

---

---

# FRANSA'DA VALİLİK KURUMUNUN İDARİ SİSTEM İÇİNDEKİ KONUMU

---

---

Ramazan ŞENGÜL\*

## ÖZET

Çalışmanın amacı Fransa'da valilik kurumunun idari sistem içindeki konumunu ortaya koymaktır. Bu kapsamda ortaya çıkışından günümüze kadar valilik kurumunun idari sistem içerisinde gelişimi açıklanmıştır. Valilik kurumunu ortaya çıkaran idari felsefe incelenerek bu kurumun tarihsel süreç içerisinde farklı siyasal rejimlerle gösterdiği uyum analiz edilmiştir. Günümüzde hukuki ve yönetsel açıdan valilerin idari sistemdeki konumuna ilişkin bulgular değerlendirilmiş ve bu kurumun önemine ilişkin tespitler yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Fransa, İdari Sistem, Vali

## THE POSITION OF GOVERNERSHIP WITHIN THE ADMINISTRATIVE SYSTEM IN FRANCE

### ABSTRACT

The aim of this study is to introduce the position of governance within the administrative system in France. In this context, from its first emerge till today, how did the governance maintains its existence within the administrative system, has been explained. Governance's harmony with various political regimes in historical process has been analyzed, by examining governmental philosophy that has revealed the institution. At the present time, findings about the position of governors within the administrative system have been reviewed from both legal and administrative aspects, and observations have been made about this institution's importance.

**Keywords:** France, Administrative System, Governor

---

\* Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

## 1. GİRİŞ

Fransa'da yönetim sisteminde valilik kurumunun uzun bir geçmişi bulunmaktadır. Valilik kurumu ilk ortaya çıkış yılı olan 1800 yılından günümüze kadar farklı siyasal rejimler altında varlığını devam ettirmiştir. Köklü politik değişimlere ve krizlere rağmen kurumsallaşmasını tamamlayan valilik kurumu Fransız idari sisteminin taşradaki yapı taşıdır. Merkezi yönetim otoritesinin ülkenin her köşesinde hissedilmesi valiler vasıtasıyla gerçekleşir. Taşrada devletin görünen yüzü olarak valiler merkezi kamu politikalarının yürütülmesi ve kanunlara saygı gösterilmesini sağlamaktadır.

Valilerin ilde kamu düzeninin gözetilmesi üzerine odaklanan rolü zaman içinde değişiklikler geçirmektedir. Valiler, hükümetin güvenine mahzar olan kamu görevlisi olarak ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde yeni görevler üstlenmektedir. Merkezi yönetimin kalkınma politikalarının hayata geçirilmesinde artan ölçüde valilerin katkısı artmaktadır. Mülki idare amiri olan valiler idari sistemin oluşumunda ayrıca yerel yönetimlerle ilişkilendirilmişlerdir. Valiler, il yerel yönetiminin yürütme organı olarak görevlendirilmiş ve diğer yerel yönetimlerin vesayet mercii haline getirilmiştir. Valilerin yerel yönetimler karşısında sahip olduğu hukuki güçleri 1982 yerel yönetim reformuyla oldukça zayıflatılmıştır. Reform sonrası mülki idare amiri rolü ön plana çıkarılan valilerin Fransa'nın Avrupa Birliği (AB) entegrasyon sürecinde fonksiyonlarında artış ve çeşitlenme olmuştur. AB politika ve kararlarının Fransa'da uygulanması taşrada valiler aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Fransız yönetim sisteminin ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan valilik kurumu diğer ülkeler için esin kaynağı olmuştur. Çok uluslu imparatorluklar başta olmak üzere birçok ülke kendi yönetim sistemlerinin reorganizasyonunda Fransa'nın deneyimlerini dikkate alarak taşra yönetimlerini valilik kurumu üzerinden şekillendirmiştir. Fransız valilik kurumunun etkisi Fransa ile sınırlı kalmayarak başta Kıta Avrupası olmak üzere farklı yönetim sistemlerine adapte edilmiştir.

Fransa'da başlangıçta valilerin kamu düzeninin korunması rolüne ağırlık verilirken 20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimindeki rolleri arttırılmıştır. Zaman içinde salt merkezi yönetimin emir ve politikalarını eksiksiz şekilde uygulayan kamu görevlisi konumundan inisiyatif kullanan kamu görevlisi konumuna geçmişlerdir. Yetki genişliği çerçevesinde farklı alanlarda sorumlu olmaları valilerin idari sistem içerisindeki pozisyonu güçlendiren bir olgudur.

## 2. İDARİ FELSEFE AÇISINDAN VALİLİK KURUMU

Fransa'da cumhuriyetin idari bölünmesi ve yerel yönetimlerin organizasyonuna ilişkin olan 28 Pluviose an VIII kanunu<sup>1</sup> kamu yönetimi alanında temel ilkeleri koymaktadır. Napoléon Bonapart döneminin ürünü olan bu kanun Fransa'nın "idari anayasası" kabul edilir (Oder, 2000: 192). Kanunun öngördüğü taşra idari örgütlenmesinde bir taraftan devlet otoritesinin kurulması diğer yandan kamu yönetiminde tekdüzeliğin sağlanması amaçlanmıştır. Kamu yönetiminde üniter yapının tesisi için taşradaki merkezi yönetim temsilcileri önemli işlevlerle donatılmıştır (Burdeau, 1989: 81).

28 Pluviose Kanununun omurgası valilik kurumudur. Vali, yönetsel monopolü elinde bulunduran kamu görevlisi pozisyonundadır (Geraud-Llorca, 2000:34). Kanunun

<sup>1</sup> Fransa'da 1792-1806 yılları arasında kullanılan ve Fransız Devrim Takvimi veya Cumhuriyetçi Takvim olarak bilinen takvime ait aylardan birisidir. 20 Ocak-18 Şubat periyodunu kapsayan Pluviose yağmurlar dönemi anlamına gelmektedir ([http://fr.wikipedia.org/wiki/Calendrier\\_r%C3%A9publicain](http://fr.wikipedia.org/wiki/Calendrier_r%C3%A9publicain) 17.04.2012).

öngördüğü Fransız valisi<sup>2</sup>, idari sistem içinde nispi bir yenilik teşkil eder. Zira Directoire döneminin (1795-1799) merkez komiseri valilik kurumunun bir prototipi niteliğindedir. Ayrıca Eski Rejimin (*Ancien Régim*) taşrada kralı temsil eden yüksek yönetim görevlileri (*intendant*) valilik kurumunun oluşumunda esin kaynağı olmuştur (Lecompte, 2000: 12). Bununla birlikte valileri kral temsilcilerinden ayıran en önemli nokta, ikincilerin mali görevleri ağır basan birer kamu görevlisi olmasıydı (Burdeau, 1989: 82). 28 Pluaise'nın valisi, Eski Rejimin kral temsilcilerinden daha geniş yetkilere sahip olup her şeyden önce hükümetin adamıdır. Merkezi yönetime sıkı bir hiyerarşik bağ ile bağlı olan vali, başında bulunduğu ilin yönetiminden sorumludur (Pretot, 2000: 119).

28 Pluaise Kanununun benimsediği model önceki dönemden ayrılmaktadır. Kanuna göre vali, taşra yönetiminde en üst düzeyde sorumlu kişidir. Böylece devrimciler tarafından benimsenen kolektif yürütme uygulamasına son veriliyordu. Komisyonlara dayanan çoklu yürütmeden etkinlik için elzem görünen tekli yürütmeye geçilmiştir (Muller-Quoy, 2000: 132). Yönetimsel fonksiyonların taşrada icrası sırasında valinin denetim ve gözetim açısından tek yetkili kılınması Bonapartist anlayışın sonucudur. Bonapartist anlayışta yönetim/yürütme tek kişi tarafından gerçekleştirilen bir olgudur. Yargısal ve akademik gibi bir kısım fonksiyonlar hariç, valinin otorite alanı oldukça geniş bir alana yayılmıştı. Valiye yardımcı olmak üzere kurulan il genel meclisi ve il idare kurullarının yetkileri ise sınırlı tutulmuştur. İl genel meclisleri mali konularda yetkiliyken il idare kurulları yönetsel uyumsuzlukları çözmek için yetkilendirilmiştir. Bu kurullar gerçek anlamda otorite sahibi değildi (Chevallier, 2000: 270).

Mevcut hukuksal çerçeve içinde vali, siyasal rejimin yerleşmesine katkı sağlayan hükümet temsilcisi rolünü üstlendi. Aynı zamanda vali, düzenin devamı ve yönetilenlerin refahının yükseltilmesinde hükümet politikalarının uygulayıcısı olarak görüldü. 1800'li yıllarda dönemin İçişleri Bakanı olan Lucien Bonapart valilerin sahip oldukları geniş yetkileri şu şekilde ifade ediyordu: "Kamusal zenginliğin sağlanması, ulusal refahın artması, yönetilenlerin esenliğine ilişkin bütün faaliyetler sizin görev alanınız içindedir" (Burdeau, 1989: 84).

Valiler, ekonomik yaşamdan kamu sağlığına, öğretim faaliyetlerinden ilin istatistiksel bilgilerinin tutulmasına kadar birçok alanda görevler icra etmişlerdir. Valilere tanınmış olan geniş yetkilerin kullanılması şüphesiz onların yetkileri nasıl yorumladıklarıyla yakından ilişkilidir. Bazıları sorumluluk alanlarını merkezi yönetimin emirlerini yerine getirmekle sınırlarken, bazıları ise kamu düzenini sağlama sürecinde yönetilenlerin bireysel çıkarlarının fazla zarara uğramamasına çalıştılar (Burdeau, 1989: 86). Yasal ve yönetsel düzenlemelerin gereklerinin olduğu gibi yerine getirilmesinde valiye inisiyatif bırakılmamıştır. Nitekim Lucien Bonaparte valilerin merkezi yönetimin emirlerine itaat etmeleri gerektiğini şu şekilde dile getirmekteydi: "Eğer valiler yasal düzenlemeleri veya hükümet emirlerini uygularken kendi şahsi değerlendirmelerine göre hareket ederse, bütünlük üzerine kurulu olan yönetim felsefesi çökme riskiyle karşı karşıya kalır". Onun halefi olan Chaptal da aynı noktanın altını çizmekteydi: "Vali ona gönderilen emirleri hiçbir şekilde tartışamaz. Onları uygular; uygulanmasını sağlar ve yürütülmesini gözetir" (Burdeau, 1989: 86).

Valiler bakanlardan özellikle de İçişleri Bakanından aldıkları emirleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır. Valilerin inisiyatif almaları içinde buldukları rejimin son dönemlerinde olacaktır. Valilerin düzenleyici işlem yapma yetkileri ise kontrol altındaydı. Valiler, görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin sıkı denetim ve gözetimi altındaydı. Uygulamada valilerin hiyerarşik üstlerine karşı ne derece bağlı oldukları tartışma konusudur. Zira valilik kurumunun oluşumundaki temel idari felsefe ile uygulama zamanla birbirinden farklılık gösterecektir. Özellikle üç unsur valilerin merkezi yönetim karşısındaki otoritelerini güçlendirmiştir. Birincisi, valilerin

<sup>2</sup> Vali (préfet) terimi Latince praefectus'dan türemiştir. Praefectus başta bulunan anlamına gelmektedir. Fransız valilik kurumu Roma İmparatorluğu zamanında aynı işlevi yürüten kuruma benzemektedir (Chapus, 1997:208).

atandıkları yerlerde uzun süre görevde kalmaları otoritelerinin artmasını kolaylaştırmıştır. İlk zamanlardaki kısa belirsizlik süreleri bir yana bırakılacak olursa valilerin temsil ettikleri makamlarda uzun süre kaldıkları görülmektedir. Örneğin Doubs Valisi Jean Bry, 1801'den 1814'e kadar görevini sürdürmüştür. İkincisi, merkez bürokrasisinin ağır işlemeden dolayı valiler merkezi yönetim onayını beklemezsizin kamusal işlem ve eylem yapmışlardır. Üçüncüsü, merkezle olan haberleşme ağının yavaşlığı valileri acil durumlarda kendi inisiyatifleriyle hareket etmek zorunda bırakmıştır (Burdeau, 1989:87).

Taşradaki en yüksek mülki amir olan valinin özellikle İçişleri Bakanına bağlılığı göze çarpmaktadır. Aradaki hiyerarşik bağın kuvvetli olması İçişleri Bakanının konumunun güçlü olduğu dönemler için normal kabul edilmelidir. Bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının sayısının artmasına paralel olarak İçişleri Bakanı ile valiler arasındaki ilişki önceki dönemlere nazaran zayıflamıştır.

Valiler merkezi yönetimin temsilcisi olarak hükümet politikalarının kendi ilinde uygulanmasından sorumluydular. Napolyon tarafından yapılan "*küçük ayaklı imparatorlar*" nitelemesi valilerin sahip oldukları otoriteyi göstermesi açısından anlamlıdır (Geraud-Llorca, 2000:38). Valiler genel çıkarın sağlanması hususunda devletin hizmetinde olan görevlilerdi. Valiler diğer kamu görevlilerine nazaran politize olmaya daha elverişli bir konumdaydılar. Yürütmüş oldukları görevler gereği valiler hükümetin güvenine sahip kişilerdi. Statülerinin belirlenmesinden itibaren valilerin hükümetin güvendiği kişiler arasında atanması prensibi herhangi bir kayda bağlı olmaksızın 1920'li yıllara kadar uygulanmıştır. Bu dönemden itibaren valilik mesleği statüler garantiler kazanmaya başlamıştır (Burdeau, 1989:209).

Valilere diğer görev olarak il yerel yönetiminin yürütme organlığı bırakılmıştır. İlk kanuni düzenlemeden itibaren valiler 1982 yerel yönetim reformuna kadar ikili fonksiyon icra etmişlerdir. Merkezi yönetimin ilde en önemli kamu görevlisi olması yanında Fransız valisi aynı zamanda il yerel yönetiminin yürütme organı olmuştur. Valinin aynı anda çift görev icra etmesi ulusal ve yerel çıkarların uyumlaştırılmasını sağlamak içindir. Vali sayesinde devlet, kendi iradesini idari vesayet yoluyla il yerel yönetimine kabul ettirmekteydi (Chavin, 2000:146). Vali geleneksel konumunu 2 Mart 1982 yerel yönetim reformuna kadar korumuştur. Yerel yönetim reformu valinin il yerel yönetimiyle ilişkisini kesmişse de reform sonrası taşradaki en yüksek mülki amir olma özelliği devam etmiştir.

Valiler ayrıca, yerel çıkarların merkeze iletilmesinde aracılık görevini üstlenmişlerdir. Valiler ilin yerel temsilcileri ile yakın ilişki kurmuşlardır. Valiler özellikle büyük belediyelerin başkanları, il genel meclisi üyeleri ve oda temsilcileri ile işbirliği içindeydiler. Bu çerçevede valiler ikili bir role sahiptiler. Bir taraftan yerel halkın isteklerini merkezi yönetime iletmede aracılık yapmışlardır. Mülki idare amiri olarak ilde yaşayanların bir nevi elçisi ve avukatı olmuşlardır. Diğer taraftan valiler, arabuluculuk ve uzlaştırıcılık fonksiyonu üstlenmişlerdir. Bu fonksiyon özellikle yerel yönetimlerle merkezi yönetime bağlı kamu kuruluşları arasındaki çatışmalarda önem kazanmıştır. Meydana gelebilecek olası anlaşmazlıklarda valiler, "sivrilikleri giderme" rolünü oynamışlardır. Merkezi yönetimin emirlerini yönettikleri ilin koşullarına uygun hale getirmeye ve yerel tansiyonu düşürmeye çalışarak genel barışın korunmasına hizmet etmişlerdir (Burdeau, 1989:211). Bu açıdan bakıldığında vali, aynı zamanda ilindeki sorunların hükümete aktarılmasında temsilci rolünü üstlenmiştir. Nitekim valilik kanun tasarısının parlamentoda görüşülmesi sırasında hükümet temsilcisi olan Chaptal, bakan ile vali arasındaki ilişkiyi "vali sadece bakanla muhatap olur; bakan da sadece valiyle" şeklinde dile getirmiştir (Geraud-Llorca, 2000:37). Dolayısıyla validen beklenen ilini tanıması ve her şeyden haberdar olup hükümeti bilgilendirmesiydi.

### 3. 1958 ANAYASASI DÖNEMİNDE VALİLERİN KONUMU

28 Pluaise Kanunu ilk şekliyle valiye, ilin idaresinde oldukça geniş yetkiler tanımaktaydı. Kurumsal statüsünde valinin mülki idari amiri fonksiyonunda genel çizgileriyle bir devamlılık gözlenmektedir. Daha başından itibaren adalet ve askeri

konular valinin denetim ve gözetimi alanın dışında bırakılmış, ildeki kolluk görevlerinde ise tam yetkili kılınmıştır. Kamu düzeni, genel ahlak, kamu sağlığı, kamu güvenliğinin sağlanması, yasaların uygulanmasının gözetimi geleneksel olarak valinin sorumluluğuna bırakılmıştır (Chauvin, 2000:146).

28 Pluaise Kanununun belirlediği görev alanlarına ilişkin çerçeve V. Cumhuriyeti kuran ve günümüzde yürürlükte olan 1958 Anayasası döneminde kimi değişiklikler geçirmiştir. Valilik kurumuna yönelik olarak yapılan düzenlemelerde 14 Mart 1964 Kararnamesi önemli bir yer tutar. Mevcut düzenlemeyle bir taraftan bölge valiliği uygulamasına geçilmiştir. Diğer taraftan bakanlıkların delege ettiği yetkilerin taşrada kullanımı sadece valilere bırakılmış ve valilerin bakanlıkların taşra teşkilatları üzerindeki otoritesi güçlendirilmiştir. 13 Kasım 1970 Kararnamesiyle de valilerin ildeki otoritesi sağlanmıştır. Kanuni ve düzenleyici işlem değişiklikleriyle merkezi yönetimin temsilcileri olan il ve bölge valilerinin yetkileri arttırılmıştır. Birkaç hizmet birimi istisna tutulursa valiler, merkezi yönetimin taşra teşkilatları üzerinde denetim ve gözetim açısından tam yetkili hale gelmişlerdir. Bakanlıklar genellikle il düzeyinde örgütlendiğinden gerçekleştirilen düzenlemeler il valileri açısından önem arz etmektedir (Dreyfus ve D'Arcy, 1993:231).

### 3.1. Valinin Konumunda Yaşanan Değişim

2 Mart 1982 yerel yönetim reformu ile başlayan yeni dönem valilik kurumunun idari sistem içindeki konumuna ilişkin önemli sonuçlar doğurmuştur. İdari vesayeti kaldırıp hukukilik denetimini getiren yerel yönetim reformuyla vesayet yetkisi kullanan mercilerden biri olan valinin yerel yönetimler üzerindeki otoritesi kayba uğradı. Reform aynı zamanda valinin il yerel yönetiminin yürütme organı niteliğini ortadan kaldırdı. Valinin yerine artık il genel meclisinin kendi içinden seçmiş olduğu başkan yürütme görevini üstlendi. Yerel yönetim reformunun idari sistemde meydana getirdiği köklü değişiklikler valinin idari açıdan güç kaybetmesine yolaçmıştır (Marcou, 1995:41). Reform sonrası işbaşına gelen hükümetler bu duruma son vermek istemişlerdir. Yapılan düzenlemelerle valilerin gerek devletin taşra teşkilatları karşısındaki konumu gerekse de devlet ve yerel yönetimlere ilişkin kamu politikaların hayata geçirilmesindeki rolü güçlendirilmeye çalışılmıştır (Dreyfus ve D'Arcy, 1993:234).

Yerel yönetim reformu sonrası 10 Mayıs 1982 Kararnamesi ile valinin yetkileri yeniden düzenlendi. 1982 ile 1988 dönemi arasında vali ünvanı yerine Cumhuriyet Komiseri ünvanı kullanılarak valinin mülki idari amiri fonksiyonu ön plana çıkarıldı. Yönetmeliğe göre vali, ilde devlet otoritesinin temsilcisi olup hükümet tarafından görevlendirilmektedir. Ayrıca başbakan ve her bakanın doğrudan temsilcisidir. Dolayısıyla valilerin gerek hukuki gerekse de protokol açısından temsil fonksiyonları güçlendirildi. Kararname, valilerin bakanlıkların taşra teşkilatlarını ilgili bakanın hiyerarşik otoritesi altında yönetmesi hususuna vurgu yapmıştır. Gerçi valilerin bakanlıkların taşra teşkilatları üzerindeki otoritesi 1964 Kararnamesi ile düzenlenmişti. Ancak 1982 Kararnamesi "yönetir" ifadesini kullanırken 1964 Kararnamesi "koordinasyon" ifadesini kullanmıştır. Koordinasyon ifadesi, taşradaki bakanlık kuruluşlarının valilerle olan ilişkilerinde belirsizliğe ve farklı uygulamalara neden olmaktadır (Dreyfus ve D'Arcy, 1993:233). 1982 Kararnamesi, 1964 Kararnamesine nazaran valiyi güçlendirmiş ve onu ilde "tam anlamı ile devletin bir temsilcisi " konumuna yükseltmiştir (Özer, 1993:25).

10 Mayıs 1982 Kararnamesi valinin otoritesini sağlamlaştırmak üzere farklı tedbirler öngörmektedir. Kararname çerçevesinde vali, bakanlıklardan yetki devri alan tek otoritedir ve taşra teşkilatlarının tüm harcamaları valinin denetiminden geçmektedir. Daha sonra yapılan tamamlayıcı düzenlemelerle vali, ulusal politikaların taşrada uygulanmasında ayrıcalıklı bir konuma gelmiştir. 1982 İdari mevzuat değişiklikleri yetki genişliğini güçlendirmeye yönelik olmasına rağmen yapılan düzenlemelerin etkisinin sınırlı kaldığı belirtilmiştir (Dreyfus ve D'Arcy, 1993:231).

1982 Sonrası yapılan düzenlemelerin sınırlılıklarını aşmak üzere çıkarılan 6 Şubat 1992 tarihli kanun daha kapsayıcı bir yetki genişliğini amaçlamaktadır. Söz konusu

kanuni düzenleme etkileri açısından valinin yeniden dönüşü olarak yorumlanmıştır (Marcou, 1995:42). 1 Temmuz 1992'de çıkarılan ve yetki genişliği şartı (*Charte de déconcentration*) adını taşıyan yönetmelik ise kanunun uygulama koşullarını belirleyerek valilerin otoritelerini güçlendirmektedir. Yönetmeliğe göre bölge, ulusal politikaların, ekonomik ve sosyal gelişmenin ve alan düzenlemelerine ilişkin politikaların uygulanacağı bir mülki idari birim olarak öngörülmektedir. Devletin kültür, çevre, şehir ve kırsal alana ilişkin politikalarının ve birden fazla ilin yaptığı faaliyetlerin koordinasyonu bölge düzeyinde sağlanacaktır. Mülki kademe birimi olarak il ise ulusal politikaların uygulanmasında düzenleyici metinlerin diğer mülki kademe birimlerini yetkilendirmediği tüm faaliyetlerin yapıldığı yer haline getirilmiştir.

1992 Kanunu ve uygulama yönetmelikleri, merkezi yönetim ile taşra yönetimi arasındaki yetki ayrımını yapmakta ve taşra yönetimini kendi içinde yeniden düzenlemektedir. Yenilen mevzuata göre merkezi yönetime bırakılan görevler ulusal nitelikte olup bu görevlerin icrası taşra yönetimlerine delege edilemeyecektir. Diğer görevler ile özellikle devlet ile yerel yönetim ilişkilerini düzenleyen görevler taşra yönetimine bırakılmıştır (Oberdorff, 1995:36).

### 3.2. Valilerin Kariyeri

Fransa'da valiler hükümetin güvenini kazanmış kişiler olarak İçişleri Bakanının önerisi Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. Valiler prensip olarak ENA (*Ecole Nationale d'Administration*) sınavıyla kamu görevine girmiş, belli bir kıdem ve yönetim tecrübesine sahip memurlar arasından seçilirler. Hükümetin vali atama yetkisi sınırlandırılmıştır. Valilerin 4/5'i kaymakamlar arasından atanırken geriye kalan 1/5 üzerinde ise hükümetin mutlak takdiri vardır. Hükümet, gerekli görürse kamu görevlisi olmayan kişiler arasından da vali atayabilir. Dolayısıyla valilik görevi, hükümetin takdirinde olan görevler kapsamına girer (Debbasch ve Colin, 2011:212; Chapus, 1997:210).

İlde hükümetin temsilcisi olmaları sıfatıyla valiler diğer kamu görevlileriyle karşılaştırıldığında hükümetle daha fazla politik ilişki içerisindeyler. Bununla birlikte, mutlak anlamda partizan düşüncelerden hareketle valilerin atandığı da düşünülmemelidir (Dreyfus ve D'Arcy, 1993:234). Valilerin atanmasını Bakanlar Kurulunda alınan siyasi bir karar olarak gören Paris Valisi Daniel CANEPA taşrada devleti ve hükümeti temsil edecek kişinin hükümetin güvenine sahip olmasının normal olduğunu söylemektedir. Atama yönteminin "cumhuriyetçi yansızlık ve tarafsızlık ile hükümeti mahalli düzeyde temsil etme" olmak üzere valilere çifte meşruiyet sağladığı kanısındadır. Çifte meşruiyet valilerin yerini yerel seçilmişlere kıyasla sağlamlaştırmaktadır ([http://www.tid.web.tr/ortak\\_icerik/tid.web/145/19-%20paris%20valisi.pdf](http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/145/19-%20paris%20valisi.pdf), 10.04.2012).

Valilerin tabi oldukları hukuki rejimin sağladığı mesleki kariyer güvenceleri diğer kamu görevlilerine sağlanan güvencelere nazaran daha azdır. Valilerin ödevleri diğer kamu görevlilerine nazaran daha fazladır. Grev ve sendika hakları yoktur; devlete sadakatla yükümlüdürler (Debbasch ve Colin, 2011:212). Bir ilden diğerine atanmaları tamamen hükümetin takdirinde valilerin yer değiştirmeleri yeterince sıklıkla görülen bir olgudur. 1993'de yayınlanan rapora göre bir valinin aynı yerdeki görev süresi ortalama 22 aydır. Valilerin sıklıkla yer değiştirmeleri merkezi yönetimin valilere yönelik kontrol politikası olarak görülmüştür. Diğer bir ifadeyle ilinde veya bölgesinde uzun süre kalarak valinin görev yerinde sıkı bağ kurması istenmemektedir. Valinin bulunduğu yerde etkili bir yönetim gösterebilmesi için tespit edilen ortalama süresinin üzerinde görev yapması önerilmektedir (Oberdorff, 1995:39).

Fransa'da 200'den fazla validen 110 kadarı fiilen valilik görevi icra etmektedir. Diğer vali statüsüne sahip olan kamu görevlileri hükümetin gösterdiği kamu hizmetlerini yerine getirmektedir (Canatan, 2010: 48).

### 3.3. Valilerin Görevleri

Fransa'da 1958 Anayasası'nın 72.maddesine göre vali, ilde merkezi yönetimin temsilcisidir ve ulusal çıkarın sağlanmasından, yönetsel kontrol ve yasalara saygı gösterilmesinden sorumludur. Yürürlükteki mevzuata göre ilde devlet otoritesinin ve hükümetin temsilcisi olan vali merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının başıdır. Hükümet kararlarının yürütülmesini sağlar; ekonomik planlama ve alan düzenlemesine ilişkin politikaların ilde uygulanabilmesi için gereken tedbirleri alır. Aynı şekilde kamusal çalışmalar gerekli kılıyorsa, özel taşınmazların geçici işgaline izin verebilir (Chapus, 1997:213). Fransız vatandaşı olmayanlarla ilgili kararların alınmasında yetkili kılınmışlardır. Yabancıların ilde ikametgahına veya sınırdışı edilmelerine yönelik kararlar valiler tarafından verilmektedir (Debbasch ve Colin, 2011:213).

Fransız Valisinin sahip olduğu hukuksal ve idari yetkilerin bütünü İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan bir çalışmada yaklaşık 3 cilt halinde toplanmıştır (Oberdorff, 1995:26). Çok geniş ve değişik alanlarda yetkilendirilen valiler kamu güvenliği, kamu düzeni, ekonomik ve sosyal yaşamda sorumluluk sahibidirler. Günümüzde Fransız Valisi, Avrupa Birliği kapsamında yeni görevler üstlenmiş bulunmaktadır. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle kolluk ve alan düzenlemesi konularında vali, devlet tarafından bir nevi "her şeyi yapmaya muktedir otorite" olarak algılanmıştır (Oberdorff, 1995:26).

Yerel çıkarların ulusal çıkarlara uygun olabilmesi için hükümet temsilcisinin idari kontrol yetkisiyle donatılması gerekli görülmüştür (Muller-Quoy, 2000:131). 1982 yerel yönetim reformu sonucu hukukilik denetiminin benimsenmesiyle vali, vesayet makâmı olarak yerel yönetimlerin işlemlerini denetleyen otorite olmaktan çıktı. Söz konusu reformla yerel yönetimlerin işlemleri artık hiçbir makamın onayına gerek kalmaksızın yürütülebilir nitelik kazanmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimler, bir kısım işlemlerini yayınlamadan önce valiliği bilgilendirmeleri gerekmektedir. Vali, kendisine gönderilen yerel yönetim işlemlerinden yürürlükteki mevzuata aykırı olanları hakkında idari yargıda dava açma yetkisine sahiptir. Reform sonrası yerel yönetimler ile mülki idari amirler arasında yoğun şekilde uyuşmazlıklar yaşanacağı beklenirken uygulamada farklı sonuçlar ortaya çıktı. Valinin kendisine gönderilen yerel yönetim işlemleri üzerinde yaptığı uyarılar yerel yönetim otoriteleri tarafından dikkate alınmaktadır. Gelişen bu yönetsel işbirliği sayesinde idari yargıda uyuşmazlık konusu olan yerel yönetim işlem sayısı beklenenin çok altında olmuştur. Yerel yönetim reformu vali ile yerel yönetimler arasındaki diyalogun kesilmesi yönünde sonuç doğurmamıştır. Bu hususta Paris Valisi Daniel CANEPA şu tespitleri yapmaktadır "Vali olmak, tıkanmış durumları aşmak, uzlaştırmak, yerel unsurları harekete geçirmek, kamu menfaatleri için çözümler bulmak demektir" ([http://www.tid.web.tr/ortak\\_icerik/tid.web/145/19-%20paris%20valisi.pdf](http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/145/19-%20paris%20valisi.pdf), 10.04.2012).

Valilerin ekonomik alandaki görevleri gün geçtikçe fazlalaşmaktadır. İşsizlik sorunu, işletmelerin karşılaştığı problemler valilerin ekonomik görevlerinin artmasında etkili olmuştur. Valiler, işletmelerin mali problemleriyle ilgili komisyonlara başkanlık etmekte ve işletmelere yapılan mali desteklerin belirlenmesinde sorumluluk almaktadır (Pouyet, 1995:389).

AB'nin önem kazanmasına bağlı olarak Fransız valisinin konumu yeniden şekillenmektedir. Fransa'da valilerin sorumluluk alanı başlangıçta ulusal düzey esas alınarak kurgulanmıştır. Gerek 1958 Anayasasının 72.maddesi gerekse 10 Mayıs 1982 kararnamesi devlet otoritesinin temsilcisi olarak nitelendirdiği valiyi bu kapsamda değerlendirmiştir. 1992 Anayasa değişikliği Fransa'nın Avrupa Birliği ile ilişkilerinde önemli bir açılım yapmıştır. AB Antlaşmasının 1 Kasım 1993'den itibaren yürürlüğe girmesiyle AB mevzuatının etkileri Fransız yönetim sistemi üzerinde daha güçlü şekilde hissedilmeye başlanmıştır. AB'ne entegrasyon süreci siyasi ve idari kurumları etkilediği gibi, ulusal karar alma sürecini de etkilemektedir (Oberdorff, 1995:26).

Subsidiarite prensibini benimseyen 1992 Maastricht Antlaşmasından sonra Fransız valisi devlet, yerel yönetimler ve AB politikalarının kendi illinde uyumlu şekilde yürütülmesinden sorumlu hale geldi (Dord, 2000:172). Çeşitli alanlara ilişkin AB düzenlemelerinin iç hukukta uygulanmasında valiye yeni görevler düşmektedir. AB

düzenlemeleri sonucu yerel yönetimlerin sorumluluklarında değişiklikler yaşanmaktadır. AB, serbest rekabete işlerlik kazandırmak üzere yerel yönetimlerin işletmelere yapacağı yardımlarla ilgili düzenleme yapmaktadır. Bu kapsamda valilere düşen görev yerel yönetimleri AB mevzuatından kaynaklanan yeni hükümler konusunda bilgilendirmek ve yerel yönetim işlemlerini bu doğrultuda incelemektir (Dord, 2000:174-175). Ayrıca AB üyesi ülkelerin vatandaşı olanların veya olmayanların Fransa'da yaşamasıyla ilgili AB mevzuatını dikkate alarak işlem tesis etmek valilerin görev alanında yaşanan diğer bir değişiklik olmuştur (Dord, 2000:176-177).

#### 4. SONUÇ

28 Pluiose Kanunuyla ortaya çıkan valilik kurumu Fransız idari sisteminde varlığını ve ağırlığını korumaktadır. Bu kanunla ortaya çıkan valinin kendi sorumluluk alanında en önemli yönetici olma özelliği günümüzde de ortadan kalkmamıştır. Fransa'nın idari yapısında valiler merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olarak güçlü bir konumdadırlar ve bakanlık taşra teşkilatları üzerinde önemli otoriteye sahiptir. Valiler konumu gereği bakanlık teşkilatlarının faaliyetleri arasındaki düzen, uyum ve çalışma birliğini sağlamakla görevlidir. Üniter devlet yapısına sahip olan Fransa'da devlet otoritesinin ülkenin her köşesinde işlemesi valiler vasıtasıyla sağlanır. Siyasi ve idari fonksiyon icra eden valiler ulusal birlik ve uyumun sağlanmasında otoritesinden ve desteğinden en fazla istifade edilen yüksek kamu görevlileridir.

2 Mart 1982 Reformuyla yerel yönetimler üzerindeki gücü ve etkisi azalmasına rağmen valilerin mülki idari fonksiyonları güçlendirilmiştir. Anayasanın 72. maddesi uyarınca devletin ildeki temsilcisi olma sıfatıyla ulusal çıkarlarla yerel çıkarların uyumlaştırılması görevi devam etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin faaliyetleri konusundaki gözlemlerini yerel otoritelerle paylaşmakta ve taraflar arasında herhangi bir anlaşmanın sağlanamaması durumunda uyumsuzluğu çözmek üzere yargıya başvurmuştur. Merkezi ve yerel kamu hizmetleri arasında uyum ve koordinasyonunun sağlanmasına yönelik valiler başarılı sonuçlar almaktadır. Yıllık olarak yapılan yerel yönetim işlemlerinden çok küçük bir oranının idari yargıya taşınması bunun göstergesidir.

Fransa'nın Avrupa Birliği üyeliği sürecinde valiler, geleneksel olarak sürdürdüğü görevlere ek olarak Topluluk Müktesebatından kaynaklanan yeni görevlere sahip olmuştur. Avrupa Birliği'nin çeşitli alanlardaki politika ve kararları taşra yönetimi ve yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin Avrupa Birliği kurum ve organlarının kararlarına uygun faaliyette bulunması valilerin katkısını gerektirmektedir. Valiler hem yerel yönetimleri bilgilendirerek eğitici rol oynamakta hem de yerel yönetim faaliyetlerinin hukuki çerçeveye uygunluğunu denetlemektedir. Ulusal nitelikteki görevler yanında Avrupa Birliği Hukuku'nun üye ülkelerde uygulanmasıyla ortaya çıkan görevler sonucunda valiler Fransız idari yaşamında daha etkili bir konuma ulaşmışlardır.



## KAYNAKÇA

- Burdeau, F.. (1989). *Histoire de l'administration Française*. Paris: Monchrestien.
- Canatan, B.. (2010). Valilerin Atanması Ve Görevden Alınması Konusunda Fransa'daki Durum. *İdarecinin Sesi*, 140:48-49, [http://www.tid.web.tr/ortak\\_icerik/tid.web/140/Valilerin%20atanmasi%20ve%20fransadaki%20durum.pdf](http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/140/Valilerin%20atanmasi%20ve%20fransadaki%20durum.pdf), 10.04.2012.
- Chapus, R.. (1997). *Droit Administratif Général*. Paris: Monchrestien.
- Chauvin, F. (2000). L'exercice de l'Autorité au sein de l'Etat:Le Préfet et Ses Collaborateurs?. La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.
- Chevallier, J.. (2000). Synthèse. La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.
- Debbasch, C. Ve Colin, F.. (2011), *Droit Administratif*, Paris:Economica.
- Dord, O.. (2000). Vers un Nouveau Type de Dédoulement Fonctionnel:Le Préfet Organe Communautaire? La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.
- Dreyfus, F. ve D'Arcy, F.. (1993). *Les Institutions Politiques et Administratives de la France*. Paris: Economica.
- Gerard-Llorca, E.. (2000). L'universalité des Compétences Préfectorales. La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.
- [http://www.tid.web.tr/ortak\\_icerik/tid.web/145/19-%20paris%20valisi.pdf](http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/145/19-%20paris%20valisi.pdf), 10.04.2012.
- Lecompte, C.. (2000). De l'intendant au Préfet:Rupture ou Continuité?. La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.
- Marcou, J.. (1995). Eléments Pour une Approche Comparatiste de l'Institution Préfectorale. Le Retour des Préfets?, (Ed.), J.Jacques Glezial. Grenoble: PUG.
- Muller-Quoy, İ.. (2000). Le Délégué Préfectoral, Expression de l'Autorité de l'Etat. La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.
- Oberdorff, H.. (1995). L'Institution Préfectoral Entre Tradition et Modernité. Le Retour des Préfets?, (Ed.), J.Jacques Glezial. Grenoble: PUG.
- Özer, A. (Çeviren) (1993). Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2 (2): 25-28.
- Pouyet, B. (1995). L'Administration de l'Etat. Droit Public, (Ed.) Jacques Moreau. Paris: Economica.
- Pretot, X.. (2000). L'Institution Préfectorale, Rupture ou Continuité? La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans après: Survivance ou Pérennité?, (Ed.) CURAPP. Paris: PUF.