

FREIHERR vom STEIN'IN MODERN KENT YÖNETİMİ ANLAYIŞININ GELİŞİMİNE KATKISI VE 1808 PRUSYA KENTLER ŞARTI

Doç. Dr. Ayşegül Mengi
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi



Özet

Prusyalı devlet adamı Freiherr vom Stein'in kent yönetimleri reformu, Alman Yerel Yönetim tarihinin önemli bir parçasıdır. Bugünkü modern kent yönetimi ve yerel yönetim anlayışının temelleri 19. yüzyılın başında Prusya'da Kentler Şartı ile atılmıştır diyebiliriz. Gerek Stein'in, gerek öteki Prusyalı reformcuların, kent yönetimlerine ilişkin düzenlemeleri daha katılımcı ve etkin kent yönetimleri yaratmayı amaçlıyordu. Ancak, bunun yanı sıra, Prusya'nın güçlenmesi için ekonomik serbesti, rekabet ve herkes için refahın artırılması biçiminde özetlenebilecek daha önemli makro hedefler söz konusuydu. Yani, Stein ve arkadaşları kısaca liberalizmi yaşama geçirmeye çalışıyorlardı. Bunun için de kent yönetimleri/yerel yönetimler önemli bir uygulama alanıydı.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, yerel demokrasi, yerel özerklik, modern kent yönetimi, yurttaş katılımı.

*Freiherr vom Stein's Contribution to the Development of
Modern Urban Government System and 1808 Prussian Urban
Charter*

Abstract

Freiherr vom Stein's reforms on city government constituted an important part of local government system of Germany. It could be said that the basis of modern local government principles were settled by the Prussian Urban Charter in early 19th century. By the regulations on city government, Stein and other Prussian reformers had targeted effective management and public participation in local governments. Besides this, economic and social development of Prussia had required enhancement of economic liberty, competition and general welfare. In other words, Stein and his colleagues were trying to put into practice liberal economic principles. For this, city governments/local governments were an important application field. 1808 Urban Charter has regulated elaborately the internal structure and functions of city government, financial issues, public participation procedures, and tutelage over the local governments.

Key Words: Local government, local democracy, local autonomy, modern urban government, citizen participation.

Freiherr vom Stein'in Modern Kent Yönetimi Anlayışının Gelişimine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı

1. Giriş

Almanya'da yerel yönetimler tarihi, yerel yönetimlerle ilgili gelişmelerin bölgelere göre farklılık göstermesi nedeniyle oldukça karmaşıktır. Almanya'daki modern yerel yönetim anlayışının başlangıç noktası ise, Freiherr vom Stein'in çabalarıyla çıkarılan 1808 Prusya Kentler Şartı'dır. Çalışmanın amacı, Almanya Yerel Yönetim tarihi içinde çok önemli yeri olan Freiherr vom Stein'in yaşamından kısa kesitler vererek, yerel yönetimlerle ilgili düşüncelerinin nasıl oluştuğunu, bu düşüncelerini yerel yönetim reformuna ve reformun en önemli parçası olan 1808 Prusya Kentler Şartı'na nasıl yansıttığını ve sonucun ne olduğunu tartışmaktır.

Belediyelerin öncülü olarak kabul edilen köyler Almanya'da, yerleşik çiftliklerin kendi aralarında birleşmesiyle oluşmuştu. Birleşmenin amacı, ortak memleketi dış tehlikelerden korumak ve bu amaçla komşular arasında yardımlaşma sağlamaktı. Yönetim, oy hakkına sahip çiftçilerden oluşan bir meclis tarafından gerçekleştiriliyordu. Meclis kendi içinden bir başkan seçiyordu. 1200'lerde toprak sahibi beylerin durumu güçlenince, köy ortaklıkları giderek özgürlüklerini yitirdiler; çiftiler ve onlarla birlikte köyler giderek toprak sahibi beylere bağımlı duruma geldiler.

Buna karşılık, 10. yüzyıldan itibaren özellikle gelişen ve daha çok tüccarlarla zanaatkarların oturduğu kentler özgürlüklerini korudular. Bu nedenle kentler özel bir anlam ve önem kazandı. Kent yurttaşları* türlü ayrıcalıklara ve serbestiyeye sahiptiler. Kural olarak kent yönetiminde ve yargıda söz hakları vardı. Elbette bu düzenlemelere ilişkin ayrıntılar kentten kente farklılık gösteriyordu.

* "Yurttaş" kavramı, daha sonra ayrıntılı olarak açıklanacağı gibi, bugünkünden farklı bir içerik taşıyordu.

17. yüzyıldan başlayarak mutlakiyetçilik döneminde kent yönetimleri, prenslerin kısıtlamaları ile karşı karşıya kaldılar ve hakları sürekli sınırlandı. Kentler yalnızca, kent yönetiminin başını seçme yetkisini elinde tutabildiler. Diğer tüm kurallar, prens tarafından belirleniyordu.

Ancak, 19. yüzyılın başında, bugünkü modern yerel yönetim anlayışının temelleri Prusya'da atılabildi. Bu çabalarla doğrudan anılan kişi ise, Freiherr vom Stein'dir. 1808 Prusya Kentler Şartı pek çok eksikliklerine karşın, kent yönetimi ve daha genel anlamda yerel yönetim anlayışına önemli katkılarda bulunmuştur. Özellikle, yurttaşlık kavramını getirmesi; yurttaşlar tarafından seçilecek bir kent meclisi (Stadtverordnetenversammlung)ni, meclisin kendi içinden seçeceği yürütme kurulu (Magistrat)nu düzenlemesi; kentlere vergilendirme yetkisini tanıması ve devletin kent yönetimi üzerindeki denetim yetkisini sınırlandırması modern yerel yönetim anlayışının gelişmesi için çok önemli adımlardır. Stein'in hedefi, lonca sistemini etkisiz duruma getirmek, kent yönetiminde tebaa yerine sorumluluk sahibi yurttaşların etkisini ve katılımını sağlamaktı. Oysa var olan düzende egemen güç karşısında yurttaş kendini temsil edemiyordu. Temsil hakkı yalnızca soylulara, din adamlarına ve zengin kentlilere aitti. Zaten bu nedenle Stein'in kentlerle ilgili reform önerilerine en fazla soylulardan tepki gelmişti. Stein'a ve Prusya'daki öteki reformculara göre lonca düzeni bireyselliği ve sorumluluğu engelliyordu. Oysa Prusya'nın güçlenmesi için ekonomik serbesti, rekabet ve herkes için refahın artırılması gerekiyordu. Bu, liberal sistemin uygulanması anlamına geliyordu.

Almanya'da, 1808 Prusya Kentler Şartı ile başlayan yerel yönetim reformu elbette Stein dönemi ile sınırlı kalmadı. Modern yerel yönetim anlayışının gelişmesine tüzel, yönetsel ve akçal koşullarda türlü düşüncelerle ve uygulamalarla katkıda bulunan başkaları da oldu. Lorenz von Stein (1815-1890), Rudolph Gneis (1816-1895) ve Johannes von Miquel (1828-1901) bunlar arasında sayılabilir.

2. Yaşamöyküsü

Stein, 26 Ekim 1757'de Nassau Sarayı'nda doğdu. Stein'in dchalar çağında yaşadığı söylenir. Nedeni de, O doğduğunda Goethe'nin 8, Mozart'ın 1 yaşında olması ve Schiller'in de Stein'dan 2 yıl sonra dünyaya gelmesidir.

Stein, dindar ve kültürlü bir kadın olan annesinden çok etkilenmiştir. Belki de bu nedenle, çalışkan ve disiplinli bir öğrenciydi ve yaşam biçiminde son derece kuralcıydı.

1773'de, 16 yaşındayken Göttingen'e hukuk ve devlet bilimleri öğrenmek üzere gitti. Göttingen Üniversitesi 1737'de, üst düzey devlet görevlilerinin eğitilmesi amacıyla kurulmuştu ve kısa zamanda mutlakiyet karşıtı hareketlerin

merkezi olmuştu. Stein, öğrenciliği sırasında yalnızca hukuk ve devlet kuramları öğrenmedi. Aynı zamanda Alman, Fransız ve İngiliz tarihleri ile de yakından ilgilendi. Üzerinde çalıştığı ve bilgilerini derinleştirdiği önemli bir konu da modern devlet öğretisinin düşünce babalarından Montesquieu'nün güçler ayrılığı kuramıydı. Daha sonraki yıllarda, Stein'in reform öncülerinde Montesquieu'nün ve güçler ayrılığı kuramının etkisi açıkça görülür.

1777'de üniversite öğrenimini tamamladıktan sonra Stein'in, mezuniyet için bitirme sınavına girmediği dikkat çeker. Çünkü o dönemde, soyluların böyle bir belgeye gereksinimleri yoktu. Üniversiteyi bitiren Stein, değişik alanlarda staj yaptı. Wetzlar'daki Krallık Meclis Mahkemesi de bunlardan birisidir. Yine aynı yıl Mainz, Mannheim, Darmstadt, Stuttgart, Münih, Regensburg, Salzburg ve Viyana'yı içine alan eğitim gezisine çıktı. Devlet aygıtını tanınmasında, işleyişi ile ilgili sorunları saptamasında bu stajların ve gezilerin katkısı büyük oldu. Reform düşüncelerinin de bu dönemde oluşmaya başladığını söyleyebiliriz. 1780'de ise, bu kez Güney Almanya'ya, Avusturya'ya ve Macaristan'a gitti. Bu dönemde, diploması ve yargı en gözde çalışma alanlarıydı. Ancak Stein, madencilik verimli bir çalışma alanı olarak görüyordu ve bu alanda başarılı olacağına inanıyordu.

1780 yılında Prusya devlet hizmetine girdi. Krallığın çeşitli makamlarında hukukçu olarak çalıştı; bir süre sonra Prusya Meclis Amirliğine atandı. Stein, Berlin'de Kral'a takdim edildiğinde, madencilik bölümünde görevlendirilmesini rica etti. Madencilik ve dökümhane bölümünde göreve başlarken, Kral bir koşul getirmişti: Stein bu işi temelden öğrenmek zorundaydı. Stein, çok geçmeden Berlin'deki maden ocakları ve dökümhane bölümünün yöneticisi oldu. 1782'de Büyük Friedrich tarafından Yüksek Madencilik Konseyi'ne atandı. 1782-1784 arasında Freiberg ve Clausthal'da Madencilik Akademisi'ne devam etti. Öğrenimini tamamladıktan sonra, Westfalya'daki Madencilik Dairesi'nin ve Madencilik İşletme Komisyonu'nun başkanlıklarını yaptı. Westfalya'daki bu önemli görevleri nedeniyle, Westfalya'nın Stein'in yaşamındaki yeri büyüktür.

Aralık 1786'da sanayi ve makina üretimi konusunda çalışmak üzere İngiltere'ye gitti. Amacı buhar makinelerinin tasarımını ve kullanımını öğrenmekti. Ancak, Stein'in bu konudaki merakı İngilizler tarafından sanayi ajanlığı olarak nitelendirildi ve Stein Temmuz 1787'de hiçbir şey elde edemeden geri dönmek zorunda kaldı. Aslında İngiltere gezisinin Stein için bir başka anlamı daha vardı. Stein uzun zamandır merak ettiği, özgürlüğün ve yerinden yönetimin yaşama geçirildiği bir ülkede olacaktı.

İngiltere'den döndükten sonra, Kleve ve Hamm'daki devlet mallarının yönetiminden sorumlu konseyin önce ikinci, sonra da birinci başkanlığına atandı. 1796'da, daha da yükselerek merkezi Minden'de olan Westfalya kon-

seylerinin başkanı oldu. Westfalya'daki krallığa ait il yönetimindeki üst düzey birimlerin de başkanı olduğu düşünülürse, Prusya'nın batı bölümündeki en yüksek memurun Stein olduğu söylenebilir.

Bu yöneticilik deneyimleri, Stein'in kamu yönetimi konusundaki düşüncelerinin oluşmasına önemli katkılarda bulundu. Stein, mutlakiyetçi devletin aşırı merkeziyetçiliğinden yakınıyordu ve bu özelliğin devlet aygıtını esneklikten uzak bir duruma getirdiğine inanıyordu.

1804'de, kariyerinin en yüksek noktasında, ekonomi ve maliyeden sorumlu bakan olarak kabineye girdi. Bu arada, Stein, Napolyon'un en şiddetli muhalifi idi. Stein ve Hardenberg, bakanlıkları döneminde, çeşitli ekonomik, siyasal, sosyal ve askeri reform önerileri getirdiler. Ancak bu reformlar, Prusya'nın içine girdiği askeri ve siyasal çöküntü nedeniyle yarım kaldı. Yine de bu çabalar önemli adımlardı ve daha sonraki reformlar için temel oluşturdu.

1806'da Stein, Kral III. Friedrich Wilhelm'in Kabine Hükümeti'ne karşı mücadeleye başladı. Ocak 1807'de de Kralın Kabinesi ile çalışmayı reddettiği için bakanlık görevinden alındı ve memleketi olan Nassau'ya döndü. Haziran 1807'de, düşüncelerini hükümete bir muhtıra biçiminde yazıya döktü. Stein burada mutlakiyeti Prusya'nın yıkım nedeni olarak gösteriyordu. Yerel düzeydeki yönetim birimlerinde ise, tüm yurttaşların yönetimde görev almasını ve söz sahibi olmasını, kısaca yurttaş katılımını talep ediyordu.

Aynı yılın sonbaharında Kral tarafından tekrar bakan olarak atandı. Stein'a göre devletin en acil ihtiyacı, temel reformların gerçekleştirilmesiydi. Bu kez Stein, bakanlığı döneminde, Hardenberg ile birlikte hazırladığı reform önerilerinin bir bölümünü gerçekleştirme olanağı bulabildi. Bu reformların en önemlileri köylülerin özgürleştirilmesi ve angaryanın kaldırılması, meslek ve çalışma özgürlüğünün getirilmesi, bakanlıkların uzmanlık ilkesine göre yeniden düzenlenmesi ve nihayet kent yönetimlerinin güçlendirilmesidir. Ancak bu arada, Stein'in bir mektubu Fransızların eline geçince, Napolyon'a karşı halk ayaklanması başlatmaya çalışmakla suçlanarak bir kez daha görevden alındı. Prusya aristokrat çevresinin de etkisiyle Prusya Kralı, Stein'ı tamamen devre dışı bıraktı.

Stein, görevden alındıktan sonra, bir daha Prusya'da siyasal iktidar yetkilerine sahip kamu görevinde bulunamadı. Zaten Napolyon tarafından kanun dışı ilan edilince Brunn ve Prag'da sürgünde yaşadı. 1812'de, Rus Çarı II. Alexander'ın davetiyle danışman olarak Rusya'ya gitti. Napolyon'un Rusya'ya yenilmesinin ardından savaş sonrası görüşmelerde önemli görevler üstlendi. Viyana Kongresi'ne de Çarın güvendiği adam ve Prusya danışmanı olarak katıldı.

1816'dan 1831 yılına, yani ölümüne kadar Cappenberg'de yaşadı. Bu süre içinde ağırlıklı olarak Alman siyasi tarihinin geliştirilmesi üzerinde çalıştı. Hatta 1819'da Stein'in çabalarıyla Eski Alman Tarihi Araştırmaları Topluluğu kuruldu.

3. Düşünceleri ve Reform Önerileri

Stein'in reform düşünceleri, Göttingen'de, üniversite öğrenimi görürken biçimlenmeye başlamıştı. Gerek yaptığı stajlar, gerek memuriyeti sırasında devletin işleyişini yakından gördükçe, yatay ve dikey olarak devletin her düzeyinde pek çok reformun mutlaka gerçekleştirilmesi gerektiğine inanmıştı. Stein'a göre, aşırı merkezîyetçilik, devletin işleyişinde verimliliği ortadan kaldırmakta, yönetimin çok daha pahalıya malolmasına yol açmaktadır. Çok kalabalık, pahalı ve başarısız memur kitlesi devletin omuzunda yüküdür. Stein'a göre, Prusya devlet yönetiminde her birimin yöneticisi hizmette birliğe dikkat etmeden keyfi olarak davranıyordu. Memurlar ise, egemen birer güçtü. Yine, devletin her şeyi denetleme isteğinden ve bürokratik zorlamalardan kurtulmak gerekiyordu. Bunun yolu ise, eğitilmiş yurttaşların yönetime etken katılımını sağlamaktı. Stein, akılcılık ilkesinin yönetimde mutlaka kullanılmasından yanaydı. Ama bu, teknik adamların düşünce ve direktiflerinin tartışmasız biçimde kamu yönetiminde uygulanması anlamına gelmemeliydi. Stein'a göre, insana değil, mükemmel ulaşmayı amaç edinmiş bir yönetim anlayışında özgürlük de, hukuk da, adalet de yarı yolda kalmaya mahkumdur.

Stein, madencilik alanında yönetici olduktan sonra ekonomi ile ilgili düşünceler de edindi. O'na göre, Adam Smith'in, Milletlerin Zenginliği adlı yapıtında öne sürdüğünün tersine, bireysel yarar ile toplum yararı devletin karışması olmaksızın dengelenemezdi. Devlet denetimi ve gözetimi gereklidir, ancak bu denetim bürokratik ve engelleyici değil, özendirici ve reformcu olmalıdır. Stein, devletin, eylem ve denetim alanını ne kadar sınırlarsa o kadar güçlü olacağına inanıyordu.

1789'daki Fransız Devrimi, Stein'in eski devlet yapısının ve işleyişinin kesinlikle yenilenmesi gerektiği düşüncesini destekliyordu. Ancak Stein, Devrimin düşüncelerinin neden olduğu gelişmelerin tümünü kabul etmiyordu. Fransa ve Prusya arasında, sahip olunan koşullar açısından derin farklılıklar görüyor, "devrim olarak reform, reformlar aracılığı ile devrim" öneriyordu. Mülksüzleri mülkiyete karşı ayaklanmaya özendirmekle suçlanmasına karşın, Stein'i devrimci değil, reformcu olarak tanımlamak daha doğru olur. Stein, kimi önemli temel değişikliklerle düzeni devam ettirmekten, sistemin sürekliliğini sağlamaktan yanaydı. O'na göre, Fransız Devrimi eski düzeni yıkmıştı ama sonunda kaos ve zor kullanma gelmişti.

Stein'in, ilk bakanlık döneminde Hardenberg ile birlikte üzerinde çalıştıkları reform alanlarının başında hükümet geliyordu. Bakanlar Kurulu, Kralın başkanlığında yapılanmıştı; Stein ve Hardenberg böyle bir yapı yerine, bir hükümet başkanı ve sorumlu bakanların olmasını öneriyorlardı. Yine, Prusya devletinin yönetim sınıflandırması yapılmalıydı ve bu sınıflandırmanın önemli parçalarından birisi de yerel düzeyde yapılacak yeni düzenlemelerdi.

Stein, eğitim-öğretim alanında da reform yapılması gerektiğine inanıyordu. Devlet yönetimini daha verimli ve etkili kılacak yurttaş katılımının gerçekleştirilebilmesi için buna gereksinme vardı. Ama öte yandan, aslında geniş kitlelerin eğitilmesinden çok, yüksek bilimsel öğretimin geliştirilmesi ve özendirilmesinden yanaydı.

Adalet alanındaki reform önerileri, mahkemelerin örgütlenmesinde birlik ve bütünlüğü, hukukun birliğini ve kodifikasyonunu içeriyordu.

Aristokratların sahip olduğu ayrıcalıkların –örneğin, aristokratların mallarını satarken yararlandıkları vergi muafiyetine, belli devlet görevlerinde sahip oldukları tekele son verilmesi- ve feodal egemenlik statüsünün kaldırılması, aristokratların hizmetinde çalışanlara meslek özgürlüğü verilmesi de önemli bir reform alanını oluşturuyordu. Hatta Stein, bu önerileri nedeniyle Doğu Elbe'deki aristokratların hemen hemen tümüyle kavgalıydı. Stein'in köylülerin özgürleştirilmesi konusundaki düşünceleri, aristokratların ayrıcalıklarının kaldırılması ile ilgili düşünceleriyle yakından ilgilidir. Köylülerin toprağa bağlılıklarının kaldırılması ve toprak sahiplerine parasız çalışmak gibi pek çok angaryaya son verilmesi de öteki reformların başarıya ulaşabilmesi için gerekli görülüyordu.

Öte yandan, Prusya'nın sinai gelişmesini sağlayabilmesi için lonca düzeninin getirdiği sınırlamalardan ve zorlamalardan kurtulmak da önemliydi.

Son olarak, orduda yapılacak kimi düzenlemeler, öteki reformların tamamlayıcısı olarak kabul edilmekteydi. Bu alandaki öneriler içinde, genel askerlik yükümlülüğü, yurttaşlara subay olabileme yolunun açılması da vardı.

1807, Stein'in yaşamında önemli dönüm noktalarından biridir. Bu tarihte, görevden alındıktan ve Nassau'ya döndükten sonra, devlete ait düşüncelerini, resmi bakış açısından bağımsız olarak yazmaya başladı. Nassau Muhtırası da denilen bu görüşler demeti Prusya için, Stein'in reform düşüncelerinin yansıdığı bir ayna gibidir. Ancak, ekonomik, sosyal ve mali pek çok temel soruna değinilmediği dikkat çekmektedir. Stein, mali konulardaki reform önerilerini yerel yönetimlerle ilgili planlarının altyapısı olarak görüyordu.

Stein, yabancı yasalar ve yabancı ülkelerin deneyimleri üzerinde de çalışmalar yapıyor, bunlardan nasıl yararlanılabileceğini araştırıyordu. Ancak

ikinci kez bakan olarak atandıktan sonra reform düşüncelerinden bir bölümünü gerçekleştirebildi. Köylülerin özgürleştirilmesi olarak anılan, toprak mülkiyetinin kullanımını, mal sahipliğini, kırsal alanda yaşayanların ilişkilerini düzenleyen ilk reform 1807'de yapıldı. Serflik ve angarya kaldırılıyor, köylülere de mülk edinme hakkı tanınıyordu. Böylece köylüler de özgürce ekonomik faaliyetlerde bulunabileceklerdi. Ama yapılan vaadlere karşın köylüler tam anlamıyla özgür ve aynı zamanda yönetimde söz sahibi olmadılar. Köylülerin özgürleşmesi ancak 1850'de tamamlanabildi. Zaten, Stein bile, yurttaşların yönetime katılmasında belli ölçülerde mülkiyet, bilgi ya da görüş sahibi olmayı koşul olarak getiriyordu.

1808'de, Stein bakanlık görevinden ikinci kez alınmadan hemen önce, Kentler Şartı çıkarılabildi. Şartın hazırlanmasında Frey, Schön, Wilckens ve Vinke gibi üst düzey Prusyalı yöneticilerin de önemli katkıları oldu. Şart'a göre kent yönetimleri devlet karışması olmadan, bağımsız yetkilere sahip olabilecekler, yurttaşlar da yaşadıkları kentte yönetime katılabileceklerdi. Stein ve öteki reformcuların amacı, burjuvazi ile devleti yakınlaştırmak, birbirine bağlamak; böylece yurttaşın belediye yönetimine katılımını sağlamak, yani siyasal bilinci ve ilgiyi geliştirmekti. Şart aynı zamanda, mutlakiyetçi devletten modern devlete geçişin de bir adımı idi.

Aslında Stein'in reform düşüncelerinde ilçe ve kırsal belediyelerle ilgili de kimi düzenlemeler vardı. Ama kısa süre içinde görevden alınması nedeniyle yerel yönetim reformu kentlerle sınırlı kaldı, ilçe ve kırsal belediyelerle ilgili reformlar ancak daha sonraki yıllarda uygulanabildi. Stein ve Hardenberg'in reform önerileri, Stein görevden alındıktan sonra da gerçekleştirilmeye devam etti. 1810'da getirilen meslek özgürlüğü ile loncaların ve öteki meslek birliklerinin baskılarını önlemek, soyluların ve köylülerin de meslek icra etmelerini sağlamak amacı güdüüyordu. Böylece ekonomik faaliyet alanı genişletilecek, rekabet yaratılacak ve vergi gelirleri arttırılacaktı.

1811-1814 yılları arasında orduda bazı düzenlemeler yapıldı. Subaylık yalnızca soyluların tekelinde olmaktan çıkarıldı, öğrenim ve başarı durumuna göre burjuvalara da açık duruma getirildi.

Özgür kişiliği geliştirmek, devlet yönetimine nitelikli eleman yetiştirmek için eğitim ve öğretim alanında kimi düzenlemeler yapıldı. Liseler için bitirme sınavı, üniversiteler için devlet sınavı getirildi.

4. Modern Kent Yönetimi Anlayışına Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı

Prusya'da reformlardan önce orduda soyluların egemenliği vardı. Burjuvazi, kültürlü tek sınıftı ve yaşam tarzı giderek soylu sınıfın nefretini

kazanıyordu. Burjuvazi ise buna soylu sınıfı aşağılayarak tepki gösteriyordu. Jena yenilgisi, yalnızca soyluların bencilliklerini değil, aynı zamanda burjuvazinin de askeri ve siyasal çöküş karşısındaki kayıtsızlığını ortaya çıkarmıştı. Bu yenilgi, ulusal bir şanssızlık olarak değil, egemen sınıfların yeteneksizliği olarak kabul edildi. Her iki sınıf da şiddetli eleştirilerle karşı karşıya kaldı. Böyle bir dönemde kentsel yerel yönetim anlayışı, Prusya reformlarının önemli ve temel parçası olarak ortaya çıktı: Prusya'nın güçlendirilmesi gerekiyordu.

Stein'in kent yönetimleri için yaptığı reform önerileri, modern yerel yönetimlerin ilk programıdır diyebiliriz. Bu konudaki önerilerin iki ağırlık noktası vardı: Birisi, kent meclislerinin yurttaşlar tarafından seçilerek oluşturulması; ötekisi de, kent yönetimine ait malların yerinden-özerk yönetimi idi. Bu öneriler görüldüğü gibi, daha sonra gelişen modern yerel yönetim anlayışının yalnızca küçük birer parçalarıdır. Ama o dönem için önemli ve yeni gelişmelerdir. Stein, hiç bir zaman açıkça "yerel yönetim" kavramından söz etmemişti. Bunun yerine kullandığı ifadeler örneğin, "...ulusun yaşamaya ve yürütmeye katılımı" ya da "...ulusun daha fazla özerkliği" idi. Oysa, mutlakiyetçi düşüncenin yönetim anlayışı "her şey halk için, ama halkla birlikte değil." biçimindeydi. Bu nedenle yurttaşlar yönetimden çok uzak ve kopuktu. Stein'a göre temel sorun da buydu. Bireysel özgürlük ve yurttaşların eğitilmesi sonucunda katılım artacak; devlet yönetimi adem-i merkezileşecekti. Bu, daha ucuz bir yönetim demektir.

Stein'in kafasında İngiltere'deki yerinden yönetim örneği vardı. Slogan, devletin bir şeyler yapmasını beklemeden kendi kendini yönetmek olmalıydı. Ancak, İngiliz deneyiminin doğrudan taklit edilmesi değil, İngiltere ile yapılacak karşılaştırma sayesinde yönetim sorunlarının tartışmaya açılması gerekiyordu. Yerel yönetimlerle ilgili olarak getirilen öneriler Fransa ile karşılaştırıldığında, devrimden sonra yapılanlardan kimi yönlerden farklılık gösteriyordu. Devrimin belediye yasalarındaki kent yönetimi anlayışı Stein'ın belediye anlayışının tam tersiydi. Fransız komünleri, 1789'daki yasa koyucunun isteğine uygun olarak, siyasi iradenin en küçük hücrelerinden başka bir şey değildi. Bu, yasa koyucunun il ve belediye yönetiminin her türüne karşı duyduğu güvensizliğin bir sonucuydu. Oysa Stein, kent yönetimlerinin devletten bağımsız, kendilerine ait haklara, ayrıcalıklara ve yetkilere sahip yerinden yönetim birimleri olmasını istiyordu. Stein'a göre kent yönetimleri (kent belediyeleri) hukuki olarak da özerk birimler olmalıydılar. Krala bağlı birimler tarafından yönetilmemeli, görevlerini kendi sorumlulukları altında yapmalıydılar. Yine O'na göre, büyük bir devletin yönetilmesi yurttaşların gönüllü katılımı olmadan mümkün olamazdı. Öte yandan Fransa'da adeta yalnızca devlet yurttaşlığı vardı; kentlerde yurttaşın adı bile geçmiyordu, ama

tüm yurttaşlar aynı haklara sahip kılınmıştı. Kentler Şartı'nda ise, kent halkı yurttaşlar ve yurttaş olmayanlar (Schutzverwandte)* diye iki gruba ayrılıyordu.

1808 Prusya Kentler Şartı, 208 maddelik, son derece ayrıntılı ve dikkatli düzenlenmiş, uzun bir metindir. İçeriğine bakıldığında, bugünkü modern yerel yönetim konularının sistematik bir biçimde ele alındığı görülür:

1. Genel Olarak Kentler
2. Kent Belediyesi Kavramı
3. Kentlerin Nüfuslarına Göre Sınıflandırılması
4. Kent Alanı
5. Kent Halkı
 - Yurttaşlar
 - Yurttaş Olmayanlar
6. Fahri İşler
7. Kent Yönetimlerinin Yetkileri
8. Kent Yönetiminin Organları
 - Kent Meclisi
 - Aktif Seçim Hakkı
 - Pasif Seçim Hakkı
 - Seçim Yöntemi
 - Meclis Üyelerinin Hukuki Durumu
 - Yürütme Kurulu
 - Seçim Yöntemi
 - Görev Süresi
 - Komisyonlar
9. Meclis, Yürütme Kurulu ve Komisyonlar Arasındaki Yetki Paylaşımı
10. Finansman
11. Kent Yönetimlerinin Vergilendirme Hakkı
12. Bütçe ve Hesap İşleri
13. Devletin Denetim ve Gözetim Biçimi
14. Genel İlkeler

Şart, kentleri nüfuslarına göre, büyük kent (nüfusu 10 000'den fazla), orta büyüklükte kent (nüfusu 10 000-3 500 arası), küçük kent (3 500'den az) olmak üzere üç gruba ayırmaktadır (m. 10). Böyle bir sınıflandırmanın kimi pratik yararları vardır: Örneğin, yurttaşların seçme hakkını gelirlerinin miktarına göre düzenleyebilmek (m.74), kent meclisinin ve yürütme kurulunun

* 19. Yüzyılda, bir kentte oturan, ancak yurttaşlık haklarının çok azına sahip olan; haktan çok yükümlülüğü olan kent halkı.

üye sayılarını belirleyebilmek (m.70, m.142-144). Hatta, görevlilerin kutlamalarda giyecekleri resmi kıyafetlerin hazırlanabilmesi için de bu sayıların bilinmesi önem taşıyordu (m.208).

Kent alanı, kentin ve kentin dışındaki mahallelerin kapladığı arazilerin tümünü ve buralarda oturan tüm kent nüfusunu ifade etmektedir. Kent hukuku bu sınırlar içindeki yerler ve kişiler için geçerli olacaktır (m.4, 5).

Kent nüfusu yurttaş olanlar ve yurttaş olmayanlar diye ikiye ayrılmaktadır (m.5). Kent topluluğunun üyeleri yalnızca yurttaşlık hakkına sahip olanlardır (m.14). Yurttaşlık, yürütme kurulu tarafından, kente yerleşmiş, sabıkasız, kentte meslek icra eden ya da mülk sahibi olan kişilere verilir(m.17, 23, 24). Yurttaşlık hakkı, kent meclisi seçimlerine katılma hakkını da beraberinde getirmektedir. Ama aynı zamanda, kentsel yükleri orantılı bir biçimde taşımak, kent yönetiminde görev almak gibi sorumluluklar da bu hakkın içinde yer almaktadır (m.15, 26-28). Yurttaşlık hakkına sahip olmayanlar (Schutzverwandte) da kent hukukuna tabiidirler (m.40). Yurttaşların yapmadığı meslekleri icra edebilirler, kentsel yüklere mali varlıkları ölçüsünde ve sınırlı bir biçimde katılabilirler. Kentsel hizmetlerde görev almaları ancak acil durumlarda talep edilebilir (m.44,45) .

Şart'a göre, her yurttaş kentteki kamusal görevleri üstlenmek ve ücret almaksızın yerine getirmekle yükümlüdür(m.191). Bu, yalnızca seçimle geline görevler için değil, yürütme kurulunun tek tek yurttaşlara verdiği görevler için de geçerlidir. Verilen görev ancak, devam eden hastalık, zorunlu olarak kentte bulunamama, 60 yaşın üzerinde olma ya da üçten fazla görevi aynı anda üstlenmiş olma durumlarında reddedilebilir. Memurlar, din adamları, profesörler, öğretmen ve doktorlar meslekleriyle kamusal kentsel hizmetleri bir arada yapamayacaklarsa bu yükümlülükten bağışık olabileceklerdir (m.199, 200). Yurttaş, fahri görevleri gerekçesiz olarak reddederse, kent meclisi seçimlerinde oy hakkını yitirecek ve kentsel yüklere katılma oranı artacaktır (m.202). Stein'a göre, yurttaş için kent yönetiminde görev almak bir iş, ya da meslek değil, kamusal yaşamın anlamlı bir parçası olmalıydı.

Kentler Şartı ile yapılan düzenlemeye göre, belediyenin üç organı vardır: Kent Meclisi (Stadtverordnetenversammlung), Yürütme Kurulu (Magistrat) ve Komisyonlar (Kommissionen).

Yurttaşların çıkarlarını gözeten ve bu yönde kararlar alan kent meclisi, diğer bir deyişle kent parlamentosu kentin genel karar organıdır. Meclisin üye sayısı kentin büyüklüğüne göre, 24 ile 102 arasında olabilir. Aynı zamanda meclis üye sayısının 1/3'ü kadar yedek üye seçilir. Seçilen meclis üyelerinin ve yedek üyelerin en az 2/3'ü o kentte ev sahibi olmak zorundadır. Meclis üyeleri ve yedek üyeler ilk seçildiklerinde görev süreleri 3 yıldır; sonra 1/3'ü yeniden

seçilir (m.86). Meclis yurttaşlar tarafından seçilerek oluşturulur. Kent meclisinin seçiminde kent, seçim bölgelerine ayrılır (m.72, 87, 88). Seçimler lonca ya da öteki meslek birliklerine göre değil, bu seçim çevrelerine göre yapılır. Sınıf ayırımına göre seçim hakkına yer verilmemiştir, ancak seçim hakkı yine de yalnızca mülk sahibi, işletme sahibi ya da belli miktarda geliri olan, belli miktarda vergi ödeme gücüne sahip olan kent halkına, yani yurttaşlara tanınmıştır. Aslında Stein, seçim hakkını, yalnızca soylulara ve büyük toprak sahiplerine ait olmaktan çıkarmak ve küçük burjuva lehine çevirmek istiyordu. Bu noktada Kentler Şartı özel bir yurttaşlık hakkı belirliyordu. Kent halkı, seçme ve seçilme hakkına sahip yurttaşlar ve bu haklara sahip olamayan ancak yükümlülükleri olan kişiler biçiminde ikiye ayrılıyordu. Evlenmemiş kadınlar da gerekli koşullara sahipse, yurttaş olabilirler; ancak seçme ve seçilme hakkına sahip olamazlar (m.74/c). Yürütme kurulu üyeleri de görevleri süresince seçme haklarını kullanamazlar (m.74/b). Bu durumda kent halkının çok az bir bölümü yurttaşlık hakkına sahipti. Örneğin bir kentin nüfusu 15 000 ise, ancak 1000 kişi seçme hakkına sahip olabiliyordu. Seçilme hakkına sahip olanlar ise, seçme hakkına sahip yurttaşlardır. Meclis üyelerinin seçimi, seçim çevresine göre yapılacak; aday listesi, oyların toplanması ve sayılması bir komisyonun gözetiminde gerçekleştirilecektir (m.91 vd). Her yurttaş lonca, birlik, ya da sınıf ile ilişkilerinden bağımsız olarak meclis üyeliğine seçilebilir (m.73). Arka arkaya iki ya da üç kez oturumlara katılmamak, ya da gereksiz olarak oturumlarda bulunmamak, toplantıları rahatsız edici davranışlarda bulunmak, belli bir süre için ya da tamamen meclis üyeliğinin sona ermesine neden olabilir. Yine, sayılan nedenlerle meclis üyelerine para cezası da verilebilir (m.129, 131). Bütçenin ve finansman işlerinin denetim yetkisi meclise aittir.

Yürütme organı, meclis içinden seçilen yürütme kurulu (Magistrat) dur. Yürütme kurulu küçük kentlerde 6-8, orta büyüklükteki kentlerde 10-15 ve büyük kentlerde 16-21 üyeden oluşur. Şart, yürütme kurulu üyelerinin bir bölümünün maaşlı, bir bölümünün de maaşsız olmasını öngörmüştür. Maaşlı yürütme kurulu üyelerinin sayısı kent meclisi kararıyla, vesayet makamından izin alınarak artırılabilir (m.142-145). Maaşların miktarı meclis tarafından belirlenir. Yürütme kurulu üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Ancak orta büyüklükteki kentler ile büyük kentlerde 12 yıl için de seçilebilirler. Maaşsız üyeler görevlerinden 3 yıl sonra istifa edebilirler (m.146,147).

Yürütme kurulunun başkanı, belediye başkanıdır. Belediye başkanı, küçük ve orta büyüklükteki kentlerde "Bürgermeister", büyük kentlerde ise, "Oberbürgermeister" adını almaktadır. Her ikisi de maaşlıdır (m.142-144).

Yürütme kurulu üyeleri ve belediye başkanı, kent meclisi tarafından kendi içinden seçilir. Ancak bu seçimin vesayet makamı tarafından

onaylanması gerekir. Meclis büyük kentlerde belediye başkanlığı için üç aday belirler ve önerir; vesayet makamı Kralın talimatına göre birini belediye başkanı olarak atar (m.152,153).

Kent yönetiminin üçüncü organı olan komisyonlar (Kommissionen) yurttaşlardan, meclis üyelerinden ve yürütme kurulu üyelerinden oluşmaktadır. Meclis tarafından komisyonlar için seçilen meclis üyelerinin ve yurttaşların, yürütme kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir. Komisyonlarda görev yapan yurttaşların görev süresi 6 yıldır. Komisyonlar önemli yönetim işlerini yürütürler. Her komisyonun kendi özel bütçesi vardır (m.175-177).

Kentler Şartı'nda, meclis, yürütme kurulu ve komisyonlar arasındaki yetki paylaşımı da düzenlenmiştir. Kent meclisi, kent hukukunun uygulayıcısı ve en üst düzeydeki karar organıdır (m.108, 111). Yürütme kurulu ve komisyonlar ise, belediye işlerinin yürütülmesinden sorumlu yürütme organlarıdır (m.174, 175).

Akçal hükümler de dikkat çekmektedir. Yurttaşlar ve yurttaş olmayan kent halkı, belli ölçülerde kentin giderlerine katılmak zorundadır (m.26, 44). Kentin gereksinimleri yürütme kurulu tarafından belirlenir, meclis tarafından bu gereksinimlerin gerekliliği denetlenir (m.183, 184). Kent yönetimleri vergilendirme açısından devletten bağımsızlaşacaklar; kendi vergi gelirlerini yaratabileceklerdir.

Şart, devletin kent yönetimleri üzerindeki vesayet yetkisini oldukça sınırlamaktadır (m.1, 2, 189). Buna karşılık açıkça belirtilen denetim alanları da vardır. Örneğin, meclis tarafından seçilen yürütme kurulu üyelerinin vesayet makamlarınca onaylanması gerekir. Yine kent topraklarının satışında da vesayet makamlarından izin alınmalıdır. Vesayet makamları tek tek yurttaşlardan ya da yönetim birimlerinden gelen şikayetleri yasalara uygunluk açısından inceleyerek karara bağlarlar. Kent yönetiminde söz sahibi olan burjuvazi böylece, belediye yönetimi alanında devlet karışmasını mümkün olduğunca azaltmaya, en azından yalnızca hukukilik denetimi ile sınırlandırmaya çalışıyordu.

1808 Prusya Kentler Şartı, Tilsit Barışı'ndan (1806) sonra Prusya'nın toprak kaybına uğraması nedeniyle sınırlı bir alanda uygulanabildi. Önce Königsberg ve Elbing'de uygulandı. Hemen arkasından Berlin ve iki yıl içinde de Brandenburg'daki kentlerin çoğunda yaşama geçirildi. Şart 1815'de, Batı Prusya'nın yeniden ele geçirilen kentlerinde de uygulandı. Posen ilinde yalnızca Bromberg'de geçerli oldu. Aslında Şart'ın uygulama alanının yalnızca Prusya ile sınırlı olduğu söylenemez. Örneğin Bavyera'da Mayıs 1818'de, Württemberg'de Mart 1822'de çıkarılan Buyruklar, bu Şart örnek alınarak hazırlanmıştı. Yine Sachsen'da da Prusya'daki düzenlemeler örnek alınmıştı.

Yıllar sonra, 1919'da Württemberg Krallığı Anayasası'na "Belediyeler devlet birliğinin temelidir" hükmünün koyulmasında da, 1808 Kentler Şartı'nın büyük payı vardır.

Stein'in mimarı olduğu Kentler Şartı uygulamada, öngörmeyen kimi sorunlarla karşılaştı. Örneğin, pek çok yurttaş, yerel düzeydeki görevlere ya hiç gelemediler, ya da sınırlı biçimde geldiler. Öte yandan Stein, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yönetim giderlerinin azalacağını düşünmüştü, ancak, zaman içerisinde yeni uygulamanın daha pahalıya malolduğu ortaya çıktı.

Kentler Şartı iki kez, 1831'de ve 1853'de değişikliğe uğradı. 1831'deki değişikliklerle (bu yeni bir Şart'tı, böylece iki tane Şart yan yana oldu) her şeyden önce devletin kent yönetimleri karşısındaki konumu güçlendirildi; vesayet makamlarının yetkileri genişletildi. Örneğin, vesayet makamlarına kent meclisini feshetme, yürütme kurulunun geçici olarak üstlenilmesi gibi yetkiler verildi. Yine önemli yerel hizmetlerde vesayet makamlarından izin alma koşulu getirildi. Kent meclisinin yetkileri, yürütme kurulunun yetkileri lehine sınırlandırıldı, böylece meclis yürütme kurulu karşısındaki güçlü konumunu yitirdi. 1841'deki burjuva devriminin başarısızlıkla sonuçlanmasıyla yerel yönetim düşüncesi muhafazakar ve antidemokratik bir biçim aldı. 1848'de liberal burjuvazi mücadeleye, hukuk devleti ve yerinden yönetim istemleriyle yeniden başladı.

1831 Kentler Şartı Königsberg, Wendisch-Buchholz, Kremmen ve Posen'da 1808 Kentler Şartı'nın yerine uygulanmaya başladı. Minden, Herford, Bielefeld, Höxter ve Dortmund kentleri de 1831 Kentler Şartı'nı kabul ettiler. 1841'de çıkarılan bir kararname ile Westfalya'da, nüfusu en az 2 500 olan kentlerde bu Şart'ın uygulanması kararlaştırıldı.

5. Değerlendirme

Freiherr vom Stein ve 1808 Prusya Kentler Şartı ile birlikte, özellikle kentlerde modern-demokratik yerel yönetim anlayışının oluşmaya başladığı kabul edilmektedir. Ama elbette, sözü edilen demokrasi anlayışı bugünkünden farklıdır. Katılım, temsil, seçim gibi yerel yönetimlerle yakından ilgili kavramlar da o dönemde bugünkünden farklı bir içerik taşıyordu. Kent yönetimlerine kazandırılmaya çalışılan yönetsel ve akçal özerklik de, yönetimde etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlamaktan öte bir anlam ifade etmiyordu. Öteki alanlarda önerilen reformlar da dikkate alındığında, yapılmaya çalışılan şeyin, rekabete dayanan bir ekonomik düzenin yaratılması, devlet karışmasının mümkün olduğunca azaltılması biçiminde özetlenebilecek liberalizmi yaşama geçirme çabaları olduğu görülür. Yerel yönetimler, yani o

dönemde kent yönetimleri, liberalizmin kendini geliştirecek sürekliliğini sağlayacak kurumlar olarak Stein ve öteki reformcular tarafından ön plana çıkarılmıştır.

Sonuç olarak 19 Kasım 1808 tarihli Kentler Şartı, bugüne dek yerel yönetim anlayışına etkide bulunmuş şu önemli düzenlemeleri getirmiştir:

- 1 Belediyeler, belediye sınırları içerisinde, kendi sorumlulukları altında olan görevleri serbestçe yerine getirebilmelidirler. Bu, genel yetki ilkesinin tanınması anlamına gelmektedir.
- 2 Güçler ayrılığı ilkesi gereğince, karar ve yürütme organlarının farklılaştırılması gerekir. Karar organı olan meclis, yurttaşları temsil eder; kentle ilgili kararlar almak, yönetime emirler vermek ve yürütme organını, yani yürütme kurulunu denetlemek gibi önemli yetkileri vardır. Yürütme kurulu, meclis içinden seçilerek oluşturulur ve meclisin kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Karar organı ile yürütme organı arasında yer alan bir organ da türlü yönetim işleri için oluşturulmuş sayısız komisyonlardır.
- 3 Yurttaşların yönetime katılmaları önemlidir. Belediyeye vergi ödemek ve belediye'deki fahri görevleri üstlenmek yoluyla yurttaş yönetimle bütünleşecektir. O halde katılım yalnızca seçme ve seçilme hakkını kullanmakla sınırlı olmamalıdır.
- 4 Belediyelerin kendilerine ait gelirleri ve devletten bağımsız kendi vergileri ve vergi toplama yetkileri olmalıdır.
- 5 Devletin denetim ve gözetim yetkisi hukukilik denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Bu denetim esas olarak hesapların denetlenmesi, bazı görevlerin onaylanması ve yurttaş şikayetlerinin dinlenmesi ile sınırlı olacaktır.

Günümüzde, bugün, pek çok gelişmiş ülkenin anayasalarında ve yasalarında yerel yönetimlerin varlığı güvence altına alınmıştır. Yetkileri, organlarının göreve gelme ve görevlerinin son bulma biçimi, akçal olanakları ve yetkileri ile devletin denetim ve gözetim yetkileri özerk ve demokratik yerel yönetim anlayışına göre düzenlenmeye çalışılmaktadır. Bu düzenlemelere temel olacak, rehberlik edecek hukuki nitelik taşıyan belgeler bugün de vardır.

Kaynakça

- BACH, Adolf (1957), *Das Elternhaus des Freiherr vom Stein* (Bonn: Memminger Zeitung Verlagsdruckerei, 2. Aufl.).
- BLICKLE, Peter (Hrsg.) (1998), *Gemeinde und Staat im Alten Europa* (München: Oldenbourg Verlag).
- CROON, Helmuth/HOFMANN, Wolfgang/von UNRUH, Georg Christoph (1971), *Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung* (Stuttgart: Verlag Kohlhammer).

- DEUTSCHER STÄDTETAG (1984), *175 Jahre Stein'sche Städteordnung, 10 Jahre Deutsches Institut für Urbanistik* (Köln).
- ENGELI, Christian/HAUS, Wolfgang (1975), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland* (Stuttgart: Verlag Kohlhammer).
- GABRIEL, Oscar W. (1979), *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft* (Regensburg: Anton Hain Verlag).
- HEFFTER, Heinrich (1969), *Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert* (Stuttgart: Koehler Verlag, 2. Aufl.).
- HERRE, Franz (1973), *Freiherr vom Stein, Sein Leben, Seine Zeit* (Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg).
- HUBATSCH, Walther (1975), *Stein- Studien* (Köln: G. Grote'sche Verlagsbuchhandlung).
- KREBSBACH, August (1970), *Die Preußische Städteordnung von 1808* (Stuttgart: Kohlhammer Verlag).
- LAUX, Eberhard (1982), *Der Reichsfreiherr vom Stein, Seine politische Bedeutung in Vergangenheit und Gegenwart* (Düsseldorf).
- MÜTHLING, Hans (1966), *Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung* (Stuttgart: Kohlhammer Verlag).
- RITTER, Gerhard (1958), *Stein, Eine politische Biographie* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 3. Aufl.).
- RÖBLER, Helmuth (1964), *Reichsfreiherr vom Stein* (Göttingen: Musterschmidt-Verlag).