



Doç. Dr. Selim ÇAPAR

## Fransız Mülki İdare Sisteminde İlçe

**F**ransa'da merkezi yönetim, devletin egemenliğini güçlendirmek, yasaların uygulanmasını sağlamak ve yönetim işlevini yerine getirmekle görevli olarak, taşrada temsilciler bulundurmaktadır. Orta Çağ'da bu işlev, kralın görevlendirdiği kişilerce yerine getirilirdi. Mutlak monarşi döneminde bu görev, idare memurları tarafından üstlenilmişti. Napolyon Bonapart, 1800 yılında illeri denetim altına almak ve ülkede barışı sağlamak amacıyla "valilik kurumunu" oluşturmuştur (Loughlin, 2007: 162). 17 Şubat 1800 tarihli Kanun ile valiler illerde idarenin tek sorumlusu oldular (Gralon, 2012). Dolayısıyla, Türkçe'de karşılığı *mülki idare amirliği* (in-

gilizce'de *the prefectorial corps*) olan meslek ortaya çıkmış oldu (Dussourd, 2011). Yüksek düzeyde eğitim almış ve konularında uzmanlaşmış olarak bilinen bu meslek mensupları, ilde ve ilçede devlet otoritesini ve hükümeti temsil eden bir konumda görev yapmaktadır.

Vali, varlığı Anayasa ile belirlenen yegâne üst düzey kamu görevlisidir. 1958 yılında kabul edilen V. Cumhuriyet Anayasası'nın 72. maddesinde valinin, "Cumhuriyetin yerel ve bölgesel makamlarında, ayrı ayrı hükümetin her üyesinin ve devletin temsilcisi olarak, ülke çıkarlarının korunmasından, idari denetimden ve yasaların

uygulanmasını sağlamaktan sorumlu” olduğu belirtilmektedir.

Fransız kamu ve idare hukukunda “devlet” ilke olarak merkez ve taşra yönetimleri anlamında merkezi idareyi ifade etmektedir. Devletin merkezi örgütü, yetki genişliği uygulanmadan, doğrudan doğruya bakanların görev ve yetkisi altındaki tüm hizmetlerden oluşmaktadır. Merkezi idare, ülke genelinde yetkiye sahiptir. Ülke genelinde devlet otoritesini ve hükümeti, ilde vali, ilçede kaymakam temsil eder. 1992 yılından bu yana devletin taşrada yürüttüğü hizmetler, *yetki genişliği hizmetleri* olarak adlandırılır. Bu hizmetler Türkiye’de mülki idare sistemi tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla anlam karmaşası olmaması açısından, bu çalışmada Fransa’daki yetki genişliği hizmetleri, *mülki idare hizmetleri* olarak adlandırılacaktır.

1992 yılında “*Yetki Genişliği Bildirgesi (Deconcentration Charter)*” ile devletin eylem düzeyleri belirlenmiştir (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010; Dussourd, 2011). Merkezi ve yerel olarak belirlenen eylem düzeylerinde, merkezi düzey, “politika oluşturulması, denetim ve temel ilkelere tespiti” işlevlerini üstlenmiş iken; yerel (taşra) düzeyde hizmetlerin yürütülmesi ise, bölge, il ve ilçe kademelerine bırakılmıştır. 6 Şubat 1992 tarihli “*Cumhuriyetin Ülke Üzerinde Örgütlenmesi Hakkında Kanun*” ile yetki genişliği ilkesinin daha etkin hale getirilmesi amacı doğrultusunda, yetkiler olabildiğince devletin taşradaki örgütüne aktararak merkezdeki yığılmaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. 1 Temmuz 1992 tarihli “*Yetki Genişliğine İlişkin Kararname*” ile yetki genişliğine tabi tutulmuş devlet hizmet birimleri, görevli oldukları coğrafi alanda, ulusal düzeyde belirlenmiş kamu politikası kararları ve düzenleme-

## Vali, varlığı Anayasa ile belirlenen yegâne üst düzey kamu görevlisidir.

lerin uygulanması ve kullanıcılara hizmet verilmesi konusunda “genel yetkili” hale getirilmiştir (Loughlin, 2007: 174-175; Şengül, 2012a: 18). Bununla birlikte, Çevre Bakanlığı gibi bazı bakanlıkların hazırladıkları yasa taslaklarında reformdan geriye adım sayılabilecek düzenlemelere yer verdikleri görülebilmektedir (Erbay, 1999: 68).

İllerde valinin görev ve yetkileri 6 Şubat 1992 tarihli Kanun, 15 Ocak 1997 tarihli ve 20 Ekim 1999 kararname ile düzenlenmiştir (Gralon, 2012; Vie-publique, 2012b). Bu düzenlemeler ile vali, ilde devlet hizmetlerini yönetmekten sorumlu tutulmuştur. Böylece valinin yetki genişliğine tabi hizmetlerin tartışılmaz biçimde “yöneticisi” olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultudaki 29 Nisan 2004 kararnamesi ile bölgede valinin öneminin artırılması öngörülmüştür (Vie-publique, 2012b).

2008 yılında Başbakan Balladur’un başkanlığında oluşturulan bir komite tarafından başlatılan, “Fransız Ülkesinin Yönetimi Hakkında Reform (RéATE)” ile 2015 yılına kadar

## Mülki idare hizmetlerini yürüten birimlerin büyük bir çoğunluğu, valinin görev ve yetki alanında bulunmaktadır.

devam edecek “bir reform süreci” öngörülmüştür (Sabban, 2011). Bu reformun amacı, daha bütünleşmiş ve şeffaf bir devlet yönetimi sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda, kamu hizmetlerini geliştirmek; öncelikler çerçevesinde kaynaklara odaklanmak; farklı bakanlık kültürleri arasında sinerji oluşturmak; iş ve işlemleri basitleştirmek ve kolaylaştırmak hedeflerine yönelinmiştir (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010). Bu reform sürecinde, 2010 yılında kamu politikalarının bölge düzeyinde yönlendirilmesine geçilmiş ve bu politikaların yönlendirilmesinde bölge valilerine il valileri üzerinde yetki verilmiştir. Ayrıca mülki idare birimlerinin örgütlenmelerinde değişiklikler yapılmıştır (Clavreul, 2011).

Fransa’da devlet hizmetlerinin örgütlendiği üç temel kademe şöyle sıralanır:

- Bölge (*la région, préfecture de région*)
- İl (*le département, préfecture*)
- İlçe (*l’arrondissement, sous-préfecture*)

Mülki idare hizmetlerinin boyutları ile ilgili bir fikir vermesi açısından bu hizmetlerde görev yapan personel sayısı önemli bir gösterge olabilir. 2011 yılı itibarıyla bölge müdürlüklerinde 30.000, il müdürlüklerinde 40.000 ve valiliklerde 30.000 olmak üzere toplam 100.000 kamu görevlisi valilerin yönetimi altında görev yapmaktadır (Clavreul, 2011). Aynı yıl Fransa’da toplam kamu personeli sayısı 5,4 milyondur (INSEE, 2013).

Mülki idare hizmetlerini yürüten birimlerin büyük bir çoğunluğu, valinin görev ve yetki alanında bulunmaktadır. Devlet hizmetleri ülke genelinde temel olarak ilçe, il ve bölge düzeyinde örgütlenmişlerdir, ancak komünlerde belediye başkanının hem belediyenin yürütme organı

olma, hem de devlet görevlisi olma biçiminde ikili bir işlev üstlenmesinden dolayı komünlere de, bu sıralamada yer verilebilmektedir (Karahanoğulları, 2009: 99). Komünlerde başkan, devlet görevlisi olması yönüyle, hem sivil görevlilerin hem de adli kolluğun amiridir. Ayrıca, seçimlerin organize edilmesi, nüfus işlemlerinin yapılması, askerlik çağındaki gençlerin tespiti, zorunlu eğitim çağına gelen çocukların belirlenmesi gibi çeşitli görevleri yerine getirir. Ancak örgütlenme yapısı itibarıyla komünlerin yerel yönetim yönleri ağır basmaktadır. Bu sebeple bu çalışmada, yerel yönetimler arasında ele alınacaktır.

## İLÇE VE KAYMAKAM

Fransa'da ilçeler, 17 Şubat 1800 tarihinde eski yönetim bölgelerinin yerini almak üzere kuruldu. İllerin çoğunluğunda, iki ya da üç ilçe bulunur. Fransa'da yıllar itibarıyla ilçe sayılarında çok belirgin değişiklikler görülmemektedir. 1960 yılında 314 olan sayı, 1980 yılında 336 ve 2007 yılında 342 olarak kaydedilmiştir. 2011 yılı itibarıyla 101 il, 342 ilçeye bölünmektedir. Bir ilçenin merkezi, kaymakamlık olarak adlandırılmaktadır. Her ilin merkezinde yer alan ilçe, merkez ilçe olarak adlandırılır. Bu nedenle merkez ilçe, hem valilik hem de kaymakamlık olarak işlev görür. Dolayısıyla 342 sayısı, merkez ilçeleri de kapsamaktadır. Merkez ilçeler buldukları ilin genel sekreteri tarafından yine "kaymakam" sıfatı ile idare edilirler ancak bu ilçeler için kurulmuş "kaymakamlıklar" ve kaymakamlık hizmet binaları yoktur. Bu sebeple merkez ilçeler ilçe statüsünde olmalarına karşın, hizmet ve örgütlenme mercii olarak kaymakamlık statüsüne sahip değillerdir. Bu bağlamda, Fransız mülki idare sistemi içerisinde "ilçe (arrondissement)" ve "kaymakamlık (sous-préfecture)" kavramları

Fransa'da ilçeler, 17 Şubat 1800 tarihinde eski yönetim bölgelerinin yerini almak üzere kuruldu. İllerin çoğunluğunda, iki ya da üç ilçe bulunur. Fransa'da yıllar itibarıyla ilçe sayılarında çok belirgin değişiklikler görülmemektedir.

benzer olmakla birlikte, eş anlamlı olarak kabul edilemez. İlçe kavramı, yerleşim yerini işaret etmektedir.

Öte yandan, illerin ilçeleri ile metropolitan belediyelerin merkez ilçelerini karıştırmamak konusunda da dikkatli olmak gerekmektedir. En büyük üç kent olan Paris'te 20, Lyon'da 9 ve Marsilya'da 16 olmak üzere toplam 45 metropolitan ilçe bulunur. Bu ilçelerin yasal olarak

Fransa'da, mülki idare sistemi içindeki illerin ilçeleri, sadece bir yönetsel kademe olma özelliği taşır. Dolayısıyla tüzel kişilikleri ve seçilmiş bir meclisi bulunmaz.

resmi statüleri ve başkanları vardır. Ancak yasa önünde kişilikleri, yani tüzel kişilikleri yoktur. Bu sebeple bu metropolitan ilçelerin hukuki ehliyetleri ve kendilerine ait bütçeleri bulunmaz. Dolayısıyla, Fransa'da ilçe olarak adlandırılırsalar da, bu metropolitan ilçeler, belediyenin alt birimi gibi işlev görürler ve mülki idare sistemi dışında kalırlar.

Fransa'da, mülki idare sistemi içindeki illerin ilçeleri, sadece bir yönetsel kademe olma özelliği taşır. Dolayısıyla tüzel kişilikleri ve seçilmiş bir meclisi bulunmaz. Napolyon'un "çok kişiye danışarak bir kişinin komuta etmesi" anlayışına uygun olarak kaymakam, valiye yardımcı bir görevli olarak düşünülmüştü (Nitas, 2003: 240). Zaman içerisinde görev ve yetkilerinde artışlar görülmüş ise de, 1982 reformu sonrasında kaymakamlar valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi konularını muhafaza ettiler. Kaymakam, illerde valiye görevlerini yerine getirmekte yardım eder (Clavreul, 2011). Bu bağlamda Duran (1973: 3), 1970'lerdeki koşullar altında yaptığı değerlendirmede; Türk kaymakamının valiye bağlı kalmakla birlikte, vali gibi ancak daha alt düzeyde ve sınırlı bir grup hizmeti görme özelliği ile bir "küçük vali" olarak görülebilmesine karşılık, Fransız meslektaşının gerçek anlamıyla hizmet görme yetkisi olmadığına işaret etmektedir. Öte yandan, Fransa'da valilerin kaymakamlara çeşitli hizmet alanlarında yetki devretmesi mümkündür.

Kaymakam, valinin otoritesi altında ilçenin başında görev yapmaktadır. İlçede, devleti temsil eder; ilçedeki hizmetlerin koordinasyonunu sağlar. Kaymakam komünlere projeleri için kaynak bulmaya yardımcı olur, komünler arasında koordinasyonu sağlar. Ayrıca, güvenliğin sağlanmasına ilişkin görevlerini, merkezde polis, kırsal alanda jandarma aracılığı ile yürütür (Erbay, 1999: 71).

Kaymakam atamaları, İçişleri Bakanını ve başbakanın önerisi üzerine, Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Kaymakamlık bir kariyer mesleğidir ve kaymakamlar ayrı bir sınıf (corps) oluşturur. İlke olarak, ENA çıkışlılar arasından ve sınavla mesleğe alınırlar. Kaymakamlar sadece ilçede görev yapmazlar. Kaymakam olmak, valilik ekibinin bir parçası olmak demektir. Dolayısıyla kaymakamlar, ilçe kaymakamlığı yanında, valilik genel sekreterliği, vali kabinesinin müdürlüğü, valinin ekibi içerisinde belli işleri yürütmekle özel görevli gibi, görevler de üstlenirler. Ayrıca İçişleri Bakanlığı kadrolarında da, istihdam edilebilirler (Nitas, 2003: 240).

Kaymakamlar yerel yönetimlerin kararlarının hukuki denetimi konusunda görev alırlardı. Yerel yönetimlerin kararları konusunda ilk uyarı yazısı kaymakam tarafından yazılır ve yerel yönetimin direnmesi halinde mahkemeye başvuru, valilik tarafından yapılırdı (Erbay, 1999: 71). Yerel yönetim kararlarının hukuki açıdan denetimini yapan valiliklerin titizlikle uyguladıkları kayıt ve arşiv sistemleri olmasının, kaymakamların bu kararlara karşı mahkemeye itirazlarının valilik kanalıyla yapılmasının bir gerekçesini oluşturmaktaydı. Zaten ileride açıklanacağı gibi, son zamanlarda yapılan düzenlemelerle, vesayet konusundaki görev ve işlemler valiliklere kaydırılmıştır.

Kaymakam, valiye verilen görev ve yetkilerle göreceli olarak benzerlik taşıyan, 10 Mayıs 1982 Kararnamesi ve ilgili düzenlemelerle kendisine verilen görevleri yerine getirir. 1980 sonrası reform sürecinde, bu konuda değişiklikler yapılmıştır. Esas itibarıyla, valiye bağlı olarak ilçede mülki idare hizmetlerinin koordinasyonunu ve bakanlık politikalarının uygulanmasını sağlamakla yükümlü kılınmıştır (Languedoc, 2012).

Kaymakam atamaları, İçişleri Bakanı ve başbakanın önerisi üzerine, Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Kaymakamlık bir kariyer mesleğidir ve kaymakamlar ayrı bir sınıf (corps) oluşturur.

Kaymakam, ilçede güvenliğin, kamu düzeninin sağlanmasından ve sivil savunma hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. İlçede vatandaşların günlük yaşamlarına daha yakın olmasından dolayı, valinin vazgeçilmez bir temsilcisi konumdadır. Ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ilçede oluşan tüm olay ve gelişmelerden valiyi bilgilendirir. İlçede, yasaların ve idari düzenlemelerin uygulanmasını gözetir. Valiye benzer biçimde, kaymakam da, ilçede devlet (mülki idare) hizmetlerinin yürütülmesini koordine eder ve bu faaliyetlerin yerel düzeyde gelişmesine katkıda bulunur. Bu bağlamda, yerel düzeydeki ortakları

Kaymakam, ilçede güvenliğin, kamu düzeninin sağlanmasından ve sivil savunma hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur.

ile işbirliği içinde, bir arabulucu ve hakem gibi, her duruma uygun bir uzlaşma noktası arayarak, sağlıklı sosyal ilişkilerin oluşmasını, toplumsal düzenin sağlanmasını ve korunmasını güvence altına alır (Languedoc, 2012).

1 Ocak 2010'da yürürlüğe giren RÉATE reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin hukuka uygunluk denetiminin valilere aktarılması, kaymakamlara biraz nefes alma alanı bırakmıştır (Sudouest, 2012). Ancak kaymakam ilçede devlet kapısı olarak kalmıştır. Bu bağlamda kaymakam, yerel seçilmişlerin bir aracısı, arabulucusu konumuna gelmiştir. Kaymakamın, ilçedeki mülki hizmet birimlerinin etkinliklerini izleme ve koordine etme görevi devam etmektedir. Yasaların ve idari düzenlemelerin uygulamasını sağlamaktır. Ayrıca, yerel kalkınmanın kilit bir aktörü olarak, yerel seçilmişler ve devlet kurumlarından ortakları ile yakın işbirliği içinde çalışmakla yükümlüdür. Bu doğrultuda, yerel düzeyde dayanışma ve işbirliğini kuvvetlendirmeye yönelik çalışmalar yapar.

RÉATE reformu süreci ile birlikte kaymakamlık örgütlenmesinde değişim beklenmektedir. Bu süreç içinde kaymakamlıklar, valilik örgütlenme modelinin ölçeği küçültülmüş bir iz düşümü olmayacak, bunun yerine yerel kalkınmanın yönetilmesine ilişkin görevlerin yürütülmesine uyum sağlamak için evrim geçirme ile karşı karşıya kalacaklardır (Comet, 2011).

#### KAYNAKÇA

Çapar, S. (2015) Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare, Ankara: TİAV Yayınları, 98-101; 113-116.