

## FRANSA'DA ULUSAL VE YEREL SEÇİMLİK GÖREV BİRLİKTELİĞİ

### NATIONAL AND LOCAL ELECTORAL JOINT POSTS IN FRANCE

**Doç.Dr.Ramazan ŞENGÜL\***

#### ÖZET

*Bu çalışma çeşitli ülkelerin siyasal yaşamında karşılaştığı sorunlardan birisi olarak seçimlik görev birlikteliğini incelemeyi amaçlamaktadır. Fransa'daki ulusal ve yerel seçimlik görev birlikteliğinin örnek alındığı çalışmada kurumun tarihsel süreç içerisindeki evrimi incelenerek hangi şartlarda ortaya çıktığı irdelenmektedir. Fransız siyasi ve yönetsel yaşamında kurumsallaşmasını sağlayan süreç ve faktörlerin analiziyle seçimlik görev birlikteliğine ilişkin günümüzde yapılan tartışmaların anlamı ve önemi ortaya konulmaktadır. Geleneksel ve siyasal kurum olarak seçimlik görev birlikteliğinin siyasal yaşam üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri çözümlenmekte ve bu kurumun geleceğine yönelik temel öngörüler tartışılmaktadır.*

#### ABSTRACT

*This study aims to analyze electoral joint posts as one of the major problems in various countries' political lives. Focusing on national and local electoral joint posts in France, this study tries to find out in what conditions this institution has emerged and analyzes the evolution of the institution within a historical context. In this study, the processes and factors that have been institutionalized in French political and administrative life and the meaning and importance of discussions about electoral joint posts will be introduced. As a traditional and political institution, electoral joint posts have negative and positive effects on political life. Basic predictions about the future of this institution is evaluated.*

Fransa, siyaset, yönetim, seçimlik görev birlikteliği  
France, politics, administration, electoral joint posts

\* Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

## GİRİŞ

Ülkelerin siyasal ve yönetsel yaşamlarında seçimle gelinen görevler ilgi uyandırmaktadır. Temsili demokrasi anlayışının ortaya çıkması ve kurumsallaşmasına bağlı olarak seçimlik görevlerin niteliği ve sayısı temel siyasi tartışma konuları arasına girmiştir. Demokratik rejimlerde ulusal düzeyde yasama ve yürütme organlarının temsilcileri halk tarafından seçilmektedir. Yerel yönetim organlarının yöre halkı tarafından belirlenmesi yerel demokrasinin gereğidir. Kamu politikalarının tespiti, icrası ve denetimi konusunda yetkilendirilen organlarda görev almanın seçimle ilişkilendirilmesini takiben seçilmişlerin ulusal ve yerel düzeyde aynı dönemde birden fazla görev alamayacağı sorunu gündeme gelmiştir. Kimi ülkeler, seçilmişlerin sadece tek görev alabileceği yönünde düzenleme yaparken kimi ülkelerde ise birden fazla seçimlik görevi aynı anda yürütmek konusunda daha esnek davranılmaktadır. İkinci gruba giren ülkelerde milletvekili veya senatörler aynı anda belediye başkanlığı, il genel meclis üyesi veya başkanlığı, bölge meclisi üyesi veya başkanlığı gibi çeşitli görevleri icra edebilmektedir. Seçimlik görev birlikteliğinin benimsenmesi durumunda üstlenilebilecek görevlerin sayısı konusunda herhangi bir sınırlama yapıp yapılmaması ülkelerin kendi siyasal birikim ve kültürleri çerçevesinde şekillenmektedir.

Seçimlik görev birlikteliği uygulaması Fransa'da siyasal ve yönetsel yaşamda özgünlük olarak görülür. Uzun bir geçmişe sahip olan bu uygulamanın devamı veya kaldırılması yönünde sıklıkla tartışmalar yapılmaktadır. Seçimlik görev birlikteliğinin yasaklanmasına yönelik adımlar 1789 Fransız Devrimi sonrası anayasa çalışmalarında ortaya çıkmaktadır. Devrimin anayasal metinlerinde hükümet üyeliği ve milletvekilliğinin aynı kişide birleşmesinin yasaklanmasıyla başlayan süreçte daha sonraları ulusal seçimlik görevlerle yerel, kamu ve özel mesleki görevlerin bir arada yapıp yapılamayacağı gündeme gelmiştir (Augé, 1998: 13-26). Fransız siyasal kültürünün parçası olduğu gerekçesiyle seçimlik görev birlikteliğini savunanların yanında bu yaklaşımın terk edilmesi gerektiğini ileri sürenlerin mücadelesi kamuoyu tarafından yakından takip edilmektedir. Bu konuda yapılan tartışmaların zaman içerisindeki en önemli sonucu aynı anda icra edilebilecek seçimlik görevlerin sayısının sınırlandırılmış olmasıdır. III. Cumhuriyetle birlikte Fransız siyasal yaşamına girmiş olan seçimlik görev birlikteliğini ilginç kılan husus 20. yüzyılın sonlarına kadar seçimle gelenebilecek görevlerde sayısal anlamda herhangi bir sınırlamanın olmayışıdır. 1980'li yıllarda yapılan hukuki düzenlemeler bir yandan seçimlik görev birlikteliğini yasal düzenleme konusu yapmış, diğer yandan seçimlik görevlerin niteliği ve sayısı üzerinde sınırlamalar getirmiştir. Seçimlik görev birlikteliğine ilişkin mevzuat düzenlemelerine 2000 yılında çıkarılan kanunlarla devam edilmiştir. Söz konusu kanunlarla daha önceki yasal düzenlemelerin eksik ve belirsiz bıraktığı kimi hususlar çözülmüş olmakla beraber seçimlik birden fazla görevin üstlenilmesinin yasaklanması aşamasına geçilememiştir.

Fransa'daki ulusal ve yerel seçimlik görev birlikteliğinin siyasal ve yönetsel yaşamdaki yeri çalışmanın konusudur. Seçimlik görev birlikteliğinin teorik çerçevesi ve tarihsel arka planı birinci bölümde incelenmektedir. İkinci bölümün konusu seçimlik görev birlikteliğinin siyasal ve yönetsel yaşama katkılarıdır. Üçüncü bölümde ise siyasal ve toplumsal yaşamda seçimlik görev birlikteliğine yönelik eleştiriler analiz edilmekte ve ulaşılan sonuçların değerlendirilmesiyle çalışma tamamlanmaktadır.

## 1. SEÇİMLİK GÖREV BİRLİKTELİĞİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL ARKA PLANI

Ülkelerin yönetim sistemlerinin şekillenmesi çeşitli faktörlerin etkisi altında olmaktadır. Tarihi, kültürel, siyasal, sosyo-kültürel birikimler yanında diğer ülkelerin yönetim anlayış ve uygulamaları bir ülkenin yönetim sisteminin oluşumunda temel belirleyici faktörlerdir. Siyasal ve yönetim sistemlerinde seçilmiş organların yapısı, işleyişi ve kamu bürokrasisi ile ilişkilerinin düzenlenmesi önem arzeder. Seçimlik görevlerle ilgili düzenlemelerde kimi ülkeler kişilerin sadece bir seçimlik görevi yürütebileceğini hüküm altına alırken kimi ülkelerde ise kişilerin birden fazla seçimlik görevde bulunması hak olarak düzenlenmektedir. Bu konuda siyasal sistemlerdeki genel eğilim mümkün olduğunca seçimlik görev birlikteliğinden kaçınmaktır. Birleşik Krallık'ta seçimlik görev birlikteliğinin olmayışı geleneklere dayanır. Anayasal değere sahip uygulamalara göre kişiler aynı anda yerel ve ulusal seçimlik görevler icra etmemektedirler. İspanya'da ise seçilmiş görev birlikteliği kabul edilmiştir. Uygulamada milletvekilleri yerel görevlere pek rağbet göstermezken senatörlerin yerel görev üstlenmede daha istekli oldukları görülmektedir (Clapié, 1998: 91-92; Kinder-Gest, 1995: 75; Mény, 1993: 448). Seçimlik görev birlikteliğini engelleyen yasal bir düzenlemenin olmadığı İtalya'da seçimlik görevlerin dağıtımında siyasal partilerin kendi politikaları belirleyicidir. Siyasal partiler seçimlik görevler konusunda oto kontrol uygulamakta ve genel olarak seçimlik görevlerin kapsamını dar tutmaktadır. İtalya'da seçimlik görev uygulamasında yaygın olarak milletvekili-belediye başkanlığı birlikteliği tercih edilmektedir (Amirante, 1998: 105). Seçimlik görev birlikteliğinin yaygın olarak görüldüğü ülkelerden birisi Portekiz'dir. 1998 Yılındaki verilere göre Portekiz'de 189 milletvekili (%81) birden fazla seçimlik görev üstlenmiştir. (Caille, 2000:1708).

Seçimlik görev birlikteliği konusunda çoğulculuğun kabul edildiği ülkelerde milletvekilliği, senatörlük, bölge, il, belediye meclis üyeliği gibi seçimlik görevlerin aynı dönemde ifası mümkün hale gelir. Birden fazla seçimlik görevin aynı kişi üzerinde birleştiği durumları açıklamak üzere seçimlik görev birlikteliği (*cumul des mandats*) kavramı kullanılmaktadır. Seçimlik görev birlikteliği sadece ulusal seçimlik görevler arasında olabileceği gibi sadece yerel seçimlik görevler arasında da olabilir. Bu durumda seçimlik görev birlikteliği yatay düzlemde gerçekleşmiş olur. Diğer bir tercih ise kişilerin aynı dönemde ulusal ve yerel görevleri birlikte yürütmesidir. Söz konusu tercihle beraber seçimlik görev birlikteliği dikey

düzlemde sağlanmaktadır. Seçimlik görev birlikteliği konusunda düzenlenen diğer bir husus görevlerin niteliği ve sayısıdır. Ulusal ve yerel seçimlik görevlerde birlikteliğin kabul edilmesi durumunda yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının hangisinde görev alınabileceği ve görevlerin toplam sayısı ülkelerin kendi tercihlerine göre belirlenmektedir. Örneğin Hollanda yerel yönetim kanununa göre bakanların belediye meclis üyesi olması yasaklanmıştır (Clapié, 1998: 93). Portekiz'de ise 1998 yılında 5 milletvekili sekiz seçimlik göreve sahiptir. Aynı dönemde İtalya'da 23 milletvekili belediye başkanlığı görevini yürütürken İspanya'da belediye başkanı olan milletvekili sayısı 14'tür (Caille, 2000:1708).

Seçimlik görev birlikteliğinin Fransa'da ortaya çıkışı dönemin hakim merkezîyetçiliğinin sonucu olarak görülmektedir. Seçimlik görev birlikteliği III. Cumhuriyet döneminin (1870-1940) kendine özgü siyasal ve yönetsel şartlarıyla yakından ilişkilidir. Dönemin ayırt edici özelliği merkezi yönetimin Bonapartist ve monarşist eğilimlere sahip kamu bürokrasisinin etkisi altında olmasıdır. Merkez bürokrasisinin gücünü kırmak ve dengelemek üzere arayışa giren parlamenterler, çözüm yolu olarak yerel seçilmişlerle güçbirliği yapmayı gördüler. Parlamenterlerin belediye başkanları ve il yerel meclis üyeleri ile birlikte kamu bürokrasisine karşı oluşturdukları işbirliği modelleri daha sonraki aşamalarda seçimlik görev birlikteliği uygulamasının doğuşunu hazırlamıştır. Bu bağlamda öne çıkan husus, seçimlik görev birlikteliğinin "*cumhuriyetçi kökleri olan bir fenomen*" olmasıdır (Allié, 1998:64).

III. Cumhuriyet döneminde Fransa'nın siyasal yaşamının parçası haline gelen seçimlik görev birlikteliği uygulaması V. Cumhuriyet dönemi (1958-) boyunca genelleşmiştir. Tarihsel süreçte IV. Cumhuriyet döneminin (1946-1958) kısa sürede kapanmasına yol açan faktörlerin etkisini de dikkate almak gerekir. IV. Cumhuriyet dönemini sonlandıran kısır siyasal çekişmelerin V. Cumhuriyet döneminde yaşanmaması için yerel seçilmişlerin desteği önemli hale gelmişti. Bu desteği sağlamak üzere yasama dönemiyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Parlamento çalışmaları iki yasama dönemi ile sınırlanmış ve yasama dönemlerinde toplam çalışma süresi 170 gün olarak belirlenmiştir. 1993 Yılına kadar devam eden uygulama ile parlamenterlerin yerel görevlerine zaman ayırabilmesi amaçlanmıştır (Allié, 1998: 66).

III. Cumhuriyetin merkezîyetçi anlayışına karşı bir denge unsuru olarak ortaya çıkan seçimlik görev birlikteliği kurumu V. Cumhuriyet ile birlikte Fransız siyasal yaşamının temel unsurlarından birisi olmuştur. 1936 Yılında yerel seçimlik görev üstlenen parlamenterlerin oranı %35,7 iken 1956'da bu oran %42'ye yükselmiştir. Diğer yandan %42'lik oran içinde aynı anda parlamenter ve belediye başkanı olanların oranı %27'dir. V. Cumhuriyetin ilk yasama döneminde %27'lik oran %49'a ulaşmıştır. Daha sonraki dönemlerde bu oran yükselerek %64-%74 aralığında seyretmiştir (Auge, 1998: 11; Masclat, 1986: 216). 1990'lı yıllarda aynı anda beş seçimlik görevi üstlenen siyasetçiler olmuştur (Mény, 2008: 40). İlk defa ortaya çıkışından sonra seçimlik görev birlikteliği siyasiler arasında ilgi görmüştür. Parlamenter görevde bulunanlar yerel görevlere talip olmaya ve özellikle

yerel yürütme görevleri icra etmeye kayıtsız kalmamışlardır. Yerel görev dolayısıyla seçmenlerle yakınlık sağlanması milletvekilliği ve senatörlük gibi ulusal seçimlik görevlere seçilme şansını yükseltmektedir. Yerel ve ulusal seçimlik görev birlikteliği seçilmişlerin siyasi kariyerlerini olabildiğince uzatmıştır. Dikey görev birlikteliğinin sağladığı çift düzeyli siyasal meşruiyet (Auby vd., 2008: 116; Mabileau, 1994: 90) onları siyasette etkili aktörler haline getirmiştir.

Seçimlik görev birlikteliğinin sıradanlaşması ve Fransız siyasal yaşamında kök salması nedeniyle bu konuda 1960'lı yıllara kadar ciddi analizler yapılmamış ve kamuoyunda pek tartışma konusu olmamıştır (Mény, 2008: 40). V. Cumhuriyet boyunca seçimlik görev birlikteliğinin yaygın bir hal almasından sonra sınırlarının ve koşullarının yasal çerçeveye oturtulmasına ilişkin çalışmalar yapılmıştır. 1974-1982 Yılları arasında seçimlik görev birlikteliğinin sınırlanmasına yönelik parlamentoya 13 kanun teklifi verilmekle beraber (Masclat, 1986: 216-217) kanunlaşma gerçekleşmediği için sınırsız sayıda göreve seçilme imkanı devam etmiştir (Eliçin-Arıkan, 1995: 188). Seçimlik görev birlikteliğinin sınırlandırılmasına yönelik ilk adım 1985 yılındaki kanuni düzenlemedir. Sözkonusu kanunla seçimlik görev birlikteliği yasal çerçeveye kavuşturulmuş ve sistematik hale getirilmiştir. Yeni oluşan mevzuat ile özellikle seçimlik görev birlikteliğinin aşırı şekilde uygulanması önlenmek istenmiştir (Caille, 2000: 1708)<sup>1</sup>.

1985 Kanunuyla ulusal ve yerel düzeydeki seçimlik görevler sıralanarak hangi görevlerin birlikte yürütülebileceği hüküm altına alınmıştır. Kanuna göre seçilmişler, milletvekilliği, senatörlük, Avrupa Parlamentosu Milletvekilliği, Paris hariç 20.000'den fazla nüfusa sahip belediyelerin başkanlık görevi, il genel meclis üyeliği, bölge meclis üyeliği, Paris Meclisi Üyeliği ve Paris hariç nüfusu 100 000 ve yukarı olan belediyelerde belediye başkan yardımcılığı görevlerinden en fazla iki tanesini üstlenebileceklerdi (Barloy, 1998: 29; Keleş, 1994: 17). Düzenlemede dikkati çeken husus bazı seçimlik görevlerin liste dışı bırakılmasıydı. Örneğin, belediye meclis üyeliği, kentsel topluluk konseyi başkanlığı listeye dahil edilmemiştir. Diğer yandan, il genel meclis başkanlığı ile bölge meclis başkanlığının aynı kişi üzerinde birleşmesi yasaklanmıştır (Barloy, 1998:29). Kanunun uygulamaya yönelik sonuçlarının incelenmesi beklenen sonuçlara ulaşamadığını ortaya koymaktadır. Kanuni düzenleme 1986 yılı itibariyle 807 parlamentlerden sadece 53'nü ilgilendirmekteydi. Uygulamada kanunun kapsamına giren parlamenterlerin feragat edecekleri görevler için süreler tanınmıştır. Parlamenterlerin büyük çoğunluğu belediyedeki görevlerini korumuşlardır. Ortaya çıkan tabloya bakıldığında milletvekili-belediye başkanlığı veya senatör-belediye başkanlığı uygulaması en fazla tercih edilen birliktelik olmuştur (Alliés,1998: 68). Mevcut eğilim daha sonraki dönemlerde devam etmiştir. 1 Ekim 1998 itibariyle 574 milletvekilinden 310'unu belediye başkanlığı görevi yürütürken 321 senatörden 163'ü aynı zamanda belediye

<sup>1</sup> 1985 yılında Rouen Belediye Başkanı olan Jean Lecanuet, aynı zamanda Seine Maritime İl Genel Meclis Başkanlığı, Haute Normandie Bölge Meclis Üyeliği, Seine Maritime Senatörlüğü ve Avrupa Parlamentosu Milletvekilliği görevini yürütmekteydi (Caille, 2000: 1708).

başkanıydı. Ulusal Mecliste milletvekili/belediye başkanı oranı %54 iken Senatoda senatör/belediye başkanı oranı %51 olmuştur (Caille, 2000: 1707). Parlamenterlerin belediye'deki görevlerini devam ettirmesi belediyenin (*commune*) Fransa'daki yerel yönetim sistemi içindeki konumuyla açıklanabilir. Belediye, uzun tarihsel geçmişi ile Fransız yerel yönetsel sisteminin çekirdeğini teşkil etmektedir ve halka yakın olmasıyla diğer yerel yönetim birimlerinden daha fazla tanınmaktadır. İl yerel yönetimi ve bölge yönetimine nazaran doğallığının belirginlik göstermesi ve Fransızların kendilerini en fazla özdeşleştirdikleri kuruluş olması nedeniyle belediye, siyasal ve yönetsel yaşamda ayrıcalıklı konuma sahip olmuştur. Diğer yandan, dar bölge seçim sisteminin uygulandığı Fransa'da belediye organlarında temsilci olmak parlamenterlerin seçmen nezninde tanınırlık ile yakınlıklarını arttırmakta ve seçilmişlere etkili iletişim olanakları sağlamaktadır.

Seçimlik görev birlikteliğinin sınırlandırılmasına yönelik ikinci önemli adım 2000 yılında kabul edilen kanunlarla atılmıştır<sup>2</sup>. Söz konusu düzenlemeler aynı anda birden fazla ulusal seçimlik göreve seçilmeyi yasaklamaktadır. Kanunlara göre milletvekili olan kişi aynı anda senatör veya Avrupa parlamentosu milletvekili seçilememektedir. Ulusal ve yerel seçimlik görevlerin birlikte icrasına ise sınırlamalar getirilmektedir. Yenilenen mevzuata göre artık milletvekili veya senatör olan kişi şu yerel görevlerden ancak birisinde görev alabilir: Bölge Meclis üyeliği, Korsika Meclis üyeliği, Paris Konseyi üyeliği ve nüfusu 3.500 ve üzeri olan belediyelerde belediye meclis üyeliği. Karar organı olarak çalışan Bölge Meclisi, Korsika Meclisi, Paris Konseyi veya belediye meclislerinin aynı anda ancak ikisinde görev alınabilir. Yerel yönetimlerin yürütme organlarından ancak birisinde görev almak mümkündür. Belediye başkanlığı görevi olanlar il genel meclis başkanlığı veya bölge meclis başkanlığı görevini yürütemezler (Auby vd., 2008: 117). Belediye başkan yardımcılıklarıyla yerel yönetim birliklerindeki görevler ise sınırlama kapsamı dışında tutulmuştur. Ayrıca bu kanunlara göre yerel yönetimlerin yürütme görevleriyle bazı kamu görevlerinin aynı anda icra edilmesi yasaklanmaktadır. Örneğin belediye başkanı, il genel meclis başkanı ve bölge meclis başkanı Avrupa Birliği Komisyon üyesi veya Avrupa Birliği Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyesi olamazlar. Avrupa Parlamentosu milletvekili olanlar ise belediye başkanı, il genel meclis başkanı ve bölge meclis başkanı görevlerini yürütemezler. Avrupa Parlamentosu milletvekilleri ise, belediye meclis üyeliği, il genel meclis

<sup>2</sup> la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice. Kanunların isminde *mandat* ve *fonction* kavramları geçmektedir. Mandat kavramı geleneksel olarak seçmenlerin doğrudan seçmiş oldukları seçilmişlerin yapacakları görevleri açıklamak için kullanılır ve fonction kavramından ayrılmaktadır. Kavram daha ziyade karar organının işlevlerine ilişkindir. Belediye meclis üyesi veya il genel meclis üyesinin görevleri mandat kavramı içinde yer alır. Fonction kavramı ise yerel düzeydeki yürütme faaliyetlerini belirtmek üzere kullanılır. Yerel organların yürütme organları doğrudan halk tarafından seçilmeyip karar organları tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Belediye başkanı, il genel meclisi başkanının yürüttüğü görevler fonction kavramı içinde yer alır (Masclat, 1986: 214, Dipnot 1).

üyeliği, bölge meclis üyeliği, Korsika Meclis üyeliği ve Paris Meclis üyeliği görevlerini icra edebilir. Bu yenilikler, seçimlik görev birlikteliğinin sınırlandırılması yönündeki ilerlemeleri göstermektedir. Söz konusu ilerlemeler Fransız siyasal ve yönetsel sisteminin modernizasyonu için önemli adımlar olarak görülmekle beraber daha kapsamlı reform ihtiyacı varlığını sürdürmektedir (Auge, 2001: 29-31).

Günümüzde seçimlik görev birlikteliği konusundaki reform gereksinimini karşılamak üzere Ulusal Mecliste kanun teklifleri verilmiştir. 2010 Yılında Ulusal Meclise sunulan 2776 numaralı kanun teklifi, 2000 düzenlemesini seçimlik görev birlikteliğinin sınırlandırılmasına yönelik olumlu aşama olarak görmektedir. Bununla birlikte kanun teklifi, bir parlamenterin yerel yönetimlerde üç yürütme görevi üstlenmesinin mümkün olduğu tespitini yapmaktadır. Yürürlükteki mevzuata göre parlamenterlerin aynı anda nüfusu 3 500'den az olan belediyelerde başkanlık, il genel meclis başkanlığı veya bölge meclis başkanlığı ile belediye birlikleri başkanlığı görevlerine seçilmesinin önünde engel bulunmamaktadır. Kanun teklifi, seçimlik görev birlikteliğiyle mücadelede yeni bir aşamaya geçilmesini savunarak parlamenter görevle yerel yönetimlerin yürütme görevlerinin aynı kişi üzerinde birleşmesinin yasaklamasını önermektedir (www.assemblee-nationale.fr, 01.03. 2012).

Seçimlik görev birlikteliğine ilişkin mevcut durum incelendiğinde Fransa'da işbaşındaki Fillon Hükümetindeki 30 bakandan 21'nin yerel görev üstlendiği görülmektedir. 2007 Yılı itibarıyla 577 milletvekilinden 380'nin meclis üyesi veya belediye başkanı olarak belediye organlarında görevi vardır. 142 Milletvekilinin il genel meclis üyeliği varken 67 milletvekilinin ise bölge meclis üyeliği bulunmaktadır. Toplamda milletvekillerinin %90'ı yerel seçimlik görevlere sahiptir (www.politique.net/ 23.03.2011 ).

## 2. SEÇİMLİK GÖREV BİRLİKTELİĞİNİN SİYASAL VE YÖNETSEL YAŞAMA KATKILARI

Diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında seçimlik görev birlikteliği Fransız siyasi ve yönetsel yaşamının ayırt edici bir özelliğidir. İngiltere'nin siyasi kültüründe karşılığı olmayan bir kurum olmasına dikkat çeken yazarlardan kimisi *cumul des mandats* kavramını İngilizceye çevirmeksizin kullanmıştır. M. Knapp'ın makalesinde *cumul des mandats* terimini italik olarak ve Fransızca kullandığı belirtilmiştir<sup>3</sup> (Caille, 2000:1704, 1708).

Fransa'da seçimlik görev birlikteliğinin devamı veya kaldırılmasına yönelik iki farklı eğilimin mücadelesi sıklıkla siyasal gündemi işgal etmektedir. Seçimlik görev birlikteliğine ilişkin dile getirilmesi gereken husus, uygulamanın sadece bir siyasal partiye özgü olmayıp siyasal yaşamın genel karakteri olmasıdır. Siyasal yelpazenin farklı uçlarındaki siyasal

<sup>3</sup> A.KNAPP, "The Cumul des mandats, Local Power and Political Parties in France" , West European Politics, Vol. 14, 1991'den aktaran (Caille, 2000: 1704).

partilerde birden fazla seçimlik göreve sahip parlamenterler bulunmaktadır. Seçimlik görevlerdeki çeşitlenme zaman içinde siyasetin profesyonelleşmesi olgusunu ortaya çıkarmış ve siyaset kimi seçilmişler için “*tam zamanlı meslek*” haline gelmiştir (Masclat, 1986: 216). III. Cumhuriyete kadar uzanan kökleri ve siyasal yaşamda gördüğü kabul dikkate alındığında kimi yazarlar seçimlik görev birlikteliğini cumhuriyetin “*kutsal ineklerinden*” birisi olarak nitelendirmiştir (Mény, 2008: 40). Fransa’da seçimlik görev birlikteliğinin yaygınlaşmasında güçlü siyasal partilerin bulunmayışı da önemli bir faktördür. Partisi üzerinden siyasi güç kazanmanın kolay olmaması yüzünden siyasiler kendi gücünü kendileri oluşturmak durumunda kalmışlardır. Rakiplerine üstünlük sağlama ve siyasi yaşamda güçlü bir konum elde etmede seçimlik görev birlikteliği güçlü bir enstrüman olmuştur (Caille, 2000: 1741).

Seçimlik görev birliğini savunanlar ağırlıklı olarak ulusal bir görevin yapılması için alanın tanınması gerektiğini söylemektedirler. Seçimlik görev birlikteliği sayesinde parlamenterler yerele entegre olmaktadır (Barloy, 1998: 33; Mény, 2008: 41; Caille, 2000: 1716-1717). 1988-2002 yılları arasında Neuilly Belediye Başkanlığı ile Hauts-de-Seine Milletvekilliği görevlerini bir arada yürüten Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy, seçimlik görev birlikteliğinin parlamenterlerin yerelle bütünleşmesini sağladığını iddia etmektedir. Yerel göreve sahip olmamaları durumunda parlamenterlerin, yerel gerçeklerden soyutlanmış yasa yapma uzmanı olacaklarını belirtmektedir (Rue89: 2010). Söz konusu tespitler dikkate alındığında seçimlik görev birlikteliği parlamenterleri vatandaşa yakınlaştırma işlevi görmektedir. Yasama faaliyetlerinin toplumsal beklenti ve taleplerle uygunluğunu gerçekleştirmek seçimlik görev birlikteliği sayesinde kolayca sağlanabilmektedir. Böylece, kanun tasarı ve teklifleri ile hükümet politikalarına ilişkin kamuoyu değerlendirmelerine birinci elden ulaşma imkanı ortaya çıkar. Nitekim Caille, parlamenterlerin seçim bölgesindeki seçmenlerle yerel görevleri dolayısıyla daha kolay, hızlı ve doğrudan harekete geçebildiğini ve seçim bölgesine yönelik faaliyetlerden seçmenlerini birinci elden bilgilendirme imkanına sahip olduğunu söylemektedir (Caille, 2000: 1733).

Seçimlik görev birlikteliği merkeziyetçiliğin hakim faktör olduğu Fransız kamu yönetimi modeli üzerinde yumuşatıcı rol oynamıştır. Merkezi düzeyde alınan kararların ve belirlenen politikaların yerel düzeyde uygulanmasında yerel seçilmişlerle taşradaki kamu görevlileri arasında yakınlaşma sağlamaktadır. Merkezi yönetim ile taşra yönetimi arasındaki koordinasyonun doğru şekilde sağlanmasına yardımcı olur. Merkezde yapılan düzenlemelerin uygulanma şekil ve yöntemlerine ilişkin taşradaki kamu görevlileri nazarında tereddütler oluşabilir. Merkez ile taşra birimleri arasındaki iletişim kanallarında yaşanan sorunlar merkez politikalarının yanlış şekilde anlaşılması ve uygulanmasına sebebiyet verebilir. Muhtemel aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek üzere merkezi düzeyde kararların oluşumuna katılan parlamenter/yerel seçilmişler taşradaki görevlilere karşılaştıkları sorunları aşmada destek olurlar. Seçimlik görev birlikteliğinin yerel yönetimlerin aldığı kararların rasyonalizasyonuna yaptığı olumlu



katkının da gözden uzak tutulmaması gerekir. Herhangi bir yerel kamu politikasına hem yerel hem de ulusal düzeyden bakılacak olması politikaların başarı şansını arttıracaktır (Allié, 1998: 69-73).

Seçimlik görev birlikteliği baskı gruplarının siyasetteki etkisini sınırlamaktadır. Yerel çıkarları temsil eden parlamenterlerin siyasette aracı kurumlarla ilişkisi dengeli seviyede kalmıştır (Cattoir-Jouville, 1998: 78). Yerel göreve sahip parlamenterler kişisel ve sektörel çıkarların temsilciliğini üstlenmişlerdir. Böylece seçimlik görev birlikteliği baskı gruplarının taleplerinin filtre edilmesini ve ulusal politikalarla uyumlaştırılmasını gerçekleştirmiştir (Allié, 1998: 72).

Seçimlik görev birlikteliği ile senatonun statüsü arasındaki ilişki uygulamanın devamını destekleyen bir unsurdur. 1958 Anayasasına göre senato, yerel yönetimlerin temsil edildiği organdır ve seçmenleri yerel temsilciler olan ikincil seçmenler tarafından seçilir. Seçimlik görev birlikteliği senatonun yerel yönetimlerle doğrudan bağlantısını sağlayan hukuki ve yönetsel mekanizma işlevi görür. Mevcut bağın korunması yerel yönetimlerin çıkarlarının ulusal düzeyde korunmasında olumlu katkılar sağlamaktadır.

### 3. SEÇİMLİK GÖREV BİRLİKTELİĞİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Seçimlik görev birlikteliğine ilişkin III ve IV. Cumhuriyet dönemindeki uygulama ile V. Cumhuriyet dönemindeki uygulama arasında farklılaşma görülmektedir. V. Cumhuriyet döneminde seçimlik görev birlikteliğinin olumsuz sonuçları çok daha belirgin hale gelmiştir (Masclat, 1986: 216).

Seçimlik görev birlikteliğine yönelik en önemli eleştirilerinden birisi parlamenterlerin yasama faaliyetine yeterince katılamamalarıdır (Mény, 2008: 41). Özellikle 2 Mart 1982 Kanunu<sup>4</sup> ve takip eden kanunlarla gerçekleşen yerel yönetim reformundan sonra önemli bir yerel yönetim kuruluşunu yönetmek parlamento çalışmalarına kıyasla daha çok ilgi çekmektedir (Caille, 2000: 1726). Parlamenterler uygulamada yerel düzeydeki görevlerine yoğunlaştıklarından yasama sürecine gerekli katkıyı sağlayamamaktadır. Yasama faaliyetlerinde parlamenterlerin devamsızlığı seçimlik görev birlikteliğinin olumsuz ve en çok konuşulan yönlerindedir. Parlamenterlerin gerek komisyon gerekse de genel kurul çalışmalarına düzenli şekilde katılamamaları sıradan hale gelmiştir (Allié, 1998: 75).

<sup>4</sup> 2 Mart 1982 Kanunu merkezîyetçi Fransız kamu yönetimi için dönüm noktası teşkil eder. Bu kanunla birlikte Fransız yönetsel sisteminin yerelleşmesine yönelik önemli kazanımlar elde edilmiştir. 2 Mart 1982 Kanunu ile idari vesayet kaldırılmış, bölge yerel yönetim kademesi olarak düzenlenmiş ve il yerel yönetimi ve bölge yönetimdeki yürütme görevi seçilmişlere bırakılmıştır. 2 Mart 1982 Kanunu, yerelleşme reformunun ilk ve önemli aşamasını oluşturmaktaydı ve reformu desteklemek üzere başka kanunların çıkarılacağını belirtmekteydi. Nitekim daha sonra çıkarılan 7 Ocak 1983 ve 22 Temmuz 1983 kanunlarıyla devlet ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü yeniden düzenlenmiş ve yerel yönetimlerin yetkileri ve gelirleri artırılmıştır (Şengül, 2011: 52-53, 153).

Fransız siyasi yaşamı kanun tasarısı ve tekliflerinin çok az sayıda parlamenterin katılımı ile kanunlaştığı veya kanunlaşmadığı örneklerle doludur. Yakın dönemde Hadopi Kanununun oylamasına sadece 36 milletvekilinin katılması tipik bir örnektir. 15 Milletvekilinin lehte oyuna karşılık 21 milletvekilinin aleyhte oyuyla tasarının kanunlaşmaması seçimlik görev birlikteliği konusundaki tartışmaları yeniden güncel hale getirmiştir. 541 milletvekilinin kanunun görüşmelerine katılmaması ve görüşmelerin %6,2'lik orana tekabül eden milletvekillerince yapılması kamuoyunda seçimlik görev birlikteliğinin kaldırılması yönündeki eğilimlere meşruiyet kazandırmıştır. Parlamentonun güçlenmesi ve yasama faaliyetinin etkinleşmesinin tek seçimlik görev anlayışının tesisi ile mümkün olacağı siyasetçiler tarafından dile getirilmeye başlanmıştır (Quiles, 2009 ; Caille, 2000: 1729-1730). 2012 Cumhurbaşkanlığı seçiminde Sosyalist Parti adayı olan François Hollande, seçimlik görev birlikteliğine karşı olduğunu söyleyerek seçimi kazanması halinde bu uygulamayı yasaklayan bir kanun çıkaracağını beyan etmiştir (www.francesoir.fr, 22.02.2012).

Seçimlik görev birlikteliği demokratik sistemi “*oligarşizasyona*” yönlendirmektedir. Siyasal yaşamda etkili olan aktörlerin sayısı sınırlanmakta ve elitist bir yapının oluşumu teşvik edilmektedir. Siyasal elit grubun yenilenmesi zor ve uzun süreçler sonunda gerçekleşmektedir (Allié, 1998: 73)<sup>5</sup>. İl genel meclis üyelerinin yaşlı üyelerden oluşması seçimlik görev birlikteliğiyle ilişkilendirilmiştir (Bayraktar, 2011: 38). Seçimlik görev birlikteliği sistemi, siyasal alanda kadınların, göçmen kökenli Fransızların ve orta sınıfların temsilini zayıflatmaktadır (Paoletti, 2012).

Parlamenterin birden fazla seçimlik görevi olması durumunda bu görevleri etkili şekilde aynı zamanda nasıl yerine getireceği sorunu konuyla ilgili tartışmaların ana eksenlerinden birisidir. Kimi parlamenter/yerel seçilmişler mesailerini görevleri arasında bölüştürmeyi tercih etmektedir. Bu durumda parlamenter/yerel seçilmişler görevleri üzerinde yoğunlaşma problemiyle karşılaşmaktadır. Parlamenter/yerel seçilmişler ikinci bir tercih olarak üstlendiği görevlerden birisine ağırlık verip diğer görevlerini fiilen yardımcılara bırakmaktadır. Seçilmişlerin görevini danışmanına veya yardımcısına delege etmesi demokratik mantığa aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Seçimler yoluyla temsil etme yetkisi verilen kişiden başka kişilerin otorite kullanmasından demokratik işleyiş olumsuz etkilenmektedir (Caille, 2000: 1735; Auby vd., 2008: 117).

Seçimlik görev birlikteliğinin kamu politikalarının rasyonalizasyonuna hizmet edeceği görüşüne karşılık yerel ve ulusal çıkarların çatışması probleminin ortaya çıkabileceği ileri sürülmüştür.

<sup>5</sup> Fransız siyasal yaşamında aynı kişinin bir seçimlik görevi uzun süre yürütmesinin tipik örneği Jacques Chaban-Delmas'dır. Bordeaux Belediye Başkanı olarak Jacques Chaban-Delmas 1947-1995 yılları arasında elli yıla yaklaşan bir süre görevde kalmıştır. Diğer yandan, seçimlik görev uygulaması bazen görevlerin babadan oğula geçmesini kolaylaştırmıştır. 1929-1940 ve 1947-1965 yılları arasında Nice Belediye Başkanlığı görevini yapan Jean Médecin görevini 1966 yılında oğluna devretmiştir. M. AGULHON (dir.), *Les maires en France du Consulat a nos jours*, Publications de la Sorbonne, 1986, s.171'den nakleden (Caille, 2000: 1734, Dipnot 109).

Seçimlik görev birlikteliği anlayışında ulusal ve yerel çıkar çatışması kuvvetle muhtemeldir. Devlet çıkarları ile yerel yönetimlerin çıkarlarının çatışma riski birden fazla görevi olanlar açısından sorun oluşturmaktadır. Çıkar çatışması bakanlık görevinde bulunanların yerel görev yürütmeleri durumunda somut hale gelmektedir (Caille, 2000: 1710; Auby vd., 2008: 117).

Seçimlik görev birlikteliğinin eleştirilen diğer yönü, ülke kaynaklarından yararlanmada oluşturduğu dengesizliktir. Parlamenter göreve sahip olan yerel seçilmişler temsil ettikleri yerel yönetimler için devlet yardımlarından yararlanmada avantajlı konuma sahiptir. Parlamenter/yerel seçilmişler yeni yatırımların teşviki ve yapılmasında sadece yerel görevi olan seçilmişler karşısında güçlü bir pozisyona erişmektedir (Allié, 1998: 73).

Seçimlik görev birlikteliği yerel siyaseti teknokratik yöne doğru kaydırmaktadır. Yerel yönetimlerin yönetilmesinin karmaşıklaşmasına paralel olarak yerel seçilmişler artan ölçüde uzmanlarla çalışmak zorunda kalmaktadır. Klasik yerel seçimlik görev anlayışında dönüşüm yaşanmaktadır. Fransa'da kamu yönetiminin yerelleşmesine yönelik politikalar sonucunda yerel seçilmişler çeşitli çıkarları uyumlaştıran "yerel seçkin hüviyetini" terk etmek durumunda kalmıştır. Seçkin nitelik yerini teknik niteliğe bırakmıştır. Yerel seçimlik görevleri artık yerel gereksinimlerin hangi politikalarla karşılanabileceğini teknik yönden bilen ve buna uygun çözümler geliştirebilen kişiler işgal etmeye başladı (Allié, 1998: 73).

## SONUÇ

Fransa'da seçimlik görev birlikteliği tarihsel şartların sonucu ortaya çıkmıştır. Fransa'nın merkezîyetçi bürokratik yönetimi karşısında denge unsuru işlevi üstlenmiştir. Seçimlik görev birlikteliği III. Cumhuriyetten günümüze kadar geçen zamanda siyasal-yönetimsel yaşamda varlığını ve etkisini güçlü bir şekilde sürdürmüştür.

Seçimlik görev birlikteliğine ilişkin tartışmalar 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamuoyunun gündemine gelmiştir. Tartışmalar, öncelikle seçimlik görev birlikteliğinin belli bir hukuki çerçeveye kavuşturulması hususu üzerinde yoğunlaşmıştır. Siyasal yaşamın şartları ve etkenleri dikkate alındığında seçimlik görev birlikteliğinin tamamen kaldırılması kolay görünmemektedir. Ulusal ve yerel düzeydeki seçimlik görevlerde bulunmanın sağladığı avantajları kaybetme endişesi şüphesiz bu etkenlerin başında gelir. Siyasal yelpazenin farklı boyutlarındaki seçilmişler tarafından desteklenmesi nedeniyle uygulamanın kaldırılmasına yönelik parlamentoda çoğunluk bulmak beklendiği kadar kolay değildir. Dolayısıyla gündeme gelen kanun tasarısı ve teklifleri seçimlik görev birlikteliğini tamamen kaldırmak yerine sınırlandırıcı hükümler içermiştir (Perrin, 2009: 68). Nitekim, kabul edilip yürürlüğe giren kanunlarla, zaman içinde sınırsız seçimlik görev anlayışından sınırlı seçimlik görev anlayışına doğru bir evrim

izlenmiştir. Böylece, sınırsız seçimlik görev birlikteliğinin aşırılıklarının törpülenmesine yönelik eğilimler desteklenmiştir.

Son dönemlere gelindiğinde ise tartışmalar tek seçimlik görev prensibinin siyasal yaşama hakim kılınmasına yöneliktir. Seçimlik görev birlikteliğinin dezavantajlarının belirgin hale gelmesi tek seçimlik görev yönündeki talep ve arayışları güçlendirmiştir. Yerel kamu hizmetlerinin gün geçtikçe daha teknik hale gelmesi, yerel seçilmişlerin mesailerini bu faaliyetlere yoğunlaştırmasını zorunlu kılmaktadır. Parlamento faaliyetlerinin etkin şekilde yapılması milletvekillerinin devamsızlıklarının önlenmesiyle sağlanabilir. Diğer yandan, siyasal yaşamın profesyonelleşmesine duyulan tepkiler seçimlik görev birlikteliğinin kalıcılığına yönelik eğilimleri zayıflatmaktadır. Ulusal ve yerel seçimlik görevlerin uzun dönemler boyunca aynı kişilerce yerine getirilmesi kamuoyunda açık şekilde eleştiri konusu olmaktadır. Siyasi aktörlerin yenilenmesi ve bu alanda değişimin süreklilik kazanmasında seçimlik tek görev ilkesinin yerleşmesi belirleyici olacaktır. Kamuoyunda ve siyasal partilerde oluşacak güçlü irade süreci daha dinamik hale getirecektir.

#### KAYNAKÇA

1. ALLİES, Paul (1998), “Les Effets Du Cumul Des Mandats Sur Les Personel Politique”, *Le Cumul des Mandats et des Fonctions*, La Documentation Française, Paris.
2. AMİRANTE, Domenico (1998), “Le cumul des mandats en Italie”, *Le Cumul des Mandats et des Fonctions*, La Documentation Française, Paris.
3. AUGE, Paul (2001), “La nouvelle législation sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives”, *Regard sur L'actualité*, No: 270, Paris, s.21-33.
4. AUBY, Jean-Bernard, Jean-François Auby ve Rozen Noguellou (2008), *Droit Des Collectivites Locales*, Presse Universitaire de France, Paris.
5. AUGE, Philippe (1998), “Historique de la réglementation des cumuls”, *Le Cumul des Mandats et des Fonctions*, La Documentation Française, Paris.
6. BARLOY, François (1998), “La législation de 1985 sur le cumul des mandats” *Le Cumul des Mandats et des Fonctions*, La Documentation Française, Paris.
7. BAYRAKTAR, S. Ulaş, (Yayına Hazırlayan), (2011), *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri Dönüşüm ve Statüko*, Kalkedon, İstanbul.
8. CAÏLLE, Pierre-Olivier (2000) “Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères. - *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, C.11/12, t.116: n°6, Paris, s.1701-1743.

9. CATTOÏR-JOUVİLLE, Valery (1998), “Les problèmes financiers”, *Le cumul des mandats et des fonctions*, La Documentation Française, Paris.
10. CLAPIER, Michel (1998), “Les leçons de l'étranger: approche comparative”, *Le cumul des mandats et des fonctions*, La Documentation Française, Paris.
11. ELİÇİN-ARIKAN, Yeşeren (1995), *Decentralisation et l'urbanisme en Turquie*, Thèse de doctorat, Université d'Aix Marseille III.
12. KELEŞ, Ruşen (1994), “Fransa'da Yerinden Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, Ankara, s. 3-18.
13. KİNDER-GEST, Patricia (1995), *Les Institutions Britanniques*, Que sais-je, No:1386, Presses Universitaire de France, Paris.
14. MABİLEAU, Albert (1991), *Le système local en France*, Montchrestien, Paris.
15. MASCLÉ, Jean-Claude (1986), “Un remède homéopathique ? Les lois sur le cumul des mandats et des fonction électorales” *Actualité Juridique. Droit Administratif*, n°4, Paris, s.214-220.
16. MÉNY, Yves (2008), “Des moeurs irréformables ?”, *Pouvoirs*, n°126, Paris, s.37-45.
17. MENY, Yves (1993), *Politiques Comparées*, 4.ème édition, Montchrestien, Paris.
18. PAOLETTI, Marion (2012), “Cumul des mandats : un moment de vérité pour la réforme des institutions”, <http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP-900/RP900-debats-marion-paoletti.htm>, 22.02.2012.
19. PAUL, Quiles (2009), « Rejet de la loi Hadopi : où étaient les 541 députés absents ? » Rue89, <http://www.rue89.com/2009/04/11/rejet-de-la-loi-hadopi-ou-etaient-les-541-deputes-absents>, 15.03.2011.
20. PERRİN, Bernard (2009), “Réforme des collectivités locales : le souhaitable et le possible”, *Revue Administrative*, n°367, Paris, s.60-69.
21. RUE89 (2010), “Sept raisons pour cumuler les mandats en toute mauvaise foi”, <http://www.rue89.com/2010/09/26/sept-raisons-pour-cumuler-les-mandats-en-toute-mauvaise-foi-168135>, 27.02.2012.
22. ŞENGÜL, Ramazan (2011), *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

#### İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.politique.net/2008082401-le-cumul-des-mandats.htm>  
23.03.2011.

<http://www.francesoir.fr/actualite/politique/francois-hollande-s-oppose-au-cumul-des-mandats-141914.html>, 22.02.2012

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion2776.asp>,  
01.03.2012.