönetim birimlerine (örneğin bölge meclisine) aktarılması değildir. Fransa'da da bu konularda ulusal meclis yasal düzenlemeyi yapar ama yasaların yürütülmesi işini kural olarak yerinden yönetim birimleri gerçekleştirir. Ülkemizde bu konulardaki hizmetlerin ancak merkezi yönetime bağlı birimlerce sağlıklı ve güvenli biçimde yürütülebileceği konusunda siyasal yelpazenin farklı kesimlerinde bulunanlar arasında (gerekçeleri değişik olsa da) uzlaşma vardır. Bu konularda yerinden yönetim birimlerini yetkilendirmenin ülke bütünlüğüne, laikliğe, kalkınma çabalarına veya idealize edilen toplum modeline (dindar toplum, laik toplum) büyük zararlar verebileceği düşünülmektedir. Bu tür kaygılar aşılmadan bir kamu yönetimi reformunu hayata geçirmek ve yerel yönetimleri güçlendirmek kolay değildir.

Merkeziyetçiliğin azaltılmasına ve yönetsel yapının tümüyle yerinden yönetim ilkesine göre yapılandırılmasına duyulan derin kuşkular nedeniyle, kamu yönetimi reformunun aşamalı bir süreçle gerçekleştirilmesi yoluna da gidilebilir. Öncelikle, kaygıların nispeten az olduğu konularda merkezi yönetimden yerinden yönetim birimlerine görev aktarımı yapılabilir. Örneğin, askeri hastaneler ve üniversite hastaneleri dışındaki tüm sağlık birimlerinin idaresi bölge, il ve belediye yönetimlerine

¹³TESEV'in, yeni bir anayasa yapılması durumunda anayasanın ilk üç maddesi için önerisi şu şekildedir:

"MADDE 1-Türkiye devleti bir cumhuriyettir. MADDE 2-Yurttaşların ortak varlığı olan Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına dayanan, çoğulcu, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. MADDE 3-Türkiye Cumhuriyeti bir bütündür. Örgütlenmesi yerinden yönetim esasına dayanır." Bkz:Uygun,2012:

bırakılabilir. Merkezi yönetimin uzman kuruluşlarının desteğiyle bu sağlık birimlerinin yeniden yapılandırılması; vali ve kaymakamların farklı yerinden yönetim birimlerine bağlı sağlık kuruluşları arasındaki işbirliği ve eşgüdümü kolaylaştıracak girişimlerde bulunması ve bunların faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu denetlemesiyle de etkin ve verimli çalışmaları sağlanabilir. Bu tür çabalarla uygulamadan başarı elde edildiğinde, başka konularda da görev aktarımları yapılabilir. Yirmi-otuz yıllık bir süreç içinde, merkezi yönetimin pek çok alanda yönetsel görevlerini bu şekilde yerinden yönetim birimlerine aktarması mümkündür. Böyle kademeli ve zamana yayılan bir süreç benimsendiğinde, başlangıçta kamu yönetimine ilişkin temel anayasal ilkeyi “yerinden yönetim” olarak belirlemek gerçekçi olmaz. Bu durumda, şimdiki anayasamızda olduğu gibi kamu yönetiminin *merkezden ve yerinden yönetim* esaslarına dayandığı ilkesi korunur ama kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirileceği ilkesi de anayasal hüküm haline getirilir. Süreç iyi işler, kaygılar giderilir ve reformlar başarılı olursa, uzun vadede, Fransız Anayasası’nda 2003 yılında yapılan değişikliğin bir benzeri bizde de yapılabilir; yönetsel örgütlenmenin yerinden yönetim esasına dayanacağı ilkesi anayasaya konulabilir.

III - Siyasal Yerinden Yönetim

Yukarıda sözünü edilen yerinden yönetim ilkesi, yönetsel (idari) yerinden yönetimdir. Bu ilkenin *siyasal yerinden yönetim* olarak adlandırabileceğimiz farklı bir türü de vardır. Siyasal yerinden yönetimde, ülke düzeyindeki en büyük yerinden yönetim birimine yasa çıkarma yetkisi de tanınmaktadır. Örneğin, federal devletlerde federe yönetimler (eyaletler), bölgesel devletlerde de özerk bölge yönetimleri anayasanın güvence altına aldığı konularda yasama ve yürütme yetkisini birlikte kullanırlar. Yukarıda önerilen Fransa benzeri bir yerinden yönetim modelini siyasal yerinden yönetim modelinden ayırt etmek için bu ikinci modeli daha yakından incelemeliyiz.

Federal Devlet

Federal devlet, Türkiye ve Fransa gibi üniter devletlerden farklı olarak, iki ayrı yönetim alanından oluşur. Bu iki yönetim alanında, yetkilerini doğrudan halktan alan çok sayıda iktidar merkezi vardır. Birinci yönetim alanı ulusal ölçekte kurulmuştur. Burada, "genel yönetim", "ulusal yönetim" veya "merkezi yönetim" olarak da adlandırılan *federal yönetim* faaliyette bulunur. Federal yönetimin yetki alanı, ülkenin tamamını ve yurttaşların bütünü kapsar. İkinci yönetim alanı, ulusaltı ölçekte örgütlenmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren yönetimler, "eyalet yönetimleri", "bölgesel yönetimler" gibi adlarla anılan *federe yönetimler*dir. Federe yönetimlerin yetki alanı, yurttaşların belirli bir kısmı ve/veya ülkenin belirli bölgeleri ile sınırlıdır. Federal devlette yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirecek organlar her iki alanda da ayrı ayrı kurulmuştur. Bu bağlamda, federasyonlarda ülkenin tek anayasası, tek parlamentosu ve tek hükümeti yoktur. Bir federal devlet olan Amerika Birleşik Devletleri'nde 51 anayasa, 51 parlamento ve 51 hükümet vardır. Diğer federal ülkelerde de, devlet organları ve anayasalar, federal ve federe yönetimlerinin sayısı kadardır. Buna karşılık, Türkiye ve Fransa gibi üniter devletlerin, kural olarak tek anayasası, tek parlamentosu ve tek hükümeti vardır. Ulusal ölçekte kurulan federal yönetim ve ulusaltı ölçekte kurulan federe yönetimler, kendi yetki alanlarına giren konular bakımından nihai karar verme yetkisine sahiptirler. Bu özellik, genellikle *iktidarın bölünmesi ilkesi* olarak adlandırılır.¹⁴

İktidarın iki yönetim alanı arasında (ulusal-ulusaltı düzeylerde) bölünmesi, tek başına federal devlet sisteminin ayırt edici özelliği değildir. Bu özellik ikinci bir özellik olarak tamamlandığında ortaya federal sistem çıkar. Bu ikinci özellik *katılım ilkesi* olarak adlandırılır. Katılım ile kastedilen, federal devletin eyaletlerinin (federe birimlerin) ulusal karar alma sürecine etkili biçimde katılmasıdır. Katılım ilkesi, federalizmi iktidarın bölündüğü diğer sistemlerden ayırır. Siyasal iktidarın birden çok iktidar merkezi arasında bölünmesi, daha farklı bir anlamda da olsa, feodalizmde, korporatist rejimlerde, imparatorluklarda ve özerk yönetimlerin söz konusu olduğu üniter devletlerde de görülebilir. Fakat bu sistemler, güçlü özerklik tanıdıkları alt birimlerine ya hiç ya da gerçek anlamda genel (ulusal) politikanın belirlenmesine katılma imkânı tanımazlar. Oysa federal devletteki federe yönetimler (eyaletler), genellikle ikinci meclisler (senatolar) aracılığıyla ulusal yasaların yapılmasına ve anayasanın

¹⁴Federal devlet sistemi hakkında bkz:Uygun,2007.

değiştirilmesine etkili biçimde katılırlar. Amerikan örneğinde eyaletler ayrıca, Senato aracılığıyla, federal yürütme organının (başkanın) dış politikaya ilişkin kararları ile yüksek kamu görevlilerinin atanması işlemlerine onay verir (Uygun, 2007: 72).

Bölgeli Devlet

Günümüzde bazı üniter devletlerde etnik, dilsel, dinsel veya tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin, değişik ölçülerde özerklikten yararlandıkları görülüyor. Bölge yönetimlerinin yetkilerinin anayasal güvenceye bağlandığı bu ülkelerin siyasal yapısı üniter modelden önemli ölçüde farklılaştığı için, genellikle *bölgeli devlet* olarak adlandırılmaktadırlar. Bölgeli devletin üniter ve federal devletten farkı nedir? Hangi gereksinimlere cevap vermek için ortaya çıkmıştır? İstikrarlı ve kalıcı bir model midir, yoksa bir süre sonra başka bir modele dönüşme eğiliminde midir? Tüm bu sorulara cevap bulmak için, İtalya ve İspanya'daki bölgesel yönetim örneklerini incelemek yararlı olacaktır.

İtalya

İtalya, özerk bölgesel yönetimlere tanınan yetkilerin büyük ölçüde anayasal güvenceye kavuşturulduğu ülkelerden biridir. 1947 tarihli İtalyan Anayasası'nda, özerk bölgelerin adları, mali özerklikleri, yasama ve yürütme organları belirtilmiştir (m.114-133). Anayasada sayılan 20 özerk bölgeden, önce yalnızca 5'inde, 1970 yılından itibaren ise tümünde özerk yönetimler kurulmuş ve faaliyete başlamıştır (Duchacek, 1986: 75; Desideri, 1995: 65-87; Nalbant, 2012: 290).

Ekim 2001 tarihinde değiştirilen İtalya Anayasası'na göre, "*yasama yetkisi Anayasaya uygun olarak, Avrupa Birliği hukuku ve uluslararası yükümlülüklerden kaynaklanan sınırlar içinde devlet ve bölgeler tarafından kullanılır.*" Anayasa merkezi yönetimin yetkileri ile ortak yetki alanına giren konuları ayrıntılı olarak saymış, diğer tüm konular üzerinde bölgelerin münhasır yasama yetkisi bulunduğunu belirtmiştir (m.117/1-4). 2001 değişikliği uyarınca, dış ilişkiler, ulusal savunma, Avrupa Birliği ile ilgili kararlar, medeni hukuk ve ceza hukuku, adaletin sağlanması, vatandaşlık hakları ve sosyal hakların korunması ile çevreye ilişkin bazı konular dışında, tüm kamusal yetkiler bölge yönetimlerine bırakılmıştır (Benedikter, 2014: 123-126).

İspanya

Bölgesel birimlere tanınan özerkliğin anayasal güvenceye bağlandığı diğer bir devlet İspanya'dır. Bu ülkede, Franco'nun ölümünden kısa bir süre sonra yürürlüğe giren 1978 anayasası ile bölgesel birimlere değişik derecelerde özerklik tanınması esası kabul edilmiştir. Bugün İspanya'da, ülkenin bütün yüzeyini kapsayan 17 özerk yönetim kurulmuştur. Özerk yönetimler, tarihsel, kültürel, dilsel veya ekonomik özellikleri ortak olan coğrafi bölgelerde oluşturulmuştur. İspanya'da her özerk yönetimin bir parlamentosu vardır. Parlamento üyeleri genel oyla, bölge halkı 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* kullanır. Ulusal parlamentonun özerkliklerini kısıtlayan işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler. Özerk yönetimler ulusal parlamentonun ikinci kanadına (senato) temsilci göndermekle birlikte, senato üyelerinin çoğunluğu il esasına göre seçilir (Benedikter, 2014: 147-170; Guibernau, 1995: 239-254; Moreno, 1997: 65-84; Keleş, 1994: 68).

İspanya'da bölgesel devlet uygulamasının ilginç bir yönü, özerk yönetimlerin halkına "*milliyetler*" (ulusal topluluklar) adının verilmiş olmasıdır. Bu terim, anayasanın yapım sürecindeki kutuplaşmayı sona erdiren bir formül olarak benimsenmiştir. Merkezîyetçi ve muhafazakar ittifak, bölge halklarını etnik grup olarak görüp anayasada yalnızca "bölge" olarak tanımlanmasını isterken, Milliyetçi Bask Partisi (PNV), Baskların "millet" olarak kabul edilmesi gerektiğinde ısrarcı oldu. Uzun müzakereler sonunda kabul edilen metinde, Basklar ve Katalanlar dahil tüm toplulukların İspanyol milletinin ayrılmaz parçası olduğuna vurgu yapıldı, adlandırma sorunu da "milliyet" sözcüğü ile çözüme bağlandı. İspanyol Anayasası'nın söz konusu uzlaşmayı yansıtan 2. maddesi şöyledir: "*Anayasa İspanyol milletinin vazgeçilmez birliği, bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatanı temeline dayanır ve onu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve aralarındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır*" (Özçer, 2006: 108, 138). Buna karşılık, Fransa'da bölgelerin insan unsurunun Fransız halkından ayrı bir "halk" olarak nitelendirilmesi anayasaya aykırı görülmüştür.¹⁵

¹⁵Fransız Anayasa Konseyi'nin 1991 tarihli kararı için bkz: Oktay, 1995: 57-58

Bölgeli Devlet ve Federal Devletin Karşılaştırılması

Üniter bir devletin geleneksel yerel birimler olan il veya belediyelerden daha geniş bölgelere ayrılması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk yönetimler kurulması, bazı yazarları, bölgeli devletin federalizm anlamına gelip gelmeyeceğini tartışmaya yöneltmiştir. Acaba bölgeli devlet, üniter devletten federal devlete geçiş sürecinde bir ara durak mıdır? Bu konuda, özellikle, bazı federal düzenlemelerden yararlanan İtalya ve İspanya örnekleri dikkat çekicidir. Bununla birlikte, federal devlet ile bölgeli devlet arasında çok önemli farkların bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Federal devlet sisteminde, yetki paylaşımına ilişkin kurallar anayasa ile belirlenir ve yönetimlerden biri tarafından tek yanlı olarak değiştirilemez. Buna karşılık, üniter devlette özerk yönetimlerin yetkileri, genellikle yasa ile düzenlenir. İtalya ve İspanya'da olduğu gibi, anayasal güvence söz konusu olsa bile, merkezi yönetim tek yanlı bir işlemle yetki paylaşımına ilişkin anayasa hükümlerini değiştirebilir. İtalyan ulusal parlamentosunun her iki kanadının, anayasa değişikliğine ilişkin bir düzenlemeyi, en az üç ay arayla iki kez görüşüp kabul etmesi yeterlidir. Karar salt çoğunlukla alınır. Bu şekilde kabul edilen değişiklik, yayınlandığı tarihten itibaren üç ay içinde, belirli koşullar altında referanduma sunulabilir. Ancak anayasa değişikliği parlamentonun her iki kanadında ikinci oylamada 2/3 çoğunlukla kabul edilmişse referanduma başvurulamaz.¹⁶ Görüldüğü gibi, anayasa değişikliğini özerk yönetimlerin onaylamaları koşulu aranmamıştır. Özerk bölgelerin bu süreçte tek etkisi, parlamentodan çıkan yasayı referanduma götürebilmeleridir. Parlamentodan 2/3'ün altında bir çoğunlukla geçen anayasa değişikliğine ilişkin yasa için parlamento üyelerinin 1/5'i, beş yüz bin seçmen veya beş bölge meclisi referandum sürecini başlatabilir.¹⁷

¹⁶İtalyan Anayasası, m.138

¹⁷Burada, özerk yönetimlerin yetkilerinin güvencesi bakımından önemli olan, ulusal parlamentonun anayasa değişikliğini hangi çoğunlukla kabul edeceği değildir. 2/3 veya 3/4 gibi nitelikli çoğunluklar aransa bile, anayasayı değiştirecek olan merkezi yönetimdir. Bu nokta, özerk bölgelere ayrılmış üniter devleti federal devletten ayıran temel bir özelliktir. Federal devlette, yetki paylaşımına ilişkin kuralları yönetimlerden biri tek başına değiştiremez. Anayasa değişikliği, hem federal hem de federe yönetimlerin onayı ile gerçekleşir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde anayasa değişikliği için hazırlanan metnin hem Kongre'de 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi, hem de eyalet parlamentolarının 3/4'ü tarafından onaylanması koşulu aranır. Kongre'deki 2/3 çoğunluğun yalnızca Amerikan Halkını temsil eden Temsilciler Meclisi'nde değil, aynı zamanda eyalet halklarını temsil eden Senato'da da arandığını belirtelim.

Federal devlet sistemindeki eyalet yönetimleri ile İtalya ve İspanya gibi bölgesel devlet sistemlerinin bölgesel yönetimlerinin Fransız bölge yönetimlerinden farklılığı açık biçimde ortaya çıkmıştır. Hukuki açıdan bakıldığında en büyük farklılık, Fransız bölgelerinin İtalya ve İspanya bölgelerinden farklı olarak yasama yetkilerinin bulunmamasıdır. Ayrıca Fransız bölgeleri etnik, kültürel, dilsel veya dinsel öğelerle beslenen bir özerkleşme sürecinin ürünü olmayıp, daha çok uygun bir ölçekte ekonomik gelişmenin eşgüdümünü sağlamak amacıyla kurulmuştur.¹⁸

IV -Yerel Yönetim Reformu için Önerilen Diğer Anayasal İlkeler

Yerel yönetimleri güçlendirerek onları halkın yönetime katılım imkanlarını arttıran verimli, şeffaf, etkin ve özerk kurumlara dönüştürmek için yukarıda önerilenlerin dışında başka ilkelerin de dikkate alınması gerekir. Bu bağlamda, yürürlükteki anayasamızda bulunmayan veya açıkça ifade edilmeyen şu esasların da anayasada düzenlenmesi yararlı olacaktır.

1) Halka En Yakın Yönetim Biriminin Yetkilendirilmesi İlkesi

Yönetim birimlerinin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde, kamu hizmetlerini en etkin biçimde sunabilecek halka en yakın yönetim biriminin yetkilendirilmesi esası anayasal bir ilke olarak benimsenmelidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (m.4/3) da belirtilen bu ilke, yasal düzenlemelerle aşama aşama gerçekleştirilecek bir yönetim reformu için yol gösterici olacaktır. Madde Önerisi: *"Yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları, ulusal nitelikli görevler merkezi yönetime ait olmak üzere, kamu hizmetlerini en etkin biçimde sunabilecek halka en yakın yönetim biriminin yetkilendirilmesi suretiyle kanunla belirlenir."*

¹⁸ Duchacek, 1986: 77 vd; Keleş, 1994: 39-56; Nalbant, 2012: 304-333. Fransa'da 2003 tarihli bir yasayla, bölge, il ve belediye yönetimlerine, yasalara ve düzenleyici işlemlere bağlı kalmadan işlemler yapma (deneme yetkisi) imkanı tanınmıştır. Beş yıl süreyle, temel haklara dokunmaksızın ve yasanın belirlediği koşullar altında kullanılacak deneme yetkisiyle, yerinden yönetim birimleri sunacakları hizmetin hukuksal rejimini belirleyebileceklerinden, aslında yasama yetkisinin kullanılmış olacağı ileri sürülmüştür. Bkz: Karahanoğulları, 2009: 151-166

2) Halkın Yönetime Katılım İmkanlarının Arttırılması

Ülkemizde halkın yönetime katılımı milletvekili seçimleri, yerel seçimler ve ender olarak yapılan halkoylamalarıyla sınırlıdır. Halkoylaması yurttaşların başlattığı bir *halk girişimi* niteliğinde olmadığından, gerçek bir katılım imkanı sağlamaktan uzaktır. Bunun dışında, yasalar merkezi veya yerinden yönetim birimlerinin karar alma süreçlerine biçimsel de olsa katılım imkanı sağlamaz. Yönetime her düzeyde etkin katılımın anayasal bir ilke olarak düzenlenmesiyle bu konuda bazı iyileştirmeler yapılması sağlanabilir. Anayasal ilkeyi hayata geçirmek üzere, tüm karar alma süreçlerinde, ilgili faaliyetin kapsadığı yörede mahalleden başlayarak yukarıya doğru bütün yerinden yönetim birimlerinin görüşlerinin alınması ve yöredeki uzman kuruluşlara danışılması zorunluluğu getirilebilir. Danışma, görüş alma ve yöre halkının temsilcileriyle müzakere etme yükümlülüğüne uyulmadan yapılan eylem ve işlemlerin idari yargı tarafından iptal edilmesinin yolu açılabilir. Son yıllarda büyük çevre tahribatına yol açan hidroelektrik santrallerinin yapımı sürecinde yaşanan olumsuzluklar, ülkemizde halkın yönetime katılım imkanlarının ne denli kısıtlı olduğunu ve yöre halkının bu tür projelerle ilgili olarak haklarını savunmasının ne denli tehlikeli bir çaba olduğunu yakından göstermiştir. Yönetimin bütün karar alma süreçlerinde, özellikle de yerel, bölgesel ve ulusal kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanmasında her düzeydeki birimlerin etkin katılımının sağlanması yasayla güvence altına alınmalıdır.

3) Yönetimsel İşlemlerde Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

Yönetimsel işlemlerde halkın katılım imkanlarının kısıtlı olması, tabiatı gereği söz konusu işlemlerin saydamlığını ve sorumluların bu işlemlerden ötürü hesap verebilirliğini zayıflatmaktadır. Bunun önüne geçmek için, her düzeydeki yerinden yönetim biriminde ve kamu kurumlarında, yasanın göstereceği bazı zorunlu istisnalar dışında kamusal işlem ve eylemlerin yöre halkı tarafından etkin takip imkanları sağlanmalı, sosyal medya araçları da kullanılarak halkın tam bilgilendirilmesi için bir sistem kurulmalıdır. Kamusal işlemlerde hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak biçimde gizlilik kaydı konulamayacağı vurgulanmalıdır.

4) Yerel Seçimlerde Temsilde Adaletin Sağlanması

Yerel seçimlerde uygulanan seçim sistemi, katılan partilerin oy yüzdesine bağlı olarak % 30 civarında hatta daha düşük bir oyla belediye başkanı seçilmeye imkan tanıyor. Bu seçim sistemi çoğunluğa yönetme yetkisi tanıyan demokrasi ilkesiyle uyumlu değildir. Belediye başkanlığı bakımından daha adil bir seçim sistemi, seçimlerin iki turlu yapılmasıyla sağlanabilir. İlk turda kullanılan oyların salt çoğunluğunu alma şartı getirilir. Bu oran sağlanamadığında en çok oy alan iki adayın ikinci turda yarışması sağlanabilir. Seçim sistemindeki mevcut adaletsizliği gidermek için diğer bir yol, belediye başkanının seçimini belediye meclisine bırakmaktır. Bu yöntem, yönetimde istikrarsızlığa neden olmayacak düzenlemelerle desteklendiğinde, yerinden yönetim birimlerinin organlarının oluşturulmasında kişilerin değil, meclis ve kurulların iradesinin ön plana çıkmasına da katkı sağlayabilir.

5) Denetim ve Gözetim Yetkisi

Yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin önemli bir boyutu, merkezi yönetimin vesayet yetkisiyle ilgilidir. Merkezi yönetimin yerinden yönetim birimleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkisinin bu birimlerin özerkliğini zedelemeyecek biçimde düzenlenmesi gerekir. Bu amaçla gözetim yetkisi, kural olarak, ilgili işlemin onaya tabi olması şeklinde değil, hukuka uygunluğunun denetlenmesi için yargı organı önüne getirilmesi biçiminde düzenlenmeli, anayasada yer alan “idari vesayet” kavramı kaldırılmalıdır.¹⁹

¹⁹Bu konuda TESEV’in raporundaki madde önerisi dikkate alınabilir: “Yerinden yönetim birimlerinin karar ve işlemleri yayın veya ilan tarihinde yürürlüğe girer. Kanun, yerinden yönetim birimlerinin hangi işlemlerinin valilik ve kaymakamlıklara bildirileceğini belirler. Vali ve kaymakamlar bu işlemlerden yasaya aykırı gördükleri hakkında bir ay içinde rapor hazırlar ve ilgili yönetime iletir. Gerektiğinde işlemin iptali için idare mahkemesinde dava açar. Yerinden yönetim birimlerinin anayasadan ve yasalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediğinin yargı kararıyla tespiti durumunda, hükümet söz konusu birimlerin organları adına hareket ederek gerekli düzenlemeleri yapar.” Bkz: Uygun,2012: 16

Kaynakça:

- Akçakaya, M. (2003). Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı. *Gazi İİBF Dergisi*, 5 (1), 153-174.
- Benedikter, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri*. (H. S. Türker, Trans.) Ankara: Nika Yayınevi.
- Desideri, C. (1995). Italian Regions in the European Community. In B. K. Jones, *The European Union and the Regions* (pp. 65-87). Clarendon: Oxford Press.
- Duchacek, I. D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics*. Colorado: Westview Press.
- Gözübüyük, A. Ş. (2006). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon. In T. B. Birliği, *Kamu Yönetimi* (pp. 181-220). Ankara: TBB Yayını.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2), 14-29.
- Guibernau, M. (1995). Spain: a Federation in the Making? In G. Smith, *Federalism: The Multiethnic Challenge* (pp. 239-254). London: Longman.
- Karaer, T. (1990). Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 47-67.
- Karahanoğulları, O. (2009). Fransa'da Kamu Yönetimi. In K. Karasu, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (pp. 39-168). Ankara: İmge.
- Keleş, R. (1994). *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayını.
- Moreno, L. (1997). Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain. *Publius: Journal of Federalism*, 27 (4), 65-84.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Oktay, C. (1995). Fransız Halkının unsuru Korsika Halkı İfadesinin Anayasal Olanaksızlığı Konusunda Bir Not. *İÜSBF Dergisi* (10), 57-58.
- Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özçer, A. (2006). *Çoğul İspanya*. Ankara: İmge.
- Tan, T. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tunaya, T. Z. (2008). *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler: 1876-1938*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.

- Uygun, O. (2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler*. TESEV. TESEV Yayınları.
