



# FRANSA'DA İL VE VALİ



Doç. Dr. Selim ÇAPAR

**F**ransa'da il, ilçeyi kapsayan ve ilçenin üzerinde kademelenmiş, idari bir bölümdür. Fransız Devrimi sürecinde, kısmen eski rejim dönemindeki sadakat bağlarının zayıflatılması amacıyla, eski yönetim bölümleri kaldırıldı. Bunların yerini almak üzere modern iller, ulusal birliği güçlendirmek için modernizmin gerektirdiği "akılcı" bir yaklaşımla, 4 Mart 1790'da oluşturuldu (Loughlin, 2007: 111). Bu sebeple illere kültürel ve tarihsel çağrışımlı adlardan ziyade coğrafi yapıyla özdeşleşen adlar verilmesi tercih edildi.

İl sınırlarının çizilmesinde başlıca iki amaç etkili olmuştur. Bunlardan ilki, daha homojen bir ulus oluşturma doğrultusunda kültürel farklılıkları gidermek amacıyla tarihi yönetim bölümlerinin parçalanması iken; ikincisi at sırtındaki bir kişinin "bir günlük" yolculuk ile il merkezine ulaşabilmesinin esas alınması idi (Loughlin, 2007: 36). Aslına bakılırsa, bu amaçların

altında geniş ülke topraklarının kontrol altında tutulması niyeti yatıyordu. Dolayısıyla, illerin sınırlarının belirlenmesinde, bir tür güvenlik tedbiri alma kaygısı etkili olmuştur.

Başlangıçta, yani 18. yüzyılda 83 olan il sayısı, Cumhuriyetin ve Birinci Fransız İmparatorluğu'nun toprak kazanımları ile 1809'da 130'a yükseldi. Napolyon'un yenilgisi sonrasında 1814-1815 yıllarında toplanan Viyana Kongresi'nde Fransa'nın savaş öncesi sınırlarına çekilmesi kararı çıktı ve sayı doğal olarak 83'e çekildi. Ancak mevcut üç ilin bölünmesi ile sayı 86 oldu. 1860'ta Nice ve Savoy bölgesinin alınması üç il kurulmasına yol açtı ve il sayısı 89'a ulaştı. 1922'ye gelindiğinde il sayısı 90 olmuştur. 1975'te 96'ya ulaşmış olan il sayısı, deniz-aşırı topraklardaki illerin katkısıyla 2011 yılında 101' yükselmiştir (Tablo 1).

**Tablo 1. Fransa’da İl Sayısının Değişimi**

Yıllar	İl Sayısı
1790	83
1809	130
1843	86
1860	89
1922	90
1975	96
2011	101

**Kaynak:** Nitas, 2003; Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010; Clavreul, 2011.

Genellikle, kabaca coğrafi bakımdan ilin merkezine denk gelen bir şehir valiliğe ev sahipliği yapar. İlde bulunan bir yerleşim biriminden at sırtında 24 saat içinde ulaşılması esasında hareket edildiğinden, il merkezinin ildeki en büyük şehir olması gerekmez. İller, genellikle, iki ya da üç ilçeyi kapsar.

İllerin başında merkezi yönetimin temsilcisi olarak vali görev yapmaktadır. İlde devletin, başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi vardır. Valilik kurumu, Napolyon döneminde 17 Şubat 1800 tarihinde, monarşi döneminin ülke genelinde yarattığı farklılıkları giderme yönünde işlev görmesi amacıyla oluşturulmuştur (Louglin, 2007: 37; Herault, 2012; Şengül, 2012a: 14). Bu günkü görev ve işlevlerine yakın olarak ilk vali ataması ise 1848 yılında yapılmıştır (Nitas, 2003: 239).

Anayasa’ya göre merkezin taşradaki en önemli makamı olan vali, başbakan ve içişleri bakanının teklifi, bakanlar kurulu kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile atanır (Herault, 2012). Vali mesleki konumu açısından ilk etapta İçişleri Bakanının emri altında olmasına karşın, hizmet alanlarına göre her bakana karşı ayrı ayrı sorumluk taşımaktadır. Siyasi bir memur olarak hükümete bağlılığı tamdır ve bu bağlılığın takdiri hükümete bırakılmıştır. Bununla

birlikte valiler, siyasi tarafsızlıklarını mutlak biçimde korumakla yükümlüdürler (Gralon, 2012). Vali, kendi düşüncesini açıklamaksızın, hükümetin politikasını uygulamak zorundadır. Bu sebeple sendikaya üye olamazlar, grev yapamazlar, görevde iken, seçilmiş görevlere talip olup seçimlerde aday olamazlar. Bu doğrultuda, seçim kampanyaları boyunca tarafsızlıklarını kaybetme yükümlülükleri vardır (Herault, 2012). Dolayısıyla, herhangi bir gösteriye katılmaları mümkün değildir. Valinin her zaman görevi başında hazır olma yükümlülüğü vardır. Vali, ancak bakanlığın izni üzerine, görev yaptığı ili terk edebilir.

Vali mülki idarenin başı olarak, bir kabine ve bir genel sekreterlik aracılığıyla görevlerini yerine getirir (Gralon, 2012). Valilik karargahının örgüt şemasında; düzenleme, yerel yönetimlere ilişkin görevler ve devlet faaliyetleri biçiminde üçlü bir yapılanma bulunur. Vali, her ilçede kaymakamdan yardım almaktadır.

İl düzeyi, bölge düzeyine göre, kamusal ihtiyaçlara daha yakındır. 1 Ocak 2010’da yürürlüğe giren RéATE reformunun il düzeyine etkileri ortaya çıkmaktadır. Örgütlenme açısından en önemli değişiklik “bakanlıklar-arası müdürlüklerin (DDI-direction départementale interministérielle)” oluşturulması olmuştur. Bu müdürlükler, tek adımda hizmet ofisi ile çoklu-görev üstlenen devlet bürosu arasında bir yerde konumlandırılabilir (Cole, 2012: 340). Bu bağlamda, il müdürlükleri, ikisi ya da üçü bir araya gelecek biçimde bakanlıklar-arası il müdürlükleri olarak gruplandırılmışlardır. Böylece, önceden var olan 30 il müdürlüğünün sayısı azaltılmış ve bu konuda bakanlıklar-arası kaynaklar oluşturulmuştur (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010). İl müdürlüklerinin sayısı, ilin ölçeğine göre değişir du-

ruma gelmiştir. Aynı zamanda bu düzenlemeler ile bir-kaç il müdürlüğünün yerini alan doğrudan bölge müdürüne bağlı “mülki birimler” de kurulmuştur.

İl düzeyindeki örgütlenme, vali, valilik birimleri ve üç bakanlıklar-arası müdürlük temelinde yapılandırılmıştır. Valilik birimleri ve üç yeni bakanlıklar-arası müdürlük valiyeye bağlı olarak görev yaparlar. Mülki birimler olan çevre ve sanayi birimleri yanında ilde sağlık, eğitim ve finans birimleri bulunur. İlde sağlık birimi valilik ile ilişkilendirilmiş de, eğitim ve finans birimleri, valiliğe doğrudan bağlı değildir (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010).

Yeni kurulan üç bakanlıklar-arası müdürlük şunlardır (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010):

- Kara ve deniz il müdürlüğü (DDT(M)); tarım, şehir planlaması, konut, doğal afetlere karşı korunma, ulaşım ve liman güvenliği gibi konularda görevleri üstlenir.
- Toplum yaşamı il müdürlüğü (DDCS); genç nüfus, spor ve komşuluk ilişkileri konuları bağlamında yerel düzeyde faaliyet gösterir.
- Kamusal güvenlik il müdürlüğü (DDPP); tüketici haklarının korunması, ürün ve hizmetlerin izlenmesi, gıda ürünleri sağlığının korunması hizmetlerini yürütür.

Bu müdürlüklerin görev alanları ilgili konular valilerin görev ve yetkilerinin genişliği ve kapsamı konusunda fikir vermektedir. Valinin geniş yetkilerine karşın, ildeki bazı hizmetler valinin görev alanı dışındadır. Eğitim-öğretim hizmetleri, bu hizmetlerin personel yönetimi, okul binalarının örgütlenmesi ve idaresi; vergi matrahlarının belirlenmesi ve vergilerin toplanması; iş hukuku mevzuatı uygulamasının denetimi;

Sayıştay'ın görev alanına giren mâli denetimler; adalet bakanının görev alanındaki yargısal hizmetler valinin görev alanı dışındadır (Karahanoğulları, 2009: 101; Dussourd, 2011). Ancak bu istisnalar valilerin bu alanlardaki yetkilerine ilişkindir, çünkü bu hizmetler çeşitli yükümlülüklerle tabi olarak varlıklarını sürdürmekte ve de valinin genel bir bilgilenme hakkı bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 101).

Devletin temsilcisi olarak vali, öncelikle kamu düzenini sağlamak ve korumakla yükümlüdür (Şengül, 2012a: 19). Yani kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı ile ilgili tedbirler almak konusunda yetkilendirilmiştir. Öte yandan, bazı kişilere (örneğin, göçebeler), bazı eylemlere (örneğin, avlanma), bazı yerlere (iç güvenlik birimleri, havaalanları) yönelik güvenlik yetkileri ile işlevler üstlenir (Vie-publique, 2012b). Valinin, ayrıca büyük kriz durumları ortaya çıktığında sivil savunma ve afet yönetimi konularında sorumlulukları bulunmaktadır.

Zaman içinde görev ve işlevlerinde değişim görülen valilik kurumunda, en dikkati çeken değişiklik 1982 yılında başlayan yerelleşme eğilimi ile başlamıştır (Vie-publique, 2012a). 1982 yılına kadar valiler, ilin başında iki temel görev üstlenmişlerdi. Hem devleti temsil ediyorlar, hem de il genel meclisinin yürütme gücünü ellerinde bulunduruyorlardı. Vali, il özel yönetiminin yürütme organı olmasına karşın, "ulusal çıkarların koruyucusu" konumunda bulunuyordu.

2 Mart 1982 Kanunu ile bu yürütme gücü valilerden alınarak il genel meclisinin kendi içinden seçtiği başkana, dolayısıyla il özel yönetimine devredilmiştir. Aynı zamanda bu kanun ile yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet hafifletilmiştir. Dolayısıyla 1982'den bu yana yerel

yönetimler üzerinde valilerin ön denetimi söz konusu değildir. Vali, yerel yönetimler olan iller ve komünlerde yasaların düzgün biçimde uygulanmasını sağlamak için karar alındıktan sonra "hukukilik denetimi" yapar. Vali ile yetkili birimler, yerel yönetimlerin kararlarının yasalara uygunluğunu kontrol ederler. Eğer karar yasalara uygun değilse, vali seçilmiş meclise zorlayıcı niteliği bulunmayan bir uyarı mektubu gönderebilir. Bu uyarıya rağmen seçilmiş meclis kararı yasaya uygun hale getirmez ise, vali idare mahkemesinde dava açabilir. Merkezi idare temsilcisi olarak valiye, yerel yönetimlerin iradelerini değiştirme veya kaldırma yetkisi verilmemiştir, ancak hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idare mahkemesine gidebilmektedir. Ayrıca, valinin "faaliyet sonrasını" denetlemesi de, söz konusudur (Clavreul, 2011).

7 Ocak 1983 tarihli kanunda yerel yönetim olarak "bölgeler, iller ve belediyeler, bölgenin idaresi konusunda devletle işbirliği yaparlar" hükmü bulunmaktadır (Çağdaş, 2000: 36). Buna göre, belli bir görev alanın temsilcileri arasında belirli düzeyde işbirliği gereksinimi vardır ve vali seçilen yerel kişilerle güven ilişkilerini devam ettirmek zorundadır. Ancak devletin rolünün evrim geçirmesi gibi, valinin rolünün de evrim geçirdiği söylenebilir. Devletin temsilcisi olarak vali, son reformlarla güçlendirilmiş yerel yönetimlerin, Cumhuriyetçi ilkeler doğrultusunda onurlu ve uygun politikalar yürütmesini gözetken esas bir aktör olarak varlığını sürdürmektedir (Dreyfus, 2010a: 52). Hatta valilerin varlığını devam ettirmesi, bütün yolların Paris'e çıktığı merkeziyetçi anlayışın, daimi bir hatırlatıcısı olduğuna dair yorumlara da sebep olmaktadır (Owen, 2000: 62).

Yerelleşme reformları ile valilerin yerel yönetimler ile ilgili görevlerinde ciddi bir azalma ve değişim ortaya çıkarmıştır. Ancak valiler, adem-i merkezileşmiş politikaların farklı aktörleri arasında canlandırıcı, arabulucu ve koordine edici olma, hatta hakem olma gibi yine önemli roller üstlenmeye devam etmektedirler (Loughin, 2007: 169; Dreyfus, 2010a: 52). Vali, merkez ile yerel birimler arasında arabulucu rolünü üstlenirken, her birinin diğeri üzerindeki istek ve taleplerini ortak bir noktada uzlaştırmaya çalışmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin desteklenmesi ile aralarında dayanışma ve işbirliğinin sağlanmasına ilişkin görevleri de yerine getirir. Ayrıca valiler, devletle yerel yönetimler arasında sözleşmeye dayalı ilişkilerin kurulmasında ve görüşmelerin yürütülmesinde yetkilidirler. Dolayısıyla, valilerin yerel seçilmişlerle işbirliği içinde projeler geliştirmesi ve uygulaması söz konusudur.

Valinin 1982 reformundan önce, var olan yönetim sistemindeki kilit konumu değişime uğramıştır. Hatta, 1982 Kararnamesi (decree) ile valilere, "hükümet komiseri (commissaires de la République)" unvanı verilmişti. Ancak 29 Şubat 1988'de bu kararname değiştirilmiş ve tekrar "vali" unvanına dönmüştür (Keleş, 1994b: 16; Owen, 2000: 62). Bu gelişmelere karşın valilik kurumu, önemini koruyarak varlığını devam ettirmektedir ve Anayasa'da yer almasından dolayı hükümetler tarafından kaldırılması da olası görünmemektedir. Hatta, yerelleşme ve yetki genişliği ilkelerinin birlikte ilerlemesi doğrultusunda valilerin mülki idare hizmetleri ile ilgili idari yetkilerinin güçlendirildiği görülmektedir. Bu durum, 1982 ve 1983 reformlarının ruhundan kaynaklanmaktadır. 10 Mayıs 1982 Kararnamesi, 6 Şubat 1992 Kanunu, 15 Ocak 1997 ve 20 Şubat 1999 Karar-

nameleri gibi yasal düzenlemelerle valinin, mülki idare hizmetlerinin lideri olduğu yeniden vurgulanmıştır (Vie-publique, 2012b). Böylece, valilerin yetki ve görevleri yeniden tanımlanmıştır. Özellikle yetki genişliği bildirgesi olarak bilinen 6 Şubat 1992 Kanunu ve 29 Nisan 2004 Kararnamesi ile daha da netleştirilmiştir. 2010 yılında uygulamaya giren RéATE Reformu'nda da bu eğilim doğrultusunda gelişmeler öngörülmektedir.

29 Nisan 2004 tarihli Kararname valinin yetkilerini genişletmiştir (Loughlin, 2007: 176). Kararnamenin 9. maddesinde valinin yetkileri tanımlanırken, il valisine AB politikalarını hayata geçirme görevi de verilmektedir: "Bölge valisinin yetkileri saklı kalmak üzere il valisi, ulusal ve AB politikalarını ilde uygular" (Şengül, 2012a: 20). Aynı zamanda bu kararname ile valinin kamu düzeni (güvenlik, esenlik, sağlık) konusundaki idari kolluk yetkileri artırmıştır.

Vali kamu düzeninin sağlanması sorumluluğu bağlamında, kendisini idari polis otoritesi (amiri) yapan yetkilere sahiptir. Görev alanında, düzenleyici ve kalkınma ile ilgili siyasi iktidarın politikalarını uygulamakla yükümlüdür. Hükümet politikalarının il içerisinde uygulanmasından sorumlu olan valiler, vatandaşların günlük yaşamları ile doğrudan ilgili aktörlerdir. Bu doğrultuda valilerin çalışma yöntemleri olarak yetki kullanmak, karar almak, işbirliği yapmak, diyalog içinde olmak, arabuluculuk yapmak, kanaat oluşturmak ve iletişim kurmak öne çıkar (Herault, 2012). Valinin ilde, parlamenterler, yerel yönetimlerin seçilmiş görevlileri, ildeki yerel ve genel meclis başkanları, meslek odaları, sendika örgütlenmeleri, girişimler, sivil toplum kuruluşları ve basın kuruluşları ile işbirliği içinde bulunmaktadır (Herault, 2012). Bu

işbirliği ve ilişki yapısı ağ yönetişimi modelini çağrıştırmaktadır (Loughlin, 2007: 166).

Devlet otoritesi ile yetkilendirilen vali, bu otoritenin varlığını ve devamlılığını güvence altına alır. Görev alanında ulusal çıkarları gözetler; yasaların uygulanmasının ve yasalara saygının güvencesidir. Aynı zamanda mülki idare hizmetlerini yürüten personelin faaliyetlerini yönetir ve koordine eder.

Önceden söz edilen RéATE reform sürecinde, devletin mülki idare hizmetlerinin ve örgütünün yöneticisi konumundaki valilerin yetkilerinin altını çizmektedir. Böylece, valinin devlet adına hareket etme rolünü kuvvetlendirmektedir. Bu bağlamda, ülke genelinde valilik ve kaymakamlık yapılanmaları üç büyük değişim ile karşı karşıya kalmıştır (Comet, 2011: 29):

-Devletin mülki hizmetlere ilişkin stratejisi bölge düzeyinde belirlenecektir.

-Bakanlıklar-arası hizmetler (faaliyetler) için il valisinin rolü yeniden yapılandırılmıştır. Böylece valilerin ildeki devlet eylemlerini koordine etmesi ve yönlendirmesi modernize edilmiştir (güncellenmiştir).

-İnsan kaynaklarının gözetimi, izleme ve yolsuzlukla mücadele alanlarına yoğunlaşılmasını sağlamak amacıyla, geleneksel görevler arasındaki kimlik kartlarının ve seyahat belgelerinin düzenlenmesi gibi konularda görev azaltma yoluna gidilmiştir.

En geniş anlamıyla, il valisi, kamu düzeninin sağlanmasından, yerel yönetimler ve onların kurumlarının idari eylemlerinin yasal denetiminden ve devletin kendilerine tanıdığı yürütme yetkilerinin kullanılmasından sorumlu olan yegane kamu görevlisi konumundadır. Kamu po-

litikalarının uygulanması bağlamında, valiler ulusal ve AB politikalarını, bölge valisinden alınan talimatlar çerçevesinde uygularlar (Comet, 2011: 29; Şengül, 2012a: 20). RéATE reform sürecinde bu konuda bir değişim söz konusu olmamıştır.

İl düzeyinde vali, iç güvenlik ve sivil savunma politikalarının uygulanmasının merkezinde bulunur. Vali, çirkeç personelin varlığını ve alarm durumunda kriz yönetimini üstlenmenin güvencesini sağlama sorumluluğunu taşır.

RéATE reform sürecinde, yerel yönetimlere ilişkin olarak danışmanlık yapılması ve hukukilik denetimi görevleri bağlamında değişiklikler üç temel ilkeye dayanmaktadır (Comet, 2011: 29):

- Yerel yönetimlerin yasalara meydan okuyucu kararlarına yönelik idari eylemlerinin yasal denetimine odaklanması,
- İşlem sürecinin, valilik merkezinde toplanması,
- Seçilmiş temsilcilere yerel danışman olma görevinin devam etmesi.

Bu dönemde, bütçe denetimi açısından yerel yönetimlerce yürütülen projelerden en belirgin biçimde, finansal risk taşıyanlara özel önem verilmesine dikkat edilecektir (Comet, 2011: 30). Bu doğrultuda nitelik açısından daha sıkı bir denetim sağlanması için, aşamalı olarak bir e-yönetim programı uygulamaya alınacaktır.

## KAYNAKÇA

Çapar, S. (2015) *Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: TİAV, (ss. 105-113).