

YEREL DEMOKRASİ İÇİN YARGI GÜVENCESİ*

(Turan Güneş'in Anısına)

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ**

Rahmetli Turan Güneş'i anma gününde, yerel yönetimler, yerel demokrasi ve yerel özerklik konularında, 1950-1980 arasındaki gelişmeleri aydınlatmağa yönelik kimi örnekler vermek istiyorum. Tabii, hemen şunu belirteyim ki, Turan Güneş'in, bir bilim adamı olarak, bugün burada ele alınan konulardan hepsinde birtakım şeyler yazmış olduğunu, araştırmalar yapmış bulunduğunu söylemeğe olanak yok. Ancak, bir siyaset adamı ve bilim adamı olarak, bu konulardan birçoğunu doğrudan doğruya etkilemiş çalışmalar yapmıştır. Dolaylı olarak da, yazılarıyla, Meclis içinde ve dışındaki konuşmalarıyla ve öğrencilerine verdiği dersler yoluyla, demokratik gelişme sürecimizi her yönüyle yakından etkilemiş bir kişidir Turan Güneş.

Sanıyorum ki, yerel yönetimler de, bu bağlamda değerlendirilmesi gereken bir konudur. Türkiye'de demokratik gelişme çabalarının, seçkinlerin tekelinde olduğunu, halka demokrasinin seçkinler tarafından benimsenilmeye çalışıldığını sık sık söyler, yazılarında bu düşünceye önemle yer verirdi. Yerel yönetim kurumunu da belki bu çerçevede içinde değerlendirmek doğru olur. Çünkü, yerel yönetim, bizim, Tanzimat'tan sonra benimsediğimiz, Batıdan aldığımız, gücünü halktan, aşağıdan alarak başlamış olmayan kurumlarımızdan biridir.

Bu gözlemin çok önemli olduğunu sanıyorum. Rahmetli Güneş'in son kitabında şöyle bir tümce dikkatimi çekti: "Özgürlüklerle ilgili kuralların benimsenmesi ve bunların uygulanması, Batılı olmanın, uygar insan olmanın temel koşullarından bir tanesidir. Eğer bu standartlara yükselmiş değilseniz ve bu standartlara erişmeyi sürekli olarak red etme durumu içindeyseniz; Batı sizin boynunuza sarılır, sizi alkışlar, sizi kullanır; fakat hiçbir zaman sizi kendisinden saymaz." İşte, yerel demokrasi, yerel yönetim ve yerel özerklik gibi kavramlar da, günümüzde Batının çok önem vermekte olduğu, genellikle paylaşılan değerlere dayanan, Avrupa Konseyi'nin çalışmaları arasında

* Ankara'da, 1986 yılında yapılan Prof. Dr. Turan Güneş'i anma toplantısında yapılan konuşmanın metni.

** A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

Önemli bir yer tutan demokratik kurumlar ve kavramlardır. Dolayısıyla, bunların 1950-1980 dönemindeki gelişme seyrine göz atarken, genel değerlendirme için gerekli aydınlığı bize sağlamış olan rahmetli Turan Güneş'e olan saygı borcumu da kısmen yerine getirmiş olacağımı sanıyorum.

Yerel yönetim kurumunun, hem ulusal düzeyde, hem de yerel düzeyde büyük önem taşıdığına kuşku yok. Yerel yönetimin, halkın siyasal eğitimine katkıda bulunduğunu, önderlerin yetişmesine yardımcı bir siyasal kurum olduğunu sık sık söylüyoruz. Hem Batı'da, hem de ülkemizde, birçok devlet adamının yerel yönetimlerden yetişerek geldiğini görüyoruz. Jacques Chirac, Willy Brandt, Ronald Regan ve başkaları gibi. Bu özelliği ile, yerel yönetimler, devlet adamlığı için bir tür fidanlık işlevi görmektedir. Bu nedenledir ki, Alexis de Tocqueville'den John Stuart Mill'e kadar birçok kuramcı, yerel yönetimlerin eğitici rolü, okul niteliği üzerinde önemle durmuşlardır. Halkın ve önderlerin siyasal eğitimine katkısı nedeniyle, yerel yönetimleri, demokrasinin ilkokulu saymışlardır.

Yönetimi yurttaşın ayağına götürme ve yerel bir toplulukta yaşayan yurttaş kendi işlerini kendi başına görme fırsatını verme, yerel hizmetlerin görülmesine kaulmasını sağlama, yerel demokrasinin geliştirilmesinde ilk adımlardır. Bu yararlarına karşın, yerel özerkliğin dozunu aşırı ölçülere vardiırıldığı durumlarda, bunun kimi sakıncalar doğurabileceğini öne sürenler de vardır.

Biz siyaset bilimi yazınında bu konuları gözden geçirirken; bir, siyasal anlamda yerinden yönetimden, bir de yönetsel anlamda yerinden yönetimden söz ediyoruz. Siyasal anlamda yerinden yönetim, bildiğiniz gibi, daha çok federal devletlerde egemenlik haklarının kullanılışı bakımından, yasama ve yargı erklerinin paylaşılmasını da içeren ve merkez ile yerel yönetimler arasında kalan birtakım kurumların varlığına dayanan bir yönetim türüdür. Arada kalan bu siyasal kurumlara, değişik ülkelerde, "eyalet", "canton", "federe devlet" ve "cumhuriyet" gibi adlar veriliyor. Şu anda, bunu ilgi alanımızın dışında tutuyorum. Ve, 1959-1980 döneminde, yönetsel yerinden yönetim alanındaki gelişmelerden kimi örneklere bakmak istiyorum.

Devletler, yerel yönetimlerini güçlendirmek isterken, yerel toplulukları yönetim açısından daha özerk kılmak isterken, bunlarla kimi hedeflere daha kolay ulaşmayı da amaçlarlar. Demokratik katılımı sağlamak, yerel özgürlüklere saygıyı artırmak, yerel hizmetlerin daha etkin görülmesini gerçekleştirmek, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak ve son olarak ülkenin ulusal birliğini ve bütünlüğünü pekiştirmek gibi türlü hedeflerden sözedilebilir. Kuşku yok ki, bu hedeflerin hepsi her zaman birbirleriyle uyum içinde olmayabilirler. Bu nedenledir ki, birçok başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de, Cumhuriyet'in kurulduğu yıllardan itibaren, gelişme sürecine koşut olarak, yerinden yönetimle ilgili yaklaşımlar ve kaygılar, anayasalarımıza ve yasalarımıza da aynen yansımıştır.

Bir başka deyişle, yerel yönetimlerimizin varolmasına ve gelişmesine her zaman aynı gözle bakılmamıştır. Çünkü, 1923 ile 1930 yılları arası, Cumhuriyeti kuranların, Doğu'da sık sık başkaldırma hareketleriyle karşı karşıya kaldıkları ve bunlarla uğraşmak zorunda oldukları bir dönemdir. 1925'in, 1930'un, 1935'in, 1937'nin koşulları da bundan farklı değildir. Dolayısıyla, devleti güçlendirmek ve ayakta tutabilmek kaygısı içinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve daha da özerk kılınması ikinci planda kalmıştır denilebilir.

Buna benzer gelişmelere Fransa da yabancı değil. 1789'dan sonra province'ler kaldırılmış ve onların yerine "département"lar konmuştur. Merkez, taşrayı sıkı bir biçimde kendine bağlı tutmayı yeğlemiştir. İtalya'da da, ilk belediye yasasının çıkması, ancak, 1865'de İtalyan Birliği'nin sağlanmasından sonraya rastlıyor. Özellikle, 1960'lardan sonra bağımsızlıklarını yeni kazanan ülkelerde, yerel yönetimlere özerklik tanınması çabalarının büyük bir titizlik, kaygı ve dirençle izlendiği görülmektedir. Yerel yönetimlere, merkezin güçlenmesi oranında yetki ve özerklik tanınması anlayışı oralarda ağırlık taşıyor. Merkezin dışındaki güç odaklarının oluşturulmasına, merkez genellikle sıcak bakmamaktadır.

Belki de bu nedenlerle, Türkiye'de belediyelerle ilgili ilk yasa ancak 1930 yılında çıkarılabilmmiştir. Yerel yönetimlerin teknik ve siyasal yönlerden güçlendirilmesi yolundaki çabalar ancak o tarihten sonra gündeme gelebilmiştir. Arka arkaya birtakım tasarruflarla, kentlerin daha sağlıklı yaşama koşullarına kavuşturulmasının yolları aranmıştır.

Yerel özerklikten ne anlamak gerektiğini kendimize soralım. Yerel özerklikten, bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki işlerini, kendi seçtiği organlar eliyle görmesini anlıyoruz. Elbette, bu, merkezden belli ölçülerde bağımsız, özerk olarak hareket edebilmeyi gerektirir. Yerel yönetimlerin ayrı malvarlığına sahip olmaları, bağımsız gelir kaynaklarından yararlanabilmeleri zorunluluğu da buradan doğmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin, merkez müdahalesinden olabildiği ölçüde uzak kalmaları, çok zorunlu durumlardaki merkez müdahalesinin asgâri ölçüler içinde tutulması da özerklik anlayışının bir gereğidir. İşte, bu koşulların varlığı, tam bir özerklik durumunu anlatır.

Bu durumun tersi ise, "vesayet" kavramı ile karşılanmağa çalışılır. Vesayet, bağımlılık ilkesinin güçlü olduğunun bir göstergesidir. Yerel yönetimlerin merkezle her yönden bütünleşmiş olduğu durumlarda vesayetin dozu yüksektir. Ülkeler, tarihsel ve siyasal gelişme süreçleri içinde, özerklikle tam bağımlılık arasında belli bir geçiş noktasında bulunurlar.

Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği açısından uzun bir yolun katedilmekte olduğu görülüyor. 1946'da çok partili siyasal döneme girildiğinde, elimizde bulunan anayasa, 1924 tarihli anayasadır. Ve 1930 tarihli Belediye Yasası ile onu tamamlayan birkaç kent mevzuatı yürürlüktedir. O dönemde, yerel yönetimlerin, merkezle taşra örgütünden pek farklı olduğu söylenemez. Gerçi, seçimle oluşan organlar vardır ama; belediye başkanları, bugün olduğu gibi doğrudan doğruya halk tarafından seçilmemektedir. Belediye meclislerinin üyelerini halk seçmekte, onlar da kendi aralarından belediye başkanlarını seçmektedirler. Gelir kaynakları bakımından da, tümüyle merkeze, Ankara'ya bağımlılık söz konusudur. Vesayet en yoğun biçiminde uygulanmaktadır. Açıktır ki, böyle bir durum, özerklik ile anlatılmak istenen durumun tam tersidir.

1950 yılındaki iktidar değişmesi sırasında bu vesayet yetkisinin nasıl kullanıldığını bir örnekle dikkatlerinize sunmak isterim. 1950 yılının 14 mayısında seçimler yapılmış ve iktidar el değiştirmiştir. CHP seçimi kaybetmiş, Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Bir belediye başkanı, iktidar değişmesinden sonra, uyanlara karşın, eski Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün belediye başkanlık makamının duvarındaki portresini indirmemekte direnmektedir. Eski bir milletvekili de olan belediye başkanı, "Ben bu

kentin belediye başkanımı, halka karşı sorumluluğum vardır. Merkezî yönetimin buyruklarını uygulamam gerekmez. Bu resmi oradan bana indirmemezsiniz" demektedir.

Bunun üzerine, başkan, İçişleri Bakanı tarafından görevden alınır. O günün yasaları buna izin vermektedir. Yerel özerkliğin o günkü kavranış ve algılanış biçimini göstermesi açısından çok ilginç bir örnektir bu. Konu belediye meclisine intikal eder. Meclis, seçimle oluşan bir kurul olarak, Malatya'lıları temsil eden belediye başkanının, eski bir Malatya milletvekili olan eski Cumhurbaşkanı'nın portresini duvardan indirmeme kararını uygun bulur. Vesayet, belediyenin organları üzerinde de çok rahat bir biçimde işletilebildiği için, bu kez Bakanlar Kurulu, belediye meclisinin dağıtılmasına (feshedilmesine) karar verir.

Her iki olayda da Danıştayın ilgili dairesi ve Dava Daireleri Genel Kurulu, merkez adına alınan kararları bozmuşlardır. 1950-1951 yıllarında yaşanan bu olay, yerel demokrasimizin gelişme süreci içinde ve çok partili siyasal yaşama geçilmesinin hemen ardından, geçişin zorluklarını çok iyi anlatmaya yarayan bir örnektir. Bu nedenledir ki, geçmişteki kötü uygulamaların yinelenmemesi için gerekli önlemleri almayı ihmal etmeyen 1961 Anayasasına, sözü edilen antidemokratik tasarruflara set çekecek kurallar yerleştirilmiştir. Anayasayı yapanlar, yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen organlarının göreve gelmelerine ve görevden uzaklaştırılmalarına ilişkin denetimin yapılmasında ve bunlarla ilgili uyuşmazlıkların giderilmesinde, son sözün yargı organlarıncaya söylenmesi kuralını benimsemiştir. Bunu, demokratik gelişmemize, 1961 anayasasının övgüyle anılması gereken bir katkısı olarak nitelemek gerekir.

Turan Güneş, Danıştay'ı ve yönetsel yargı organlarını, her zaman, parlamentonun ve ulusal iradenin hukuk açısından bekçisi olarak nitelemiştir. Bu bakımdan, sanıyorum ki bu örneği vermek ve 1961 anayasasının bu açılımını anımsatmakta, o anayasanın hazırlanmasında katkıları bulunan Turan Güneş'in anısına saygımızı da tazelemiş oluyorum.

1961 Anayasasında bu yönde bir adım daha atılmıştır. O da, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması konusunda devlete bir ödev yüklenmiş olmasıdır. O tarihe kadar tam bağımlılık ilişkisi içinde bulunan yerel yönetimleri bu durumdan kurtarabilmek için, 116. maddeye bu kural konmuştur. Ne var ki, aradan 20 yıldan uzun bir süre geçmiş olmasına karşın, belediyelerimizin gelir kaynaklarını, görevleriyle orantılı duruma getirmeye olanak bulunamadı.

1960-1980 yılları arasında, bilindiği gibi, para peşinde koşan belediye başkanlarının Ankara'dan hiç ayrılmadıkları çok sık görülen bir olaydı. 27 Mayıs 1960 müdahalesinin hemen ardından, belediye başkanlarının görevden alındığı ve bu görevin vali ve kaymakamlara bırakıldığı da bilinmektedir. Seçimle oluşturulması gereken, yerel özellikleri gereği öyle olması gereken bu kuruluşların başına merkez ajanlarının atamayla getirilmesinin yerel özerklik ile bağdaşmayacağı açıktır. 12 Eylül askerî müdahalesinden sonra da aynen öyle olmuştur. Fakat, 1960 müdahalesini izleyen 1961 Anayasası ve daha sonra yapılan düzenlemelerle, 1980 müdahalesini izleyen anayasanın yerel özerkliğe bakışı arasında çok önemli bir fark olduğu göze çarpıyor. 1961 Anayasası, yerel özerklik için yargı güvencesini katıksız bir biçimde kurallaştırmış olduğu halde; 1982 Anayasasında, kimi durumlarda, İçişleri Bakanı'na yerel yönetimlerin seçilmiş organları ya da bu organların üyeleri hakkında bir kovuşturma başlatılması ya da soruşturma açılması durumunda, geçici bir önlem olarak, kesin hüküm verilinceye değin, bunların

görevden alınabilmesi yetkisi tanımıştır. Böyle bir yetkinin merkezî yönetime verilebilmiş olmasını, yerel demokratsasimizin ve hattâ demokratik gelişmemizin kendisi açısından bir geriye gidiş olarak nitelendirmek sanırım abartma olmaz.

27 Mayıs müdahalesinden sonra ilk yerel seçimlerin yapıldığı 1963 yılından 1980 yılına kadar geçen sürede atılan önemli adımlardan biri, belediye başkanlarının, anayasaya uygun olarak güçlendirilmeleri olmuştur. Başkanların doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesine, bir yasa değişikliği ile olanak verilmiştir.

1973 ve 1977 yerel seçimleri, yerel düzeyde demokrasiyi güçlendirerek ulusal demokrasinin gelişmesine katkıda bulunabilir mi sorusunun sorulmasına yol açmıştır. Çünkü, bu iki seçim, özellikle büyük kentlerde, sosyal demokrat başkan adaylarının ve meclis üyelerinin üstün başarılarıyla sonuçlanmıştır. Buna karşın, konu tartışmaya açık görünmektedir. Demokrasinin henüz tam anlamıyla oturmuş olmadığı bir ülkede, yerel düzeyde demokrasiyi geliştirmenin güçlükleri ortadadır. Acaba, geri kalmış yörelerdeki belediyeler, toplumsal ve ekonomik açıdan belli özelliklere sahip belediyelerin, gecekondu nüfusu çoğunlukta olan belediyelerin ve kentleşme hızı yüksek olan belediyelerin, demokratik gelişmeye, ulusal çaptaki demokratik kurum ve süreçlerden farklı olarak, farklı dozlarda katkıda bulunabilmelerine mantuksal olarak olanak var mıdır? Bir bölüm bilim adamı ve uygulamacı arkadaşlar bu soruya olumlu yanıt verdikleri halde, bu alanda kimilerimizde haklı kuşkuvar vardır. Nitekim, gelişmeler göstermiştir ki, Ankara da dâhil olduğu halde kimi büyük kentlerimizde, bu arada İstanbul'da ve İzmit'te, yani Sayın Güneş'in seçim bölgesinde, partilerinin programlarına, partilerin kâğıt üzerindeki ideallerine birazcık olsun ters düşen belediye başkanları, kendi partileri içinde bile ayakta kalma şansından yoksun kılınmış ve elenmişlerdir. Bu da, yerel özerklik ve yerel demokrasi açısından merkez ile yerel birimler arasındaki birlikliğin ayrılıktan daha güçlü bir olasılık olduğunu bize düşündürmektedir.

Bu dönemde, yerel özerkliği güçlendirmek amacıyla bir Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş olmasına karşın, bu Bakanlığın, yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin gelişmesine olumlu katkılarda bulunabilecek önlemleri gerçekleştirebileceği kanısında değilim. Bunda, genel siyasal koşulların, kadroların yetersizliğinin ve uygulamaya çalıştığı yöntemlerin etkisi olduğu söylenebilir.

Burada dikkatimizi çeken noktalardan biri de şudur: 1961 Anayasası 1960'dan önceki duruma tepki olarak yargı güvencesi getirmiş olduğu halde, yerel yönetimlerdeki kimi uygulamalar; anayasanın, gereği gibi uygulanmakta olmadığını göstermiştir. Nitekim, bir Hitit Güneşi anıtını Sıhhiye Meydanına diken belediye başkanına, İçişleri Bakanı, hiç bir yasal dayanağı olmaksızın işten el çektirebilmiştir.

Öte yandan, belediyelerin siyasetle uğraşmalarını sınırlayan yasa kuralının yorumu açısından olumlu sayılabilecek kimi anlayışların da yargı kararlarına yansdığına bu dönemde tanık olduk. Bilindiği gibi, belediye meclisleri siyasal konuları görüşemez ve siyasal temenni (dilek) niteliğinde kararlar alamazlar. Belediye Yasasına göre, böyle bir davranış, meclisin dağıtılması yaptırımı ile karşılaşır. Böyle kararlara katılan belediye başkanlarının da görevi son bulur.

1970'lerin ortalarında, Diyarbakır Belediye Meclisi, aldığı bir kararla, İspanya Büyükelçiliğine bir kınama telgrafı gönderir ve 5 Bask gerillasının öldürülmesi olayını protesto eder. İçişleri Bakanlığı, valinin başvurusu üzerine, meclisin dağıtılması istemini

Danıştay'a götürür. Çünkü, en son kararı verecek olan yer yönetsel yargıdır. Danıştay 11. Dairesinin bu konuda verdiği kararın gerekçesi okunduğunda görülmektedir ki, toplumdaki gelişmeler, böyle bir kararın "siyasetle uğraşmak" anlamına gelmeyeceğini düşünmeye Danıştayı itmiştir. Bu nedenle de, belediye meclisinin dağıtılması istemi, mahkemece yerinde görülmemiş ve gereği yerine getirilmemiştir.

Bunu da, Turan Güneş ve arkadaşlarının, 1961 anayasasının hazırlanması sırasında, yerel özerkliği yargı güvencesine bağlamış olmalarının çok olumlu bir sonucu olarak değerlendiriyorum.

Sonuç olarak söylemek istediklerin şunlardır: 40 yıllık çok partili siyasal yaşamımızın gelişme seyrine baktığımızda görüyoruz ki, yerel özerklik anlayışlarındaki dalgalanmalar tümüyle ulusal çaptaki siyasal gelişmelerin ve demokratikleşmenin bir işlevi olarak ortaya çıkıyor. Bu açıktır. Demokrasinin kesintiye uğradığı 1960'da ve 1980'de görüldüğü gibi, bu ara rejimlerde ilk hedeflerden biri yerel özerklik ve yerel yönetimler, yerel meclisler ve belediye başkanları oluyor. Şu ya da bu gerekçeyle, devleti kurtarmak uğruna yerel yönetimler sahip olmaları gereken demokratik özen ve özelliklerden yoksun kınıyorlar.

Çözüm nerede? Burada yine rahmetli Turan Güneş'e, onun bir sözüne dönmek isterim. Diyor ki, "Bir Akdeniz bitkisi olan zeytin ağacı, Akdeniz ülkelerinde yetişir ve zeytin ağacının yetişmesinin bir kuzey sınırı vardır. O sınırdan yukarıya çıkıldığında zeytin ağacına rastlanmaz. Acaba, demokratik gelişme bakımından da, demokrasi için de böyle bir sosyal ve ekonomik sınır mı vardır ki, Türkiye bu sınırın üstünde kalsın?". Ve sonra, bu soruyu kendisi yanıtlıyor: "Bu bir siyasal kültür meselesidir. Siyasal gelişme ve bilinçlenme sorunudur. Akşamdan sabaha çözülecek bir sorun değildir." Çünkü, başta da belirtildiği gibi, demokrasi de, birçok başka kurum gibi, Türkiye'ye dışardan ithal edilmiş, bir transplantasyonla sokulmuş bir kurumdur. Kökleşmesi belli bir gelişme sürecinin tamamlanmasını gerekli kılmaktadır. Başka ülkelerde, Batıda, ülkelerin bugünkü duruma gelebilmeleri, çok uzun yılların geçmesini, büyük acılar çekilmesini, yüksek bedeller ödenmesini zorunlu kılmıştır.