

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'NİN ÜNİTER DEVLET SİSTEMİ İÇİNDE
MERKEZ YEREL İLİŞKİSİNİN İL ÖZEL İDARELERİ
ÜZERİNDEN TAHLİLİ**

Savaş BENLİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ

Konya-2019

İÇİNDEKİLER

Bilimsel Etik Sayfası.....	iv
Tez Kabul Formu.....	v
Önsöz/Teşekkür.....	vi
Özet.....	vii
Summary.....	viii
Giriş.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: YAPILARINA GÖRE DEVLET ŞEKİLLERİ VE DEVLETLERİN TOPRAK ÜZERİNDE ÖRGÜTLENMELERİNİN GENEL ESASLARI.....	4
1.1. Üniter Devlet Kavramı	7
1.1.1. Merkezi (Yerinden Yönetimsiz) Üniter Devlet.....	10
1.1.2. Yerinden Yönetimli Üniter Devlet.....	14
1.2. Federalizm ve Federal Devlet.....	19
1.3. Bölgesel/Siyasal Özerklik Kavramlarının Farklı Devlet Şekillerinde Taşıdığı Anlam Üzerine.....	28
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ'NİN ÜNİTER NİTELİĞİ.....	38
2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	38
2.1.1. 1921 Anayasası'nın Üniter Niteliği.....	55
2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem.....	63
2.2.1. 1924 Anayasasının Üniter Niteliği.....	64
2.2.2 1961 Anayasasının Üniter Niteliği.....	68

2.2.3. 1982 Anayasasının Üniter Niteliği.....	72
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İL ÖZEL İDARELERİ: TARİHSEL GELİŞİMİ VE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜMÜ.....	80
3.1. İl Özel İdarelerinin Cumhuriyet Dönemi Öncesi Kısa Geçmişi.....	80
3.1.1. Vilayet Nizamnamesi (1864).....	81
3.1.2. İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi (1870).....	84
3.1.3. Kanuni Esasi (1876).....	85
3.1.4. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921).....	88
3.2. İl Özel İdarelerinin Cumhuriyet Dönemi Sonrası Kısa Geçmişi.....	90
3.2.1. 1924 Anayasası.....	90
3.2.2. 1961 Anayasası.....	92
3.2.3. 1982 Anayasası.....	93
3.3. İl Özel İdarelerinin Yapısı ve Merkez Yerel İlişkileri.....	96
3.3.1. İl Özel İdarelerinin Yapısı.....	97
3.3.2. İl Özel İdarelerinin Görevleri.....	99
3.3.3. İl Özel İdarelerinin Merkezle İlişkisinin Farklı Boyutları.....	103
3.3.3.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	104
3.3.3.2. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.....	109
3.3.3.3. 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.....	111
3.3.3.4. Yerel Yönetim Bakanlığı ve Merkez Yerel İlişkisini Düzenlemeye Yönelik Bazı Projeler.....	112

Sonuç.....	116
Kaynakça.....	119





T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Savaş BENLİ



TEŞEKKÜR

Katı bir üniter yapıya sahip olduğu tartışmasız olan Türkiye Cumhuriyeti'nin en önemli mahalli idare teşkilatlarından il özel idarelerinin bu üniter yapı içerisindeki geçmişini, bugününü ve gelecekte olması gereken konumu ile merkez – yerel ilişkilerini konu olan bu özgün konunun seçilmesinde ve hazırlanmasında büyük katkı sunan ve desteğini esirgemeyen değerli hocam sayın Doç. Dr. Hülya Eşki Uğuz'a sonsuz teşekkür ediyorum.



T. C.



SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin

Adı Soyadı:	Savaş Benli	Numarası:	164228001005
Ana Bilim/Bilim Dalı:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/Kamu Yönetimi		
Danışmanı:	Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ		
Tezin Adı:	Türkiye'nin Üniter Devlet Sistemi İçinde Merkez-Yerel İlişkisinin İl Özel İdareleri Üzerinden Tahlili		

ÖZET

Yüz altmış yıllık bir geçmişe sahip olan İl özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğunun katı merkeziyetçi yapısı içerisinde bir yerel yönetim birimi olarak kendisine yer bulmuş, yine merkeziyetçi anlayışın ağırlıklı olduğu farklı anayasa dönemlerinden bugüne kadar gelebilmiştir. Türkiye’de il özel idarelerinin üniter yapı içerisinde merkezle olan ilişkileri aynı zamanda yerel özerklikleri ile ters orantılı olduğundan, merkezin yerel üzerindeki vesayet yetkileri ve yeterli mali kaynak sağlanamaması, onlara merkeze bağımlı birer merkezi yönetim uzantısı görüntüsü vermiş, karar organlarının karar verme ve uygulama sistematığında yine merkezi yönetimin etkisi ve ağırlığıyla demokratik olmayan, yerel özerklik ilkelerine ters durumlar ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada, üniter bir devlet olan Türkiye’de, merkeziyetçi yapı içerisinde varlığını sürdürmeye çalışan il özel idarelerinin kuruluşu, geçirdiği aşamaları ve merkezle olan ilişkileri incelenmiştir.

T. C.

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin

Adı Soyadı:	Savaş Benli	Numarası:	164228001005
Ana Bilim/Bilim Dalı:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/Kamu Yönetimi		
Danışmanı:	Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ		
Tezin Adı:	Türkiye'nin Üniter Devlet Sistemi İçinde Merkez-Yerel İlişkisinin İl Özel İdareleri Üzerinden Tahlili		

SUMMARY

The provincial government has a history of 160 years. The constitutional history of provincial administrations has a central understanding. provincial organizations are financially dependent on the center, especially in the unitary structure. relations with the center are inversely proportional to local autonomy. local governments are financially committed to the center and seem to be the extension of these organizations. In this study, the relations of provincial administrations under central government with the center are discussed.

GİRİŞ

Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde iller, hem merkezin taşra örgütü [il genel yönetimi] hem de bir yerel yönetim birimi olarak [il özel idaresi] faaliyet göstermektedir. Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenme politikası, Osmanlı dönemine bir tepki olarak gelişmiş ve henüz milli mücadele döneminde il kademesi esas alınarak Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. Yeni bölümlenmede Osmanlı dönemindeki sancak sınırları dikkate alınmakla birlikte, büyük eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünerek, eski güçleri kırılmıştır. İl düzeyinde yönetim yetkisi merkezi yönetimin taşra örgütüne bırakılmış, il özel idareleri bu mekanizmanın yakın denetimi ve gözetimi altında faaliyet göstermiştir. Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenme tarzı, bölge esasının reddi ve il yerel yönetimi seçeneğinin geri çekilmesi üzerine inşa edilmiştir (Keskin, 2007: 2-3). Bu mantık içerisinde anlam kazanan İl özel idareleri kurucu yasa olan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat'ın 2005 tarihinde yürürlükten kalkışına kadar uzanan zaman dilimi içerisinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında, devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak görev yapan kuruluşlar olarak görülmüşler ve gerek yetki gerek harcama gücü bakımından sınırlı bir rolle tanımlanmışlardır. Kendisine verilen görevlerde 'devlet işleri' niteliğinin ağır bastığı gerekçesiyle kendi kendini yönetme imkanları ve görevleri sınırlı tutulan ve özerkliği konusunda da daha hassas ve hasis davranılan İl özel idarelerinin sistem içerisindeki yeri 2005 tarihli 5302 sayılı yasa ile yeniden tanımlanacaktır. İl özel idarelerinin yapısını ve yönetim sistemindeki ağırlığını tümüyle değiştiren bu yasayla Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde faaliyet göstermiş olan il özel idaresi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem "idari ve mali özerklik" ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır. 5302 sayılı yasa, il özel idaresinin, "sayılarak sınırlandırılmış yerel işleri yapan bir idare" olma durumuna son vermiştir. Buna göre bir ilin yönetiminde belirleyici ya da birincil olan il özel idaresidir. Yukarıdan aşağıya yetki salma yoluyla kurulan, vesayet denetimi yoluyla yerel özgürlüklerin sınırlarını belirleyen ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde işleyen idari yerinden yönetim sistemine son verilmektedir.

İllerin yönetimini yetki genişliğine dayandıran geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesinde, il özel idarelerinin, “yasa ile belirlenmiş ve sınırlanmış yerel görevlerle yükümlü bir tüzel kişilik” olarak tanımlanan eski halinin “idari ve mali özerklik” niteliğiyle değiştirilmesiyle beraber yerel yönetim sistemini özerklik değil vesayet kavramı üzerinden tanımlayan yapının da dışına çıkmıştır. 2005 tarihli yasayla “idarenin bütünlüğü” ilkesinin uygulama mekanizmalarından birini oluşturan idari vesayet, bütçe ve personel bakımından kaldırılmış, meclis kararları üzerinde ise yargı denetimine dönüştürülerek sona erdirilmiştir.

İllerin yönetiminde ağırlığı il özel idarelerine kaydıran 2005 tarihli yasal düzenlemeyi 2012 tarihinde onüç ilde büyük şehir belediyelerini kuran ve kanu takip etmiş, bu kanunla beraber otuz ilde il özel idarelerinin varlığı sona erdirilmiştir. Bu köklü değişikliğin uzun vadede alanının genişletilerek il özel idarelerinin tümüyle tasfiye edileceği siyasi makamların farklı açıklamalarına konu olmaktadır. Bu çalışma sistem içerisindeki yerini kısaca özetlediğimiz il özel idarelerinin tarihsel gelişimi ve işlevsel dönüşümü üzerinedir. İl özel idarelerinin işlevsel dönüşümüne dönük bir tahlilin yalnızca yerel yönetim düzlemini değiştirerek değil, aynı zamanda merkezi yönetimi de yeniden tanımlayarak ilerleyen yerel yönetim reformlarını açıklayabilme gücüne sahip olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle çalışmada olgunun tarihsel süreç içindeki değişimine odaklanılmış devletin toprağa dayalı örgütlenmesi il özel idareleri özelinde bütüncül ve tarihsel bir çözümlemeye tabi kılınmıştır. Arzulanın ilin genel yönetiminden sorumlu valilik sistemi yanında hem yetki hem de harcama gücü bakımından sınırlı bir role sahip olan il özel idarelerini önce yerellik ilkesine göre yeniden tanımlayarak sistem içerisinde kendisine birincil bir rol veren sonrasında ise varlığını tümüyle sonlandırmaya yönelik düzenlemelerin Türkiye’nin üniter yapısı adına ne anlam taşıdığını ortaya koyabilmektir.

İlin yönetiminde yeni bir ölçek belirlemenin taşıdığı anlamı ortaya koyabilmek adına tez üç bölüm halinde kurgulanmış, ilk bölümde farklı devlet şekillerine ve bu devlet şekilleri içerisinde özerkliğin taşıdığı anlama bakılmıştır. Tezin ikinci bölümü ise Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üniter niteliğine ilişkin olup bu kurucu ilkenin

tarihsel süreç içerisinde idari teşkilatlanmayı nasıl şekillendirildiğine odaklanılmıştır. Üçüncü ve son bölüm ise il özel idarelerine ilişkin olup bu bölümde il özel idarelerinin tarihsel gelişimine ve işlevsel dönüşümüne odaklanılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YAPILARINA GÖRE DEVLET ŞEKİLLERİ VE DEVLETLERİN TOPRAK ÜZERİNDE ÖRGÜTLENMELERİNİN GENEL ESASLARI

Dilimize Arapçadan geçmiş bir sözcük olan devlet kelimesinin etimolojik kökeni “Devl” köküne dayanıp, el değiştirme, elden ele geçme anlamı taşır. Bugünkü anlamda insan topluluğu ve kurumsallaşmış siyasal bir örgütü ifade eden anlatımı ise 16. yüzyılda belirir. Terim geniş anlamda, tarihî geçmişi ve belirli bir birliği ile özgünleşen milli bir topluluğu ifade ederken, dar anlamda, sahip olduğu çeşitli zorlama araçları ile yegâne yönetim aygıtını ifade eder (Teziç, 1991: 148). Başka bir tanıma göre ise kavram, geniş anlamda teşkilatlanmış bulunan kamu gücünün tamamını, yani kamu tüzel kişilerinin tamamını ifade ederken, dar manada kamu tüzel kişiliklerinin sadece merkezi ve siyasi niteliğe sahip olanlarına atıfta bulunmaktadır (Örnek, 1988: 82).

Devleti tanımlayabilmenin günümüzde dahi en geçerli yolu onun unsurlarıyla birlikte tanımlanmasıdır. Basit bir giriş yapılacak olursa hukuki yönden devletin, bir topluluk olduğu olgusuyla başlamak gerekir. Ancak her topluluk devlet değildir. Bir topluluğa devlet vasfının izafesi için diğer unsurlarının da bulunması gerekir. Burada en çok dikkat edilecek husus ise devletin bütün unsurlarının varlığının aynı anda aranmasıdır (Özçelik 1994: 29). Aşağıda devlet kavramının daha çok unsurları üzerinden tanımlaması yapılacaktır.

Kavram üzerine bugüne kadar birçok tanımlamalar getirilmiş olmakla birlikte esasen bu çeşitlilik ve tanımlama bolluğu devletin niteliğine ilişkin kavrayış farklarından kaynaklanmaktadır. Devleti bir “sınıf yapısı” olarak kimi düşünür ve düşünce akımlarının yanı sıra bazıları da devletin ülke, insan topluluğu ve iktidar şeklindeki ana unsurlarını bir araya getirerek anlatımcı (deskriptif) bir üslupla devleti tanımlamaktadırlar (Kapani, 1992: 34). Devletin ortaya çıkışını, bir arada yaşayan insanların ortak sorunlarını çözmek için oluşturdukları ya da icat ettikleri bir “mekanizma” olarak görenler ve insanlar arasındaki çatışma potansiyelinden

kaynaklandığını söyleyenlerin yanında, devleti evrensel aklın ulaştığı en yüce kurum olarak konumlandıranlar da mevcuttur (Türküne, 2012: 66). Devleti “kendine özgün bir güce sahip ve bir teritoryal alanda oluşan korporasyon” şeklinde tanımlayarak (Arsel, 1955: 18) hukukun temeli ile devletin temeli probleminin aynı olduğunu söyleyen Alman hukukçu Jellinek ile devleti, yönetenlerle yönetilenler arasındaki farklılaşmanın bir sonucu olarak gören Fransız kamu hukukçusu L. Duguit ya da devleti “kurumların kurumu” olarak tanımlayan Hauriou gibi hukukçuların “çoğulcu” görüşlerinin yanı sıra devletin kökenini sınıflar arası tezatlar ve karşıtlıklara dayandıran “sosyalist” görüşler, bu kavrama farklı açılardan tanımlamalar getirmeye çalışmışlardır. (Teziç, 1991: 109). Yine devlet, büyüyen toplumun karmaşıklaşmış bir yapıya evrilmesinin bir neticesidir. İlk toplulukların sadece akraba toplulukları olduğu düşünülürse, bu akrabalıklar örgütlenmede ve siyasal yapılanmalarda toplumun temelini meydana getirmiştir. İbn-i Haldun bunu “asabiye şuuru” olarak tanımlamış, ona göre özellikle batı toplumları “asabiye” temelli yapılanmalarını çatışmacı bir nitelikte site devletleri, imparatorluklar, feodal devletler ve nihayet ulus devletler olarak devam ettirmişlerdir (Eryılmaz, 2012: 23, Türkdoğan, 2013: 115). Geleneksel devlet - modern devlet ayrımının yapıldığı bu gelişme süreci içerisinde gelenekselden moderne gidişte birçok egemenin ve otoritenin aynı coğrafyada aynı anda hâkimiyet kurmasından kaynaklanan, feodal devlet olarak tanımlanabilecek bir kargaşa ve düzensizlik ortamı zamanla yerini, para ekonomisinin yaygınlaşmasıyla ortaya çıkan, “burjuva” olarak adlandırılan yeni bir toplumsal sınıfın güçlü ve merkezi bir devlete destek verdiği geç feodal devlet olarak da tanımlanabilecek “mutlak devlet”e bırakmış, Batı Avrupa’da yaşanan sanayi devrimiyle birlikte bu sefer “modern devlet” anlayışı ortaya çıkmıştır (Şahin, 2007: 114).

Devleti açıklamaya çalışan birbirinden farklı ve birbirine karşıt çok sayıda kuramsal yaklaşım mevcut olup, farklı disiplinler kavrama farklı anlamlar yüklemiştir. Ancak bunların hepsinin ortak noktasının Max Weber’in “modern devlet” tanımında bulunduğu söylenebilir (Gökçe, 2007: 8). Ona göre devletin diğer siyasal birliklerden ayırıcı özelliği, Jellinek’in de söylediğine benzer şekilde şiddet

kullanma hakkının tek kaynağı olma statüsü, en kapsamlı yaptırım gücüne sahip olmasıdır. Bu fiziksel şiddet kullanma hakkının belli bir toprak parçası üzerinde kullanılması, bizi devletin diğer unsuru olan “ülke” unsuruna, bu duruma rıza gösterilmesi ise “meşruiyet” mecburiyetine götürür. Bu açıdan devletin meşruiyeti, toplumun zor kullanma gücü karşısında gösterdiği toplumsal dayanma derecesine bağlı olmaktadır. Şiddete rıza ise başta güvenlik olmak üzere diğer temel ihtiyaçların karşılanması karşılığıdır. Meşruiyeti temel ihtiyaçlar ve özellikle güvenlikle bağdaştıranların başında Weber’in yanında “insan insanın kurdudur” diyerek devletin asli görevini güvenlik içinde yaşam sağlaması olarak gören, ünlü “Leviathan” adlı eserin yazarı Hobbes gelmektedir. Eryılmaz’a göre ise devlet, en üst siyasi otorite olup, toplumun birlik, düzen ve meşru otoritesini temsil eden siyasi kurumdur (2012: 23). Wigny’e göreyse devleti, ortak çıkarlar adına bir toplumun egemen organlara sahip oluşu şeklinde tanımlamak mümkündür (Arsel, 1955: 18). Tanımlardan çıkartılabilecek tüm bu unsurlarının aynı zamanda devletin varlık koşulları olduğu kabul edilecek olursa ülke, insan topluluğu ve siyasi/hukuki teşkilatlanma unsurları devlet için “lazım-ı gayrîmüfârik” yani olmazsa olmaz (cumulative) nitelik taşıyacaktır (Teziç, 1991: 110).

Sosyolojik gözlemin önemine binaen “devlet” tanımına ilaveten şu unsurları da katarsak;

-Devlet, bugünkü insan topluluklarının en genişidir.

-Devlet içindeki insanları birbirine bağlayan siyasi bir nizam vardır.

-Devlet, belirli bir memleket, arazi parçası üzerine yerleşmiş insan topluluğudur.

-Devlet denilen siyasi oluşumda maddi cebre dayanan ve ülke sınırları ile sınırlanan hukuki bir düzen vardır.

-Devlet denilen siyasal oluşum, hükümetle temsil edilip genel olarak “hâkimiyet” diye isimlendirilen merkezi ve üstün bir otoritenin hüküm ve kontrolü altındadır (Özçelik, 1994: 18).

Devletin gerek klâsik tanımı gerekse modern tanımı birlikte ele alındığında onun hiç şüphesiz siyasal bir oluşum olduğunu, diğer siyasal oluşumlardan ayırıcı en önemli özelliğinin, bu siyasal yapıyı elinde bulunduranların iktidarlarını koruma ve geliştirme eğilimi taşıdıklarını, bunun için de sahip olduğu vazgeçilmez unsuru olan “zor kullanma” ya da “yaptırım uygulama” gücünü kullandığını, halkın ise bu duruma, yaşadığı toprak parçası üzerinde rıza gösterdiğini söyleyebiliriz. Birçok kuram ve yazarın devleti tanımlamada kullandığı en temel ortak paydalardan oluşan bu tanım, devleti kaba hatlarıyla tanımlamaya yetiyor gibi görünse de buradan hareketle devleti, belirli bir ülke/kara/toprak parçası üzerinde yaşayan ve bir ortak geçmişe ve birlikte yaşama arzusuna sahip, “millet” olma şuuruna ulaşmış insanlar topluluğu gibi maddi unsurlar ile halkın temel ihtiyaçlarının taahhüdü veya umudu karşılığında rıza gösterdiği ortak yaptırım ve zor kullanma sözleşmesinden doğan manevi unsurun müteşekkiliğiyle oluşan siyasal yapı olarak tanımlayabiliriz.

1.1. “Üniter Devlet” Kavramı

Kelimenin etimolojik kökeni Latince “birlik” anlamına gelen “Unitas” kelimesine dayanır. Latinceden Fransızca’ya “Unitaire” olarak geçen kelime “birci, birlikten yana olan, tekil, birimsel” anlamında dilimize “Üniter” olarak yerleşmiş, Türkçe “birlikçi, birlikten yana, birleştirici (siyaset), merkeziyetçi” anlamlarında kullanılmaya başlanarak “siyaset” alanında tanımsal bir boşluğu doldurmuştur. Birçok dile aynı etimolojik kökenden geçen kelime İngilizce “unit”, Almanca “einheit”, İtalyanca “unita”, İspanyolca “unidad” olarak karşılık bulmuştur. Gerçekten de kelime, Türkçe’de bir devlet biçimini izaha münhasır, başka alanlarda kullanımına çok fazla rastlanılmayan siyaset literatürüne mal olmuş özgün bir anlam kazanmıştır.

Bu çalışmada “üniter” kelimesi bir devlet biçimini ifade etmek üzere kullanılacak olup konunun daha iyi anlaşılabilmesi için “üniter devlet” biçimine alternatif başka modellere de değinilecektir. Üniter devlet her şeyden önce kuruluş biçimine göre yapılan ayırmda devletin egemenliğinin tekliği üzerinden anlam kazanır ki bu egemen unsur içte ve dışta tam bir egemenliğe sahip olup “basit devlet” olarak tanımlanan devlet biçimine denk düşer (Yılmaz, 2010: 5). Dar anlamda bu basit devlet formu, devletin varoluşsal koşulları bakımından da teklik özelliği ile tanımlanır ve ülke ve ulusun tekliğinin yanı sıra siyasal ve hukuki örgütlenmenin tekliğine atıfta bulunur. Geniş anlamda üniter devlet kavramıysa tek merkezli ve siyasal örgütlenmede de teklik özelliğine sahip devletler için kullanılmakta, devletin temel ölçütü merkezi iktidarın tekliğinde yatmaktadır (Nalbant, 2012: 63). Kısacası üniter devleti devletin unsur ve organlarının tekliğiyle tanımlamak mümkündür (Gözler, 2009: 83). Ancak üniter devletin unsurlarında ve organlarında teklik, o devlette özerk bölgelere izin verilmeyeceği, ya da özerk bölgelere sahip bir devletin üniter yapıya sahip olamayacağı sonucunu vermez. Dünya üzerindeki örnekler incelendiğinde düzgün işleyen özerkliklerin neredeyse tamamının üniter devlet içerisinde var olduğu, buna karşılık çok az sayıda federal devletin bünyesinde özerk bölgelere yer verdiği görülmüştür (Benedikter, 2016: 49). Özellikle tek bir ulusal azınlığın özel haklar ve organlarla donatılması düşünülüyorsa federal sistem bunun için gereksiz olabilir ki böyle durumlarda siyasal özerklik, dikey yetki paylaşımının en uygun şeklidir (Benedikter, 2016: 50). Dikey yetki paylaşımı ile verilmiş özel haklar ve organlar ile oluşan, doğası gereği asimetrik özerk yönetimler hem federal yapıyı gerektirmez, hem de o yapının üniter niteliğine aykırılık teşkil etmez. Dar anlamda sadece yerel organların idarî yetkilere sahip olmasını değil, ayrıca bazı temel alanlarda kullanılacak yasa yapma yetkileriyle donatılmış, seçimle başa gelmiş yerel bir yasama organının da varlığını gerektiren siyasal özerklik, merkezi yönetimden bağımsız, yine seçimle başa gelmiş ve özerk bölgede bu yasaları uygulamaya koyacak olan bir yürütme organını da kaçınılmaz kılar (Benedikter, 2016: 74). Ancak yakın geçmişteki örneklerle bakıldığında, kendi sınırları içerisindeki ulusal azınlıklar ve küçük halk toplulukları ile uyuşmazlıklar yaşayan devletlerin, özerklikle ilgili çözüm önerilerine uzun süre karşı çıktıkları, çoğunlukla

ulusal azınlık mücadeleleri ve bölgesel özerklik taleplerini yok etmek için şiddetle uğraş verdikleri görülür. Çünkü üniter devletin siyasal elitleri arasında çok fazla özerklik tanınmış olmasının getireceği bir takım riskler vardır. Başlıca riskler; genel seçmen desteğini ve en çok milliyetçi kesimin desteğini kaybetme korkusu, özerklik verilmesinin ayrılığın ilk adımını teşkil etmesi endişesi, verilen özerkliklerin zamanla yetmemesi ve daha fazlasının istenilerek çatışmaların gittikçe artacak olması, diğer bölge ve azınlıkların da bu özerkliklerden faydalanmak istemesi üzerine domino etkisi ile devletin bütünlüğü için risk teşkil etmesi, doğal kaynakların ve mali gelirlerin zayıflaması ile merkezi devletin zayıflayabileceği vb. durumlar sayılabilir (Benedikter, 2016: 102-103).

Siyasal özerkliğin söz konusu olmadığı durumlarda ise üniter devletlerde tüm idari yetki merkezde toplanmakta ve merkezdeki yönetim kendisine toplanan bu yetkiyi yerele aktarabilmektedir (Öztürk, 1992: 66-67), yetkinin merkezin dışındaki tüzel kişilere aktarımı devletin üniter vasfını ortadan kaldırmaz. Üniter devletin merkezden yönetim ilkesiyle olan yakın tanımsal bağı göz önünde bulundurulursa kavrama merkezden yönetim kavramı üzerinden de bir tanım getirmek mümkün bulunmaktadır. En dar tanımıyla merkezden yönetim, merkezdeki görevlilerin yetkilerinin daha geniş olduğu ve kademelerde alta doğru ilerledikçe yetki ve takdir hakkının azalmaya başladığı bir yönetim şeklidir (Tortop vd., 1993: 91). Ya da benzer bir tanımla merkezden yönetim; kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve hizmetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan karar alma yetkisinin merkezde tek elde toplanması olarak tanımlanabilir (Çavuşoğlu, 1995: 260). Kısaca merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demek olup “siyasi merkezden yönetim” ve “idari merkezden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasi merkezden yönetim, yasama organı ve hükümetin tek olmasını, siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını, hukuki bir birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Siyasi merkeziyetçiliği benimseyen bu devlet şekline “üniter/tekçi devlet” denir. İdari merkeziyetçilikse kamu otoritesi açısından bir merkezileşmeyi zorunlu kılar.

Hizmetlerin yürütülmesine dair siyasaların hazırlanması ve karar alım yetkisi merkeze aittir ve bu durum siyasi merkezîyetçilikle ilişkilidir (Eryılmaz, 2012: 107). Merkezîyetçiliğin tersi bir durum olan desantralizasyon (adem-i merkezîyetçilik) ise kontrol ve siyasal sorumluluğun büyük ölçüde merkezi devlette kaldığını ancak sınırlı yetkilerin merkezden çevreye (periferi) devredildiğini ifade eden genel bir kavramdır (Benedikter, 2016: 44). Ancak şunu özellikle belirtmek gerekir ki merkezîyetçilik, bir devletin güçlü ya da güçsüz olması anlamına gelmez. Hatta birçok kamusal nitelikteki işin tek bir merkezden yürütülüp kontrol edilmesine dayalı bir idari yapılanma yerine kamusal sorumlulukların anayasal ve yasal kurallar temelinde farklı idari otoriteler arasında daha makul biçimde paylaşılması ve buna ilişkin denetim ve hesap verme sistemlerinin kurulması, merkezîyetçi yapılanmayı daha da güçlendirir (Arıkboğa, 2015: 54).

Basit ya da tekil devlet olarak da tanımlanabilecek üniter devlet, devletin idari yapısının merkezi olması veya yerinden yönetim esaslarına bağlı olmasına göre kendi içerisinde ikiye ayrılabilir;

1.1.1. Merkezi (Yerinden Yönetimsiz) Üniter Devlet

Merkezi ya da yerinden yönetimsiz üniter devlet, bütün yetki ve sorumlulukların merkezde toplandığı, yetki ve sorumluluk paylaşımı yapılmadığı üniter devlet şeklidir. Bütün kamu hizmetleri, bu hizmetleri yöneten görevliler ve her türlü mali kaynaklar merkezîdir. Yerel ihtiyaçların her zaman ve gerektiği ölçüde merkeze aktarılamayacağı endişesi vardır. Otoriter özelliği dolayısıyla ülkede birliği-beraberliği sağlaması, kamu çalışanlarının bölgesel etkilere maruz kalmaksızın merkezin denetimi ve gözetimi altında tarafsızca hizmet sunmaları (Eryılmaz, 2012: 108) ülke geneline yayılan ve yerinden yönetime göre örgütlenemeyen milli savunma ve diplomasi gibi hizmetlerin merkezi yönetim anlayışı ile daha etkin yürütülebilmeleri gibi olumlu yönleri bulunmaktadır. Kırtasiyeciliği artırması, buna bağlı olarak kamu hizmetlerinde gecikmeye sebep olabilmesi, alınan kararların yerel ihtiyaçlara uygun düşmeyebilmesi, taşrada çalışan memurların inisiyatif almalarını engelleyerek çalışanların yeteneklerini geliştirmelerine engel olması ile halkın yerel

olarak yönetime katılmasını engellemesi gibi olumsuz tarafları da vardır (Teziç, 1991: 121) Bu açıdan demokratik ilkelere uygun olduğu da söylenemez.

Merkezî üniter devletlerin ağır bürokrasi ve kırtasiyeciliği ortadan kaldırmak adına taşrada ya da yerel hizmetlerde yetki genişliği ilkesine yer verdikleri, böylelikle katı merkeziyetçiliklerini yumuşatarak taviz verdikleri de görülmektedir. Yetki genişliği veya diğer adıyla tevsi-i mezuniyet, adem-i temerküz yahut deconcentration ilkesine göre merkezden yönetimin sakıncalarını bertaraf etmek için taşrada görevlendirdikleri memurlara sınırlı konularda karar alma ile uygulama yetkisi verilir. Merkezi yönetim, karar almayla uygulamaya ait kimi yetkilerini, hiyerarşisine dâhil olan birimlerin başında bulunan yöneticilerine aktarırlar. Böylece merkezi yönetim kuruluşlarının çalışma yükü alttaki birimlere ve taşradaki yöneticilere aktarılır (Eryılmaz, 2012: 112). Merkezin kendine ait yetkilerden bir kısmını, hizmet sunumunda hız ve etkinlik adına, merkezin hiyerarşisine dâhil alt kademelere aktarması (Çavuşoğlu, 1995: 260) olarak tanımlanan, “yetki genişliği ilkesi” olarak adlandırılan bu aktarma, “fonksiyonel yetki genişliği” ve “coğrafi yetki genişliği” olmak üzere iki biçimde uygulanır. Fonksiyonel yetki genişliği, kamu kurumlarının karar alma ve uygulamaya dair bazı yetkilerinin hiyerarşisine dâhil olan alt birimlere aktarılmasıyken, coğrafi yetki genişliğiye bu yetkilerin taşra birim yöneticilerine bırakılmasıdır. Bu ihtimalde yetki merkezin taşradaki temsilcisi konumunda bulunan valiye aktarılması gibi, bazı bakanlıkların taşradaki birim yöneticilerine de bırakılabilir (Eryılmaz, 2012: 112).

Yetki genişliği perspektifinden bakıldığında yönetim mekanizması türlü konularda karar almayı gerektirir. Peki, bu kararlar hangi seviyelerde alınmalıdır? Ya da hangi kararlar merkezden alınırken hangileri taşradaki memurlara devredilmelidir? Bunun sınırı ne olmalıdır? Bazı Amerikan yazarları bu konuda, merkezden yönetim ile yetki devri arasında bir dengenin kurulması gerektiğini savunurlar. Özellikle Marshall ve Dimock büyük, önemli ve türlü seçenekler arasında bir tercihi gerektiren kararların merkez tarafından alınması gerektiğini vurgular (Aktaran: Tortop vd., 1993: 93). Gerçekten de merkezden yönetimin en katı

haliyle uygulanması, her türlü kararın merkez memurları tarafından verilmesi pratikte mümkün olmamakla birlikte tercihi gerektirir kararların sınıflandırılmasının derecesi, o yönetimin merkezden yönetim esaslarını benimseme ve uygulama anlayışıyla orantılı olarak değişir.

Yine merkez tarafından atanan bu görevliler merkez adına iş yaparlarken aynı zamanda hiyerarşik denetime tabidirler. Tarihsel sürece bakıldığında Türkiye’de 1876 anayasasının (Kanun-i Esasi) önemli ilkelerinden biri olan yetki genişliği ve görev bölüşümüne ilişkin tartışmalarının yeni olmayıp o zamanlarda dahi sıklıkla gündeme taşınmış olduğu görülür. Buradaki görev bölüşümü (tefriki vezaif), hükümetin siyasi mahiyetteki görevleri merkezde toplamasını gayri-siyasi olanlarıysa yerele bırakmasını ifade etmektedir (Türe, 1998: 64). 1908’li yıllarda başlayan bu tartışmalarda Prens Sabahattin’in “bireysel teşebbüs-meşrutiyet-yerinden yönetim” yönünde bir eğilime sahip olduğu görülmektedir. Burada bahsedilen yerinden yönetim-adem-i merkeziyetin içeriği, dönemin anayasasının 108 inci maddesinde zikredilen “yetki genişliği” ve “görev bölüşümü” ilkeleri çerçevesinde anlaşılmalıdır. Prens Sabahattin kendisi adem-i merkeziyeti; taşranın genel yönetiminin yetkilerinin artırılmasını içeren “yetki genişliği” ve il genel meclislerinin etkinliğini artıran “görev ayrımı” ilkeleri bütünü olarak tanımlıyordu (Güler, 2000: 15). Çünkü ona göre merkeziyet sistemi, doğu sorunu nedeniyle Osmanlı’nın bünyesine ters gelmekteydi (Mardin, 2011: 298). Adem-i Merkeziyetçi bir yönetimden söz eden Prens Sabahattin, çok açık olmamakla birlikte, merkeziyetçiliğin sınırlandırılmasını, bölgelerin yönetimlerinin, üretimde başarı sağlamış yetkili ve sorumlu kişilerden oluşan yerel hükümetlere bırakılmasını önermiş, tüm yetkilerin merkezde toplanması halinde egemenliğin “zorbalar kurulu” elinde merkezileşmesinin tehlikelerine dikkat çekmiştir (Keleş, 2016: 126). İlk kez Prens Sabahattin tarafından doktrin haline getirilmiş ve dava olarak savunulmuş Adem-i Merkeziyetçilik, Osmanlı Devleti’nin gelenekselleşmiş “mutlakiyet ve merkeziyetçilik” sisteminin II. Abdulhamit döneminde baskı ve şiddete dönüşmüş haline karşı bir isyan olarak çıkmıştır (Abadan, 1965: 37). Bu baskı ve şiddet karşısında dinsel ve etnik cemaat önderleri de merkezi otoritenin zayıflamasını istiyorlar, Jön Türkler Prens Sabahattin’in

önderliğindeki liberal grubu desteklerlerse nüfuzlarının artacağını düşünüyorlardı (Ahmad, 2017: 46). Bu denli merkezileşmiş bir devlet gücünün büyük bir imparatorluğun yönetiminde işini zorlaştıracığını söyleyen Prens Sabahattin, mahalli bölgelere kendilerini yönetme hakkı verecek bir sistemin (adem-i merkeziyet ve tevs-i mezuniyet) gerekli olduğunu, İmparatorluğun tüm bölgelerinin idari, mahalli ve hukuki işlerinde özerklik sahibi olması ve kendini yönetme hakkı bulunması gerektiğini savunuyordu (Berkes, 2017: 398).

XIX. Yüzyıl yerel ve özel girişimlere, devlete duyulduğundan daha fazla güvenin beslendiği liberalizm çağı idi ve geç kalmış olsa da bu akım Osmanlı İmparatorluğu'nda Prens Sabahattin ile yansımış oluyordu (Keleş, 2016: 43). Yerel demokrasi üzerine vurgu yapan Prens Sabahattin, valilerin yetkilerinin artırılmasını, seçilmiş üyelere sahip kurullarının oluşturulmasını ve bu kurullar aracılığıyla halk tarafından yönetimin denetlenebilir hale gelmesini savunarak, bireyci bir toplum ve adem-i merkeziyetçi bir yönetim düşlemişse de, fikirleri ait olduğu dönemin gerçeklerine uymamış ve fazla rağbet görmemiştir (Çağdaş, 2011: 402). Yusuf Akçura ise Jön Türklerin ve Prens Sabahattin'in merkeziyetçi olmayan düşüncelerinin artık yetersiz olduğunu, İmparatorluk içerisindeki ulusal uyanışın gelişmesi ile çeşitli milliyetler arasındaki islâm ve Hristiyanlık arasındaki derinleşen düşmanlığın Osmanlı birliği yaratma ihtimali bırakmadığını, Müslüman olmayan milletlerin özerklik kazanmasının, dolayısıyla federatif bir devlet biçimine dönüşün kaçınılmaz olduğunu iddia ederek bu iddiasını milliyetlere açıkça hak tanımaya kadar götürmüştür (Berkes, 2017: 400). Tarihsel süreç içerisinde varlığı arzu edilen “yetki genişliği” ilkesinin ötesinde farklı etnik ve kültürel kimlikler konusundaki bilinç artışı ve bunun beraberinde getirdiği azınlıkların korunması ve özerklik yönündeki talep artışlarının yanı sıra, küreselleşmekte olan bir dünyada yaşamın pek çok alanındaki sınırların yok olmasını telafi etmek için genel olarak bölgeselleşmeye dair bir ihtiyacın söz konusu olduğu görülmekte, yerel ve bölgesel gruplar daha fazla ilgi görürken, hantal merkezi ve kolektif örgütlenmelerin çekim güçleri azalmakta ancak yine de üniter devlet savunucuları, özerkliğin devletin birliğini aşındırdığını, er ya da geç ayrılıkçı taleplerle sonlanması beklenen kolektif bir etnik kimliğin

güçlenmesine neden olduğunu iddia etmektedirler (Benedikter, 2016: 62-104). Hâlbuki bölgeselleşme yönünden önemli adımlar atan Batı Avrupa ülkelerinden federal özellik gösteren Belçika ve Almanya istisna tutulursa diğerleri tamamen üniter (tekçi, tekil) devlet yapısına sahip olmakla birlikte, ülkenin toprak bütünlüğü ve ulusal birliği konusunda ödün vermeksizin bölgeselleşmekte olmaları, üniter devlet yapısıyla yerel yönetimlerin, hatta bölgeselleşme eğilimlerinin birlikte var olabildiklerinin bir diğer göstergesidir (Keleş, 2016: 109).

Çalışma bütünlüğü açısından konuya günümüz Türkiye Cumhuriyeti bağlamında kısaca değinilecek olursa; 1982 Anayasasının “merkezi idareyi” düzenleyen 126. maddesinin birinci fıkrasında, merkezin taşra yönetiminin illerle diğer kademeli bölümlerden teşekkül edeceği belirtildikten sonra illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağı ifade edilmiştir. Yetki genişliği, merkezi yönetimin sakıncalarına karşı tasarlanmış bir tedbir olarak görülebilir. Yetki genişliği ilkesinin bir sonucu olarak merkezi hükümet tarafından atanan valiler merkez adına sınırlı olarak karar almakta ve uygulamaktadırlar. Kısacası yetki genişliği, aslında yetkileri yalnızca merkezin karar, emir ve direktiflerini uygulamak ve yürütmekten ibaret olan taşra örgütü amirlerinin yetkilerinin merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilmesi doğrultusunda genişletilmesidir (Günday, 1996: 57).

Türkiye’de yetki genişliği, sadece il yönetiminde uygulanmaktadır. Ülkemizde coğrafi olarak uygulanan yetki genişliğinde il idaresinin başı sıfatı ile vali, ilde devlet ve hükümeti temsil etmekte olup merkez adına ve merkeze danışmadan kararlar alabilmekte ve uygulayabilmektedir. Diğer taşra örgütleri amirlerinin ise (örneğin kaymakam, bucak müdürü) böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde konuya İl Özel İdareleri üzerinden tekrar dönülerek detaylı açıklamalar yapılacaktır.

1.1.2. Yerinden Yönetimli Üniter Devlet

Üniter devleti sadece merkezi yönetim esaslarının katı kuralları ile yönetilen devlet olarak tanımlamak hem tanımı eksik bırakacak, hem de yerinden yönetimin

üniter devlet içerisindeki rol ve yerini inkâr etmek sonucunu doğuracaktır. Üniter devletin sadece katı bir merkezi yönetimin hâkim olduğu devlet şekli olduğu iddiası, üniter devlet tanımını en az, yönetimlerinde yerinden yönetime yer verilmesinin o yönetimin üniterlik vasfını ortadan kaldıracağı iddiası kadar dayanaksız ve eksik bırakacaktır. Hizmet sunumunun yerel niteliklere göre farklılaşabilme imkânı ve ihtimâli, üniter devleti değil, olsa olsa katı merkeziyetçi bir politika izleyen ülkeleri rahatsız eder (Arıkboğa, 2015: 55). Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için yerinden yönetimin kısa tanımından ve üniter devlet içerisindeki varlığı ile ilişkilerinden bahsetmek faydalı olacaktır.

Devlet, tüm kamu hizmetlerini yönetebilme adına ihtiyaç duyulan güce kudrete sahiptir. Ne var ki bir takım kaygılar bazı hizmetlerin devletin hiyerarşisinin dışında özerk kuruluşlarca yürütülmesini bir zorunluluk olarak ortaya çıkarır. Hizmetlerin bir kısmı tüm ülkeyi değil bazı bölgeleri ilgilendirebilir. Devletin bu kısmî ihtiyacı görmezden gelmesi düşünülemez. Bu tarz hizmetlerin devletin denetimi altındaki kuruluşlarca yerine getirilmesi mümkündür ki bu kuruluşlar devlet tüzel kişiliğinden ayrı müstakil bütçeli, otonom kuruluşlar olabilir. Buna göre yerinden yönetim; kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden ayrılarak özerk kamu tüzel kişilerinca yürütülmesi (Tortop, 1986: 10), merkezi yönetimdekinden farklı olarak, kimi kamu hizmetlerinin merkezin teşkilatlanması ve hiyerarşik yapısına dahil olmayan kamu tüzel kişilerinca gerçekleştirilmesi (Parlak ve Ökmen, 2015: 11), bir kısım kamu hizmetinin devletin dışındaki başka kamu kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmesi (Gözübüyük, 2000: 35), kamu gücünü temsil eden yetkilerden bazılarının merkezi yönetimden daha az güçlü başka bir otoriteye devredilmesi şeklinde tanımlanabilir. Tüm bu merkezin hiyerarşisi dışında oluş ve otonomiye rağmen kendi kendilerini yönetmek yetkisine sahip olamayışları, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırlı olduğunu göstermektedir. Kendiliğinden değil verili yetkilere sahip bu birimler yetkilerini kendilerine çizilen sınırlar içinde idarenin bütünlüğü anlayışı çerçevesinde ve bütünlük adına uygulanan idari vesayet denetimine tabi olmak sureti ile kullanırlar (Karakılçık ve Özcan, 2005: 13).

Siyasi ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılan yerinden yönetimin, yetki genişliği çerçevesinde işleyen merkezi yönetime kıyasla daha güçlü bir yönetim doğurduğu söylenebilir. Yasama ve yargı faaliyetlerinin de yerinden yönetim kuruluşlarınca yerine getirildiği siyasi yerinden yönetimlerde, örneğin federal yapılı devletlerde her bir alt eyalet, yasama ve yargı faaliyetlerini de icra eder. Yerinden yönetim türlerinden biri olan siyasi yerinden yönetim, daha ziyade federal devletlerde karşımıza çıkar (Keleş, 2016: 115). İdari yerinden yönetim ise hizmet bakımından ve yer bakımından olmak üzere ikiye ayrılır ki Türkiye Cumhuriyeti idari yerinden yönetim esaslarına göre yönetilen bir devlettir. Yerinden yönetimin hizmet bakımından olan şeklinde, kamu hizmetleri coğrafi sınırlamalar olmaksızın merkezin dışındaki bağımsız örgütlere bırakılır. Burada özerklik coğrafi duruma değil, bizzat hizmetin kendisine tanınmıştır. Üniversiteler ve ticaret odaları buna örnek gösterilebilir. Yer yönünden (mahalli) yerinden yönetimde ise özerklik, hizmete değil coğrafyaya tanınmıştır. Mahalli yerinden yönetim idareleri belirli bir yer içerisinde, o yerde yaşayan insanlara mahalli, müşterek hizmetler götürmekle görevli olup yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer olarak sınır coğrafi sınırı, konu olarak sınır hangi görevlerin bu kuruluşlar tarafından yerine getirileceğini, biçim yönünden sınır ise bu kuruluşların devletin çıkardığı yasalarda yazılı kurallara, usul ve formalitelere uyması gerektiğini anlatır (Tortop, 1986: 12). Türk idare sistemi içinde Belediyeler ve köyler ile bu çalışmanın konusu olan il özel idareleri, anayasanın düzenlediği yer yönünden (mahalli) yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

İdari bütünlüğün bir gereği olarak merkezden yönetimde karşımıza çıkan hiyerarşik denetim yerini, yerinden yönetimlerde idari vesayete bırakır. Hiyerarşik denetim devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisi iken idari vesayet devletin, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla bu kuruluşlarının yürütmeye ilişkin kararlarını, idari eylemlerini ve işlemlerini denetleme ve bozabilme yetkisi şeklinde tanımlanabilir (Tortop, 1986: 13). Hiyerarşik denetimin kapsamı idari vesayetten daha kapsamlı olup idari vesayet denetimi hiyerarşinin tersine atama, emir verme ve üstün yerine geçerek karar verme hakkını içermez.

Ancak hiyerarşik denetimde atama, emir verme veya onların yerine karar alma yetkisi mevcuttur. Hiyerarşik denetim her zaman kullanılabilirken idari vesayet yetkisi her zaman kullanılamaz. Ayrıca hiyerarşik denetimde denetim sahibi, denetlenenin kararlarını onaylama, iptal etme veya değiştirerek onaylama yetkisine sahip olup, idari vesayette sadece iptal etme veya olduğu gibi kabul etme yetkileri vardır. Yerinden yönetim kuruluşları bozulan veya kaldırılan kararların yerine yeniden karar alabilirler.

Yukarıdaki kısa açıklama ve tanımlardan sonra konunun üniter devlet yapısı içerisinde irdelenmesine gelinecek olursa, yerel yönetimlerin özerklik alanlarının sınırının idari vesayet düzenlemelerinin kapsadığı alanla yakından ilgili olduğu söylenebilir. Bu alanın nerede başladığı, nerede biteceği konusu, yerinden yönetim kuruluşlarına yaşam alanı bırakmakta, üniter devlet yapılanması içerisinde tanımlanmış olan yerinden yönetim kuruluşlarının sınırını belirlemektedir. Benzer bir ifadeyle, merkezi yönetim tarafından uygulanan idari vesayet denetimi ile yerel özerkliğin ters orantılı olduğunu, yerel yönetimlerin üzerlerindeki denetimin miktarı yükseldikçe özerkliklerinin daraldığını, üzerlerindeki denetimin azalması halinde ise daha özerk hale geldiklerini söyleyebiliriz (Ekici ve Toker, 2005: 7). Giovanni Sartori bu durumu, tam merkeziyetçiliğin sıfır özerklik anlamına geldiğini, yerel yönetimlerin özerkliklerinin artmasının merkeziyetçiliğin azalmasını sağladığını, yerel yönetimlerin özerkliğinin azalmasının ise merkeziyetçiliğin artmasına yol açtığını ifade eder (Sartori, 1993: 345). Keleş'e göre devlet ile toplum ve merkezle yerel arasında dengenin nasıl sağlanabileceği ile siyasi gücün bu iki yapı arasında nasıl pay edileceği, ülkenin yönetim tarihi, toplumsal yapının niteliği, ekonominin yapısı gibi etmenler rol oynarlar (2016: 54). Ancak her hâlükârda taraflardan biri olan merkezin güç, kaynak ve yetki açısından genellikle diğer taraf olan yerel üzerinde belirgin bir üstünlüğe sahip olduğu söylenebilir ki kavramsal açıdan bakıldığında “merkez” sözcüğüne orta nokta, karar verici, belirleyici şeklinde anlam yüklendiği anlaşılır (Karasu, 2017: 94). Yerel yönetim biriminden tam olarak anlaşılması gereken ise merkezi devletler oluştuktan sonra bu merkezî iktidar

karşısında mali ve idari olarak özerkliğini koruyan ve yerel hizmetleri kendi organları eliyle sunan birimler anlaşılır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009: 2).

Çeşitli kamu hizmetlerinin merkezi yönetim yerine özerkliğe sahip yerel yönetimler eliyle sunulmasının yani yerel yönetimlere yer verilmesinin, yerel ihtiyaçlar, nitelikler ve farklılaşan talepler doğrultusunda yönetimlerin de ihtiyaç ve talepler doğrultusunda farklılaşabilmesine olanak verdiği tartışılmaz bir gerçekliktir. Çünkü yerel yönetimler sadece belirli hizmetleri sunan kuruluşlar değil, aynı zamanda bu hizmetleri yerel, toplumsal ve siyasal önceliklere göre planlayan ve sunan kuruluşlardır. Dolayısıyla bir ülke içinde farklı yörelerin niteliklerine ve orada yaşayan topluluğun ihtiyaç ve taleplerine göre, yasal sınırlar içinde yerel yönetimlerin işleyiş sürecinde ve hizmet sunumunda farklılaşmalar ve çeşitlilikler oluşur ki böylece hizmetlerin tüm ülkede tekdüze biçimde değil, yerel ihtiyaçlara ve taleplere daha uygun biçimde sunulması mümkün hale gelebilir (Arıkboğa, 2015: 54).

Güç dengesinin dağılımında ne kadar merkezi yönetim, ne kadar yerel yönetim sorusu ve her iki taraf için de optimum seviye arayışları çeşitli çalışmalara konu olmuştur. Merkez ve yereli karşı karşıya iki kutup halinde mi yoksa birbirini tamamlayıcı unsurlar olarak mı görmek sorusuna Güler'in bir çalışmasında cevap aranmış, konu "Yerel yönetim birimleri, devletin organik bileşenlerinden olup, bileşenin ayırt edici niteliği, siyasal işlevinin devamı olarak, belirleyen değil belirlenen parça olmasıdır" şeklinde özetlenmiştir (1993: 92). Öğretide ve uygulamada merkezî yönetim ile yerel yönetimleri birbirinden tamamen ayrı, hatta karşıt konumdaki örgütler biçiminde algılama alışkanlığı sürdürülmekte, ancak yerel yönetimlerin merkezden yönetimler gibi devleti oluşturan vazgeçilmez anayasal yapı taşları olduğu gözden kaçmakta, Anayasa Mahkemesinin bir kararında "yerel yönetimlerin, devletin belli bir kesimini oluşturduğu" tespitine değer verilmemektedir (Gönül, 1992: 63). Konunun birbirini tamamlayan unsurlar olarak değil, siyasal güç dengesi şeklinde görülmesi halinde ise merkezi yönetimle yerel yönetim arasında paylaştırılmasında gözetilecek denge konusunda Michel Debré'nin

dediği gibi “Güçsüz ve kararsız bir başın altında, güçlü ve saldırgan bir vücut felaketleri beraberinde getirebilir”, ya da dengenin merkez lehine olması halinde Tocqueville’nin dediği gibi “özgür ve güçlü başın, bir kölenin gövdesine takılması” da aynı felaketle sonuçlanabilir (Aktaran: Keleş, 2016: 54). Merkezi iktidar kurumları ve onun bir uzantısı olan taşra örgütleri ile yerel yönetimlerin yüzyıllardır birlikte var olduğu ve faaliyet yürüttükleri ülkelerde, kamu örgütlenmesinin kuruluşu büyük oranda merkeziyet esasına dayalı olduğu için, örgütlenme ilke ve uygulamaları da büyük oranda merkezî iktidarın tercihlerine göre belirlenmiştir (Karasu, 2017: 98). Konu, üniter devlet yapılanması içerisinde bulunan yerel yönetimlerin merkeze karşı olan güç dengesi merkezinden incelendiğinde, üniter devlet yapısı içerisindeki siyasal özerklik olarak tanımlanabilecek yerel yönetimlerin üniter devlet yapısını tehdit ettiği düşüncesi, yerini bu sefer bu devlet yapısının korunmasına hizmet eden araç olduğu fikrine bırakacaktır. Hatta yerel yönetimlerde iktidar olmak, ülke çapında iktidar olmanın ilk adımı olarak değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin üniter yapı içerisindeki önem ve değeri daha iyi anlaşılacaktır.

Üniter Devlet kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için diğer devlet biçimleri olan federal devlet ve bölgesel devlete kısaca değinilecek, onlarla olan farklar üzerinden yeniden Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üniter yapısı kavramına dönülecektir.

1.2. Federalizm ve Federal Devlet

İki ya da daha çok devletin birleşmesiyle oluşan, kuruluşuna göre devlet biçimleri sınıflandırmasında “bileşik devletler” sınıfında yer alan (Yılmaz, 2010: 5) federal devlet oluşumunun fikrî temeli Federal demokrasi, bütün toplulukların anlaşma ilişkilerini oluşturan püritan düşünce ve İngiliz Doğal Haklar Okulunun anayasa fikriyatının bir bileşeni olarak doğmuştur. Sözleşme, (feudos) Latince sözleşme ya da anlaşma anlamına gelen “federal” kelimesinden türer (Öztürk, 1992: 68). Livingston’a göre federalizm, çoğunluğun egemenliği doktrini ile bağdaşmadığı gibi, doğası gereği çoğunlukçuluk karşıtıdır. Federal yönetim daha büyük bir topluluk içindeki bölgesel farklılıkları korumak ve bu farklılıkları ifade edebilmek

için tasarlanmıştır. Carl Joachim Friedrich ise federalizmi yerel otonomi ve sivil özgürlüklerin güvencesi olarak tanımlamıştır (Aktaran: Burgess ve Gagnon, 2016: 20). “Federalizm”, birden fazla devletin içte bağımsız kalarak dışarıda tek bir devlete dönüşmesi (Türkdoğan, 2013 :186), örgütsel ifadesi ise merkezsizleştirme ya da çok merkezliliktir (Öztürk, 1992: 68).

Alt siyasal birimlerle (eyaletlerle) egemenlik yetkisinin açıkça paylaşıldığı federal devlette, keskin bir biçimde tanımlanmış coğrafi sınırlar federal anayasa ile güvence altına alınırken, çoğunlukla dil, din, ırk, milliyet, tarih vb. unsurların farklılığı temelinde varlık kazanılır (Arıkboğa, 2015: 31). Reginald Whitekar adlı araştırmacı, demokratik federal toplum olarak Kanada üzerinde yaptığı araştırma sonrasında modern federalizmi, meşru yasama zemini olarak ulusal çoğunluk iradesinin resmen kısıtlanmasının kurumsallaşmış hali olarak tanımlamış (Aktaran: Burgess ve Gagnon, 2016: 35), hatta federalizm, ülke içindeki çeşitliliği yönetmek için bir yol olarak kullanılmış olsa da, hiçbir zaman demokrasinin garantisi olmamıştır (Burgess ve Gagnon, 2016 :141).

Federalizmin ortaya çıkışı illaki tarihsel bazı gerekçelere ve ihtiyaca binaen olmuştur. Etnik uyuşmazlıkların bölge temeline dayalı Federal devlet yapılanması anlayışı ile de çözülebileceğini söyleyen Keleş, federal sistemin bu alanda elverişli bir çözüm olup olmadığını irdelerken, belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde bulunan devletlerin siyasal sınırları ile belli etnik toplulukların topluca yaşamakta olduğu yerlerin sınırları arasındaki uyumsuzlukların çoğu kez federal çözümü zorunlu kıldığını iddia etmiştir (2016: 123). Ya da Burgess ve Gagnon’un dediği gibi federalizm bir halktan daha fazlasını hesaba katmayı gerektirirken, federal devletteki sınırlı egemenlik kavramı, mutlak egemenlik kavramına üstün gelmiştir (2016: 35).

Siyasi yerinden yönetimlerde yasama ve yargı faaliyetlerinin de yerinden yönetim kuruluşlarınca yerine getirildiğini, bu durumun federal yapıli devletlerde mümkün olduğunu ve her bir alt eyaletin yasama ve yargı faaliyetlerini de icra ettiğini belirtmiştik. Buna göre bir siyasi yerinden yönetim olan federal devleti,

birden fazla devletin ortak menfaatleri gereği dış egemenliklerinden vazgeçerek üst bir anayasa ile birbirine bağlanarak oluşturdukları birleşik yapılı devlet biçimi (Özçelik, 1994: 111) ya da siyasal gücü, belirli sayıda yerel hükümetlerle, çoğu kez ulusal, merkezî ya da federal hükümet adı verilen ve kendine özgü görev alanlarına sahip bir merkezi kuruluş arasında bölüştüren ve bunun esaslarını bir anayasada gösteren bir örgütlenme türü (Keleş, 2016: 123) olarak tanımlayabiliriz. Ya da “bir siyasi organizasyon” şekli olarak federalizm; dar ve geniş olarak iki farklı şekilde tanımlanabilir. Dar manada federalizm; siyasi yapının sürekliliğini temin eden siyasi bir entegrasyon, geniş manadaysa herhangi bir politik sistemi canlandıran, belirli çeşitlerde ortaklaşa ilişkileri gerektiren siyasal hareket tarzıdır. Hem dar anlamı hem geniş anlamı dikkate alındığında federalizm; otoritenin anayasa tarafından hükümete yetkilerle, merkezi ve alt idari birimlere ayrıldığı ve ikisinin de aslî yetkilerle donatıldığı bir bütün olarak tanımlanabilir (Öztürk, 1992: 66). Bu örgütlenme, konfederasyondan farklı olarak uluslararası bir anlaşmaya değil, bir iç hukuk işlemi olan anayasaya dayanır. Bu anayasanın yürürlüğe girmesiyle federasyonu oluşturan devletlerin hukuki varlıkları sona ererken federal devlet vücut bulur. Federal devleti oluşturan bu her bir devletin kendisine mahsus anayasası, organları ve teşkilatı mevcutken, federal devlete olan bağlılık veya özerklik derecesi o devletin yönetim şeklinin üniter yapı ile tam federal yapı arasındaki yerini belirler. Özerklik ise; tamamen bağımsızlığını ilan etme ile üniter devleti koruma gibi iki uç alternatifin ötesinde, bir uzlaşma olarak yasama ve yürütme yetkilerinin merkezi devletle ulusal azınlıklar arasında paylaştırılması anlamına gelir ki, federalizm üstü ancak üniter yapının biraz altında konum sergiler (Benedikter, 2016: 29). İç düzenlemeler ile üniter özelliği baskın gelen yapı ile federal özelliği tam olan veya daha baskın olan yapı aralığında kalan bu tür devletler, her hal ve durumda dış bağımsızlığa sahip olmayıp bu hâkimiyetini federal devlete devretmişlerdir.

Federalizmi tek tipe indirgemek ve bazı özellikleri üzerinden tanımlama yapma yolunu seçmek, kavramın net olarak anlaşılmasına engel olabilecektir. Çünkü federasyonlar, merkezî askerî yönetim altındaki Nijerya’dan, merkezî sayılabilecek Hindistan’a, gittikçe merkezileşen Amerika Birleşik Devletleri’nden gücün nispeten

dağıtıldığı Almanya'ya ve oldukça adem-i merkeziyetçi Kanada'ya kadar uzanır (Burgess ve Gagnon, 2016: 36). Buradan da anlaşılacağı üzere federalizmi demokratik yapısı yönü ile tek tip üzerinden tanımlamaya çalışmak, kavramı anlaşılır kılmaktan uzaklaştırmakla birlikte, demokratik uygulamaların genişletilmesinde taşıdığı potansiyel varlığı ise (Burgess ve Gagnon, 2016: 36) genel kabul görmüş ortak bir nokta olmaktadır.

Demokratik uygulamaların genişletilmesi veya geliştirilmesi potansiyeli taşıdığı genel kabul gören federalizmin zaman içerisinde merkezileştiği, merkezileşme eğilimi taşıdığı görülmüştür. Son zamanlarda adem-i merkeziyetçilik ilkesinin geliştirilmesine yönelik genel bir eğilimin var olmasına rağmen, mevcut egemen devletlerin çoğunluğu, üniter devlet şeklinin korunması konusunda direnmiş, yetkilerinin kökten bir şekilde bölgelere devredilmesine karşı çıkmışlardır (Benedikter, 2016: 18). Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nin siyasal sistemini gittikçe ulusallaştırmasına karşılık federalizmin anayasal kurumlarından hiçbirini kaldırmadan mevcut federal yapısını zayıflattığı gerçeği kendi içerisinde bir paradoks oluşturmuş (Burgess ve Gagnon, 2016: 76), federalizmin zaman içerisinde üniter nitelik taşıma eğilimine verilebilecek oldukça canlı bir örnek olmuştur. Yine başka bir örnek; dünyada federasyona yönelik bir eğilime rağmen geçtiğimiz iki yüz yıl içerisinde 44 federasyondan 27 tanesi ya dağılmış, ya da merkezi üniter devletler haline gelmişlerdir (Burgess ve Gagnon, 2016: 143). Kurthan Fişek bu durumu, katılımcı ya da demokratik yönetim söylemlerine rağmen adem-i merkezileşme girişimlerinin katı bir merkezileşme doğurmasının hiç de şaşırtıcı olmadığını, teknolojinin sağladığı olanaklar ile yönetim süreçlerine ilişkin her türlü konuda rahatlıkla ayrıntılı nitelikte bilgi sahibi olabilen ve en alt düzeylerdeki idari süreçleri dahi gözetleyebilen merkezin, daha da güçlenmesinin kaçınılmaz bir sonuç olduğunu belirtmiştir (2005: 47).

İki farklı yetki alanı üzerinden tanımlanan federatif yapılar, “farklılık” ve “birliği” teşvik eden ve birliğe yaptığı vurgu sureti ile aşırı yerel özerkliğin tehlikesini bertaraf eden bir yapı olarak değerlendirilmektedir. Bunların yanında

sistem, merkez ile diğer yönetsel birimler arasındaki güç paylaşımı şeklinde değerlendirilirken “demokrasinin yerel boyutu” olarak tanımlanmış, federalizmin farklı algı boyutları çeşitlendirilmiştir (Keleş, 2016: 123). Burgess ve Gagnon’a göre ise federalizm hem merkezi devlet hem de onun kurucu üye eyaletlerinin demokratik olarak temsil edilmesi şeklinde düşünülmelidir. Federal bir ülkede meşruiyet sadece tek bir organa değil, aksine her iki düzeydeki yönetimleri gerçekleştirmek üzere birbirlerinden esinlendikleri ortaklığa dayanmaktadır (2016: 36). Bölgesel özerklik ile federalizm bazen karıştırılan iki kavram olmakla, meşruiyet temelinde bölgesel özerklik konusunun federal devlet düzeni karşısındaki ayırıcı özelliğinin bilinmesi önem taşır. Bölgesel özerklik kavramı federal devletin bir alt kategorisi ya da özel bir formu olarak değerlendirilse de aralarındaki temel fark, özerkliğin sıradan kanunlarla ya da anayasal düzenlemeler ile tesis edilebiliyor olmasına karşılık, federal devletlerin meşruiyetlerini sadece anayasadan almasıdır (Benedikter, 2016: 47).

Federal devletlerin oluşumunu “bütünleşme ile oluşan federalizm” ile “ayrılma ile oluşan federalizm” olarak iki türe ayırmak mümkündür. Daha önce birbirinden bağımsız ve egemen olan devletlerin yakınlaşmalarından doğan devletler bütünleşme ile oluşan federal devletlerdir. Bu devletlerin egemenlik haklarını sınırlayarak bir üst devlete devretmelerinin çeşitli nedenleri vardır. Bir askeri tehdidin varlığı, ekonomik bazı avantajlı koşulların ancak bu şekilde sağlanabilecek olması, iç ve dış tehditlerin egemenliği tehdit etmesi, sosyal veya siyasal bir ideolojiyi gerçekleştirme isteği gibi durumlar, bu nedenlere örnek gösterilebilir. Bazen de federasyonun oluşması bir devletin egemenliğini diğer devletlere herhangi bir nedenle kabul ettirmesiyle oluşur (Teziç, 1991 :125).

Ayrılma yoluyla oluşan federalizmler ise tek yapılı bir devletin kendi içerisinde çok yapılı hale gelmesiyle oluşur. Çok yapılı hale gelme nedenleri arasında etnik, kültürel, siyasal, ekonomik vb. nedenler rol oynayabilir. Bu tür federal devletlere örnek olarak eski SSCB ve Çekoslovakya örnek gösterilebilir (Teziç, 1991: 125).

Gerek bütünleşme ile oluşan federalizmde gerekse ayrılma yoluyla oluşan federalizmde federal devletin örgütlenmesi iki ilke ile açıklanabilir; özerklik ilkesi ve katılma ilkesi.

(i) Özerklik İlkesi: Özerklik ilkesi kısaca federe devletlerin, federal devletin müdahalesine maruz kalmaksızın kullanabilecekleri kendilerine ait yetkilerinin bulunuşunu ifade eder (Teziç, 1991: 128). Ancak özerklik ilkesini siyasi bir örgütlenme biçimi olan bölgesel/siyasal özerklik kavramıyla karıştırmamak gerekir. Federal devlet biçimi de dâhil olmak üzere her devlet biçiminde söz konusu olabilen bölgesel özerklikte, merkezi devletle ortak ya da ondan bağımsız kullanılabilecek belirli siyasal yetkiler muhafaza edilirken, anayasal çerçeve içerisinde ana denetim ve kontrol, merkezî devletin elinde bulundurulur (Benedikter, 2016: 19). İnsanların kendilerini ve kimliklerini giderek büyük merkezî organizasyonlardan çok yerel topluluklarla özdeşleştirmeleri, devlet içerisindeki bir bölgenin, başta etnik yapısı ve farklılığı gibi çok özel durumu nedenleriyle bazı düzenlemelerin kaçınılmazlığı gerekçeleriyle yaratılan özerk bölgeler, kendi kendini yönetme hakkına sahip olmakla birlikte, kural olarak merkezî devletin karar alma süreçlerine etki edemezlerken, federal bir devlette, bütün eyaletler merkezî devletin karar alma mekanizmalarında ortaklaşa hak sahibidirler (Benedikter, 2016: 33-47-62).

(ii) Katılma İlkesi; Katılma ilkesi federe devletlerin federal politikaların yürütülmesine katılabilmeleri ve bu politikaları oluşturan organlarda temsilci bulundurmaları anlamına gelir. Yani federe devletler federal mecliste temsilci bulundurmak ve federal kararların yürütülmesinde federal yönetimde rol almakla yönetime katılabilmektedirler (Teziç, 1991: 128). Bu yönetim biçimindeki temel düşünce, bütün katılan bölgelerin ve üye devletlerin her birinin eşit haklara sahip olmaları ve merkezî devletle aynı hukuksal bağlarla bağlı olmalarıdır (Benedikter, 2016: 29).

Yeryüzünde bölgeler, kıtalar ve ülkeler arasındaki birleşmelerin giderek artması ancak, halen ırk, dil, din vb özelliklerin bir arada tuttuğu yerel toplulukların, belli toprak parçaları üzerinde ayrı yönetimler oluşturma isteklerinden vazgeçmemeleri, üniter yönetim düşüncesinin tersi bir durum olarak, federalizmin temel dinamiğini oluşturan yerelleşme ya da yerel düzeyde örgütlenme düşünce ve isteğine nedenler oluşturmıştır. “Alışkanlık” bu nedenlerin başında gelirken, Konrad Lorenz ve Robert Ardrey gibi düşünürler yerel düzeydeki örgütlenme isteğini insani ve hayvani içgüdülerle açıklamaya çalışmışlardır. Yine doğal ve coğrafi özellikler yerel düzeyde örgütlenmeye yol açabilirken, hizmetlerin daha etkin görülmesi isteği de yerel örgütlenmeyi gerektiren ve tetikleyen konular olarak görülebilir (Keleş, 2016: 120). Tarihsel sürece bakıldığında ise federalizm, esas itibarıyla merkezîyetçi devlet yapısının etnik çatışmaların çözümünde elverişsiz olduğunun görülmesiyle uygulamaya konulmuştur (Benedikter, 2016: 29, Keleş, 2016: 120). Gerçekten de bazı yerel örgütlenmelerin coğrafi farklılık veya etnik mensubiyet mecburiyetiyle oluştuğu birçok örnek vermek mümkün iken yine merkezi yönetimin ölçek büyüklüğü nedeniyle yerel ihtiyaçlar noktasında yetersiz kaldığı durumlar karşısında yerelleşmeye yönelmeleri de farklı bir gerçekliktir. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, hiçbir federasyonda, federe devletlerin sınırlarıyla etnik toplulukların yaşadıkları bölgelerin sınırları tam olarak çakışmaz ki bu açıdan federal devletleri “Tam Etnik Yöresel Toplulukların Oluşturduğu Federal Devlet” ve “Kısmi Etnik Yöresel Toplulukların Oluşturduğu Federal Devlet” olarak sınıflamak mümkündür (Keleş, 2016: 123). Diğer taraftan Fransız İhtilalinden sonra hızla yayılan, milletleşme sürecinin bir ürünü olan milliyetçilik anlayışının zamanla dil, din ve ırk ayrımı olarak küçülmesi, ciddi bir takım kültürel veya bölgesel kimlik özelliklerine dayalı yerelleşme fikrini ortaya atmış, etnik temelli bölünmeler ise yerelleşme gerekçelerinin yeni bir sebebi olarak ortaya çıkmıştır (Keleş, 2016: 122). Etnik bölgeciliğin geleceğin Avrupa’sında nasıl bir rol oynayacağını araştırdığı kitaplarında Marc ve Héraud “İrk farklılığı federalizmi, federalizm ise ırk farklılığını gerekli kılmaktadır.” diyerek etnik temelli farklılık ile federalizm arasındaki ilişkinin bir başka boyutunu ortaya koymuştur (Aktaran: Keleş, 2016: 122).

Üniter ve federal devlet hakkında yukarıda yapılan kısa açıklamalardan sonra her iki sistemin birbirinden ayrılan veya benzeşen belli başlı noktalarını şu şekilde sıralamak mümkündür;

(i) Üniter devletler “merkezîleşmiş” devletler iken federal devletler “merkezîleşmemiş ya da yerelleşmiş” devletlerdir. Yerelleşmeden kasıt, merkezden yerele doğru yetkinin, görevin ve kaynağın aktarımı, yerelin merkez karşısında güçlenişi, merkezî yönetimin uhdesindeki yetkilerin taşraya, yerele, yarı özerk kuruluşlara, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılmasıdır (DPT, 2001: 10). Ancak üniter yapı içerisindeki bazı yerelleşme istisnaları ile federal devlet içerisindeki bazı merkezîleşme istisnaları onların ne üniter devlet olma ne de federal devlet olma vasıflarını ortadan kaldırmaz. Çoker’in deyimiyle “Türkiye devleti üniter bir devlet yapısına sahip olup, bu yapı içerisinde yerel yönetimlere merkezden yapılacak yetki aktarımı devletin üniter vasfını zayıflatmaz” (1993: 7). Örneği geliştirecek olursak; üniter bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti idari yapısı içerisindeki mahalli idarelerin varlığı Türkiye Cumhuriyetinin üniter bir devlet olmadığı anlamına gelmezken, federal bir devlet olan Almanya’ da Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili temel düzenlemelerini içeren 28 inci maddesinde belirtilen “Eyaletlerdeki anayasal düzen, bu anayasada belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır.” hükümleri, Almanya’nın federal bir devlet olmadığı sonucuna yol açamaz. Zira Almanya’da yerel yönetimler, sistemin federal ve federe devletlerden sonra üçüncü halkası olmasına karşın esnek yapı içerisinde en güçlü birim haline gelmiştir (Mengi, 1997: 110).

(ii) Üniter devlet, egemenliğin merkezî bir devletin organları aracılığıyla, halk adına kullanıldığı, yerinden yönetim kuruluşlarının kanun çıkarma, devletin varlığını ve cumhuriyetin bütünlüğünü sorgulama yetkilerinin olmadığı bir yapı iken (Keleş, 1995: 15), bu sefer federal devlet,

egemenliğin ulusal topluluklar adına paylaşıldığı, siyasal yerinden yönetim ilkesinin geçerli olduğu bir yapıdır.

(iii) Üniter devletlerde yerel yönetimler birer kamu tüzel kişisi olup, federal devletlerde yerel yönetimler varoluşlarını eyaletlere borçludurlar ve geniş ölçüde onlara bağımlıdırlar. Eyaletler yasama ve yargılama konularında federal devlete karşı bağımsız iken yerel yönetimler hiçbir zaman bu haktan yararlanamazlar. Hem üniter devletlerde hem de federal devletlerde yerel yönetimler egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimlerdir (Keleş, 2016: 115).

(iv) Federal devlet bölünmüş siyasal iktidar özelliği taşıırken birden fazla iktidar merkezi barındırır. Bu iktidar merkezleri yetkilerini birbirinden değil, üstün olan anayasadan alır. Bunlar hukuki açıdan birbirine eşit ve bağımsız (simetrik) birimlerdir. Üniter devlette ise siyasal iktidar, merkezî ve tektir. Federe devletlerin aksine üniter devlet içerisindeki mahalli idareler yetkilerini bu merkezî iktidardan alırlar (Kozanoğlu, 2015: 23, Keleş, 2016: 118). Buradan federal devleti oluşturan federe devletler ile üniter devlet yapısı içerisindeki mahalli idarelerin birbirine benzediği tartışmalarına yetkinin kaynağı bakımından bir farklılık gözüyle bakılabilir.

(v) Üniter devlette “idari yerinden yönetim” ilkesi geçerliken federal devlette “siyasi yerinden yönetim” ilkesi geçerlidir.

(vi) Üniter devletlerde mahalli idareler merkezî devlete bağlı ve onun vesayeti altında iken federal devletlerde eyaletler, kendinden yetkiye sahip olup yetkilerini büyük ölçüde bir müdahale olmaksızın kullanabilmektedirler (Teziç, 1991: 127).

(vii) Federal yapı içerisindeki federe devletlerin mahalli veya mali yetkilerinin güçleneceği, üniter devlet içerisindeki mahalli idarelerin yetkilerinin ise zayıf ve bağımlı kalacağı düşüncesi doğru değildir. Keleş’e göre bu durum böyle olmayıp, aksine üniter devlet içerisindeki mahalli

idarelerin özerkliğinin daha iyi sağlandığı iddia edilir. Yine birçok araştırmacı tarafından, yüksek düzeyde çeşitliliğe ev sahipliği yapan devletlerde eşitlik ilkesine ulaşmak için bir yöntem olarak ileri sürülen federalizmde, muameledeki eşitlik anlayışının sonuçtaki eşitliği engellememesi veya örtmemesi gerektiği görüşü savunulmuştur (Burgess ve Gagnon, 2016: 37). Bütün bu düşüncelerle beraber, her bir federal yapı ve hatta diğer siyasal özerklikler ile üniter devletlerin kendi içerisinde ayrıca değerlendirilmeleri gerekir (Benedikter, 2016: 29).

(viii) Üniter devlette bölünmemiş, tek siyasal iktidar söz konusu iken, federal devlette birden fazla siyasal iktidar merkezinden bahsedilebilir (Kozanoğlu, 2015: 23). Üniter devletlerde tek olan egemenlik tümüyle ulusal mecliste toplanmış olup egemenlik tek bir siyasi iktidarca temsil edilir. Yapının içindeki mahalli idarelerse her zaman ulusal meclisin kararları çerçevesinde hareket etmek zorundadırlar. Üniter yapı içerisinde olabilecek “özerk yönetimler” de yine tıpkı yerel yönetimlerde olduğu gibi bu yapının niteliğini değiştirmez. Hatta bu özerk yönetimler, yaşadıkları bölgenin de bir parçası oldukları ulusal parlamentolarda kendi bölgelerini demokratik olarak temsil dahi ettirirler (Benedikter, 2016: 51). Federal bir rejimde ise her bir eyaletin sınırlı da olsa egemenliğinden bahsedilir. Ya da üniter sistemde alt egemenlik birimleri ya yoktur ya da tamamen merkezî hükümetin kontrolü altında olup, merkezî hükümet otoritenin çoğunu elinde tutar ve alt ünitelere önemsiz alanlar bırakır. Federal devletlerdeyse yetki ve sorumluluk farklı birimler arasında dağıtılmaktadır (Öztürk, 1992: 65). Yerel yönetimler ise bu paylaştırmadan pay alan birimler olmayıp, siyasal güç bir bakıma merkezî yönetimin izni dâhilinde yerel yönetimler arasında paylaşılır. Bu paylaşmada, her iki düzeydeki birimlerin alacakları payı belirleyen ölçütler, ülkeden ülkeye ve zamanla değişir (Keleş, 2016: 69). Gerçi federal devlet yapılanmasında federe devletlere tanınan sınırlı iktidarın kaynağının üstün ve tek anayasa olduğu düşünülürse, bu devletlere tanınan sınırlı iktidarın “özerkliği” konusu tartışmalı bir hale gelebilir. Bu durumda üniter devlet

yapılanması içerisindeki mahalli idarelere tanınan yetki ile federe devletlere tanınan yetki arasında kayda değer bir farktan bahsederek, federe devletleri özerk, mahalli idareleri ise bağlı ilan etmek, konuyu belirli ve dar bir çerçevede görmekten öteye geçemeyecek, her bir federal yapı ile üniter devletin kendi içerisinde ayrıca değerlendirilmesinin uygun olacağı gerçeği daha iyi anlaşılacaktır.

1.3. Bölgesel / Siyasal Özerklik Kavramlarının Farklı Devlet Şekillerinde Taşıdığı Anlam Üzerine

Her devlette kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulması için idari yapılanmaya gidilmekle, bu idari yapı, her zaman tek tip, tüm idari birimlerin tek bir tüzel kişilik içerisinde yer aldığı, tek bir merkezden yönetildiği, bütün kaynakların tek elde toplandığı yapı olmayıp, bazı hizmetler merkezî hiyerarşik düzen dışında, yerel düzey ihtiyaçların giderilmesi doğrultusunda kendini yönetebilme imkânına sahip bir yapı olabilir ki, bu amaçla hemen her devlette farklı türde ve derecelerde özerkliğe sahip idari birimler oluşturulabilir (Arıkboğa, 2015: 18). En sade tanımıyla özerklik, belirli bir yerde yaşayanların, o yerde yaşıyor olmaktan kaynaklanan işlerini kendi kendilerine görmeleri ve buna imkân verecek kaynağa sahip olmaları şeklinde tanımlanabilir (Keleş, 2016: 57). Ya da özerklik, toplumun kendi dünyasını yaratımı, yapılanması, oluşumu, kendi sunduğu özgüllük içindeki hali olarak da tanımlanabilir (Alada, 2008: 6). Özerklik, ya bir hizmete ve o hizmetle ilgili kuruluşlara veya bir yerel topluma ve o toplumla ilgili kurumlara tanınırken, iki temel kategoriye ayırmak mümkündür; ilki self-government (kendi kendini yönetebilme) ilkesine dayalı özerklik biçimi, ikincisiyse self-determinasyona (kendi geleceğini belirleme) dayanan özerklik biçimidir (Arıkboğa, 2015: 20). Bu başlık altında self-determinasyona dayanan, kendi içerisinde federal devletler ve bölgesel özerklikler olmak üzere ikiye ayrılan özerkliğin “bölgesel özerklik” kısmından bahsedilecektir.

Bölgesel özerklik, salt federalizmin bir alt kategorisi olarak anlaşılmaması gereken, tamamen kendine özgü, teritoryal prensibe dayalı, başlıca gayesi ulusal

azınlıkların kolektif hakları ile merkezi devletin egemenliğini ve üniter yapısını sürdürme isteği arasında bir denge kurmak olan siyasi bir örgütlenme biçimi (Benedikter, 2016: 18) olarak tanımlanmakla birlikte, konunun kendine özgü ana başlık altında değil, belki federalizmin çoğunlukla bir alt gelişim aşaması olarak değerlendirilmesinin uygun olacağı düşüncesiyle “Federal Devlet” ana başlığı altında incelenmiştir. Bölgesel özerkliği başlı başına ayrı bir sistem olarak işleme konusundaki çekingenliğe, dünya ölçeğinde ampirik olarak henüz karşılaştırılamamış politik bir deneyim olması, yerleşik bir siyasal özerklik teorisinin bulunmaması ilave edilebilir.

Bir ülkede etnik ayrımların, federasyon ya da benzeri yöntemlerle, kısmi özerklik yoluyla mı bir dengeye ulaştırılabileceği yoksa çözümün, ayrılarak bağımsız bir devlet kurmada mı olduğu tartışma konusu olmakla, bu konuda Durkheim’in başını çektiği yapısalcı kuramda; çevrenin sürekli olarak dezavantajlı ve sömürülmekte olduğu, egemen çoğunluk üzerinde baskı yaptığı varsayımına, diyalektik siyasal bölgencilik kuramı; nesnel yapılarla insan davranışları arasındaki diyalektik ilişkinin hesaba katılması gerektiği, insanların parti, sınıfsal kültür, yöre ile sınıf arasındaki tercihlerinin değişmekte olduğu gözleminden yola çıkarak, sonucu kestirmenin güçlüklerinin dikkati çektiği cevabını vermiş, Jordi Sole Tura ise, siyasal bölgencilüğün özerklik ve bağımsızlık istemlerinin, İspanya gibi bir ülkede, demokrasi koşulları içinde ve bir anayasa değişikliği sonucunda bile son bulmadığına dikkat çekerek, ekonomik marjinalliğin sorunun yalnızca birisi olduğunu, tarihsel ve siyasal etmenlerin daha çok önem taşıdığını öne sürmüştür (Keleş, 2016: 126).

Özerkliğin kurumsal çerçevesi devletin genel anayasal düzeninde kaynağını bulur. Bu çerçevede yasama ve yürütme yetkileri, merkezi devlet ve bir ya da daha fazla bölgesel birim arasında paylaşılır (Benedikter, 2016: 92). Özerklik, devlete ait bazı başlıca fonksiyonların siyasal özerk yönetime devredilmemesinden de anlaşılacağı üzere tam bağımsızlık anlamına gelmeyip, savunma, dış politika, gümrükler, para sistemi gibi bazı ana fonksiyonlar, merkezî devletin yetki alanı içerisinde kalır (Benedikter, 2016: 95). Burada özerkliğin iki yönünden

bahsedilebilir. İlki yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu ilişki içerisinde özerk yönetimlerin merkezi yönetimden bütünüyle bağımsız oluşu beklenemez. Olması gereken, yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezin dâhili olmaksızın halledebilmesi, geniş bir özerklikten faydalanabilmesidir. İkincisiyse yerel birimlerin halkla ilişkilerini ilgilendirmekte ve seçilerek gelen yerel birimlerin halkı gerektiği şekilde temsil edebilmesini içermektedir (Keleş, 2016: 57).

Siyasal iktidarın adil bir şekilde dağıtılması amacına yönelik olarak teritoryal açıdan devletlerin alt birimlere ayrılmasının gerekliliği üzerine ilki simetrik federalizm, diğeri ise siyasal özerklik olmak üzere iki alternatif çözüm önerisinde bulunulmuştur. Simetrik federalizm, o devleti oluşturan teritoryal birimlerin her birine anayasal olarak aynı yetkilerin tanınması sonucu oluşurken, siyasal özerklikte ise federal bir anayasa üzerine kurulu olmasına rağmen, kimi siyasi birimlerin özel yetkilerle donatılması söz konusudur (Benedikter, 2016: 28). Birinci halde (simetrik federalizmden) federal sistemden, ikinci halde ise siyasal özerklikten bahsedilmektedir. Kavramın ve ayrımın tam olarak anlaşılabilmesi için bir diğer tanım olan asimetrik federalizmin de ayırıcı özelliğini vurgulamak faydalı olacaktır. Asimetrik federalizm, simetrik federalizmden farklı olarak federal devleti oluşturan siyasi birimlerden bazılarının diğerlerine göre farklı ve avantajlı yetkilere sahip olmalarını, federe devletlere farklı kapsamlarda tanınan çeşitli yetkileri ifade eder. Siyasal özerklik de aslında niteliği itibarıyla asimetrik federalizm özelliği gösterirken, diğer siyasi birimlerden farklı ve ayrıcalıklı yetkilere sahiptir. Ancak siyasal özerk bölgenin merkezî yönetimin karar alma sürecine katılamıyor olması, onun asimetrik federalizmden ayırıcı yanını oluşturur. Anlaşılacağı üzere siyasal özerklik, yapısal olarak bir takım siyasi özel yetkilerle donatılmakla ve merkezin karar alma sürecine katılamamakla, siyasal iktidarın adil olarak dağıtıldığı federal sistemden ayrılmaktadır. Benedikter'in (2016: 30-60) ifadesiyle siyasal özerk bölgelerin ortak özelliği, özerk bölge ile merkezi devlet arasında nev-i şahsına münhasır bir ilişki kurulması ve bu bölgeleri devletin geri kalan bölgelerinden farklı kılan çok özel bir kendi kendini yönetme sisteminin hayata geçirilmiş olması, hukuk devleti ve demokratik temsil temelinde sınırları çizili bir toprak parçası üzerinde ve

belli başlı siyasal alanlarda içsel kendi kaderini belirlemenin hukuksal ve siyasal çerçevesini yaratmasıdır. Ruth Lapidoth'un tespitine göre siyasal özerkliğin temelinde, ilgili devletin birliği ve üniter yapısı bozulmadan etnik, kültürel, dilsel ya da dinsel bağımsızlığın sağlanması ve korunması amacı yatmaktadır. Yine ona göre özerklik, etnik ve kültürel çeşitliliğin sürdürülmesi amacıyla belirli yetkilerin kalıcı olarak belirli bir bölgeye verildiği ve bütün diğer yetkiler merkezde kalırken, bu bölgede yaşayan halkın kendini yönetme yetkisine sahip olduğu devletsel örgütlenme biçimi olarak tanımlanmıştır (Benedikter, 2016: 41). Azınlık haklarının korunması düşüncesini temel alan özerklik, çatışmaların önlenmesi, bir topluluğun kültürel kimliğinin ve etkileşiminin korunması ve bir bölgede yaşayan toplumların kültürlerinin karşılıklı zenginleştirilmesi amacı da güderken, küçük halk gruplarına ve bölgesel topluluklara belirli düzeyde iktidar hakkı tanıma, kendi kültür, dil ve kimliklerini yaşatma imkânı verme, muhtemel ayrılık taleplerini bu sayede sonlandırma, devletle siyasal bütünleşmeyi gerçekleştirme, anayasal olarak güçlenerek siyasal sorunları çözüme kavuşturma, etnisite temelli zararlı modelleri bertaraf etme, yerel topluluklara kendi yerel kaynakları üzerinde denetim kurma imkânı sağlama, yerel toplulukları siyasete katarak siyasal elitleri denetletme, “ortak yönetim” kültürünü geliştirerek hem siyasal katılımı sağlama hem de sosyal entegrasyona katkıda bulunma gibi fırsatlar sunabilir (Benedikter, 2016: 64, 99,100).

Bugün var olan gerçek özerk sistemleri tespit ve analiz edebilmek için hukuksal – siyasal açıdan bazı kriterlerin aranması kaçınılmaz olup bunlardan bazıları şu şekilde sayılabilir (Benedikter, 2016: 110);

(i) Söz konusu bölge, anayasal açıdan yatay yetki dağılımı ilkesine göre örgütlenmiş hukuk devletinin bir parçası olmalıdır.

(ii) Serbest seçimlerle iş başına gelmiş yerel meclisin, daimi yasa yapma yetkisi olmalıdır.

(iii) Vatandaşlığın ve siyasal hakların güvence altına alındığı, gerçek çoğulcu bir demokratik sistem olmalıdır.

(iv) Hem devletin tamamında hem de özerk bölgesinde bütün vatandaşlar için siyasal ve medeni haklar temelinde eşitlik sağlanmalıdır.

Bir devletin anayasası aracılığıyla tanınmış, yukarıdaki kriterlere sahip özerklik; ya otoriter bir yönetimin yıkılmasıyla, ya devleti oluşturan çoğunluk ulusu ile azınlık arasındaki ilişkinin bozulmasıyla, ya da söz konusu devletin uluslararası toplum tarafından ciddi bir baskı altına alınmasıyla, yani devletlerin sosyal ve siyasal alanlarda köklü değişiklikler yaşadıkları zamanlarda verilir (Benedikter, 2016: 72).

Siyasal özerklik dar anlamıyla sadece idari yetkileri gerektirmez, aynı zamanda da söz konusu özerk bölgenin, merkezi yönetiminden bağımsız, asgari düzeyde de olsa yasama yetkileriyle donatılmış ve çıkardığı yasaları kendi özerk bölgesinde hayata geçirmeye muktedir, hatta serbest seçimlerle başa gelmiş bir hükümetin ve siyasal temsilcilerinin varlığını da kaçınılmaz kılar (Benedikter, 2016: 41 - 42). Yani siyasal özerkliğin kapsamı ve asgari kriterleri, yasa yapma gücüne sahip özerk bölge parlamentosunun bulunması, yürütme gücüne sahip olması ve hatta bazen yargı yetkisinin dahi bulunması ve özerk yönetimin yetkilerinde bir değişiklik yapılması gerekiyorsa, bunun yine özerk bölgenin onayıyla yapılması gerektiğinin kabulüdür (Arıkboğa, 2015: 35).

Özerkliğin herkes tarafından kabul edilen ortak bir tanımı olmamakla beraber kamusal ya da anayasal olarak neyi içermesi gerektiği üzerine bir takım uzlaşi söz konusudur. Tanımsal çeşitlilik içerisinde öne çıkan bazı görüşlere ait alıntılar, tanım hakkında ortak bir uzlaşmayı mümkün kılabilir (Benedikter, 2016: 38-39);

“Özerklik, devletin diğer bütün kıyaslanabilir birimlerinden çok daha geniş ölçüde kendi kendini yönetmeye yönelik yetkiye sahip bölgelerdir.” Kjell-Ake Nordquist.

“Özerklik, bir devletin bütünlüğünün korunmasında o devletin halkı arasındaki çeşitliliği korumak gayesiyle iktidarın paylaşımının bir aracıdır.” Ruth Lapideth.

“Özerklik, egemen bir devlet içerisindeki özel bir topluluğun görece olarak geniş ölçüdeki bağımsızlığını tarif eden bir kavramdır.” Hurst Hannum.

“Özerklik, kendi kimliğini korumayı talep eden etnik ya da diğer gruplara belirli meselelerde doğrudan kontrolü devreden, ancak devletin genel çıkarları ile ilgili yetkileri daha kapsamlı bir şekilde örgütlenmiş devlet aparatına bırakmayı hedefleyen bir araçtır.” Yash Ghai.

“Uluslararası hukukta özerklik, devletin bir parçasının ya da belirli bir bölgesinin, yasa çıkarıp düzenlemeler yaparak, kendi devletini kurmaksızın kimi belirli alanlarda kendi kendini yönetme yetkisinin olması anlamına gelmektedir.” Hans-Joachim Heintze.

“Siyasal özerklik, teritoryal olarak tanımlanmış bir bölgenin karar verme yetkisine sahip bir organına ayrıca bir yasama yetkisinin tanınmasını gerektirir.” André Legaré/Markku Suksi.

Yukarıda yer verilen değişik fikirler ışığında tanımlamaya çalıştığımız özerkliğin konumuz açısından dikkate değer boyutları;

(i) Özerliğin üniter devlet yapılanması içerisinde yer almasının o devletin üniter niteliğini değiştirip değiştirmeyeceği boyutu;

Her türlü devlet yapılanması içerisinde bulunabilen, bazılarınca asimetrik federalizm sınıfı içerisine dâhil edilmiş siyasal özerkliğin, üniter devlet yapılanması içerisinde bulunmakla onun üniter yapısını farklı bir boyuta taşıdığını ancak başka bir devlet yapılanması sınıfına dâhil edilemeyeceğini kabul etmek gerekir. Üniter yapılı ancak bünyesinde siyasal özerklik barındıran dünya örneklerinin katıksız üniter yapılı örneklerinden farklı olarak belki yeni bir sınıflandırma ile tanımlanabilmesi daha uygun düşecektir.

(ii) Özerkliğin ayrılığa neden olup olmayacağı endişesi karşısında, tam tersi bir durum olarak parçalanmayı engelleyip engellemeyeceği boyutu;

Siyasal özerkliğin ayrılığa sebep veya engel olacağı düşünceleri her şeyden önce özerk bölge ile bağlı olduğu devletin bir takım özel hallerine ve özerk bölgenin merkezî devlet karşısındaki gücüne göre farklılık gösterebilir. Bu hallerden bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Özerk bölge halkının etnik dayanışma kültürü,
- Bağlı devletin demokratik gelişmişliği ve özerklik anlayışına bakışı,
- Özerk bölgenin ayrılmayla veya bütünleşmeyle oluşması,
- Özerklik talebinde bulunan bölgeye başka devletlerin desteği,
- Bağlı devletin özerk devlete tanıdığı sınırlı iktidarın beklenen özerklik talebiyle karşılanma oranı,
- Özerk bölgenin iktisadî gelişmişliği ile yer altı kaynakları varlığı, vb.

Benedikter'e göre ise özerklik bir devletin parçalanmasını engellemek konusunda ve aynı zamanda uluslararası düzeyde tanınmış insan ve azınlık haklarının uygulanmasında çok iyi bir araç görevi üstlenebilir (2016 :101).

(iii) Yerel özerkliklerin (yerel yönetimlerin) birer siyasal özerklik olarak kabul edilip edilemeyeceği boyutu;

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin görevleri ile sorumluklarını gerçekleştirirken, merkezî idarenin yönlendirmesinden büyük ölçüde bağımsız davranabilme yeteneğiyle, kendisini merkezi yönetime gerek duymadan yönetebilme kapasitesiyle ve kendi kendini yönetebilme ilkesiyle açıklanmaktadır. Bu kavram yerelin yürüteceği hizmetlerin ve hizmete ait vergilerin belirlenmesi hakkını da içinde barındırdığından seçilmiş yönetimleri meşru kılan temel bir kavramdır (Koyuncu, 2000: 98; Arıkboğa, 2015: 20). Yerel özerklikler nitelikleri itibariyle kesinlikle siyasal özerklik kapsamında değerlendirilmelidir. Çünkü yerel yönetim özerkliği, yerel yönetimin özü olmakla beraber o yörede yaşayan topluluğa kendi

kendini yönetebilme (self government) hakkı verilmesi, kanunların çizdiği yetki sınırı içinde yerel politikaları belirleyebilme, özgürce kararları belirleyebilme, alınan kararları uygulamaya geçirme olarak tanımlanabilir (Arıkboğa, 2015: 47). Tortop’a göre ise yerel idarelerin özerkliklerinden bahsedebilmek için; kesin karar alabilme yetkisine sahip olması, organlarının, merkezî idarenin yersiz etkilerinden uzak ve bağımsız olması ile yeterli parasal olanaklara sahip olması özerkliğin koşullarındandır (1991: 5-6). Yerel yönetim özerkliği aynı zamanda iktidar ve eylem alanının, merkezden yerele doğru bir yetki aktarımını içermekte, bu ilişkisel durumun normatif dayanağını onun “demokratiklik” niteliği kazandırmaktadır (Alada, 2008: 5). Bu özerklik, yasalarla tanımlanan ve yasal çerçeve içinde işleyen, ancak etnik veya kültürel nitelik taşımayan özerklik olup, parlamentonun merkezî ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri ve özerkliğin kapsamını yeniden belirleyecek türde değişiklik yapma hakkına daima sahip olması nedeniyle özerklikleri parlamentoya karşı değil, merkezi yönetime karşıdır. Özetle yerel yönetimler, eyaletler veya özerk bölgeler gibi sabit statüde ya da dokunulmaz nitelikte idari birimler değildir (Arıkboğa, 2015: 52). Ya da bu durum; “yerel yönetimler bağımsız siyasal kurumlar olmayıp, devlet yapısı içerisinde belirli bir özerklikten yararlanan kuruluşlardır” şeklinde de ifade edilebilir (Ekici ve Toker, 2005: 6). Anayasa Mahkemesinin, E:1987/18, K:1988/23 sayılı kararında da belirtildiği gibi yerel yönetimler açısından özerklik; kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olarak, mahalli idarelerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi anlamını taşır. Bu nedenle üniter devlet yapılanması içerisinde yer alan yerel yönetimlere anayasal bir düzenlemeyle sınırlı bazı yetkilerin verilmiş olması, o devletin üniter niteliğini değiştirdiği iddiasına yol açamaz.

Konuyla ilgili olarak Yerel Yönetimler Özerklik Şartından kısaca bahsetmek yerinde olacaktır. 1985 yılında Avrupa Konseyince ortaya koyulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimleri “devlet içinde devlet” haline getiren bir metin olarak görülemez. Onları hukuken güvenceli bir özerklikten yararlanır hale getirmekle birlikte onları kesinlikle bağımsızlığa varacak ölçüde haklarla donatmaz.

Bu uluslararası belgece benimsenen ilkelerden konumuzla ilgili olanları şu şekilde sayılabilir (Keleş, 2016: 59-80):

(i) Özerk yerel yönetim ilkesi yasal olarak, hatta mümkün olması halinde anayasal olarak tanınacaktır. Yetki alanları dışında kalmayan ve yasalarca başka kurumlara bırakılmamış tüm işlerde yerel yönetimler ilke olarak sorumlu olacaktır.

(ii) Yerel yönetimlere bırakılan yetkiler tümüyle yerel yönetimlerin olup, yasalarla düzenlenmedikçe, merkezi nitelikli yönetimlerce zayıflatılamayacak ya da sınırlandırılmayacaktır.

(iii) Özel yerel yönetimler, mahalli ihtiyaçları karşılayabilmek ve etkili bir yönetim gerçekleştirebilmek için iç örgütlenenlerinde serbestiye sahip olacaklardır.

(iv) Yerel yönetim birimlerinin sınırlarında yapılacak her türlü değişiklikte halk oylamasına başvurulacak, halkın görüşü alınacaktır.

(v) Yerel birimlere mutlaka hizmetlerini yerine getirebilecek mali kaynaklar sağlanacaktır. Mali yetersizlik halinde mali denkleştirme vasıtası ile desteklemeler yapılmalıdır.

(vi) Şartın en önemli ilkesi, merkezi yönetimin vesayet yetkileriyle ilgilidir. İlkeye göre yerel yönetimlerin idari denetimi yasal ve anayasal durumlarda mümkün olmalı ve yasaya uygunlukla sınırlandırılmalıdır. Yerindelik denetimi adı verilen işlem ve eylemelerin, amaçlara ya da toplum yararına uygunluğunu öngören denetim yöntemi, yerel özerklikle bağdaşmaz olarak kabul edilmektedir.

(vii) Yerel yönetimlere, diğer yerel birimlerle işbirliğine gitme ve birlikler kurabilme hakkı tanınmalı, uluslararası yerel yönetim kuruluşlarına katılma hakları güvence altına alınmalıdır.

(viii) Şartın öngördüğü son ilke ise yargı güvencesi ve yargısal koruma yöntemleri ile ilgili olup, ilkeye göre yerel yönetimler anayasal ve yasal yetkilerini serbestçe kullanabilmeli, yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesi için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalıdırlar.

1988 yılında şartı imzalayan Türkiye, 1991 tarihinde Şartı onaylamış, 1992’de de uygulamaya koymuştur. Türkiye, Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bazı maddelerine de bir takım ülkesel sorunlar nedeniyle çekinceler şerh etmiştir. Şart ile Türkiye’nin yerel yönetimler mevzuatının karşılaştırılmalarını içeren çalışmalarda tespit edilen “sapmalar”, Türkiye’de yerel özerkliğin eksikliği olarak değerlendirilerek, şartın tüm ilkeleriyle uyarlanabilir, uygulanabilir hale getirilmesiyle ve bu yönde yapılacak düzenlemelerle “özerkliğin” sağlanabileceği, dolayısıyla idari sistemin demokratikleşebileceği ileri sürülmüştür (Alada, 2008: 6).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Yerel Yönetimlerde Katılım Hakkına İlişkin ek protokol 16 Kasım 2009 tarihinde Hollanda’nın Utrecht kentinde kabul edilerek yürürlüğe girmiş olup ek protokole göre; Şartı kabul eden devletler sınırları içerisindeki herkese yerel yönetim işlerine katılma hakkını tanıyacaktır. Bu hak, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasını belirleme ya da etkilemeye çalışma hakkı demektir. Yasalar ise bu hakkın kullanılmasını kolaylaştıracak araçları sağlamakla yükümlü olacak, hiçbir kişi haksız olarak dışlanmayacak ancak farklı koşullar ya da kişi grupları için özel önlemler öngörülebilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ'NİN ÜNİTER NİTELİĞİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üniter yapılanma süreci tarihsel bir geçmişe sahip olup kökenleri Osmanlı'ya kadar dayanır. Osmanlı Devleti yapı bakımından en başından beri yerel güç odaklarının oluşmasına imkân tanımamış, çeşitli din ve diğer etnik toplum kültürlerine bir nevi şemsiye olma anlayışı üzerine inşa edilmiş ve ümmet ideolojisiyle, birçok etnik ve azınlık grupları bir mozaik gibi bir arada tutan devlet olma özelliği gösterir (Gökçe 2007: 60, Türkdoğan, 2013: 15, 125). Asya, İslam, İran, Selçuklu, Moğol, Bizans geleneklerinin mirası üstün olma duygusuna ne halifelik, ne Şiilik ne de Rum dünyası meydan okuyamamış, hatta destekleyerek Osmanlı Devletini zamanla Türk Devleti olmaktan çıkararak yakın doğu ve Balkan halklarından devşirilmiş bir devlet haline getirmiştir (Berkes, 2017: 37). Ortak bir ideolojiye - dine dayanmadığı gibi ortak bir siyasi rejimden de yoksundur. Çevresel kesimlere “sivil toplum” veya benzeri bir statü dahi atfetmeyi düşünmemiş, merkez dışındaki unsurların devlet hayatında önemli bir rol oynamasına izin vermediği gibi merkez-çevre kopukluğu ekseninde hayat sürerek çoğunlukla vergi gelirleri için reayanın himayesi politikasını temel almıştır (Gökçe 2007: 60). Osmanlı'nın merkez dışındaki unsurlara devlet hayatında yer vermemesi kuruluşundan öncesine dayanır. Yarı göçebe Türkmenler ile merkezi oluşturan Oğuzlar arasındaki temel yarılmalar ve kopukluklar halk-aydın ikiliğinin de başlangıcını oluşturur (Türkdoğan, 2013: 67). Osmanlı Devleti'nin bu merkezî ve üniter yapısı vergi toplama karşılığında askeri hizmet sağlama şeklindeki klasik sistemin çökmesinden sonra değişime uğramış, iltizam yoluyla mültezimlere vergi toplattırılmasıyla yarı resmî hale gelen ve zamanla ekonomik gücün yanında siyasi güce de ulaşarak etkisini giderek artıran âyan, iltizam hiyerarşisinin yegâne sahibi haline gelmesiyle Osmanlı topraklarına hükmeder hale gelmiştir. Merkezi hükümet âyanın artan hiyerarşisine gün geçtikçe daha fazla boyun eğmiş, taşradaki bu örgütlenmeyi tanımak zorunda kalmıştır.

Âyanın kentlerde ekonomik anlamda güçlenmesi ile beraber taşradaki âyan meclisleri Batılı anlamda aristokratik bir kimlik kazanmaya başlamıştır (Keyder, 2010: 25). Hatta 16 yüzyılda başlayan ve 19. Yy'la kadar süren süreçte Osmanlı'nın merkeziyetçi yönetim şeklinin yarı feodalleştiğini düşünenler, çevrenin merkez karşısında hürriyet içerisinde yaşadığını söylemişlerdir (Türkdoğan, 2013: 67). Taşrada egemen olan âyanlar adeta özerk yönetimler kurmuşlar ve devlet merkezindeki hareketleri işitmez, merkezî otoriteyi hissetmez olmuşlardı (Yılmaz, 2010: 27). Padişah tarafından kendilerine vergi toplayıcısı veya mütevellî gibi resmi unvanlar verilmiş olsa da, kendi toprakları dâhilinde fiilen bağımsız olan âyanın (Lewis, 2017: 603) varlığı, padişahın mutlak iktidarını sınırlamış, güç, mahalli kudret sahipleriyle paylaşarak yerel iktidarcılara hayat tanınmış, ayrıcalıklı eyaletleri ve dinsel topluluk örgütlenmelerinin özel durumlarını istisna tutarsak devletin üniter yapısını tartışılır hale getirmiştir. İtibarlı kişilerin devlet işlerinde söz sahibi olmaya başlaması ve âyanların merkezi otoriteye karşı güç kazanması aynı zamanda merkeziyetçiliği aşındırarak, yerinden yönetime doğru bir eğilimi güçlendirmeye başlamıştır (Atasoy, 1992: 13). Hükümdarlığın karşısındaki asıl güç ise yeniçeriler değil, âyan ve derebeyleri olmuştur (Berkes, 2017: 137). Hatta ittifak senedi olarak adlandırılan uzlaşma senedinde ilk kez siyaseten bir güç olarak görülmeye başlanan âyanlar, derebeyleri ile devlet erkânı, ulema ve ocak ağaları, Osmanlı soyunun egemenliği altındaki çıkarlarının korunması için uzlaşma aramışlar, yine de Padişahlık makamının en üstün egemenlik makamı olduğunu kabul etmişlerdir (Berkes, 2017: 138,141). Egemenliği aşınan devlet ise yaptığı bir takım reformlarla, vilayetlerde önde giden kişilerin, başkentte ise yeniçerilerin etkinliğini kontrol altına alarak zayıflayan otoritesini kurtarmaya amaçlamıştır (Ahmad, 2017: 37). Bu durum, Mısır Valiliğine getirilen Kavalalı Mehmet Ali Paşanın mahalli özerklikte oldukça ileri gitmesiyle Osmanlı Devleti ve İngiltere'nin mahalli özerklik tehlikesini sezinlemesi üzerine ittifakla harekete geçerek Mehmet Ali Paşayı yenilgiye uğrattıkları zamana kadar sürmüştür. Padişah, taşrada merkezî hükümet otoritesinin yeniden tesis edilmesi ya da kurulması için il idaresinin özerkliğini ve kurumlarını yerle bir etmiş, isyankâr paşaları ve âyanları alt ederek daha merkezî ve daha otokratik yeni bir düzen tertibi düşüncesiyle, (Lewis, 2017: 109, 520) diğer mahalli

özerklik heveslisi âyanların da üzerine giderek, iltizamın kontrolünü tekrar eline geçirdikten sonra, yine ayrıcalıklı eyaletler ve dinsel topluluk örgütlerinin istisna tutulması şartıyla, merkezin üniter yapısını bir süre daha sağlama almıştır. Bu hedefin temeli, tüm iktidarı kendi elinde tutarak merkezîleştirmeye ve ister taşrada ister başkentte olsun, orta dereceli bütün güç odaklarını ortadan kaldırmaya dayanmış, (Lewis, 2017: 125) hakimiyeti fazla uzun sürmeyen âyanların kontrol altına alınmasından, İstanbul halkı kadar Osmanlı bürokrasisin üyeleri de hoşnut kalmışlardır (İnalçık, 2017 :57).

Âyanın, merkezin otoritesinin yerine mahalli düzeyde kendi otoritelerini koymayı başardıklarını ancak bunun geçici olarak sağlanmış olması nedeniyle Osmanlı Devleti'nin temel varsayımlarını değiştiremediklerini, batıdaki dönüşüme benzer aşamalardan bu yönüyle ayrıldıklarını, başarısız bir feodal-aristokrat sınıf oluşumu girişimi yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönüşümü sağlayamamanın nedeni ise projelerinin yetersizliğinden ziyade merkezin gösterdiği dirençle açıklanabilir. Bu başarısız dönüşüm denemesi tamamıyla bastırılmış, bitirilmiş bir hareket olarak kalmamış, bu sefer âyanın da desteklediği imparatorluğun uç bölgelerindeki milliyetçi, ayrılıkçı hareketler hızlanarak merkeze karşı yeni bir başkaldırı süreci başlamıştır. Âyanın kontrol altına alınmasıyla oluşan boşluktan faydalanıp güçlenen kesim bu sefer bürokrasi olmuş, devlet sınıfı olarak nitelendirilebilecek bu sınıf varlığını anlamlı ve meşru kılan geleneksel sistemi korumak içgüdüleriyle davranmıştır (Keyder, 2010: 26). Bağımsızlık istemekten ziyade bir haraçgüzar olarak özerklik peşinde koşan derebeyler ise âyanlardan farklı olarak merkezî devletin silahlı kuvvetler açısından güçsüz düştüğü, dış ilişkilerinin zayıfladığı her türlü fırsatı kollar hale gelmişlerdir (Berkes, 2017: 110). Devletin siyasi ve mahalli özerkliğini tehdit eden âyan sınıfının büyük ölçüde kontrol altına alınması, merkezi belirli bir seviyede rahatlatarak üniter yapısını korumuş, ancak bu büyük gücün sindirilmesi klâsik yapının temel iki grubunu oluşturan bürokrasiyle küçük köylü kesimini oluşan boşlukta daha önemli hale getirmiştir. Küçük köylü ise pazara açılma, örgütlenme, emeğe dayalı üretim tarzını değiştirebilme fırsatlarını değerlendirememiş, Müslüman ve gayrimüslim tüccarlar tarımsal artığın

değerlendirilmesi sonucunda büyüyen yeni bir güç haline gelmişlerdir. Bürokrasi bu kez, oluşan bu yeni durum karşısında köylünün ürettiği artık üzerinden büyüyen burjuvaziye aracı olma konumunu almışlardır. Geleneksel düzenin temsilcisi olan bürokrasinin, bu düzenin çözülmesi süreci içerisinde ortaya çıkan burjuvazi ile çatışmasında bürokrasi, emperyalist devletlerin Osmanlı Devleti'nin kapitalist dönüşümünü engellemek için verdiği desteğin de etkisiyle avantajlı taraf haline getirilmiştir. Bürokrasinin konum olarak kararsızlığı ile kimi zaman kendi sınıfının çıkarlarını koruması, birbiriyle çelişen ve beklenmedik sonuçlar doğuran politikalar üretmesine neden olmuş, yeni düzenin temsilcisi olan burjuvazi karşısında eski düzenin temsilcisi olan bürokrasi, bu avantajlı tarafını koruyamamıştır. Devletin borçlarını ödemekte zorlanması onu dış borçlanmaya itmiş, ticaret fazlası değil, ihraç mal üretimi ve örgütlenme kabiliyetsizliği nedeniyle gittikçe büyüyen dış açıklar verilmiştir. Borçlanmanın artık sadece eski borcun faizini ödemek için kullanılmaya başladığı, devletin iflasının konuşulduğu zamanda kurulan Düyunu Umumiye teşkilatı, Osmanlı idaresine kafa tutacak hale geldiğinde, bürokrasinin bütünleşme sürecinde gösterdiği kabahatli durumu tersine çevirmiş, sınıfsal varlığına bir süre daha can suyu olmuştur. Burjuvazinin kapitalizmle bütünleşme sürecinde doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile yerli iş gücü istihdamına yönelmesi, üretim yelpazesinin gelişmesine ve burjuvazi içerisinde bir farklılaşmaya yol açmış, bürokrasi karşısındaki konumunu daha da güçlendirerek gittikçe “özerkleşmiştir”.

19. yüzyıl Osmanlı ekonomisini kapitalist dünya ile bütünleştiren mekanizmalar yukarıda da bahsedildiği üzere ticaret, borçlanma ve doğrudan yatırım olup bu süreçte bir tarafta bürokrasiye ve diğer birçok etkene rağmen, yerli ekonomi ile Avrupa ekonomisi arasında büyüyerek sınıfsal bir güç haline gelen burjuvazi, öbür tarafta ise saray memurlarının yanı sıra sarayın dışında da (Babıâli) yeni kamu kurumlarının ihdas edilmesi ve yerel yönetimlerin modernizasyonu nedenleriyle gelişmeye başlayan, nitel değişikliklere uğramış, sayı olarak eskiye oranla oldukça fazlalaşmış sivil bir bürokrasi bulunmaktaydı (Keyder, 2010: 68). Nitel değişikliklere uğramış, temel gayesi içsel çatışmalar ve dışsal baskılarla baş edebilmek adına devletin ıslahı ve devleti kurtarma/güçlendirme olan bu yeni bürokrasi, yeni

kurulmuş okullarda veya yurt dışındaki okullarda eğitim görmüş, Avrupa siyasi geleneği içerisindeki çağdaş akımlardan etkilenmiş “entelektüeller”in çoğunlukta olduğu kişilerden oluşmaktaydı (Keyder, 2010: 73, Köker, 2012: 135). Toplumsal dönüşümü desteklemek isteyen bürokratları politize eden, onları yönlendiren ve projeler oluşturan bu “entelektüel”ler; bir ekonomik programdan yoksun olup, “devleti kurtarma” misyonuna dayanan siyasi bir eylemcilikle ortaya çıkmış, milliyetçi/ayrılıkçı hareketler, Düyunu Umumiye’nin gittikçe artan vesayeti gibi nedenlerle parçalanmaya başlayan imparatorluğu kurtarmayı, özerkliğini ve coğrafi bütünlüğünü yeniden kurmayı amaçlayan, İttihat ve Terakki’nin gelecekteki kadrosunu oluşturacak “Jön Türkler” i doğurmuştur (Keyder, 2010: 73). Bu oluşum aynı zamanda fiili varlığını görünürde sürdürmekle beraber üniter yapısını, ekonomik ve siyasi sebeplere bağlı olarak da özerkliğini ve coğrafi varlığını koruyamamış, parçalanma sürecine girmiş bir devletin kendi iç tezahürüdür. Jön Türkler’in ve ileride çekirdek oluşumunu sağlayacağı İttihat ve Terakki’nin oluşum ve gelişim sebeplerinin anlatılmasının konumuz açısından önemi, ayrıcalıklı eyaletler ve dinsel topluluk örgütlenmeleri istisna tutulursa, genel itibarıyla merkezi ve üniter bir yapı taşıdığı kabul edilen Osmanlı Devleti’nin, aslında bu süreçte yukarıda bahsedilen sebeplerle üniter yapısının ve devlet sisteminin irdelenmesi, şüpheyile bakılması gerektiği imasıdır.

Osmanlı Devleti’nin üniter yapısının sisteminin ne olduğu, nereye oturtulması gerektiği konusunda tartışmalar devam etmekle beraber, devlet ve toplum sistemini “feodalite” ya da “derebeylik” rejimi kategorisinde görenler, “teokratik” yapıda görenler yada bu ikisinin karışımı olarak görenler (Gökçe 2007: 60), İslam ve Türk anlayışlarının bir sentezi sayanlar (Üçok vd., 2002: 169), ya da siyasal düzen hukukunun sadece şeriata değil, saltanat geleneğine dayandığını, diğer taraftan alınan kararların şariat ile meşrulaştırılmasıyla kendine özgü bir egemenlik anlayışının türetildiğini düşünenler (Koçak, 2006:165), teokratik rejimin aksine din maslahatının değil, devlet maslahatının önde geldiğini ya da daha açık bir şekilde açıklanacak olursa Osmanlı Devleti rejiminin dinsellikten çok gelenekselliğe dayandığını savunanlar, mali kaynaklar üzerindeki denetimin yavaş yavaş zayıflayışından ve

çevrenin gittikçe artan özerkliğinden hareketle merkezi yönetim biçiminden yarı-feodal yönetim biçimine doğru aşamalı bir gelişim aşamasına tanık olunduğunu ifade edenler de vardır. Osmanlı toplumunu “feodal olmayan” bir yapı olarak betimleyen açıklamalar genellikle “despotik doğu devleti”, “merkeziyetçi devlet geleneği”, “kadir-i mutlak devlet”, “sivil topluma nefes aldırmayan bir üst yapı” resmi çizmişlerdir (Güler, 1993: 90). Berkes ise çoğu aydının Osmanlı Devletini feodal ve teokratik bir düzen olarak tanımlama eğiliminde olduklarını dile getirir (2017: 24). Ancak ona göre her iki tanımlama da Osmanlı’nın geleneksel yapısına aykırı olup, Osmanlıyı feodal, teokratik, hele ki hem feodal hem teokratik olarak tanımlamak mümkün görünmemektedir. Onun izahında despotizm ya da padişahlık rejimi feodalizmden, teokrasiden, tiranlık yönetiminden ayrı tutulur. Halife-padişahlığı olarak nitelendirdiği rejim ona göre siyasaca “doğu despotizmi”, dince “sünnî halifeliği” geleneği olup, bu vasfını ancak kuruluşundan iki yüzyıl sonra kazanmış ancak dinselikten çok geleneksel bir niteliğe bürünmüştür (Berkes, 2017: 27-30). Adı her ne olursa olsun, Osmanlı İmparatorluğu’nun 1918 yılına kadar yaşamaya devam eden klasik sistem anlayışı, “millet sistemi” adı verilen dini cemaat odaklı, her dini cemaatin ayrı bir millet sayıldığı sistem anlayışı idi (Benedikter, 2016: 55). Sistemin en belirgin yönü, gücü kendinde mutlaklaştırmış siyasal otoritenin toplumsal destekten yoksunlaştırılmış ve yabancılaştırılmış kulların sadakatine dayandırılması olmuştur (Berkes, 2017: 25). “Osmanlı vatani” denildiğinde Müslümanların yaşadığı yerler anlaşılır, Müslüman halk, “milleti hâkime” olarak adlandırılırdı (Türküne, 2012, Nalbant, 2012). Dünya Darü’l İslam (İslam toprağı) ve Darü’l Harp (savaş bölgesi) ya da kâfir hâkimiyetindeki topraklar olarak bölümlere ayrılıyor, iki taraf arasında sürekli bir savaş hali bulunuyordu. Sınır ötesinde Harbî’den başka yani kâfirden başka Zımmî denilen gayrimüslim tebaa da vardı. İslam politikasının temel amacı Darü’l Harbi Darü’l İslam içerisine dâhil etmek ve Harbî adı verilen kâfirleri Müslüman yapmak, bu da mümkün olmazsa Zımmî yapmaktı. Siyasi, sosyal ve iktisaden yapılan sınıflandırmada Müslümanlar, Zımmîler ve Harbîler yer alıyordu (Lewis, 2017: 445). Devlet gayrimüslimlerin iktisadi ve yönetsel açıdan önemli roller üstlendikleri ne var ki siyasal iktidara katılımlarının mümkün olmadığı, çok etnili ve çok dinli bir toplum yapısına sahipti.

Ekonomik rolleri açısından burjuvaziye benzeyen gayrimüslimlerin tarihsel süreçte devlet ve toplumu öz çıkarları doğrultusunda biçimlendirebilecek güce ulaşamadıkları, burjuvazinin batı tarihselliğinde eriştikleri siyasal güce ve yetkiye sahip olamadıkları görülür (Ahmad, 2017: 32). Bu nedenle Osmanlı'nın merkezi güçlü devlet formu gayrimüslim tebaanın etkisinde kalmaksızın varlığını uzun yıllar sürdürebilmiştir. Öz itibarıyla dinsel referanslara dayalı millet kavramı, neredeyse bütünüyle dini nitelikli sembollere aidiyeti simgelemekte ve böylece bir taraftan uyrukların tanımlanma aracına dönüşürken öte taraftan da tebaanın kimliklerinin kaynağına dönüşmekteydi (Köker, 2012: 159). Her ne kadar Osmanlı'nın millet sistemi tebaayı Müslüman ve diğerleri olarak ayırma tabi tutmuş olsa da İslamî Osmanlı İmparatorluğu dâhilinde egemen grup, Arap ve İranlıların ilk zamanlarda dinsel hiyerarşinin tepesindeki mevkileri tutmuş olmalarına rağmen Türklerdi (Lewis, 2017: 447). Millet-i hakime ya da “büyük toplum” olarak tanımlanabilecek standart kültür, Türk kültürü idi (Türkdoğan, 2013: 20). İslam hukukuna dayanan ve dinsel topluluk hüviyeti taşıyan bu millet sistemi, sadece “dinsel” içerikte bir örgütlenme olmayıp dinsel alan dışında bir takım hukuki ve idari yetkilerin de verildiği, coğrafi ögeyi dışlamayan, merkez tarafından öznel nitelikte yetkilerin aktarıldığı, bir tür yerinden yönetim olgusu olarak kabul edilebilecek “kişi yönünden yerel yönetimler” idi (Nalbant, 2012 :162).

Osmanlı Devletinin son dönemleri hakkındaki bir başka gözlem ise en belirgin kilometre taşları 1808 Sened-i İttifak, 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu, 1856 Islahat Fermanı ve 1876 Anayasasının ilanı gibi gelişmeler olan değişim sürecinde bürokrasinin modern anlamda kurumsallaşarak (Gökçe, 2007: 65) anayasal idareye doğru ilerlemeler sağlandığının görüldüğü, ancak bütün bunların sanılanın aksine merkezî hükümet karşısında güçlenen yerel unsurların zaferi olarak görülemeyeceği, merkezin zamanla güçlenen çevreyi kontrol etme, özellikle temelinde tarımda verimliliği geliştirme, çiftçiyi koruma, arazi mülkiyetlerinin küçük üreticiden merkeze tehdit olarak büyüyen nüfuzlu kişilere geçmesini engelleme, buna bağlı olarak vergi gelirlerini artırma düşüncelerinin yattığı hamleler olarak yorumlanmasının daha doğru olacağı yönündedir (Heper, 2010: 83, 103-104).

Osmanlı Devleti'nin “millet sistemi” anlayışı, batılı tarzda milliyetçilik anlayışının tüm dünyayı olduğu gibi Osmanlı Devletini de etkilemesiyle gücünü kaybetmeye başlamış, merkezin idarede bütünlük ve çevreye karşı güçlü merkez oluşturma çabaları, yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter niteliğine altlık oluşturmuştur. Nalbant bu durumu *“idarenin bütünlüğü, idarede birörnekleşme olgusu, gerek Osmanlı Devletindeki ayrıcalıklı eyaletlerinin, gerekse dinsel topluluk örgütlenmelerinin reddini içerir. II. Meşrutiyet bu reddin biçimlendiği laboratuvarıdır.”* diyerek özetlemiştir. Bir kıvılcım gibi Balkanlara sıçramasıyla başlayan bağımsızlık savaşları, Osmanlı toplum yapısının dokusunu çözmeye başlamış, Ortadoğu, Mısır ve Arabistan'da da eylemlerin sürüp gitmesiyle Osmanlı kimliği bir taraftan en geç milliyetçi hareketlere yönelmiş, diğer taraftan da ümmet ideolojisini bırakmak zorunda kalmış, bu suretle ümmetçi bir anlayıştan milliyetçi bir tavra yöneliş neredeyse tarihi bir zorunluluğa dönüşmüştür (Türkdoğan, 2013: 11). Hâlbuki Balkan savaşı bir dincilik havası getirmekle beraber bir yandan da ulusçuluğun etkisini artırmıştır (Berkas, 2017: 435). Benzer şekilde Berkas'e göre ise II. Meşrutiyetin en önemli sonuçlarından biri Türk ulusu düşüncesinin doğuşudur (2002: 393). Millet sisteminin sona ermesi, Türk ulusu düşüncesinin doğuşu ve etnik ve dini azınlıkların üzerindeki artan baskı önemli ölçüde Balkan halklarının hükümdarlara karşı ayaklanmasının da temelini oluşturmuştur (Benedikter, 2016: 55). Milliyetçilik anlayışının yayılmasıyla merkezî bölgesel bir devlet olan Osmanlı devleti, bu yeni akım karşısında yetersiz kalmış, milliyetçilik akımlarının gelişmesine paralel olarak demokratik düşünce gelişmeleri neticesinde toplumun birleştirici gücü ve kutsalı, sistemin meşruiyet kaynağı, “ulus” kabul edilerek, modern devletler “ulus devlet” formuna evrilmiştir (Şahin, 2007: 122). İslâm devleti idealine karşın, bağımsızlık savaşı geçiren Osmanlı dışında Müslüman ulusların geliştirdiği devletler, din devleti değil, ulus devleti olma çabası içine düşmüşler, ancak ulus birliği olmayan devletler ne gerçek anlamda bir ulus devlet ne de bir din devleti kurabilmişlerdir (Berkas, 2017: 539).

Yeni millet anlayışı kabile, klan, aşiret değil, çeşitli ırk, kültür ve inançları taşıyan insan topluluklarının bir oluşumu, bir evrim, bir gelişme süreci ürünü haline

gelerek modern anlamda milliyetçiliğe ırkçılık ve kavimcilik dışında duygu, düşünce ve sadakatte aynı şuuru paylaşan insan birlikteliği anlamı yüklemiştir (Türkdoğan, 2013: 16). Mutlak monarşilerin feodal sınıflarla giriştiği mücadeleyle hukuka dayalı modern ulus devletlere giden süreç başlayacaktır (Berkes, 2017: 24). Milletleşme/uluslaşma veya millet/ulus oluşturma süreci aynı zamanda millî devlet ve millî kimlikle de yakından alakalı olup tarihi süreç içerisinde bir taraftan “klan”lardan millet düzeyine yükselişi diğer taraftan Ulus Devlet oluşumunun aksiyonel basamağı olan milliyetçilik anlayışı bu sürecin tamamlanmasına katkı sağlamıştır (Türkdoğan, 2013: 107, 219). Farklı etnik grupların bulunduğu bölgelerin varlığı, uluslaşma sürecini ve siyasal birliğin oluşturulmasını yakından ilgilendirir ki, bir ülkenin siyasal birliğinin ve bütünlüğünün güçlü olmadığı yerde merkezi güçlendirmek, merkez dışında kalan güçlerin etkinliklerini azaltmak çabaları doğaldır (Keleş, 2016: 118). Konuyu tam da bu şekilde etnik temelli değerlendiren İslamcılara göre ise Türk ulusçuluğu akımı, Arnavutların, Kürtlerin, Arapların da kavmiyet davasına düşmelerine yol açacak, Ermeni, Yunan, Bulgar ulusçuluğu Osmanlı birliğini nasıl parçalıyorsa, bu da islâm birliğini parçalayacaktır (Berkes, 2017: 437). 1900’ler sonrası giderek güçlenen bu milletleşme süreci Ziya Gökalp’e göre, bu gelişmelerle Osmanlı milleti yerini Türk Milletine bırakmış ya da onun deyimiyle “vakti milletten iradi millete, yani ulus devlete” geçiş yaşanmıştır (Gökalp, 2004: 332). Ancak Müslüman Türklerin dini öğretilerinde Hristiyan topluluklarda var olan ulus olma bilincinin yokluğu sürecin ilerleyişini yavaşlatmış (Berkes, 2017: 228), Hristiyan halkların uluslaşma akımları Osmanlı siyasi hayatında başlarda ulusal bir bilinç yerine dinsel bir tepkiyle karşılanarak Türk ulusçuluğunun yerine İslâmî bir tepkiyi doğurmuş ve neredeyse Osmanlının yıkılışına dek Türkler arasında ulusçuluk akımı gelişmemiştir (Berkes, 2017: 155). 1908 II Meşrutiyetin ilanı ile birlikte devrim, halk devrimi olmadığı halde Türk halk yığınları ilk defa dinsel değil, politik tepki göstererek ilk defa devletten ve dinden ayrı olarak siyasal eylem alanına geçişi başlattı. O ana kadar Osmanlı kimliğinden başka aidiyeti bulunmayan Türk halkı kendisini temelsiz bir varlık olarak görmeye başladı. Bunun devamında İslâm ümmeti kavramı “ulus” anlamına gelmeye başlayarak ulusal bir

birlik olma bilinci oluşmaya başlamış, ümmet türünden ulus türüne geçiş yapılmıştı (Berkes, 2017: 404, 405, 423).

Osmanlı İmparatorluğunda millî fikirlerden etkilenecek son sınıf hiç kuşkusuz imparatorluğun yöneticileri iken yavaş yavaş ve dış etki altında, Türkler nihayet “Türk” denen, Osmanlı Devletinin ve İslam dininin içinde de olsa onlardan yine de apayrı, başlı başına bir millî kimlik duygusu kazanmaya başlamıştır (Lewis, 2017 :466). Türk modernleşme hareketindeki XX. yüzyıla kadar süren tereddüt ve gecikmelerin sebebi ise Osmanlı Devleti’nin, farklı kültürlerle mensup milletlerden oluşmuş geleneksel bir devlet olması ve hanedanın ortak sadakatin odak noktası haline gelmiş olmasıdır. Ayrıca imparatorluğun siyasi ve içtimâî üst yapısı, İslam dininin temeli olan şeriata dayandığından bu siyasî dinî yapı, şeriatı tatbik etmenin bir yolu olarak kabul edilmesi dolayısıyla mutlak güç sahibi sultan halifenin şahsında doruk noktaya ulaşmış, batıya paralel ve eş zamanlı modernleşmede zaman kaybedilmiştir (İnalcık, 2017: 42).

Batı dünyası 15 ve 16 ıncı yüzyıllardan itibaren toplumlarının restorasyonunda cumhuriyet ideolojisi ve ulus devlet olgusunu inşa ederken, Osmanlı, çok kültürlü ve İslam’ın inanç ve değerler düzenine ters düşen, rasyonel olmayan bir ümmet ideolojisi ile varlığını sürdürerek modernleşme geriden takip edilebilmiştir (İnalcık, 1999: 34). Osmanlı İmparatorluğu Avrupa siyasası içine girdiği bu gecikilmiş tarihte hem kendi topraklarındaki halkların uluslaşma akımlarının başlamasıyla hem de Avrupa’da gelişen ulusal ekonomilerin istilasıyla karşılaşmıştır (Berkes, 2017: 246). Öyle ki on dokuzuncu yüzyıl ortalarına kadar Osmanlı yazılı eserlerinde ve sonrakilerin birçoğunda “Türkiye” kelimesinin kullanılmayarak Türklerin kendi ülkelerini tanımlarken “Memalik-i İslam”, “Memalik-i Şahane”, “Memalik-i Mahsure” ya da daha yaygın bir haliyle “Diyar-ı Rum” olarak ifade edilmesi (Lewis, 2017: 450), bu zaman kaybedişin bir başka görüntüsü olmuştur. Ulusçuluk düşüncesinin oluşumu ve modernleşmenin başlamasındaki gecikmede Avrupa’nın devrimci, liberal, anayasacı akımlarından şu üç özelliğin olmaması etken olmuştur;

(i) Osmanlı'nın yabancı bir devletin yönetimi altında yaşamaması, ulusal kurtuluş mücadelesi vermek zorunda kalmamış olması,

(ii) Parçalı bir halde bulunmaması, ulusal birlik kurma mücadelesi vermek zorunda kalmaması,

(iii) Halkın egemenliği anlayışı temelinde meşruti monarşi veya cumhuriyeti kurmaya uygun bir zeminin yokluğu sayılabilir (Berkes, 2017: 274).

Kemalist modernleşme çabalarının kendinden önceki girişimlerden farklılaşan yönü, seküler ve cumhuriyetçi bir siyasi sistem arayışında oluşudur (Keyder, 2010: 111). Devrimci Fransa'nın geleneğine uyan Kemalistler, Osmanlı'dan çok daha farklı bir Türk tipi yaratmak zorunda olduklarını biliyorlardı. Bir Türk kimliği nosyonunun neredeyse hiç olmadığı Osmanlı'dan bu yeni tipi yaratmak gerçekten zordu. Çünkü 20. Yüzyılın başına değin bireyler kendilerini dini bağlılıkları üzerinden tanımlamaktaydı. Ulusalcılığın çok dinli, çok uluslu Osmanlı imparatorluğuna girmesiyle birlikte bu durum değişecek ve Osmanlıyı oluşturan milletlerin ulusal uyanışlarına tanık olunacaktır. Osmanlıyı oluşturan bu farklı topluluklar içerisinde en geç ulusal uyanış da Türkler'de görülecek (Ahmad, 2017: 97), geç de olsa yaşanan ulusalcılık bilinci ve modernleşmenin bir başka önemli sonucu, Osmanlı Devleti'nde bürokratik örgütlenmenin gelişmesi, merkez ve vilayetlerdeki örgütlerde şubeleşme ve eğitimden sanayiye hayatın her alanında devletin düzenleme yapması, bütün bunların doğal bir sonucu olarak merkeziyetçiliğin artması olacaktı (Ortaylı 2006: 165).

Teritoryal (Ülkesel) ulus şeklinde belirerek ilk “ulus devlet” örnekleri olan İngiltere ve Fransa, zaman içerisinde içte bölünme, dışta milliyetçi başkaldırıları ve ekonomik rekabet zorluklarıyla karşılaşınca, etnik unsurları kültür politikalarına dâhil etmek ve etnik ulus oluşturma politikaları oluşturmak zorunda kalmışlardır (Şahin, 2007: 139). Bu diyalektik dönüşüm şu iki koşulla izah edilebilir; birincisi Rusya'nın artan gücünü Osmanlı'nın aleyhine hissettirmesi, ikincisi ise Rus

baskısının Hristiyan halklar üzerine yaptığı etki ile Fransız Devrimi'nin yaptığı etki arasındaki çatışıklık arasında Hristiyan reayada “ulus olma” akımının ortaya çıkmasıdır (Berkes, 2017: 147). Bu ortaya çıkış 1856 Islahat Fermanı ile başlamış, Hristiyan milletlerin anayasal gelişmesinin başlangıcı, ulusal bağımsızlık isteklerinin bir manifestosu olarak uluslaşma ve cemaatleşme birlikte doğmuştur (Berkes, 2017: 218, 228). Mora ve adalarda Rum ayaklanmalarını Rusya'nın kışkırtması bu otokrat nitelikli devletin devrimciliği tutmasından değil, Osmanlı Devleti aleyhine Balkanlarda güçlenme siyasetinin bir parçası olmasından ileri geliyor, bu halklardan ekonomik alanda kalkınan bir sınıfın ortaya çıkması ve Fransız Devriminin Avrupa'da yaydığı ideoloji, ulusal bağımsızlık akımlarının hem motoru hem de dümeni oluyordu (Berkes, 2017: 151). Rönesans ve reform hareketlerinin oluşturduğu köklere dönme, milli birliği yüceltmış, ferdin tanrı karşısındaki özgür davranışı ortak duygularda birleşmeyi sağlamak suretiyle ulus devlet sürecinin gerçekleşmesine katkıda bulunmuştur. Yine sanayileşme alanındaki gelişmeler, aynı coğrafi sahada yaşayan birimlerde “tasada ve kıvançta ortak duyguları paylaşma” şuuruna ulaşan ulus devlet fikrini büyütmüştür (Türkdoğan, 2013: 108, 220). Ulusçuluk, o dönemdeki hükümdarlık ve imparatorluklara karşı belli bir ırk, dil ve din birliğinin ötesinde özellikle inanç ve bilinç birliğine dayanan toplulukların bir direnme gücü olduğu gibi içeride de daha demokratik bir düzene geçişin itici gücü olmuştur (Yılmaz, 2010 :209). Millet ve vatan kavramlarına dair bu yeni hissiyat, bağımsız Batı milletleri arasında ortaya çıkmıştır. Egemenliğin ve milliyetin zaten tartışılmaz bir şekilde aşikâr olduğu milli toprak parçası üzerindeki ulus devletler aslında ulus devlet fikri ortaya çıkmadan önce de mevcut olup, bu ülkelerde özgürlük düşkünü vatanseverler, bir grubun haklarına karşı diğer grubun haklarından ziyade, otoritenin hâkimiyetine karşı bireyin haklarını savunmakla, başka bir deyişle zaten sahip oldukları bağımsızlıkla değil, kazanmaya çalıştıkları özgürlüklerle ilgilenmişlerdir (Lewis, 2017: 452). Dıştaki bu gelişmeler Osmanlı Devletinde de bir takım değişikliklere gitme mecburiyeti doğurmuş, ayrıcalıklı eyaletler ve dinsel topluluklar bu yeni gelişmelerde başat rol oynamışlardır. Dinsel toplulukların zamanla Osmanlı İmparatorluğundan kopuşu ise Türk milliyetçiliğinin doğuşunda temel itici güç olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda “Devlet-i Aliyye”nin başta

eyaletler ve dinsel topluluklar olmak üzere muhtelif unsurlarının, imparatorluğa bağlılıkları Tanzimat fermanının içerdiği düzenlemeler ile sağlanmaya çalışılmış, Avrupa medeniyetinin temel değerlerinden biri olan eşitlik, Osmanlı tebaasının tüm unsurları için de geçerli kılınmak istenmiştir (Türköne, 2012: 505). Ancak Tanzimat, batıyı taklitten veya batıya benzemekten değil, milli devlet sürecinin henüz tamamlanamamış olmasından başarısız olmuştur (Türkdoğan, 2013: 81). Osmanlı bürokrasisi bu ayrıcalıklı yapılanmaların tanınmasına sıcak bakmamış ancak bu durum milliyetçilik/uluslaşma akımı karşısında verilen mecburi bir ödün olmuştur. Yeni Türkiye Cumhuriyetinin üniter niteliğinin temelleri ise bu dönemde atılmaya başlanılmıştır (Nalbant, 2012: 176). Gökçe ve Aykaç da aynı görüşle reform hareketlerinin sadece kendi dönemleriyle sınırlı kalmadığını, Meşrutiyet hareketinin, pek çok fikri ve siyasi hareketi tetikleyerek TC Devletinin devlet inşasının temel felsefesine kaynaklık ettiğini, hatta bu alanın Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedilen alan olduğunu ileri sürerler (Gökçe, 2007: 85, Aykaç, 1997: 148). Hem Osmanlı'da hem de yeni Türkiye Cumhuriyeti'nde gözlenen bazı yönetim gelenekleri ve siyasal kültür, benzer şekillerde Cumhuriyete intikal ederek süreklilik göstermiştir (Aykaç vd., 2012: 230). Örneğin Osmanlı siyasal kültürünün ana unsurları arasında sayılabilecek devlete karşı temel güvensizlik, devlet gücünden korku, yönetimin güçsüzlüğünden ve kanunun boşluklarından en üst seviyede yararlanma, otoritaryan kişi/devlet ilişkisi gibi unsurlar Cumhuriyet Türkiye'sinde devletin toplumda önemli bir yer tuttuğunun kabul edilmesi, seçkinlik, kendi grubundan olmayanları kabul etmeme ve muhalefete tahammülsüzlük, fiziki güce güven, siyasi gücü salt olarak algılama nitelikleri vb olarak tezahür etmiştir (Türkdoğan 2013: 102).

II. Meşrutiyet döneminde yeni Osmanlıcı ve Jön Türk akımları bünyelerinde yeni siyasal akımlar doğurmuş, özellikle Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Hürriyet ve İtilaf Fırkaları arasında devletin dünyadaki yeni gelişmeler ışığında şekillenmesinde farklı yaklaşımlar sergilemişlerdir. İttihat ve Terakki Cemiyeti Osmanlıyı oluşturan ulusların içten bir birlik oluşturmaları gerektiğini, ademi merkeziyetçi bir yapı federalizme neden olabileceğinden tevsii mezuniyet (yetki

genişliği) ekseninde merkezîyetçi bir eğilimi benimsemenin gerekliliğini savunurken, özellikle dinsel topluluklara tanınan idari, siyasi ve hukuki ayrıcalıkların Osmanlı imparatorluğunu parçalayacağı düşüncesi taşıyorlardı. Hürriyet ve İtilaf Fırkası ise özerk, kurumsal ve kültürel yapılanmanın dışlanmadığı, hatta siyasal yerinden yönetime yakın ademi merkezîyet eğilimli vahdet-i Osmaniye (Osmanlı Birliği) temasını işlemiştir (Nalbant, 2012: 178). Döneme has üç eğilim belirgin bir hal almış olup bunlar kısaca;

(i) Mustafa Fazıl ve Halil Şerif tarafından geliştirilen, temsilciliğini Mithat Paşanın yaptığı görüşe göre, Osmanlı İmparatorluğunu özerklik temelinde federatif bir yapı şeklinde örgütlenme fikri,

(ii) Yurttaşlar arasında herhangi bir fark gözetmeden onları eşitleyen ve bu eşit yurttaşlarla devlet arasındaki ilişkileri-bağı düzenleyen hukuki bir düzenleme yapma fikri,

(iii) Müslüman-Hristiyan uzlaşması ve Müslüman unsurların birlikteliği amaçlarına hizmet edecek bir Osmanlı vatanseverlik ideolojisi formülasyonu düşüncesidir (Berkes, 2017: 310). Bunlardan federal yapı temalı Mustafa Fazıl ile Halil Şerif'in başlattığı, Mithat Paşanın temsilciliğini yaptığı siyasi yapı düşüncesinde, Alman birliği modeline göre tasarlanmış, devleti merkezîyetçi olmayan, birbirine tutturulmuş mahalli özerkliklere sahip bir vilayetler ya da bölgeler topluluğu olarak örgütlenme fikrine dayandırılmıştır. Berkes, Mithat paşanın bu siyasi projesindeki temel amacın, merkezî hükümetin atayacağı kişilerle Müslüman ve Hristiyan halk temsilcilerinin oluşturacağı federal meclisler sayesinde İslam ve Hristiyan halk temsilcilerinin dengeli bir düzen sağlamak olduğunu söyler (2017: 312). Namık Kemal ise federatif bir yapının Osmanlıyı parçalayacağını, bu önerinin Avrupa'nın istediğini gerçekleştirmek olduğunu savunarak güçlü merkezîyetçiliğin hem Müslüman hem Hristiyan tebaayı aynı çatı altında birleştirecek tek seçenek olduğu konusunda ısrarcı olmuştur.

Osmanlı Devletinin yapısı hakkında verilen kısa açıklamalara bakılırsa devlet yapısı hakkında çıkarım yaparak kesin bir kategori belirleme zorluğunun ortada olduğu anlaşılabacaktır. Hem tarihsel olarak zaman içerisinde merkez çevre arasındaki ilişkinin boyut değiştirmesi ve mevcut katı merkezî yapının gerek bir mecburiyet karşısında gerekse çevreyi kontrol etme düşüncesiyle yumuşaması, hem de dış etken kaynaklı ulus temelli fikrî devrimin çok uluslu devletler başta olmak üzere tüm dünyayı sarması, Osmanlı Devletinin bütün dönemlerini tek şekilde tanımlamayı imkânsız hale getirmiştir. Mardin ve Heper de Osmanlı toplumunu tek bir model ile kavramlaştırmanın yeterli olmayacağını ancak yine de imparatorluğun toplumsal özelliklerinden yola çıkarak bürokrasinin hükümdarın kişisel yönetim aracı olduğunu, “patrimonyal” adı verilen topluluk türünün en yakın model olduğunu söyler (Gökçe, 2007: 64). Yine Türkdogan’a göre Osmanlı sisteminin ana dokusu “hanedan-ı hümayun” veya patrimonyal yönetim tarzı denilen bir eğilim içermektedir (2013: 45). Benzer şekilde İnalçık da Osmanlı ülkesi ve halkını, iktidarı tanrıdan alan ve yalnız tanrıya karşı sorumlu olan patrimonyal, mutlak bir hükümdarın hükmü altında bulunan model olarak tanımlamıştır (İnalçık, 2005: 7). Stanford J. Shaw’a göre ise geleneksel Osmanlı yönetim sistemi ademi merkezî idi. İmparatorluğun büyük olması ve bu büyüklüğün getirdiği iletişimdeki zayıflık sebebiyle idare, kamu görevlilerinden hiçbirisinin bağımsızlaşmasına ve güçlenmesine izin vermeyen iyi işleyen bir fren ve denge mekanizmasını uygulamaya koymuştu (aktaran Köker, 2012: 134). Ya da Berkes’in deyimiyle çağdaş koşulların etkisi altında aydın monark olarak hükümdarın merkeziyetçi bir bürokrasi monarşisi kurma çabaları mutlak hükümdarın gücünü kısıma yönünde değişiklik yapılması sonucunu doğurmuştur ki bu Tanzimat’tır (Berkes, 2017: 169). Ancak Tanzimat’ın başarısızlığı, amaçlananın tam tersine merkezin toplumu tüm yönleri ile kuşattığı, denetlediği otoriter bir yapıyı doğurmuştu (Köker, 2012: 134). Bu merkezileşmiş yeni sistem yerel yönetimleri yasallaştırmak gayesiyle merkezî gücün egemenliğini sağlamlaştırmak ve yaygınlaştırmak istemiş, Ortaylı bunu “Tanzimatçı bürokratik kadrolar, mahalli yönetimi kurumlaştırırken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler” şeklinde yorumlamıştır

(Keleş, 2016: 156). Tanzimat'ın bu katı merkezîyetçi tutumuna karşılık bu kez âyan, esnaf ya da halkı temsil etmeyen ideolojik bir renge bürünerek Yeni Osmanlılar akımını başlatmıştır.

Bütün dönemleri tek bir kategoriye sığdırmanın zorluğu karşısında Nalbant, Osmanlı Devleti'ni kategorize etmek yerine onu ne olduğu değil ne olmadığı üzerinden tanımlamaya çalışmıştır. Ona göre Osmanlı Devleti hiçbir zaman klâsik anlamda üniter devlet olmamıştır. Nedenini ise eyaletlere ya da geniş bölgeli vilayetlere sahip olmasına hatta bu eyalet ve vilayetlerin üniter devlete uygun statü içerisinde bulunmasına rağmen Osmanlı Devleti'nde üniter devlet niteliğinden uzak, yarı siyasal, yarı idari özerklikle donatılmış, ayrıcalıklı eyaletler ve dinsel topluluk örgütlenmelerinin de bulunmasına bağlamıştır (2012: 154). Siyasal bölgeselleşme (ayrıcalıklı eyaletler) ve dinsel topluluk yapıları istisnai bir durum oluşturmuş, devleti üniter devlet tarzı olmaktan uzaklaştırarak devlet altı, ancak yerel yönetim üstü farklı statülerin varlığı, Osmanlı Devletini “bölgesel devlet” haline getirmiştir (Nalbant, 2012: 162). Lewis'e göre de klasik Osmanlı İmparatorluğu hiçbir zaman merkezî bir devlet olmamış, hatta son dönem Osmanlı yönetiminde Fuad Paşanın getirdiği Fransız il idaresi sisteminde dahi Osmanlı valisine geniş yetkiler verilmesine rağmen genel eğilimin merkezileşme ve bütünlük yönünde olduğu ifade edilmiştir (2017: 525). Diğer taraftan Osmanlı Devleti “ülkenin tekliği ve bölünmezliği ilkesi” çerçevesinde değerlendirildiğinde, 1876 Kanunu Esasının devletin tekliğini ve bölünmezliğini ortaya koyduğu, ayrıcalıklı eyaletler statüsünü ise aynı maddede bir istisna olarak düzenlediği görülür. Kanunun birinci maddesi “Devleti Osmaniye memaliki ve kıtaatı hazırayı ve eyalatı mümtazeyi muhtevi ve yek vücud olmağla hiçbir zamanda hiçbir sebeple tefrik kabul etmez” ifadesiyle Osmanlı memleketinin eyaletleriyle beraber bir bütün olduğunu, ayrılığın hiçbir sebeple kabul edilemeyeceğini anayasal olarak düzenlemiştir.

Tartışmalar Osmanlı Devletinin merkezi bir devlet mi olduğu yoksa adem-i merkezi bir nitelik mi taşıdığı noktasında yoğunlaşmakla beraber, bizim de katıldığımız ve Türkdoğan'ın da belirttiği üzere Osmanlı İmparatorluğu bir taraftan

güçlü bir merkezle karakterize edilirken öte tarafta desantralizasyon olarak kavramsallaştırılan merkezin yokluğu hususu paradoksal bir çelişki yaratmaktadır. Ona göre, devlet merkeziyetçi bir yönetim hazırlamakta ancak aynı zamanda adem-i merkeziyetçi bir kimlik sürdürmektedir ki bu durum sistemden kaynaklanan çelişkidir (2013: 70).

2.1.1. 1921 Anayasası'nın Üniter Niteliği

Dağılma sürecindeki Osmanlı Devletinin Arap topraklarını kaybetmesi ile ülke sınırlarının doğal-ulusal sınırlara çekilmesi fikri yoğunluk kazanmış, Osmanlıcılık, Panislamizm, Panturanizm, Amerikan mandacılığı gibi şoven, yayılcı ve teslimiyetçi akımların çürümüş temelleri, ulusal ve bağımsız bir toplumun ve devletin kurulması zorunluluğunu dayatmıştır. İdeolojik ifadesi milliyetçilik olan bu yeni anlayış, feodal, ümmetçi, çok uluslu imparatorluk karşısında çağdaş bir seçenek olarak “uluslaşma” sürecini beslemiştir (Tanör, 2017: 226). Osmanlıcılık ise genelde zayıf merkezli bir federalizm şeklinde yorumlanmış (Keyder, 2010: 77), milliyetçilik ideolojisini kavimcilikle suçlayarak (Türkdoğan, 2013: 13) İmparatorluğun Müslüman unsurlarını hilafetin kutsal sancağı altında toplamayı amaçlayan panislamizmden Arapların ihaneti nedeniyle vazgeçilmiş, doğudaki Türk unsurları bir araya getirme ülküsüne sahip Panturanizm ise Sovyetlerle yapılan anlaşma ile sonlanmış (Keyder, 2010: 94). Bu dönem aynı zamanda Mustafa Kemal kuşağını ve Batılı düşünce potansiyelini hazırlamış, Tanzimat ve II. Abdulhamid dönemindeki gelişmeler ise Atatürkçülüğün temel kavramlarını getirmiştir (İnalcık, 2017: 204). Kemalist düşünce, İslamiyet ve Osmanlıdan kalan sadakat duygusu adına ne varsa ortadan kaldırıp Pan-İslamik ve Pan-Türkist taleplerin çekici gücünü etkisiz hale getirmeyi ve Türk milletinin anavatanına yönelik yeni bir sadakat duygusu kurmayı hedeflemiştir (Lewis, 2017: 487). Sistem, “kurucu kültür”ü merkeze konumlandırarak Osmanlı'nın çok kültürlü yapısını sonlandırarak yeni devletin temellerini “ulusal toplum”, “ulusal devlet” zemininde atmıştır (Türkdoğan, 2013: 156). 1908'den bu yana kültürel milliyetçiliğin gelişimi yeni nesil Türklerin Türklük fikrine, yani Türk milletine dayalı kimlik ve bağlılık fikrine aşına olmalarını

sağlamış, Kemalist Cumhuriyet ise “Türkiye” ve “Türklerin vatanı” fikrini ortaya çıkartarak Asyatik kökenli bir topluluğu “kurucu kültür” olarak kabul etmekle “Türklük” olgusunu merkez edinmiştir (Lewis, 2017: 478, Türkdoğan, 2013: 179). 1908 yılını takip eden zaman dilimi Türklük bilincinin oluşumunda önemli bir dönem olmuş, Kemalist devrim mitolojisi bu oluşumda en önemli etken haline gelmiştir (Ahmad, 2017: 98). Ancak bu millet inşası batıya bir özentisi değil, “kendine dönüş”, “kendini kendinde bulma” sürecidir. Bu nedenle Kemalist sistem biçimsel bir devrim olmayıp sosyolojik bir misyonun, Osmanlı sonrası Türk toplum yapısına yönelik bir “ulus-devlet” operasyonudur (Türkdoğan, 2013: 225). İslamlık, Osmanlılık, Türklük kavramlarının belirsiz bir halde birbirlerine karışmış oldukları bir durum içinde siyasal egemenliğin sınırlı olması fikri ile ulusal bir birimin ötesine kadar gücünü yürütecek merkeziyetçi bir imparatorluk devleti olması görüşü Kemalist düşüncenin ortaya çıkışına kadar yan yana yürümüştür (Berkes, 2017 :247).

Birinci Dünya Savaşından yenik çıkan Osmanlı Devletinin Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşuna kadar geçen ve her iki devlet için de kopukluk süreci olarak nitelendirilen ara dönemine, “kongreler dönemi”, Tanör’ün deyiimiyle “Yerel Kongre İktidarları Dönemi” veya Nalbant’ın deyiimiyle “Şuralara Dayalı Devlet Dönemi” (2012: 180) denilir. Öyle ki bu dönemde yerel nitelikli Kongrelerde yerel iktidarlar, başlangıçta birbirinden kopuk iken Kemalist fikrin (Köker, 2012: 221) birleştirici gücü ile ulusal bir güç haline gelmişlerdir. Osmanlı Devletinin son zamanlarında zayıflamasıyla bölgesel olarak yerel iktidarlar ortaya çıkmışlar, yeniden Osmanlı Devleti çatısı altında birleşme, padişahlık kurumunun korunması, toplumsal değişimlerin daha yavaş ve evrimci yollardan gerçekleştirilmesi fikri baskın olsa da (Özbudun, 1993: 7) yeni Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunun temel taşı olmuşlardır. Osmanlı yönetiminin teslimiyetçi tutumunun, halkı kendi kaderiyle baş başa bıraktığını, bu durumun ise kitleleri siyasallaştırdığını iddia edenler (Tanör, 2017: 226) olsa da, yerel örgütlenmelerin ve siyasal hareketlerin hükümetin bilgi ve desteği olmaksızın gerçekleşmesi imkânının olmayacağını iddia edenler de vardır. Birinci Büyük Millet Meclisinin açıldığı tarihten Teşkilat-ı Esasiye Kanununun kabul edildiği tarihler arasında kalan, bazı yazarlarca “üçüncü meşrutiyet” dönemi olarak

nitelendirilen rejim döneminde, başta BMM üyelerinin seçilme biçimlerinin ve mecliste yapılacak müzakerelerin yöntem ve koşullarını belirleyen Nisab-ı Müzakere Kanunu, Mebus Andı ve Mustafa Kemal Paşa'nın demeç ve genelgeleri olmak üzere birçok belge, Büyük Millet Meclisinin amaçları arasında saltanat ve hilafet makamlarının da kurtarılmasını öngörmüştür. Böyle bir amacın güdülmesi, hükümetin ilgisizliği nedeniyle Anadolu'da yerel olarak ortaya çıkan kitlelerin siyasallaştığı iddiasına karşıt tez oluşturmaktadır. TBMM' de beyanname olarak kabul edilen Halkçılık programında geçen şu ifadeler, konunun bu yönüyle ilginç bir metin niteliği taşımaktadır; “Türkiye Büyük Millet Meclisi, milli hudutlar dâhilinde (İslam ekseriyetinin) hayat ve istiklâlini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis andıyla teşekkür etmiştir.” Zira Mustafa Kemal Paşanın Anadolu'daki isyanları bastırmak için İngiltere'nin isteği üzerine padişah tarafından gönderildiği genel kabul görmekle beraber, kendisinin yerel örgütlenme ve topyekûn kurtuluş mücadelesi başlatma emriyle görevlendirildiği tartışmaları döneme ait en canlı tartışmaların odak noktası olmaya devam etmektedir. İncalcık ise bu tartışmayı Mustafa Kemal'in Samsun'a çıktığı zaman sadece bir Osmanlı paşası olduğu, İstanbul'daki halife-sultanın milleti ve yurdu yabancı istilasından kurtarmak için başlayan hareketin örgütleyicisi olarak kabul edildiği ancak İngiltere'ye baş eğen İstanbul hükümetinin onu, ihtilâlcı girişimleri dolayısıyla azlettiği şekliyle değerlendirmiştir (2017: 169). Geliş ve gönderiliş amacındaki tartışmalar devam ededursun, taşra bürokrasisi üzerinde idari kontrolü tesis eden Mustafa Kemal, direniş hareketinin rakipsiz önderi olarak ortaya çıkmayı başarmıştır (Keyder, 2010: 95).

Yerel kongreler, bölgesel ve ulusal kongreler ile Misak-ı Millî, yeni devletin sınırlarını, nüfus unsurunu ve egemenlik hakkını belirleyen başlangıçlar olmuşlardır. Yeni anayasal tezlerin itici gücü ise “millet egemenliği” ilkesidir (Tanör, 2017: 227). Mustafa Kemal'in düşlediği devlet, bir yandan sultan halifenin şahsi egemenliğinden, öbür yandan Avrupa'nın emperyalist sömürü ve egemenliğinden kurtulmuş, Avrupa devletleriyle eşit seviyede, haysiyetli, modern bir devlet ideolojisi idi (İncalcık, 2017: 206). Bu ideoloji, yerel kongre hareketlerinde “milletin istiklâlini yine milletin azim ve kararı kurtaracaktır”, “kuva-i milliyeyi amil, idare-i milliyeyi hâkim kılmak

esastır” ifadeleriyle kavramlaştırılmış, iç ve dış koşulların ağırlığı, milleti ve onun iradesini ön plana çıkarmıştır. Dış egemenlik bağımsızlık isteği iken iç egemenlik monarşiye karşı “demokratik egemenlik” ilkesi kimliğine bürünmüştür (Tanör, 2017: 227). Saltanat hilafet ayrılığı tartışmalarında Mustafa Kemal’in söylediği “nihayet ben söz alarak önümdeki sıranın üzerine fırladım ve şunları söyledim: Efendiler, egemenlik hiçbir ulusa hiçbir zaman ulema tartışmalarıyla verilmemiştir. Egemenlik hep güç kullanılarak zorla alınır... Türk ulusu elinden alınan egemenliği şimdi kendi eline almış bulunuyor. Bu bir gerçek. Önümüzdeki sorun bunun ulusun elinde bırakılıp bırakılmayacağı sorunu değil, sadece bu gerçeği anlarlarsa mesele yok. Anlamazlarsa doğal olan nasıl olsa olan olacaktır; şu farkla ki belki birkaç kafa kesilecektir.” Sözü, Kemalist düşüncenin egemenliğe bakış açısını anlatabilmek için güzel bir veri olacaktır (Berkes, 2017: 504, 505). Cumhuriyet dönemi her şeyden önce, dönemin milli değerlerine sahip aydın kadroların birlikteliğiyle yürütülen, Türk toplumunun kültür değerleri, inanç sistemi ve değerleri üzerine inşa etmek amacıyla ortaya çıkan, sosyolojik anlamda bir ulus devlet (nation-building) yani ümmetten millete geçiş projesidir (Türkdoğan, 2013). O zamanki Türkiye halkının bu devrimi ve rejimini daha öğrenmeden olumlu bir tutum almaya zorlayan asıl güç, sosyalist bir rejim kurma isteği değil, emperyalizm baskısı altında ve imparatorluk, saltanat, hilafet ve turan özelemleri gibi hayaller yerine, Türk halkının çoğunlukta olduğu ve Ulusal Pakt’ta belirlenen topraklarda ulusal iradeye dayalı bir devletin batı devletleri tarafından tanınması, rüştünü ispat isteği idi (Berkes, 2017: 482). Cumhuriyet, ümmet fikrini gündemden çıkarmış, yerine millet olgusunu geçirmek suretiyle, Türkdoğan’ın da ifadesiyle, millet oluşturma sürecine resmen karar vermiştir (2013: 111). 23 Nisan 1920 tarihinde açılan yeni meclisle beraber milli iradeye dayanarak doğmuş bu yeni milli devlet, meclis üstünde herhangi bir güç olmadığı vurgusu ve “sultan-halife, baskıdan kurtulduğu zaman meclisin düzenleyeceği esaslar içinde durumunu alır” ifadesiyle, milli egemenliğini de ilan etmiştir (İnalcık, 2017: 165). Saltanatın kaldırılmasıyla da padişah, egemenliğin zımni ortaklığından çıkarılarak anayasal sistemin tamamen dışına itilmiş, bu da cumhuriyet ilan edilmeden önce monarşiden cumhuriyete geçişin ilk adımı olmuştur (Koçak, 2006: 198). Sadece saltanat sorununu değil, hilâfet sorununu da bir din sorunu olmaktan çok siyasi bir

sorun olarak görmek gerekir. 1876’ da Yeni Osmanlıların anayasaya soktukları bu siyasal sorunun din işlerini de peşinden sürükleyişine bir dur demek gerekmiş, Mustafa Kemal; saltanat döneminden Cumhuriyet dönemine geçebilmek için bir geçiş süreci yaşandığını, sürekli olarak saltanat rejiminin sürdürülmesiyle, ona son verecek bir Cumhuriyet rejimi kurulması görüşünün tartışıldığını hatta Meclisten büyük güç olmadığını ifade edebilmek için meclisin adının Büyük Millet Meclisi olarak konulduğunu söylemiştir (Berkes, 2017 :514).

Yeni Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan önce üniter niteliğinin oluşmasında, 1921 Anayasasının özel bir yeri vardır. Mondros antlaşmasının imzalanmasıyla, Osmanlı Hükümeti ile şuralara dayalı devletin yerel kongre iktidarlarının Kemalist fikir çatısı altında birleşerek oluşturduğu Ankara Hükümeti arasındaki kopukluk her iki devletten birinin başlangıcına sebep, diğerinin sonuna neden olmuştur.

1921 Anayasasının 1876 Kanunu Esasiye aykırı olmayan hükümleri halen yürürlükte olduğundan ikili bir anayasadan söz edilebilir. Bu nedenle 1921 Anayasasının üniter niteliği “Cumhuriyet Sonrası Dönem” başlığı altında değil “Cumhuriyet Öncesi Dönem” başlığı altında incelenmiştir. Ancak 1921 Anayasasının konumuz açısından en önemli özelliği “Ulusal devleti” haber vermesidir. Kemalist Devrimin başlarında ilk kez gün yüzüne çıkan bu yeni fikir, Türkiye’de Türk Milletine dayalı, sınırları belli ulus devlet fikridir (Lewis, 2017: 477). Cumhuriyetin kurucu ideolojisi olan Kemalist sistem, metodolojik olarak ulus devletin oluşumunu, sosyolojik anlamda ümmetten millete geçişin veya ulus devlet inşasının harcını sağlamıştır (Türkdoğan, 2013: 47). Fikrin daha eskilere dayandığı da söylenebilir ki, sultan Vahdettin’in ülkeyi terk etmesiyle Büyük Millet Meclisinin onun hal’edildiğini bildirmesi ve Abdülmecit’i halife seçmesi üzerine yeni halifenin göreve başlaması sırasında yapılan duaların ilk kez Arapça yerine Türkçe yapılması, Türk ulusçuluğunun daha eskilere dayanan bir fikir olduğunu göstermesi bakımından önemlidir (Çeçen, 2003: 247).

Kurtuluş savaşı koşullarında oluşan yeni devlet için iktidar düzenine ilişkin yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulmuş, İcra Vekilleri Heyeti'nin hazırladığı Teşkilat-ı Esasiye Layihası başlıklı metin, yeni anayasaya giden ilk somut adım olmuştur. Meclis Genel Kuruluna sunulan, “anayasa tasarısı” başlığı adını taşıyan bu metin, anayasa tasarısı mı? Hükümet programı mı? tartışmaları altında bir komisyon marifetiyle “Halkçılık Programı” olarak beyanname haline getirilmiştir. Metnin kabul edilip yayınlanması ile metin içerisindeki bazı vurguların yeni Türkiye Devletinin üniter örgütlenmesini de açık ettiği görülür. Metinde geçen; “Türkiye Büyük Millet Meclisi... hayat ve istiklâlini, yegâne ve mukaddes emel bildiği Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hâkimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vâsıl olacağı kanaatindedir” cümlesiyle, millet iradesi ve hâkimiyeti ilkeleri çerçevesinde mütareke sınırları içerisinde yaşayan Türkiye halkını “siyasi ve coğrafi zemin birliği” açısından tanımlamış, (Tanör, 2017: 248) aynı zamanda halkçılık, sınıf çatışması ve sınıf mücadelesi gibi kavramları da etkisizleştirmiştir (Ahmad, 2017: 81). Cumhuriyet Halk Partisinin parti programında “...Bu ilkeyi (Halkçılık) benimseyen partimizin amaçları, sınıf çatışması yerine toplumsal düzen ve dayanışmayı güvence altına almak ve çıkarlar arasında uyum sağlamaktır.” denilerek halkçılık ilkesinin sınıfsal çatışmaya ve mücadeleye karşı, ancak üniter bir düzlemde varlık amaçladığını göstermiştir. “Halkın Egemenliği”, “Türkiye Devleti” gibi yeni kavram ve fikirlerin anayasal bir beyannameye yer alması ise Türkiye’yi İslamî evrensel bir imparatorluktan laik (seküler) bir milli devlete çeviren yasal sürecin ilk ve kesin adımına işaret etmektedir (Lewis, 2017: 498). Bu durum, yeni Türkiye Devletinin, millet iradesine dayalı siyasi ve coğrafi bir birlik hedeflediğini, yeni anlayışın yayılmacı veya emperyalist ya da dinsel temelli bir anlayış olmayıp, aynı sınırları içerisinde yaşayan Türkiye Halkının birliğini isteyen bir anlayış olduğunu göstermektedir. Cihat ve fetih ideolojisinden ayrılarak antiemperyalist ve ulusal bir kimliği sahiplenilen yeni ordu, sarayın emir ve egemenliğinden çıkarak, TBMM’nin emir ve komutası altında millet iradesine dayalı siyasi ve coğrafi birlik arzusuna hizmet etmeye başlamıştır.

1921 Anayasasının 1 inci maddesinde bahsedilen “millet” kelimesi, ilk defa dinsel topluluk temeline dayanmayan, bir arada yaşama arzusu içeren “ulus egemenliği” ni ifade etmektedir. Anayasanın “ulusal devleti” temellendirilerek ulusal ülke anlayışıyla devlet kurma yönündeki iradesi, aynı zamanda üniter bir devlet kurma iradesidir (Nalbant, 2012: 184). Maddede belirtilen millet egemenliği saltanatın kaldırılacağı yolunda bir hüküm taşımamakla beraber, kişisel egemenliğe dayanan monarşik yönetim sistemiyle de bağdaşmaz (Özbudun, 1993: 69). Egemenliğin kayıtsız şartsız ulusun olduğunu belirten birinci maddesi ile yasama ve yürütme güçlerinin ulusun yegâne temsilci olan BMM’de toplandığını bildiren ikinci maddesi zımni olarak padişahın ve hilafetin mevcut olmadığını belirtmiştir (Yılmaz, 2010: 102). Anayasanın “Hâkimiyet bila kaydû şart milletindir” diye başlayan 1 inci maddesi, egemenlik hakkını monarktan alıp kayıtsız şartsız bir şekilde millete vermesi bakımından Osmanlı-Türk anayasası tarihinde keskin bir dönüm noktası olmakla beraber (Tanör, 2017: 255) meclisin bir taraftan milli egemenlik ilkesini benimseyerek siyasi müesseseleri buna göre kurması, meclisin üstünde hiçbir güç kabul etmemesi ancak diğer taraftan da birçok yerde saltanat ve hilafeti kurtarmak amacıyla olduğunu vurgulaması, tezat bir görünüm oluşturmuş olsa da (Çamurcuoğlu, 2016: 219), zımni olarak ifade edilen husus saltanat ve hilafetin artık son bulduğudur.

Kanunu Esasi’de “Devlet-i Osmaniye’den” bahsedilirken Teşkilatı Esasiye’de “Türkiye Devletinden” bahsedilmiş olması, saltanatın kaldırılmamasına rağmen Osmanlı Devleti’nin ortadan kalktığının, yeni bir milli devletin doğmuş olduğunun göstergesi kabul edilebilir (Memiş, 1999: 415). Yerel iktidarların Kemalist fikir şemsiyesi altında birleşmesiyle oluşan yeni devlet, bu şuralara hiçbir zaman özerklik vermemiş, siyasi yerinden yönetimi değil, idari yerinden yönetimi merkez almıştır. Kanunu Esasi’den ayrılan en önemli yönü ise, Kanunu Esasi’nin ayrıcalıklı eyaletlere ve dinsel topluluk örgütlenmelerine yer vermesine karşılık, 1921 Anayasası’nın bu istisnalara yer vermemesidir. Zaten 1921 Anayasası’nın bölgesel devlet (tek devlet çok ülke) olmaktan çıkıp millet egemenliğine dayalı ulusal bir devlet olmasının en önemli sebebi budur.

1921 anayasasının yasama ve yürütme işlevlerini Büyük Millet Meclisine vermekle oluşturduğu “meclis hükümeti sistemi” siyasal merkezîyetçiliğin bir başka önemli göstergesi, ulus temelli üniter başlangıcın çekirdeği olmuştur. Sistemin meclis hükümeti sistemi olduğu ise yasama ve yürütme yetkisinin Millet Meclisine verilmesi, bakanların meclisçe seçilmesi, bakanların meclisçe değiştirebiliyor olmasına karşılık bakanlar kurulunun meclise karşı kullanacağı hiçbir silahının olmaması ve herhangi bir devlet başkanlığı müessesesinin bulunmaması düzenlemelerinden anlaşılmaktadır (Özbudun, 1993: 7). Ancak toplam 23 maddelik anayasanın 14 maddesinin (10-23. maddeler) taşra yönetimine ve mahalli idarelere ayrılmış olması ademi merkezîyete verilen önemin de göstergesidir. Gözler’in aktardığına göre 1921 Anayasasının üniter ancak idari yerinden yönetime önem veren özelliğinin yanı sıra bir başka özelliğinin de milli iradeyi tam anlamıyla temsil edebilen en demokratik anayasa olduğudur. Ergun Özbudun, Bülent Tanör, Ahmet Demirel ve daha birçok kişi, 1876 Kanunu Esasının padişah tarafından atanan komisyonca kabul edilmesi, 1924 Anayasasının tek parti iktidarında çıkarılmış olması, 1961 ve 1982 Anayasalarının ise kurucu meclisler tarafından hazırlanıp kabul edilmesi nedenleriyle, hazırlanışları ve kabul özellikleri bakımından, demokratiklik ve milli iradenin yansıması kriterlerine göre, diğer anayasalara kıyasla 1921 Anayasasının çok gerisinde kaldığını söylemişlerdir (Gözler, 2000: 45-56). Nihayet 1921 Anayasası il ve nahiye yerinden yönetim ilkesini kabul etmiş, idari yerinden yönetimi benimseyerek üniter devlet modelini temel almıştır (Özbudun, 1993: 6). Vilayet ve nahiye şurâları öngören bu anayasa yerinden yönetime muhtariyet (özerklik) tanımış, ancak bu özerklik “halkın mukadderatını” ilgilendiren siyasal hiç bir yönü bulunmayan özerklik olarak sadece idari alanla sınırlı kalmıştır (Tanör, 2017: 248). Öte yandan, yerel özerkliğe dayanan idari yerinden yönetim, merkezi yönetimin gücüne karşı dengeler oluşturmaya çalışan liberal arayışların sarıldığı bir inanç da olmuştur (Keleş, 2016: 43).

2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Osmanlı Devletinin “millet sistemi” anlayışı, yerini yeni Türkiye Devletinin kurulması ve Cumhuriyetin ilanından sonra, ulus temelli ulusal devlete bırakmıştır. Osmanlı Hanedanının devrilerek İslamiyet’in devletten ayrılması ve Türk milleti ve yurduna dayalı laik bir cumhuriyetin ilanı ile yeni kavramlar ve yeni bağlılıklar Türkiye’de derin bir kök salmış, küçük değişikliklerle Müslüman Türk halkının en dipteki içgüdüleriyle birleşmiştir (Lewis, 2017: 451). Yeni Türkiye Cumhuriyetinin “ulus” anlayışı, Anayasa Mahkemesinin bir siyasi partinin kapatılması davasında verdiği kararda şöyle izah edilmiştir “...Ulus, tarihsel ve sosyolojik yönden belirli aşamaları geçmiş ve belirli nitelikleri kazanmış bir topluluktur. Türk Uluğu, Kurtuluş Savaşı’nın kazanılmasıyla sınırları çizilmiş "vatan" kavramına dayanır. Ulus; vatan üzerinde yaşayan, geçmişten geleceğe doğru bir zaman akışı içinde ortak yaşam istek ve amacına bağlanan kültür ve ülkü birliğine dayanır. "Ulus" kavramı, dar çerçeveli topluluk ve dinden başka toplumsal bir bağı olmayan ve başka öge aramayan ümmet kavramından çok farklıdır. Ulus, tarihsel ve sosyal gelişmenin yarattığı birlikte yaşama olgusudur. Irk gibi antropolojik ve filolojik niteliklere dayanan dar bir kavram da değildir. Ulus, ortak bir tarih bilinci yaratmamış göçebe, yerel dil ve soy gruplarından oluşan sosyolojik bir yapı olan kavim de değildir. "Misak-ı Milli" sınırları içinde Türkiye Cumhuriyeti'nin üzerinde kurulduğu, Avrupa, Asya, Afrika kıtaları arasında köprü durumunda olan, çeşitli göç ve sığınmalara kucak açan vatanda, bin yılı aşan uzun bir tarihsel gelişme sonunda yaşayan ve Kafkaslara, Balkanlara, Afrika ve Orta Doğu'ya uzanan Osmanlı İmparatorluğu'ndan arta kalan çeşitli etnik kökenlerden gelen insanlar ortak geçmişe, tarihe, ahlâka, değer yargılarına, dine, hukuka ve eşit haklara sahip olarak karşılıklı şekilde birbirlerinin kültürlerini ve eski Anadolu uygarlıklardan kalan değerleri de özümseyerek birlikte ortak kültür ve kimliğe sahip bir vatan ve ulus oluşturmuşlardır...” (Metin, Anayasa Mahkemesinin 1993/2 Esas ve 1993/3 karar sayılı Sosyalist Türkiye Partisi’nin kapatılması kararından alınmıştır.)

Kurtuluş savaşı nedeniyle uzun süre yürürlükte kalamayan 1921 Anayasası seçimle oluşacak meclislere vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım konularında geniş yetkiler tanıyor, bu meclislerin kendi üyeleri arasından başkan seçmelerine izin veriyor, buna göre hükümetçe atanan valiye yalnız il sınırları içinde devletin ortak ve genel işlerini yerine getirmek görevi bırakılıyordu. Yine aynı şekilde bucaklar da tüzel kişilik sahibi olacak, bucak halkınca seçilecek bir meclisi, meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği bir de müdürü olacaktı. Ancak burada da görülmektedir ki, şu anki mahalli idare sistemimiz ile kıyaslandığında özerklik seviyesinin yüksek olduğu doğru olmakla birlikte arzulanan bir siyasi yerinden yönetim olmayıp üniter bir devlettir (Keleş, 2016: 127).

Türkiye Cumhuriyetinin üniter niteliğinin anayasal temelde incelenmesi, cumhuriyetin ilanından sonra kabul edilmiş anayasaların kronolojik sıralamasına göre devam edecek, yer yer daha önceki anayasalarla da karşılaştırmalar yapılarak benzer yanları ile ayrışan yanları vurgulanacaktır.

2.2.1. 1924 Anayasasının Üniter Niteliği

1876 Osmanlı Kanunu Esasi'nin henüz ilga edilmemiş olması, 1921 Anayasası'nın ise ihtiyaçları karşılayabilecek nitelikten yoksun oluşu, ikinci TBMM'ye yeni bir anayasa yapma görevi vermiştir. Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasıyla, Meclis hükümeti ile parlamenter rejimin kimi yönlerini birleştiren hükümet sistemi tercih edilmiştir (Özbudun, 1993: 9).

Anayasanın 4 üncü maddesinde “Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.” 5 inci maddesinde ise “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.” denilmekle, ulus egemenliği anayasal olarak tanınmıştır. Bahsedilen ulus egemenliği ilk kez 1921 Anayasası'nda vücut bulan, dinsel topluluk temeline dayanmayan, bir arada yaşama arzusu içeren “ulus egemenliği” dir. Anayasanın 6 ıncı maddesinde “Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder.” denilmekle yasama yetkisinin devredilemeyeceği kuralı konulmuştur. Anılan düzenlemeler dikkate

alındığında, ulusal egemenliğin ulus adına sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde olduğu, bunun devredilemeyeceği ve bölünemeyeceği ifadeleriyle “üniter devlet” yapılanmasının amaçlandığı görülür. 1924 Anayasası'nın meclis görüşmeleri sırasında “Federasyon; devletimizin, milletimizin terekkiyatını kafil olacak bir husus değildir. Bu devlet milleti vahidedir (tek ulus). Onun için federasyon usulüyle idare edilemez. Ademi merkeziyet usulüne gidilmemiştir. Türk Devletinin bir merkezi vardır. Bunlar merkezden idare olunur. Yalnız mahalline ait olan ve diğer tarafa taalluku olmayan işlerin, mahalline ruhsat ve mezuniyet vermek suretiyle idaresi demektir ve şahsiyeti maneviyyenin istilzam ettiği gayeyi de temin etmektir.” denilmekle, siyasal yerinden yönetimin veya federalizmin amaçlanmadığı ancak yerel işlerin mahalli idarelere bırakılacağı anlaşılmaktadır (Nalbant, 2012:193).

Ulus temelli üniter devlet yapılanmasını amaçlayan yeni Türkiye Cumhuriyeti bu amaç doğrultusunda gerekli anayasal düzenlemeleri yaparak ciddi mesafeler kat etmiş olmasına rağmen, ülke içerisindeki bir takım olayların devletin üniter yapısına karşı geliştiği, ülkenin toprak bütünlüğünün tam olarak güven altına alınamadığı görülür. Türk tarih yazımında “kürt isyanı” olarak bilinen 1924-1925 olayları Ankara hükümetinin karşılaştığı en önemli tehdittir. Bu, aşiret oligarşisinin tipik bir örneği olarak merkezi otoriteyi hedef alan ve içinde dinî ve ayrılıkçı unsurlar oluşturan tam teşekküllü bir ayaklanma olup, ülkenin arzulanan ulusal homojenliğe henüz ulaşamadığının da bir göstergesidir. Doğu'daki Kürt taleplerinin bastırılması için İstiklâl Mahkemelerinin yeniden faaliyete geçirilmesi, sıkı yönetim ilanı ve Tahrir-i Sükûn Yasasının çıkartılması, hükümete otoriter bir yönetim sağlaması için gerekli kurumsal çerçeveyi oluşturmuş, ülke bütünlüğüne kast eden oluşumların yanında potansiyel muhalefet kanalları da tasfiye edilmiştir (Keyder, 2010 :108). Ayaklanmanın hedefleri ve bu ayaklanma için hükümet tarafından verilen yasal ve fiili tepkiler, ulus temelli üniter yapının henüz istenilen düzeye ulaşmadığı, merkezi ve tek elden yönetim planının henüz tam olarak oturmadığı, muhafazası ve gelişimi için verilen çabanın yeterli olamayacağı göstergesi olarak konumuz açısından önemli bir saptama olmuştur. Ayaklanma bahanesi ile yapılan, merkezi yapının muhafazası

ile özerk nitelik taşıyan her alanın sınırlanması amacını taşıyan bazı yasal ve yapısal değişiklikler aşağıda kısaca anlatılacaktır.

1931 yılında yapılan CHP Kurultayı'nda siyasal düzen tek partili düzen olarak tanımlanmış, partinin bu sorumluluğunu “halkçı ilkelere” bağlı olarak yerine getirmesi kabul edilip “halkı bölmeye çalışan özel ayrıcalıklara” karşı uyanık olma anlayışı benimsenmiştir. Kurultayda sözü edilen “Türkiye Cumhuriyeti halkını ayrı ayrı sınıflardan mürekkep değil ve fakat ferdî ve içtimaî hayat için işbölümü itibarı ile muhtelif mesai erbabına ayrılmış bir camia telakki etmek esaslı prensiplerimizdendir.” vurgusunda sınıf mücadelesi yerine “içtimaî nizam ve tesanüt temin etmek” yani, toplumsal düzen ve dayanışmayı temin etmek amaçlanmıştır. Ancak parti, toplumun üstünde bir statü edinme amacına uygun politikalar uygulayabilecek konuma gelerek savunmacı bir tutumla her türlü özerk alanı ortadan kaldırmıştır. Jön Türk milliyetçiliğinden miras kalan Türk Ocakları'nı fazla bağımsız bulduğu için kapatan tek partili siyasal düzenin CHP'si, ülkenin genel politikalarına aykırı yazılar yazan gazete ve dergileri kapatma kararı almış, bağımsız düşünceleri ortadan kaldırıp tep tiplik yaratma arzusu ile yapılan üniversite reformu çerçevesinde, ülkenin tek üniversitesi olan Darülfünun'daki 150 öğretim üyesinin yaklaşık üçte ikisinin görevine son vermekle kalmamış, mason locaları ve Türk Kadın Birliği'ni de kapatmakla, aykırı seslerin duyulmasına imkân verecek bütün yolları tıkayarak otoriter hükümet niteliğini iyiden iyiye yerleştirmiştir (Keyder, 2010: 127, Ahmad, 2017: 81).

Azınlık haklarının gözetilmediği, çoğulculuğun dışlandığı siyasal ve parlamenter hayatın en somut belirtileri antidemokratik yasal düzenlemelerdir. Siyasal haklara ve muhalefete getirilen kısıtlamalar ise antidemokratik yasal düzenlemelerin başında gelir ki, bu düzenlemeler 1953 yılında başlayarak sürekli artmıştır. Üniversite öğretim üyelerinin siyasi kuruluşlarda görev almaları ile siyasi yayın ve beyanda bulunmalarının yasaklanması, CHP'nin haksız iktisaplarının iadesi için çıkartılan kanunla parti mal varlığına el konulması, Millet Partisinin 1954 seçimlerine gidilirken mahkeme kararıyla din, mezhep ve tarikat esaslarına dayanan

bir dernek sayılarak feshedilmesi, muhalefete oy veren bölgelerin il olmaktan çıkartılarak ilçe haline getirilmesi (Kırşehir örneği), ilçe merkezi olan bazı bölgelerin ilçe olmaktan çıkartılması (Abana örneği), partiler arası seçim anlaşmalarının yasaklanarak siyasi partilerin faaliyetlerinin kısıtlanması, parti propagandalarına daha az izin verilerek özellikle toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yasaklanması (Tanör, 2017: 352) dönemin üniter yapılanmasında veya merkezi yönetimin gücünü katı bir şekilde merkezde toplayarak merkeziyetçi anlayışın oturtulmasında oynadığı rolün açık örneklerinden olmuştur. Atatürk'ün ölümünden sonra partinin 16 Aralıkta toplanan olağanüstü kongresinde tüzük değişikliği yapılarak İnönü “sürekli başkan” seçilmiş, milli şef ünvanını alarak, rejim “tek parti, tek ulus ve tek önder” sloganıyla betimlenen faşist bir biçim almıştır (Ahmad, 2017: 88). Döneme dair devletin üniter niteliği konusunun tartışılmasında dikkate değer bir konu da CHP'nin 14 üncü kurultayında “Ana Davalar Komisyonunca” hazırlanıp ortak bildiri olarak açıklanan “ilk hedefler beyannamesinde” yer alan “yasamada dengelemeyi sağlayacak çift meclis sisteminin kabulü” maddesidir. Madde her ne kadar sadece bir bildiri olarak kalmış olsa da devletin üniter yapılanması içerisindeki katı merkeziyetçiliğe karşı verilen direncin görüntüsü olarak değerlendirilmiştir.

1924 Anayasası dönemi içerisinde, 1945 yılında, Genel Müfettişlikler konusunda çıkarılan bir kararnameden bahsetmek, üniter ve merkezi devlet yapısını izahta faydalı olacaktır. 3/2222 sayılı BK kararı ile yer verilen bazı hükümler şu şekildedir;

(i) Genel Müfettişler; bölgelerin yönetim, ekonomik, sosyal, kültürel, bayındırlık çalışmalarını takip edecekler, bu hizmetlerin olumlu yürütülmesi ve uygun tedbirlerin görüşülmesi, çalışma planının yapılması konularında bölge içindeki valileri yılda bir kez toplantıya çağırabilecekler,

(ii) İller arasında müştereken kurulmuş birlik çalışmaları için gerekli sarfiyat, gelirleri nispetinde iller arasında taksim edilebilecekler,

(iii) Alınan kararları illeri bazında ilgili il valileri, bakanlık düzeyinde bakanlıklar nezdinde takip edecekler,

(iv) İskân, tarım ve topraklandırma konularında kendisine bağlı valileri kontrol edebilecek ve denetleyebilecek, işleri takip edebilecekler,

(v) Herhangi bir iş kapsamında gerekli gördükleri zamanlarda, sorumluluk sahalarıyla ilgili olarak düzenleyecekleri raporları ilgili bakanlıklarına ve içişleri bakanlığına gönderecekler,

(vi) Genel ve yerel yönetim işlerinde denetleme hakkına sahip olabileceklerdi.

Düzenleme, Genel Müfettişlik müessesesinin bölge yönetimine yakın bir yönetimi amaçladığını, ancak seçimle gelmemeleri, merkezi idarece atanmaları ve il düzeyinde merkez adına geniş bir yetkiye sahip olmaları ile üzerlerinde denetim yetkilerinin bulunması nedenleriyle, üniter ve merkezi devlet yapılanmasına hizmet etmiş, ancak çok partili hayata geçilmesiyle Türk yönetim sisteminin dışına çıkartılmıştır (Keleş, 2016: 197).

2.2.2 1961 Anayasasının Üniter Niteliği

1961 Anayasası, 1921'den beri gelen ilkeleri yinelemiş, 4. maddesinde "Egemenlik kayıtsız şartsız Türk milletininindir" diyerek egemenliğin kaynağında bir değişiklik yapmamıştır. 3 üncü maddesinde ise "Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bir bütündür" hükmüyle yalnız ülkenin parçalanamayacağı ya da bir bölümünün terk edilemeyeceği anlamında değil, aynı zamanda devletin basit (tek egemenlikli, tek yapılı, tekil, üniter) karakterli olduğu, yani tek hukuklu, tek yasamalı, tek yürütmeli ve tek yargılı olduğu şeklinde yorumlanmıştır (Tanör, 2017: 389). 1921 ve 1924 Anayasalarında yer almayan bu ilke, ilk kez 1961 Anayasasında yer almakla, devletin tekliği ve bölünmezliğini, kayıtsız koşulsuz kabul etmiştir. Bu düzenleme aynı zamanda federal tipte bir devlet yapısının reddi anlamına gelmektedir. (Nalbant, 2012:199). Anayasanın "Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bir bütündür"

maddesinin gerekçesi; “Türk milletinin ve Türk ülkesinin bölünmezliği ve bütünlüğü her türlü izahtan vâreste bir tarihî vâkıa ve hukukî temeldir” şeklinde kaleme alınarak bölünmezlik ve bütünlük ana ilke olarak kabul edilmiştir.

1961 Anayasasının “Cumhuriyetin Nitelikleri” başlıklı 2 inci maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve ‘Başlangıç’ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir” denilirken “millî” sıfatına “ekonomik ulusçuluk”, “tek yapılı - üniter devlet” ya da “dinî olmayan devlet” anlamları da yüklenmek istenilmiştir (Tanör, 2017: 389). 1971 değişikliğiyle 11 inci maddede belirtilen “Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” nün korunması amacıyla hak ve özgürlüklerin yasayla sınırlanabileceği düzenlemesi, üniter devlet yapılanmasının bir başka anayasal şemsiyesi olarak değerlendirilebilir.

1961 Anayasasının üniter niteliği gerek anayasal düzenlemelerle gerekse Siyasi Partiler Yasası gibi bazı kanunlarla tartışılmaz bir belirginlik taşımakla beraber yasama organını; Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu şeklinde ikiye bölmesi, yürütme ve idarenin görev alanı içinde yer alan üniversiteler ve radyo televizyon idaresi gibi “özerk” statüye sahip kamu kuruluşları meydana getirmesi, değinilmesi gereken özel bir durumdur. Bu durum, devlet iktidarının bölüşülmesi ve paylaşılması ilkesinin uygulamaları olarak değerlendirildiğinde, devletin üniter niteliğine aykırı bir yapılanma olmadığı, aksine bu kamu kuruluşlarına özerk statü verilmesinin söz konusu kuruluşları genel idare içerisinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak gibi bir amaç gütmekten öte, onların özellik gösteren fonksiyonlarını çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statüyle, gereği gibi yerine getirebilecekleri inancından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Devlet iktidarının bölüşülmesi ve paylaşılması ilkesi yatay düzeyde, yani merkezi devlet yönetiminin çeşitli organları arasında bir yetki bölüşümünü değil, aynı zamanda dikey düzeyde, yani merkezi devlet yönetimi ile daha alt tabakaları, örneğin bir takım yerel yönetim birimleri arasında da bir yetki bölüşümünü içerir (Özbudun, 1993: 19-20, Benedikter, 2016: 27). 1961 Anayasası, yerel yönetim ilkesi bakımından da bazı yenilikler getirerek, devlet iktidarının dikey düzeyde paylaşılmasını sağlamaya çalışmıştır (Özbudun,

1993: 19-20). Bu Anayasa ile ilk defa yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından seçilmesi düzenlenerek devlet iktidarının dikey düzeyde paylaşılması sağlanmıştır. 1921 ve 1924 anayasalarının “egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” anlayışına karşılık 1961 anayasasının “Millet, egemenliğini (...) yetkili organlar eliyle kullanır” ifadesinde, TBMM egemenlik hakkını millet adına kullanan tek organ olmaktan çıkmış, yürütme ve yargı organlarına da bu hakkı paylaştırarak üniter yapı çerçevesinde yetki paylaşımı yapmıştır.

1961 Anayasasının idare alanında üniter nitelikli unsur taşıyan bir başka düzenlemesi ise 112 inci maddesidir. Madde; “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” derken, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerini herhangi bir ayrıcalık veya özerklik kapsamında değil, maddenin de ifade ettiği gibi idarenin bütünlüğü çerçevesinde düzenlemiştir. Söz konusu maddenin gerekçesinde belirtilen; “...merkezi idare hiyerarşisi dışında mütalâası gereken hizmetler ve hizmet grupları için geniş bir ademî merkeziyet esasına yer verilmesinin lüzumlu görüldüğü ancak, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bir bütün olduğu ilkesinin tabî bir neticesi olarak idare fonksiyonunun farklı unsurlarını teşkil eden görevlerin ve bu görevleri yerine getirilmek için kurulan teşkilatın bütünlüğü...” açıklamaları konuyu daha anlaşılır kılmıştır.

Anayasal bir kuruluş olan Milli Güvenlik Kurulu, ulusal güvenlik alanında politikalar oluşturulması ve eşgüdümün sağlanmasında hükümete yardımcı olmak, devletin mevcudiyeti ile bağımsızlığı, ülkenin bölünmez bütünlüğü konularında zorunlu gördüğü önlemlere ilişkin önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. Milli Güvenlik Kurulunun ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği konularında üstlendiği görevler, onun aynı zamanda mevcut üniter yapının korunması amacıyla da donatıldığını gösterir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere 1961 Anayasasının üniter niteliğinin yanında, bu dönemde çıkartılan bazı kanunlarda ve uygulamalarda, üniter devlet yapısının koruyucu unsurları bulunmaktadır. Gerçi 1961 Anayasası bu çalışmada tek başlık

altında incelenerek 12 Mart 1971 muhtırası öncesi ve sonrası olarak ayrılmamıştır. 1971 muhtırasından sonra meydana gelen bir takım gelişmelerin 1961 Anayasasının ruhuna aykırı olduğunu, devletin üniter yapısının korunmasına yönelik gözlemlerin muhtıradan sonra daha fazla olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin söz konusu anayasa döneminde Türkiye İşçi Partisi ve Türkiye Emek Partisi “devlet biçimi tercihine aykırı davrandıkları” gerekçesiyle, partilerin milli devlet ve milliyetçilik ilkelerine yer vermeleri nedenleriyle kapatılmışlardır (Ahmad, 2017: 177). Nitekim Türkiye İşçi Partisinin kapatılma gerekçesi *...faaliyetlerinin Anayasa'nın 57. maddesinde bulunan “Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği” temel ilkesine ve Siyasi Partiler Kanunu'nun 81. maddesindeki “(...) farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri süremezler, azınlık yaratarak millet bütünlüğünün bozulması amacını güdemezler” maddesine aykırı görüş ve tutumları...* olarak gösterilmiştir. 1961 Anayasası ile garanti altına alınan haklar ve özgürlükler 1971 muhtırası ile engellenmiş, Profesör Erim bu durumu “Devletin bütünlüğünü... ve ulusu, Cumhuriyeti, ulusal güvenliği ve kamu düzenini koruyabilmek için...” engellendiği, liberal anayasanın gelişmekte olan ve kapitalizm yolunda hızla ilerlemek isteyen bir toplumun katlanamayacağı kadar lüks olduğu şeklinde yorumlamıştır (Ahmad, 2017: 181).

1961 Anayasası döneminde yürürlükte bulunan Siyasi Partiler Kanunu da 87 inci maddesi ile “ülke bütünlüğünün korunması”, 88 inci maddesi ile “devlet tekliği ilkesinin korunması”, 89 uncu maddesi ile “azınlık yaratılmasının önlenmesi” ve 90 ıncı maddesi ile “bölgecilik ve ırkçılık yasağı” üst başlıklarını taşımaktadır. Bu dönemde çıkartılan Siyasi Partiler Kanununun yukarıda bahsedilen maddeleri dikkate alındığında devletin üniter yapısını koruyucu düzenlemelere sahip olduğu anlaşılabacaktır. Ancak tüm bu örneklerin yanında 1973 ve 1977 seçimleri ile güçlenen CHP’li büyük belediyelerce geliştirilen “Toplumcu Belediyecilik” ilkeleri arasında, yeni belediyenin yerel yönetim değil, yerel hükümet olacağı vurgulanmış, yerel hükümet kavramıyla, yerel yönetimlerin yetkiler ve kaynaklar bakımından güçlendirilmek istenildiği, siyasal yerinden yönetimi çağrıştıracak herhangi bir düzenleme ya da değişikliğin amaçlanmadığı anlaşılmıştır (Keleş 2016: 127).

1961 Anayasasının üniter merkezli incelenmesi sonunda Türkiye'nin, ulusal ve yerel düzeydeki siyasal süreç ve kurumların iç içe bulunduğu bütünleşmiş yapılara örnek gösterilebileceği, ancak hiçbir şekilde siyasal yerinden yönetim uygulamalarına yer verilmediği, bunun hedeflenmediği anlaşılmaktadır (Keleş, 2016: 88).

2.2.3. 1982 Anayasasının Üniter Niteliği

Türkiye Cumhuriyeti, siyasal yerinden yönetim ilkesi değil, idari yerinden yönetim ilkesi benimsenerek kurulmuş (tekçi, tekil, üniter) bir devlet olup, kuruluşunu hazırlayan tarihsel koşullar ve toplum yapısı, parçaların gücüne dayanan bir merkezi otorite yerine, güçlü bir merkezi otoriteye bağımlı yerel yönetimler öngörmüştür (Keleş, 2016: 123). İdari yerinden yönetim ilkesi ise; birer kamu tüzel kişisi olan il, belediye ve köy yönetimlerinin karar organlarının, ilgili yönetim biriminin sınırları içindeki seçmenler tarafından özgür, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre seçilmesi, yasalarla verilen bu görevlerin bu seçimli organlar eliyle yerine getirilmesi, ortak ve yerel ihtiyaçların karşılanması, görevlerin gerektirdiği mali kaynaklara sahip olunması, idari vesayet denetimlerinin kabul edilebilir sınırlar içinde tutulması demektir (Gönül, 1992: 58).

Anayasa metnine dahil olmayan başlangıç metninde “Türk Vatanı ve Milletinin ebedi varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa,...” ifadeleriyle 1982 Anayasası “bölünmez bütünlük” vurgusu yapmış, yine 3 üncü maddesine göre, “Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” derken üniter devleti işaret etmiştir. (Gözler, 2009: 83). “Devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği” ilkesi olarak anayasa hukuku tarihine de giren bu ilkeye Türkiye'nin yanında Batı Avrupa ülkelerinden Fransa, Norveç, Finlandiya, İtalya, İspanya ve Portekiz anayasalarında da yer verilmiştir. Devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi aynı zamanda; (i) Egemenliğin bölünmezliğini, (ii) Ulusun tek ve bölünmezliğini, (iii) Ülkenin bölünmezliğini kapsar.

(i) *Egemenliğin Bölünmezliği*: Tarihsel bir ifade olmaktan öteye geçemeyen, mutlak üstünlük, sınırsızlık gibi anlamlar taşıyan egemenlik kavramı, modern yorumlamayla “hukuki bakımdan en üstün iktidar” olarak yeniden tanımlanmıştır. Klâsik tek ve bölünmez egemenlik anlayışı, federal devleti tartışmalı hale getirerek kendine özgü anayasaya, yasama, yürütme ve yargıya sahip iç içe geçmiş iki farklı devleti devlet olarak yorumlama endişeleri barındırmaktayken, egemenliğin modern yorumlamayla “hukuki bakımdan en üstün iktidar” olarak yenilenmesi, söz konusu çekinceyi ortadan kaldırmıştır (Kapani, 1992: 62). Bu modern anlayışa göre egemenliğin paylaşılması egemenliğin bölündüğü sonucunu doğurmamakta, “üstün iktidar”ın varlığının kabul edilmesiyle tek ve bölünmez egemenlik devam etmektedir. Burada egemenliğin bölünmezliğinden bahsedilirken klasik anlamdaki mutlak üstünlük değil, modern anlamdaki hukuki bakımdan üstün iktidar kastedilmektedir.

Konu Türkiye özeline indirildiğinde, egemenliğin bölünmezliği ilkesi anayasa ile güvence altına alınarak, 1982 Anayasasının 6 ıncı maddesinde “Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir” denilmiş, egemenliğin sahibinin ve kaynağının ulus olduğu belirtilmiştir. Yine egemenliğin tekliği ve bölünmezliğinden kasıt üç kamu erki olan yasama yürütme ve yargının tekliği ve bölünmezliğidir. Anayasanın aynı maddesi devamında “Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.” diyerek egemenliğin kaynağının ulus olduğu, kullanımının ise ancak üstün olan anayasanın esaslarına göre belirlenecek organlarca yerine getirileceği belirtilmiştir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının varlığı, egemenliğin bölünmezliği ilkesiyle çelişen bir görüntü sergilese de, bu kuruluşlar dayanağını anayasadan alan, merkezi idarenin bir parçası olarak ona yardımcı olmak üzere yapılandırılan anayasal kuruluşlardır. Yerel Yönetim sistemimizin esinlendiği Fransa’da da Anayasanın 1 inci maddesi “Fransa, bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir Cumhuriyettir. Köken, ırk veya din ayrımı gözetmeksizin tüm yurttaşlarının yasa önünde eşitliğini güvence altına alır. Tüm inançlara saygı gösterir. Örgütlenmesi yerinden yönetim

ilkesine dayanır.” Şeklinde düzenlenmiş, 72 inci maddesinde ise “Yerel yönetimler, yerel düzeyde daha iyi yaşama geçirilebilecek yetkilerin kullanılabilmesi için bütün kararları almak görevine sahiptirler.” diyerek ülkenin üniter yapısı ile çelişmeyen, birbirini destekleyen “yerellik” ilkesini anayasal ilke haline getirmişlerdir.

(ii) Ulusun Tek ve Bölünmezliği: “Ulus”, devletin üç unsurundan biridir. Ulus, devletin ülkesi üzerinde yaşayan ve devletin egemenliğine tabi olan, aralarında bir takım bağlarla bağlı olan insan topluluğudur. Ulusu oluşturan insanlar, aralarında din, dil, etnik grup gibi ayrımlar yapılmaksızın aynı egemenliğe tabidirler. Devlet yönetimine katılmak bakımından ulusu oluşturan insanlar arasında da bir ayrım yapılamaz (Gözler, 2009: 85). Buna “azınlıkların tanınması” ilkesi denilmektedir (Kozanoğlu, 2015: 10). Yine üniter devlette ulus unsuru, toplumlara ya da cemaatlere de bölünmez ya da üniter devlette bulunan coğrafi bölünmezlik özelliğine paralel olarak etnik temelli grupları esas alan “korporatif federalizm” e de yer verilemez (Gözler, 2011: 186).

Ulusun tek ve bölünmezliği ilkesi 1982 Anayasasının 3 üncü maddesinde “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” denilerek anayasal olarak tanınmıştır. Türkiye devletinin “milletiyle bölünmez” oluşu, ulusu oluşturan insanların ayrım yapılmaksızın, toplum ya da cemaatlere bölünmeksizin aynı egemenliğe tabi oluşunu ifade eder.

(iii) Ülkenin Bölünmezliği: Basit ve dar bir anlatımla bir insan topluluğunun üzerinde yerleşmiş olduğu üç boyutlu maddi çevre olarak genel kabul görmüş ülke kavramı, üniter devlette bölünmez bir bütün olarak temellendirilir. Bölünmezlik ilkesinin beraberinde dört yasağı getirdiği söylenebilir;

-Toprakların hiçbir şekilde bağlı olduğu devletten ayrılma hakkı yoktur.

-Devletin, topraklarını başka ülkelere ya da tek başına bağımsızlığa terk etme ya da devretme hakkı yoktur.

-Basit idari yetkileri bulunan yerinden yönetimlere, merkezi hükümete yardımcı olmaktan öte geçecek geniş yetkiler verilemez.

-Devletin bütünüyle başka bir iktidarın hâkimiyetine girerek topraklarını o devletin şahsında birleştirme hakkı yoktur. Bilindiği ve yukarıda anlatıldığı üzere bütünleşmek suretiyle oluşan federal sistemlerde ülke toprakları üst yönetim olarak tanımlanabilecek federal devlete bağlanarak yeni bir devlet oluşturabilirler.

1982 Anayasası 3 üncü maddesinde “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” diyerek devletin üniter yapısını anayasal güvence altına almış, ülke bütünlüğünü olmazsa olmaz bir ilke olarak benimsemiştir. 1982 Anayasasının üniter nitelik taşıyan unsurları ile bu anayasa döneminde çıkartılan bazı kanunlardaki üniter unsurlara yer verilerek yer yer diğer anayasalarla karşılaştırmalar yapılacaktır. 1982 Anayasasının hazırlanmasında temel rol oynayan yargı, 1961 Anayasasının otorite-hürriyet dengesini, otorite aleyhine bozmuş ve devleti güçsüz kılmış olmasıdır (Özbudun, 1993: 38). Otorite aleyhine bozulan denge Kenan Evren’in Anayasayı tanıtmada programında da dile getirilmiştir. Programda söylenen “bir kişinin veya muayyen bir grubun yararı için toplumun ve milletin yararı feda edilemez” açıklamalarında, devletin bölünmez bütünlüğünün korunması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu gerekliliğe anayasanın başlangıç kısmında da yer verilerek “Türk Vatanı ve Milletinin ebedî varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa, ...” denilmiştir. 1961’in liberal anayasasının yerine 1958’in “gaullist” anayasasını temel alan otoriter nitelikli 1982 Anayasası getirilmekle bu anayasa sendikaları baskılamış, Üniversiteleri merkezileştirmiş, basın susturulmuş, partiler kapatılarak eski politikacılara yasaklar getirilmiştir (Ahmad, 2017: 23). Yine 1982 Anayasasının 1961 Anayasasından farklı olarak iki meclis sisteminden vazgeçerek Cumhuriyet Senatosunu kaldırmış olması, devletin bölünmez bütünlüğü ilkesine dolaylı yönden katkı yapan bir başka değişikliktir. Milli Güvenlik Kurulu 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da yer bularak “ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği” vurgusuyla üniter Türkiye Cumhuriyeti Devletinin bir başka koruma aracı olmaya devam etmiştir.

Konuya ilişkin kayda değer bir diğer konu da SHP tarafından hazırlanmış olan Anayasa değişikliklerine ilişkin temel ilkeler arasında ve 1991 tarihli “Doğu ve Güneydoğu Sorunlarına Bakış ve Çözüm Önerileri” adlı çalışmalarda; Ulusal bütünlüğü koruyarak üniter devlet yapısı içinde sorunlara çözüm aranacağı vurgularıdır. Yine SHP’nin aynı dönem içerisinde yaptığı “Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi” adlı çalışmalarında da siyasal yerinden yönetimden söz edildiği görülmez (Keleş, 2016: 128).

1961 Anayasası döneminde olduğu gibi 1982 Anayasası döneminde de “devlet biçimi tercihi” konusu, siyasi parti kapatma davalarında değerlendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, geliştirdiği içtihatlar doğrultusunda devlet biçimi tercihinin aykırı davrandıkları gerekçesiyle birçok siyasi partiyi kapatma kararı vermiştir. 1982 Anayasası döneminde, hem 1982 Anayasasının, hem Siyasi Partiler Kanunu ve Anayasa Mahkemesi kararlarının Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üniter yapısının temel güvencesi olduğu görülür. Devlet yapısı içerisinde ortaya çıkması muhtemel federal fikirlere veya bölgesel yönetim bölünmelerine karşı her türlü önlemin alındığı 1982 Anayasasının, görece olarak daha özgürlükçü olan 1961 Anayasasına ve hatta diğer Anayasalara göre daha üniter bir yapıda olduğu kanısı yersiz değildir.

Türkiye Cumhuriyetinin üniter niteliğinin eski ve yeni Anayasalar, kanunlar, uygulamalar, çeşitli mahkeme kararları ve devletin her türlü diğer unsurları çerçevesinde incelenmesinde Modern Türkiye’nin ulusla özdeşleşen, tarafsız ve toplumun dışında kabul edilen, hiçbir özel çıkarı temsil etmeyen güçlü ve merkezîleşmiş bir devlet geleneğine sahip olduğu görülür (Ahmad, 2017 :27). Ancak bununla birlikte sayıları az da olsa kimi çevrelerde, Türkiye’nin etnik yapısal özelliklerini hesaba katarak, ülkede iki dilli, iki bayraklı, iki federe devletten oluşan bir federal sistemin kurulması savunulmuş, hatta Asaf S. Akat, kentsel yönetim birimleri olarak bölgesel düzeyde eyaletler öngörmüş, seçimle gelen bir meclis ile seçimle gelen valilere bölge yönetiminin bırakılmasını modellendirerek, Türkiye’nin sünnî Türklerin üniter devleti olma özelliğini yitireceğini, bazı bölgelerde Kürtlerin bazı bölgelerde ise Alevilerin nüfus çoğunluğu oluşturacağını, bölgenin seçimle

gelen yönetimine diğer unsurların ağırlıklarını koyacaklarından herhangi bir sorun çıkmayacağını savunmuş, 7 inci Cumhurbaşkanı da eyalet sistemi dâhil, her türlü çözümün akla gelebileceği açıklamasını yapmış ancak bunların hepsi fikir ve söylemden öte geçememiştir. (Keleş, 2016: 128). Yine 2004-2005 yıllarında Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetince gerçekleştirilen yerel yönetim düzenlemelerinde, devletle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımında ölçünün kaçırılması, kamuoyunda siyasal yerinden yönetime bir geçiş hazırlığı yapıldığı şeklinde yorumlanmışsa da, yapılan düzenlemelerde yerel meclislere yasama yetkisi verilmemiş, federalizm hazırlıkları şeklindeki eleştiriler, bilimsellikten çok, abartılı söylemler olarak kalmıştır.

1982 Anayasası zamanında devletin üniter niteliğini destekleyici nitelikte çıkartılan bir başka yasal düzenleme, 71 sayı ve 4 Ekim 1983 tarihli “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Düzenlemeyle kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alan merkezi yönetim örgütlerinin kurulması öngörülmüştür. Kararnamenin 7 inci maddesinde bölge valilerinin görevleri; Bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesine, kamu düzeni ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program, hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmak ve bölgelerde koordinasyon ve işbirliği, denetleme hizmetlerini yerine getirmek şeklinde sayılmış, Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir’de kurulması öngörülerek il valileri üzerinde denetleme yetkisi verilmiştir. Düzenleme, 1924 Anayasası zamanında çıkartılan Genel Müfettişlik kurumuna benzer nitelikler taşımaktadır. Hem Genel Müfettişlikler hem de bölge valilikleri bölgesel düzenlemeler içermekte ancak yerel nitelik taşımaktan uzak, merkezi yönetimin atadığı bölge valilikleri öngören, merkezin sıkı denetim ve kontrolünü içeren düzenlemeler olduğundan, merkezi yönetimin güçlenmesine hizmet etmişlerdir. Genel seçimle iş başına gelen hükümet, söz konusu kararnamenin yürürlüğe girmesini yasa ile önlemiş olsa da 1982 Anayasasının üniter niteliğinin izahında önemli bir gösterge olmuştur.

1982 Anayasası zamanında devletin üniter niteliğini destekleyici nitelikte çıkartılan bir başka yasal düzenleme, 285 sayılı kanun hükmünde kararname ile çıkartılan “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği”dir. Kararnamenin amacı bölge sınırları içine alınan Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Tunceli ve Van illerinde güvenliğin sağlanmasıdır. Kararname sadece güvenliğin sağlanması amacıyla çıkartıldığından, yerel ya da bölgesel niteliği, merkezi yönetimi korumaktan öte gidememiş, üniter yapıya gelebilecek tehdide önlem olarak çıkartılmıştır. Yerel kamu hizmetleriyle ve bölgesel planlama için örgütlenmeyle ilgisi bulunmayıp, ilin valiliği dışında yalnızca kolluk ve güvenlik güçleri ile ilgili yetkilere sahip bulunmaktadır (Geray: 1997: 308).

1982 Anayasası zamanında yapılan yasal düzenlemelerden devletin üniter yapısıyla ilişkilendirilebilecek bir başka düzenleme, 1989 yılında kurulan Bölge Kalkınma Yönetimi olan GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) yönetimidir. İlk önceleri Devlet Su İşlerinin kapsamlı bir sulama ve enerji projesi olarak ele alınmışken, daha sonraları ise bu projelere sosyo-ekonomik bir yaklaşımla, entegre bir bölgesel kalkınma gözüyle bakılmış, yörenin kalkınması hedeflenmiştir (Türe, 1998: 72). Proje ile doğuda bulunan bazı illerin alt yapı, tarımsal yapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık vb tüm kesimlerin birbirleriyle bağlantılı bir şekilde geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bölgenin hızla kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, alt yapı, izin belgesi, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek, kurumlar arasında eşgüdüm sağlamak gibi amaçlarla kurulmuş bu bölgesel yönetim, organları halk tarafından seçilmiş yerel yönetim olmayıp, merkezî yönetim tarafından kurulmuş yetki genişliğine dayanan kendine özgü bir kuruluştur. Bölge yönetimine verilen görevlerden biri de nazım ve uygulama planlarıyla revizyonlarını yapmak görevidir. Belediyelere verilmiş bu yetkinin birden fazla ili içine alan bölgesel bir yönetime verilmesi, yerel yönetimlere ait bir yetkinin bölgesel bir yönetime devri olmakla beraber, görece olarak daha özerk bir yapıdan merkezî bir yapıya yetki devri anlamı taşır ki, yerelleşmekten çok merkezileşmeye hizmet eder.

Bir bölge kalkınma yönetimi olan GAP idaresinden başka DOKAP (Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi), DAP (Doğu Anadolu Kalkınma Projesi) ve KOP (Konya Ovası Projesi) hayata geçirilmiş olup, organları seçilerek oluşturulmamış, merkezi yönetim tarafından atamayla iş başına getirilmiş ancak yerel yetkilerle donatılmış merkezi yönetim idareleri olduklarından, tekçi devlet yapısını güçlendirici nitelikler taşımışlardır.

1982 Anayasası zamanında yapılan yasal düzenlemelerden devletin üniter yapısıyla ilişkilendirilebilecek bir başka düzenleme, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanundur. (Kanunun adı 02/07/2018 tarih ve 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile birlikte “Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun” olarak değiştirilmiştir.) Kalkınma ajanslarının temel gerekçesi, Kalkınma Bakanlığının öncülüğünde, Avrupa Birliğinin bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesi istemi nedeniyle çıkartılmıştır. 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde ve Avrupa Birliğinin Türkiye’ye ilişkin İlerleme Raporlarında yer verilen Kalkınma Ajansları 2006 yılında, Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Eşgüdümü başlığı altında şu istekler karşısında yasalaşmıştır;

(i) Bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan ekonomik ve sosyal uyum için ulusal politika ve bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması,

(ii) Politika ve planların uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,

(iii) Bölgesel kalkınmanın yönetimi için idari yapının güçlendirilmesi.

Avrupa Birliğine üye ülkeler ile diğer üye ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki gelişmişlik ayrımlarını azaltmayı amaçlayan AB, ellerinde bulunan fonları kendine özgü bir bölgesel sınıflandırma yöntemi benimseyerek bunu aynı zamanda diğer üye ülkelere de benimsetmiş, Türkiye’de Bakanlar Kurulunca kurulması öngörülen ajanslar arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlanmasından Kalkınma Bakanlığı sorumlu kılınmıştır. Kalkınma Ajanslarının konumuz açısından önemi, kalkınma

kurullarının üye dağılımlarındaki çeşitlilik ve anayasaya aykırılıkları dolayısıyla açılan davada Anayasa Mahkemesinin verdiği karardır. Birincisi, ajans kurullarının kamu kurum ve kuruluşlarından, özel kesimden ve sivil toplum kuruluşlarından oluşması nedeniyle bölgesel ve özerk bir nitelik taşıyıp taşımadıklarının tartışılması gereken bir konu olduğudur. Kalkındırma amacıyla da olsa, bölge çapında yapılan her türlü çalışmayı ülkenin bölünmesi ve federal bir yapıya geçiş olarak değerlendirmek, bilimsellikten uzak bir önyargıdan öte gidememekte ancak kalkınma ajansları girişimi bölgesel gelişmeyi, liberal ekonomi kuralları çerçevesinde, kamunun öncülüğü dışında gerçekleştirmeyi öngörmektedir. (Keleş, 2016: 204). İkincisi, kalkınma ajansları yasasının bazı maddelerinin üniter devlet yapısı içerisinde bölgesel örgütlenmeye neden olduğu, hâlbuki mevcut anayasal düzen çerçevesinde yetki genişliği esasına göre düzenlenmesi gerektiği gerekçeleriyle anayasaya aykırılıkları dolayısıyla yapılan başvuruların reddidir. Mevcut yasal düzenleme, varlık gerekçeleri ve bulunduğu fiili durum itibarıyla kalkınma ajanslarının konumuz çerçevesinde değerlendirmesinde, Avrupa Birliği'nin amaçladığı şekliyle kamunun dışında örgütlenemediği, bölgesel yönetim niteliği kazandırılmadığı, hatta merkezi yönetimin kontrol ve denetimi altında olması nedeniyle üniter devlet anlayışına hizmet ettiği sonuçları çıkartılabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İL ÖZEL İDARELERİ: TARİHSEL GELİŞİMİ VE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜMÜ

3.1. İl Özel İdarelerinin Cumhuriyet Dönemi Öncesi Kısa Geçmişi

Çalışmamızın konusu olan İl Özel İdarelerinin, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi anayasaları çerçevesinde gelişimlerinin incelenmesi, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinin üniter niteliğinin Anayasalar temelinde incelenmesi çalışmasına paralel olacak, konunun aynı sistematik üzerinden incelenmesi, çalışma bütünlüğü de sağlayacaktır.

Türk yerel yönetim dizgesinin üç ögesi; belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleri olup, Batılı anlamda çok eski bir geçmişi yoktur. Batıda yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetleri Osmanlı'da esnaf örgütleri, vakıflar vb tarafından gerçekleştirilmiş, resmileşmiş yerel yönetim statüsü ancak öncelikle merkezîyetçiliğin yerleştirilmesi gereği olarak, sonrasında ise azınlık ulusların siyasal katılımlarının artması ve dış devletlerin baskısı ile ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 1980 :6).

Türkiye'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı kurumlardan biri olan il özel idareleri, yaklaşık yüz altmış yıllık bir tarihsel geçmişe sahip olup, temelleri eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi sağlayan "1864 Vilayet Nizamnamesi" ile atılmış anayasal kurumlardandır (Sobacı, 2005: 32). Osmanlı idare sisteminde Tanzimat Dönemi'nde taşrada uygulanan yerel meclis uygulamaları ile atılmış il özel idaresinin temeli, başlangıçta vergilerin tahsili konusunda yetersiz kalan valileri desteklemek üzere taşraya muhassıl denilen görevlilerin atanmasına dayanır (Oktay, 2010 :76). Bu temel, imparatorluğun dinî ve örfî kanunların ihmalinden dolayı zayıfladığı, refahı ve iktidarı yeniden tesis etmek için bütün tebaanın can, ırz ve mal emniyetinin sağlanması esaslarına dayanması gerektiği görüşünden hareketle, 3 kasım 1839'da Gülhane'de okunan bir Hatt-ı Hümayunla başlayan, Türk tarihinde "Tanzimat" olarak adlandırılan reform devrine kadar uzanır. Tanzimat, merkezileşme yönünde bir yeniden yapılanmayla birlikte, yerel yönetimleri de bu merkezi yapıya dayanak olabilecek bir hukuki, işlevsel ve yapısal çerçevede farklı bir yeni kurumsal örgütlenme içinde yeniden inşa etmiştir (Alada, 2008 :22; Seyitdanlıoğlu, 1996: 89). Tanzimat ile ortaya çıkan yerel yönetimleri, ekonomik yönden kurulması zaruri hale gelmiş ve siyasal katılıma açık, demokratik kuruluşlar olarak görmek yanıltıcı olmakla beraber, kuruluşlarından beri ihmal edilmişliklerinin en önemli sebepleri, tarihten gelen merkezîyetçilik anlayışı ve sıkı bir merkezi vesayetin yer aldığı Fransız modelinin benimsenmiş olmasıdır (Öncel, 1992 :109). Bu dönemde vilayetlerde vali, iki kâtibi, kadı, müftü, mahalli askeri kumandan ve halk tarafından seçilen dört eşraf ve vilayette Hristiyan bir cemaat varsa iki Hristiyan şahıstan oluşan, bütün idari konuların serbestçe tartışıldığı, Osmanlı tebaasının ve bilhassa

gayrimüslimlerin idarelerde ilk defa söz hakkı elde ettiği, bazen de eşrafın mahalli idareler üzerinden Tanzimat'ı tıkamaya çalıştığı idare meclisleri kurulmuştur (İnalcık, 2017 :64). Muhassıllık Meclisleri adı verilen bu meclisler, bir yandan vergi işleriyle uğraşırken, diğer yandan bölgenin özel ve genel sorunlarına çözüm aramakta, bu nitelikleri dolayısıyla vilayet idaresinde ilk mahalli kuruluşlar olarak ortaya çıkmakla birlikte (Çağdaş, 2011: 397) aslında bu uygulamada “mali merkeziyetçilik” amaçlanmakta, iltizam sisteminin kaldırılması sonucu vergi toplama işlevi nezdinde ortaya çıkan boşluğa bir son vermek ve bu işlevi valilerin ve yerel ayanların elinden alarak kötü uygulamaların ortadan kaldırılması istenmekteydi (Kırışik ve Sezer, 2006 :6; Sobacı, 2005: 33). Ortaylı'ya göre muhassıllık meclisleri, yerel halkın yönetime katılım sürecinin başlangıcı olması ve halka bu alışkanlığın kazandırılması dolayısıyla çok önemli bir işlevi de yerine getirmekteydi (Aktaran: Sobacı, 2005: 33).

Orta-Doğu ve Rumeli vilayetlerinde meydana gelen olayların önlenememesi, Osmanlı Devlet adamlarını ülke yönetiminde yeni düzenlemeler yapmak zorunda bırakmış, Tanzimattan beri uygulanmakta olan merkezî bir yönetim kurma düşüncesi ile Ali ve Fuad Paşalar, yeni bir düzenleme ile hazırlıklara başlayarak bir ıslahat belgesi niteliğinde vilayet nizamnamesini hazırlamışlardır (Tural ve Çapar, 2015 :48). 1858 yılında çıkartılan talimatname ile idari yapıda yapılması gereken değişiklik için pilot bölge olarak Tuna vilayeti seçilmiş, Tuna Vilayet Nizamnamesi çıkartılarak bu nizamname ile oluşturulan Vilayet Umumi Meclisleri, bugünkü il özel idarelerini oluşturmuştur. Ancak bu meclislerin aldıkları kararların icrai hüküm ifade etmesi için merkezin onayından geçmesinin gerekmesi ve merkezin sürekli denetiminde kalmaya devam etmeleri nedenleriyle yerel yönetim olmaktan uzak olduğu ifade edilmiştir (Onar, 1966: 709).

Yeni nizamname ile eyalet sistemi kaldırılarak vilâyet, livâ (sancak) kaza ve karye (köy, kura) taksimatı kabul edilmiş, vilayetlerin başına vali, livada kaymakam, kazada kaza müdürü, köylerde ise seçimle gelen muhtar öngörülmüştür. Vilayet

yönetiminde valinin başkanlığında toplanan danışma meclisleri il özel idarelerinin başlangıcını oluşturduğundan, nizamnameyi konumuz açısından önemli kılar.

Osmanlı İmparatorluğu üzerinde etkili olan yerel yönetim anlayışı Fransız yerel yönetim anlayışının etkisi altında gelişmiş, valilerin, ellerinde bulunan vesayet yetkileriyle, başkentin ekonomik ve ideolojik üstünlüğünü ve uygarlığı tüm ülkeye yaymaya çalışması, diğer yandan da yönetimde adaletin egemen kılınması sonucunda, yurttaşların valilerin yetkilerini kötüye kullanmalarına ve yetkilerini aşmalarına karşı korunması esaslarına dayandırılmıştır (Keleş, 2016: 43). Fransız idare sisteminin esas alındığı yerel yönetim modellerinde anayasalar yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanımış olup, vali adı verilen ve merkezi idareyi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve denetimi altında konumlandırılmıştır (Keleş, 2016 :100).

3.1.1. Vilayet Nizamnamesi (1864)

Osmanlı sosyo-ekonomik yapısı ister feodal ister asya tipi üretim tarzı olarak adlandırılınsın, iktisat tarihindeki taraf görüşlerin yerel yönetim tarihine olası katkıları, liberalizmin milliyetçilik ile yerel yönetim kurumu arasında “karşıtlık” olduğu varsayımı ile sınırlandırılmış, güçlü bir merkezi devletin olduğu yerde yerel yönetim kurumu aranmamış ya da yerel yönetimlerin varlığı önemsenmemiştir (Güler, 1993: 90). Ancak bu durum Osmanlı’nın son yıllarına doğru değişmiş, II. Meşrutiyet parlamentosunda siyasal merkezîyetçilik savunulurken federal çözümler kesin bir dille reddedilerek idari yerinden yönetimin gerekliliği savunulmuştur. Siyasal merkezîyetçilik anlayışlı II. Meşrutiyetin idare alanında en önemli reformu ise 1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayet Kanunu Muvakkatidir (Nalbant, 2012 :179). Türkiye’de kuruluş kanunlarına bakıldığında, en eski geçmişe sahip mahalli idare olma özelliği bulunan İl Özel İdarelerini düzenleyen bu geçici kanun, ilk yasal düzenleme olmayıp 1864 yılında çıkarılan Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile başlar (Kozanoğlu, 2015 :52). İl özel idareleriyle ilgili ilk yasal düzenleme niteliği taşıyan nizamname, bu yıllarda imparatorlukta görülen bozuk düzene son veren, 1839 yılında kabul edilen ve imparatorlukta yaşayan Müslüman, Hristiyan tüm uyruklara

eşit haklar tanıyan ırz, namus, can ve mal güvenliğini sağlayan, vergi, askerlik, yargı alanında yeniden düzenlemeler yapan, padişahın tek taraflı olarak düzenlediği bir bildirim olan Gülhane Hattı Hümayunu ile 1864 yılları arasında bu nizamnamenin hazırlanmasını sağlayan Muhassıllık Meclisleri ve Tuna Vilayeti Uygulaması gibi bir takım faaliyetler yapılmıştır (Çağdaş, 2011 :397). Nizamnamede, ülke illere, iller livalara, livalar kazalara, kazalar da köylere ayrılarak Osmanlı'daki eyalet örgütünün yerini vilayet (il örgütü) almış, genel yönetimin yanına bir de özel yönetim amaçlanarak “İl Özel Yönetimi” tasarlanmıştır (Urhan, 2008 :86). Bugün adına İl Genel Meclisi denilen organ, Meclis-i Umumi Vilayet adıyla kurulmuş, meclis başkanlığına merkezi yönetimce atanan vali getirilerek, Genel Meclis üyeliği, her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşturulmuştur. Yılda bir kere toplantı yapan meclisin tüzel kişiliği bulunmamakla beraber, vilayetteki kamu binalarının bakımı ve yenilerinin yapılması, yolların iyileştirilmesi, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vergilerin düzenlenmesi konularında vilayet yönetimini bağlayıcılığı bulunmayan tavsiye niteliğinde kararlar alabiliyordu (Oktay, 2010 :77).

3.1.2. İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi (1870)

1864 tarihli nizamnameyi 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet nizamnamesi takip etmiş, 1864 tarihli nizamnamenin esasları devam ettirilerek İl Genel Meclisinin görev alanı daha da genişletilmiştir. Nizamname, bu yönetimleri özerk birer yerel yönetim olarak düzenlemek yerine daha çok bir danışma meclisi olarak öngörmüştür. 1876 Kanuni Esasi'nin tanıdığı “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” ilkelerine dayanılarak “Vilayetler Kanunu Tasarısı” hazırlanmışsa da savaş nedeniyle meclis kapatılmış, tasarı görüşülememiştir. 1870 tarihli nizamnameyi ise II. Meşrutiyetin ilanından sonra, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan geçici yasa olma özelliği taşıyan ancak yine de Cumhuriyet döneminde de geçerliliğini koruyan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet yasası takip etmiş, zaman içerisinde bazı bölümleri değiştirilmekle beraber, bütün olarak kaldırılması 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile olmuştur (Keleş, 2016: 159).

3.1.3. Kanuni Esasi (1876)

Tanzimatla birlikte başlayan bir takım sınırlı uygulamalar bir yana bırakılırsa, ülkemizde yerinden yönetim ilkesine dayalı mahalli idarelerin kurulması ve yasal temele kavuşturulması ile Özerklik ve adem-i merkeziyet konularının Osmanlı-Türk siyasi ve idari hayatında gündeme gelişi ve yoğun tartışmaları, 1876 Anayasasını izleyen süreçte başlamıştır (Alada, 2008: 23; Tortop, 1992b: 37). Özünü merkeziyetçiliğin oluşturduğu anayasa, vesayet denetimine lafzi olarak temas etmemiş ise de, anayasayı hazırlayanlar vilayet umumi meclislerini merkezî idarenin uzantısı olarak görmekle aslında merkezi bir yönetim öngörmüşlerdir (Kırışık ve Sezer, 2006: 11). 1876 Tarihli anayasanın 108 inci maddesi illerin işlerinin yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yürütüleceğini belirtmiştir. Kanunun hazırlanması için kurulmuş anayasa komisyon sözcüsü görev ayrımı konusunun yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı anlatmak üzere değil, yerel idare ile merkezi idare arasındaki ayrı görev alanlarını ifade etmek üzere kullanıldığını şu ifadelerle açıklamıştır; *“Meşruti bir idarede yerel işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması şarttır. Ancak, devletin siyasal ve idari görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette merkeziyetçilik şarttır. Yönetimde ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve Güvenlik siyasal görevlerdir. Buna karşılık, Bayındırlık, Tarım, Ticaret, İlköğretim yerel yararlarla ilişkin işlerdir. Bunlar, idari merkeziyetçilikten zarar görebilirler.”* (Keleş, 2016 :162-163). Yetki genişliği ilkesinin aslında Tanzimat’tan daha önceki zamanlarında da uygulandığını söyleyen bazıları bunu; ülkenin idari açıdan eyaletlere, eyaletlerin sancaklara ayrılmış olmasına, bu birimlerin başlarında bulunan beylerbeyi ve sancakbeylerinin bir yandan hükümdarı temsil etmelerine, diğer yandan kadılar eliyle yargı yetkisini kullanıyor olmalarına dayandırmışlardır (Onar, 1966 :656). Şemseddin Sami’nin vilayet yönetimi ile ilgili layihasında ise mevcut idari sistem eleştirilmiş, ona göre vilayetlerin sancaklara, sancakların kazalara, kazaların da nahiyelere ayrılması, halktan birisinin herhangi bir isteğini yetkililere ulaşması için en az dört beş kalemden geçmesi gerektiğine, bunun ise işin hem çok uzamasına hem de evrakın yerine ulaşana kadar birçok memurun lüzumsuz yere çalışmasına neden

olduğuna, devlette çalışan memur sayısı arttığından maaş ödemelerinde devlet kasasına yk olduğuna işaret etmiştir (Kılıç, 1995 :120).

İl zel idarelerinin anayasal ve yasal kronolojisi takip edildiğinden, burada 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı'ne (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa) değinilmesi oldukça önemlidir. 1908 yılında ikinci meşrutiyetin ilanından hemen sonra hükümet meclise il özel idareleriyle ilgili bir kanun tasarısı sunmuş, bundan sonra imparatorlukta vilayetlerin merkeziyet ilkesine göre mi yoksa adem-i merkeziyet ilkesine göre mi yönetilmesi gerektiği tartişmaları altında 1912 yılında bir komisyonca incelenen tasarı, 13 Mart 1913 yılında ‘‘İdareyi Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’’ adı altında yasalaşmış, böylece yerel yönetimlerle ilgili temel ilkeler olan, vilayet tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi ve ayrı bir malvarlığına sahip olmak gibi ilkeler kabul edilmiştir (ağdaş, 2011 :402). Özünü merkeziyetçiliğin oluşturduğu 1876 Anayasası, yerel yönetimleri idari ve mali açılardan anayasal güvenceye kavuşturamamış, bu konularda kanunlara gönderme yapmakla, yürütmenin bu alanda keyfi hareket etmesine imkân tanımıştır (Kırışık ve Sezer, 2006 :11). Anayasanın tanımadığı tüzel kişiliği 1913 tarihli yasanın tanınmasıyla, Berlin Anlaşmasından beri merkeziyet ve adem-i merkeziyet arasında bir mücadele olarak yaşanan süreç göz önüne alındığında, ittihat ve terakki iktidarının idari adem-i merkeziyet karşısında ödün vererek geri çekilmesi anlamı da yüklenmiştir (avdar, 1983 :3). Kanun hakkında meclis-i mebusan hususi encümeninin hazırladığı rapor, Osmanlının son döneminde adem-i merkeziyet, muhtariyet, merkeziyetçilik gibi kavramlara ne derece pragmatik yaklaşıldığını ortaya koymaktadır. Raporda, merkeziyetçiliğin meşrutiyet idaresine yaraşır bir idare usulü olmadığı, parlamento ile devlet siyasetini belirleyen halkın, anayasanın görevler ayrımı (tefriki vezaif) ilkesine göre taşrada da yönetime katılmasının gerekliliği, halkın idareye katılımının ne kadar geniş tutulursa o nispette kamu yararı temin edilebileceği, bu bilinç içinde merkezle yerel arasında görev ayrımına gidilmesi gerektiği belirtilmiştir (Alada, 2008 :30).

1913 Tarihli vilayet nizamnamesi ile önceki dönemde danışma niteliğine sahip vilayet umumi meclisleri, tüzel kişiliğe, bağımsız organlara ve mali kaynaklara sahip bir yerel yönetim birimi niteliği kazanmıştır (Oktay, 2010 :77). Söz konusu geçici yasanın ilk 74 maddesi il genel yönetimi ile ilgili iken, devamındaki maddeler il özel idarelerini düzenlemiştir. İllerin genel yönetimini düzenleyen ilk 74 madde önce 1929 yılında 1426 sayılı yasayla kaldırılmış, sonrasında bugün yürürlükte bulunan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. İl Özel İdarelerini düzenleyen devam eden maddeler ise zaman içerisinde değişikliklere uğramakla beraber önce 1987 de çıkan 3360 sayılı yasa ile sonrasında ise bugün yürürlükte bulunan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile tamamen ortadan kaldırılmıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin çıkartıldığı tarihlerde yürürlüğe giren genel müfettişlikleri düzenleyen özel yasanın 1 inci maddesinde: “İller ve nahiyeler idaresi kanunların sür’atle uygulanması ve yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve artırılması için, Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir Genel Müfettişin gözetimine verilir.” denilerek bölgesel yönetim düzenlemelerine yer verilmiş, 1921 anayasasının 21 inci maddesi de “İller iktisadi ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek Genel Müfettişlik kıt’aları (bölgeleri) oluşturulur.” hükmü ile umumi müfettişliklerin kurulması için yasal zemin hazırlanmıştır. (Keleş, 2016: 195; Bulut, 2015: 87). Umumi Müfettişlikler Osmanlı Devleti dönemindeki yönetici zümrenin çoğunlukla olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim zamanlarında kullandığı bir nevi yerinden yönetim mekanizması olup bu açıdan bakıldığında adem-i merkeziyetçi bir politikanın ürünü olarak görülebilirler. Ancak Umumi Müfettişlerin çoğunlukla güvenlik ve asayişle ilgili görevlerle, resmi dairelerin teftişi ve vilayetler arasındaki işlerde ahengin sağlanması yetkileri ile donatılmaları, olağanüstü zamanlarda başvurulmuş bir düzenleme olması, merkezden atanmaları ve yerel halkın yönetime müdahalesinin olamaması nedenleriyle merkeziyetçi bir politikanın ajanı oldukları aşikâr olup, sahip oldukları yetkiler gereğince vilayet, kaza ve nahiye idareleri üzerinde de kesin bir otoriteye de haizdirler (Bulut, 2015: 90). Sonuç olarak Umumi Müfettişlikler, olağanüstü zamanlarda istikrarı sağlamaya çalışan hükümetin, merkeziyetçi yapıyı güçlendirmek

adına feragat ettiği yetkileri içeriyordu (Bulut, 2015: 108). İllerin ekonomik, sosyal ve kültürel durumlarını topluca geliştirmek gayesiyle ayrıca ileride başka görevler de verilmesi düşünölen genel müfettişlikler, uygulamada istenileni bir türlü verememiş, il sistemine aykırı bir örgütlenme biçimi olarak varlıklarını sürdüremediklerinden 1949 yılında ortadan kalkmışlardır (Demiröz, 1973: 39).

3.1.4. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921)

Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin temelini, Osmanlı oligarşisinden miras kalan “merkeziyetçi” ve “otoriter” bir bürokrasi oluşturmakta, bu merkeziyetçi yapı ise her örgütsel düzeyde kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinliği ve işlevselliği olumsuz bir şekilde etkileyen katı hiyerarşik bir yapıyı beslemektedir (Saran, 2004 :128). Yeni Türkiye Devleti işte bu katı hiyerarşik merkeziyetçi anlayış üzerine inşa edilmiş, ancak 1921 Anayasası kendisinden sonra gelecek anayasalar dâhil olmak üzere hepsinden fazla adem-i merkeziyetçi unsurlar barındırmıştır.

1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 1876 tarihli kanun-i Esasiden farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanımıştır. İl tüzel kişiliği; il meclisi (şûrası), il yönetim kurulu ve il başkanından oluşmakta, meclis karar organı iken il başkanı ve il yönetim kurulu, yürütme organı olarak görev yapmaktaydı. Vali, TBMM’nin ildeki temsilcisi ve aynı zamanda vekili iken yalnızca devletin genel işleri ile yerel işler arasında aykırılık oluştuğu zaman müdahale edecekti. Anayasanın 23 üncü maddesi ise genel müfettişlere devletin yerel yönetimlerle alakalı görev ve kararlarının uygulanmasında denetleme yetkisine sahip olacaktı.

Yeni Türkiye’nin ilk anayasası olan 1921 Anayasası adem-i merkeziyetçi bir ruha sahip olup, daha sonraki anayasalardan en önemli farkı, bucaklara da tüzel kişilik tanımış olmasıdır. Anayasa, Osmanlı – Türk anayasal gelişim sürecinde Tanzimat’la başlayarak gelenekselleşen, merkeziyetçi devlet ve siyaset anlayışından oldukça farklı bir çizgide oluşmuş, her ne kadar uygulama safhasına geçirilmemiş olsa da “merkeziyet usulünün sınırlı ve istisnai, adem-i merkeziyetin ise aslî ve genel” olduğu bir model olarak (Yayla, 1984 :130) Türkiye’de yerel yönetimlerin

gelişmesini öngören bir içeriğe sahip olmuştur (Kırışık ve Sezer, 2006 :12). Adem-i merkeziyetin aslî ve genel oluşuna anayasanın 11 inci maddesinde “Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir...” denilerek vilayetlerin, 16 ncı maddesi ise nahiyelerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe haiz manevi bir şahsiyet olduklarını belirtmesi bir örnek teşkil edebilir (Bulut, 2015 :89). Yine 11 inci maddenin devamında iç ve dış siyaset, adli ve askeri, uluslararası iktisadi münasebetler... gibi alanlardaki işler hariç, vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, iktisat, ziraat, bayındırlık ve sosyal dayanışma işlerinin idare ve düzenleme yetkisini vilayet meclislerine vermiş, “genel yetki” bu anayasa ile yerel yönetim ünitesi olan vilayet meclislerine tanınmış, diğer taraftan Anayasanın 12 inci maddesi vilayet meclislerinin vilayet halkınca seçileceğini belirterek muhtariyete sahip manevi bir şahsiyet oluşturmuştur. Anayasa il özel idareleri üzerinden incelendiğinde çıkan sonuç şudur ki; “genel yetki” ilkesi vilayet meclislerine tanınmış, merkeziyetçi anlayıştan uzak, adem-i merkeziyetçi bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır (Çağdaş, 2011 :403). İlde TBMM’nin temsilcisi ve vekili olarak bir valinin bulunması, valinin devletin genel işleri ile yerel işler arasında bir karışıklık olduğu zaman duruma müdahale etmesi, onun haricinde genel idareyi ilgilendiren işlerden valinin, yerel hizmetlerin yürütülmesinden ise il başkanının sorumlu tutulması düzenlenmiş olup, bu düzenleme ne önceki anayasalarda ne de sonraki anayasalarda yer almadığından, 1921 Anayasası’na münhasır bir durum ortaya çıkarmıştır. Anayasanın kendine münhasır bir başka düzenlemesi ise yerel özerklikten söz eden tek anayasa oluşudur (Kırışık ve Sezer, 2006 :13). Ülkenin içinde bulunduğu siyasi koşullar göz önünde tutulduğunda, 1921 Anayasasının bu amacı çok anlaşılır görünmemekle beraber, sebeplerden en önemlisinin, meclisin hükümet programı olarak kendisine sunulan “Halkçılık Programı” üzerinden hareket etmesi ile bu programda yer alan “idare usulü, halkın mukadderatını doğrudan doğruya ve fiili olarak kendinin idare etmesi esasına dayandırması” ilkesi gösterilebilir ki, bu nedenle aşağıdan yukarıya doğru bir örgütlenme biçimi getirilerek halkın yönetime katılması zorunlu görülmüştür. Bir diğer sebep ise Tanzimat bürokrasisi ile başlayan, Abdulhamit rejimiyle devam eden ve nihayet İttihat ve Terakki kadrolarının

bürokratik otokrasi ile dayanılmaz hale gelen merkeziyetçi politikalara duyulan toplumsal tepki ve yılgınlık olarak değerlendirilebilir (Alada, 2008 :32).

3.2. İl Özel İdarelerinin Cumhuriyet Dönemi Sonrası Kısa Geçmişi

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devletinin özellikle Tanzimat Fermanından sonra Fransa'yı örnek alan ve merkeziyetçilik eğilimleri taşıyan reformist girişimlerle oluşturduğu idari örgütlenmeyi aynen devralmış ve kamu yönetimindeki bu merkeziyetçi anlayış o günden bu güne kadar varlığını devam ettirmiştir (Sobacı, 2005: 31). Merkeziyetçi anlayışın her biri birbirinden farklı düzeyde olan ancak mutlaka her dönem merkeziyetçi anlayışın hâkim olduğu Cumhuriyet dönemleri yine anayasal ekseninde değerlendirilecektir.

3.2.1. 1924 Anayasası

1924 Anayasası 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 108 inci maddesi hükmü olan, illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre görüleceği hükmünü aynen benimsemiş, illere, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik vererek bunların yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre yönetilecekleri ifade edilerek illerin yanı sıra belediye ve köylere de tüzel kişilik tanınmıştır. Her iki anayasada da yer alan görev ayrımı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı anlatmayı değil, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev alanlarının ayrı olduğunu vurgulamayı amaçlamıştır (Keleş, 2016 :162). Ancak görev ayrımı ilkesinin nasıl belirleneceği anayasada yer almamış, daha sonra çıkartılan İl İdaresi Kanununda siyasi ve milli işler ayrımı yapılarak, siyasi olan işler merkeze, geriye kalan işler de vilayetlere ve belediyelere bırakılmış, bu da adem-i merkeziyetçi bir yapıyı işaret etmiştir. Ancak vilayetlerde görev ayrımı açısından kısıtlı olan bu adem-i merkeziyetçi yapıda yetki genişliği tamamen mülki idareyle ilgili olarak düşünülmüştür. Birinci Umumi Müfettiş İbrahim Tali Öngören 1931 yılındaki bir yazısında 1924 anayasasında yer alan durumu şöyle yorumlamıştır: “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'muz adem-i merkeziyet ve tevsi-i mezuniyet esasatını kabul etmiştir. Halbuki; müteaddit mevzuat ile gayri mahsus ve

fakat devamlı bir şekilde bütün muamelat zamanla merkeziyete doğru gitmiş ve vilayetlerin salahiyeti bir çok sahada nazari ve mefluç kalmıştır...”. Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere 1924 anayasasından sonra giderek merkeziyetçi bir yapıya bürünen uygulamaların ortaya konması, anayasa içinde zaten net olarak yer almayan ya da kısıtlı bir adem-i merkeziyetçilik olarak yorumlanan yapıyı tamamen merkeziyetçi bir yapıya doğru sürüklemiş (Bulut, 2015: 90) hatta vilayetler özerk kuruluş olma özelliklerini kaybetmişlerdir (Karaarslan, 2008: 107). 1924 Anayasası ile tekrar 1876 düzenlemesine geri dönülerek birinci meclisin ardından oluşturulan yeni meclis, merkeziyetçi bir devlet anlayışını temel almıştır (Alada, 2008: 33, Kırışik ve Sezer, 2006: 17). Merkeziyetçilik anlayışının hâkim oluşu ile yerel kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel güçlerin eline bırakılmasının önüne geçilmiş, toplumsal ve siyasal unsurların etki alanı daralarak, il yerel yönetimleri valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmekle, merkezi yönetimin yerel yönetimi yönlendirme amacı haline gelmiştir (Güler, 1998: 155).

1910’lu yıllarda etkili bir yerel yönetim ünitesi olan il özel idarelerinin de merkeziyetçi bir yapıya sürüklenmeleri ve aynı zamanda Cumhuriyetten sonra çıkartılan çeşitli kanunlarla, özellikle 1950’lerden sonra yani 1924 Anayasası’nın yürürlükte olduğu yıllarda, il özel idarelerinin görevlerinin merkezi yönetim kuruluşlarınca üstlenilmesiyle birlikte aynı görev için hem merkezi yönetim kuruluşlarının hem de il özel idarelerinin yetkili kılınmaları sonucu yetki ve görev karışıklığı meydana gelmiş, ayrıca maddi kaynak ve personel yetersizliği nedenleriyle gittikçe işlevsizleşmişlerdir (Parlak, Sobacı, 2005: 87). 1960 yılından sonra planlı dönemin başlamasıyla birlikte il özel idareleri yeniden ele alınarak düzenlenmek istense de çalışmaya katılan politikacı, bakan, üst düzey bürokratların ellerindeki yetkileri paylaşmak istememeleri nedeniyle başarılı sonuçlar doğmamıştır (Çoker, 2003: 186).

3.2.2. 1961 Anayasası

Cumhuriyet tarihi boyunca yerel yönetimlerin özerkliği adına kurumsal, toplumsal hareketliliğin ve talepkârlığın en üst düzeyde yaşandığı yılların, bu anayasa dönemine rastlaması, Batı’da 1968 hareketinin yol açtığı toplumsal-mekânsal çelişkilerle gerçekleşen kentleşme deneyimine ve 1961 Anayasası’nın kolektif hak ve özgürlüklere getirdiği güvencelere, buna bağlı olarak gelişen, siyasileşen kamuoyuna ve katılımcı demokratik yaşam koşullarına dayanır (Alada, 2008: 35).

1961 Anayasasının “Yönetimin Esasları” başlıklı 112 inci maddesi “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” dedikten sonra idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenlendiğini hükme bağlamıştır. Böylece “yerinden yönetim” ilkesi kabul edilerek anayasal güvenceye kavuşturulmuş, ancak “yerinden yönetim ilkesi” yanında “idarenin bütünlüğü” ilkesi de kabul edilerek merkezi idare ile yerel idare arasında bir ilişkinin varlığı amaçlanmış, merkezi idare ile çatışan bir “mahalli hükümet” değil, fakat onunla bütünleşen bir “mahalli idare” öngörülmüştür. (Çağdaş, 2011 :404). 116 ncı maddesinde ise “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” diyerek tüzel kişiliğe sahip, genel karar organları seçimle iş başına gelen üç tür özerk yapıyı düzenlemiştir. Bunlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy yönetimleridir. Yine aynı maddede yerel idare ile merkezi idare arasındaki ilişkilerin kanunla düzenleneceği, bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı hüküm altına alınarak ilk defa yerel yönetimlere mali özerklik tanınmış, anayasal güvence altına alınmıştır. Yerel yönetimlerin bir kamu tüzel kişisi olduğunu kabul eden madde, aynı zamanda onları güçlü, özerk bir yapıya kavuşturmak istemiştir. Düzenleme, 1961 Anayasası’nın “idarenin özerk bir kurum hüviyetine kavuşturulması gerekir” şeklindeki Anayasa Komisyonu Raporunda yer alan gerekçeli görüşüne de uygundur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 180). Ancak her ne kadar 1961 Anayasası yerel yönetimler için güçlü bir özerklik öngörmüş, farklı

zamanlarda çeşitli çalışmalar yapılmış olsa da bu çalışmalar pek başarılı olamamış, özellikle il özel idareleri özerk bir kuruluş olarak varlıklarını devam ettirememişlerdir. Özellikle emlak vergisinin il özel idarelerinden alınıp belediyelere verilmesi onları mali olarak daha da zayıflatmıştır (Çağdaş, 2011: 405). Halbuki 1961 Anayasası yerel yönetimlerin amaçlarına ulaşmada başlıca araç olan ve özerklik ilkesiyle de yakından bağlantılı olan kaynak konusunda bir yenilik getirerek, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmasını öngörmüştür (Kırışik ve Sezer, 2006: 19-20). Gelir kaynağı sağlanmasının anayasal olarak öngörülmüş olmasına rağmen mali kaynak yönünden hizmet sorumluluğundaki artışa paralel bir zenginliğe kavuşamayan il özel idarelerine paralel olarak diğer yerel yönetim kuruluşları da darboğazlarla karşılaşmışlar, yerel yönetim reformları konusu tüm dünyada gündemi meşgul ederek özellikle yerel yönetim kuruluşlarının ideal büyüklükleri ile merkezî ve yerel yönetim kuruluşları arasındaki mali ilişkiler sürekli gündem olmuşlardır (Sarioğlu, 2007: 23).

3.2.3. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'nın hazırlandığı ortam ve koşulların düşünce yapısı yerel yönetimler açısından bakıldığında, demokratik özgürlükleri sınırlayan ve kısıtlayan bir anlayışın ürünü olarak değerlendirilebilir ki, Çoker'in bu konuda yaptığı “bir yandan yerinden yönetime ağırlık veriyor gibi görünmekte, diğer yandan da yerinden yönetimi işlemez hale getirmeye yol açacak çok ağır vesayet hükümlerini içermekteydi” yorumu isabet bulmaktadır (Çoker, 1992: 3).

1980'lerden sonra neo-liberal politikalardan beslenen kamu yönetimi politikalarını uygulayan ülkelerde demokratik, etkili ve verimli bir yönetim için merkezi yönetimin küçültülmesi ve yerelleşme, birer amaç olarak ortaya konulmuş, özellikle 2000'li yılların başlarında Fransa ve Türkiye'de ana temasını yerelleşmenin oluşturduğu reformlarda merkezî yönetimin uzantısı taşra örgütlenmeleri hantal, verimsiz ve antidemokratik yönetimin baş sorumlularından biri olarak gösterilerek bu ülkelerde etkili, verimli ve demokratik yönetim hedefi için önerilen “çözüm” ise devletin toprak üzerinde örgütlenme biçiminin “yerelleştirilmesi” olmuştur (Karasu,

2017: 99). Refah devletinin kriziyle birlikte geliştirilen yeni sağ politikalar, devletin küçülmesini, gözetleyici işleviyle yetinmesini ve piyasanın serbest işleyişini sağlayacak sistemin kurulmasına yönelik olup, bu politikalar devletin küçülmesiyle bağlantılı olarak hizmetlerin küçültülmesini, hizmetlerin özelleştirilmesini, hatta yerelleşmeyi savunmaktadır (Apan, 2015: 2). 1982 Anayasasının yürürlükte olduğu yılları kapsayan, özellikle 2000’li yıllar ve devamında, yerelleşme çabalarının uygulamada değilse de düşünsel anlamda hızlandığı bir gerçektir. Türkiye’de söz konusu politikalarla birlikte yerel yönetimlerin güçlenmesi, ölçeğinin büyüyerek taşra yönetiminin ön plana çıkmasını sağlayacak yapısal ve işlevsel dönüşümler başlatılmıştır (Apan, 2015: 2).

1982 Anayasasının 123 üncü maddesi ile “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” dedikten sonra yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle, aynı maddenin 2017 yılında yapılan değişikliğinden sonra “...Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” hükmüne yer verilmiştir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesi kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmişken, değişiklik sonrası sadece kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği belirtilmiştir.

Kanunun 127 inci maddesi ise mahalli idareleri “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlamış, devamında ise “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” hükmünü getirerek siyasi yerinden yönetimi değil, idari yerinden yönetimi tarif etmiş, merkeze kuvvetli bir vesayet yetkisi tanımıştır. Bunun sebebi ise o dönemde idari yapıda merkeziyetçiliğin ağır basması ve 123 üncü maddede belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesinin korunmak istenmesidir (Çağdaş, 2011 :406). 1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanununda il özel idareleri vali, il genel meclisi ve il daimi encümeninde oluşmakta,

atanmış kişi olan vali seçilmiş organ olan il genel meclisine başkanlık etmekte, yürütme ile ilgili bütün kararlar valinin, borç alma kararları gibi bazı kararlar ise hükümetin veya ilgili bakanlığın onayına sunulmakta idi. Yine İçişleri Bakanlığına vali aracılığıyla gönderilen il özel idare bütçesinin bakanlıkça onaylanması mecburiyeti özerklik ilkesine ters düşen bir durum oluşturmaktaydı. İl özel idarelerinin özerkliğini sınırlayan bu tür düzenlemeler sonradan değiştirilerek il genel meclislerine kendi üyeleri arasından başkan seçme, kendi bütçelerini kabul etme yetkisi vermiş, yine il daimi encümeninin ismi il encümeni olarak değiştirilmiştir.

1961 Anayasası ile 1982 Anayasasının yerel yönetimlerin düzenlenmesi açısından bir takım farklılıkları mevcuttur. Bunlar;

-1961 Anayasası seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organını “genel karar organı” olarak düzenlemişken, 1982 Anayasası “karar organı” olarak adlandırmıştır. Keleş’e göre bu yeni adlandırış, genel karar organının yapısında bir demokratikleştirme özleminden doğmamıştır (2016 :164).

- Kalkınma planlarının süreleriyle uyumlu olması düşüncesiyle, dört yıl olan yerel seçimler beş yıla çıkartılmış, seçimlerin daha geç yapılması orta vadeli plan ve programların uygulanabilirliği için daha yeterli bir zaman sağlamıştır.

-Daha önceki anayasalarda olmamakla birlikte 1982 Anayasasında yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yasa ile ve ancak “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesi gerektiği, yerel özerkliğin yasa ile sınırlandırılmasına karşı bir güvence niteliği oluşturmuştur (Keleş, 2016 :165).

-1961 ve 1982 Anayasaları arasındaki en önemli fark, idari vesayet konusuyla ilgilidir. 1982 Anayasasının 127 inci maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi açıkça düzenlenmiş iken 1961 Anayasasında bu düzenlemeye yer verilmemiştir.

-1961 Anayasasında yer almamakla birlikte 1982 Anayasasında, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim

organlarının ya da üyelerinin işleri bakanı tarafından geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılabileceği düzenlenmiştir. Üyelerin görevleriyle ilgili bir suçu nedeniyle kullanılabilecek olan bu düzenleme, aynı zamanda siyasi nedenlerle de kullanılabilmenin yolunu açacağı için, yerel yönetimlerin özerkliklerini zedeleyici nitelik taşımaktadır.

-1961 Anayasasının yerel yönetimlere tanıdığı daha özgürlükçü alan, 1982 Anayasası ile biraz daha daraltılmışken, 1982 Anayasasının yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı ilkesi, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak düzenleneceği ilkesine anlam kazandırmıştır (Keleş, 2016 :167).

- 1961 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası 127 inci maddesinde “... kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” diyerek büyükşehir yönetimlerinin kurulmasına olanak tanımıştır.

-1961 Anayasası yerel yönetimlerin seçim dönemlerine ilişkin bir hüküm getirmemişken, 1982 Anayasası bunu, anayasal olarak düzenleyerek alışılmışın dışında 4 yıl yerine 5 yıla çıkarmıştır.

3.3. İl Özel İdarelerinin Yapısı ve Merkez Yerel İlişkileri

İl özel idarelerinin merkezi yönetimin bakanlıklar ile olan hem vesayet ilişkileri bulunmakta hem de onlardan yardımlar almaktadırlar. İdari yerinden yönetim ilkesinin en önemli özelliği olan özerklik, yerinden yönetimlerde idari ve mali alanlarda serbestçe hareket edebilmek demek olup, ancak bu serbestlik hiçbir zaman bağımsızlık anlamı taşımamaktadır (Çağdaş, 2011: 392). Konu il özel idareleri kapsamında değerlendirildiğinde Türkiye örneği, ulus-altı kalkınma mekânının federal bir nitelik arz ettiği ABD, Çin ve Latin Amerika örneklerinden ayrılmakta, il özel idaresi alanı eyaletlerden farklı olarak sosyo-iktisadi kalkınma konuları ile kamu sektörü faaliyetlerine dönük merkezi yönetimin resmi işlevlerinin tanımladığı idari bir alanı ifade etmektedir (Özbek, 2012: 141). İl özel idarelerinin yapısı ve merkez yerel ilişkisi genel olarak mevcut yürürlükte bulunan mevzuat

çerçevesinde değerlendirilecek, konunun net anlaşılması için zaman zaman önceki düzenlemelere de yer verilecektir.

3.3.1. İl Özel İdarelerinin Yapısı

1982 Anayasasının 127 inci maddesi mahalli idareleri il, belediye ve köy halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla düzenleyerek il özel idareleri, belediyeler ve köy tüzel kişilikleri olarak ayırmış, ancak il özel idareleri görev, yetki ve sorumluluk sahası açısından diğer yerel yönetim birimlerinden farklı bir şekilde hem kırsal, hem de kentsel ihtiyaçların karşılanması amacıyla örgütlenmiştir. Köy yönetimleri sadece o köy sınırları içerisinde, yine belediyeler sadece belediye sınırları içerisinde görev, yetki ve sorumluluk ile sınırlandırılmışken, il özel idareleri hem köy sınırları içerisinde hem de belediye sınırları içerisinde, tüm il halkına yönelik faaliyetler sürdürebilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında il özel idarelerinin, sınırları il sınırı olan birer bölge yönetimi olduğu söylenebilir. Yerel ihtiyaçların karşılanmasında bölge yönetimi olarak nitelendirilebilecek il özel idarelerini, ilin merkezden yönetimini ifade eden il genel yönetiminden ayırmak için il özel idaresi adı kullanılmış, anlam kargaşasının önüne geçilerek, il özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olduğunun izahı için, “il yerel yönetimi” olarak adlandırılmasının uygun olacağını belirten önerilerde bulunulmuştur.

2012 Yılında çıkartılan ve ilk yerel seçimlerden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bu illerde büyükşehir belediyelerinin kurulması sonucu İl Özel İdarelerinin tüzel kişilikleri sona ermiş, bir tür bölge yönetimi sayılabilecek il özel idarelerinin yerine yine bir bölge yönetimi olarak kabul edilebilecek büyük şehir belediyeleri tüzel kişilik kazanmışlardır. Yasal tarihsel süreç içerisinde belediyeler ile ilgili yapılan düzenlemelerin sonuncusu olan, büyükşehir sisteminde idari, mali ve siyasi değişiklikler getiren ve kamusal hizmetlerin sunulması açısından da yeni bir süreç başlatan bu yasa, aynı zamanda bütünleşik kent yönetim sistemi öngörmektedir

(Ürkmez ve Çelik, 2016: 76). Kanunun genel gerekçesinde modelin getireceği değişiklikler şu şekilde ifade edilmektedir;

-Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri geniş teknolojilerle donatılabilecektir.

-Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde, nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca işgücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı da sağlanacaktır.

-Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.

-İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında, kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha âdil bir yapı ortaya çıkabilecektir.

-Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde, il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili kritik bir düzenleme olan bu yasa, sistemi merkezsiz toprak örgütlenmesi sistemine bir adım daha yaklaştırmış, işlev ve coğrafi alan itibarıyla genişleyen büyükşehir belediyelerinin toprak örgütlenmesinin en güçlü yapısı haline gelmesini sağlamıştır (Karasu, 2017: 98). Önceleri il özel idareleri ve belediyelerin öne çıkmasıyla dikkat çeken reform düzenlemeleri, daha sonra büyükşehir belediyelerine yönelik köklü değişikliğe doğru evrilmiştir (Apan, 2015: 2). Yasa aynı zamanda metropoliten alan kavramını Türkiye’de mekânsal bir boyuttan çıkarıp idari sınırlara indirgemiş, bu içeriği nedeniyle de kaçınılmaz olarak alan yönetimi açısından sıkıntılı bir durumu açığa çıkarmıştır (Ürkmez ve Çelik, 2016: 70). 2013 yılında 6447 sayılı yasa ile Ordu ilimizin de büyük şehir statüsüne kavuşturulmasıyla bu sayı on beşe çıkmıştır. Söz konusu yasalar öncesi mevcutta bulunan diğer 15 büyükşehir belediyesini de katarsak toplam 30 büyükşehir belediyesinde tüzel kişilikleri sona erdirilen il özel

idaresinden sonra sadece 51 ilde il özel idaresi devam etmektedir. İl özel idaresi bulunan il sayısı 51 olarak çokluk gösterse de, il nüfusunun sadece $\frac{1}{4}$ ü il özel idarelerinin hizmet götürdüğü illerde yaşamaktadır. Büyükşehirlerde, il özel idarelerinin yürütme organı ve valilerin en büyük etki aracı olan il encümenleri kalkmış, kaynak kullanımı noktasında valiler ve kaymakamlar tamamen merkeze bağımlı hale gelerek sınırlı valiliğe doğru geçişler başlamıştır (Apan, 2015: 10). Yerel problemlerin büyükşehir belediyeleri ile tek bir yönetim birimi ile paylaşılmasında sıkıntıların yaşanacağını, özellikle kırsal yapının temel temsiliyet ilişkilerinde önemli bir yapılanma olan il özel idarelerinin ortadan kalkmasıyla ortaya çıkan boşluğun nasıl doldurulabileceğinin belirsiz bir konu olarak önem kazandığını savunanlar da bulunmaktadır (Ürkmez ve Çelik, 2016: 75).

3.3.2. İl Özel İdarelerinin Görevleri

5302 Sayılı il özel idaresi kanununun gerekçesinde, getirilen örgütlenmenin; yeni kamu yönetimi anlayışındaki etkinlik ve verimlilik anlayışına dayandığı ileri sürülerek “aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması, kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması, adem-i merkezîyetçilikle de uyumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir (Alada, 2008 :37). Cumhuriyet döneminden önce başlayıp devam eden süreçte farklı değişiklikler ve farklı yasalarla 150 yılı aşkın bir zamandır varlıklarını devam ettiren il özel idarelerinin görevleri, 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı yasa ile belirlenmiş, bu görevlerden bazıları belediye sınırları dışında sahip olduğu, bazıları ise il sınırlarının tamamı içerisinde sahip olduğu görevler olarak ayrılmıştır. Ancak bu hizmetlerin tamamının ortak niteliği, yerel ve ortak bir özelliğe sahip olmalarıdır.

-İl özel idarelerinin il sınırları içerisindeki görevleri; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ildeki çevre düzeni planı (bu görev ilgili belediyeleri ile birlikte koordineli kullanılır), bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve

yetiştirme yurtları ile ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa sağlanması, bina yapımı, onarımı ve diğer ihtiyaçların karşılanması olarak sayılabilir.

-İl özel idarelerinin belediye sınırları dışındaki görevleri; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe hizmetleridir.

İl özel idarelerine verilmiş tüm bu görevlere bakıldığında, aslında merkezi yönetimin yapmakla görevli olduğu, çeşitli bakanlıklara tevdi edilmiş görevlerden başka bir şey olmadığı görülmektedir. Yol, su, kanalizasyon vb gibi yerel niteliği ağır basan hizmetler dışında sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, sosyal hizmetler gibi genel nitelikli hizmetlerin il özel idarelerinin görev alanları içerisinde sayılması, yerelleşme amacıyla yapılmış bir düzenleme görüntüsü vermektedir. Görev alanı içerisinde adalet ve güvenlik hizmetlerinin bulunmaması ise illerin bölgesel bir yönetime kavuşturularak, merkezin sadece iç ve dış güvenlik, adalet vb görevleri üstlendiği federatif yapılanmaları andırmakta, ancak yasama yetkisinin tek merkezde toplanması, parçalara ayrılmaması nedeniyle ondan ayrılmaktadır. Federatif unsurlar barındırdığı, bölgesel yönetim yolunu açabileceği tartışmaları ile çıkartılmış 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile kamu yönetiminin il özel idareleri üzerinden yeniden yapılandırılması amaçlanmış, Türkiye'nin böyle bir dönüşümü kaldıracak olgunluğa sahip olmadığı, yapılan düzenlemelerin üniter devlet aleyhine hükümler içerdiği tartışmaları altında, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından, “..kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğu yadsınamaz bir gerçektir... Ancak, yapılacak düzenlemelerin, ülke ve nüfus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim - yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır.” gerekçeleriyle veto edildiğinden yürürlüğe girememiştir (Urhan, 2008 :89). Yasa her ne kadar yürürlüğe giremese de birçok bakanlığın taşıra teşkilatını kaldırarak her türlü görev, yetki ve personelini il özel idarelerine devrini öngördüğünden çalışma konumuz açısından önem taşımakta, gelecekte merkezi

yönetimin yerel yönetimler karşısında yeniden konumlandırılması konulu muhtemel düzenlemelerde ilk kez bir yol açılmış bulunmaktadır. Ya da yürürlüğe girememiş olsa da bu düzenleme kamu örgütlenmesindeki kritik önemdeki anlayış değişikliğini ortaya koyması ve sonraki yasal-kurumsal düzenlemelere temel oluşturması açısından önem taşımaktadır (Karasu, 2017 :97). Aslında yasanın çıkışı, hükümet programının bir tezahürü olup, 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra 58 inci hükümetin programı içerisinde “merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir.” şeklinde yer alan amaçla uyumlu bir görünüm sergilemektedir. Yine söz konusu yasanın tasarı hazırlama komitesi tarafından yayımlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı kitapta, yerel yönetimlerin “gereksiz bir merkezi vesayet” altında oldukları, “yetersiz mali” kaynaklarla mücadele ettikleri, yerel yönetimlerin yapısının “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” na uygun olarak yeniden yapılanması gerektiği, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda yerel yönetimleri “genel yetkili” kılacak olan, “Merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek belirlenecek, bunun dışında kalan tüm görev ve yetkiler yerel yönetimlere bırakılacaktır.” şeklinde bir ilkeye ihtiyaç duyulduğu vurguları yapılmıştır. Söz konusu ilke ise devletin üniter yapısı üzerinde kaygıların artmasına ve çeşitli eleştirilere neden olmuş, bu tür kaygıların azaltılması yönünde “yerel yönetimler, merkezi yönetimin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş birimler olarak yeniden yapılacaktır.” ilkesi getirilmiştir. Kitapta, merkezi yönetimin görev alanı politika belirleme, denetleme ve eğitim faaliyetleri içine sıkıştırılmakta, uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların yerel yönetimlere devri öngörülerek, merkezi idarenin taşra teşkilatından tarım, sanayi, sağlık, milli eğitim, bayındırlık, turizm, kültür, çevre, sosyal hizmetler, orman, ağaçlandırma, köy hizmetleri, spor müdürlükleri yetki, görev, personel, bina, lojman, arsa, misafirhane gibi bütün araç ve gereçleriyle birlikte il özel idarelerine devredileceği, hazine arazilerinin ise belediye sınırları içerisinde belediyeye, belediye sınırları dışında ise il

özel idarelerine devredileceği öngörülmüştür (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009 :3-4). Ekonomik gereklerden bağımsız bir biçimde yapılan bu reform çalışması, “siyasi yönden merkezi yönetimin durumu veri kabul edilerek” yönlendirilmiş, valinin rolünün sınırlandırılması ile il özel idarelerinin kamu hizmetlerinin görülmesinde rollerinin arttırılmasına ilişkin öneriler bir arada değerlendirildiğinde, bunun eyalet sistemine geçişi kolaylaştıracağı çekincesi ileri sürülmüştür (Sarioğlu, 2007 :34). Gerek tasarı hazırlama komisyonunun gerekçeleri, gerekse söz konusu kitapta yer alan amaç ve ilkeler dikkate alındığında, sembolik bir merkezi yönetim eksenli yerel, hatta bölgesel yönetimler amaçlandığı söylenebilir.

İl özel idarelerinin tarihsel sürecine bakıldığında, 2005 yılına yani 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu’nun yürürlük tarihine kadar, İl Özel İdarelerinde “güçlü yürütme organı” modeli uygulanmakta olduğu, bu tarihten itibaren “güçlü karar organı” modelinin esas alındığı, yetki ve görevlerin buna göre düzenlendiği görülmektedir. Ayrıca söz konusu yasa ile birlikte meclis, meclis komisyonlarının meclis dışından değişik kesim temsilcilerinin iştirakine imkân vermesiyle birlikte daha katılımcı bir yapıya kavuşmuş, denetim komisyonu uygulamasına geçilmiş, meclisin fesih gerekçeleri azaltılmıştır. Yasayla birlikte yapılan diğer önemli düzenlemeler ise; genel sekreterlik ve genel sekreter yardımcılığı makamının oluşturulması, büyükşehir belediyesi bulunan illerde daire başkanlığı örgütlenmesine gidilmesi, norm kadro uygulamasına geçilmesi, iç örgütlenmede yeni birimler konusunda meclis kararıyla düzenleme yapılabilmesi, stratejik plan ve performans programına dayalı yönetim anlayışına vurgu yapılması, görev alanı ile ilgili olarak yurt içi ve yurt dışı kurumlarla işbirliği imkanı getirilmesi sayılabilir (Oktay, 2010 :79).

İl özel idarelerinin birisi karar, birisi karar ve danışma ve birisi de il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olmak üzere üç organı vardır. Seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan il genel meclisi karar organı, il genel meclis üyelerinden meclisçe belirli bir zaman için görevlendirilen meclis üyeleri ile atanmış memurlardan oluşan il encümeni danışma ve karar organı, vali ise il özel idaresinin

başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlk kez 1864 yılında Tuna vilayetinin kurulmasıyla Türk yönetim yapısındaki yerini almış olan valiler, bir yandan “merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre” kurulan ve “yetki genişliği” esasına göre merkezden yönetimin temsilcisi iken diğer yandan aynı il sınırlarını kapsayan ve “yerinden yönetim” esasına dayanan, kamu tüzel kişiliğine sahip ve “özerk” bir yerel yönetim türü olan il’in, yürütme organı ve yasal temsilcisidir (Gönül, 1992: 52). Merkezden yönetimin temsilcisi olma özelliği esas, özerk yönetim türü olan il’in temsilciliği sıfatı tali ağırlıkta olan valinin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundan sonra il genel meclisinin başkanı olması düzenlemesinin kaldırılması ile il özel idareleri daha demokratik bir yapıya kavuşturulmuştur.

Merkezi yönetim ile yerel idare veya başka kamu kurumlarıyla yerel idare aralarındaki benzer hizmetlerin bütünlük, uyum ve koordinasyonu ilin valisi tarafından sağlanırken, 6360 sayılı yasanın yürürlüğünden sonra il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin sona ermesiyle bu koordinasyon görevi çoğunlukla büyükşehir belediye başkanlarına geçmiştir.

3.3.3. İl Özel İdarelerinin Merkezle İlişkisinin Farklı Boyutları

Merkez ile yerel arasındaki ilişkisinin siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutu olmakla birlikte, aralarındaki ilişkinin, özellikle idari ilişkilerin büyük bir çoğunluğunun siyasi nitelik taşıdığı kuşkusuzdur. Devletle yerel birimler arasındaki ilişkilerin siyasi ve idari olanları “idari vesayet” olarak bilinen gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır (Keleş, 2016 :407). Devlet Planlama Teşkilatı’nın 1991 tarihli bir raporunda yer alan “Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayetin ağırlığı, bu yönetimlerin serbestçe karar alabilme, planlama, programlama ve uygulama sürecinde ciddi sıkıntılara neden olmaktadır. Pek çok yerel yönetim biriminin kanun boşluklarından yararlanarak idari vesayet denetiminden kaçmaya çalıştıkları görülmektedir.” tespitleri, idari vesayetin merkez-yerel ilişkilerinde ne kadar belirleyici olduğunun da göstergesidir (DPT, 1991 :74). Çalışmamızın konusu olan üniter devlet yapılanması içerisinde merkez yerel ilişkisinin il özel idareleri

üzerinden tahlilinin farklı boyutları farklı yasalar çerçevesinde, özellikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kapsamında, siyasi, idari ve mali yönleri ile birlikte karışık bir şekilde incelenecektir.

3.3.3.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idaresinin organlarından olan il genel meclisi üyeleri 1984 yılında yapılan bir değişiklikle halk tarafından seçilmekle iş başına gelmektedir. 5302 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2005 yılına kadar meclis başkanlığı görevini vali yürütmekte iken bu tarihten sonra bu geleneğe son verilerek üyelerin kendi aralarından gizli oyla başkan seçmeleri düzenlemesi getirilmiştir. Bu düzenleme ile il özel idarelerinin karar organı niteliğindeki il genel meclisine başkanlık eden, aynı zamanda merkezin ildeki temsilcisi olan validen, yeni bir düzenleme ile başkanlık yetkisinin alınması, yerel yönetimlerin daha özerk bir statüye kavuşmalarına büyük katkı sağlamıştır.

İl Özel İdaresi Kanunun 13 üncü maddesine göre valinin önerdiği konuların meclisin ilk toplantısında gündeme alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Aynı zamanda merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin, meclis gündemine konu önermesi ve bunun gündeme alınması zorunluluğu, merkez yerel ilişkisini merkez lehine çevirebilecektir.

İl Özel İdaresi Kanunun 15 inci maddesinde “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.” denilmektedir. Bir yerel yönetimin idari özerkliğe sahip olabilmesi için, başka bir makamın onaylamasına gerek duyulmadan kendi kendine icrai karar alabilmeleri gerektiğinden işlem, eylem ve organları üzerinde sadece hukukilik denetimi yapılabilmelidir. 15 inci maddede her ne kadar il genel meclisi kararları valinin onayına tabi değilse de il genel meclisi kararlarının en geç beş gün içinde valiye

gönderilmesi gerektiği ve gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği düzenlemeleri idari özerkliği zedelemekte, hatta dolaylı bir idari vesayet getirmektedir. Kanımca söz konusu maddenin “Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.” maddesinin metinden çıkartılması, il özel idarelerini daha özerk hale getirecektir.

İl Özel İdaresi Kanunun 18 inci maddesine göre vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. Maddeden anlaşılacağı üzere faaliyet raporundaki yetersizlik, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere merkeze gönderilmektedir. Yetersizlik halinde gereğinin yapılması için merkeze gönderilmesi, idari vesayet görünümünde olmayıp, yereli merkez karşısında daha bağımlı kılmıştır.

İl Özel İdaresi Kanunun 22 inci maddesine göre İl genel meclisi; Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, içişleri bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Madde, il özel idaresine ait işlerin aksatılması ve siyasî konularda karar alınması hallerinin neler olduğunu saymayıp, sınırlarını belirlememek ve meclis toplantılarının ertelenmesini isteyebilmekle merkezi, yerel karşısında güçlü kılmıştır.

İl Özel İdaresi Kanunun “Boşalan Meclisin Görevinin Yerine Getirilmesi” başlıklı 23 üncü maddesi; “İl genel meclisinin;

- a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,
- b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

c) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

d) Meclis üye tamsayısının yarısından fazlasının tutuklanması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.” demektedir. Memur üyelerin karar organı olan il genel meclisi yerine il özel idaresiyle ilgili karar almaları idari özerklikle bağdaşmamaktadır (Çağdaş, 2011 :408).

5302 sayılı yasanın İl encümenini düzenleyen 25 inci maddesinde, İl encümeninin valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşacağı, valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreterin başkanlık edeceği düzenlenmiştir. Sayısal dağılıma bakıldığında, genel sekreter, birim amirleri arasından seçilecek iki üye ve bizzat valinin kendisi olmak üzere toplamda dört üyeye, meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye karşısında sayısal üstünlük tanınmıştır. Encümenin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceği dikkate alındığında, sayısal çoğunluğun atanmışlarda olmasının doğurabileceği sonucun ne denli önemli olduğu ortaya çıkacaktır. İl özel idaresinin karar ve danışma organı olan il encümeninde atanmış üyelerin seçilmiş üyeler karşısında sayısal üstünlük sağlaması, encümene merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin başkanlık etmesi, encümen gündeminin vali tarafından hazırlanması, yerel yönetimlerde özerklik ilkesinin temel değerlerine uymamaktadır. Kaldı ki Anayasa’nın yerel yönetimlerin karar organlarının seçilmiş üyelerden oluşması gerektiğini belirten kuralına rağmen, il encümeninin çoğunluk üyesinin seçilmişlerden değil, atanmışlardan oluşturulması, anayasaya da aykırılık teşkil etmektedir. Hatta 5302 sayılı yasadaki yürürlükte bulunan 3360 sayılı yasada il daimi encümenine üç kamu görevlisinin sokulması, karar organlarının seçimle gelmesi gerektiği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

5302 sayılı yasanın “Encümen Toplantısı” başlıklı 27 inci maddesinde “Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü

encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.” demektedir. Encümenin başı olan valinin, kendinin başkanlık ettiği bir oturumda alınan kararın yasalara, tüzüklere, il genel meclisi kararlarına aykırılıkları dolayısıyla ilgili kararı tekrar görüşülmek üzere bir sonraki toplantıya ertelemesi yetkisi verilmesi, zaten sayısal çoğunluğun atanmışlarda olduğu karar organına, yine merkezi yönetimin yerel yönetim karşısında etkin olma durumu sağlamaktadır.

5302 sayılı yasanın “Vali” başlıklı 29 uncu maddesinde valinin, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Valinin hem genel yönetimin ildeki temsilcisi olması, hem de il özel idaresinin başı ve yürütme organı olması, ayrıca encümen başkanlığı sıfatıyla karar organında yer alması, ona seçilmiş organ ve üyelerin üzerinde bir konum sağlamakta, üniter devlet yapılanması içerisinde oluşturulmaya çalışılan yerel yönetimlerin seçilmişler eliyle temsiline aykırılık teşkil etmektedir. Tüzel kişiliğin temsilcisinin vali olması ise il özel idarelerinin bir yerel yönetim olmaktan öte merkezin taşradaki uzantıları olduğu görüntüsü vermektedir.

5302 sayılı yasanın “Hizmetlerde Aksama” başlıklı 40 ıncı maddesinde; “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda,

İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç,

gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.” denilmektedir. Maddeden de anlaşılacağı üzere, hizmetlerde meydana gelecek aksamaların, halkın durumunu olumsuz etkilediğinin tespiti halinde, merkezi yönetime duruma müdahale etme yetkisi verilmekte, bu ise merkez yerel ilişkisinin başka bir boyutu oluşmaktadır.

-İl özel idarelerinin karar, eylem ve işlemleri, merkezî yönetimin gözetim ve denetimi (vesayeti) altındadır. Bu denetimin amacı 1982 Anayasasının 127 inci maddesinde gösterilmiş olup “vesayet” adı verilen yöntemle yapılır. İdarî vesayetin yalnız kararların, eylem ve işlemlerin biçim yönünden ve yasaya uygunluk açısından değil, toplumsal adalet ve kamu yararı ilkelerine uygun bir kalkınmayı sağlamaya katkı yapacak türde olması, gelişmekte olan ve bölgeleri arasında büyük farklılıklar bulunan bir ülke için önem taşır. Ne var ki, idari vesayetin yasaya uygunluk denetiminin ötesine geçerek, yerindeliğin denetlenmesi biçimine dönüşmesi, yerel özerklik ilkesine ters sonuçlar doğurabilir ki (Keleş, 2016 :185), merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayet denetiminin en aza indirilerek, yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesi, yerel yönetim düzeltiminde dikkate alınması gereken en önemli konulardan birisi olarak ortaya çıkar (Geray, 1993: 18).

5302 sayılı yasanın “Yurt dışı ilişkileri” başlıklı 62 inci maddesinde, il özel idarelerinin, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilecekleri, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri, ancak bu faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunluluğu getirilmiştir. Yerel idarenin yurtdışı teşekkül ve

organizasyonlarında yer alabilmesi, merkezî idarenin iznine bağlı kılınarak, merkez yerel ilişkisinde merkez, karar verici olarak düzenlenmiştir.

3.3.3.2. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

İl özel idarelerinin merkez yerel ilişkisinin en önemli boyutunun hatta belirleyici olan boyutunun, mali boyutu olduğu söylenebilir (Apan, 2015: 16). İl özel idarelerinin gelir kaynakları, öz gelirler, devlet gelirlerinden ayrılan paylar, devlet yardımları ve olağanüstü gelirler olarak sınıflandırılabilir. Bunlardan öz gelirleri ve olağanüstü gelirleri saymazsak, devlet gelirlerinden ayrılan paylar ve devlet yardımları, merkez yerel ilişkisinin mali boyutunu oluşturur. İl özel idarelerine devlet gelirlerinden pay ayrılmasını düzenleyen 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” a göre genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine ayrılacak pay miktarı %0,5 olup dağıtım esası şu şekildedir;

- a) Yüzde 50’lik kısmı illerin nüfusuna,
- b) Yüzde 10’luk kısmı illerin yüzölçümüne,
- c) Yüzde 10’luk kısmı illerin köy sayısına,
- ç) Yüzde 15’lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,

d) Yüzde 15’lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine, göre İller Bankası tarafından dağıtılır.

Kanun incelendiğinde, il özel idarelerinin en önemli gelir kaynağının genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar olduğu, merkeze bağlılığın mali boyutunun yerel özerklikle bağdaşmayacak boyutta ve yerelin merkeze bağlılığının ileri düzeyde olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimler mali kaynaklar açısından merkeze göbekten bağlı olup, toplam gelirleri içerisinde devlet gelirlerinden aktarılan payların oranının yüksekliği, yerel yönetimlere serbestçe salabilecekleri,

toplayabilecekleri yerel nitelikli kaynaklar bırakmamıştır (Geray, 1993: 14). Mali bağımlılığın bu boyutu, il özel idarelerinin özerk bir yerel yönetim olarak değerlendirilmelerine en büyük engeli oluşturmaktadır. Türkiye'nin idari ve mali sistem bakımından geleneksel - merkeziyetçi sisteme sahip olması, yetkilerin büyük oranda merkezde toplanmasında kendini göstermekte, merkezî idare mali kaynakları elinde toplayarak, bunu yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır (Urhan, 2008: 99).

Genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek pay, İller Bankası aracılığıyla yapıldığından, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanundan kısaca bahsedilecektir. Yasanın, “Bankanın Amacı ve Faaliyet Konuları” başlıklı 3 üncü maddesinde; “Bankanın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.” denilmektedir. Yine kanunun “Kuruluş” başlıklı 1 inci maddesinde; “Bu Kanun ile düzenlenen hususlar dışında, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde “İller Bankası Anonim Şirketi” unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur... Bankanın ilgili olduğu Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır.” denilmektedir. Kuruluşun, özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsünde olduğu belirtilmesine rağmen, bankanın ilgili olduğu bakanlığın Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olduğu belirtilerek, il özel idareleri ve belediyelerin ortaklığı şeklinde kurulmuş bu anonim şirket, merkezî yönetimle ilişkilendirilmiş, merkez yerel ilişkisinin mali boyutuna farklı bir görünüm kazandırmıştır.

Merkez yerel ilişkisinin il özel idareleri üzerinden tahlilinde, mali boyutun bir başka önemli görüntüsü, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının kendi işleri kapsamında harcanmak üzere il özel idareleri bütçelerine ödenek gönderilmesinin düzenlenmesidir. Bu amaçlarla il özel idaresi bütçelerine ödenek gönderilerek il özel

idareleri mali olarak güçlendirilmekle beraber, merkezle olan ilişki ve bağılılıkları daha da artmış, ancak mali bağımlılık nedeniyle özerklik ilkesi bir o kadar zayıflamıştır. Bu açıdan bakıldığında, gelişen ulaşım, iletişim olanakları ve yapılmakta olan işlerin nitelikleri, özellikleri dikkate alınarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü, yerel yönetimlerin yüklenecekleri iş bölümünü gerçekleştirmeye yeterli olabilecek ölçüde gelir sağlamayı amaçlayan bir kaynak aktarımı ve mali denkleştirme gerçekleştirilmeksizin, yerel yönetim düzeltimi yapılamayacağı açıktır (Geray, 1993: 17). Çoker'in deyiimiyle; yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk ve güçlü olması, mali açıdan da güçlü ve özerk olmasına bağlıdır. Bunu sağlamak için yerel yönetimlere bazı vergileri toplama yetkisi yanında, kaynak yaratma yetkisinin de tanınması gerekmektedir (1993: 8). Özerk bir idarenin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığı yeterli değilken, ayrıca gelir kaynaklarının da bulunması, özerkliklerinin tamamlayıcı unsurudur (Tortop, 1993: 3). Hatta mahalli idarelerin yönetiminde etkinlik ve tarafsızlık, mahalli idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilecektir (Tortop, 1992a: 5).

3.3.3.3. 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Adı Köy İşleri Bakanlığı iken bugünkü ismi Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Yol, Su ve Elektrik (YSE) Genel Müdürlüğünün görevleri 1985 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmiş ancak bu genel müdürlük, 5286 sayılı “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kaldırılmıştır. Köy yollarının yapım, bakım ve onarımı, toprak ve su kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması, köylerin yol, su ve kanalizasyon tesislerinin yapım, bakım ve onarımı, göçmenlerin yerleştirilmesi ve benzeri konular, ilgisine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İl Özel İdareleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesi veya İzmit Büyükşehir Belediye Başkanlıklarına verilmiştir. Bugün de halen bu görevler 5302 sayılı kanun ile il özel idarelerinin

görevleri arasında bulunmaktadır. 5286 sayılı yasanın 6 ıncı maddesinde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırıldığı, bu kanunda belirtilen hizmetlerin İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince yerine getirileceği belirtilmiştir. Yasanın konumuz açısından önemi, merkez ve taşra teşkilatı olarak kurulan ve Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığınca yapılacak işleri yapmakla görevlendirilen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün lağvedilerek bazı görev ve yetkilerinin merkezi idareden alınıp il özel idaresine verilmesi, merkez yerel ilişkisinin yerel lehine işletilip il özel idarelerini daha güçlü kılmasıdır.

3.3.3.4. Yerel Yönetim Bakanlığı ve Merkez Yerel İlişkisini Düzenlemeye Yönelik Bazı Projeler

1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın amacı, 29 nisan 1978 tarih ve 16273 sayılı resmi gazetede, "Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin idari ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak" olarak tanımlanmış, yeni birimler kurmak yerine daha önce kurulmuş bulunan örgüt birimlerini bünyesinde toplamıştır. Bunlardan bir tanesi Özel İdareler ve Köyler Genel Müdürlüğü adıyla kurulmuş, İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler üzerinde kullanmakta olduğu vesayet yetkilerini Yerel Yönetim Bakanlığına devretmiştir. Bakanlık 1979 tarihinde kapatılmış, faaliyet yürüttüğü bu dönem içerisinde devletin gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmalar ile birlikler kurarak ekonomik gelişmelerde bulunmalarını destekleme imkânı tanımıştır. Bakanlık her ne kadar yerel yönetimlerin gelişmesi doğrultusunda düzenlemeler yapmışsa da her şeyden önce bir merkezi yönetim idaresidir. Bakanlık, yerel yönetimleri daha özerk kılma amacı taşıması gerekirken bir yandan onları denetleyen bir örgüte dönüşmüş, diğer yandan devlet örgütüne partizanlığı sokmuş, bu ise kamunun sahip olduğu insan gücünden yararlanmayıp bilgisiz bir yönetim kadrosu oluşturulmasına, Bakanlık bütçesinde yer alan fonların dağıtımında nesnel ölçütler yerine siyasal ölçütler kullanılmasına yol açmıştır (Keleş, 2016 :479).

Planlı dönem içerisinde yerel yönetimlerde yeniden düzenlemeyi amaçlayan en önemli girişimlerden biri 1962 tarihli ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan, kısa adı MEHTAP olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir. Projenin amacı, planlı dönem içerisinde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye yönelik değişiklikler yapmaktır. Araştırma sonucunda merkezî kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasındaki görev dağılımının, yerel yönetimlerin yetkilerinin, mali kaynaklarının, örgütlenmeleri gibi konuların oldukça önemli bir inceleme alanı teşkil ettiği tespit edilmiş, bunların ayrı ayrı ele alınması önerisinde bulunulmuştur. Ayrıca öneriler arasında “yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezle münasebetlerinin incelenmesi” de bulunmaktadır. Proje kapsamında “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” adı altında bir komisyon kurulmuş, komisyonun çalışma raporları 1966 yılında TODAİE tarafından “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adıyla yayınlanmıştır. Çalışma raporlarını inceleyen komisyon, “yeniden düzenleme” ilkelerini şu şekilde saptamıştır;

-Mahalli idarelerin mahalli muhtariyet (yerel özerklik) anlayışından yararlanmaları esas felsefe olarak göz önünde bulundurulacaktır.

-Merkezi denetimin öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulmasına önem verilecektir.

-Sosyal ve ekonomik kalkınma alanlarında, hizmetlerin devletle mahalli idareler arasında paylaşılmasını ve mahalli olanakların harekete geçirilerek toplumun kamu hizmetlerine katılmasını sağlamak bir diğer ana felsefe olacaktır.

-Hizmet ölçütleri devletçe saptanacak, gerektiğinde koşullu ve teknik yardımlar yapılabilir.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarından bir diğeri, İçişleri Bakanlığınca 1967 yılında başlatılıp 1971 yılında sonuçlanan “iç düzen projesidir.” Projenin amacı bakanlar kurulunun 6/8247 sayılı kararında şu şekilde açıklanmıştır;

“İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı teşkilatına dâhil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve mahalli idareler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve teşkilatın işleyişi; İçişleri Bakanlığı’nın görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve teşkilatı ile ilişkiler, aralarında görev karışımları ve koordinasyonu araştırılacaktır.” Çalışma sadece araştırma raporu olarak kalmış, öneri ve sonuçların hiçbirisi yasalaşamamıştır. Çalışmanın konumuz açısından önemi ise Bakanlığın merkez ve taşra kademeleri arasındaki amaç, görev ve yetkilerin dağılışını, yani merkez yerel ilişkilerini yeniden düzenleme amacı taşıyor olmasıdır.

Yerel yönetimlerin özerk ve demokratik bir yapıya kavuşamamaları, merkezi yönetimin taşra ve başkent örgütlerinde merkeziyetçiliğin hâkim olması, Türk kamu yönetimini, kamu hizmetlerinin hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesi açısından zor durumda bırakmış, bu nedenle kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları hız kazanmış, bunlardan kısa adı KAYA olan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” merkezî ve yerel yönetimleri iyi analiz ederek işin ruhunu yakalamış olmasına rağmen kamu oyuna mal edilemediğinden sadece iyi bir araştırma olarak kalmıştır (Yazıcıoğlu, 1995: 5). Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek amacıyla çıkartılan, İdari vesayetin demokrasiye ve yerel siyasete saygısızlığı olarak işlendiği KAYA projesinin önerdiği modelde, idari vesayetin artık tarihin müzesine kaldırılması gerektiği özetlenmiştir (Yalçındağ, 1992: 4). Raporda, yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen model, yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı,

saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığıyla alıp kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen, merkezi yönetimden gerektiğinde destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin bütünlüğü ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, idari etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir model olarak tanımlanmakta, bu çerçevede il özel idarelerinin mali yönden ve personel yönünden güçlendirilerek işlevselliğinin artırılması önerilmektedir (Ergun, 1991: 21).



SONUÇ

İl Özel idarelerinin üniter devlet yapılanması içerisinde merkez yerel ilişkisinin analizinde en önemli etken ve köprünün hem il genel yönetiminde merkezin bir temsilcisi pozisyonunda bulunan hem de 5302 sayılı yasada il özel yönetiminin başı olarak konumlandırılmış vali olduğu açıktır. Merkezî yönetimin temsilcisi sıfatıyla merkeze karşı sorumlulukları bulunan valinin aynı zamanda yerel yönetimin başı olarak görevlendirilmiş olması her şeyden önce dünya ülkelerinde desteklenme eğilimleri artan yerelleşme gelişmelerine aykırılık teşkil etmektedir. Yine idari vesayet yetkisinin kullanılmasında da merkezin temsilcisi olan valinin aynı zamanda yerel idarede çok geniş yetkilerle donatılması, sistemin kendi içerisinde oluşturduğu çarpıklık olarak göze batmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkmadan önce uygulanan idari vesayetin ne denli ağır olduğu, Vali Osman MERİÇ'in "Esasında, ülkemizde vilayet mahalli idaresi, merkezi idarenin taşra ajanı olan valilerin bir mahalli idarenin de icra organı olması bakımından nakıs (eksik) bir mahalli idare türüdür." açıklamalarıyla da anlaşılmakta, bugün dahi durumun çok farklı olmadığı görülmektedir. İdari denetim ve gözetimin, yerel birimleri merkezî idareye bağımlı durumda tutmak amacıyla kullanılır hale geldiği şüphesizdir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kendisine özel, özellikle doğu sorunu olarak bilinen bir takım hassas dengelerinin olması, yerelleşme politikalarının belirlenmesi ve uygulanması açısından her zaman önemli olmuş olsa da, her bölgenin farklı ekonomik dinamikleri, tarım kültürü, kültürel geçmişi, etnik ve coğrafi belirleyicileri vb gibi özelliklerinin kendi içerisinde değerlendirilebilmesi ve geliştirilerek ülkesel kalkınma potansiyeli oluşturulabilmesi için yerleşmenin desteklenmesi gerekmektedir. Yerel özerkliğin en geniş sağlandığı Anglo-saxon geleneğinde dahi yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim uygulanmaktadır. Yerel birimlere sınırsız bir özerkliğin tanınmasının da bir takım ciddi çözümsüzlüklere sebep olacağını öngörmek oldukça olağan bir durumdur. Ancak devlet içerisinde kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve uyumu sağlamak, ekonomik ve toplumsal kalkınma dinamikleri ile yerel çıkar ve gereksinimleri birleştirmek, yerel yönetimlere verilen yetkinin ulusal çıkarlara ters düşmemesi için gerekli kontrolü sağlayabilmek için merkezin yerel

üzerindeki kontrol ve denetimini sınırları belirlenmiş bir şekilde düzenlemek gerekmektedir. Ekonomik gelişmenin etnik temelli talepleri baskıladığı, temel bir uzlaşma objesi olarak ortaya çıktığı gerçekliği bizi, bölgesel başarının ulaştıracağı ülkesel bir gelişmişliğe taşıyabilecektir. Etnik çeşitliliğin ekonomik gelişmişlikle uzlaşma sağlayacağı başlangıçlar, hem sosyo-kültürel çeşitliliği bir zenginlik olarak muhafaza edecek, hem de yerleşmenin dinamikleri, sağlam bir ulus bilinci çatısı altında ülkesel bütünleşme ve kalkınmaya hizmet edecektir.

Benzer görevler arasında kesin bir ayrım olmaması, koordinasyonu gerektirir konuların çokluğu, görev, yetki ve sorumluluk sınırlarının belirsizliği, il özel idarelerinin en haklı eleştirel noktası olmaya devam etmektedir. Yerleşmenin il özel idareleri üzerinden sağlanmasının amaçlanması halinde bu tür belirsizliklerin giderilmesi gerektiği açıktır. Ancak 6360 sayılı yasanın uygulama alanı bulduğu büyükşehirlerde merkezi idarenin temsilcisinin daha sembolik bırakılması, yerleşme düşüncelerine daha çok hizmet ettiği gibi, yerel ihtiyaçların yine yerel seçilmişlerce giderilmesi, halkın katılım ve kontrolüne de imkân vermektedir.

Türkiye gibi büyük bir coğrafyada kamu hizmetlerinin sadece merkezden yürütülmesinin olanaksızlığı ortadadır. Gönül'ün ifade ettiği ve bizim de katıldığımız görüşe göre, yerel yönetimleri dışlayarak ya da ikinci planda tutarak, sadece merkezden yönetimle devleti güçlü kılmak eksik bir anlayış, çağın gelişen devingenliğine uyumsuzluktur. Bugün yaşanan sorunların temelinde, merkeziyetçiliğin bu denli yoğun olması yatmaktadır. Genelde, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel idarelere bırakılması halinde üniter devlet yapısının bozulacağı endişelerinin giderilmesi, merkezî idarenin sadece hukuka uygunluk denetimine tabi tutulması gerekmekte, özelde ise tarihi misyonunu tamamlamış il özel idarelerinin yerine daha bölgesel ancak daha yerel ve demokratik yapılara yer verilmesi gerekmektedir.

İl özel idarelerinin yetki, görev ve merkezle olan ilişkileri dikkate alındığında tam anlamıyla özerk bir yapıdan bahsedilemeyeceği açıktır. Merkezî yönetimin kontrol ve denetimi altında bulunan il özel idarelerinin seçilmiş organlarının yerel

ihtiyaçların belirlenmesi, yerel nitelikli kararların alınması, politikalar belirlemesi ve uygulayabilmesi konusunda tam anlamıyla bağımsız bir şekilde hareket edebildiğini söylemek oldukça güçtür. Yerel özerkliğın temel ilkelerinin dahi sağlanamadığı il özel idareleri, merkeze olan sıkı bağılılığı ve merkezin temsilcisinin kontrolü altında merkezî yönetimin taşra teşkilatlarının biraz daha yetkilendirilmiş hali görüntüsü vermektedir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi olarak, tüzel kişilikleri sona eren uygulamalarda yerel yönetim ve yerel demokrasi anlayışının daha makul olduğu aşikâr olup, tüzel kişilikleri devam eden diğer illerde de benzer uygulamaların yapılarak üniter yapılanmanın temel taşlarına dokunulmadan, merkezin daha sembolik temsil edileceğı valilikler haline dönüştürölmesinin pozitif sonuçlar doğurabileceğı öngörüsü çok da yersiz değildir.

KAYNAKÇA

Ahmad, Faroz (2017). **Modern Türkiye'nin Oluşumu** (16. Basım). Ankara :Kaynak Yayınları.

Arıkboğa, Erbay (2015). **Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye** İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Arsel, İlhan (1955). **Anayasa Hukukunun Umumi Esasları** Ankara, Güven Matbaası.

Atasoy, Veysel (1992). **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi** İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Aykaç, Burhan (1997). **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Eğilimler** Ankara, YÖK matbaası.

Aykaç, Burhan, Durgun, Şenol ve Yayman, Hüseyin (2012). **Türkiye'de Kamu Yönetimi** (2. Basım). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Benedikter, Thomas (2016) **Modern Özerklik Sistemleri** (2. Baskı). (Çevirenler: Hülya Türker, Mehmet Salim, Menekşe Sözbilir, Özgür Demirel, S. Erdem Türközü, Ümit Kaya ve Yasemin Salar) Ankara: Nika Yayınevi.

Berkes, Niyazi (2002) **Türkiye'de Çağdaşlaşma** (14. Baskı). İstanbul :Yapı Kredi Yayınları.

Berkes, Niyazi (2017) **Türkiye'de Çağdaşlaşma** (26. Baskı). İstanbul :Yapı Kredi Yayınları.

Burgess, Michael ve Gagnon, Alain-G. (2016). **Federal Demokrasiler** (1. Basım). (Çeviren : Ersin Erkan) İstanbul: İskenderiye Kitap.

Çamurcuoğlu, Gülден (2016). **1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi** (1. Baskı). Ankara :Astana Yayınları.

Çeçen, Anıl (2003). **Atatürk ve Cumhuriyet** (5. Baskı). Ankara :İmge Kitabevi.

Çoker, Ziya (2003). **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma** Ankara :Türk İdareciler Derneği Yayını.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1991). **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Raporu** Ankara.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2001). **Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu** Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2012). **Kamu Yönetimi** (5. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fişek, Kurthan (2005). **Yönetim** (2. Baskı). Ankara: Paragraf Yayınevi.

Gökçe, Gülise (2007). **Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye** Konya: Çizgi Kitabevi.

Gökalp, Ziya (2004). **Türkleşmek İslamlaşmak ve Muasırlaşmak** İstanbul: Toker Yayınları.

Gözler, Kemal (2000). **Türk Anayasa Hukuku** Bursa: Ekin Yayınevi.

Gözler, Kemal (2011). **Anayasa Hukukunun Genel Esasları** Bursa: Ekin Yayınevi.

Gözler, Kemal (2017). **Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş** Bursa: Ekin Yayınevi.

Gözübüyük, Şeref (2000). **Yönetim Hukuku** Ankara: Tarhan Kitapevi.

Güler, Birgül A. (1998). **Yerel Yönetimler** Ankara: TODAİE.

Heper, Metin (2010). **Türkiye’de Devlet Geleneği** Ankara: Doğu Batı Yayınları.

İnalcık, Halil (2017). **Osmanlı ve Modern Türkiye** İstanbul: Timaş Yayınları.

İnalcık, Halil (2005). **Osmanlı’da Devlet, Hukuk, Adalet** (2. Baskı). İstanbul: Eren Yayıncılık.

Kapani, Münici (1992). **Politika Bilimine Giriş** (6. Basım). İstanbul: Bilgi Yayınevi.

Karaarslan, Mehmet (2008). **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu** Ankara: Turhan Kitapevi.

Keleş, Ruşen (2016). **Yerinden Yönetim ve Siyaset** İstanbul: Cem Yayınevi.

Keyder, Çağlar (2010) **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar** İstanbul: İletişim Yayınları.

Koçak, Mustafa (2006) **Batı’da ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik: Eski Kavramlar-Yeni Kavramlar** Ankara: Seçkin Yayınları.

Kozanoğlu, Gonca (2015). **Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi** Ankara: Adalet Yayınevi.

Köker, Levent (2012). **Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi** İstanbul: İletişim Yayınları.

Lewis, Bernard (2017). **Modern Türkiye’nin Doğuşu** (9. Baskı) (Çeviren: Boğaç Babür Turna) Ankara: Arkadaş Yayınevi.

Mardin, Şerif (2011). **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri: 1895-1908** (17. Baskı) İstanbul, İletişim Yayınları.

Memiş, Emin (1999). **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**. İstanbul, Filiz Kitabevi.

Onar, Sıddık Sami (1966). **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. (3. Bası) İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.

Ortaylı, İlber (1980). **Türkiye İdare Tarihi**. Ankara : TODAİE.

Ortaylı, İlber (2006). **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı** (25. Baskı). İstanbul : Alkım Yayınevi.

Örnek, Acar (1988). **Kamu Yönetimi** İstanbul: Metinler Matbaacılık.

Özbudun, Ergun (1993). **Türk Anayasa Hukuku** Ankara: Yetkin Yayınları.

Özçelik, Selçuk (1994). **Anayasa Hukuku** Konya: Mimoza Yayınları.

Parlak, Bekir ve Ökmen, Mustafa (2015). **Yerel Yönetimler** Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahit (2005). **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler** İstanbul: Alfa Aktüel.

Saran, Ulvi (2004). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım** Ankara: Atlas Yayıncılık.

Sartori, Giovanni (1993). **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş** (Çevirenler: Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan) Ankara: Yetkin Yayınları.

Şahin, Köksal (2007). **Küreselleşme Tartışmaları Işığında Ulus Devlet** (1. Baskı).İstanbul: İlgi Kültür Sanat Yayıncılık.

Tanör, Bülent (1992). **Türkiye’de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)** İstanbul: Afa Yayınları.

Tanör, Bülent (2017). **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri** (29. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978). **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** Ankara: Ay Yıldız Matbaası.

Teziç, Erdoğan (1991). **Anayasa Hukuku** (2. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım.

Tortop, Nuri (1986). **Mahalli İdareler** Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Tortop, Nuri, İsbir, Eyüp G. ve Aykaç, Burhan (1993). **Yönetim Bilimi** Ankara: Yargı Yayınları.

Türkdoğan, Orhan (2013). **Türk Ulus-Devlet Kimliği** (Genişletilmiş 2. Baskı). Konya : Çizgi Kitabevi.

Türköne, Mümtaz (2012). **Siyaset** İstanbul: Etkileşim Yayınevi.

Üçok, Coşkun, Mumcu, Ahmet, Bozkurt, Gülnihal (2002). **Türk Hukuk Tarihi** (10. Baskı) Ankara: Savaş Yayınevi.

Yayla, Yıldızhan (1984). **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif** İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Yazıcıoğlu, Recep (1995). **Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma** İstanbul: Eramat Matbaacılık.

Yılmaz, Faruk (2010). **Türk Anayasa Tarihi** Ankara: Berikan Yayınları.

MAKALELER

Abadan, Yavuz (1965). “**Siyasi Teori Açısından Türkiye’de Ademi Merkeziyet Problemi**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Cilt: 20, Sayı :4, s.29-43.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008) “**Türkiye’de Yerel Yönetimleri “Özerklik Meselesi” Üzerinden Yeniden Düşünmek**” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 17, Sayı :4, s.5-44.

Apan, Ahmet (2015). “**Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri**” Çağdaş Yerel Yönetimler, Sayı:1, s.1-24.

Berk, Ahmet (2003). “**Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri**” Sayıştay Dergisi, Sayı:49.

Bulut, Engin Çağdaş (2015). “**Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler**” CTAD, Sayı:21, s.83-110.

Çağdaş, Tülin (2011). “**Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik**” İ.İ.B.F Dergisi, Cilt:XXX, Sayı:I, s. 391-416.

Çavdar, Tefik (1983). “**İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri**” Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı 1, s.xxx

Çoker, Ziya (1992). “**Anayasa ve Yerel Yönetimler**” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1 Sayı 5, s.3-9.

Çoker, Ziya (1993). “**Yerel Yönetim Reformu**” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı 4, s.3-10.

Çavuşoğlu, Yüksel (1995). “**Genel İdare ve Mahalli İdareler**” Yeni Türkiye, Yıl: 1, Sayı 4, s.259-265.

Demiröz, A. Nazif (1973). **“Ülkemizde Merkezi İdarenin Taşrada Örgütlenme Biçimi”**, Türk İdare Dergisi, Yıl: 44, Özel Sayı, s.9-44.

Ekici, Birol, Toker, M. Cem (2005). **“Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”** Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 14, Sayı 1, s.5-28.

Ergun, Turgay (1991). **“Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı 4, s.11-23.

Geray, Cevat (1993). **“Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı 5, s.13-21.

Geray, Cevat (1997). **“Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”**, AÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı 4, s-299-312.

Gönül, Mustafa (1992). **“Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25, Sayı 3, s.51-70.

Gözler, Kemal (2009). **“Üniter Devlet ve Demokratik Açılım”**, Türkiye Günlüğü, Sayı :99, s.81-89.

İnalcık, Halil (1999). **“Osmanlı Devletinin Kuruluş Problemi”**, Doğu-Batı Düşünce Dergisi, Sayı 7, s.9-34.

Güler, Birgül (1993). **“Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı 1, s.87-96.

Güler, Birgül A. (2000). **“Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 9, Sayı 2, s. 14-29.

Karakılçık, Yusuf, Özcan, Ayşe (2005). **“Yerellik (subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 14, Sayı 4, s.5-30.

Karasu, Koray **“Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezsizleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi”**, Memleket Siyaset Yönetim (MSY), Cilt: 12, s. 81-110.

Kılıç, Selda Kaya (1995). **“Şemseddin Sami’nin Vilayet Yönetimi İle İlgili Layıhası”** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı 2, s.119-140.

Kırışık, Fatih, Sezer, Özcan (2006). **“Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”** Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 15, Sayı 2, s.5-30.

Koyuncu, Başak (2000). **“Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”** Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, Cil:1 Sayı:1, s. 97-117.

Mengi, Ayşegül Kaplan (1997).**“Ülke Ülke Yerel Yönetimler / Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 6, Sayı 4, s. 93-112.

Oktay, Tarkan (2010). **“Yerel Yönetim Reformunun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği”** Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 19, Sayı 3, s.75-100.

Öztürk, Namık Kemal (1992). **“Federalizm ve Türkiye”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25, Sayı 4, s.65-76.

Ömürgönülşen, Uğur, Sadioğlu, Uğur (2009). **“Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 18, Sayı 1, s.1-22.

Özbek, Oğuz (2012). **“Türkiye’de Normatif Bölgeler ve İl Gelişme Planlaması”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 45, Sayı 3, s.129-154.

Polatoğlu, Aykut (2003). **“Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı 4, s.1-16.

Sarıoğlu, Fatih (2007). **“Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Üzerine: Ekonomik Bir Yaklaşım”** Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 16, Sayı 4, s.21-37.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996). **“Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı 5, s.89-103.

Sobacı, M. Zahid (2005). **“Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 14, Sayı 4, s.31-50.

Tortop, Nuri (1991). **“Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı 4, s.3-9.

Tortop, Nuri (1992a). **“Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı 3, s.3-6.

Tortop, Nuri (1992b). **“Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25, Sayı 3, s.37-50.

Tortop, Nuri (1993). **“Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı 2, s.3-10.

Türe, İlknur (1998). **“Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31, Sayı 2, s.63-79.

Urhan, Vahide Feyza (2008). **“Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”**, Sayıştay Dergisi, Sayı 70, s.85-102.

Ürkmez, Gökçen Kılınç, Çelik, Hayat Zengin (2016). **“6360 Sayılı Yasayla Mekânsal İlişki Sisteminin Kır-Kent İkileminde Yeniden Yapılanışı ve Yerel Yönetimler: Kayseri İli Örneği”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Sayı 3, s.69-94.

Yalçındağ, Selçuk (1992). **“Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı 4, s.3-11.

MONOGRAFİK ESERLER

Keleş, Ruşen (1995). “**Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**”, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 13-14 Temmuz, s. 15-16

