

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YEREL DEMOKRASİNİN PROBLEMLERİ

İrfan Paçacı*

I. GİRİŞ

Türk üniversitelerinde okutulan klasik yönetim kitaplarında yerel yönetimler "demokrasinin beşiği" ve "demokrasinin okulu" olarak değerlendirilip ele alınmakta, ancak gerek hukuki planda gerekse uygulamada bu yaklaşımla bağdaşmayan bir yerel yönetim yapısı ile karşılaşmaktadır.

Bu yazıda, yazanla yaşanan farklılığı yerel yönetimler açısından ve "yerel demokrasi sorunları" olarak saptanmaktadır.

II. YEREL YÖNETİMLERİN OLUŞUMU

1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE

Türk toplumu yerel hizmetlere yabancı olmamakla birlikte, Batı tipi yerel yönetim kuruluşlarının Tanzimat (1839) ile oluşturulan "Batılılaşma" akımı içinde Ülkemize geldiği görülmektedir.

Türk kamu yönetimi sisteminde yerel yönetimlere; Fransız yönetim sistemi "Departman" ile İl yönetimine, "Komün"ler ile de Belediye kuruluşlarına esin kaynağı olmuştur.

Osmanlı Devleti döneminde Tanzimat hareketi bir dönüm noktası olup, sosyal, siyasal, iktisadi, hukuki ve askeri dönüşümlerin başlangıcıdır. Diğer bir ifadeyle Osmanlı -Türk yönetim süreci açısından Tanzimat öncesi ve sonrası

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi.

dönem özellikleri itibariyle yapısal ve işlevsel oluşumun belirleyici noktası olmuştur. Nitekim, Tanzimat'a kadar Osmanlı'da yerel yönetimler konusunda genel çizgi, kentsel hizmetlerin Batı'daki örneklerin dışında yer alan kuruluşlarca görüldüğü olup, bu hizmetler; Kadılık sistemi (kadı, ayak naibleri, mahalle imamları), vakıflar, ahi birlikleri (esnaf teşkilatı/mesleki gruplar) ve halk tarafından yerine getirilmiştir.

Nitekim, tanzimat ile birlikte, Fransız taşra yönetim sistemi örneği ile hazırlanan, 7 Kasım 1864 tarihli "Teşkili Vilayet Nizamnamesi" ile "Eyalet Sistemi" nin terkedildiği ve Fransızların Departman düzeni örnek alınarak "Vilayet Sistemi" ne geçildiği görülmektedir.

16 Ağustos 1855 tarihinde Takvimi vekayi'in 529 sayılı nüshasında yayınlanan bir Tebliğ ile, "İstanbul Şehremaneti" ilk Belediye teşkilatı olarak Fransız örneğinden esinlenilerek kurulmuştur.

16 Ocak 1858 tarihli resmi Tebliğ ile azınlıkların yoğun olduğu Beyoğlu ve Galata pilot bölge seçilerek (beledi hizmetleri bildikleri ve binaların bu semtlerde daha düzenli olması sebebiyle) burada "Altıncı Daire-i Belediye" adıyla fiilen ilk belediye kurularak Bab-ı Aliye bağlanmıştır.

1858 yılında çıkarılan bir Talimat ile Osmanlı mülki idare bölümlerinde Eyalet sisteminin; Eyalet, Liva, Kaza ve Kariye'lerden meydana geldiği ve Kazaların da bir çok Kariye'lerden (köylerden) oluşması esasının benimsendiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili süreç içinde köy'ler ile ilgili diğer gelişme; 1864 Nizamnamesi, 1871 Nizamnamesi ve 6 Nisan 1876 tarihli İdarei Nevahi Nizamnamesi, daha sonra da İdarei Kura (Köyler İdaresi) isimli kanun tasarısı (kanunlaştırılmamıştır) olup, 1913 Kanunu Muvakkatı ile (madde 148) 1864 ve 1871 Nizamnameleri yürürlükten kaldırılmış böylece hukuki açıdan dayanaksız (boşlukta) kalan köyler ancak 1924'de 442 sayılı yasa ile organik kanunlarına ve ilk kez tüzel kişiliklerine kavuşturularak yerel yönetim ünitesi haline getirilmiştir.

2. CUMHURİYET SONRASI DÖNEM

1) Anayasal Düzeyde;

1921 Teşkilatı Esasiyye Kanunun'da yerel yönetimlere ilişkin olarak; Madde 10 İdare, 11-14 Vilayet, 15 Kaza, 16 -21 Nahiye olarak düzenlenmiştir.

1924 Teşkilatı Esasiyye Kanununun Madde 89-91,

1961 Anayasası madde 116,

1982 Anayasası madde 127,

de yerel yönetimlere yer verilmiştir.

2) Yasa Düzeyinde;

Cumhuriyet Dönemi yerel yönetim sisteminin organik yapısını oluşturan ve yürürlükte olan temel hukuki döküman ise şu şekildedir:

1- Köy:

-18 Mart 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu.

2- İl Özel İdaresi:

-15 Mart 1913 tarihli "İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı",

-26 Mayıs 1987 tarihli 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun".

3- Belediye:

-1930 tarihli 1580 sayılı "Belediye Kanunu",

-18 Ocak 1984 tarihli "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun",

-27 Haziran 1984 tarihli 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname".

III. YEREL DEMOKRASİNİN TIKANIKLIKLARI

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun;

- 93/3. maddesine göre, "Belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir."

Belediyelerin seçilmiş organlarının özellikle halkın oyları ile seçilen belediye başkanının geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmasını yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ve demokrasi anlayışı ile bağdaştırmak zordur. Belediye başkanı, belediye encümeni ve Belediye meclisi, Belediyelerin seçilmiş organları olup bu hükme göre, Belediye meclisi, tasarrufları nedeniyle İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılmış ise, Belediye encümeni tabii üyelerle meclisin görevini yapar. Eğer Belediye encümeni görevden uzaklaştırılır ise, meclisce yeni encümen üyeleri seçimine kadar, tabii üyelerin yerini almış olan kimselerden oluşan encümen görevini yapar.

Böylece sistem, seçilmişleri dışlayan ve doğrudan merkezin ajanı olan personele görev veren bir anlayışla kurulmuştur.

Ayrıca bu yetki, takdir hakkının amacını aşarak siyasal amaçlarla kullanılmaya yol açmaktadır. Nitekim uygulamada bu yolla geçici olarak görevden

uzaklaştırılan Belediye başkanlarının yargı yoluna gitmeleri sonucunda mahkeme kararı ile görevlerine iade edildikleri gözlemlenmektedir.

- 1982 Anayasasının Yerel Yönetimlere ilişkin 127/4 maddesinde, "...Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."

Demokratik Liberal Anayasal düzenlerin temel mantığı seçilmiş kamu otoritelerinin görevlerinden yine seçenler tarafından uzaklaştırılması ilkesine dayanmakta olup bu çerçevede; yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevinden uzaklaştırılması uygulamasının kaldırılması, mahalli idarelerin organları üzerindeki denetimin tümüyle yargıya bırakılması yerel yönetim siyasetinin teori ve pratiğine uygun olacaktır.

- 102. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; "Belediye reisi ile bilmum belediye memurları vazifelerinden münbais veya vazifelerinin ifası esnasında hadis olan cürümlerinden dolayı memurun muhakematı kanunundaki ahkama tabidir."

Bu hüküm gereğince, Belediye başkanları ile Belediye memurlarının görevlerinden dolayı ve görevleri sırasında işledikleri suçlar sebebiyle, 1913 yılında kabul edilip günümüze kadar uygulanan ve memurlar için benimsenmiş özel yargılama usulünü içeren Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümlerine tabi tutulmuştur.

Atamayla gelen ve merkezi yönetimin usul ve kuralları içinde istihdam edilerek çalıştırılan personel ile halkın seçerek iş başına getirdiği Belediye kuruluşunun başı olan Belediye başkanının ve özerklik ilkesi içinde doğrudan yerel topluma hizmet sunmak üzere oluşturulmuş yerel kuruluşların personelini aynı kurallara bağlamak yerel demokrasi ve özerklik ilkesi ile şeklen çelişmekte esas olarak da uyuşmamaktadır.

Yerel yönetimlerin seçimle gelen organları ile yerel yönetim personelinin görevinden doğan veya görevi esnasında işlediği suçlardan dolayı yargılanabilmesi ayrı bir rejime bağlanmalı, yerel yönetim personeline ilişkin bir personel rejimi kurulmalıdır.

- 77. maddesine göre, "Belediye encümeni, belediye reisi ile müntehap encümen azasından ve 88'inci maddede yazılı daire reislerinden teşekkül eder. Belediye encümenine mansup azanın nisfını tecavüz etmemek ve ikiden aşağı olmamak şartıyla belediye meclisleri tarafından kendi azası arasından lüzumu kadar fahri aza intihap olunur. Müntehap fahri encümen azasının müddeti bir senedir. Meclisce lüzum görülürse fahri encümen azalarına hakkı huzur verilir. Hakkı huzurun miktarını meclis tayin eder.

Belediye zabıta amiri ve belediye müfettişleri encümene dahil değildirler."

Belediye encümeni, belediye reisi ile, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyeler ve 88. maddede sayılan daire müdürlerinden oluşan bir kuruldur.

Belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilecek üyelerin sayısı, atama yolu ile gelen üyelerin sayısının yarısından fazla olamaz. Diğer bir ifadeyle bu düzenleme seçilmiş üyelerin sayısını ikiden az, atanmış üyelerin de yarısından fazla olamaz diyerek sınırlandırmıştır. Yasa, doğal üyeleri; Yazı İşleri Müdürü ya da Başkatip, Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci, Sağlık İşleri Müdürü veya Başhekim veya Hekim, Veteriner Müdürü veya Baş Veteriner veya Veteriner, Fen İşleri Müdürü veya Baş Mühendis, Teftiş Kurulu Müdürü ve gereken yerlerde Personel ve Hukuk İşleri Müdürleri olarak saymıştır.

Belediye encümenlerinin bu şekilde oluşumu mahalli idarelerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve yerel yönetimlerin özerkliği ilkeleri ile bağdaşmayan ve bu evrensel normları zedeleyerek tahrip eden bir durumdur.

Nitekim benzer bir düzenleme İl Özel İdaresi Kanununda 3360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle öngörülmüş olup, söz konusu Kanunla getirilen bazı hükümlerin, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek Anayasa Mahkemesinde dava açılmış ve Anayasa Mahkemesinin (22.06.1988 gün ve E.1987/18, K.1988/23 sayılı) kararı ile; İl özel idare müdürü, bayındırlık müdürü, köy hizmetleri müdürü, il daimi encümeninin tabii üyesidir hükmü, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

1930 tarihli Belediye Kanununun Belediye encümeniyle ilgili anılan hükümleri günümüze kadar değişmeden gelmiş ancak daha yakın bir dönemde yapılan bir diğer düzenleme olan 1984 tarihli Büyük şehir Belediyesi kanununda ise, Belediye encümeni üyelerinin hepsi birim başkanı memur üyelerden oluşturulmuştur. Bu durum da açık olarak gösteriyor ki yerel yönetimler merkezi yönetimin bir unsuru olarak değerlendirilip, onu güçlendirmeye dönük bir ünite olarak görülmekte diğer bir ifadeyle Osmanlıdan gelen gelenekçi anlayış değişmeden sürdürülmektedir.

- 3030 sayılı Kanunun 13. maddesine göre, "Büyük şehir belediye encümeni, büyük şehir belediye başkanı veya tevkil edeceği şahsın başkanlığında Genel Sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur."

Büyük şehir belediye encümeni, diğer belediyelerden farklı bir şekilde, seçimle gelen kişilere yer verilmeyerek teşekkül ettirilmiştir.

Büyük şehir belediye encümeni, Büyük şehir belediye başkanı veya vekil olarak görevlendireceği kişinin başkanlığında, genel sekreter, büyükşehir bele-

diyesinin maddede sayılan birim başkanlarından oluşturulmuştur. Seçimle işbaşına gelen üyelerin yer almadığı encümen'de sadece başkan seçilmiş kişidir.

Belediye başkanının encümen başkanlığına kimi vekil tayin edeceği hususunda bir açıklık olmayıp, yaygın görüş, uygulamada, bu kişinin genel sekreter, yokluğunda ise, genel sekreter yardımcısının olması yönünde ağırlık kazandığıdır.

Diğer yerel yönetim kuruluşları olan İl özel idareleri ile Köy idarelerinin yapısında merkezin güçlü bir vesayet egemenliğini saptamak mümkün olup bunlardan başlıcalarının bir dökümünü yaptığımızda yerel özerkliği sınırlayan, yerel demokrasiyi engelleyen bir liste ortaya çıkmaktadır.

- İl Özel İdarelerinin başında merkezin atadığı vali bulunmakta ve vali'nin bu kuruluşların aynı zamanda yürütme organını teşkil ettiği görülmektedir.

Merkezin bir memuru olan Vali'nin bu kuruluşların yürütme organı olması, yerel yönetim siyasal teorisi'nin temel ilkeleri ile çatışmakta ve yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi yanında yerel demokrasi anlayışı ile de bağdaşmamaktadır.

- 442 sayılı Köy Kanunu'nun 35. maddesinde muhtarın göreceği işler ikiye ayrılmış ve 36. maddesiyle Köy muhtarının devlet görevlisi olarak yapacağı görevler, devlet işleri olarak 16 kalem halinde sayılmıştır.

- Köy Kanunu'nun 286 sayılı Kanunla değişik 41. maddesine göre; vali ve kaymakam, köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmadığını görürse, muhtara yazılı olarak ihtarda bulunur. Buna rağmen iş görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılır.

Ayrıca, köyün zorunlu işlerini gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan veya toplattırmayan köy muhtarına, il veya ilçe idare kurulu kararı ile para cezası da verilebilir. Nitekim bu durumda ki köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerine mahalli idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezasına hükmolunabilir.

Köy muhtarının ve onunla birlikte olanların köy işlerinde yolsuzlukları görülürse, devlet memuru gibi yargılanır ve ceza görürler.

- Köy Kanunu'nun 16. maddesine göre, en yüksek haddi (1934 tarih ve 3664 sayılı yasa ile) 20 lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara Salma salınır.

- Köy Kanunu'nun 23. maddesine göre, köyün imamı ihtiyar meclisinin doğal üyesi olup, 86. maddesine göre, bir köyde birden fazla imam bulunması halinde ihtiyar meclisine üye olarak girecek olanını seçmek yetkisi Kaymakama aittir.

- Köy Kanunu'nun 44/1. maddesi gereğince, köy ihtiyar meclisi, hangi işlerin köylü tarafından imece yolu ile yapılacağını, hangi işlerin de köylülerden alınacak Salma ve diğer paralarla yapılacağına karar verir.

- Köy Kanunu'nun 15. maddesine göre, köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek ortaklaşa yapılır, 56. maddeye göre, köyün zorunlu işlerini yapmayan veya hissesine düşen parayı vermeyen köylüler ihtiyar meclisi kararı ile para cezasına çarptırılırlar.

- Köy Kanunu'nun 16. maddesine göre, köy sınırı içinde yapılacak işler için ihtiyar meclisinin buyruğu üzerine köylüye salma salınır.

Bütün bu düzenlemelerin kaynağında yer alan Anayasal yaklaşımı ise kısaca şu şekilde saptamak mümkündür:

1961 Anayasası'nın 116. maddesinin gerekçesinde;

“1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahalli ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya sebep görülmemiştir.”

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin gerekçesinde;

“Bugüne kadar Anayasalarımızda yer almış olan mahalli idare birimleri, herhangi bir değişiklik yapılmadan aynen kabul edilmiştir.”
şeklindedir.

Görüldüğü üzere Anayasa yapıcısı yerel yönetimlere ilişkin olarak; 1961'de 1876 koşullarını veri olarak almış ve herhangi bir değişiklik yapma gereği "sebep" bulamadığından duymamıştır. 1982'de ise değişikliğe gidilmeden yapı olduğu gibi benimsenmiş ve dolaylı olarak 1961 Anayasasının gerekçesine uyulmuştur.

Unutmamak gerekir ki toplumlar canlı organizmalar gibi sürekli ve hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci içinde yaşarlar. Bu durumun doğal sonucu olarak da başta sosyalin kendisi olmak üzere siyasi, hukuki, iktisadi ve kültürel özellikleri ile kurumsal yapıları değiştiği gibi bu değişimin fiziksel ve maddi alanları da etkileyerek geniş bir çevreyi kapsadığı görülmektedir. Geçmişte yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme süreci günümüzde gelişmiş toplumların aştığı ancak gelişmekte olan ülkelerin hala çözemediği temel sorunu olurken, bilgi teknolojileri ve bilgi sistemleri ise sanayi sonrası toplumların değişim boyutunu oluşturmaktadır.

IV. SONUÇ YERİNE BİR TESPİT

Yerel yönetimler Fransa örneğinden alınarak Kamu yönetimi sistemimiz içinde oluşturulurken, asıl amaç merkezi yönetimi güçlendirmektir. Güçlü bir idari vesayet altında tutulan yerel yönetimlerin; yerel özerklik ve yerel de-

mokrası ilke ve anlayışından uzak olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler demokrasiyle yönetilen bir ülkede, ülke demokrasisinin temel taşlarından biri liberal demokrasinin kuruluş ve işleyişinin önemli göstergesi olan kuruluşlardır.

Türk kamu yönetimi sisteminde yerel yönetimlerde yaşanan başlıca işlevsel ve kurumsal sorunlar aynı zamanda "Türkiye Demokrasisi" nin performansını ortaya koyan temel göstergelerdir. Bu göstergeler pozitif yönde değiştiğinde "Demokratik Anayasal Demokrasi" kurulmuş, demokratik toplum düzeni gerçekleştirilmiş olacaktır.

Bu oluşumun;başlangıç noktası "Yerel Yönetim Kuruluşları" ve "Yerel Demokrasi"dir.

Çağdaş demokratik toplumlarda bugün; "günüşiğinde kamu yönetimi" yaklaşımı çerçevesinde "kişilerin resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı" ile "Kamu politikası üreten organların toplantılarına katılma hakkı" insan hakları kategorisine girmiştir.

Yerel yönetimler,demokratik kültür ve eğitim çalışmalarının yapıldığı bir tür demokrasiyi sosyalleştirme, sosyali de demokrasiyle rehabilite etme merkezleri olacak şekilde yeniden oluşturulmalıdır.

Tıpkı klasik yönetim kitaplarında yerel yönetimlerin bu işlevleri ile "demokrasinin beşiği" ve "demokrasi okulu" olarak tanımlandıkları gibi olmalıdırlar.