

**TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISINDA  
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ**  
**Mehmet BOZTEPE**  
**(Doktora Tezi)**  
**Eskişehir, 2013**

**TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISINDA  
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ**

**MEHMET BOZTEPE**

**DOKTORA TEZİ**

**Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı**

**Danışman: Prof. Dr. Turan YILDIRIM**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Ocak 2013**

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Mehmet BOZTEPE'nin "Türkiye'nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği" başlıklı tezi 07 Mart 2013 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca **Kamu Hukuku** Anabilim Dalında, **Doktora** tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Turan YILDIRIM  
Üye : Prof.Dr.Erdal ONAR  
Üye : Prof.Dr.Zehreddin ASLAN  
Üye : Doç.Dr.Ayşe Tülin YÜRÜK  
Üye : Yard.Doç.Dr.Mustafa AVCI

İmza

  
.....  
  
.....  
  
.....  
  
.....  


  
Prof.Dr.B.Zafer ERDOĞAN  
Anadolu Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü  


## Doktora Tez Özü

### **TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISINDA MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ**

**Mehmet BOZTEPE**

**Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ocak 2013**

**Danışman: Prof. Dr. Turan YILDIRIM**

Türk yönetim yapısında mülki idare amirliği merkezi yönetimin taşra örgütünün temel taşını oluşturmaktadır. Mülki idare amirleri devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatıyla il ve ilçe idaresinin başı olup, il ve ilçelerin genel yönetim ve denetimden sorumludurlar. Bu çerçevede emniyet ve asayişin sağlanmasından bakanlıkların taşra kuruluşları arası koordinasyona kadar birbirinden farklı yüzlerce görev ve yetki ile donatılmışlardır. Mülki idare amirlerinin kullandığı bu yetki genel itibarıyla merkezi yönetiminin taşra örgütü üzerinde hiyerarşik yetki kapsamında iken, yerel yönetimler üzerinde anayasanın öngördüğü idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında vesayet denetimi kapsamındadır.

Merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak il idaresi sistemi fonksiyonları bakımından ciddi bir tartışmaya konu edilmeden 2000’li yılların başına kadar varlığını sürdürmüştür. Buna karşın günümüz kamu yönetimi anlayışını şekillendiren yönetimde yerelleşme ve demokratikleşme eğilimi il idaresi sistemini biçimlendiren birçok mevzuatta değişime sebep olmuştur. Bu değişim süreci kaçınılmaz olarak mülki idare amirliği mesleği de etkilemiş ve görev alanının daralması ve yetki kaybı olarak kendini göstermiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Merkezi Yönetim, Vali, Kaymakam

## Abstract

### **PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES IN TURKISH GOVERNANCE STRUCTURE**

**Mehmet BOZTEPE**

**Department of Public Law**

**Anadolu University Graduate School of Social Sciences, December 2012**

**Supervisor: Prof. Dr. Turan YILDIRIM**

Public administration authorities in Turkish governance structure has constituted the corner stone of central governance of country organisation. Public administration authorities are head of countries or provinces acting as government representatives and they are responsible of management and supervision of cities and countries. In this context they are given authority and hundreds of missions such as to ensure public order and security and coordinating functions between government offices and country institutions. While public administration authorities has hierarchical authorities on country organisation of central administration, they have power of administrative trusteeship over the local governments within the context of integral unity of the administration that predicts by constitutional charter.

As a provinces continuation of central government, Provincial administration has maintained his presence with no speculation till the early of 2000. However, current public administration concept necessitate new localization and democracy trends so these trends has caused some evolutions for law and regulations that structure provincial administration. This process inevitably has effected profession of public administration authority so that scope of duties has got narrowed and loss of authority has resulted in.

**Keywords:** Public Administration, Central Government, Governor, District Governor.

## Etik İlke ve Kurallara Uygunluk Beyannamesi

Bu tez çalışmasının bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmanın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumunda bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışmanın kapsamında elde edilmeyen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanı Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan bilimsel intihal tespit programıyla tarandığını ve hiçbir şekilde intihal içermediğini beyan ederim.

Herhangi bir zamanda çalışmam ile ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara razı olduğumu beyan ederim.

  
Mehmet BOZTEPE

## Önsöz

Doktora çalışmalarım sırasında gerek akademik anlamda gerek kişisel olarak benden desteğini esirgemeyen kişilere burada teşekkür etmeyi bir borç olarak görüyorum.

Öncelikle tez yazımı süresince benden desteğini esirgemeyen, tez konusunun oluşturulmasından, tezin içeriğinin tespitine, tez bölümlerinin oluşturulmasından alt başlıkların belirlenmesine kadar tezin her aşamasında önemli eleştiri ve düzeltmeleri ile yanımda olan tez danışmanım Prof. Dr. Turan Yıldırım'a en içten teşekkürlerimi sunarım.

Akademik ve kişisel nezaketi ile her akademisyene örnek olan ve bu nedenle kendisi ile tanışmaktan onur duyduğum Prof. Dr. Erdal Onar'a gerek Anayasa yargısı ve parlamento hukuku dersleri sürecindeki katkıları, gerekse tez izleme komitesindeki yönlendirme ve desteğinden dolayı şükranlarımı sunarım.

Gerek doktora ders aşamasında gerekse doktora tez yazımı ve tez izleme faaliyetleri sırasında gerek enstitü gerekse fakülte ile koordinasyonun sağlanmasından, gerekse bu çalışmaların her aşamasındaki yol göstericiliğinden dolayı Doç. Dr. Ayşe Tülin Yörük'e teşekkürlerimi sunarım.

İyi bir kamu yöneticisi özelliğinin yanında akademik yaklaşımı ile farklı bir portre çizerek tüm mülki idare amirlerine örnek olan Kütahya Valisi Kenan Çiftçi'ye tez yazım aşaması sürecinde verdiği manevi destek ve yönlendirmeden dolayı ayrıca şükranlarımı sunarım.

Son olarak doktora tez yazım aşamasında dünyaya gelen ikiz çocuklarım Şebnem ile Rüzgar'a, geçen 4,5 yılda varlıklarından aldığım manevi destek ile eşime, bu süreçte gösterdiği sabırdan dolayı teşekkür ederim.

Mehmet BOZTEPE

## Özgeçmiş

**MEHMET BOZTEPE**

### **Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Programı**

#### **Eğitim**

Y. Ls (2)	2005	University Of Exeter, Graduate School of Historical, Political and Administrative and Sociological Studies, Master of Arts in Public Administration and Public Policy
Y. Ls (1)	1999	İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Ls	1995	İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
Lise	1989	Gerede Lisesi

#### **İş Deneyimi**

2001-	Kaymakam, İçişleri Bakanlığı
1999-2001	Müfettiş, Show Tv- Cine 5- İktisat Bankası
1998-1999	Araştırma Görevlisi, MEB Yurtdışı Doktora Bursu
1995-1998	Öğretim Görevlisi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi

#### **Kişisel Bilgiler**

Doğum Yeri/Yılı: Malatya/30.10.1972 Cinsiyet: Erkek Yabancı Dil: İngilizce



## İçindekiler

Jüri ve enstitü onayı .....	ii
Öz .....	iii
Abstract .....	iv
Etik İlke ve Kurallara Uygunluk Beyannamesi.....	v
Önsöz .....	vi
Özgeçmiş .....	vii
Tablolar Listesi .....	xvi
Kısaltmalar Listesi .....	xvii
Giriş .....	1

### Birinci Bölüm

#### Osmanlı'dan Günümüze Taşra Yönetimi ve Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Tarihsel Gelişimi

1. Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki Yöneticiler .....	6
1.1. Osmanlı Taşra Yönetimini Şekillendiren Unsurlar:	
Toprak Rejimi ve Merkeziyetçilik Anlayışı.....	6
1.2. Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki Yöneticiler .....	10
1.2.1. Genel olarak .....	10
1.2.2. Eyalet yönetimi ve beylerbeyi .....	11
1.2.3. Sancak yönetimi ve sancakbeyi .....	17
1.2.4. Kaza yönetimi ve subaşı .....	19
1.3. Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare	
Amirleri .....	21
1.3.1. Tanzimat hareketinin merkeziyetçilik eğilimi:	
Taşra yönetimine yansımalar .....	21
1.3.2. Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'nın mülki	
yönetimi şekillendirme çabası .....	23
1.3.2.1. Kararsızlıklar dönemi: 1842 ve 1858	
düzenlemeleri .....	23

1.3.2.2. Taşrada yetki paylaşımı: Meclisler ve Cebel-i Lübnan örneği .....	24
---	----

1.3.3. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve Fransız 'Departement' sistemine geçiş .....	26
---	----

1.3.4. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi .....	29
---	----

1.3.5. 1876 Anayasası ve Nahiye Nizamnamesi .....	30
---	----

1.3.6. 1913 Kanun-u Muvakkat ve adem-i merkeziyetçilik arayışları .....	32
--	----

1.3.7. 1921 Anayasası .....	33
-----------------------------	----

2. Cumhuriyet Dönemi Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri .....	34
--	----

2.1. Mülki İdare Sisteminin Anayasal ve Yasal Dayanakları .....	35
---	----

2.1.1. 1924 Anayasası .....	35
-----------------------------	----

2.1.2. 1961 Anayasası .....	36
-----------------------------	----

2.1.3. 1982 Anayasası .....	37
-----------------------------	----

2.1.4. Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun (1927) ve Vilayet İdaresi Kanunu (1929) .....	39
--	----

2.1.5. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu .....	41
--	----

2.1.6. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun.....	43
---	----

2.2. İl İdaresi ve Mülki İdare Amirliği .....	45
---	----

2.2.1. İl idaresi .....	45
-------------------------	----

2.2.2. İl idare yöneticileri .....	46
------------------------------------	----

2.2.2.1. Vali .....	46
---------------------	----

2.2.2.2. İl idare kurulu .....	47
--------------------------------	----

2.2.2.3. İl idare şube başkanları .....	49
---	----

2.3. İlçe İdaresi ve Mülki İdare Amirliği .....	51
---	----

2.3.1. İlçe idaresi .....	51
---------------------------	----

2.3.2. İlçe idare yöneticileri .....	52
--------------------------------------	----

2.3.2.1. Kaymakam .....	52
-------------------------	----

2.3.2.2. İlçe idare kurulu .....	53
----------------------------------	----

2.3.2.3. İlçe idare şube başkanları .....	53
---	----

2.4. Bucak İdaresi ve Mülki İdare Amirliği .....	54
--	----

2.4.1. Bucak kuruluşu .....	54
2.4.2. Bucak yönetimi .....	54
2.4.2.1. Bucak müdürü .....	55
2.4.2.2. Bucak meclisi ve bucak komisyonu .....	56
2.4.3. Bucakların geleceği .....	57

## İkinci Bölüm

### Mülki İdare Amirlerinin Atanması

1. Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Kaymakam Adaylığı Süreci .....	59
1.1. Kaymakam Adaylığının Hukuki Statüsü .....	59
1.2. Kaymakam Adaylarının Seçim Süreci .....	59
1.2.1. Kaymakam adaylarında bulunması gereken nitelikler .....	60
1.2.1.1. Genel olarak .....	60
1.2.1.2. Mülki idare amirliği mesleğinin Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri dışındaki yükseköğretim kurumlarına açılması .....	62
1.2.1.3. Mülki idare amirliği mesleğinin kadınlara açılması .....	65
1.2.2. Kaymakam adaylığı sınavı .....	66
1.2.2.1. Sınav yöntemi ve kapsamı .....	66
1.2.2.2. Kaymakam adaylığı sınavında nesnellik sorunu .....	69
1.3. Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi .....	75
1.3.1. Tarihsel süreç itibariye üst düzey yönetici eğitimi .....	75
1.3.2. Kaymakamlık staj süreci .....	77
1.3.2.1. Kaymakam adaylarının atanması .....	77
1.3.2.2. Kaymakamlık stajı evreleri .....	77
1.3.2.3. Kaymakamlık stajına yönelik eleştiriler ve alternatif öneriler .....	84
2. Kaymakamlığa Atanma ve Görevden Alınma .....	92

2.1. Kaymakamlığa Atanma .....	92
2.2. Kaymakamlık Görevinden Alınma .....	93
3. Mülki İdare Amirleri Atamalarında Ayrık Bir Durum: Vali Atamaları ve Valilerin Merkez Emrine Alınması .....	95
3.1. Valilerin Atanması .....	95
3.1.1. Hukuki dayanağı .....	95
3.1.2. Vali atamaları üzerine tartışmalar .....	98
3.1.2.1. Vali atama kriterlerinin belirsizliği ve siyasallaşması sorunu .....	98
3.1.2.2. Mülki idare amiri kökenli vali adaylarında hizmet yılı aranması .....	101
3.1.2.3. Vali kökenli Emniyet Genel Müdürü ve emniyet kökenli vali atamaları .....	103
3.1.2.3.1. Emniyet Genel Müdürü atamalarında vali olma şartı .....	103
3.1.2.3.2. Emniyet müdürlerinin vali olarak atanması .....	106
3.2. Valilerin Merkez Emrine Alınması .....	107
3.2.1. Hukuki dayanağı .....	107
3.2.2. Valilerin merkez emrine alınmaları üzerine tartışmalar .....	109

### Üçüncü Bölüm

#### Mülki İdare Amirleri ve Görev ve Yetkileri

1. Mülki İdare Amirliği Mesleğini Şekillendiren Yasal Düzenlemelere Genel Bir Bakış .....	115
1.1. Mesleği Düzenleyen Temel Mevzuat .....	115
1.2. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği .....	120
2. Mülki İdare Amirleri .....	122
2.1. Vali .....	122
2.1.1. 'Devletin ve Hükümetin temsilcisi' sıfatıyla vali .....	122

2.1.2. ‘Siyasi yürütme organı’ sıfatıyla vali .....	129
2.2. Kaymakam .....	131
2.2.1. Mülki ve askeri anlamda ‘kaymakam’ .....	131
2.2.2. Hükümetin temsilcisi sıfatıyla kaymakam .....	133
2.3. Vali Yardımcısı .....	136
2.4. Mülkiye Müfettişi .....	140
2.5. Hukuk İşleri Müdürü .....	143
3. Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Yetkileri .....	145
3.1. Sınıflandırma Yöntemi .....	145
3.2. Genel Değerlendirme .....	147
3.3. Devletin ve Hükümetin Temsilcisi Sıfatıyla Görev ve Yetkileri .....	149
3.4. Genel Yönetimin Baş Sıfatıyla Görev ve Yetkileri .....	153
3.4.1. Koordinasyon ve denetlemeye ilişkin görev ve yetkileri .....	154
3.4.2. Kamu düzeni ve güvenliği sağlamaya ilişkin görev ve yetkileri .....	157
3.4.2.1. Emniyet ve asayiş sağlamaya ilişkin görev ve önleyici kolluk yetkisi .....	157
3.4.2.2. Mülki idare amirleri ve kolluk personeli ilişkisi .....	163
3.4.2.2.1. Tarihi süreçte mülki amir-kolluk ilişkisi .....	163
3.4.2.2.2. Kolluk personeli üzerinde yönetim ve denetim yetkisi.....	165
3.4.3. Kamu personel yönetimine ilişkin görev ve yetkileri .....	176

#### Dördüncü Bölüm

#### Mülki İdare Amirlerinin Yerel Yönetimler, Adli ve Askeri Makamlar ve

#### Bölge Kuruluşları İle Olan İlişkileri

1. Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler İlişkisi .....	180
1.1. Kavram ve Kapsam Olarak Yerel Özerklik ve İdari Vesayet .....	180
1.2. Mülki İdare Amirleri-İl Özel İdaresi İlişkisi .....	184

1.2.1. Vali-il özel idare ilişkisi .....	184
1.2.1.1. Genel olarak .....	184
1.2.1.2. İl özel idaresinin başı sıfatıyla vali .....	185
1.2.1.3. Valinin vesayet denetimi .....	190
1.2.1.4. Valinin il genel meclisince denetimi .....	195
1.2.1.5. Vali ve il özel idarelerin denetimi .....	196
1.2.2. Kaymakam-ilçe özel idare ilişkisi .....	197
1.3. Mülki İdare Amirleri-Belediye İlişkisi .....	198
1.3.1. Mülki idare amirlerinin vesayet denetimi .....	198
1.3.2. Mülki idare amirlerinin belediye yönetimi üzerine görev ve yetkileri .....	203
1.4. Mülki İdare Amirleri-Köy Yönetimi İlişkisi .....	206
1.4.1. Mülki idare amirlerinin vesayet denetimi .....	206
1.4.1.1. Kararlar ve işlemler üzerinde vesayet denetimi.....	206
1.4.1.2. Organlar üzerinde idari vesayet .....	208
1.4.1.3. Yeni 'Köy Kanunu' taslağı ve vesayet denetimi.....	211
1.4.2. Mülki idare amirleri ve köylere hizmet götürme birlikleri .....	214
2. Mülki İdare Amirleri ve Askeri Makamlar İlişkisi .....	218
2.1. Genel Olarak; Askeri ve Yönetimsel Yapı Ayrışması .....	218
2.2. Mülki İdare Amirlerinin Askerlik Hizmetleri İle İlgili Görev ve Yetkileri .....	219
2.3. Mülki İdare Amirlerinin Olağanüstü Durumlarda Askeri Kuruluşlardan Yardım İstemesi .....	220
3. Mülki İdare Amirleri ve Adli Makamlar İlişkisi .....	229
4. Mülki İdare Amirleri ve Bölge Kuruluşları İlişkisi .....	231
4.1. Hukuki Boyut .....	231
4.2. Mülki İdare Amirliği Mesleği Açısından Bölge Kuruluşlarına Eleştirel Bir Bakış .....	233

## Beşinci Bölüm

### Türkiye'nin Yönetim Yapısını Yeniden Şekillendiren Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Görev ve Yetki Kaybı

1. Genel Olarak .....	237
2. Mülki İdare Sisteminde İşlevsel ve Örgütsel Değişim.....	238
2.1. Devletin Görev Tanımında Değişim Süreci .....	238
2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı .....	243
2.3. Siyasetçi-Bürokrat Çatışması .....	247
3. Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Görev, Yetki ve Etkinlik Kaybı .....	253
3.1. Hukuksal Olarak Görev ve Yetki Kaybı .....	253
3.2. Yönetimsel Olarak Etkinlik Kaybı .....	262
4. Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Yetki ve Etkinlik Açısından Güçlendirilmesine Yönelik Öneriler .....	263
4.1. Mülki Yönetim Kademelerinin Örgütlenmesine ve İşleyişine Yönelik Öneriler .....	264
4.1.1. İl ve ilçe kuruluşunda ölçek sorunu ve alternatif Öneriler .....	264
4.1.2. Valilik merkez örgütü güçlendirilmelidir. ....	270
4.1.3. Vali yardımcılığı müessesesi güçlendirilmelidir. ....	272
4.1.4. Kaymakamlık merkez örgütü güçlendirilmelidir.....	274
4.1.5. Kaymakam yardımcılığı müessesesi kurulmalıdır. ....	275
4.1.6. Büyük ilçe kaymakamlıkları kurulmalıdır. ....	279
4.1.7. Mülki idare amirliği Başbakanlığa bağlanmalıdır. ....	281
4.2. Mülki Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerine Yönelik Öneriler .....	283
4.3. Mülki Yönetim-Bakanlıkların Taşra Kuruluşları İlişkilerine Yönelik Öneriler .....	287
4.4. Personel Rejimi Bağlamında Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Yeniden Şekillendirilmesine Yönelik Öneriler .....	290
4.4.1. Vali atama yöntemi değiştirilmelidir. ....	290
4.4.2. Mülki idare amirleri personel kanunu çıkarılmalıdır. ....	294

4.4.3. Mülki idare amirleri-kolluk personeli ilişkisi yeniden düzenlenmelidir. ....	296
4.5. Görev ve Yetkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Yeniden Şekillendirilmesine Yönelik Öneriler .....	297
Sonuç .....	300
Kaynakça .....	312

## Tablolar Listesi

Sayfa

**Tablo 1: Tarihi Süreç itibariyle Kaymakam Adaylığı Staj Evre ve Süreleri...76**

**Tablo 2: Mülki İdare Amirleri Eşdeğer Görev Cetveli..... 119**

## Kısaltmalar Listesi

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÜHFD	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birliği
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KÖYDES	Köylerin Altyapısını Destekleme
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
md.	Madde numarası
MİA	Mülki idare amirliği
MİBK	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
no.	Numarası
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PVSK	Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu
RG.	Resmi Gazete
s.	Sayfa numarası
s. K.	Sayı Kanun
S.	Sayı

SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TİD	Türk İdareciler Derneği
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd.	Ve devamı

## Giriş

Mülki idare amirliği mesleği Osmanlı-Türk yönetim yapısı içerisinde yaklaşık 600 yılı aşkın bir süredir merkezi idarenin taşra örgütünün temel taşı oluşturmuştur. Osmanlı Devlet yönetimine hâkim olan merkezîyetçilik ilkesinin etkisi altında yaygın bir şekilde uygulanan yetki genişliği uygulamasının yansıması olarak taşra sisteminde beylerbeyi-sancakbeyi-subaşı olarak görev alan mülki idare amirleri, Tanzimat rejiminin şekillendirdiği yeni yapılanmada bu sefer vali-mutasarrıf-kaymakam olarak sistemdeki yerlerini almışlardır. Öyle ki Tanzimat'ın şekillendirdiği bu yapı fazla değişikliğe uğramadan Cumhuriyet rejimine intikal etmiş ve bugünkü mülki idare sisteminin esaslarını oluşturmuştur.

Günümüzde merkezi yönetiminin taşra yapılanmasını oluşturan il ve ilçelerde devleti ve hükümeti temsil eden mülki idare amirleri aynı zamanda genel idarenin başı sıfatıyla il ve ilçelerin genel gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumlu kılınmışlardır. Bu çerçevede bir yandan bakanlıkların taşra örgütlerinin hiyerarşik amiri sıfatıyla kendilerine başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile verilen yetkileri kullanır iken, diğer taraftan yerel yönetimler üzerinde Anayasanın öngördüğü idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde vesayet yetkisini kullanmaktadırlar.

2000'li yılların başına kadar fonksiyonları bakımından ciddi bir tartışmaya konu edilmeden varlığını sürdüren mülki idare amirliği mesleği bu dönemden itibaren hızla artan kamu hizmetlerinin sunumunun yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmesi yönündeki taleplerin yasal düzenlemelere yansıması sonucu yetki kaybı ve görev alanının daralması süreci ile karşı karşıya kalmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da etkisi altında kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin genel kabullerde önemli değişiklikleri gündeme taşıyan bu mevzuat değişimi, kaçınılmaz olarak mevcut haliyle il idaresi sisteminin işlevi ve etkinliğine yönelik tartışmaları da gündeme taşımıştır. Bu tartışmalar il sisteminin tamamen kaldırılmasından, il idare sisteminin yeniden yapılandırılıp etkinlik ve verimliliğinin arttırılmasına kadar farklı görüşlerin etkisi altında değişik bir yelpazede şekillenmektedir. Şüphesiz ki il sisteminde meydana gelecek değişim süreci şekli ve içeriği ne olursa olsun doğrudan mülki idare amirliği mesleğinin geleceğini de etkileyecektir.

Bu kapsamda bu tez Türk yönetim yapısında mülki idare amirliği mesleğini ele alacak, tarihi süreç itibariyle Osmanlı'dan bu yana mülki idare amirlerinin kamu yönetimindeki yeri, işlevi, hukuki statüleri, görev ve yetkileri ile yerel yönetimler, adli ve askeri makamlar ile bölge kuruluşları ile olan ilişkileri analiz edecektir. Bu çerçevede mülki idarenin örgütsel ve işlevsel olarak yaşadığı değişim süreci ve bu sürecin mesleğe yansımalarını ortaya koyduktan sonra mülki idare amirliği mesleğinde yaşanan yetki ve etkinlik kaybı sürecine yönelik ortaya konulan çözüm önerilerini değerlendirecektir.

Tez beş bölümden oluşmuştur.

Birinci bölümde Osmanlı'dan günümüze taşra yönetimi ve mülki idare amirliği mesleğinin tarihsel gelişimi incelenecek, günümüz taşra yapılanmasına, dolayısıyla mülki idare amirliği mesleğine şekil veren tarihi unsurlar analiz edilecektir. Böylece günümüz taşra yapılanmasını biçimlendiren dar alanda örgütlenmiş küçük, güçsüz yönetim birimlerine dayalı, giderek siyasal yapıyla bütünleşen aşırı merkeziyetçi yapının kökeni irdelenmiştir. Bu bölüm iki kısımdan oluşmuş olup, birinci kısımda Osmanlı taşra teşkilatı ve Osmanlı mülki yöneticileri incelenmiştir. Bu inceleme Tanzimat döneminin Osmanlı taşra yapılanmasına ve dolayısıyla Osmanlı mülki yöneticilerinin hukuki statülerine yönelik getirdiği köklü değişiklikler dikkate alınarak Klasik Osmanlı dönemi ve Tanzimat sonrası dönem olmak üzere ikili bir ayrıma gidilerek gerçekleştirilmiştir. İkinci kısımda ise Cumhuriyet'ten günümüze mülki idare yapısı ana hatlarıyla ele alınmıştır. Mülki idare sistemimizi şekillendiren anayasal ve yasal dayanaklar ve il, ilçe ve bucak yönetimi ve bu yönetimleri oluşturan organlar arası ilişkiler temel düzeyde açıklanmıştır. Tez kapsam olarak idari yapılanmamızda mülki idare amirliği mesleğini incelemeyi hedeflediğinden burada merkezi yönetimin taşra yönetimi üzerinde detaya girilmeyerek mülki amirlerin çalışma sahası ve bu sahayı oluşturan organlar arası ilişkiler özet olarak tanımlanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde “Mülki idare amirlerinin atanması” başlığı altında kaymakam adaylığı süreci ve mülki idare amirliği mesleğine girişte ayrık bir durum olarak kabul edilen vali atamalarının hukuksal altyapısı incelenmiştir. Bu bölümde ilk olarak kaymakam adaylarında bulunması gereken niteliklerden başlanarak kaymakam adaylığı sınavı ve kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinin hukuksal boyutu ele alınmıştır. Devamında mülki idare amirliği mesleğine kaymakam adaylığı süreci dışında

giriş imkân veren ‘valilerin atanması ve merkez emrine alınmaları’ konusu doktrindeki farklı tartışmalar ve konuya ilişkin yargı kararları ışığında incelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde ise “Mülki idare amirleri ve görev ve yetkileri” başlığı altında mülki idare amirliğini düzenleyen temel mevzuat kısaca açıklandıktan sonra mülki idare amirlerinin kimler olduğu, devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmelerinin hukuksal sonuçları ile görev ve yetkileri incelenmiştir.

Bu bölümdeki analiz ve tespitler günümüzde mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini belirleyen çerçeve yasa niteliğindeki 5442 sayılı İl İdare Kanunu referans alınarak gerçekleştirilmiştir. Esasında bu yasanın dışında birçok mevzuat mülki idare amirlerine birbirinden farklı yüzlerce görev ve yetki vermiş bulunmaktadır. Öyle ki hangi yasaların vali ve kaymakamlara ne tip görevler yüklediği ve bu görevleri yerine getirirken hangi yetkileri kullanabilecekleri hususunda başlı başına bir doktora tez çalışması yapılabilir. Ancak İl İdaresi Kanunu dışındaki mevzuat ile mülki idare amirlerine tanımlanan görev ve yetkiler daha ziyade bu Kanunun çizdiği genel çatı esas alınarak ihdas edilen görev ve yetkiler olup, vali ve kaymakamlara yüklenen genel görev ve yetki tanımları dışında yepyeni unsurlar içermeyen düzenlemelerdir.

Bu çerçevede mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerinin her birisinin ayrı ayrı ele alınıp incelenmesinin bu çalışmanın boyutlarını aşacağı ve bu tür çalışmalarda temel sorunların ayrıntılar arasında kaybolup gitme tehlikesi göz ardı edilemeyeceğinden bu bölümde farklı bir sınıflandırma yöntemi izlenmiştir. Bu noktada çalışmanın daha sistematik olması ve farklı kısımlarda tekrardan kaçınılması amacıyla temelde iki kriter esas alınarak çalışma yürütülmüştür.

İlk olarak günümüzde mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini belirleyen ve mesleğin anayasası kabul edilen 5442 sayılı İl İdare Kanunundan hareketle mülki idare amirliği mesleğinin özünü teşkil eden kaymakamlık ve valilik makamları esas alınmıştır. Bu çerçevede vali yardımcısı, mülkiye müfettişi ve hukuk işleri müdürü gibi diğer mülki idare amirlerinin mesleğin geneline tekâmül etmeyen görev ve yetkilerinin detayına girilmeyerek hukuki statüleri kısmında incelenen kısmıyla yetinilmiştir. Bu nedenle tezin bu bölümünde mülki idare amiri tabiri, doğrudan icrai nitelikte karar alabilme yetkisine sahip, il ve ilçelerin başı olması sıfatıyla dar anlamda, sadece vali ve kaymakamı içine alacak şekilde kullanılmıştır.

İkinci olarak 5442 sayılı yasanın vali ve kaymakam eksenli olarak hazırlanmış olması ve kaymakamlara bu kanunla verilen yetkilerin valilerin yetkilerine paralel olarak düzenlendiği dikkate alınarak tekrardan kaçınmak amacıyla vali ve kaymakamların görev ve yetkileri ayrı ayrı incelenmek yerine birlikte ele alınmıştır. Böyle bir çalışma vali ve kaymakamların benzer görevlerini ayrı ayrı ve alt alta sıralamak gibi kopuk bir yöntem yerine vali ve kaymakamların sahip olduğu yetkilerinin aynı çatı altında karşılaştırılmasına ve bu çerçevede kamu yönetimi içindeki güç ve statülerin değerlendirilmesine de imkân vermektedir.

Tezin dördüncü bölümünde ise taşra yönetiminde mülki idare amirlerinin doğrudan hiyerarşik denetimi dışında kalan yerel yönetimler, askeri ve adli kuruluşlar ile bölge kuruluşları ile olan ilişkileri açıklanmıştır. Bu noktada özellikle 2005 yılında yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir çalışma alanına sahip olması amacıyla yürürlüğe konulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile 5393 sayılı Belediye Yasası üzerinden mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin uğradığı değişim incelenmiştir.

Tezin beşinci ve son bölümünde 1980'li yıllardan itibaren dünyada ve ülkemizde yaşanan kamu yönetimi anlayışındaki değişimin il idaresi sistemimize olan etkileri ve dolayısıyla mülki idare amirliği mesleğinin işlev alanına yönelik yansımaları incelenmiştir. Mülki idare amirleri için bir görev, yetki ve etkinlik kaybı algısı altında gelişen bu sürece yönelik olarak gerek doktrinde gerekse meslek mensuplarınca sunulan alternatif çözüm önerileri ile bu önerilerin işlevselliği ve yerindeliği de bu bölümde ayrıca ele alınmıştır.

Tezin bu kısmında yapılacak değerlendirmeler il idaresi sisteminin yeniden şekillendirilmesi sürecinde getirilen önerilerin sistemi dönüştürücü gücü veya bu önerilerin sistemi kökten değiştirmeye yönelik mi yoksa iyileştirmeye yönelik mi olduğu sorularına yanıt aramaya dönük olmayacaktır. Bu açıdan il idaresi sisteminin aksayan yönlerine yönelik sunulan tüm çözüm önerileri burada değerlendirmeye alınmamıştır. Burada tezin kapsamına uygun olarak il idaresi sisteminin daha aktif hale getirilmesi amacıyla getirilen önerilerin mülki idare amirliği mesleğinin şu an yaşadığı yetki ve etkinlik kaybı sürecine yönelik etkileri ve mesleğin geleceğinin şekillendirilmesi noktasında oynayacakları rol üzerinde durulmuştur.

Çalışma bu sistematik içinde gerçekleştirilirken mümkün olduğunca doktrindeki farklı görüşlere ve Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve idare mahkemelerinin içtihatlarına yer verilerek konunun daha kapsamlı ve somut şekilde ortaya konulmasına gayret edilmiştir.

## Birinci Bölüm

### Osmanlı'dan Günümüze Taşra Yönetimi ve Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Tarihsel Gelişimi

#### 1. Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki Yöneticiler

##### 1.1. Osmanlı Taşra Yönetimini Şekillendiren Unsurlar: Toprak Rejimi ve Merkeziyetçilik Anlayışı

Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimini anlayabilmek ve sağlıklı analizini yapabilmek için Osmanlı yönetim sisteminin iki temel özelliğini ortaya koymak gerekmektedir. Bu özelliklerden ilki “Osmanlı Devleti'nin örgütsel temelinin askeriyeyle ilişkin faktörler tarafından şekillendirilmiş arazi rejimine dayandırılmış olması”<sup>1</sup>, diğeri ise “kuruluşundan itibaren imparatorluğun her alanında hâkim kılınmaya çalışılan ‘merkeziyetçilik’ eğilimidir”<sup>2</sup>.

Osmanlı devletinin siyasi, sosyal, askeri ve iktisadi yapısı toprak düzeni üzerinde şekillendirilmiştir. Çünkü toprak rejimi askeri ve idari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli maddi kaynakların en önemlisi idi. Osmanlı Devleti'nin arazi yapılanması içinde birbirinden farklı toprak rejimleri olmasına karşın<sup>3</sup> devlete asıl özelliğini veren miri arazi rejimi olmuştur. Miri arazi; çıplak mülkiyeti devlete ait olmak üzere, tasarruf hakkı muayyen bir bedel mukabilinde devlet tarafından reayaya süresiz olarak verilmiş, özel deyiimi ile tefviz edilmiş arazidir<sup>4</sup>.

Miri arazi beraberinde tımar veya dirlik sistemi denilen bir uygulamayı da getirmiştir. Tımar, en geniş deyiimiyle belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığı

<sup>1</sup>İ. Ortaylı (2007). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat, s.124; V. Versan (1990). *Kamu yönetimi siyasi ve idari teşkilat*. İstanbul: Der Yayınları, s.137; M. Sencer (1992). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık, s.50.

<sup>2</sup>Ortaylı (2007), s.250; B. Akyılmaz (1999). Osmanlı Devletinde merkezden yönetimin taşra idaresi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 4, s.128.

<sup>3</sup>Arazi Kanunnamesine göre Osmanlı toprakları; Arazi-i Memluke (Mülk Arazi), Arazi-i Miriye (Miri Arazi), Arazi-i Mevkute (Vakıf Arazisi), Arazi-i Metruke ve Arazi-i Meval olmak üzere beş gruba ayrılmıştır. Bkz. Ö. L. Barkan (1940). *Türk toprak hukukunda Tanzimat ve 1274/1858 tarihli arazi kanunnamesi*. İstanbul: Maarif Matbaası, s.27; H. Cin (1992), *Osmanlı toprak düzeni ve bu düzenin bozulması*. Konya: Selçuk Üniversitesi Basımevi, s.24.

<sup>4</sup>Akyılmaz (1999), s.128.

bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari ve askeri amaçları olan bir sistemdir<sup>5</sup>. Bu sistem esasen “devlet, sipahi ve köylünün, toprakla ilgili hak ve sorumluluklarını aralarında paylaştıkları bir ‘parçalı mülkiyet’ sistemiydi”<sup>6</sup>. Öyle ki dirlik olarak dağıtılan arazinin mülkiyeti devlete aittir. Buna karşın devlet miri araziye savaşta yararlılık gösteren kumandanlarına ve devletin yüksek kademelerinde bulunan memurlarına yaptıkları hizmet mukabili dağıtmıştır. Tımar sahibi (Sipahi) hiçbir zaman araziye kendi işleyemediği gibi kendi adına başkasına da işlettirmemiş, sadece işletmek üzere reaya (köylüye) tahsis etmiştir. Sipahi, kendine ait tımar da köylüden devletin alacağı bazı vergileri toplama hakkına sahip olmuştur. Karşılığında ise dirliğin gelirin göre belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorundadır. Kendilerine dirlik verilen kişiler askeri görevlerinin yanı sıra buldukları yerin yönetim işlerinden de sorumlu tutulmuşlardır. Bunların en önemlisi ise buldukları bölgedeki emniyet ve asayiş tesis etmek ve vergilerin düzenli şekilde ödenmesini sağlamaktır. Köylü (reaya) ise ödediği vergiler ve emeği karşılığında ailesini geçindirmek için o topraktan yararlanma hakkını kullanıyordu. Bu hak ölümünde oğullarına geçiyordu. Oysa sipahinin ölümü durumunda ancak tımarın ancak küçük bir kısmı oğluna veriliyor, bu kişi ancak askeri alanda başarı göstermekle daha büyük topraklara hak kazanıyordu<sup>7</sup>.

Yaygın olan ve giderek genişleyen tımar sistemi, büyük bir imparatorluk ordusuna bir ortaçağ ekonomisinin temeli üzerinde destek olma ihtiyacından doğmuştur. Finansal, sosyal ve tarımsal politikalarını sultanın askeri gereksinimleri ile bağdaştırmak zorunda olan bir yönetimin sonucu ortaya çıkmıştır. Sağlam temeller üzerine oturmuş, merkezi yönetimin sıkı denetimi altındaki bu sistem üretici sınıflarıyla savaşçı kuvvetleri karşılıklı çıkarları doğrultusunda birbirine bağımlı kılan ortaçağ modeli bir feodal düzendi<sup>8</sup>. Benzer görüşü Ortaylı da paylaşmaktadır. Ortaylı’ya göre:

Para ekonomisinin gelişmediği bir toplumda merkezin güçlü bir kontrol sistemi kurmasını kolaylaştıracak teknolojik şartlarda gelişmediğinden idari yapının tutarlılığını sağlamak için tımarlı sipahi tarzı kurumlara ve otorite paylaşımına başvurmak zorunluluktur<sup>9</sup>.

<sup>5</sup>Ortaylı (2007), s.250.

<sup>6</sup>L. Kınross (2008). *Osmanlı İmparatorluğunun yükselişi ve çöküşü*. (Çev: Meral Gaspıralı), İstanbul: Altın Yayınevi, s.149.

<sup>7</sup>Osmanlı toprak sisteminin Osmanlı mülki taksimat yapılanması üzerine etkileri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Ortaylı (2007), s.124-141; Versan (1990), s.136-140.

<sup>8</sup>Kınross (2008), s.149.

<sup>9</sup>Ortaylı (2007), s.124-125.

Buna karşın doktrinde tımar sisteminin ordunun yerinden yönetim esasına göre örgütlenme yöntemi olduğu, bu çerçevede hem merkezdeki asker sayısının azaltıldığı, hem de olağanüstü bir ekonomik kazanım ve birikim sağlandığı ileri sürülmüştür<sup>10</sup>.

Osmanlı taşra örgütlenmesine şekil veren bu yapılanma esas itibariyle Osmanlılara has bir örgütlenme olmayıp, eski İran, Roma, Sasani, Bizans ve Abbasi dönemlerinden beri Akdeniz ve Ortadoğu bölgelerinde imparatorluk olmanın doğal bir sonucu olarak benzer şekillerde uygulanmıştır<sup>11</sup>. Osmanlı öncesi Selçuklular da “ıkta” sistemi ile benzer yapılanmaya girişmişlerdir.

Bu sistemde toprak gelirleri, askerlik ve diğer tüm kamusal hizmetlerinin yürütülmesinde başlıca kaynak olmuş ve askeri komutanlıkla yöneticilik aynı elde toplanmıştır<sup>12</sup>. Karşılığını toprak rejiminde bulan askeri örgütlenme, taşra yönetim sisteminin temellerini oluşturmuş ve yönetim örgütü askeri hiyerarşiye göre biçimlenmiştir<sup>13</sup>.

Osmanlı yönetim sisteminin taşra idaresini etkileyen ikinci önemli özelliği ise I. Bayezid ile başlayan ve II. Mehmet'le birlikte bütün kurumlarıyla yerleştirilmeye çalışılan merkezi idare uygulaması olmuştur. Bu kapsamda desantralizasyona yol açabilecek eylemlere girişebilecek uç beyleri daima itaate hazır normal sancak beyleri durumuna getirilmiş, fethedilen kalelere yeniçerileri yerleştirerek merkez ile taşra arasında bir köprü kurmaya çalışılmıştır<sup>14</sup>. Merkezden taşra teşkilatına bizzat padişah fermanı ile tayin edilen ve kul statüsünde olan beylerbeyi, sancakbeyi gibi yöneticilerle Osmanlı padişahları her an ülkenin en uzak köşesini bile denetim altında tutabilme imkânına sahip olmuşlardır. 16 yy da Avusturya İmparatoru'nun İstanbul sefiri Ogier Ghiselin von Busbecque Osmanlı Devleti'nin bu merkezîyetçiliğini şöyle tanımlamıştır:

<sup>10</sup>F. D. Yaramış (2001). Osmanlı devlet yönetimi: başlangıç yılları. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 73, Sayı 432, s.2.

<sup>11</sup>İ. Ortaylı (1976). Türkiye’de taşra yönetim ve yöneticiliğin evrimi. *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*. (Ed: K. Fişek). Ankara: Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, No:1, s.7; H. Cin ve A. Akgündüz (1990). *Türk İslam hukuk tarihi*, C.I, İstanbul: Timaş Yayınevi, s.232; G. Şaylan (1976), Cumhuriyet dönemi mülki idare amirliğinin tarihi mirası ve ana gelişme süreçleri. *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Sorunları*, Ankara: Türk İdare Dergisi Yayınları, s.25.

<sup>12</sup>Benzer şekilde Sasaniler’de ki Wazurg Framadhar askeri ve mülki görevleri olan bir vali iken, Bizans imparatorluğunda ki Praetor aynı görevleri yapan Bizans valisidir. Bkz. Ortaylı (2007), s.7.

<sup>13</sup>A. Ü. Azrak (1983). Hammer’in gözüyle Osmanlı İmparatorluğu’nda yönetici sınıflar. *İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilimler Dergisi*, S:1 s..13; M. İspirli (1999). *Klasik dönem Osmanlı Devlet teşkilatı, Osmanlı Devleti tarihi*. (Ed: E. İhsanoğlu). İstanbul: Feza Gazetecilik Yayınları, s.221.

<sup>14</sup>Akyılmaz (1999), s.128.

Hükümdarın lütfu ile yönetici olanların yönettiği Osmanlı İmparatorluğu'nun her parçası, hükümdarın otoritesine sıkı sıkıya bağlıdır. Böyle bir ülke zapt edilemez. Ancak edilirse idaresi çok kolaydır. Oysa bir sürü feodal lordun krala kafa tuttuğu bir Fransa kolayca zapt edilebilir. Ama orada tutunmak müstevli için çok zordur<sup>15</sup>

Bunun yanında Osmanlı yönetim sistemi içinde merkezi otoriteye rakip olabilecek ve padişahın yetkilerini sınırlayacak potansiyel güç odaklarının ortadan kaldırılması hedeflenmiş ve I. Murat zamanından itibaren uygulanan “devşirme kul” sistemi yaygın bir şekilde kullanılmış ve önemli devlet adamları ‘kullar’<sup>16</sup> arasından seçilmiştir. Bu anlayış taşra teşkilatına da yansımıştır.

Merkeziyetçi yapı en genel biçimi ile XVII. yüzyıl başlarına kadar varlığını sürdürebilmiştir. XVII yüzyılla birlikte merkeziyetçi yapı sarsıntı geçirerek, bölgesel unsurlar ağırlık kazanmış, Osmanlı yönetiminin askeri, iktisadi ve siyasi yapısını şekillendiren toprak rejimi bozulmuş ve taşrada ayanlar denilen bir grup ortaya çıkmıştır.

Tanzimat döneminde taşra teşkilatı yeniden düzenlenirken, kurumsal olarak Tanzimat öncesi dönemden farklı bir yapı benimsenmiş ancak temel hedef aynı kalmıştır. Bu yeni yapıda da merkezi yönetimin taşra teşkilatı üzerinde denetim kurabilmesine imkân sağlayacak araçlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede taşra örgütlenmesi, on dokuzuncu yüzyılda yapı ve işleyiş yönünden tamamen değiştirilmiş ve 1860'lı yıllarda önce Anadolu toprakları dışında, Lübnan'da ve Balkanlarda yürürlüğe konulan, daha sonra da tüm Osmanlı topraklarına yaygınlaştırılan ve Fransız departement sisteminden etkilenerek uygulamaya sokulan ‘il sistemi’ ne geçilmiştir. Bu sistem günümüz merkezi yönetiminin taşra yapılanmasına şekil vermiştir.

---

<sup>15</sup>Ortaylı (2007), s.250.

<sup>16</sup>Kul, İslam Hukukunda da yer aldığı üzere padişahın kölesi olarak kabul edilmekte “hakim-i mutlak” olan padişah karşısında can ve mal güvenliğine sahip olmamaktadır. Bu çerçevede padişah kullarını kolayca görevden azledebilmiş, müsadere yoluyla mallarına el koyabilmiş, hatta yargılamadan idam edebilmiştir. Bkz. A.Mumcu (1963). *Osmanlı Devletinde siyaseten katl*. Ankara: Phoenix Yayınevi, s.22 vd.

## 1.2. Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki Yöneticiler

### 1.2.1. Genel olarak

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemine kadar taşra yönetim sistemi tamamıyla merkeziyetçi bir anlayış altında organize edilmiştir. Öyle ki Heper'e göre "kuruluş ve yükseliş dönemlerinde, Tanzimat sonrasıyla karşılaştırıldığında idari sistem daha patrimonyal özellikler gösterir"<sup>17</sup>. Bu yapı içinde taşra yönetim örgütlenmesinin en büyük birimi "eyalet" olup, eyaletler "sancak" denilen alt birimlere, sancaklar "kazalara", kazalar ise "karyelere (köy)" ayrılmışlardır. Osmanlı kuruluşundan Tanzimat sürecine kadar bu yapılanma içinde temel idari birim sancak olmuş ve sancak temeline dayalı idari örgütlenme hızla artan eyalet birimlerine rağmen 19.yy'a kadar devam etmiştir.

Eyaletlerin en büyük yöneticisi beylerbeyi olup, sancakların başında ise sancakbeyleri bulunmaktaydı. Kazaları ise kadılarla beraber subaşı yönetmekte, köylerde ise tımarlı sipahiler bulunmaktaydı. Osmanlı taşra teşkilatında "idari hiyerarşi askeri hiyerarşinin bir kopyası olup, sultanın otoritesi beylerbeyinden geçerek sancakbeyine oradan da subaşına ve tımarlı sipahilere geçerdi"<sup>18</sup>.

Kuruluş devrinden itibaren Osmanlı padişahları bir bölgeye daima iki yönetici yollamışlardır. Bunlardan birincisi yürütme kuvvetini temsil eden ve askeri sınıftan gelen bey (beylerbeyi-sancakbeyi) diğeri ise yargı kuvvetini temsil eden ve ilmiye sınıfından gelen kadıdır. Bey kadının hükmü olmadan hiç kimseyi cezalandıramayacağı gibi kadı da beyin kuvvetine dayanmadan tek başına hükümlerini uygulayamazdı. Kadı hükümlerinde beyden bağımsızdı, emirleri doğrudan doğruya padişaktan alır ve ona direkt olarak arzda bulunabilirdi. Osmanlı Devleti, böylece devleti temsil eden memurlar arasında karşılıklı denetleme sistemi kurarak taşra yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini uygulamış ve bu yapıyı adil bir yönetimin temeli saymıştır<sup>19</sup>. Ancak Ortaylı'ya göre bu şemanın ve mekanizmanın devam ettiğini düşünmek zordur. Kuruluş döneminde ülkenin çok geniş olmadığını düşünürsek işleyebilen bu sistem Eyaletlerin Tuna'dan Basra'ya kadar uzandığı bir zamanda bu tür bir kuvvetler ayrımı ne ölçüde devam edebilir<sup>20</sup>.

<sup>17</sup>M. Heper (1973), *Modernleşme ve bürokrasi*. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, s.50.

<sup>18</sup>N. Itzkovitz (1972). *Ottoman Empire and Islamic tradition*. Chicago: Phoneix Yayınları, s. 47'den aktaran Akyılmaz (1999). s.130.

<sup>19</sup>H. İnalçık (2008), *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ:1300-1600*. İstanbul: Yapı Kredi Bankası Yayınları, s.104.

<sup>20</sup>Bkz. Ortaylı (2007), s.250.

### 1.2.2. Eyalet yönetimi ve beylerbeyi

Osmanlı taşra teşkilatının en büyük birimi olan beylerbeyliklerinin ya da 1580 tarihinden sonra kullanılmaya başlayan adıyla eyaletlerin ilk kez ne zaman ortaya çıktığı tam olarak aydınlatılmamıştır. Uzunçarşılı ve Ortaylı 1361'den sonra özellikle Rumeli'de fetihlerin artması ile sancaklar üzerinde bir kontrol tesis edilmesi mecburiyeti sonucu I. Murat'ın Şahin Paşa'yı Rumeli Beylerbeyi tayin etmesi ile eyaletlerin ortaya çıktığını ifade etmektedir<sup>21</sup>. Bu çerçevede klasik Osmanlı idaresinde eyaletin bir üst örgütlenmeden çok kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu bir birim olarak doğduğu ve idaresinin beylerbeyine verildiği söylenebilir<sup>22</sup>. Anadolu'da ilk beylerbeyliği ise 1393'de Birinci Beyazıt tarafından merkezi Kütahya olan Anadolu Beylerbeyliği'nin kurulmasıyla tesis edilmiştir<sup>23</sup>.

XV-XVI yüzyıllarda sancak idari teşkilat ve kamu hizmetleri bakımından temel birim olarak devam etmiş ise de (örneğin eyalet kadısı yoktu), yeni fethedilen topraklardaki sancaklar eyalet olarak birleştirilmiş ve başlarına beylerbeyi tayin edilmiştir<sup>24</sup>. Bunun temel nedeni ülke topraklarının hızla genişlemesi sonucunda ülkenin Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliğine bölünmüş yapısının yetersiz kalması olmuştur. İstanbul'un fethinden sonra eyalet teşkilatına bir kat daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. 1520'de sayıları 6 olan eyaletler, Kanuni Sultan Süleyman öldüğünde 16'dır. İmparatorluğun en geniş sınırlara sahip olduğu 1610 tarihinde ise sayıları 32'ye ulaşmıştır. Bu eyaletler Rumeli, Anadolu, Rum(Amasya-Sivas), Trabzon, Bosna, Karaman, Kefe, Dulkadir, Erzurum, Diyarbakır, Musul, Halep, Şam, Trablus Şam(Lübnan), Mısır, Yemen, Cezayir-i Bahr-i Sefid (Oniki Adalar), Cezayir-i Garp, Kars, Bağdat, Van, Tunus, Basra, Lahsa, Budin, Trablusgarp(Libya), Tamişvar, Şehrizar, Kıbrıs, Çıldır, Rakka, Habeş<sup>25</sup> tir. İmtiyazlı beylik statüsündeki Eflak-Boğdan, Erdel (Transilvanya), Kırım Hanlığı bu sayıya dâhil değildir.

<sup>21</sup>I.H.Uzunçarşılı (1988). *Osmanlı tarihi, C.I.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 502;Ortaylı (2007), s.184.

<sup>22</sup>Ortaylı (2007), s. 184.

<sup>23</sup>Uzunçarşılı (1988), s.502; Ortaylı (2007), s.185; İnalçık, I. Murat'ın merkezi Amasya olan üçüncü bir beylerbeylikte kurduğunu ve 15.yy. ortalarına kadar Osmanlı Devletinde üç beylerbeylik olduğunu belirtmektedir. İnalçık (2008), s. 104.

<sup>24</sup>Ortaylı (2007), s.253.

<sup>25</sup>İnalçık (2008), s. 106'daki cetvel

İmparatorluğun sancak taksimatı yüzyıllar boyunca nispeten sabit kalmışsa da eyaletlerin kompozisyonu ve sayısı İmparatorluk yıkılana kadar devamlı değişmiştir. Hele 19 yy da bazı liman şehirlerinin önemli ölçüde gelişmesi ve buna bağlı olarak ulaşım ağındaki kaymalar, eyaletlerin mekânsal organizasyonunda önemli değişmelere sebebiyet vermiştir. Selanik Vilayetinin ve Tuna Vilayetinin yeniden düzenlenmesi ve Aydın Vilayetinin merkezinin İzmir'e kayması buna örnek olarak gösterilebilir. Bu dönem itibarıyla eyaletlerin sayısı ve yapılandırılmasına şekil veren unsur yeni fetihler değil, iktisadi değişimler olmuştur<sup>26</sup>.

Osmanlı eyalet sisteminin tam olarak anlaşılması amacıyla vurgulanması gereken diğer bir nokta da bir Osmanlı eyaletinin günümüz Türkiye vilayetlerinden çok daha geniş olduğu ve her eyaletin günümüzün birden fazla ilini kapsadığıdır. Örneğin Edirne Vilayeti; bugünkü Edirne, Tekirdağ ve Kırklareli illerini kapsamakta, Kastamonu Vilayeti; bugünkü Kastamonu, Bolu, Çankırı, Zonguldak ve Sinop'u kapsamaktadır. İstanbul, Konya gibi birkaç istisna hariç Türkiye Cumhuriyetinin vilayetleri esasen Osmanlı sancağının genişliğindeydi<sup>27</sup>.

Osmanlı Devleti'nde eyaletler esas itibarı ile üç kısma ayrılmıştır. Sayıca kabarık olan birinci kısım eyaletler, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan meydana gelen ve topraklarının büyük bir kısmı miri arazi rejimine bağlı olan eyaletlerdir. Bu eyaletlerin beylerbeylerine gördükleri hizmet karşılığında haslar tahsis edilmiştir. Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbakır, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin, Cezayir, Halep, Maraş, Kıbrıs<sup>28</sup>, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehri Zor, Çıldır, Kars ve Musul bu tür eyaletlerdendi.

İkinci tür eyaletler yarı özerk statüde ve salyane ile idare olunan eyaletlerdir. Bu eyaletler de beylerbeyinin idaresi altında olmasına karşın diğerlerinden farkı topraklarında tımar rejiminin uygulamaması ve beylerbeyinin bir kral naibi gibi mahalli lordlar (beyler) üzerinde denetim kurmak için gönderilmiş olmasıdır<sup>29</sup>. Buralarda tımar sistemi ve örfi kanunlar uygulanmadığından bir tür özerklikleri vardı. Ancak merkezi otorite bu eyaletlere tanıdığı kısmi özerkliğe karşın bu eyaletlere de yeniçeri garnizonu, kadı ve defterdar

<sup>26</sup>Ortaylı (2007), s.252-253.

<sup>27</sup>Ortaylı (2007), s.253.

<sup>28</sup>Kıbrıs Adası eyalet olmakla beraber beylerbeyi ataması yapılmazdı. Ada Vezir-i azam'ın has'ı sayılmakta, o da 'muhassıl' aracılığıyla adayı yönetmekteydi. Benzer şekilde Cezayir Bahrisefit (Ege Adaları) kaptan paşanın hassı olup, kendi denetimindeki voyvoda tarafından yönetilirdi. Versan (1992), s.138.

<sup>29</sup>Ortaylı (2007), s.252.

göndermiş, eyaletlerin gelirleri defterdar tarafından tahsil edilmiş, elde edilen gelirden belli bir miktarı beylerbeyine maaş olarak verilmiştir. Beylerbeyi toplanan gelirlerin bir kısmını eyaletin idari ve askeri harcamaları için sarf ettikten sonra “salyane” adı ile belli bir miktarı merkeze göndermekle yükümlü kılınmıştır<sup>30</sup>. Bu gelir fazlasının İstanbul’a gelişi merasimle karşılanır ve buna “Suru Hümayun” denirdi<sup>31</sup>.

Bu tür eyalet yapılanmasına gidilmesinin temel nedeni merkezle aralarındaki büyük mesafeler nedeniyle merkezden uzak bazı eyaletlerde dirlik sistemi kurulamaması ve ayrıca bu eyaletlerin bazılarında göçebe halkın yaşamasıdır<sup>32</sup>. Salyaneli eyaletler Mısır, Bağdat, Yemen, Habeşistan, Basra, Lahsa, Cezayir-i Garp, Trablusgarp ve Tunus'tur.

Üçüncü grup eyaletler mümtaz eyaletler olup, bu eyaletler hanlık, voyvodalık, şeriflik, hidivlik gibi özel yönetim biçimine sahip içişlerinde serbest yönetim yapısına sahiptiler. Devlete yıllık maktu bir vergi verirler ve bazen sefer zamanı asker temin ederlerdi.<sup>33</sup> Hükümdar otoritesinin en zayıf olduğu idari biçim olan mümtaz eyaletlerde merkezi otoritenin temsilcisi olan beylerbeyi bulunmazdı. Bu ülkelerin hükümdarları olağanüstü yetkili bir vali olarak görülmekteydi. Ancak Ortaylı’ya göre bunun pratikte hiçbir anlamı yoktu ve geleneksel birliğin kâğıt üzerinde devamı idi<sup>34</sup>. Bu eyaletler Mekke Şerifliği, Mısır Hidivliği, Lübnan Mutasarrıflığı, Kırım Hanlığı, Gürcistan, Çerkezistan, Eflak-Boğdan Voyvodalığı ve Erdel idi.

Mümtaz eyaletlerin yönetim tarzı eyaletlerin sahip olduğu toplumsal yapı ve tarihi geçmişine bağlı olarak değişiklik göstermiştir. Bu eyaletlerin bir kısmı Osmanlı yönetimine girdiği tarih itibarıyla mümtaz eyalet statüsü kazanmış iken bir kısmı ileriki tarihlerde gelişen siyasi koşullara göre bu ayrıcalığı kazanmışlardır. Örneğin bugünkü modern Romanya ve Moldavya Cumhuriyeti’ni meydana getiren ve 15. yy’ da Osmanlı egemenliğine giren Eflak ile 16 yy’ da Osmanlı egemenliğine giren Boğdan eyaletlerinde prens ve gospodorlar mahalli boyar’larca seçilmekte ve bu seçim Osmanlı padişahınca tasdik edilmekteydi. Bugün kısmen Macaristan kısmense Romanya sınırlarında kalan ve Transilvanya olarak adlandırılan Erdel Beyliği de 1526 Mohaç savaşı sonrası Osmanlı hâkimiyetine girmiş ve o tarihten itibaren de içişlerinde

<sup>30</sup>İnalçık (2008), s.105; Uzunçarşılı (1988), C.II., s.580; Ortaylı (2007), s.252.

<sup>31</sup>Versan (1992), s.139.

<sup>32</sup>C. Üçok (1944). Osmanlı devlet teşkilatında tımarlar. *AÜHFD.*, C.2, Sayı:4, s.90

<sup>33</sup>Y.Yücel (1997). Osmanlı İmparatorluğu’nda desantralizasyona (adem-i merkeziyet) dair genel gözlemler. *Belleten*, C.XXXVIII, No.152, s.657.

<sup>34</sup>Ortaylı (2007), s.252-253.

bağımsız olmuştur. Ancak idaresi tek bir hanedanın elinde olmamış, Erdel zedeganının seçimi Osmanlı sarayının tasdikine bağlı olmuştur. 1475 yılında Osmanlı egemenliğine giren ve mümtaz eyalet olan Kırım Hanlığı ise Giraylar Hanedanının elinde olup, hanedanının hangi üyesinin Kırım tahtına geçeceğine Osmanlı sultanları karar vermekteydi. İmtiyazlı eyalet statüsündeki Cezayir-i Garb (Tunus, Cezayir, Libya) ise Osmanlı Devletinin toprak kaybına uğradığı 19.yy da bir çare olarak bu statüyü almış, ancak bu durum Osmanlı klasik dönemi mümtaz eyaletlerinin statüsünün aksine fiili bir bağımsızlık halini almıştır.<sup>35</sup>.

Eyaletleri idare eden devlet adamlarına beylerbeyi veya mir-i miran denirdi. Beylerbeyleri, başlangıçta seyfiye sınıfı içinden çıkarken, özellikle Fatih devrinden itibaren devşirme kökenli kişiler eyaletlere vali olarak tayin edilmişlerdir. Bunun temel nedeni taşrada padişah otoritesine rakip olabilecek olası güç odaklarının oluşmasını engellemektir.

Beylerbeylerinin en önemli özelliği başında buldukları eyalette askeri, siyasi ve idari açıdan padişahı temsil etmeleri ve vezir-i azamın bütün ülkede sahip olduğu hak ve yetkilere kendi eyaletlerinde sahip olmalarıdır. Öyle ki beylerbeyi eyaletin şeri yargı işleri dışında en büyük sivil ve askeri yöneticisi ve sorumlusudur<sup>36</sup>. Osmanlı Devleti'nde beylerbeylik çok önemli bir makam olup, Rumeli beylerbeyi olan kişi, önce Divan-ı Hümayun üyesi olur, ardından terfi ederek Kubbealtı vezirliğine geçer ve sonra da büyük ihtimalle vezir-i azam olurdu<sup>37</sup>.

Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnamesi 'ne göre beylerbeylerinin başlıca görevleri; reyanın korunması, zulmün ortadan kaldırılması, eyaletin idaresi, seferlere iştirak, eyalete ait tayin ve tevcihlerin yapılması, eyalet kadısı ölünce merkezden yeni kadı tayin edilinceye kadar Mevla (eyalet kadısı) tayin edilmesi, paşa divanının toplanmasıdır<sup>38</sup>.

Beylerbeylerinin vali sıfatıyla hukuki durumları incelenirse kendilerine merkezce geniş bir salahiyyet verilmiş olduğu görülmektedir. Kanunname'de de belirtildiği üzere beylerbeyiler her türlü yürütme kararını almak, kamu gücünü kullanmak ve kadı dışında resmi görevlileri tayin etme yetkisine sahiptirler ve eyaletlerdeki tüm görevlilerin

<sup>35</sup>Osmanlı imtiyazlı eyaletleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Ortaylı (2007), s.255-260.

<sup>36</sup>M. Kunt (1978). *Sancaktan eyalete, 1550-1650 Arasında Osmanlı İmerası ve il idaresi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, s.28.

<sup>37</sup>A. Mumcu (2007). *Divan-ı Hümayun*. Ankara: Phoenix Yayınevi, s.51.

<sup>38</sup>Bkz. Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnamesi. *Milli Tetebbular Mecmuası*, C. 1/3, 1331, s. 527-528.

kendilerine bağlı oldukları otoritedirler<sup>39</sup>. Eyaletteki sancakbeyleri, kadılar ve diğer memurlar beylerbeyine itaat etmek zorundadırlar. Bu duruma göre Osmanlı Devleti'nde eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi uygulanmıştır. Eyaletler özellikle yönetim işleri bakımından merkeze bağlı değildirler. Ancak bu sistemin yerinden yönetim olarak anlaşılması doğru olmaz. Eyalet yönetiminin bir tüzel kişiliği olmadığı gibi, ayrı bir yönetim organından da yoksundur. Fiilen mevcut olan geniş yetki, eyaletteki en yüksek yönetici niteliğindeki beylerbeyinin padişah'tan aldığı ve onun adına kullandığı merkeze özgü güçtür. Bunun da yetki genişliğinden başka bir şey olmayacağı aşikârdır<sup>40</sup>.

Beylerbeyilerin yetkilerinin en belirgin biçimde ortaya çıktığı yer, kendi başkanlıklarında toplanan "Eyalet Divanı" ya da "Paşa Divanıdır". Divan eyaletin merkez sancağı olan ve beylerbeyi tarafından idare edilen paşa sancağındaki beylerbeyi konağında toplanırdı. Paşa Divanı merkezde toplanan Divan-ı Hümayunun adeta küçük bir modeliydi. Divandaki yazı işlerini yürütmek, raportörlük görevini yapmak "Divan Efendisi" denilen bir memura aitti. Eyaletin merkezle olan yazışmalarını, divanda görüşülecek işlerin sırasını bu memur sağlar ve emri altında bir katipler kadrosu bulunurdu<sup>41</sup>. Ayrıca eyalet divanının toplantılarına mali işlerin bölgedeki sorumlusu olan "mal defterdarı", tımarlara bakan "tımar defterdarı", beylerbeyinin kethüdası, eyalet merkezinin kadısı ve subaşısı katılırdı<sup>42</sup>. Toplantılarda önce merkezden gelen yazılar okunur, bunlar hakkında gereken işlemler yapılır ve sonra da eyaletin ve eyalete bağlı sancakların belli başlı işleri görülürdü. Daha sonra tıpkı Divan-ı Hümayunda olduğu gibi halkın yakınmaları dinlenir ve kararlar verilirdi. Divanın yargı yetkisi de vardı. Örfi konularda Paşa Divanı tam yetkiliydi. Ancak şer'i davalardaki yetkisi açık değildir. Hangi davaların kadı mahkemesinde hangilerinin Eyalet Divanında görüşüldüğü bu gün tam olarak ortaya konamamıştır<sup>43</sup>.

Eyalet Divanında verilen kararlar yazılıp, Beylerbeyinin buyruktusuna sunulur ve buyruktu verilince kesinleşirdi. Eyaletin tüm defterleri iki nüsha olarak hazırlanır, orijinalleri Divan-ı Hümayuna yollanır, ikinci nüshaları da Eyalet Divanında saklanırdı. Eyalet Divanında verilen kararlardan hoşnut kalmayanlar Divan-ı Hümayuna başvurabilirlerdi<sup>44</sup>.

<sup>39</sup>S. S.Onar (1966). *İdare hukukunun umumi esasları C. II*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık. s. 656; Sencer (1992). s. 51.

<sup>40</sup>Onar (1966), s. 657; Sencer (1992), s. 52.

<sup>41</sup>C. Üçok vd (2010), *Türk hukuk tarihi*, Ankara: Turhan Yayınevi, s.229.

<sup>42</sup>Sencer (1992), s.52.

<sup>43</sup>Ortaylı (2007), s. 187.

<sup>44</sup>Mumcu (2007), s.51.

Beylerbeyilere maaş yerine haslar tevcih edilir ve bununla geçinirlerdi. Beylerbeyi sahip olduğu hasları ile kapısı halkını, muhafızlarını ve ailesini besler, bir miktarda servet sahibi olurdu. 1609 tarihli bir adalet namede “Beylerbeyleri ve sancak beylerine has tevcih edilmesinin esas sebebinin kanun dışı vergiler toplamalarını önlemek ve böylelikle eyalet ve ülkenin harap olmasının önüne geçmek” olduğu belirtilmektedir<sup>45</sup>. Vilayetlerin toprak servetine göre, Vali paşaların hasları da az ya da çok olurdu. Örneğin vilayetler içinde has geliri en zengin olan bir salyane eyaleti olarak Mısır idi. Burada Beylerbeyi Memluk beylerinden toplanan vergiyi (Mısır) hazinesini merkeze yollar bu da Cib-i Hümayun adı altında padişahın şahsi geliri olurdu<sup>46</sup>.

Kanuni döneminden sonra özellikle önemli eyaletlere vezir rütbesini taşıyan beylerbeyiler tayin edilmiştir. Beylerbeyiler başlangıçta üç, sonra iki, XVI. yüzyıldan itibaren de bir yıl süre ile tayin edilmişlerdir. Merkezi yönetimin böyle bir uygulamayı benimsemesinin nedeni, eyaletlerde uzun süre kalan beylerbeylerin yerel güçlerle ittifaka girerek, güçlenip, bağımsızlaşacağı yönünde duyulan kuşkulardır<sup>47</sup>. Ancak bu sistemin en büyük sakıncası beylerbeylerin reayayı korumak yerine, tayin edildikleri kısa süre müddetince mümkün olduğunca geleceklerini garantiye almak için reayadan haksız kazanç sağlama yoluna gitmeleri olmuştur<sup>48</sup>.

Osmanlı merkezi yönetim sistemi taşra temsilcilerinin denetlenmesini sağlayacak bir kısım kontrol mekanizmasını da yürürlüğe koymuştur. Beylerbeyleri ve sancak beylerinin kendilerine devredilen yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için merkezi hükümet yine kendi memurlarının yer aldığı bir denetim mekanizması kurmuş, bu çerçevede hukuki konularda kadılarına, mali konularda da defterdarlara bir çeşit otonomi tanınmıştır. Ayrıca Eyalet Divanları Divan-ı Hümayun ’un denetimine tabi tutulmuş, Paşa Divanlarında verilen kararların yazıldığı defterlerin bir örneği Divan-ı Hümayuna gönderilmesi ve yine bu divanlarda verilen kararlardan hoşnut olmayan herkesin Divan-ı Hümayuna başvurma hakkı verilmesi sağlanmıştır<sup>49</sup>.

<sup>45</sup>H. İncalcık (1977). Centralization and Decentralization in Ottoman Administration. *Studies in Eighteenth Century Islamic History* (Edited by Thomas Nafl/Rocer Owen), Carbondale: Southern Illinois University Press. s. 28’den aktaran Akylmaz (1997), s.136.

<sup>46</sup>Ortaylı (2007), s. 254

<sup>47</sup>C. Üçok vd (2010), s.213.

<sup>48</sup>H. İncalcık (1978). The Ottoman decline and its effects upon ihe reaya. *The Ottoman Empire, Conquest, Organization and Economy*, London: Variorum Reprint, s. 344.

<sup>49</sup>İncalcık (1977), s.27.

### 1.2.3. Sancak yönetimi ve sancakbeyi

Sancaklar idari, askeri ve mali yönden tımar sistemi içerisinde yer almakta olup, Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra yönetiminin ana birimi olmuşlardır<sup>50</sup>. Başlangıçta sancak, çeşitli bahadırlıklar ve kahramanlıklarla emsalleri arasında öne çıkmış bey ve komutanlara verilen bir takdir ve taltif ölçüsü olmuş, sonra belli düzeydeki bir teşkilatın adı olmuştur<sup>51</sup>.

Osmanlı Beyliği'nin ilk sancağı Sultanönü, ilk sancakbeyi de Orhan Beydi<sup>52</sup>. Osmanlı taşra yapılanmasında sancaklara özel önem verilmiş ve ilk kurulan Sultanönü Sancağı'na sancakbeyi olarak atanan Orhan Bey'den III. Mehmet'e (1595–1603) kadar Osmanlı Padişahları hem yöneticilik deneyimlerinin artması hem de ülkeyi tanımak açısından sancakbeyi olarak görevlendirilmişlerdir.

İdarede sancak temeline dayanan bölümlenme eyalet birimlerine rağmen 19. yüzyıla kadar devam etmiştir. Eyaletler ile karşılaştırıldığında İmparatorluğunun sancak taksimatı Tanzimat'a kadar nispeten sabit kalmış, ancak Tanzimat'taki düzenlemeden başlayarak,<sup>53</sup> özellikle İttihat ve Terakki döneminde sancakların sayısı artırılmıştır. Bu olay bugünkü Cumhuriyet yönetiminin sahip olduğu mülki taksimatının biçimlenişinin bir başlangıcıdır<sup>54</sup>.

Osmanlı mülki taksimatında beylerbeyi ile sancakbeyi arasında hiyerarşik bir kademe olmasına karşın Tanzimat öncesi merkezi yönetim sancağın işleri konusunda sürekli sancakbeyi ile istişarede bulunmuş, gerekli bilgileri ondan almış ve doğrudan ona emir vermiştir<sup>55</sup>.

Özel statüdeki sancaklar ve doğrudan beylerbeyinin yönetiminde olan ve "Paşa Sancağı" olarak adlandırılan merkez sancağın dışındaki sancakların yönetimi sancakbeyine bırakılmıştır.

Sancakbeylerinin livalarında hem askeri hem de idari yetkileri vardır. Bu açıdan sancakbeylerinin görevleri iki ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi askeri

<sup>50</sup>Ortaylı (2007), s.254; Sencer (1992), s.52; Versan (1992), s.137; F. Başar (1997). *Osmanlı eyalet tevcihati*, Ankara:Türk Tarih Kurumu Yayınları, s.3.

<sup>51</sup>M. Behlülgil (1992). *İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinde illerimiz 1299-1992*, İstanbul: Özyay Matbaası, s.46.

<sup>52</sup>H. Doğru (1992). *Eskişehir ve Sultanönü sancağı*, İstanbul: Afa Yayınları, s.87.

<sup>53</sup>Tanzimat'tan sonra sancaklara "liva" denilmeye başlanmıştır.

<sup>54</sup>Ortaylı (2007), s. 253.

<sup>55</sup>S. Yalçındağ (1996). İl sisteminin güçlenmesi çözüm mü? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5,(2), s.3.

görevlerdir. Sancakbeyleri savaş veya sefer anında emri altındaki tımarlı sipahilerle padişah veya vezir-i azamın buyruğuna girmek zorundadır. İkinci grup görevleri ise idari niteliktedir. Sancağı sancak kanunnamesindeki hükümlere göre yönetmek ve sancak sınırları dâhilinde tımar rejiminin düzenli bir şekilde işlemlerini temin etmekte idari görevleri arasında en önemli olanlardandır. Sancak dâhilinde asayişin sağlanması, adaleti temin etmek, bunun için gerekirse dava dinleyip, şerh hükümlerini icra etmek, reyanın her türlü şikâyetini dinlemek ve gereğini yapmak hakkına sahiptirler<sup>56</sup>. Ayrıca sancakbeyleri emri altında bulunan subaşı, alaybeyi, dizdar ve sipahileri ağır suç işledikleri takdirde cezalandırma yetkisine sahiptirler. Sahip oldukları bu geniş yetkiler ve beylerbeyinin yönetiminde olmaları nedeniyle sancakbeyleri de yetki genişliğinin temsilcileridirler<sup>57</sup>.

Askeri ve idari bakımdan, hiyerarşik olarak beylerbeyine bağlı olan sancakbeyleri terfi, tayin, sefere çağrılma gibi hususlarda direkt olarak merkeze tabidirler. Tanzimat öncesi Divan-ı Hümayun doğrudan doğruya sancakbeylerine emir gönderebilirdi. Merkezi idarenin temsilcisi olan sancakbeylerinin görevlerine ancak padişah veya vezir-i azam son verebilirdi. Bunun yanı sıra merkezden tayin edilen kadılar tarafından ya da Divan-ı Hümayun 'da yargılanarak cezalandırılmaları mümkündür<sup>58</sup>.

Merkezi idarenin sıkı bir kontrolü altında bulunan sancaklar dışında Osmanlı Devleti'nde bazı yörelerde özellikle de Doğu Anadolu'daki bazı sancaklarda “yurtluk-ocaklık” ve “hükümet” adı altında özel yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır.

Hükümet olarak adlandırılan sancaklar, Yavuz Sultan Selim tarafından Doğu'daki fetihler sırasında hizmet ve itaatleri karşılığında bölgedeki beylere bırakılan sancaklardır. Daha ziyade mühim yerleşme merkezlerinin olmadığı ve göçebe halkın yaşadığı bu topraklarda miri arazi rejimi kurulmamış ve arazi tahrirleri yapılmamıştır. Toprakların bütün gelirleri sahiplerine aittir. Buraların yöneticisi olan beyler tayinle göreve gelmedikleri gibi padişah tarafından görevden de alınmazlardı. Buna karşın merkezi otoriteden büyük ölçüde bağımsız olan bu topraklarda bile merkezi hükümeti temsilen bir kadı ve yeniçeri garnizonu bulunurdu. Ayrıca buranın beyleri her yıl devlete belirli bir miktarda vergi ödemek ve gerekirse bağlı oldukları eyaletin beylerbeyi başkanlığında sefere katılmakla mükellefti. Diyarbakir, Van, Bağdat, Çıldır, Şehr-i Zor gibi eyaletlerin bazı sancakları hükümet statüsündeydi. Buna karşılık bu eyaletlerin diğer sancakları

<sup>56</sup>Yücel (1997), s.666.

<sup>57</sup>Onar (1966), s..658.

<sup>58</sup>Akyılmaz (1999), s.137.

normal statüde idi. Örneğin Diyarbakir eyaletinin 6 sancağı hükümet, 6 sancağı yurtluk-ocaklık, 11 sancağı ise normal statüde olan sancaklardı<sup>59</sup>.

Normal sancak statüsünün dışında ortaya çıkan ikinci tür sancaklar “yurtluk-ocaklık<sup>60</sup>” olarak nitelendirilen sancaklardır. Bunlar da tıpkı hükümet statüsündeki sancaklar gibi Doğu Anadolu'nun Osmanlı Devleti'ne geçişi sırasında devlete itaat ve hizmette bulunan beylere bırakılan sancaklardır. Bu sancakların başında bulunan beylerin de tayin ve azli merkezden yapılmazdı. Sancağın beyi ölünce sancak, oğullarına intikal ederdi. Hükümet statüsündeki sancaklardan farklı olarak buralarda arazi tahriri yapılır, mahsûl miktarları tespit edilirdi. Bu sancaklarda miri arazi rejimi kurulmuştur, tımar ve zeamet vardır. Sefer zamanında beyler, sancaklarındaki tımar ve zeamet sahipleriyle birlikte beylerbeyinin komutasına girerlerdi. Sefere gelmezlerse veya ölürlerse sancak, oğullarına veya diğer akrabalarına verilir<sup>61</sup>. Yurtluk-ocaklık üzere verilen sancaklar hükümetlere göre merkezi otoriteye daha fazla bağlıdır.

Hükümet ve yurtluk-ocaklık statüsündeki sancaklar, sancakbeyinin kontrolündeki sancaklara göre merkezi idareye daha az bağlıdır. Ancak her ikisinde de merkezi idarenin temsilcileri olan kadı ve yeniçeri garnizonu bulunmaktadır ve sefer esnasında beylerbeyinin komutası altına girmek zorundadırlar. Bu tür sancakların başında bulunan beyler, yaptıkları tayinleri İstanbul'a yazarak onaylatmak mecburiyetindeydiler. Hükümet statüsü Doğu Anadolu'ya mahsus olmakla birlikte yurtluk-ocaklık statüsündeki sancaklara imparatorluğun başka yörelerinde de rastlamak mümkündür. Ayrıca bunlar toplam sancaklar içinde oldukça az sayıdadırlar. Hiçbir zaman bir eyaletin bütün sancakları hükümet ya da yurtluk-ocaklık statüsünde olmamış, normal sancaklar arasına serpiştirilmişler, böylelikle taşra yönetiminin temeli olan sıkı merkeziyetçilik korunmaya çalışılmıştır<sup>62</sup>.

#### 1.2.4. Kaza yönetimi ve subaşı

Osmanlı imparatorluğunun kuruluş döneminde, beyliğin sınırlarının genişletme çabası henüz ön plandayken, yönetsel örgütlenmenin temel birimi olarak kaza seçilmiş,

<sup>59</sup>Akyılmaz (1999), s. 138.

<sup>60</sup>N.Göyünç (1991). Yurtluk-Ocaklık deyimleri hakkında. *Prof. Dr. Bekir Küttükoğlu'na Armağan*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Tarih Araştırma Merkezi, s. 271-272

<sup>61</sup>Göyünç (1992), s. 271-272.

<sup>62</sup>Akyılmaz (1999), s.139.



sınırların genişlemesine paralel olarak kazalar, idari teşkilat içinde sancakların altında yer alan birimler haline gelmiştir<sup>63</sup>. Her sancak kazalara ayrılmıştır. Kaza, belli özellikler taşıyan bir kasabanın, adalet ve yönetim işlerinde çevresindeki kariyelerin (köy) merkezi olmasıyla ortaya çıkan bir yönetim biçimidir<sup>64</sup>. Kazaların alt kademesinde de tımarlı sipahilerin bulunduğu köyler yer alır. Esasen kaza adı, herhangi bir yargı bölgesinin askeri işleri hariç olmak üzere diğer idari, hukuki ve mahalli işlerinin kadılar tarafından görülmesi sebebiyle idari teşkilata girmiştir<sup>65</sup>.

Kazaların resmi anlamda mülki idare birimi haline gelmeleri esasen 1842'de Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye kararı ile olmuştur. Bu tarihte sancaklara kaymakam atanırken kazalara eşraf-ı hanedandan birinin müdür atanması öngörülmüştür. Ancak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden sonra kazaların başına kaymakamlar atanmaya başlamıştır<sup>66</sup>.

Osmanlı klasik döneminde her kazada sancaklarda olduğu gibi iki önemli görevli bulunmaktadır ki bunlar kadı ve subaşdır. Kazalarda yönetim işlerinden sorumlu olan kişi subaşlarıdır. Subaşlar XVI. Yüzyılın ilk yarısına kadar doğrudan doğruya merkezden tayin edilirken, bu tarihten sonra beylerbeyi veya sancakbeyi tarafından tayin edilmiştir<sup>67</sup>. Subaşlar bölgede askeri işlerin yöneticisi konumunda olup, daha ziyade emrindeki asesbaşı ve asesler aracılığıyla kazada emniyet ve asayişin sağlanmasından sorumluydular. Bu nedenle kadıya göre daha dar kapsamlı bir alanda görev yapmaktaydılar<sup>68</sup>.

Kadılar kazada hem şer-i hem de idari yargının başı, hem de belediye başkanı konumundadırlar<sup>69</sup>. Anlaşılacağı üzere kaza kadıları hukuki işlerin yanı sıra, kazanın yönetim işleriyle de uğraşmışlardır. Kadılar buldukları kazanın yerel yönetim işlerini yürüten ve belediye hizmetlerini gözeten görevliler olmuşlardır. Kadılar Anadolu ve Rumeli kazaskerinin teklifi ve Sultanın onayı ile atanırlar ve yetkilerini kullanmada bağımsız sayılırlardı<sup>70</sup>.

<sup>63</sup>K. Fişek (2005). *Yönetim*. Ankara: Paragraf Yayınevi, s.8.

<sup>64</sup>Sencer (1992), s.52.

<sup>65</sup>İ. H. Uzunçarşılı (1984). *Osmanlı Devletinin diniye teşkilatı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 91.

<sup>66</sup>M. Çadırcı (1989). Türkiye'de kaza yönetimi (1840-1876). *Belleten*, C.III, 16, s.238.

<sup>67</sup>M. Akdağ (2010). *Türkiye'nin iktisadi ve içtimadi tarihi*, C. II, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 70.

<sup>68</sup>F. Türe (2000). Türkiye'de yerel yönetimlerin kökeni: Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimler. *Yerel Gündem*, Sayı:5, s.34.

<sup>69</sup>Türe (2000), s.34.

<sup>70</sup>T. Baykara (1990). *Osmanlı taşra teşkilatında XVIII Yüzyılda görev ve görevliler*. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, s.7; Bir mülki yönetim müessesesi olarak kadılık hakkında detaylı bilgi için bkz. H. İnalçık (2000). *Osmanlı'da devlet, hukuk, adalet*. İstanbul:Eren Yayınevi. s.76 vd.

### 1.3. Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri

#### 1.3.1. Tanzimat hareketinin merkezîyetçilik eğilimi: Taşra yönetimine yansımalar

Tanzimat hareketinin amacı, Osmanlı Devlet yönetimini o asrın idari esaslarına dayandırmak, yani devlet gücünün tek merkezden en müessir biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında, Tanzimat merkezîyetçiliği, yerel özerklik ve mahalli demokrasinin yerleştirilmesinden ziyade dönemin çok uluslu Metternich’ci Avusturyası ya da II. Aleksandr Rusya’sında ki gibi güçlü ve merkezci bir devlet idaresinin oluşturulmasını hedeflemiştir<sup>71</sup>. Burada temel amaç merkezi idarenin güçlenmesiyle merkezden bağımsız olmak isteyen güçlerin iradesini kırmak<sup>72</sup>, ülkenin tüm işlerinin tek merkezden yönetilmesini sağlamak, tutarlı bir yönetim oluşturmak ve eyalet idaresinin ıslahını sağlamaktır. Oluşacak yeni yönetim anlayışı bir ölçüde despotizmden kanuni-otoriter bir idare anlayışına kayışı temsil etmekteydi<sup>73</sup>.

Tanzimat hareketinin su yüzüne çıkarttığı merkezîcilik eğilimi Osmanlı taşra yönetimini dört ana biçimde etkilemiştir.

İlk olarak merkezi idare etkinliğini arttırabilmek için eyaletlerin fiziki sınırlarının daraltılması yoluna gidilmiştir. Burada 1789 ihtilali sonrası Fransız denemesinden çıkarılan ders ile dar alanda teşkilatlanan sayıca çok, hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimlerinin (departement) etkin ve katı bir merkezîyetçilik için en uygun taban olduğu görüşünden hareket edilmiştir<sup>74</sup>. Böylece Tanzimat öncesi taşra yönetimini şekillendiren “eyalet” sisteminden bu dönemle beraber Fransız taşra yönetiminden esinlenen “vilayet” sistemine geçilmiştir<sup>75</sup>.

Bu gelişimin sonucu olarak Tanzimat’tan önce “eyalet” veya “beylerbeylik” denilen eyaletlere “vilayet” denilmeye başlanmıştır<sup>76</sup>, eyaletin başındaki mülki-askeri sorumlu olan beylerbeyine de Tanzimat sonrası mülki ve askeri görevlerin ayrılmasıyla “vali” denilmeye başlanmıştır. Beliren bu yeni teşkilatlanma anlayışı, imparatorluğun sonuna kadar devam

<sup>71</sup>Ortaylı (2007), s.495.

<sup>72</sup>P. Dumont ve F. Georjon (1996). *Modernleşme sürecinde Osmanlı kentleri*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, s.57.

<sup>73</sup>İ. Ortaylı (1979). *Türkiye idare tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları, s. 287.

<sup>74</sup>Ortaylı (2007), s.496.

<sup>75</sup>B. Parlak (2002), Osmanlı Devleti’nin son yüzyılında taşra yönetimine ilişkin anayasal-yasal gelişmeler ve Cumhuriyet’e yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi-Journal of Academic Studies*, Kasım 2001-Ocak 2002, Yıl:3, Sayı:11, s.37.

<sup>76</sup>Bu noktada vurgulanması gereken husus burada esas alınan “vilayet” kavramını günümüzün “il” kavramına muadil olmadığıdır. Bugün il denilen idari birimlerin o dönemdeki eşdeğeri sancaklardır.

etmekle kalmamış ve Cumhuriyet dönemi yönetim sistemine önemli bir miras olarak kalmıştır.

İkinci olarak imparatorluk ikisi Rumeli’de, ikisi Anadolu’da ve biri de Arabistan’da olmak üzere ordu bölgelerine ayrılmış ve bunların başına birer ‘müşir’ atanmıştır. Tanzimat’tan önce ordu merkezi olan eyaletlere sadece sivil kimlikli vali ataması yapılmaz iken 1843 yılından itibaren tüm vilayetlere sivil vali ataması yapılmaya başlanmıştır<sup>77</sup>. Böylece vilayet yönetimleri askeri yapıdan ayrılmış ve vilayet yöneticileri ‘mülki amir’ konumuna gelmiştir. Eski geleneği değiştiren bu uygulama tarihi bir miras olarak Cumhuriyet dönemine de intikal etmiştir.

Üçüncü olarak Tanzimat reformları taşrada “eyaletlerdeki valilerin yetkilerinin sınırlandırılması ve merkezi otoritenin arttırılmasını” ilke olarak benimsemiştir. Bu ilke, vali dâhil eyaletlerdeki idarecilerin merkezin aylıklı memuru haline dönüştürülmesi, bunların yetkilerinin sınırlı tutularak merkeze bağımlılıklarının arttırılması ve halkın önde gelenlerinin katılması ile valilerin meşveretle iş görmelerinin sağlanması gibi tedbirlerle beraber uygulanmıştır<sup>78</sup>. Böylece eskiden taşra yönetiminde tek söz sahibi olan, askeri, idari ve mali yetkileri elinde tutan mülki amirlerin (beylerbeyi-sancakbeyi), Tanzimat sonrası sadece idari otoriteyi temsil etmeleri öngörülmüştür<sup>79</sup>.

Dördüncü olarak mahalli kişi ve kümelerin devlet yönetimini etkileme sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi bir biçimde etkilemesi ihtiyacından hareketle yeni düzenlemeler yapılmış, bunun sonucu olarak gerek merkezde gerekse taşrada yerel ve bölgesel yönetimlerin birer unsuru olarak yönetilenlerin ilk siyasi temsilini sağlamaya yönelik olarak meclisler oluşturulmuştur<sup>80</sup>. Bu ise zamanla yerinden yönetim geleneğinin doğmasına ve yerleşik hal almasına sebebiyet vermiştir.

<sup>77</sup>A. Kırmızı (2007). *Abdülhamit’in valileri, Osmanlı vilayet idaresi*. İstanbul: Klasik yayınları, s.86.

<sup>78</sup>Ortaylı (2007), s.500 vd.

<sup>79</sup>B.Tanör (1999). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeler*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s.108.

<sup>80</sup>E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (1986). *Türk siyasal hayatının gelişimi*, İstanbul: Beta Yayınları, s.17; Ortaylı’ya göre aslında bu yeni düzenlemelerin amacı hiçbir zaman geniş grupların siyasal sisteme katılmasını sağlamak olmamış, merkezi hükümetin taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir yönetim oluşturabilmesi, sadık olan daha çok kazanıp, daha çok vergi ödeyen bir sistem oluşturmak hedeflenmiştir. Ortaylı (2007), s.495-496.

### 1.3.2. Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'nın mülki yönetimi şekillendirme çabası

#### 1.3.2.1. Kararsızlıklar dönemi: 1842 ve 1858 düzenlemeleri

Tanzimat Fermanı'nın ilanından kısa bir süre sonra 1840 yılında Ferman'ın mimarı olan Mustafa Reşit Paşa taşra teşkilatında reform niteliğinde girişimler başlatmıştır. Paşa henüz Fransa'da bulunduğu sıralarda bu devletin mülki idaresinin temeli olan "department" sistemini incelemiş ve Osmanlı Devleti için bazı esasların alınabileceği kararına varmıştır. Mustafa Reşit Paşa'ya göre idari teşkilatın Ferman'da yer alan prensiplere uygun olarak çalışabilmesi için valilerin geniş yetkilerine ve reaya üzerinde kullandıkları baskı usullerine son vermek gerekiyordu. Bu ise eyalet valilerini ve memurları maaşlı memurlar haline getirip, yetkilerini kısıtlamak, eyalet halkının yönetime katılmasını sağlamak ve valileri meşveret usulü ile iş görmeye zorlamakla mümkündür<sup>81</sup>.

Bu düşüncelerle hareket eden Mustafa Reşit Paşa Tanzimat fermanına dayanarak 1842 yılında taşra idaresindeki bölünmeyi yeniden gözden geçirmiş ve temel mülki idare yapılanmasını korumakla beraber doğrudan merkeze bağlı sancakların yönetimini doğrudan merkezi hükümetin tayin ettiği "mutasarrıflara" bırakmış, doğrudan doğruya eyaletlere bağlı sancakların yönetimini de kaymakamlara vermiştir. Öte yandan nüfusça ve refah düzeyi açısından eşitlik sağlamak için sınırlar yeniden çizilmiş ve sancaklar kazalara bölünmüştür. Kazaların en az bir önemli köy veya kasabayı içine alan nahiyelere ayrılması ve "müdür" tarafından idare edilmesi hedeflenmiştir. Köylerin ise mahalli otoritelerin hazırladığı adaylar listesi içinden merkezi idarenin atadığı muhtarlar tarafından yönetilmesi öngörülmüştür<sup>82</sup>.

1842 tarihli düzenlemede valiler üzerinde sıkı bir denetim kurmak ve görevlerini kötüye kullanmalarını engellemek için vali, sürekli olarak sadrazamla haberleşmeye ve icraatlarından Bab-ı Aliye hesap vermeye mecbur tutulmuştur. Ayrıca askeri ve mali yetkilerini maiyetinde çalışan muhafız ve defterdar (veya mal müdürü) ile paylaşmak zorunda kalmıştır<sup>83</sup>.

<sup>81</sup>E. Z. Karal (1988). *Osmanlı tarihi*, C. VI. Ankara: Türk Tarih Kurumu yayımları, s. 130,

<sup>82</sup>N. Güngördü (1988). *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) dönemlerinde Osmanlı mülki idareleri*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, s.31.

<sup>83</sup> Karal (1988), C.VI, s.130.

1856 tarihli Islahat Fermanıyla söz verilen reformları gerçekleştirmek için 1858 yılında yeni bir düzenleme yapılmış ve “Vulat-ı İzam, Mutasarrifin-i Kiram ve Kaim-i Makamların Vezayifi Nizamnamesi” çıkartılmıştır. Bu düzenleme ile taşra idaresinin temel yapısı aynı kalmış, buna karşın 1842 yılından bu yana yapılan düzenlemelerle yetkileri önemli ölçüde kısıtlanan valiler taşra yönetiminde yeniden güçlendirilmişlerdir. Ülke valiler tarafından idare edilen eyaletlere, eyaletler kaymakamın idaresinde sancak veya livalara, sancaklar müdürler tarafından yönetilen kazalara, kazalar da muhtarların başında olduğu karye (köy)’lere taksim edilmiştir. Vali eyaletlerdeki tüm meselelerin çözümünde en yüksek merci ve Bab-ı Ali’nin temsilcisi olmuştur. Bütün diğer eyalet memurları valiye karşı sorumludurlar. Vali askeri otoriteler kendi yönetimi altında olduğu için taşra idaresi ve polis gücü ile ilgili meselelerden de sorumludur. Eyaletteki memurlar sadece valinin kanunları ihlal ettiği konusunda açık deliller varsa doğrudan doğruya Bab-ı Ali ile bağlantı kurabilirler. Kaymakamlar da sancaklarda benzer yetkilere sahiptirler. Yalnız bölgedeki güvenlik görevlileri (polis) vali tarafından atanırlar ve ona karşı sorumludurlar. Kazaların başında bulunan müdürlere bölgelerindeki idari, mali ve güvenlikle ilgili meseleleri halletme konusunda tam yetki verilmiştir<sup>84</sup>.

Bu nizamnameden sonra mülki amirlerin yetiştirilmesi amacıyla 1858’de Meclis-i Vala’nın Mülkiye Mektebi kurulmasına ilişkin yayınladığı tüzüğe dayanılarak 1859 yılında ilk sivil yükseköğretim kurumu olan Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur.

### *1.3.2.2. Taşrada yetki paylaşımı: Meclisler ve Cebel-i Lübnan örneği*

1842 tarihindeki düzenlemelerin getirdiği bir diğer önemli yenilik “Büyük Meclis” ve “Küçük Meclis” adı altında iki önemli kurulun oluşturulmasıdır. Eyalet merkezlerinde veya sancaklarda “Büyük Meclis” adıyla kurulan kurul yönetimde doğrudan doğruya söz sahibi idi. Bu meclis 13 kişiden oluşuyordu. Bunlardan yedisi hükümet görevlisiydi. Diğer altı kişi ise yerel halkı temsil ediyordu ve genellikle ayanlar ve lonca liderlerinden oluşuyordu<sup>85</sup>. Büyük meclis eyaletin yönetim, maliye, güvenlik vb. sorunlarını tartışıp

<sup>84</sup>1858 tarihli düzenlemenin Osmanlı taşra yönetimi üzerine etkileri hakkında detaylı bilgi için bkz. Akyılmaz (1999), s.144-148.

<sup>85</sup>S. J. Shaw (1969). The Origins of representative government in the Ottoman Empire: An introduction to the provincial councils 1839-1876. *Near Eastern Round Table*, 1967-1968 (Ed. R. Bayly Winder) New York, s. 60-62.den aktaran Akyılmaz (1999), s.142-143.

karara bağlama yetkisine sahipti. Aynı zamanda devlet memurlarını yargılayıp cezalandırabilirdi. Özellikle Tanzimat prensiplerinin uygulanması için gerekli önlemleri almak, uygulamaya karşı çıkanları yargılayarak cezalandırmak kurulun başlıca görevlerindendi. Vergilerin zamanında toplanması için önlemler alma, küçük meclislerin kararlarını gözden geçirip sonuca bağlama gibi görevleri de vardı<sup>86</sup>.

1842 yılında kaza düzeyinde de küçük meclisler kurulmuştur. Bu meclisler beş üyeden oluşmaktadır; Vekil (Sancakların başında bulunan muhassılın temsilcisidir), kadı, polis müdürü ve iki yerel temsilci ki bunlardan biri Müslüman diğeri ise o kazadaki en büyük gayrimüslim milletin lideri olmak zorundadır. Bazen eğer birbirine yakın sayıda üyesi olan iki tane gayrimüslim topluluk varsa üye sayısı altıya çıkabiliyordu<sup>87</sup>.

Fransız yerel yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulan bu meclislerin iki ana özellik taşıdığı göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi eyalet memurlarının üyeler arasında çoğunluğu oluşturması ve valilerin başkanlığı altında merkezi yönetimin sıkı bir gözetim ve denetimine bağlı olmasıdır. İkincisi ise Müslüman olmayan üyelere yer verilmesi nedeniyle Tanzimat'ın eşitlik ilkesine uygun olarak söz konusu toplulukların yönetime katılmalarının sağlanmasıdır<sup>88</sup>.

1858 tarihli düzenlemede üzerinde durulan bir başka konu Eyalet Meclisleri olmuştur. Eyalet Meclisleri vali, defterdar, kadı, müftü ve halk tarafından seçilecek dört Müslüman ve Müslüman olmayan toplulukları temsilen birer üyeden oluşacaktır. Eyalet merkezinde meclis toplantıları için bir daire ayrılacak, cuma günü dışında her gün toplantı yapılacaktır. Önemli sorunlar görüşülürken bütün üyeler hazır bulunmak zorundadır. Tartışılacak konuların gündemi önceden belirlenecek, karara varılan konuların tutanaklar unvanlarına göre sırayla bütün üyelerce mühürlenip, imzalanacaktır. Meclis üyeleri düşüncelerini çekinmeden açıklayacaklar, hiçbiri düşüncelerinden ötürü sorumlu tutulmayacaktır<sup>89</sup>.

Esasen 1856 Fermanı ve ardından gelen 1858 tarihli düzenlemede şekillenen vilayet yönetim sistemi Cebel-i Lübnan'da uygulamaya konulmuştu. Lübnan' da 1845 tarihinden itibaren Dürziler ile Maruniler arasında süregelen çatışmalar Lübnan'ı uluslararası bir sorun haline getirmiş, Osmanlı hükümeti İngiliz ve Fransızların silahlı

<sup>86</sup>S. J. Shaw (1992). Local administrations in Tanzimat. *150. Yılında Tanzimat*, Ankara:Türk Tarih Kurumu Yayını, s. 33-34.den aktaran Akyılmaz (1999), s.143.

<sup>87</sup>Akyılmaz (1999), s.143-144.

<sup>88</sup>Sencer (1992), s.77.

<sup>89</sup>Akyılmaz (1999), s.144-148

müdahalesi sonrası bölgedeki hakimiyetini korumak için 1861 tarihinde Beyrut bölgesini hariç tutarak Cebel-i Lübnan için özel bir statü hazırlamıştır. Buna göre Cebel-i Lübnan mutasarrıflığı Hristiyan bir mutasarrıf başkanlığında (ilk mutasarrıf Ermeni asıllı David Paşa'dır) etnik ve dini grupların ağırlığını dikkate alarak oluşmuş karma bir idare meclisi tarafından yönetilecekti. Bugünkü Lübnan Anayasası'nın da temelini oluşturan bu sistemin başta Rumeli ve bazı Mezopotamya eyaletleri olmak üzere tüm Osmanlı'da uygulanması konusunda baskı kuran Avrupa devletleri karşısında bu sistemin imparatorluğu özerk eyaletlerden kurulu bir yamalı bohça haline getireceğinden endişe eden Osmanlı hükümeti sistemin uygulanmasını engellemiştir<sup>90</sup>.

### 1.3.3. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve Fransız 'Departement' sistemine geçiş

1840 yılından itibaren Osmanlı taşra idaresinde bir dizi reform yapılması ve çeşitli nizamnameler çıkarılmasına rağmen idare de bir türlü istenen sonuçlar alınamamıştır. Vergiler zamanında toplanamamış, rüşvet alma ve hazinenin gelirlerini şahsı için harcama alışkanlığı devam etmiş, kurulan meclisler kendilerinden beklenen denetlemeyi yapamamışlardır. Bu nedenle halkın mahalli ihtiyaçlarını temin edecek yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve 1864 Vilayet Nizamnamesi (İller Yönetimi Tüzüğü) hazırlanmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesinin temel esasları A.Cevdet Paşa, Fuad Paşa ve liberal fikirli Midhat Paşa tarafından hazırlamışlardır. Merkezîyetçi eğilimin tamamıyla hissedildiği nizamname, model olarak Fransız departemente sistemini benimsemiştir<sup>91</sup>. Buna göre Osmanlı İmparatorluğunun mülki idaresinde o tarihe kadar devam etmiş olan mülki üniteler yerine yenilerini kabul edilmiştir. Fransız sistemindeki "departement-arrondissement-canton-commune" ün yerini "Vilayet-Liva (sancak)-kaza-köy" almıştır. Bu yapılanma ile Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra yönetiminde "eyalet" sisteminden "vilayet" sistemine geçilmiştir.

Livaların (Sancak) temel birim olduğu vilayet yapılanması üzerine kurulu nizamnamede vilayetin en yüksek memuru validir. Sancağın başında mutasarrıf, kazanın

<sup>90</sup>Ortaylı (2007), s.429, 501-502;

<sup>91</sup>Ortaylı'ya göre 1864 Vilayet Nizamnamesi model olarak aldığı Fransız departemente sisteminden daha fazla bir merkezîyetçi eğilimi temsil etmektedir. Bkz. Ortaylı (2007), s.430.

başında kaymakam, köyün başında ise muhtar bulunacaktır. Muhtar dışındaki yöneticilerin tümü doğrudan doğruya padişah ve merkezden atanan memurlardır. Muhtar ise halk tarafından seçilecektir.

1864 yılında yapılan düzenlemeye kaymakamlık mesleği açısından bakıldığında kaymakamların sancakbeyliği yerine artık kazalara müdür yerine atanmaya başlandığı görülecektir.

Vilayet yönetiminde vali geniş yetkilere sahip olmakla birlikte merkezden atanan bir görevli niteliğini korumuştur. Vilayetin genel idaresi valiye verilmiş, idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerinin yanı sıra vali kamu yararı için eğitim, kamu işleri, adli ve cezai adalet gibi konularda gerekli tedbirleri almak yetkisine sahip kılınmıştır. Valiye yardımcı olmak üzere bazı yeni memurlarda bu nizamname ile taşra sisteminde yerini almışlardır. Mali işler defterdar unvanıyla bir maliye memuruna bırakılmıştır. Siyasi işler Hariciye Nezareti tarafından tayin edilen bir memura verilmiştir. Bunun dışında valinin maiyetinde bir nafia (bayındırlık) müdürü, maarif müdürü, sertabip, baytar, ziraat müdürü ve ticaret müdürü vardır. Ancak bu memurların bir kısmına kazandırılan hukuki statü merkezi yönetim anlayışının bir yandan valileri güçlendirirken diğer yandan son iki yüzyıllık tarihin etkileri altında merkezin taşradaki kontrolünü dengelemek istediğini ortaya koymuştur. Öyle ki bu memurların atamaları merkeze bırakılmış ve seçimi konusunda valiye hiçbir söz hakkı bırakılmamıştır. Ayrıca bir kısım memurlar ise görevlerinden dolayı oluşturulan yeni Bakanlıklara karşı sorumlu kılınmıştır. Örneğin defterdar valinin maiyetinde bulunmakla beraber, hesap işlerinde doğrudan doğruya Maliye Nezareti'ne karşı sorumludur. Esasen bu durum günümüze de intikal etmiştir. Defterdarlar bugün de vilayette valinin yanındaki merkezi hükümet tarafından atanan diğer memurlardan daha bağımsız ve farklı bir konumdadır. Bu denge Tanzimat öncesi gelenekten kalmadır.

Mutasarrıf tarafından yönetilen livalarda yine maarif, nafia, tahrirat ve mali işlerle görevli memurlar ile bir liva idare meclisi vardı. Kaymakam tarafından yönetilen kazalarda da bir kaza idare meclisi vardı.

1864 tarihli Nizamnamenin getirdiği önemli yeniliklerden birisi de temsil niteliği daha önce oluşturulan meclislere göre daha fazla olan iki yeni meclis ortaya çıkarmasıdır.

Bunlardan ilki Vilayet İdari Meclisidir. Bu meclis valinin başkanlığında, doğal üyeleri olan şer'i davaları denetlemek üzere vilayet merkezlerine gönderilen müfettiş,

defterdar, mektupçu, siyasi işler müdürü ile Müslümanları temsilen iki kişi, gayrimüslimleri temsilen seçilen iki kişiden oluşmaktaydı. Bu meclislerinde sivil idare, maliye, dışişleri, kamu görevleri, ticaret ve tarımla ilgili konular tartışılacak ve gerekli tedbirler alınıp uygulanacaktır. Daha önce oluşturulan meclislerin aksine şikâyetleri dinleyip, yargılama yapma yetkileri yoktur. İdare meclisleri yalnızca vilayet düzeyinde değil, sancak ve kazalarda da kurulması nizamname ile düzenlenmiş, sancaklardaki idare meclisinin mutasarrıfın başkanlığında kazalarda ise kaymakamın başkanlığında toplanması öngörülmüştür.

1864 tarihli Nizamnamenin getirdiği ikinci meclis Vilayet Umumi Meclisidir. Bu meclis valinin başkanlığında her sancak tarafından seçilen iki Müslüman, iki gayrimüslim üyeden oluşacak ve yılda bir kere toplanacaktır. Kırk gün sürecek bu toplantıda devlet yollarının yapım, bakım ve onarım işleri, kamu binalarının yapım ve onarımı, ziraat ve ticaretin gelişmesi, vilayete bağlı liva, kaza ve karyelerin sınırlarında değişiklik yapılması, vergi işleri ve halkın bu konudaki dilek ve istekleri ele alınıp tartışılacaktı. Alınan kararlar yazılı olarak devlet merkezine bildirilecekti. Ancak alınan kararlar Sultan'ın onayı olmadan yürürlüğe giremeyeceği için, vilayet umumi meclisi gerçekte bir danışma organı düzeyinde kalmıştır. Vilayet umumi meclisi her ne kadar işlevsel sonuç doğurmasa da bugünkü il genel meclisinin temeli olmuştur. Bu noktada Ortaylı "bu meclislerin halkın yönetimini etkileyen araçlar olmasından çok, yöneticilerin talep ve kararlarını tasdik eden birer soğuk damga olarak kaldıkları" tespitini yapmıştır<sup>92</sup>.

1864 Nizamnamesinin getirdiği bir diğer yenilik ise yargı alanındaki taşra kuruluşlarıdır. Her vilayet, liva ve kaza için hukuk (Meclis-i Temyiz-i Hukuk) ve ceza mahkemeleri (Meclis-i Cinayet) kurulmuştur. Bu mahkemenin başkanı şeyhülislam tarafından atanmakta ve her yönetim kademesinde hukuk mahkemesinin öteki üyeleri seçilmiş Müslim ve gayrimüslim üyelere oluşmaktaydı.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen düzenleme tüm ülke çapında yaygınlaştırılmadan önce bazı vilayetlerde pilot olarak uygulamaya konmuştur. Bu kısmi uygulamada Tanzimat mektebinin Kaide-i Tedric prensibine uyulmuştur<sup>93</sup>. A. Cevdet Paşanın açıkladığı bu davranış 'her eyaletin farklı özelliklere sahip olduğunun göz önüne alınması gereği' diye özetlenebilir. 1864 vilayet Nizamnamesi ilk olarak Ahmet Midhat

<sup>92</sup>Ortaylı (2007), s.507.

<sup>93</sup>Ortaylı (2007), s.429 ve 502

Paşa'nın Vali olduğu ve Niş, Silistre, Vidin bölgelerini içine alan Tuna Vilayeti'nde uygulanmıştır. Ardından Halep, Edirne, Trablusgarp ve Bosna'da uygulanmış, elde edilen başarılı sonuçlar neticesinde tüm ülkeye yaygınlaştırılmıştır. Bunun yanında yeni düzenin merkezci eğilimini arttırmak için evliye-i gayrimülhaka denilen bazı livalar söz gelişi Kudüs, Canik ve Şehrizaro doğrudan merkez yönetimine bağlanmıştır<sup>94</sup>.

#### 1.3.4. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi

1871 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” (İller Genel Yönetimi Tüzüğü) 1864 yılında kurulan sistemin elde ettiği başarılar neticesinde büyük oranda aynı sistemi benimserken, 1864 Nizamnamesinin belirsiz noktalarına da açıklık getirmiştir.

Yeni düzenlemede de vilayet, liva, kaza, köy şeklinde yapı aynen kabul edilmiş, ancak kaza ile köy arasına köyler ve çiftliklerinin bir araya gelmesinden oluşan nahiyelerin kurulması öngörülmüştür. Valinin inhası ve Dâhiliye Nezaretinin onayı ile atanan bir müdürün yönetimdeki nahije kendi alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelerden oluşan bir ‘idare meclisi’ ne sahiptir. Nahije müdürü asayiş ve mali konularda hükümetin vekili olmasına karşın köy birimi üzerinde hiçbir denetim ve müdahale yetkisi yoktu. Nahije meclisleri ise yılda 4 kere vilayetin izin ve emriyle toplanıp mahallin bayındırlık ve eğitimle ilgili konularında karar vereceklerdi.

1871 tarihli düzenleme nahiyeyi her ne kadar merkezi yönetimin bir taşra örgütü olarak öngörse bile oluşturulan nahije meclislerinin nahiyeye bağlı köy ihtiyar meclisi üyeleri arasından seçilen kimselerden oluşması ve bu meclisin yolların yapım ve bakımı, vergilerin kontrolü, nahiyelerde ziraat, endüstri, ticaret, eğitim ve kamu sağlığı gibi çok kritik konularda karar mercii olması onun bir tür yerel yönetim organı olarak algılanmasına sebebiyet vermiştir. Daha çok “batılı devletlerin baskısı üzerine gerçekleştirilen özerk yönetimli nahiyelerin özellikle Balkanlarda ihtilal merkezlerine dönüşeceğinden çekinen Bab-ı Ali nahije yönetimi kurulmasında isteksiz davranmış”<sup>95</sup>, bu nedenle imparatorluğun birçok bölgesinde nahiyeler kurulamamış ve nahije meclisleri görev yapamamıştır.

<sup>94</sup>Bu nizamname 1864 tarihinden itibaren Osmanlı Avrupa'sında 10 vilayet (44 sancak), Osmanlı Asya'sında 16 vilayet (74 sancak) ve Osmanlı Afrika'sında 1 vilayet (5 sancak) da uygulanmıştır.

<sup>95</sup>Akyılmaz (1999), s.151.

Nizamname vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimini ayrıntılarıyla ele almış, her aşamadaki yöneticilerin görev ve sorumluluklarını ayrı ayrı açıklamıştır. 1871 nizamnamesinin mülki idare sistemi içinde getirdiği en büyük yenilik vali muavinliği kurumunu oluşturmuş olmasıdır. 1864 Nizamnamesi ile getirilen çeşitli taşra memurlarının valiye ve merkeze karşı olan çifte sorumluluğuna 1871 tarihli Nizamname ile son verilmemiş olsa da valiye, vilayet ve alt yönetim birimlerinin görevlileri üzerinde daha geniş yetkiler tanınmış, her türlü kamu görevinden vali sorumlu tutulmuştur. Bu durum “Osmanlı yönetiminde sıkı bir merkeziliğin giderek yerini ileri bir yetki genişliğine bırakma eğiliminin yansıması olarak görülmüştür”<sup>96</sup>.

1871 nizamnamesi tüm ülkeye yayılmak istenmiş ancak Cebel-i Lübnan özel statüsünden, Mısır, Bosna ve Girit özerk durumlarından, Hicaz ve Yemen uzaklıkları ve aşiret düzenine dayanmalarından, İstanbul ise başkent oluşundan dolayı bu nizamname dışında bırakılmıştır.

Bu nizamname birtakım yenilikler getirmesine karşın, taşra yönetiminin sorunlarını çözümleyememiş, yönetimdeki yolsuzluk ve yetersizlikler devam etmiştir. Nizamnamenin öngördüğü meclisler ise 1870'lerden sonra toplanma imkânı bile bulamamıştır.

### 1.3.5. 1876 Anayasası ve Nahiye Nizamnamesi

İlk Osmanlı Anayasası olan 1876 Anayasası taşra yönetimi ile ilgili konuları kapsamına almış ve 108. ve 110. maddeler arasında düzenlemiştir. Anayasa taşra idaresinde Fransız yönetim geleneğini korurken, esasen 1871 yılında kabul edilen taşra idaresine dair ilkeler 1876 anayasasında yapılan birkaç küçük değişiklik ile aynen benimsenmiştir.

Kanuni Esasi'ye göre vilayet yönetimi yetki genişliği temeline dayanmakta, işbölümü ve görevlerin ayrılığı ilkesi benimsenmektedir. Anayasaya yetki genişliği ve görevlerin ayrımı biçiminde giren bu yönetim esası, valilerin yetkilerinde genişlemeyi ve

---

<sup>96</sup>Sencer (1992), s.81; Osmanlı'da merkeziliğin geniş çapta uygulanması anlamına gelen “yetki genişliği” 1852'de çıkarılan bir fermanla, tüm asker ve sivil memurların valiye bağlanması, bu memurların eylem, atanma ve azilerinden valinin sorumlu tutulması öngörüsüyle yönetim sisteminde yerini almıştır. 1871 Nizamnamesi ise yetki genişliği eğilimini pekiştirmek suretiyle sonraki il yönetimi mevzuatına zemin hazırlamıştır. G. Şaylan (1976). Mülki idare amirliği sisteminin belirleyici özelliği: Merkezilik. *Toplumsal ilişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar* (Ed. Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, s.27.

görev ayrımı kavramıyla da aslında “adem-i merkeziyet” ilkesini anlatmak istemiştir<sup>97</sup>.

1876 Anayasası vilayet yönetimine ilişkin meclisler ile ilgili hükümler getirmiş ve idare meclislerinin ve vilayet umumi meclislerinin yaygınlaştırılmasını emretmiştir. Bu kapsamda bu meclislere, yolların yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim öğretimin yaygınlaştırılması konularında görüşmeler yapmak, vergilerin belirlenip toplanmasında ve diğer konularda yasa ve tüzüklere aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirmek gibi yetkiler verilmiştir. Anayasa vilayetler, sancak ve kaza merkezlerindeki idare meclisleri ile yılda bir defa toplanan vilayet umumi meclisleri üyelerinin seçim biçiminin özel bir yasa ile yeniden düzenleneceğini belirterek, meclisler ile ilgili ayrıntıları çıkarılacak özel bir kanuna havale etmiştir.

Bu amaçla 1877 yılında İlk Meclis-i Mebusan bir Vilayetler Kanunu hazırlamış ve kanun Heyet-i Ayan'ın onayından geçmiş olmasına karşın II. Abdülhamit'in veto yetkisine takılarak meclise geri gönderilmiş, daha sonra mecliste görüşülmesine fırsat kalmadan da meclis feshedilmiştir<sup>98</sup>. Bu nedenle Anayasanın öngördüğü bu Kanun ancak 1913 yılında çıkabilmiştir.

1876 yılında taşra teşkilatı açısından önemli ve ilginç bir gelişme yaşanmış yabancı devletlerin baskısıyla “Nahiye Nizamnamesi” çıkartılmıştır<sup>99</sup>. Nizamname, nahiye müdür ve muavinlerinin seçimle işbaşına gelmesini öngörmektedir. Nizamnameye göre yerleşim alanındaki nüfus gayrimüslimse müdür ve muavini gayrimüslimler arasından seçilecektir. Nahiye ahalişi karışık ise müdür çoğunluktaki din mensupları, muavini de azınlıktaki din mensupları tarafından belirlenecektir. Ayrıca nahiye meclislerine etnik ve dini grupların belirli oranlarda katılmaları öngörülmüştü.

Gerek 1871 Nizamnamesi gerekse 1876 tarihli Nahiye Nizamnamesi ile öngörülen nahiye uygulamasına bir yandan bürokrasiyi ve kırtasiyeyi arttırması, ahaliye ek vergi ve angarya getirmesi nedenleriyle pek başvurulmamış, diğer taraftan yabancı devletlerin nahiye uygulamasının genişletilmesine yönelik taleplerine karşın Osmanlı yönetimi çekingen davranmıştır<sup>100</sup>.

<sup>97</sup>Parlak (2002), s.45; Findley'e göre 1876 Anayasası kuvvetler ayrımı ve adem-i merkeziyet temeli üzerine bir taşra yönetimi anlayışı getirmesi bakımından yönetim tarihinin önemli belgelerinden biridir. C. V. Findley (1994). *Osmanlı Devleti'nde bürokratik reform Bab-i Ali 1889-1892*. (Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol), İstanbul: İz Yayıncılık, s.189.

<sup>98</sup>O. Kılıç (1999). XVII. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı Devletinin eyalet ve sancak teşkilatlanması. *Osmanlı*, Cilt:6, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, s.90.

<sup>99</sup>Akyılmaz (1999), s.154; Ortaylı (2007), s.503.

<sup>100</sup>Ortaylı (2007), s.432-434.

### 1.3.6. 1913 Kanun-u Muvakkat ve âdem-i merkeziyetçilik arayışları

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Şurayı Devlet, vilayetlerden alınan görüşler ve Kanuni Esasi'deki hükümler doğrultusunda bir yasa tasarısı hazırlamış ve Meclis-i Mebusan'a sunmuştur. Mecliste oluşturulan özel bir encümen, taslağı inceledikten sonra Meclis'e göndermişse de araya Balkan Savaşı'nın girmesi sebebiyle tasarı görüşülüp yasalasmadan kalmıştır. Balkan Savaşları'nın bitiminden sonra kurulan yeni hükümet tasarımı Meclis'ten alarak bazı değişiklikler yapmış ve 15 Mart 1913'de Kanun-u Muvakkat şeklinde yayımlayarak yürürlüğe koymuştur<sup>101</sup>. Kaynağını Fransa'da 1790 yıllarında ve Napolyon'un konsüllüğü zamanında kabul edilip 1838 ve özellikle de 10 Ağustos 1871 tarihinde geliştirilen kanunların hükümlerinden almıştır<sup>102</sup>.

Kanun vilayetlerin yönetiminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesini belirlerken, merkezden yönetimi de yetki genişliği esasına dayamıştır. Bu kapsamda kanunun daha çok il yönetiminde merkeziyetçilik ile yerinden yönetimi birleştirme gayesi güttüğü ileri sürülmüştür<sup>103</sup>.

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat “İlin Genel Yönetimi” ve “İlin Özel Yönetimi” olmak üzere iki bölümden oluşmuştur. İl Genel Yönetimine ilişkin hususları düzenleyen birinci bölüm 1864 ve 1871 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esaslarını korumuştur. İdari taksimatta bir değişiklik yapılmamış, mülki taksimat yine vilayet-liva-kaza-nahiye-köy olmak üzere süregelen bölünme biçimini korumuştur.

Valileri güçlendiren, ona yardımcı olmak amacıyla emrine verilen başta vali yardımcılarını ve il müdürlerinin görev ve yetkilerini tanımlayan yasa vilayet merkezinde vali veya vali muavini başkanlığında kadı veya naib (kadı vekili), defterdar, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftünün yanı sıra seçilecek üyelerden oluşacak vilayet idare meclisini de yönetimi ilgilendiren konularda görüşmeler yapıp karara bağlamakla sorumlu tutmuştur. Bunun yanında Vilayet Umumi Meclisleri de varlığını korumuştur.

Geçici kanunla livaların başında mutasarrıfların bulunması öngörülürken vilayetteki müdürlükler ‘memurluk’ olarak liva düzeyinde de oluşturulmuş, liva idare meclisinin vilayet idare meclisi gibi çalışması hükme bağlanmıştır. Kazaların başında kaymakamlar

<sup>101</sup> Kanunun adı 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı yasa ile “İl Özel İdare Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

<sup>102</sup> İ. Giritli (1983). *Kamu yönetimi teşkilatı ve personeli*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 8. Baskı, s.150.

<sup>103</sup> Sencer (1992), s.95.

bulunurken, kaza idare meclisi kaza yönetiminden sorumlu tutulmuştur. Livadaki memuriyetler kazada da yer almıştır. 1913 tarihli geçici kanunda nahiyelerle ilgili bir hüküm yer almamış, nahiye ve köyler daha önceki düzenleme hükümlerine tabi olmuşlardır.

1913 yılındaki düzenlemeyle Osmanlı taşra yönetimi merkezîyetçi geleneğinin aksine âdem-i merkezîyetçi yapısını da öne çıkararak yönetimde etkinlik arayışı içine girmişti. Bu yönüyle valiler artık özel idare aracılığıyla devletin yapacağı tüm işleri yapmanın yanında taşranın sosyo-ekonomik yapısını da iyileştirmeyi kendi görev alanlarına katmışlardı.

### 1.3.7. 1921 Anayasası

1921 Anayasası ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü şartların gerektirdiği acil ihtiyaçları karşılamak üzere hazırlanmış, 24 maddeden oluşan kısa bir metindir. Olağan dönemlerde bir devletin yönetimine yeterli olamayacak bu anayasa<sup>104</sup> buna karşın yönetim biçimine ilişkin detaylı sayılabilecek düzenlemeler öngörmüştür.

Kuvvetler Birliği ilkesini benimseyen Anayasa “İdare” başlıklı 10. maddesinde taşra yönetimi açısından ülkenin illere, illerin kazalara, kazalarında nahiyelere ayrılmasını öngörmüş, böylece livaları bir idari kademe olmaktan çıkarmıştır. Tüzel kişilik verilen illerin başına ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni temsil etmek üzere valilerin atanması ve illerin yönetiminde ‘vilayet şurası’ ve daire müdürlerinden oluşan ‘idare heyeti’ nin de oluşturulmasını öngörmüştür. Buna paralel olarak illerin kazaların birleşmesinden meydana geldiği ve başında kaymakamların bulunacağı hükme bağlanmıştır. Kaymakamlar ise TBMM tarafından atanacak ve valinin hiyerarşik denetimine tabi olacaktır.

Ayrıca temelleri 1913 yılında atılan genel müfettişlik kurumu anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Tanzimat sonrası şekillenen Osmanlı taşra yönetiminin öngördüğü mülki taksimata yönelik köklü değişiklikler öngörmemiş olmasına karşın kuvvetler birliği ilkesinin şekillendirdiği yapı içerisinde 1921 Anayasası ile il valileri, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından atanan ve merkezi yönetimin taşradaki en önemli temsilcisi durumuna getirilen yöneticiler olmuştur.

<sup>104</sup> O. Aldıkaçtı (1982). *Anayasa hukukumuzun gelişimi ve 1961 Anayasası*. İstanbul: İÜHF Yayını, s.76.



1921 Anayasası, Türk anayasa tarihinin, yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasasıdır. Bu anayasanın öngördüğü ölçüde bir yerinden yönetim, Türkiye’de bugün bile gerçekleşmiş değildir. Yerinden yönetime verilen bu önem Birinci TBMM’ne hâkim olan halkçılık ilkesi ile açıklanabilir<sup>105</sup>. Öyle ki 1921 Anayasası’nda “âdem-i merkeziyet” geniş biçimli ele alınmış, yerel yönetimlerin muhtariyeti ve yerel görevlerin asliliği ilkesi kabul edilerek doğrudan doğruya halk tarafından seçilen il meclislerine geniş yetkiler verilmiştir<sup>106</sup>.

1921 Anayasasının taşra yönetimine ilişkin getirdiği düzenlemelere yönelik eleştiriler esasen öngörülen ilkelerin kendisinden çok, uygulama şekli üzerine yoğunlaşmıştır. Mesela vilayetlerde vilayet meclisinin seçeceği icra reisi ile TBMM’nin atayacağı valinin bir arada görev yapması, bazı tereddütlere yol açmıştır. Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey, “bir postta iki şeyh, bir tahtta iki padişah olmaz” gerekçesiyle buna karşı çıkmıştır. Aynı sakıncalara değinen Amasya Milletvekili Ömer Lütfi Bey, çözüm olarak vilayet meclisinin seçeceği başkanın meclisçe onanmasını ve böylece hem yerel yönetimin hem de merkezi yönetimin temsilcisi olmasını önermiştir<sup>107</sup>. Bu öneri üzerinden 90 yıl geçmesine karşın halen tartışılmaktadır.

## 2. Cumhuriyet Dönemi Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri

Dar alanda örgütlenmiş küçük, güçsüz yönetim birimlerine dayalı, giderek siyasal yapıyla bütünleşen aşırı merkeziyetçi Osmanlı taşra yönetim yapısı Cumhuriyet dönemine miras olarak geçmiştir. Bugünkü yönetim dizgemize damgasını basan bu merkeziyetçi anlayışın kökeninde bu kalıt yatmaktadır<sup>108</sup>. Bu açıdan yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin, monarşik Osmanlı Devleti ile siyasi, sosyal ve anayasal düzen bakımından bir benzerliği olmamasına rağmen Osmanlı mülki idare bölümleri ile Cumhuriyetin mülki idare bölümleri arasında önemli bir fark yoktur<sup>109</sup>.

1919 yılında Osmanlı toprakları; 15 vilayet, 17 bağımsız 35 bağlı liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşmaktaydı<sup>110</sup>. Bu yapı olduğu gibi Cumhuriyete miras kalmış,

<sup>105</sup>R. Yazıcıoğlu (1995). *Demokratik katılım ve yeniden yapılanma*, Erzincan: Eramat Matbaası, s.18.

<sup>106</sup>M. Tosun (1970). *Türkiye’de valilik sistemi*, Ankara: Sevinç Matbaası, s.12.

<sup>107</sup>E. Özbudun (1992). *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür, Dil Tarih Yüksek Kurumu, s.10-23.

<sup>108</sup>C. Geray ve S. Cerit (1997). 2000’li yıllara doğru Türkiye’de yönetsel bölünme. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, (Yerel Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, 7-9 Mayıs 1997, Ankara: TODAİE Yayını, s. 1-2.

<sup>109</sup>M. Kubilay (1998). Türkiye’de mülki idare sistemi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 420, s.113.

<sup>110</sup>Güngördü (1998), s.137.

sadece livaların ismi “il” olarak değiştirilmiş, coğrafi anlamda örgütlenme biçimi bile değişmeden sadece illerin sayısı arttırılmıştır. Böylece tüm sancak ve livalarda vilayet teşkilatının kurulmasıyla 74 vilayet meydana getirilmiş ve bunlar Cumhuriyetin ilk illeri olmuştur.

## 2.1. Mülki İdare Sisteminin Anayasal ve Yasal Dayanakları

Yasalar ve hukuken onların üzerinde yer alan anayasa, genel anlamda düzenledikleri toplumun değer yargılarını yansıtırlar, dolayısıyla, anayasa ve yasal düzenlemelerin tarihi süreç içinde incelenmesi o toplumun geçirdiği değişimler ve evrim aşamaları hakkında yararlı ipuçları verir<sup>111</sup>. Buradan hareketle Cumhuriyet dönemi boyunca merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin anayasalarda ve yasalarda nasıl düzenlendiğinin incelenmesi, Osmanlı'dan bu yana mülki taksimatın yaşadığı değişimin ve mülki idare amirlerine kamu yönetimi içinde yüklenen misyona dair yönelimlerin anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Türkiye’de mülki idare sistemi kaynağını diğer tüm ülkelerde olduğu gibi anayasadan almaktadır. Bu nedenle tezin bu bölümünde mülki idare sistemini Cumhuriyet dönemi içerisinde şekillendirmiş olan 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile mülki idare sistemini ve mülki idare amirliği mesleği biçimlendiren yasal değişim süreci inceleyecektir. Bu kapsamda bugün taşra yönetiminin anayasası kabul edilen ve temel düzenleyici kanun olması bakımından 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanuna özellikle değinilecektir.

### 2.1.1. 1924 Anayasası

1924 Anayasası, 1961 ve 1982 Anayasalarına göre oldukça kısa olmasına rağmen, her konuyu öz itibariyle ve klasik anayasa anlayışıyla düzenlemesi bakımından dikkat çekici bir anayasadır<sup>112</sup>. Anayasanın bu özelliği vilayet idaresinin düzenlendiği 89. maddesine de yansımış ve “ülkenin, coğrafi durum ve ekonomik bakımdan vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların nahiyelere ayrılacağı, nahiyelerinde kasaba ve köylerden

<sup>111</sup>Parlak (2002), s.37.

<sup>112</sup> İ. Akın (1999). *Türk devrim tarihi*. İstanbul: Beta Basım Yayıncılık, s.201

oluşacağı” hükme bağlanmıştır. Anayasanın 90. maddesinde “vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğine” yer verilmiş, 91. maddesinde “illerin yönetiminin tevsi-i mevzuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı)” esasları çerçevesinde olacağı belirtilmiştir. Anayasanın bu hükmü 1876 tarihli Anayasanın 108 maddesinin tekrarından ibarettir. Anayasa taşra yönetimine ilişkin olarak daha fazla detaya girmeyerek konuyu özel kanunlara bırakmıştır.

### 2.1.2. 1961 Anayasası

1961 Anayasa'nın mülki taksimata şekil veren düzenlemesi İdarenin kuruluşu başlığı altında 115. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.

Mülki idare sistemi açısından 1961 Anayasa'sında, 1924 Anayasa'sına göre ciddi bir takım farklılıklar göze çarpmaktadır. İlk olarak 1924 Anayasa'sında mülki idare bölümleri sayılmasına rağmen 1961 Anayasa'sında sadece iller belirtilmiş, illerin diğer kademeli bölümlere ayrılmasını öngörerek bir anlamda kanun koyucuya bir takdir yetkisi tanımıştır. Böylece ilçe ve bucaklar anayasanın zorunlu kıldığı kuruluş olmaktan çıkarılmıştır. İkinci farklılık 1924 Anayasası'nda il yönetim esasları olarak belirlenen yetki genişliği prensibinin korunmasına karşın yönetimde görev ayrımına yer verilmemiştir. Üçüncü olarak 1961 Anayasa'sında illerin kuruluşunda 1924 Anayasa'sında olmayan “kamu hizmetlerinin gereklerine göre” ibaresi de eklenmiştir. Son ve önemli bir farklılık ise birden çok ili içine alabilen ve yetki genişliğine sahip bölge kuruluşlarının kurulabileceğine ilişkin hükümdür. Böylece genel idarenin üzerine aldığı hizmetlerin taşrada sadece mülki idare eliyle değil bölge idare kuruluşlarıyla gerçekleştirilebileceği hükme bağlanmıştır<sup>113</sup>.

<sup>113</sup> A. Ş. Gözübüyük (2004). *Türkiye'nin yönetim yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.102.

### 2.1.3. 1982 Anayasası

Günümüzde Türk idare yapılanması içinde mülki taksimatı şekillendiren en üst kaynak 1982 Anayasası olup, genel idarenin taşra teşkilatı ile ilgili temel ilkeler anayasanın 126' ncı maddesinde yer almıştır:

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

1982 Anayasası 126'ncı maddesinde merkezi yönetimin taşra yapılanmasına ilişkin olarak "mülki idare" bölümleri ve "bölge" idareleri olmak üzere iki tür teşkilatlanma şekli öngörmüştür.

Mülki idare bölümleri için ayrıntılı bir düzenleme yoluna gidilmemiş sadece il kademesi belirtilmiş, diğer kademeler (ilçe, bucak vb.) kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Merkezi idarenin bölümlenmesinde sadece illerden söz edilmesi 126. maddenin gerekçesinde şu şekilde ifade edilmektedir.

Mülki yönetim bölümlerinin kuruluşunda coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerinin dikkate alınacağı belirtilmiş ve mülki yönetim bölümlerini ayrıntılı olarak düzenlemekten kaçınılmıştır. Zira bazı alt kademe bölümlerinin günün ihtiyaçlarına ne ölçüde cevap verebileceği tartışmalıdır. Bu nedenle genel yönetimin taşra teşkilatlanması açısından il esası kabul edilmiş, bunun dışındaki kademelerin meydana getirilmesinde kanun koyucuya düzenleme alanı bırakılmıştır"<sup>114</sup>.

Bu noktada iki önemli noktanın tespiti gerekmektedir. İlk olarak Anayasa'ya göre gerek mülki idare kademeleri gerekse bölge kuruluşları ancak kanun ile oluşturulabilir. Bu suretle merkezi idarenin taşrada yapılanmasında yasama organı iradesini bir yasa çıkararak ortaya koymak durumundadır<sup>115</sup>.

<sup>114</sup>T. Yıldırım (2005). *Türkiye'nin idari teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları, s.121.

<sup>115</sup>A. Özer (1993). Genel idarenin taşra kuruluşları ve mülki idare amirleri. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 401, s.494-495.



İkinci olarak 126. maddede coğrafya durumuna göre illerin üzerinde bir teşkilattan söz edilmediğine ve sadece illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı hüküm altına alındığından, yasayla illerin üzerinde bir mülki idare birimi kurulması mümkün değildir<sup>116</sup>.

Anayasa mülki idare bölümleri dışında birden çok ili içine alabilecek bölge idareleri kurulmasına da olanak sağlamıştır. Buna göre “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir (md.126/3).” 1982 Anayasası’nın düzenlediği bölge yapılanmasının 1961 Anayasası’nın getirdiği düzenlemeden en önemli farkı bölge kuruluşları için yetki genişliği prensibini benimsememesi ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğinin belirtilmesidir. Bu çerçevede 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun ile merkezi idarenin bölge örgütlenmesi genel ve soyut bir biçimde kurala bağlanmıştır.

1982 Anayasası, illerin idaresinin “yetki genişliği” esasına dayanacağını belirtmiştir. Eski adıyla “tevsi-i mezuniyet” olan bu ilke Türkiye’nin Osmanlı dönemindeki ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanuni Esasi’den itibaren sırasıyla 1921, 1924 ve 1961 Anayasasında yer almış ve 1982 Anayasası ile de benimsenerek taşra yönetimini şekillendiren temel ilke olmaya devam etmiştir. Bu ilkenin mefhum-u muhalifinden ilçe ve bucak idarelerinde yetki genişliği prensibinin geçerli olmadığını söyleyebiliriz<sup>117</sup>.

Yetki genişliği merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimdir. Yetki genişliği ilkesi ile merkezi yönetiminin taşra kuruluşlarında bulunan yüksek kamu görevlilerine kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınır. 1982 Anayasası illerin idaresini yetki genişliğine prensibine bağladığına göre merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki valilerin merkezden emir ve talimat beklemeksizin kendi başlarına merkez adına karar alma yetkileri vardır. Yani vali kendi ilinin sınırları içinde, bakana sormadan, bakanın kullanabileceği yetkileri kullanır<sup>118</sup>.

Yetki genişliği ilkesinin 3 önemli özelliği bulunmaktadır:

<sup>116</sup>Yıldırım (2005), s.122.

<sup>117</sup>K. Gözler (2008). *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.69.

<sup>118</sup>Özay’a göre “olguda valiler yetkilerinin pek azını kullanabilmekte, “yetki genişliği” çoğu kez uygulamada “yetki kısıtlaması” haline dönüşmektedir. Merkezin yetkileri konusunda oldum olası kıskanç davranması ve valilerinde görevden alınma endişeleri süregeldikçe bu durum hiçbir zaman değişmeyecektir.” İ. Özay (2004). *Günışığında yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi, s.155 ve dipnot 359.

- Bu ilke valilerin yetkilerinin genişletilmesini öngörmektedir. Yani ‘genişletilen’ yetki, başkent değil, valinin yetkisidir<sup>119</sup>.

- Kullanılan yetki merkeze aittir. Vali bu yetkiye kendi adına değil merkez adına kullanır<sup>120</sup>.

- Bu yetki merkezin bir memuru (vali) tarafından kullanılmaktadır. Vali, merkeze danışmadan karar alabilse de merkezin hiyerarşisine tabidir<sup>121</sup>.

Aynı ilke 1961 Anayasası’nda bölgesel kuruluşlara da tanınmış iken, 1982 Anayasası yetki genişliği ilkesini sadece mülki idare için öngörmüş, bölgesel kuruluşların başındaki bölge müdürlerinin bu yetki ile donatılmalarına gerek görmemiştir. Bu duruma göre, valiler ilde merkez adına serbestçe karar alıp uygulamak durumunda iken, bölge müdürlerinin görevi sadece verilen emirleri yasalar çerçevesinde yerine getirmektir<sup>122</sup>.

#### **2.1.4. Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun (1927) ve Vilayet İdaresi Kanunu (1929 )**

Cumhuriyet döneminin il idaresi sistemin örgütlenme yapısına ilişkin olarak gündeme taşıdığı değişikliklerden biri de Umumi Müfettişlik (Genel Müfettişlik) kurumudur. Temelleri 1913 yılında atılmış olmasına rağmen 1921 Anayasası’nda anayasal bir zemine oturtulan ancak 1924 Anayasası’nda değinilmeyen Genel Müfettişlik Kurumu Doğu Anadolu bölgesinde meydana gelen bir takım ayaklanmaların sonrası 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı Kanunla oluşturulmuştur. Kanun “Müteaddit vilayetleri alakadar eden ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetle izalesi kabil olan ihtiyacat hususunda o vilayetler üzerinde geçici olarak genel müfettişlik kurulması” konusunda hükümete yetki verilmiştir.

Umumi Müfettişlikler en büyük mülki idare amirliği olarak kurulmuş ve çıkarılan bir Bakanlar Kurulu talimatnamesi ile genel müfettişlerin görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bazı alanlarda bakan yetkisine sahip olan umumi müfettiş, bölgesi

<sup>119</sup>Özay (2004), s.154.

<sup>120</sup>Onar (1966), C.II., s.598; Yıldırım (2005), s.38; Özay (1992), s.174; Gözler (2008), s.69; M. Günday (2012). *İdare hukuku*, Ankara: İmaj Yayınları, s.69.

<sup>121</sup>L. Duran (1982). *İdare hukuku ders notları*. İstanbul: İÜHF Yayınları, s. 51; Günday (2012) , s.69; Özay (1992), s.174; Gözler (2008), s.69.

<sup>122</sup>Z. Çoker (1993). Mülki idare amirliği ve geleceği. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 401, s.47.

dâhilinde hükümetin vekili ve tüm bakanlıkların temsilcisi durumunda olup, bölgesinde valiler dâhil tüm memurların amiri durumundadır. Vilayetlerde valilerin bazı kararlarını bozabilecek veya değiştirebilecektir. Sorumluluğu altındaki yerlerde idari açıdan yetkili olup, asayişin sağlanması askeri birlikler ve kolluk güçlerini sevk ve idareye tam yetkili kılınmışlardır.

Bununla birlikte mahallin en büyük mülkiye amiri olarak valilerin hukuki statüleri korunmuştur. Esas itibarıyla güvenlik tedbirleri olarak kurulan ve bazı yerlere usulen uzatılan bu teşkilattan zamanına göre bir ölçüde fayda görülmüş ise de vilayette en büyük mülkiye amiri valinin olmasına dair hemen hemen yedi asrı bulan geleneğe aykırı olması uygulamada bazı aksaklıklara sebep olmuştur<sup>123</sup>. Kuruluşunda Diyarbakır, Erzurum, Elazığ ve Edirne’de bulunan genel müfettişlik bölgelerine, 1947 yılında Adana’da eklenmiş ve toplam yirmi beş il genel müfettişliklere bağlanmıştır.

Cumhuriyet döneminde idarenin etkinliğini sağlamak ve ülke içindeki asayiş ve huzuru temin etmek için 1935 tarih ve 2884 sayılı “Tunceli Vilayetinin İdaresi Hakkındaki Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanunla vilayetin başı olan valinin yerine ordu ile irtibatı sağlamak üzere askeri ve idari yetkileri tek elde toplanmış “vali-kumandan” müessesesi getirilmişti. Bakanlar Kurulu kararı ile atanan ve korgeneral rütbesinde olan vali kumandan aynı zamanda 4. Umum Müfettişliğinde Umum Müfettişidir. Bu uygulama 1946 yılına kadar sürmüştür<sup>124</sup>.

Temel amacı Cumhuriyetin kuruluş yıllarında asayişini sağlamak olan Umumi Müfettişlik uygulaması 1948 yılında fiilen, 1952 yılında resmen sona ermiştir.

18 Nisan 1929 gün ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu illerin yönetimi ve teşkilatlanması konusunda Cumhuriyet döneminde çıkarılan ilk kanundur. Bu kanuna göre Türkiye vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar ise nahiyelere ayrılmakta, nahiyelerin ise kasaba ve köylerden meydana geldiği belirtilmektedir.

Kanunun 3. maddesi “Hükümetçe lüzum görülen vilayet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilatı ve kaymakam bulunur.” hükmü taşımaktadır. Bu hükme dayanılarak 1930 senesinden itibaren merkez ilçeleri, 1931 senesinden itibaren de merkez bucakları kurulmaya başlamıştır.

71 maddeden oluşan kanun vilayet memurlarının tayin usulü, vali ve

<sup>123</sup>Kubilay (1998), s.113.

<sup>124</sup>Atatürk ve İdare. (Cumhuriyetimizin 60’ıncı Yıl Dönümü Özel Sayısı) *Türk İdare Dergisi*, Sayı 362, Ekim 1983, s.163-164.

kaymakamların il ve ilçe idare kurullarının görev ve yetkilerini ve il yönetimi ile ilgili diğer hususları düzenlemiştir. Kanun 1949 tarihli “İl İdaresi Kanunu” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

### 2.1.5. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

Günümüz mülki idare teşkilatı bazı küçük değişikliklere uğramasına rağmen 1949 yılında, 1924 Anayasa’sına dayanılarak çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile şekillenmektedir. İl İdaresi Kanunu mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin tespiti ve kamu düzen ve güvenliğinin sağlanması konusunda yetki genişliği ilkesinin uygulanmasını gösteren ve temel altyapıyı oluşturan en önemli mevzuat olup, taşra idaresinin anayasası hükmündedir.

Her ne kadar yasanın ilk düzenlemesi ile mülki idarenin taşra örgütünün ana hizmet biriminin il olduğu kabul edilse de, 1961 Anayasası ve devamında 1982 Anayasası’nın verdiği yetki ile bölge kuruluşları aracılığıyla il sisteminin dışına çıkmalar oluşmuştur.

Türkiye’deki “ Öz Türkçeleştirme Akımı” nedeniyle 1945 yılında çıkan bir kanunla Teşkilatı Esasiye Kanunu türkçeleştirilerek vilayet yerine il, kaza yerine ilçe, nahiye yerine bucak tabirleri kullanılmış ve 1949 tarihli 5442 sayılı İl idaresi Kanunu da bu tabirleri benimsemiştir<sup>125</sup>.

Yürürlükteki Kanununun 1. maddesinde mülki idare bölümlerinin kuruluş esasları belirtilerek Türkiye’nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölüneceği hükme bağlanarak 1982 Anayasası’nın 126. maddesinin öngördüğü ilkeler tekrarlanmıştır.

Kanununun 2. maddesine göre ise mülki idare birimlerinin kuruluş şekli belirlenmiş ve il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin değiştirilmesi, adlarının değiştirilmesi ve bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla gerçekleştirilecektir (5542 s. K. Md 2/A). Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesinin

---

<sup>125</sup>Behlülgil (1992), s.70.

İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın tasdiki ile yapılacağı hükme bağlanmıştır (5542 s. K. Md. 2/B).

Kanunun 2. maddesinin B fıkrası, Kanunla belirlenen bir ilin sınırlarının bir idari işlem ile değiştirilmesi anlamına geldiği, bunun da Başbakan veya iktidar partisine mensup İçişleri Bakanınca seçim çevreleri olan illerin sınırlarını siyasi amaçlarla değiştirilmesine imkân vermesi sebebiyle eleştirilmiştir<sup>126</sup>.

Kanunun 3. maddesinde il idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, ildeki genel idare kuruluşlarının il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenleneceği, ayrıca belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği belirtilmiştir. 4. maddesinde, Bakanlıkların illerde kurulu örgütlerinin başında il idare şube başkanları bulunduğu ve bu teşkilatın valinin emri altında olduğu belirtilmiştir. 5. maddesinde ise illerde valinin tespit ve tayin ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali yardımcılarının bulunacağı belirtilmiştir. Söz konusu kanunun 6, 7 ve 8. maddelerinde valilerin ve ilde görevli diğer il memurlarının atama usulleri düzenlenmiştir.

9 ile 22. maddeler arasında valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri ile valilerin teftiş ve denetleme yetkileri düzenlenmiştir. 21. ve 27. maddeleri arasında valinin il idare şube başkanlarıyla ilişkileri ile devir ve teftiş işlemleri düzenlenmiş, kanunun 27. maddesinden başlayarak 40. maddesine kadar ilçe idaresi ve ilçe teşkilatı, ilçe memurlarının tayin usulleri, kaymakamların hukuki durumları görev ve yetkileri ile kaymakamların ilçe idare şube başkanları ile ilişkileri düzenlenmiştir. Kanunun 41. maddesinden 56. maddesine kadar bucak idare ve teşkilatı, bucak müdür ve memurlarının tayin ve istihdam usulleri ile bucak meclis ve komisyonlarının kuruluş ve çalışma usulleri belirtilmiştir. 57.maddeden 65. maddeye kadar il ve ilçe idare kurullarının çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunundaki düzenlemeler incelendiğinde görülen husus, merkezden yönetim bakımından yönetim birimlerinin ildeki merkez örgütünün ve onun hiyerarşik kademeleri durumunda bulunan ilçe ve bucakların bağımsız bir hukuksal varlığı ve kişiliğinin olmadığıdır. Buradan başlarında mülki idare amiri denilen yöneticilerin bulunduğu bu birimlerin, merkez örgütünün alt birimleri olduğu açıkça

<sup>126</sup> Duran (1982), s.134; Günday (2012), s.458.

anlaşılmaktadır<sup>127</sup>.

### **2.1.6. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun**

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır. Kanununun 8. maddesine göre, “Bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmak” üzere taşrada üç türlü teşkilat kurabilecekleri öngörülmüştür. Bunlar;

- a) İl valisine bağlı il kuruluşları,
- b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarıdır.

Bakanlıkların ve bağlı teşkilatın taşra kuruluşları; 3046 sayılı Kanuna, bakanlıkların teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymak zorundadır. 3046 sayılı Kanuna göre taşra teşkilatının kurulmasında uyulması gereken esaslar 17. maddesinde belirlenmiştir. Bu madde incelendiğinde özetle görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde bölge, il ve ilçe kuruluşları kurulabilir ve bunlara farklı yetkiler verilebilir. Bu kapsamda bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. Ancak bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin mahiyet itibariyle tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkân bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmalarını görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilebilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurabilirler. Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbirleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir. Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum

---

<sup>127</sup>Sencer (1992), s.291.

veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz. Bu kuruluşlar ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Kalkınma Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir. Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere bakanlıklar ya da hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan bağlı kuruluşlar bölge örgütlenmesine gidebilir.<sup>128</sup>. Ülkemizde 2011 yılında kapatılıncaya kadar Bakanlık düzeyindeki tek bölge örgütlenmesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Bölge Çalışma Müdürlükleri idi<sup>129</sup>. Bunun dışında bazı bakanlıkların bağlı kuruluşlarının bölge teşkilatlanması vardır. Bunlar içinde en yaygın alanda hizmet gören bölge kuruluşları ise DSİ Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğüdür<sup>130</sup>.

Bakanlar Kurulu kararı ile bölge kuruluşlarının kademeli olarak kaldırılmasına karar verilmiştir<sup>131</sup>. Bu çerçevede 13.05.2005 tarih ve 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Kanununun çıkmasının ardından Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Kurumun yaptığı hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dâhilinde yapılmak üzere Büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Söz konusu kurumun kapatılması sonrası bu kurumun yerine getirdiği asli hizmetler başta KÖYDES Projeleri olmak üzere Köylere Hizmet Götürme Birlikleri aracılığıyla mülki amirlerin doğrudan sorumluluğuna devredilmiştir.

<sup>128</sup>Yıldırım'a göre Anayasa'nın 126.maddesi ile bölge kuruluşlarının teşkilat, dolayısıyla görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesine işaret edildiği halde, 3046 sayılı yasanın bölge teşkilatlarının kuruluşu, dolayısıyla görev ve yetkilerinin Bakanlar Kurulu kararı ile oluşturulacağı yönündeki düzenlemesi Anayasa'ya aykırıdır. Bkz. Yıldırım (2005), s.141.

<sup>129</sup> 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve 02/11/2011 tarihli ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren Bölge Müdürlükleri (eski adıyla Bölge Çalışma Müdürlükleri) lağvedilmiştir.

<sup>130</sup>KGM ile DSİ Genel Müdürlüğü özel bütçeli ve kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar olup, Orman Genel Müdürlüğü ise katma bütçeli ve tüzelkişiliğe sahip kuruluştur.

<sup>131</sup>Resmi Gazete, 5 Nisan 2002, Sayı 24717 (Mükerrer), keza Resmi Gazete, 6 Nisan 2002, Sayı 24718 .

## 2.2. İl İdaresi ve Mülki İdare Amirliği

Merkezi idare, üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmek için taşrada da örgütlenmiş bulunmaktadır.

Taşra teşkilatı, merkezi idarenin taşradaki uzantısından başka bir şey değildir. Bu nedenle taşra örgütleri sayıları ne kadar çok ve çeşitli olursa olsun, tek bir bütünün parçasıdır ve devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadırlar<sup>132</sup>.

### 2.2.1. İl idaresi

Anayasamız, 126. maddesinde merkezi idareyi düzenlerken “ülkenin illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağını” hükme bağlamıştır. Öte yandan mahalli idareleri" düzenleyen 127. maddesi mahalli idareleri sayarken “İl, belediye ve köy” halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzelkişileri olduklarını belirtmektedir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ‘il’ ile bir mahalli idare birimi olan İl’in coğrafi sınırları aynıdır. Bir mülki idare birimi olarak il devlet tüzel kişiliği altında yer almakta olup, müstakil bir kamu tüzel kişiliği yoktur. Buna karşın mahalli idare birimi olan il özel idaresi kamu tüzelkişiliğini anayasadan almaktadır.

Birinci yönden (merkezi idare açısından) il, hiyerarşinin güçleştirici ve ağırlaştırıcı yöntemlerini giderebilmek için “yetki genişliği” esasıyla yönetilmesi nedeniyle, ilçe ve bucak gibi öbür merkezi idare kuruluşlarından farklı bir konumda bulunmakta; ikinci yönden de, yani kamu tüzelkişiliğine sahip olması nedeniyle, devletin bir bütün kamu hizmetlerini gören bir yerel yönetim niteliğine bürünmektedir<sup>133</sup>.

‘İl’ idari teşkilatı varlığını bizzat anayasadan alır. Dolayısıyla illerin varlığına kanunla son verilemez. İl kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi ve bir ilçenin başka bir il’e bağlanması kanunla düzenlenir. Buna karşın il sınırlarının değiştirilmesi, bir köyün, kasabanın veya bucağın il’e bağlanması ise İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile olur. Anayasa Mahkemesi 2005 yılında vermiş olduğu bir kararında kanun hükmünde kararname ile il ve ilçe

<sup>132</sup>Günday (2012), s.457.

<sup>133</sup>Giritli vd. (2012). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der yayınları. s.318.

kurulmasını Anayasa'ya aykırı bulmuştur<sup>134</sup>.

Yıllara göre il sayısında değişim yaşanmıştır. 1921 yılında mevcut livaların il haline getirilmesi ile 74 olan il sayısı 1926 yılında 63'e, 1933 yılında ise 57'ye inmiştir. Bu sayı 1939 yılında tekrar 63 olmuş, 1957 yılında ise 67'ye çıkmıştır. Bugün il sayısı 81 dir.

## 2.2.2. İl idare yöneticileri

İl İdaresi, Vali, İl İdare Şube Başkanları ve İl İdare Kurulu ile gerçekleştirilir.

### 2.2.2.1. Vali

İllerin başında, merkeze ait bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller vali adı verilen bu yöneticiler tarafından yönetilir. İl idaresinin başı olan vali, illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayandığından, Devletin, daha doğrusu devlet tüzel kişiliğinin ildeki temsilcisidir<sup>135</sup>. Aynı zamanda vali, il' de hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanlığın da temsilcisi olup, hem hükümetin hem de bakanlıkların idari ve siyasi yürütme organıdır (5442 s. K., md.9).

Mülki yönetim sistemi, hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Bu açıdan 5442 sayılı İl idaresi Kanunu ile "vali il idaresinin başı ve ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her

<sup>134</sup>Anayasa Mahkemesinin 04.07.1995 tarih ve 1995/35 esas, 1995/2 karar sayılı kararı.“ Bakanlar Kurulu'na verilecek yetkinin 'önemli, ivedi ve zorunlu' durumlarla sınırlı olması gerekir. Yasama yetkisinin yaygınlaştırılması ve adeta bütün kasabaları ilçe, bütün ilçeleri de il yapabilecek biçimde bir yetkinin yürütme organına verilmesi, yasama yetkisinin devri ile yürütmeye yasama karşısında üstünlük sağlama anlamına gelir. ...Yeni il ve ilçelerin kurulması, bir il ya da ilçeye bağlanacak ilçe, kasaba ya da köylerin belirlenmesi, ayrıca belediyesi bulunmayan yeni ilçelerde belediye kurulması, buralarda görevlendirilecek personel kadrolarının oluşturulması; ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu değildir. Bunlar kapsamlı ve uzun süreli bir çalışmayı, araştırma ve düzenlemeyi gerekli kılar. ...4109 sayılı Yasa'nın 4. maddesi ile bir yıl süreyle yeni il ve ilçeler kurulması yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmektedir. Burada, daha önce amacı, kapsamı ve ilkeleri açıklıkla belirlenmiş ve zorunluluğu ortaya konulmuş önemli ve ivedi bir durumun çözülmesi için değil, istenildiğinde kullanılmak üzere Bakanlar Kuruluna yeni il ve ilçeler kurulması konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Bir yasama döneminin beşte birine denk düşecek biçimde uzun bir süre için verilen bu yetki ile, ayrık bir yetki olağana dönüştürülmekte ve adeta belli bir konudaki yasama yetkisi yürütme organına devredilmiş olmaktadır.

<sup>135</sup>Günday (2012), s.459.

bakanlığın temsilci ve bunların idari ve siyasi yürütme aracı” olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlemesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal bir sonucu olarak vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir.

Valilerin atanması, merkez emrine alınması, hukuki statüleri, görev ve yetkileri ile yerel yönetimler, adli ve askeri kuruluşlar ile bölge kuruluşları ile olan ilişkileri tezin devam eden bölümlerinde ayrıntılı olarak inceleneceğinden burada daha fazla detaya girilmeyecektir.

### **2.2.2.2. İl idare kurulu**

İl İdare Kurulu, valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, il milli eğitim, il bayındırlık, il sağlık ve il tarım müdürlerinden oluşur (5442 s.K., md.57). İl idare kurulu olmayan il müdürleri kendilerini ilgilendiren konularda üye sıfatıyla toplantıya çağrılabilir, görüş bildirebilir ve oylamaya da katılabilirler (5442 s.K., md.59). Bu kurul üye tamsayısının yarısından bir fazlasıyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır.

İl idare kurulunun asıl görevi valiye yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. İl idare Kurulunun bu görevi istişari nitelikte olup, bu görevi itibariyle başkentteki danışma organı olan Danıştay’a benzer<sup>136</sup>. Bunun yanında çeşitli kanunlardan kaynaklanan görüş bildirme görevleri de mevcuttur. Öyle ki 5542 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesine göre aşağıda belirtilen konularda yetkili makamlar karar almadan önce il idare kurulunun görüşünü almak zorundadır:

- İlçe kurulması veya kaldırılmasında, bir ilçenin başka bir vilayete bağlanmasında ve merkezinin belirtilmesinde, sınırlarının değiştirilmesi,
- Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi ve bucak adlarının değiştirilmesi,

---

<sup>136</sup> Günday (2012), s. 462.

- İl, ilçe ve bucak sınırlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi,

- Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi, Köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi.

Ancak uygulama itibariyle kanunun zorunlu kıldığı hususlarda görüş bildirme dışında il idare kurullarının danışmanlık görevi kalmamıştır. İl idare kurullarının çalışmaları illerde görevlendirilen vali yardımcısının sorumluluğunda il idare kurulu müdürlüğü tarafından yürütülmekte, bu müdürlükler ise başta 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında yürütülen soruşturmalar ve disiplin soruşturmalarının yükü altında başka bir konu ile ilgilenememektedir.

İl İdare Kurulu'nun yukarıda belirtilen istişari görevi dışında değişik kanunlar ile düzenlenmiş idari görevleri de mevcuttu. 2011 yılına kadar yürürlükte olan ve daha ziyade karar alma şeklinde gerçekleşen ve idare kurullarının iş yükünün büyük çoğunluğunun oluşturan bu görevler arasında mülga 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunun 6. Maddesine istinaden bu kanundan yararlanmak üzere başvuran Türk vatandaşlarının aylık gelir veya gelir paylarının belirlenmek, bu başvuruları değerlendirilmek ve karara bağlanmak<sup>137</sup> ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanunun 8. Maddesine istinaden muhtaçlık kararı vermek<sup>138</sup> örnek olarak gösterilebilirdi. Bugün idare kurulları daha ziyade 1111 sayılı Askerlik Kanununun 86. ve 89. Maddelerine istinaden verilen askere alma ve para cezalarına ilişkin iş ve işlemlerde karar almaktadırlar.

İdare Kurullarının yargısal görevleri ise esas itibariyle 1982 yılında idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kurulması üzerine sona ermiştir. Zira bu

<sup>137</sup> İl ve ilçe İdare kurullarının bu konudaki yetkisi kanun kapsamındaki kişilerin 1.1.2012 tarihi itibariyle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun kapsamına alınmalarını müteakip il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına devredilmiştir.

13811.10.2011 ve 662 sayılı KHK'nin 9. maddesi ile il ve ilçe idare kurullarının bu konudaki karar alma yetkisi il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına verilmiştir.

durum “yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır” şeklindeki Anayasa kuralına tamamen ters düşmekteydi. Öyle ki bu kurullar bağımsız mahkeme niteliğinde olmayıp, tam tersine idare hiyerarşisi içerisinde yer alan devlet memurlarından oluşmaktadır<sup>139</sup>. İl idare kurullarının memurun muhakematından kaynaklanan yargısal görevleri ise 1999 yılında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun çıkıncaya kadar devam etmiştir.

İlçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına, il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay’da<sup>140</sup> ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir<sup>141</sup>.

### 2.2.2.3. İl idare şube başkanları

Merkezden yönetimin sonucu olarak her Bakanlığın illerde teşkilatı bulunur. İl İdaresi Kanunu da “bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatı bulunacağını” belirtmektedir (5442 s.K., md.4). Bu teşkilatın her birinin başında bir il müdürü bulunur ve bunlara da “İl İdare Şube Başkanı” denir<sup>142</sup>. İl de bulunan il idare şube başkanları defterdar, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il çevre müdürü, il bayındırlık müdürü gibi il müdürleridir. İl müdürleri genellikle bakanlıkların ildeki en yüksek görevlisidir. Bunların sayısı ve adı bakanlıkların sayısı ve adı ile yakından ilgilidir<sup>143</sup>. Bunun yanında bazı bakanlıkların tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşları ile ana hizmet birimlerinin de illerde bir servisi ve bu servisin başında bir il müdürü vardır. Bunlara il emniyet müdürü, il jandarma alay komutanı ve il nüfus müdürü

<sup>139</sup>Günday (2012), s.463.

<sup>140</sup>2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 42. Maddesinin h bendi kapsamında itiraz mercii Danıştay 1. Dairesidir.

<sup>141</sup>Bu konuda 2012 yılına kadar Askerlik Mükellefiyeti Hakkındaki Kanunun 103. maddesinin hükmü saklı tutulmuştur. Buna göre “Askerlik meclisleri veya ilçe ve il idare kurulu hakkındaki şikayetler İçişleri ve Milli Savunma Bakanlığınca müştereken ve askerlik daire ve şube başkanlarıyla hekimler hakkındaki şikayetler Milli Savunma Bakanlığınca incelettilir.. İşbu meclis ve heyetlerle askerlik daire ve şubelerinin ve muayeneye memur hekimlerin verdikleri kararlar ve raporlar aleyhindeki itirazların kanuna derecesi mutabakatını tetkik ve neticeye göre düzeltme ve değiştirme hakkı Milli Savunma Bakanlığınca aittir. Buna da kanaat etmeyenler Danıştay’a müracaat edebilirler. (1111 s. K. md.103) hükmü amirdir. 2012 yılında Askerlik Kanununda yapılan değişiklik ile Danıştay’a müracaat hakkı kaldırılmıştır. Yeni haliyle 103. Md: “Asker alma bölge ve şubelerinin askerlik işlemleri ile sağlık kuruluşlarının verdikleri raporlar hakkında şikâyet, itiraz ve ihbarlar Millî Savunma Bakanlığınca incelettilir. Millî Savunma Bakanlığınca bunların doğruluğu ve mevzuata uygunluğu araştırılarak sonucuna göre işlem yapılır.”

<sup>142</sup>Yıldırım (2005), s.135; Günday (2012), s.461.

<sup>143</sup>Ş. Gözübüyük (2012). Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi. s.101.

örnek olarak gösterilebilir<sup>144</sup>.

İl idare şube başkanları, valinin görüşü alındıktan sonra ilgili bakanlıkça atanırlar. Bunlar valinin emri altında çalışırlar ve görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. Bunlar valinin emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Şu halde bunlar teknik işleri hazırlayan ve uygulayan memurlardır, şefleri validir. Hazırladıkları kararlar vali tarafından alınır veya merkeze sunulur<sup>145</sup>.

İl İdare Şube Başkanları kendi şubelerine giren işlerin yürütülmesinden ve şubelerin memur ve müstahdemlerinin ödev ve görevlerini sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar. İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re'sen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı kanaatinde buldukları takdirde durumu valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.

İl idare şube başkanlarının doğrudan doğruya işlem yapma yetkileri yoktur. Bunlar kendi görev alanına giren konularda gerekli kararları hazırlar ve valiye sunarlar. Valinin onayıyla hazırladıkları kararları uygulamaya sokarlar. Ancak yetki devri yoluyla validen yetki almış olmaları halinde doğrudan doğruya işlem tesis edebilirler<sup>146</sup>. Benzer şekilde il idare şube başkanlarının tek başlarına yazışma yetkileri de yoktur. Yazışmalarını valilik aracılığıyla yapmak zorundadırlar. Ancak valiler belli konularda sınırlı bir biçimde il idare şube başkanlarına imza yetkisi de verebilmektedir<sup>147</sup>.

İl idare şube başkanları arası işbirliği vali tarafından sağlanır. Bu kapsamda vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlanır. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir. (5442 s. K., md.24)

<sup>144</sup>Günday (2012), s.462.

<sup>145</sup>Yıldırım (2005), s.136;Günday (2012), s.462.

<sup>146</sup>Günday (2012), s.462; Gözübüyük (2004), s. 83; Gözler (2008), s.162.

## 2.3. İlçe İdaresi ve Mülki İdare Amirliği

### 2.3.1. İlçe idaresi

Mülki idare bölümlerinden ikincisi ilçe (kaza)'dır. İller gibi ilçeler de kanunla kurulur. İlçelerin kurulması kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla olur (5442 s. K., md.2/A). Buna karşın bir ilçenin komşu ile olan sınırlarının yeniden belirlenmesi İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak müşterek kararname ile olur (5442 s.K., md. 2/B). Tüm bu hallerde ilgili illerin idare kurullarının görüşleri alınır.

Anayasada “ilçe” terimi değil, illerin altındaki “diğer kademeli bölümler” terimi geçmektedir. Dolayısıyla “ilçe idaresi” anayasal bir temele sahip değildir. Kanun koyucu ilçe idaresine son verebilir ve yerine bir başka idari teşkilat kurabilir<sup>148</sup>.

Her ilde birden fazla ilçe vardır. İl merkezi de bir ilçe oluşturur ki buna “merkez ilçe” denir. Merkez ilçe doğrudan doğruya il valisinin yönetimi altındadır. Yani bu ilçelerde kaymakamlık görevi de fiilen vali tarafından yürütülmektedir<sup>149</sup>. Buna karşın Büyükşehir belediyesi olan il merkezlerinde merkez ilçeler bulunmamaktadır. Büyükşehir il merkezlerinde bir ilçe değil birden fazla ilçe oluşturulmuş ve her birinin başına kaymakam atanmıştır. Bu ilçeler müstakil bir ilçe statüsünde olup, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulları vardır<sup>150</sup>.

İllerin kurulmasında olduğu gibi ilçelerinde kurulmasında kanun koyucu tamamen serbest değildir. Kanun koyucu ilçe kurulmasında da coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre hareket etmek zorundadır. Cumhuriyet döneminde ilçe sayısı illerin aksine olarak düzenli bir artış eğilimi göstermiştir. 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı, 1955 yılında 493, 1985 yılında 580'e, 1987 yılında ise 842'ye ulaşmıştır<sup>151</sup>. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Büyükşehir il sınırlarında kurulan 43 adet yeni ilçe ve 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı kanun ve Kanun

<sup>147</sup>Günday (2012), s.462; Gözübüyük (2012), s.101.

<sup>148</sup>Gözler (2008), s.163.

<sup>149</sup>Günday(2012), s.463; Gözler (2008), s.163; A. Ş. Gözübüyük ve T. Tan (2006), *İdare hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 4. Baskı, Cilt I: Genel Esaslar, s.221.

<sup>150</sup>Günday (2012), s.463; Gözübüyük ve Tan (2006), s.221.

<sup>151</sup>Bu sayıya “Merkez ilçeler” dahil değildir.

Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinde kurulan yeni 26 ilçe bu konuda son nokta olmuş olup, günümüzde ilçe sayısı 918'ye ulaşmıştır<sup>152</sup>.

### **2.3.2. İlçe idare yöneticileri**

İlçe idaresi kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu ile gerçekleştirilir.

#### **2.3.2.1. Kaymakam**

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Kaymakam bu durumu nedeniyle adli ve askeri örgütler dışında ilçedeki tüm merkezi idare örgütlerinin ve personelinin başıdır. Görevlerini valinin gözetim ve denetimi altında yapan kaymakamın siyasi bir kimliği olmadığı gibi valiler gibi devleti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil yetkisi yoktur.

Kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Bu nedenle güvenceli bir devlet memurudur. Devlet memurluğundan çıkarılmayı gerektirecek bir suç işlemediği sürece kaymakamların görevlerine son verilemez. Kaymakamlar, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalayacağı ortak kararname ile atanırlar.

Kaymakamlık mesleğine giriş ve adaylık süreci, kaymakamların atanması hukuki statüleri, görev ve yetkileri ile yerel yönetimler, adli ve askeri kuruluşlar ile bölge kuruluşları ile olan ilişkileri, tezin devam eden bölümlerinde ayrıntılı olarak ele alınacağından burada daha fazla detaya girilmeyecektir.

#### **2.3.2.2. İlçe idare kurulu**

Her ilçede ilçe idare kurulu vardır. İl İdaresi Kanunu'nun 58. maddesine göre ilçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü ve ilçe tarım müdüründen teşekkül eder.

<sup>152</sup><https://www.illeridaresi.gov.tr>. (Erişim tarihi: 30.12.2012).

İlçe İdare Kurullarının başlıca görevi Kaymakama yardımcı olmak olup<sup>153</sup>, idarî görevleri ile il idare kurulunun görevlerine benzetilmektedir<sup>154</sup>. İlçe idare kurullarına daha önce verilen yargısal görevleri ise 2576 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile kaldırılmıştır<sup>155</sup>.

### 2.3.2.3 İlçe idare şube başkanları

İlçe idaresi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara ilçe idare veya ilçe idare şube başkanları ismi verilmektedir. Bunlar tıpkı il idare şube başkanları gibi bakanlıkların veya bağlı kuruluşlarının ilçe servislerinin başındaki kişilerdir. Bunlara örnek olarak, yazı işleri müdürü, ilçe özel idare müdürü, mal müdürü, ilçe tarım müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü, ilçe emniyet müdürü/amiri, ilçe nüfus müdürü, tapu müdürü gibi memurlar gösterilebilir. Bunların emri altında çalışanlar ilçenin ikinci derece memurlarıdır.

İlçe idare şube başkanları kaymakamın emri altında çalışırlar (5442 s. K., md.27) ve görev alanlarına giren işlerin yürütülmesinden dolayı doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur (5442 s. K., md.37). İlçe idare şube başkanlarının doğrudan doğruya yazışma yetkileri yoktur. Bunlar yazışmalarını Kaymakam aracılığıyla yaparlar<sup>156</sup>.

İdare şube başkanları kaymakam tarafından re'sen verilen emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarına uygun olmadığı kanaatinde bulunurlarsa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiye de bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri sorumluluğu altında uygulanır (5442 s. K., md.38).

Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla diğer memurları ve belediye ve ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar. Toplantılar için yapılan çağrıya gelmemek vazifeden kaçınma sayılır. Toplantıda alınan kararlar valiye bildirilir (5442 s. K., md.40).

---

<sup>153</sup>Gözler (2008), s.165; Gözübüyük-Tan (2006), s.221.

<sup>154</sup>Yıldırım (2005), s.140; Günday (2012), s.466; Gözübüyük (2004), s. 110.

<sup>155</sup>Günday (2012), s.466.

<sup>156</sup>Gözler (2008), s.466.

## 2.4. Bucak İdaresi ve Mülki İdare Amirliği

### 2.4.1. Bucakların kuruluşu

Mülki idare kademelerinden üçüncüsünü bucaklar teşkil eder. Diğer mülki idare kademeleri gibi, bucak kademesi de İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiş, teşkilat yapısı Kanununun 41. ile 56. maddeleri arasında açıklanmıştır. Bu kanuna göre bucak, “coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare birimi” olarak tanımlanmıştır (5442 s. K., md. 41).

Bucaklar il ve ilçelerden farklı olarak kanunla değil idari bir işlemle kurulurlar. Bucakların kurulması İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile olur (5442 s. K., md. 2/B).

Cumhuriyetin ilk yıllarında bucaklar tek organlı olarak kurulmuşlar, bucak yönetiminin tümü bucak müdürüne verilmiş, yanına başka bir organ atanmamıştır. Bu tip bucaklara eski tip bucak denmektedir. 1949 yılında çıkarılan İl İdaresi Kanunu ile bucaklar bir nevi ilçelere benzetilmek istenmiş, genel yönetimin üzerine aldığı görevleri yerine getirmek için bucaklara ebe, doktor, veteriner ve tarım memuru gibi kamu görevlileri atanmıştır. Ayrıca bucak sınırlarındaki köy ve belediyelerin yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere içinde halktan seçilmiş üyelerin yer aldığı bucak meclisi ve bucak komisyonu kurulması da öngörülmüştür. Bu tip bucaklara “tam örgütlü bucak” denilmektedir<sup>157</sup>.

### 2.4.2. Bucak yönetimi

Bucak idaresinin, bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonu olmak üzere üç tane organı vardır.

#### 2.4.2.1. Bucak müdürü

Bucak müdürü, bucakta en büyük hükümet memuru ve temsilcisi olup, bu sıfatla bucağın genel idaresinden sorumludur. Bucak müdürü olabilmek için en az lise mezunu

<sup>157</sup>Gözübüyük (2012), s.104.

olmak, 30 yaşını geçmemiş olmak ve bir yıllık bucak müdürlüğü meslek kursunu bitirmiş olmak gerekir (5442 s. K., md. 48). Bucak müdürü İçişleri Bakanlığı tarafından atanır ve vali emrine verilir. Bucak müdürünün hangi bucakta görev yapacağını vali belirler (5442 s. K., md. 47).

Bucak müdürü bucak sınırları içinde;

- Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının yayınlanmasını ve uygulanmasını sağlar. Bunların kendisine verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir.

- Adli ve askeri teşkilat dışında kalan bucak teşkilatına dahil daire ve müesseseler, belediye ve köy idareleri bucak müdürünün gözetim ve teftişi altındadır.

- Cumhuriyet Bayramlarında bucakta yapılacak törene başkanlık yapar ve ziyaretleri kabul eder.

- Bucağın güven ve düzeninin korunmasından sorumludur. Suç işlenmesini önlemek için gereken tedbirleri alır ve uygular. Bu kapsamda genel ve özel kolluk kuvvetleri bucak müdürünün emri altındadır. Bunlar müdürden aldıkları emri yerine getirmeye mecburdurlar.

- Su baskını, kıtlık, yangın deprem gibi afetlerde keyfiyeti kaymakama bildirmekle beraber hal ve vaziyetin icap ettirdiği bütün tedbirleri alır ve uygular. Silahlı ayaklanma, kanun ve tüzüklerin ve bunlara müstenit emirlerin yürütülmesine karşı koymak gibi hallerde, kişi ve mülk güven ve düzenini bozan sair beklenilmeyen olaylar karşısında kalındığı takdirde bucak müdürü lüzumlu tedbirleri almak ve kolluk kuvvetlerini harekete geçirmekle beraber kaymakamı haberdar eder ve yardım ister. Bu gibi olağanüstü hallerde kaymakam ile muhabere mümkün olmadığı takdirde en yakın idare üstüne keyfiyeti bildirir ve valiliğin haberdar edilmesini ister.

Kaymakamlar, bucağa ait bütün işleri doğrudan doğruya bucak müdürüne yazarlar. Bucak müdürleri bucağın bütün işleri hakkında bağlı buldukları kaymakamlıklarla ilişki içindedirler. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlarla ilgili olarak verilecek emirler, bucak teşkilatına dâhil dairelere bucak müdürleri vasıtasıyla tebliğ olunur.

Görüldüğü üzere bucak müdürünün görevleri ilçede kaymakamın görevlerine benzetilmek istenilmiştir. Ancak kaymakamın yetkileri ile karşılaştırıldığında oldukça

sınırlı görev ve yetkiye sahip bucak müdürleri daha ziyade kaymakam veya vali ile halk arasında bir irtibat aracı olarak kalmışlardır.

#### **2.4.2.2. Bucak meclisi ve bucak komisyonu**

Bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların mahalli mahiyette müşterek ihtiyaçlarını düzenlemek, kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifeleri görmek üzere bucak müdürünün başkanlığında bir bucak meclisi ve bir bucak komisyonu bulunur.

Bucak meclisi biri 'seçimlik' diğeri 'tabii' olmak üzere iki çeşit üyeden oluşur. Seçilmiş üyeleri, bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasabaları halkından olmak üzere dışarıdan seçecekleri birer üyeden oluşur. Seçilmiş üye sayısı 12 den az olamaz. (Kasaba ve köy adedi 12 den aşağı olursa meclise seçilen üye adedi 12 den az olmamak üzere kasaba ve köylerce eşit sayıda üye seçilir.) Bucağın doktoru, doktoru olmayan yerlerde sağlık memurları, veterineri, ziraat öğretmeni ve başöğretmenleri meclisin tabii üyeleridirler.

Vali ve kaymakamlar, il ve ilçe merkez bucağının meclis ve komisyonlarına başkanlık edecekleri gibi ilçeye bağlı bucakların meclis ve komisyonlarına da lüzum gördükleri hallerde başkanlık edebilirler.

Meclise seçilen üyelerin görevleri dört yıl sürer, seçilenlerin yeniden seçilmeleri mümkündür. Bucak meclisi yılda bir defa Ekim ayının başında toplanır. Toplantı süresini meclis belirtir (5442 s. K., md. 52-54).

Bucak komisyonu, bucak meclisinin, bir yıl süre ile kendi üyeleri arasından seçeceği dört üyeden oluşur. Bu komisyonun başkanı bucak müdürüdür. Bucak komisyonu, en az ayda bir kere toplanarak bucak meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclis görevini yapar (5442 s. K., md. 52-54).

#### **2.4.3. Bucakların geleceği**

Osmanlı'da bucak yönetim anlayışı esaslı olarak 1870 tarihli nizamname ile daha çok batılı ülkelerin baskısı ile yürürlüğe girmiştir. Kurulurken bucaklar her ne kadar merkezi yönetimin bir taşra örgütü olarak öngörülse bile oluşturulan bucak meclislerinin bucağa bağlı belediye ve köy ihtiyar meclisi üyeleri arasından seçilen kimselerden



oluşması ve bu meclisin yolların yapım ve bakımı, vergilerin kontrolü, ziraat, endüstri, ticaret, eğitim ve kamu sağlığı gibi çok kritik konularda karar mercii olması onların bir tür yerel yönetim organı olarak algılanmasına sebebiyet vermiştir. Bu nedenle daha çok batılı devletlerin baskısı üzerine gerçekleştirilen özerk yönetimli bucakların özellikle Balkanlar gibi kritik noktalarda ihtilal merkezlerine dönüşeceğinden çekinen Osmanlı yönetimi bucak yönetimi kurulmasında oldukça isteksiz davranmış bu nedenle imparatorluğun birçok bölgesinde bucaklar kurulamamış ve bucak meclisleri görev yapamamıştır.

Bu anlayış kısmen Cumhuriyet yönetimine de yansımış, bucakların merkezi yönetimin taşra örgütü olarak mı örgütlenmesi yoksa bir yerel yönetim birimi olarak mı benimsenmesi hususu tartışıla gelmiştir. Bu nedenle “tam teşkilatlı bucaklar kurulamamış, kurulanlar da işler hale getirilememiş, mevcut bucakların hiçbirine yıllardır bucak müdürleri atanmamıştır”<sup>158</sup>. Bucaklar yıllardan beri hükümetlerce ihmal edilmiş, fiili bir tasfiyeye uğramış, günümüzde geleceği tartışma konusu olmuştur. Bugünkü hali ile bucaklar ihtiyaca cevap vermekten çok uzaktır<sup>159</sup>.

Cumhuriyetin ilk yıllarında 673 olan bucak sayısında ciddi bir artış olmamıştır. Bunun nedenleri bucaklardan beklenen faydanın sağlanamamış olması ve gelişim gösteren bucakların ilçeye dönüşmesi yer almaktadır<sup>160</sup>. Bugün itibariyle 632 bucak bulunmaktadır<sup>161</sup>. Buna karşın bugün aktif görevde olan bucak müdürü yoktur.

3046 sayılı Kanun ise bakanlıkların taşrada üç türlü teşkilat kurabileceklerini öngörmüş olup, bunları il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları olarak saymış, bakanlıkların taşra teşkilatlanmasında bucakları dikkate almamış, bucaklar fiilen ortadan kaldırılmıştır<sup>162</sup>.

Bu açıdan kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili bir görevleri bulunmayan ve idari bir kademe olarak da önemi kalmamış olan bucak müdürlüklerinin İl İdaresi Kanununda yapılacak bir değişiklik ile kaldırılması hizmetlerin daha iyi ve tasarruflu bir şekilde götürülmesini sağlayacaktır<sup>163</sup>. Bugüne kadar bu konuda yapılan en önemli yasal düzenleme 2012 yılında 6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve

<sup>158</sup>Gözübüyük ve Tan (2006), C.I., s.222.

<sup>159</sup>Özer (1993), s.505.

<sup>160</sup>Gözübüyük (2012), s.104.

<sup>161</sup><http://www.illeridaresi.gov.tr>. (Erişim tarihi: 30.12.2012).

<sup>162</sup>Yıldırım (2005), s.122.

<sup>163</sup>Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri. *MEHTAP Raporu*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1966, s.412; Kamu Yönetimi Araştırması. *Genel Rapor (KAYA Projesi)*. Ankara: TODAİE, 1991, s.168.

Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Kanunun 1. maddesinin 6. fıkrası ile 29 Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer alan tüm bucaklar kaldırılmıştır. Bu çerçevede Büyükşehir olmayan tüm illerde de bucakların kaldırılması yerinde olacaktır.

Bu nedenle tez kapsamında bucak yönetimi ve bucak mülki idare amirleri üzerinde ayrıntıya girilmeden yukarıda yapılan açıklamalar ile sınırlı kalınacaktır.

## İkinci Bölüm

### Mülki İdare Amirlerinin Atanması

#### 1. Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Kaymakam Adaylığı Süreci

##### 1.1. Kaymakam Adaylığının Hukuki Statüsü

Kaymakam adaylığı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfının ilk kademesini teşkil eder. Mülki idare sistemimizde istisnai kadrodan yapılan vali atamaları hariç olmak üzere, mülki idare amirliğinin ilk basamağı kaymakam adaylığı ile başlar ve adaylık sürecini başarı ile tamamlayan mülki idare amirleri mesleğe kaymakam olarak atanırlar. Bu çerçevede Kaymakamlık bir meslek memuriyetidir ve mesleğe giriş değişik aşamalardan oluşan kaymakam adaylığı sınavı ile gerçekleştirilir.

Bugün kaymakam adaylığının hukuki statüsünü belirleyen temel düzenlemeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 2. ve 3. maddeleri<sup>164</sup> ve 2011 yılında bu Kanuna dayanılarak çıkarılmış bulunan Kaymakam Adayları Yönetmeliğidir<sup>165</sup>.

Devlet Memurları Kanunu (md. 36) mülki idare amirliği mesleğinin ilk aşamasını “Maiyet Memurluğu” olarak adlandırmış olmakla beraber 1994 ve 2011 tarihlerinde çıkartılan “Kaymakam Adayları Yönetmeliği” ile bu aşama “Kaymakam Adaylığı” adını almıştır<sup>166</sup>.

##### 1.2. Kaymakam Adaylarının Seçim Süreci

Cumhuriyet dönemi boyunca kaymakam adaylarını seçimi konusunda farklı uygulamalar olmuş, bir yandan alınacak elemanların niteliklerinin belirlenmesinde

---

<sup>164</sup>Dahiliye Memurları Kanunu (R.G. 19.06.1930:1524); Kaymakam Adayları Yönetmeliği (R.G. 06.07.2011:27986).

<sup>165</sup>1700 sayılı yasaya dayanılarak kaymakam adaylarının seçilmesi ve yetiştirilmesiyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmış, bu bağlamda “Kaymakamlık Kursu Talimatı ve Müfredat Programı” adlı bir yönetmelik çıkartılmış, bu yönetmelik değişik tarihlerde uğradığı değişikliklerden sonra, en son 2 Mart 1973 tarihinde değiştirilerek “Maiyet Memurları Yönetmeliği” adını almıştır. Bu yönetmelik 1994 tarihli “Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği” çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır. 1994 tarihli yönetmelik farklı tarihlerde değişikliğe uğradıktan sonra 2011 yılında çıkarılan yeni “Kaymakam Adayları Yönetmeliği” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>166</sup>M.U. Sarvan (1985). *Kaymakamların yetiştirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara: AÜ SBE, s.36.

farklı kriterler yürürlüğe konulurken diğer taraftan alım yöntemleri üzerinde değişikliklere gidilmiştir.

Kaymakam adaylarının seçiminde üzerinde durulması gereken iki nokta vardır. Bunlardan ilki adaylarda bulunması gereken nitelikler, diğeri ise bu nitelikteki adayların seçimini sağlayacak nesnel bir sistemin oluşturulup oluşturulmadığı konusudur.

### **1.2.1. Kaymakam adaylarında bulunması gereken nitelikler**

#### **1.2.1.1. Genel olarak**

Kaymakam adaylarında bulunması gereken nitelikler Devlet Memurları Kanunu, Dahiliye Memurları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılmış bulunun Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkındaki Genel Yönetmelik ile belirlenmiştir. Bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; kaymakam adayları olarak atanacaklarda aranacak kriterler genel ve özel şartlar olmak üzere iki grupta toplanabilir.

Genel şartlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun memur alımına ilişkin belirlemiş olduğu esaslar dikkate alınarak düzenlenmiş olup, bunlar;

- Türk vatandaşı olmak,
- Kamu haklarından mahrum olmamak,
- Türk Cez Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla hapis cezasına veya affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine karşı işlenen suçlarla, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, görevi kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak,
- Askerlikle ilgili bulunmamak; askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfına geçirilmiş olmaktır.

Özel şartlar ise Devlet memuru olabilmenin gerektirdiği asgari şartlar dışında kaymakam adayları olarak atanabilmek ve kaymakam adaylığı sınavına katılabilmek amacıyla düzenlenen ek ve özel koşulları içerir. Temel olarak 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 2. maddesi ile düzenlenen bu koşullar şunlardır.

- Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak.

- Giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla, 35<sup>167</sup> yaşını bitirmemiş olmak. (Ancak fiili askerlik ödevine çağrılıp da, yukarıda belirtilen yaş sınırını askerlik ödevleri sırasında geçirmiş bulunanların terhislerini müteakip açılacak ilk sınava müracaat etmeleri şartı ile bu yaş durumları aday olarak alınmalarına engel teşkil etmez.)

- Mülki idare amirliği görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı ile özürlü bulunmamak; memleketin her ikliminde iş görmeye bir engeli olmadığı tam teşekküllü devlet hastanelerindeki sağlık kurullarından alınacak raporla belirtilmiş olmak.

- 18/03/2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik gereğince yapılan, Kamu Personel Seçme Sınavından (KPSS) Bakanlıkça belirlenen puan türünden asgari puanı almak.

- Kaymakam adaylığı sınavlarını kazanmış olup, halen bir kamu kuruluşunda çalışanlar ile daha önce çalışmış olanlardan kamu görevleri sırasında disiplin cezası almamak.

Kaymakam adaylarında bulunması gereken özel niteliklerin daha somut bir hale getirilmesi amacıyla yönelik olarak 25–27 Nisan 2002 tarihinde Ankara’da oldukça geniş bir katılımı ile toplanan Mülki İdare Şurasının 1 No’lu Komisyon Sonuç Raporunda şu öneriler yapılmıştır:

Kaymakam adaylığı sınavlarında, adayların yabancı dil seviyeleri de ölçülmeli ve yabancı dil bilgisi eşit puanlı adaylar arasında tercih sebebi sayılmalıdır. Kaymakam Adaylığı sınavlarına başvuruda yaşanan aşırı yığılmanın önlenmesi amacıyla sınavlara girme hakkının belli bir sayı ile sınırlandırılması konusunda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.”<sup>168</sup>

<sup>167</sup>24.10.2011 tarih ve 661 sayılı KHK’ nin 13. maddesiyle Kaymakamlık sınavına girişte 30 olan yaş sınırı 35 olarak değiştirilmiştir.

<sup>168</sup>(2002) Mülki İdare Şurası “1 No’lu Komisyon Sonuç Raporu” (25-27 Nisan 2002). Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, s.134.

Bu tekliflerin bir kısmı Ağustos 2001 ve Mayıs 2006 tarihinde yapılan yönetmelik değişikliği ile gerçekleştirilmiş, KPSS Sınavında en az 70 barajı ve alınacak aday sayısının 20 katı oranında yazılı sınava başvuru esası uygulamaya sokulmuştur. Buna göre KPSS sınavının ilgili alanında 70 barajını aşmış olmak şartıyla Kaymakam adayı olarak alınacak eleman sayısının 20 katı kadar aday yazılı sınava davet edilecektir.

### ***1.2.1.2. Mülki idare amirliği mesleğinin Siyasal Bilgiler ve hukuk fakülteleri dışındaki yükseköğretim kurumlarına açılması***

Kaymakam Adaylarının seçiminde karşı karşıya kalınan temel sorunlardan biri olan adaylarda aranılacak niteliklerdeki belirsizliği gidermenin çözümü olarak yakın zamana kadar belirli yükseköğretim kurumlarını bitirenlerin bu mesleğe alınıyor olması referans gösterilmiştir. 1700 sayılı Kanun, Osmanlı döneminden beri sürdürülmekte olan geleneği sürdürerek mülki idare mesleğini yalnızca Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültelerini bitirenlere açmıştı. Yasanın birinci maddesinde sayılan İçişleri Bakanlığı memurluklarının ilk dört derecede olanlara atanabilmek için Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerini bitirme koşulu getirilmiştir<sup>169</sup>. Kaymakam adaylarında aranacak niteliklerin tam olarak belirlenememesi ve adaylarda aranacak nitelikleri ölçecek bir sınav sisteminin oluşturulamaması nedeniyle mesleğe nitelikli eleman alabilmenin tek yolu nitelikli üniversite mezunlarına bu şansı vermek olduğu düşüncesi uzun bir süre bu anlayışın altında yatan temel neden olmuştur. Ancak bu uygulama yürürlükte olduğu yıllar boyunca hem meslek mensuplarınca hem de akademisyenlerce eleştirilmiştir.

Kaymakamlar, yalnız Siyasal Bilgiler ve Hukuk mezunlarına ve yabancı ülkelerde alınan eş değerdeki diplomalara sahip olanlara açık tutulan özel bir sınavla göreve alınırlar. Bu ayrıcalıklı tutum, ihdas edildiği 1930 yılından beri şiddetle eleştirilmiştir, zira, göreve alış usulü, boş kaymakamlıkların gereğince doldurulmasında başlıca engel teşkil etmekte, böylece kaymakamlıkların çoğu, daima başka kadro ve görevlerden gelen yardımcı veya vekillerce işgal edilmektedir. Ama bu mesleğe alınış şekli,

<sup>169</sup>Bu ilk dört derece içinde yer alan görevlerden biri de polis müdürlüğüdür. Yasanın yürürlüğe girdiği 1930'lı yıllarda güvenlik ve asayişinin sivil otoritenin emrinde olması için emniyet teşkilatının taşrada mülki idareye bağlanması yeterli görülmemiş, polis müdürleri de "kaymakamlar, hukuk işleri müdürü, mektupçular" ile aynı düzeyde tutularak ve sivil yükseköğretim kurumlarını bitirmiş olmaları öngörülmüştür.

İçişleri Bakanlığının yüksek memurlarının, bugüne kadar önlenemeyen Ocak zihniyeti yüzünden devam etmektedir<sup>170</sup>.

Benzeri eleştiriler kimi mülki idare amirlerince de yapılmış ve mesleğe girişte getirilen bu sınırlama “gelenekçi bir tutum ve yaklaşım” olarak değerlendirilmiştir<sup>171</sup>.

Bu konuda ilk girişim 1986 yılında yapılmış, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesinin adı “Siyasal Bilgiler Fakültesi” olarak değiştirilmiş ve bu fakülteyi bitirenlerin de kaymakam adaylığı sınavına girebilmeleri sağlanmıştır<sup>172</sup>. Bu gelişme üzerine Acun, kaymakam adaylığına farklı kaynaklardan eleman alınabileceğini, ancak bunların Mülki İdare Akademisi kurularak ortak bir eğitimden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir<sup>173</sup>.

İkinci ve daha kapsamlı düzenleme ise 1991 yılında yapılmıştır. 435 sayılı KHK<sup>174</sup> ile 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 2. maddesinde değişiklik yapılarak kaymakam adaylığına girişte Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin tekeli kaldırılmış, mesleğe giriş yolu herhangi bir dört yıllık yükseköğrenim programını bitirip de siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve iktisadi idari bilimler fakültelerinde yüksek lisans yapmış olanlara da açılmış; ancak 435 KHK TBMM’de değiştirilerek kabul edilmiş ve madde metni aşağıdaki belirtilen biçimde kesinlik kazanmıştır.

Bu kanunun birinci maddesinde yazılı 4’üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek ve tayin olunmak için üniversitelerin siyasal bilgiler, hukuk, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ve bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır<sup>175</sup>.

Yasada yapılan bu değişiklik mülki idare amirleri topluluğu içinde farklı değerlendirmelere konu olmuştur. Başsoy, bu değişikliğin çok sayıda yeni ilçe kurulmasıyla artan kaymakam gereksinmesini karşılamada doğru bir yol olmadığını belirtmiştir.

<sup>170</sup>L. Duran (1973). Türk Kaymakamı. *Amme İdaresi Dergisi*, C.6, S.2, s.4.

<sup>171</sup>E. Tezel (1983). *Mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi, örnek olay: Maiyet memurluğu*. Yayınlanmamış KYUP Tezi. Ankara: TODAİE, s.15-20.

<sup>172</sup>13.05.1986 tarih ve 3286 sayılı yasa. (R.G.: 22.05.1986:19114)

<sup>173</sup>U. Acun (1987). Mülki idare amirliği mesleğine yönelik bir gelişme ve düşündürdükleri. *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.1, S.1, s.8.

<sup>174</sup>R.G.:09.08.1991:20955 Mükerrer.

<sup>175</sup>1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 26.02.1992 günlü, 3778 sayılı yasayla değiştirilmiş 2. maddesinin B bendi. (R.G.:05.03.1992:21162 Mükerrer).

Bu ihtiyaç mesleğe girişteki kaynağı genişletip, yaygınlaştırmak suretiyle karşılanamaz. Kariyer olarak kabul edilen mesleklerde belirli kaynaklardan yararlanmak hizmet gereğidir, ihtiyacı karşılamak için değişik kaynaklardan öğretmen yada polis almanın sıkıntısını yaşadık<sup>176</sup>.

Benzer bir değerlendirme Aldan tarafından da yapılmıştır. Aldan, mesleğin kaynağının bu denli genişletilmesini yararsız, dahası yönetsel bütünlüğü zedeleyici görmektedir. Aldan'a göre "kişiler gibi köklü kurum ve kuruluşlarının da belleği, birikimleri ve yerleşik gelenekleri vardır. Bunlar mensuplarını başarılı kılan rehber, bir hazine değerindedir"<sup>177</sup>.

Bu konuda benzer bir diğer görüş de Emre'ye aittir. Emre'ye göre,

Aslında yüksek yöneticilik görevlerine belli yükseköğretim kurumlarını bitirenlerin ağırlıklı olarak getirilmesi yalnızca bize ya da mülki idare mesleğine özgü değildir. Toplumun kaderini etkileyebilecek kararlar alacak, uygulamalar yapacak önemli kamu görevlileri alınırken o toplumun en seçkin öğretim kurumlarını bitirenlerin yeğlenmesi yaygın bir uygulamadır. Birleşik Krallık'ta Oxford ve Cambridge üniversitelerini ABD Ivy League'e oluşturan seçkin üniversiteleri, Japonya'da Tokyo Üniversitesi Hukuk Fakültesini, Almanya'da hukuk fakültelerini bitirenlerin yüksek yöneticilik görevlerinde ağırlıklı olarak yer alması yadırgatıcı bulunmamalıdır. Bir özel kesim kuruluşunun mühendis alırken belli üniversitelerin mühendislik fakültelerini bitirenlere başvuru şansı vermesi doğal karşılanırken, kamu yönetiminde en önemli yöneticilik görevlerinden birine eleman alırken belli yeğlemelerin yapılması olumsuz bir durum olarak nitelendirilemez. Kuşkusuz zaman içinde seçkin yükseköğretim kurumlarının sayılarındaki artışa koşut olarak birtakım değişikliklerin yapılması zorunludur<sup>178</sup>.

<sup>176</sup>A. Başsoy (1991). Kaymakamlığa giriş. *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.5, S.6, s.7.

<sup>177</sup>M. Aldan (1991). Mülki idare amirliği mesleği üzerine. *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.5, S.5, s. 27.

<sup>178</sup>C. Emre (2002a). Mülki idare amirliği mesleğine giriş ve adaylık eğitimi. İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. s.88.

### 1.2.1.3. Mülki idare amirliği mesleğinin kadınlara açılması

Mülki idare amirliğinin kadınlara neden uzun yıllar kapalı bir meslek olduğunu anlamak için kaymakamlık mesleğinin tarihsel geleneğine bakmak gerekmektedir. Gerek mülki yönetim biçimi olarak gerekse askeri unvan olarak kullanılması zaten bu mesleği erkek egemen bir yapıya kavuşturmaktadır. Bu gelenek engelleyici hiçbir yasal düzenleme olmamasına rağmen 1991 yılına kadar devam etmiştir. Konuya ilişkin olarak kaymakamlık sınavına girişi kabul edilmeyen bir kadının Danıştay'a açtığı dava neticesinde Danıştay 1984 yılında vermiş olduğu kararında şu hükmü tesis etmiştir:

Anayasamızda yer alan eşitlik ilkesinde her ne kadar herkesin cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu hususu vurgulanmakta ise de; idarenin kaymakamlık mesleğinin özelliklerini ve ülke genelinde bu görevin yönetileceği ilçelerin bugünkü toplumsal, kültürel, coğrafi ve ulaşım olanaklarını göz önüne alarak maiyet memurluğu-kaymakamlık görevine almada kadın-erkek ayrımı gözetmesinde anayasaların hizmete alma konusundaki maddelerine aykırılık bulunmamaktadır<sup>179</sup>.

Bu karar her ne kadar tartışmaya açık bir karar da olsa İçişleri Bakanlığının alınan karara esas teşkil eden savunmasında belirtilen “ülkemin idari yapısı, kaymakamdan beklenen hizmetler ve bu hizmetlerin fiziki yönden arz ettikleri zorluklar” gerekçeleri ile kadınlar 1991 yılına kadar kaymakamlık mesleğine girememişlerdir.

Kadınların kaymakamlık mesleğine girişleri, siyasal bilgiler fakültesi ve hukuk fakültesi mezunları dışındaki yükseköğretim mezunlarının mesleğe girebilmelerinin yolunu açan değişlikle gündeme gelmiştir. 435 sayılı KHK ile 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 2. maddesinde değişlik yapılarak kaymakam adaylığına girişte kadınlara da mesleğin kapıları açılmıştır.

İlk kadın mülkî idare amiri ataması 1992 yılında gerçekleştirilmiştir. 63 kişilik 81. dönem kaymakam adayları arasında Türkiye'nin ilk iki kadın mülkî idare amiri de mülkî idare amirliği mesleğine başlamıştır.

<sup>179</sup>Danıştay 5. Dairesinin 15.11.1984 tarih ve 1980/9357 Esas ve 1984/3836 Karar sayılı kararı.; Becel bu kararı, bütün teknolojik gelişmelere ve ulaşımında atların yerini arabaların çoktan almalarına karşı alınması nedeniyle eleştirmektedir. İ. S. Becel (2009). *Türkiye'de Bayan Mülki İdare Amiri Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Malatya:İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.8.

19 yıllık bir geçmişe sahip olan kadın mülki idare amirliği uygulamasının çok iyi giden bir uygulama olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Çünkü bu süre zarfında alınan kadın sayısı dönemler itibarıyla %5'i geçmemiştir. Kadınların mesleğe alınmalarına zemin hazırlayan kadın vali uygulaması ise 1991 yılında Muğla Valiliğine atanan Lale Ataman ve 2011 yılında Yalova Valiliğine Esengül Civelek olmak üzere iki kişiyle sınırlı kalmıştır. Her iki kadın vali de mülki idare amirliği mesleği dışından atanmıştır. Bu açıdan henüz Cumhuriyet tarihinde mülki idare amirliği mesleği içinden atanan kadın vali uygulaması yoktur.

## 1.2.2. Kaymakam adaylığı sınavı

### 1.2.2.1. Sınav yöntemi ve kapsamı

Bir meslek memurluğu olan ve mülki idare amirliği sisteminin temelini oluşturan kaymakamlık mesleğine 'kaymakam adaylığı sınavı' adı verilen bir sınavla geçilir. Kaymakam adaylığı sınavıyla ilgili düzenlemeler temel olarak 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve bu kanuna dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklerle belirlenmiştir.

1700 sayılı yasa kaymakam adaylarının sınavla seçilmesinden değil atanmalarından söz etmekte ve atama usullerini düzenlemektedir. 2009 yılına kadar kaymakam adaylığı sınavına ilişkin yasal düzenlemeler 2 Mart 1973 tarihli Maiyet Memurları Yönetmeliği ile bu yönetmeliği yürürlükten kaldıran 2 Mart 1994 tarihli Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Bu arada 1999 yılında kamu yönetime personel alımıyla ilgili genel düzenlemeler de Kaymakam Adayları Yönetmeliğine eklenmiş ve Kamu Personeli Seçme Sınavı Kaymakamlık sınavı için ilk aşama ve eleme sınavı haline getirilmiştir.

1973 yılında çıkarılan yönetmeliğin 7-10. maddeleri Maiyet Memurluğu sınavını düzenlemiştir. Buna göre "adayların bilgi, yetenek ve kişiliklerini ölçecek şekilde yazılı ve sözlü sınavlar yapılacaktır (madde 7)". Bu düzenleme 1994 tarihli Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin aynı sayılı maddesinde de tekrarlanmıştır. "Yönetmeliklerde bilginin niteliği açık bir biçimde belirlenmişken, 'yetenek' ile 'kişiliğin' içeriği belirlenmemiştir"<sup>180</sup>. Bilgi ölçmeye yönelik yazılı sınavın ilk yönetmelikte bakanlıkça

<sup>180</sup>Emre (2002a), s.92.

belirlenecek bir komisyonca yapılması öngörülmüş; ikinci yönetmelikte buna ek olarak yazılı sınavların ÖSYM'ye yaptırabilmesine olanak tanıyan hükümler konulmuştur<sup>181</sup>.

2009 yılında Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde yapılan değişiklik ile yönetmeliğin kaymakam adaylığı sınavının ilan, sınav komisyonlarının kuruluş ve görev ile yetkileri ve sınav değerlendirme esaslarını düzenleyen 5, 6, 7, 8, 9 ve 10. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durumda Kaymakam adaylarının tespiti ve sınavına ilişkin oluşan yasal boşluk 2009 yılında 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununa eklenen madde 2/A ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda gerek Dâhiliye Memurları Kanunu gerekse Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik birlikte değerlendirildiğinde Kaymakam adayları sınavının 3 aşamadan oluştuğu ve esaslarının aşağıda belirtilen prensipler çerçevesinde gerçekleştiği söylenebilir.

*I- Eleme Sınavı (KPSS):* Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümleri gereğince Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince (ÖSYM) yapılan Kamu Personel Seçme Sınavıdır. Bu sınavda başarılı sayılmak için istenilen puan türü ve gereken asgari puan İçişleri Bakanlığınca tespit edilir<sup>182</sup>. Bakanlıkça belirlenecek puan türünde ve istenilen asgari puanın altında olmamak şartıyla ve en yüksek puandan başlamak koşuluyla ilan edilen boş kadronun 20 katı kadar aday yazılı sınava davet edilmektedir. Örneğin İçişleri Bakanlığının en son açtığı 6.11.2012 tarihli kaymakam adaylığı sınav ilanında alınacak 60 adet kaymakam adayını için yapılacak yazılı sınava girebilmek için KPSS 37 puan türünden en az 75 ve üzeri puan almış olmak şartı getirilmiştir. Bunun yanında yazılı sınava başvuran adaylar içinde bu puan türünden ilk 1200 içerisinde yer almış olmak şartı aranmıştır<sup>183</sup>.

*II- Yazılı Sınav:* Yazılı sınav; Bakanlıkça bu sınavı yapabilen kamu kurum ve kuruluşlarına, düzenlenecek protokole göre yaptırılan yarışma sınavıdır. Atama yapılacak boş kadro sayısı, atanacaklarda aranacak şartlar ile başvuruya ve sınava ilişkin hususların yer aldığı duyuru, müracaat süresinin bitiminden en az onbeş gün önce

<sup>181</sup>1988 yılında Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. maddesinde yapılan değişiklik ile ÖSYM'nin yanı sıra bu hizmeti verebilecek diğer kamu kuruluşlarına da yazılı sınavın yaptırılabilmesine olanak tanınmıştır. (R.G: 2.10.1998: 23481).

<sup>182</sup>Bakanlık en son Kasım 2012 tarihinde ilan ettiği kaymakam adaylığı sınavı başvuru koşullarında KPSS37 puan türünde asgari 75 puan şartını getirmiştir.

<sup>183</sup> www.icisleri.gov.tr. (Erişim tarihi: 22.11.2012).

Türkiye genelinde günlük yayımlanan tirajı en yüksek beş gazetenin birinde bir defa ilan olunur, ayrıca İçişleri Bakanlığı internet sitesinde duyurulur. Yazılı sınav soruları, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi, Türkçe, Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, Türkiye'nin İdari Yapısı, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ekonomi, Türkiye'nin Sosyo-Ekonomik Yapısı ile Türkiye'de Demokratikleşme ve İnsan Hakları konularından hazırlanır. Yazılı sınavda, yüz tam puan üzerinden yetmiş puanın altına düşülmemek kaydıyla en yüksek puandan başlamak üzere, sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı aday mülakata çağrılır. Mülakata çağrılan en son adayla aynı puanı almış bulunan diğer adaylar da, kontenjan gözetilmeksizin mülakata çağrılır.

*III- Mülakat Sınavı:* Mülakat sınavı, yazılı sınavı kazanan adayların;

- a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün,
- b) Temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerin mesleğe uygunluğu, liyakatı ile genel ve fiziki görünümünün,
- c) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının,
- d) Genel yetenek ve genel kültürün,
- e) Çağdaş, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının,

puan vermek suretiyle değerlendirilmesi yöntemidir.

1973 tarihli Maiyet Memurluğu Yönetmeliğinde sözlü sınav komisyon üyelerini “Müdürler Encümeni” içerisinde bakanlık makamının seçmesi öngörülür iken 1994 tarihli yeni yönetmelikte ise sözlü sınav komisyonunun Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirilmesi öngörülmüştü. 1700 sayılı yasada 2009 yılında yapılan değişiklik ile mülakat komisyonunun; Personel Genel Müdürünün başkanlığında İçişleri Bakanının, Bakanlık Müdürler Encümeninin mülki idare amiri sınıfından olan üyeleri arasından görevlendireceği iki üyeden oluşacağı düzenlenmiştir. Bugünkü uygulamada sözlü sınav komisyonu, Personel Genel Müdürünün başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı ve Mahalli İdareler Genel Müdüründen oluşur.

Adaylar, komisyon başkan ve üyeleri tarafından yukarıda belirtilen özelliklerin her biri için yirmişer puan üzerinden değerlendirilir, verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirilir. Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz. Başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması şarttır. Mülakat sonucu; en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere sıralama yapılarak mülakat başarı listesi

hazırlanır ve bu liste mülakat komisyonu tarafından imzalanır. Nihai başarı listesi, yazılı sınav puanı ile mülakat puanının aritmetik ortalaması tespit edilerek en yüksek puan alandan başlamak üzere hazırlanır. Bu sıralamaya tabi tutulanların nihai puanlarının eşit olması halinde, yazılı sınavda alınan puana öncelik tanınır. Yazılı sınav puanlarının da eşit olması halinde lisans diploması not ortalaması yüksek olan esas alınarak sıra belirlenir. Nihai başarı listesindeki sıralama doğrultusunda sınav ilanında belirtilen kadro sayısı kadar adayın atama işlemleri yapılır.

Kaymakam Adaylığı sınavının yılda kaç defa ve hangi aylarda yapılacağı, ne kadar Kaymakam Adayı alınacağı Bakanlığın personel politikası, açık kadro ve ihtiyaç durumu, fakültelerin mezun verme dönemleri, yazılı-sözlü sınavlar için gerekli süre göz önünde bulundurularak, Personel Genel Müdürlüğünün teklifi üzerine İçişleri Bakanınca belirlenir.

#### **1.2.2.2. Kaymakam adaylığı sınavında nesnellik sorunu**

Mülki idare amirliği mesleğinin kamu yönetimi içindeki konumu, bu mesleğin ilk basamağını oluşturan kaymakam adaylarının seçiminin nesnel bir biçimde yapılmasını diğer kamu görevleri için yapılacak seçimden daha önemli hale getirmektedir.

Bu noktada yanıtlanması gereken ilk soru “bugün uygulanmakta olan kaymakam adaylığı sınavının mesleğin gerektirdiği nitelikte eleman seçimi için yeterli olup olmadığı”dır. Bu konuda yapılan bir araştırmaya yanıt veren 1085 mülki idare amirinin %70,6 sı sınav sisteminin nitelikli eleman konusunda yeterli olmadığını belirtmiştir. Aynı araştırmaya göre mülki idare amirlerinin %37,6 sı da sınav sisteminden kaynaklanan yetersizlikleri mülki idare amirlerinin nesnel biçimde seçimini etkileyen etmenler arasına koymuştur<sup>184</sup>.

Sınav sisteminin nitelikli eleman sağlamasına katkıda bulunması amacıyla sınavın içeriğine ilişkin yapılması gerektiğine inanılan değişikliklere dair farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu konuda genel olarak üzerinde mutabakata varılan temel konu mesleki bilgi ölçümüne yönelik olarak bugün ÖSYM tarafından yapılan test biçimindeki sınavların yeterli olduğudur. Ancak buna ilave olarak “analitik düşünme ve kavrama becerisini ölçen bir sınavında” yazılı sınava eklenmesi, “mülki idare amirlerinin

---

<sup>184</sup>Emre (2002a), s. 93-95.

karşılaştıkları tipik sorunlarla ilgili bir örnek olayla önceden yapılan bir hazırlık çerçevesinde bir sözlü sınav ve tartışma bölümünün oluşturulması” ve “nitelikli bir yabancı dil sınavının baraj olması” gibi farklı öneriler de hep gündemde tutulmaktadır<sup>185</sup>.

Kaymakam adaylığı sınavının nesnellğine yönelik ana tartışma konusu ise siyasal eğilimlerin kamu personel seçimi süreci üzerine etkileridir. Konuya ilişkin olarak 1965-1970 yıllarında yapılan işe giriş yarışma sınavları üzerinde Cemal Mihçioğlu'nun yapmış olduğu “Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin” başlıklı araştırmada siyasal eğilimlerin sınavla eleman alınan kamu görevlerine girişte etkili olup olmadığı da araştırılmıştır. Araştırma kapsamında “sınavlarda siyasal eğilimleri ortaya çıkarmaya yönelik sorular sorulup sorulmadığı” sorulmuş, alınan yanıtlar arasında “maiyet memurluğu mülakatında bunun çok sık sorulduğu müşahede edilmiştir.” biçiminde yanıtlar bulunmaktadır.<sup>186</sup> Özellikle çok partili siyasal yaşama geçildikten sonra kamu görevlileri ile siyasal iktidarlar arasında yaşanan gerilim nesnellik tartışmalarını sürekli olarak gündemde tutmuştur<sup>187</sup>.

1970’li yılların ikinci yarısında da mülki idare amirliği mesleğinin ilk basamağını oluşturan maiyet memurluğu ya da kaymakam adaylığı sınavıyla ilgili benzer değerlendirmeler yapıla gelmiştir. Özellikle 1974-1980 yılları arasında kurulan kısa süreli koalisyon hükümetleri döneminde koalisyonun İçişleri Bakanlığını alan üyesinin kendisine düşünsel olarak yakın bulduğu adayları kaymakam adaylığına kabul ettiği yönündeki eleştiriler sürekli dillendirilmiştir. Aynı eleştiriler 1980 sonrası Özal Hükümetleri ile Özal sonrası kurulan koalisyon hükümetlerinin İçişleri Bakanlığını elinde tutan siyasal partiler ve bu partilerin temsil ettiği siyasal anlayışlara yönelik olarak da sık sık gündeme taşınmıştır. Konuya ilişkin olarak 1986-1988 yıllarında gerçekleştirilen kaymakam adaylığı sınavlarını kapsayan bir araştırma da 1970’li yıllarda Ankara Üniversitesi SBF çıkışlıların kazanan adaylar içindeki oranının

---

<sup>185</sup>Emre (2002a), s.94.

<sup>186</sup>C. Mihçioğlu (1972). *Daha iyi bir kamu hizmeti için-Siyasal Bilgiler Fakültesi üzerine bir araştırma*. Ankara: AÜ SBF Yayını, s.203.

<sup>187</sup>Türkiye’de siyaset-bürokrasi ilişkilerinde bir dönüm noktası olan ve mülki idare mesleğini de derinden etkileyen çok partili siyasal yaşama geçiş ve bunun mülki idare amirliği mesleği üzerine etkilerine ilişkin değerlendirme için Bkz: G. Şeylan (1976). *Günümüz mülki idare amirlik sistemini nitelendiren bir eğilim: siyasal-yönetmel yapı bütünleşmesi. Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği-Sistem ve Sorunlar* (ed: Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği, s.38-54.

%25'lerde iken<sup>188</sup> bu araştırma döneminde kazanan adayların yaklaşık %78'inin AÜ SBF çıkışlı olmasının gerekçesi şöyle değerlendirilmiştir: "SBF çıkışlı adaylar arasında çok sayıda imam hatip liseli kökeninin bulunması, erkte tutucu-dinci bir yönetimin bulunduğu dönemde gelenekçi bir yaklaşımla yan tutmak isteyebileceklerin işlerini kolaylaştırıcı bir etki yapmış olması gerektir"<sup>189</sup>.

Kaymakam adaylığı seçim sürecinin nesnellğine ilişkin olarak dışarıdan bu biçimde değerlendirilen süreç meslek mensuplarınca da farklı algılanmamaktadır. Bu konuda mülki idare amirleri arasında yapılan bir ankette de 1114 mülki idare amirinin %65,6 'sı (731 kişi) kaymakam adaylarının nesnel bir biçimde seçildiğine inanmamaktadır. Bu sorunun hemen ardından sorulan 'Yanıtınız hayır ise, sizde bu kanaatin oluşmasının başlıca nedeni nedir?' sorusunda birkaç seçenek işaretleyebilen 727 kişinin % 73'ü siyasi kayırmacılığı, %37,6'sı sınav sisteminden kaynaklanan yetersizlikleri ve %32'si nepotizmi (eş, dost, akraba kayırmacılığı) nesnellği bozan etmenler arasında belirtmişlerdir. Siyasi kayırmacılığın nesnellği bozduğuna dair inanç hukuk işleri müdürleri ile emekli mülki idare amirleri arasında %78,4, vali yardımcılarında %77,7 ve kaymakamlar arasında %73 olarak yaygın bir şekilde gözükmiştir<sup>190</sup>.

Kaymakam adaylarının seçim sürecinin nesnellğine ilişkin tartışmalar sınavın mülakat aşamasına odaklı olarak yürütülmektedir. Konuya ilişkin olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 02.02.2006 tarih ve E:2005/880 sayılı kararında Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin sınavın mülakat kısmını düzenleyen 7, 8, 9 ve 10. maddesinin yürütmesini durdurmuş ve şu tespiti yapmıştır:

Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. maddenin 5. fıkrasında sözlü sınav tanımlanırken sınavın esaslarına yönelik herhangi bir ölçüt belirtilmemiş, sadece bu sınavın, adayın davranış ve düşünceleri üstüne bilgi edinmek amacıyla bir kişiyle sorulu cevaplı görüşme anlamını taşıyan ve "bilginin

<sup>188</sup>Buna gerekçe olarak "1968 yılında yaygınlaşan öğrenci hareketlerinden önce, SBF'nin dışardan bakan gözlere sol düşüncenin kalelerinden biri, hatta birincisi olarak görünmesi, 1965 seçimlerinden sonra iktidara gelen Adalet Partisi hükümetini ve onun İçişleri Bakanını özellikle kuşkulandırmaktaydı. Bu dönemde, mülki idare mesleğine SBF'den mümkün olduğu kadar az, ideolojik bakımdan daha güvenilir sayılan Hukuk Fakülteleri mezunlarından daha fazla eleman alınması eğilimi doğdu. Sınavlar istihdam piyasasında iş arayan az sayıda SBF mezunun bulunduğu, yani fakültelerin mezun verme tarihlerinden önceki aylarda açılarak, iş piyasasında genellikle çok sayıda bulunan Hukuk Fakülteleri mezunlarının başarı şansı artırıldı." iddiası gündeme taşınmıştır. Bkz. Mihçioğlu (1972), s.52.

<sup>189</sup>C. Mihçioğlu ve C. Emre (1990). Görev Alma Yarışı – İşe Giriş Sınavları üzerine Karşılaştırmalı Bir Araştırma. Ankara: AÜ SBF Yayını, s.28.

<sup>190</sup>Emre (2002a), s.91-92.

ölçülmesine olanak vermeyen”, “mülakat” şeklinde yapılacağı belirlenmesiyle yetinilmiştir. Sözlü sınavın kaymakam adayının mesleğin gerektirdiği nitelikleri taşıyıp taşımadığını belirlemeye yönelik olarak yazılı sınavları tamamlayıcı nitelikte ve yine bilgi ve liyakati ölçmek amacıyla yapılacağı açıktır. Böyle bir sözlü sınavın objektif olduğundan söz edilebilmesi için mesleğin önem ve özelliği de dikkate alınarak bütün bu kriterlerin ne şekilde uygulanacağına ilişkin ölçütleri, kriterlerin ağırlıklarını ve buna göre değerlendirme esaslarını içeren objektif bir yöntemin düzenlenmesi gerekmektedir. Dava konusu Yönetmelikte ise belirtilen hususlara ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmeksizin, sözlü sınavın sadece “mülakat şeklinde” yapılacağı öngörülmesi suretiyle benimsenen yöntemde hukuka uyarlık bulunmadığı gibi, tamamen komisyonun takdir yetkisine bırakılan mülakat yöntemi ile objektiflikten uzak bir uygulamaya neden olunabileceği de açıktır.

1994 tarihli Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 10. maddesinin V fıkrasında yer alan sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı kadar adayın sözlü sınava çağırılması yönündeki düzenlemenin yazılı sınavın nesnel sonuçlarını ortadan kaldırdığı, idarenin takdir yetkisinin öznel nedenlerle kullanılabilmesine imkan verdiği, bunun da kamu yararı ve hizmet gerekleriyle bağdaşmayacağı gerekçesiyle bu düzenlemenin yürürlüğünün durdurulmasına ilişkin Danıştay 12. Dairesinin 03.07.2008 tarih ve E:2008/1780 sayılı kararına yapılan itirazı değerlendiren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu vermiş olduğu kararında alt dairenin kararını haklı bularak şu tespiti yapmıştır:

Sözlü sınavın, yazılı sınavı tamamlayıcı nitelikte, bilgi ve liyakati ölçmek, adayın kaymakamlık mesleğine uygun yeteneğe, kültüre, çağdaş yaşam anlayışına sahip olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılacağı açıktır. Bu çerçevede, sözlü sınavın temel amacı, yazılı sınav yapılmak suretiyle nesnel bir biçimde belirlenen en başarılı aday adayından başlayarak mesleğe en uygun kaymakam adaylarının belirlenmesidir. Bu nedenle, aday adaylarının yarıştırdığı bir sınavda sözlü sınava çağrılacak aday sayısı saptanırken yazılı sınavın nesnel sonuçlarının ortadan kaldırılmaması, mesleğe olabildiğince yazılı sınavda en başarılı olanların alınmasının sağlanması gerekmektedir. Böylece, idarenin takdir yetkisinin kullanılmasında öznel

nedenlerin etkili olması önlenebilir, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun bir belirleme gerçekleştirilebilir. Örneğin, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 9/A maddesinde, “Yazılı sınavda yüz tam puan üzerinden en az yetmiş puan almak kaydıyla en yüksek puan alandan başlamak üzere, sınav ilanında belirlenen kadro sayısının bir katı fazlası mülakata çağrılır.” hükmü yer almaktadır. Bu kuralda, mülakata çağrılacak aday sayısı yazılı sınavda en yüksek puan alanların lehine olacak biçimde daraltılmış, böylece yazılı sınavın nihai başarıdaki payı artırılmıştır. Belirtilen nitelikteki bir düzenlemenin yazılı sınavın nesnel sonucunun ortadan kaldırılmasını önleyici nitelikte olacağı açıktır”<sup>191</sup>.

Sonuç olarak yukarıda açıklanan Danıştay 12. Dairesi ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararları ile Kaymakam adaylığı sınavının mülakat kısmına alınacak aday sayısının dört katı kadar yazılı sınavı kazanan adayın çağrılmasında yazılı sınavın nesnel sonuçlarının ortadan kaldırıldığı ve hukuka uyarlılık bulunmadığı tespiti yapılmıştır. Ancak bu karara karşın yasama organı 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda 2009 yılında yaptığı değişiklik ile benzer düzenlemeleri tekrarlamıştır. 1700 sayılı Kanuna 5917 sayılı kanunla eklenen 2/A maddesi ile; “Yazılı sınavda, yüz tam puan üzerinden yetmiş puanın altına düşülmemek kaydıyla en yüksek puandan başlamak üzere, sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı aday mülakata çağrılır...” hükmü yasal hale getirilmiştir. Aynı düzenleme ile Danıştay’ın sözlü sınavın görüntülü ve sesli kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi yönündeki eleştirileri dikkate alınmamış ve “...Adaylar, komisyon başkan ve üyeleri tarafından ikinci fıkranın (a) ile (e) bentlerinde yazılı özelliklerin her biri için yirmişer puan üzerinden değerlendirilir, verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirilir. Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz” hükmü kanun metni haline getirilmiştir. Böylece yasama organı Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin sözlü sınavına ilişkin Danıştay’ın vermiş olduğu kararları görmezden gelmiş ve aynı düzenlemeleri Dâhiliye Memurları Kanununda değişiklik yaparak yeniden yürürlüğe koymuştur.

<sup>191</sup>Bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 13.11.2008 tarih ve Y.D. İtiraz No:2008/774 no.lu kararı; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu aynı kararında; “sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin işlemde, sınav öncesinde soruların ve yanıtlarının hazırlanmamış olması, sözlü sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi, ayrıca komisyon üyelerince takdir edilen notun gerekçeleriyle ortaya konulmaması nedenleriyle hukuka uyarlılık bulunmamıştır.”

1700 sayılı Dâhiliye Memurları Hakkındaki Kanununda 2009 yılında yapılan değişiklik ile yasa metni haline getirilen “yazılı sınavda, yüz tam puan üzerinden yetmiş puanın altına düşülmemek kaydıyla en yüksek puandan başlamak üzere, sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı aday mülakata çağrılır” metninin “Danıştay’ın daha önce hukuka aykırı bulduğu bir düzenlemenin daha üst hukuk normu olan kanunla düzenlenerek yargı engelinden kurtulmak istendiği, alınacak adayların dört katı oranındaki adayın mülakata çağrılmasıyla yazılı sınavın objektif sonuçlarının ortadan kaldırıldığı, düzenlemenin amacının yazılı sınavın etkisini azaltmak, bilgiye, ehil olmaya ve liyakata dayalı bir sınav yapmak yerine kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olmayan başkaca subjektif değerlendirmelere dayalı olarak bir seçim yapma amacına yönelik olduğu belirtilerek, kuralın Anayasa’nın 2. ve 138. maddelerine aykırı olduğu” gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine açılan davada yüksek mahkeme iptali istenen ibarenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

A.Y.M.si gerekçeli kararında özetle şu tespiti yapmıştır:

Devlet memurluğuna alınmada mülakat yapılmasının öngörüldüğü durumlarda, mülakata çağrılacak aday sayısını belirleme konusunda yasa koyucunun Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca takdir hakkına sahip bulunduğu, iptali istenen kuralla getirilen düzenlemenin, yazılı sınavda başarılı olanlar arasından görevin gerektirdiği niteliklere sahip en iyi adayı seçebilmek amacıyla yapıldığı, mülakata çağrılacak aday sayısının mülakatı veya yazılı sınavı açıkça anlamsız kılacak bir oran niteliğinde bulunmadığı ve mülakata çağrılacak adayların yazılı sınavda en az yetmiş puan almaları zorunluluğunun bulunması nedeniyle bazı durumlarda mülakata çağrılacak aday sayısının alınacak aday sayısının dört katından daha aşağıya düşmesi olasılığı da dikkate alındığında, kuralın kamu yararına aykırı bir yönünün bulunmamaktadır<sup>192</sup>.

Yukarıda açıklandığı üzere kaymakam adaylığı seçim sürecinin nesnelliği ile ilgili iç ve dış imgeler arasında bir koşutluk bulunmaktadır. Bu süreçte ne ölçüde siyasi kayırmacılık yapıldığının tespit edilmesi kuşkusuz imkânsızdır. Zira yukarıda da değindiğimiz gibi kaymakam adaylarında aranacak nitelikler konusunda bir belirsizlik söz konusudur. Ancak yeterlik ilkesinin uygulanabilmesinin temel koşulu da görevin

<sup>192</sup>Anayasa Mahkemesinin 14.04.2011 tarihli 2009/63 Esas ve 2011/66 Karar no.lu kararı. (R.G. 23.07.2011;28003).

gerektirdiği niteliklerin önceden, duraksamaya yer bırakmayacak bir biçimde belirlenmiş olması ve seçimin bu nitelikler esas alınarak yapılmasıdır. Kayırmacılık, herhangi bir göreve adam alırken, önceden belirlenmiş olan nesnel nitelikler dışında, herhangi bir öznel etmenin seçim sürecini etkilemesidir. Gerçek durum ne olursa olsun, önemli olan kaymakam adaylarının seçimiyle ilgili böyle bir imgenin yaygın ve istikrarlı bir biçimde varolmasıdır. Bu imgenin mesleğin ileriki aşaması içinde geçerli olduğu, meslekte yükselme ve liyakatin belirlenmesinde aynı siyasal kayırmacılığın devam ettiği anlayışı, uzun dönemde hem mesleğin saygınlığının azalmasına hem de meslek değerleri ve meslek mensuplarının çalışma azmi üzerinde olumsuz etkiler bırakmasına sebep olmaktadır.

### 1.3. Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi

#### 1.3.1. Tarihsel süreç itibariye üst düzey yönetici eğitimi

“Kaymakam adaylığı” şeklinde olmasa bile Türk yönetim tarihi içerisinde yönetici yetiştirme geleneği eskilere dayanmaktadır. Osmanlı döneminde yönetici yetiştirme geleneğinin en önemli temsilcileri lalalar olmuştur. Geleceğin hükümdarını yetiştirmek üzere din ve fen ilimlerinde iyi yetişmiş lalalar yetiştirdikleri şehzadenin padişah olması durumunda büyük itibar sahibi olmuşlardır.

Osmanlı döneminde yönetici yetiştirme geleneği sadece lalalık uygulaması ile sınırlı kalmamıştır. 1426 yılında II. Murat zamanında kurulup çeşitli değişiklikler ile beraber 1908 yılına kadar devam eden 400 yıllık Enderun Mektebi de bu konuda ayrıcalıklı bir yere sahipti.<sup>193</sup> Osmanlı Devletinin kudretini korumaya kabiliyetli kapıkulu sınıfını yetiştirmek üzere kurulan<sup>194</sup> bu okula başlangıçta devşirme çocukları, Kanuni döneminden itibaren de Türk çocuklar alınmaya başlamışlardır. Tarihin bu en köklü ve Türklere has yönetici yetiştirme okulunda Sadrazam, Eyalet Valisi, Sancakbeyi gibi üst düzeyde mülki ve diplomatik kadrolar yetiştirilmiştir. Bu nedenle Enderun dünyanın ilk “kamu yönetimi okulu” olarak da adlandırılabilir.<sup>195</sup>

<sup>193</sup>A. Çimen (2009). Kaymakam adaylarının yetiştirilme süreci: tespit ve öneriler. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (Temmuz-Ağustos), Sayı: 134, s.37.

<sup>194</sup>Ü. Akkutay (1984). Enderun Mektebi. Ankara:Gazi Üniversitesi Yayınları, s. 25.

<sup>195</sup>K. U. Bilgin (2009). Enderun'dan TODAİE'ye Üst Düzey Yönetici Eğitimi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (Temmuz-Ağustos) Sayı:134, s.8.

Batılılaşma çabalarıyla birlikte özellikle kaymakam, bucak müdürü gibi çeşitli kademelerdeki yönetici ihtiyacını karşılamak için 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur. Cumhuriyet dönemi ile beraber 1937 yılında adı Siyasal Bilgiler Okulu olarak değiştirilerek Ankara'ya taşınmış, 1950 yılında Ankara Üniversitesine bağlı Siyasal Bilgiler Fakültesine dönüştürülmüştür.

Cumhuriyet döneminde Kaymakam adaylarının, o günkü ismiyle maiyet memurlarının yetiştirilmesi, 1930 yılında çıkarılan Dâhiliye Memurları Kanununda yer almıştır. Önceleri geleneksel usullerle işbaşına getirilen kaymakam adaylarının staj programları ve kaymakamlık kursu ilk kez 1941 yılında adı geçen yasada yapılan değişikliklerle düzenlenmiştir.<sup>196</sup> 1941 yılından günümüze kadar geçen 70 yıllık süreçte kaymakam adaylarının yetiştirilmesi ile ilgili uygulanan staj aşamaları ve sürelerinin yıllara göre değişimi tablo 1'de gösterilmiştir.

*Tablo 1: Tarihi Süreç itibarıyla Kaymakam Adaylığı Staj Evre ve Süreleri*

SATJ EVRESİ	YILLAR İTİBARIYLA STAJ SÜRELERİ						
	1941	02.03.1973	23.03.1994	27.02.1999	15.08.2001	15.10.2008	06.07.2011
Namzetlik Devresi	6 ay	-	-	-	-	-	-
İl Merkezi	6 ay	7 ay	6 ay	1 ay	1 ay	1 ay	2 ay
Bakanlık Merkez Stajı 1	-	-	3 ay	3 ay	3 ay	3 ay	4 ay
Kaymakam Refikliği	6 ay	3 ay	1,5 ay	1 ay	1 ay	1 ay	3 ay
Teftiş Stajı	-	3 ay	1,5 ay	1,5 ay	1,5 ay	1,5 ay	2 ay
Bakanlık Merkez Stajı 2	-	-	-	4 ay	4 ay	4 ay	-
Yurtdışı Stajı	-	-	12 ay	12 ay	12 ay	12 ay	12 ay
Milli Güvenlik Stajı	-	-	-	4,5 ay	1,5 ay	1,5 ay	-
Kaymakam Vekilliği	6 ay	10 ay	7 ay	5 ay	8 ay	8 ay	9 ay
Nahiye Müdürlüğü	6 ay	-	-	-	-	-	-
Kaymakamlık Kursu	-	6 ay	5 ay	4 ay	4 ay	4 ay	4 ay

<sup>196</sup>Bkz. 10.08.1941 gün ve 4049 sayılı Yasa (R.G. 13.08.1941: 4885)

## 1.3.2. Kaymakamlık staj süreci

### 1.3.2.1. Kaymakam adaylarının atanması

Kaymakam Adaylığı giriş sınavını kazananların atanma işlemleri; yetiştirme planına ve staj programı dönemlerine uygun olarak, gruplar halinde ve Bakanlık Makamınca belirlenecek tarihlerde yapılır. Sınav sonucu kazanıp, yapılan tebligatta belirtilen süre içerisinde başvurmayan veya süresi içerisinde başvurup da atanma için gerekli belge ve işlemlerini tamamlamayanlar, atanma haklarından vazgeçmiş sayılırlar.

Sınav sonucu kazananlara yapılan tebligatta belirtilen süre içerisinde başvuran ve atanma için gerekli belge ve işlemlerini tamamlayanlar, iller için tespit edilmiş kontenjanlar ve boş kadrolar nispetinde sınav başarı sıraları esas alınarak, istedikleri dört ilden birine kaymakam adayı olarak atanırlar. İstedikleri dört ilden birine atanmaları mümkün olmayanların, atanacakları iller Personel Genel Müdürlüğüne tespit edilir.

Her kaymakam adayı için ayrı ayrı ve il'e atandıkları tarihten başlamak üzere bir Staj-Rapor dosyası açılır. Valinin sorumluluğu altında veya görevlendireceği bir vali yardımcısı tarafından izlenip yürütülecek olan bu dosyaya adayın kaymakamlık kursuna katılışına kadar geçecek sürede, sadece değerlendirilmesine ve başarı derecesi hakkında hüküm verilmesine yardımcı olacak bilgi, rapor ve yazılar girer. Bu dosya Valinin, kaymakam adayının kaymakamlık kursuna çağrılmasında esas olacak değerlendirme ve kanaatini ihtiva eden genel sonuç raporu ile birlikte, Bakanlığın talebi üzerine 10 gün içinde Personel Genel Müdürlüğüne gönderilir.

### 1.3.2.2. Kaymakamlık stajı evreleri

Kaymakamlık stajının ana çizgileri 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 3. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre “adaylık dönemi de içinde olmak üzere kaymakam adaylarının bakanlıkça tespit edilecek esaslar dâhilinde illerin çeşitli idari şubelerinde, mülkiye müfettişleri ve ilçe kaymakamları refakatinde, kaymakamlık vekâletinde, buralardaki belediyelerde fiilen çalıştırılması” öngörülmüştür.

Yukarıda belirtildiği üzere ilk kaymakamlık kursunun düzenlendiği 1942 tarihinden bu yana kaymakam adaylığı staj evreleri ve sürelerine ilişkin değişen

koşullara göre İçişleri Bakanlığınca farklı uygulamalar gerçekleştirmiştir. Halen yürürlükte olduğu şekliyle kaymakam adaylarının tabi olduğu stajlar Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre kaymakam adayları yedi farklı aşamada toplam 36 aylık bir staj programına tabi tutulurlar. Kaymakam adayları yıllık izin hakları saklı kalmak üzere normal hallerde aşağıdaki sıra ve ortalama sürelerle staj devresine tabi tutulurlar:

İl Merkez Stajı	2 ay
Kaymakam Refikliği Stajı	3 ay
Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajı	2 ay
Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu)	4 ay
Yurt dışı Stajı	12 ay
Kaymakam Vekilliği Stajı	9 ay
Kaymakamlık Kursu	4 ay

İçişleri Bakanlığı ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal şartları göz önünde bulundurarak o esnada mevcut kaymakam adaylarının ve kaymakamsız ilçelerin sayısı, mülkiye müfettişlerinin teftiş dönemleri, Bakanlık merkez stajlarında kaymakam adaylarının yüksek lisans programına devam edecekleri kurumun çalışma takvimi ve yurtdışında uygulamalı eğitim programının başlangıç tarihlerine bağlı olarak yukarıda belirtilen stajların bir kısmını kaldırmaya, sıra ve süreleri değiştirmeye yetkilidir. Bunun yanında Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 15. maddesine göre İçişleri Bakanlığı gerekli görmesi halinde staj devresinin uygun bir döneminde kaymakam adaylarını yapılacak protokollerle diğer bakanlıklarda veya kamu kurum ve kuruluşlarında staja tabi tutabilirler.

Kaymakam Adaylığı stajı kapsamındaki kurslar ve yapılan staj programlarının içeriği ise Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

*İl Merkez Stajı*; Özü itibarıyla devlet memurluğu ve il idare sisteminin tanıtılmasını amaçlayan bu staj evresinde kaymakam adayları atandıkları illerde bizzat valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının direktif ve gözetimi altında hazırlanacak iki aylık bir programa göre, valilik birimlerinden başlamak üzere bütün Bakanlıkların ilde mevcut kuruluşlarında ve il belediyesinde çalıştırılırlar. İlde, en büyük mülkiye amirinin başkanlığında toplanan kurum ve komisyonlara izleyici veya vali uygun görürse raportör olarak iştirak ettirilirlar.

Kaymakam adayları ilde hazırlanan çalışma programları içerisinde çalıştırıldıkları her birimde ilgili Kanun-Tüzük-Yönetmelik ve idari metinleri okuyup incelemek, o birimdeki görevlilerle ilişki kurarak hizmetlerin nasıl yürütüldüğünü yakından takip edip öğrenmek ve sonunda valiliğe verecekleri yazılı raporda bunları özetlemek, ayrıca gerek mevzuatta gerekse uygulamada müşahede edecekleri hata, tekrar ve noksanları işaret ederek o birimde hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için kişisel görüşlerini belirtmek ile mükelleftirler. Bu raporları, Valinin havalesi ile staj-rapor dosyalarında toplanır. Birim Başkanları kendi birimlerindeki çalışmalarını tamamlayıp ayrılan kaymakam adayları hakkında onların sadece devam durumları ve ilgilendikleri konular hakkında vilayete yazılı bilgi verirler. “kişiyeye özel” kaydı ile doğruca Valiye verilecek bu yazılar Valinin havalesiyle ilgili kaymakam adayının staj-rapor dosyasına konur.

İl Merkez Stajının ikinci haftasında adaylar İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı veya Personel Genel Müdürlüğüne hazırlanacak bir program çerçevesinde Ankara’da yurt içi uyum eğitimine tabi tutulurlar.

*Kaymakam Refikliği Stajı;* İl merkez stajını tamamlamış, kaymakam adayları; Bakanlıkça sınıfları farklı bilgi ve tecrübelerinden yararlanılabilecek iki ayrı ilçe kaymakamı yanına her biri 1,5 ay olmak üzere toplam 3 ay süreyle kaymakam refiki olarak gönderilirler. İlçede refiki buldukları kaymakamın gözetim ve sorumluluğu altında ilçe yönetimi, sorunları, kaymakamın yetkilerini, görevlerini, iş tutumunu yakından izleyerek ve zaman zaman uygulamalara bizzat katılarak gerekli bilgi, tecrübe ve becerilerle donanırlar.

Kaymakam adayları; kaymakam refiki olarak yaptıkları çalışmalar edindikleri bilgileri ve tecrübeleri bir rapor halinde iki nüsha olarak refiki buldukları kaymakama, refiklik stajı sonunda, vermekle mükelleftirler. Kaymakamlar da bu raporların bir nüshasını Refikin göreve karşı ilgisi, kişiliği, bilgi ve becerisi ile kaydettiği gelişme açısından kendi değerlendirmelerini belirten bir yazı ile refikin kaymakam adayı bulunduğu İlin Valisine gönderir.

*Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajı;* Kaymakam adaylarının il ve ilçe düzeyinde yapılan teftişlerin ve yürütülen soruşturmalarının niteliği konusunda eğitimlerini amaçlayan stajdır. Bu amaçla kaymakam refikliği stajını tamamlayan kaymakam adayları; mülkiye müfettişlerinin yıllık normal teftişleri sırasında 2 ay süre

ile mülkiye müfettişleri refakatinde görevlendirilirler. Kaymakam adayları, teftiş stajları sırasında refakatinde buldukları mülkiye müfettişinin sorumluluğu, gözetimi, sevk ve idaresi altında ilçe teftişi ile inceleme ve soruşturma işlerinin her safhasını yakından takip edip öğrenir.

Her yıl, teftiş stajına tabi tutulacak kaymakam adaylarının isimleri ve kaymakam adayı buldukları iller Personel Genel Müdürlüğüne, yıllık normal teftiş zamanları göz önünde bulundurulmak suretiyle bu staj için elverişli olacakları tarihten önce Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirilir. Bunların hangi tarihlerde, nerelerde ve hangi Mülkiye Müfettişleri refakatinde bulunacakları Teftiş Kurulu Başkanlığınca tespit edilir.

*Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu);* Bu staj döneminde kaymakam adayları, Bakanlıkça yabancı dil eğitimi ağırlıklı bir programa tabi tutulur. Kursun son haftasında ise yurtdışı eğitimleri ile ilgili uyum kursu verilir.

*Yurtdışı Stajı;* Asaletleri tasdik edilen kaymakam adayları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 78 inci ve 79 uncu maddeleri ve Bakanlar Kurulu Kararı ile verilen kontenjan çerçevesinde bir yıl süre ile bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek ve yüksek lisans eğitimi yapmak üzere yurtdışına gönderilirler.

Yurtdışına gönderilen kaymakam adayları; buldukları ülkede Bakanlıkça belirtilecek süre ve esaslar dâhilinde yabancı dil bilgileri artırılmak amacıyla lisans kursuna devam ederler. Yabancı dil eğitiminin sonunda mesleki konularda incelemelerde bulunup uygulamaları yerinde görürler veya bu amaçla mesleki kurslara devam ederler.

Kaymakam adaylarının yurtdışında buldukları sürede tutum ve davranışları ile başarı durumları İçişleri Bakanlığınca uygun görülecek zamanlarda Personel Genel Müdürlüğüne mahallinde gözden geçirilir. Her aday için değerlendirme raporu düzenlenir. Yabancı dil eğitimleri süresince yapılan aylık sınavlardan, üst üste iki sınavda başarısız veya dönem sonunda yapılacak olan genel sınavda başarısız oldukları tespit edilenlerle, ilgili mevzuatta geri çağrılmayı gerektiren hallerde olduğu tespit edilen adaylar yurda çağırılır ve haklarında gerekli disiplin işlemleri yapılır. Adayları yurtdışından geri çağırmaya İçişleri Bakanlığı Merkez Disiplin Kurulu yetkilidir.

1986 yılında başlatılan yurt dışı staj uygulaması başlangıcından beri staj süreleri zaman zaman değişikliğe uğrasa da yabancı dil bilgisi ve mesleki görgünün arttırılması odaklı olarak planlanmış, önceleri ABD ve İngiltere'ye sonraları da yalnızca

İngiltere'ye gönderilmesi biçiminde gerçekleştirilmiştir. Ancak 1999 yılından itibaren yabancı dil bilgisi yeterli adaylara yurtdışı master imkânı açılmış ve 2003 yılından itibaren yurtdışı staj kapsamına ABD; Almanya ve Fransa da eklenerek yurtdışı staj imkânları çeşitlendirilmiştir.

*Kaymakam Vekilliği Stajı*; Kaymakam adaylarının kaymakamlık kursuna çağrılmadan önce aldıkları en son ve en önemli stajlardan biridir. Herhangi bir ilçede kaymakam vekili olarak yerine getirilen bu stajda adayın bir kaymakam gibi yetki ve sorumlulukları bizzat kullanılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda asaletleri tasdik edilen kaymakam adayları, Bakanlıkça boş veya yıllık izin veya sağlık izni gibi sebeplerle açık bulunan ilçe kaymakamlıklarına vekil olarak atanırlar. Zorunluluk olmadıkça kaymakam adayları, buldukları ilin dışındaki illerin ilçelerine kaymakam vekili olarak gönderilirler.

*Kaymakamlık Tezi*; Adaylar adaylık dönemi içerisinde “kaymakamlık tezi” hazırlamakla yükümlüdürler. Tez konuları Bakanlık tarafından tespit edilir. Tez konusu ile ilgili, Genel Müdürlükçe tespit edilecek birim tarafından Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından bir tez danışmanı görevlendirilir. Danışman tez hazırlama aşamasında adaya rehberlik eder.

Adaylar tezlerini adaylık görevine başlayış tarihinden itibaren hazırlamaya başlarlar. Genel Müdürlükçe kendilerine bildirilen tarihe kadar 3 nüsha olarak ve ayrıca dijital ortamda teslim edecekleri tezlerini ayrıca Personel Genel Müdürü veya görevlendireceği Genel Müdür Yardımcısının Başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı, İller İdaresi, Mahalli İdareler, Personel Genel Müdürlüğü ve Strateji Geliştirme Başkanlığından katılacak MİA sınıfından en az daire başkanı unvanında olan birer görevli ile Hukuk Müşavirliği ve Eğitim Dairesi Başkanlığı temsilcileri olmak üzere sekiz kişiden oluşan Tez Değerlendirme Komisyonu önünde sunarlar. Soru-cevap şeklindeki tartışmalar sonunda başarılı veya başarısız şeklinde değerlendirme yapılır.

Değerlendirmede başarısız görülen tezler, en geç bir ay içerisinde yeniden hazırlanıp, aynı usulle değerlendirilmek üzere sahibine iade edilir. Bakanlıkça belirlenen konular dışında tez konusu seçen, tezini zamanında teslim etmeyen veya çağrıldığı halde mazeretsiz olarak tezini sunmaya gelmeyen ya da komisyon tarafından tezi ikinci defa yeterli bulunmayanlar, tez değerlendirmede başarısız sayılırlar. Bunlar, bir sonraki kaymakamlık kursuna kadar adaylığa devam etmek ve Bakanlıkça

belirlenecek yeni bir konuda tez hazırlamakla yükümlüdürler. Bu tezleri de değerlendirmede “Başarısız” görülenler kaymakam adaylığından Bakanlığın Merkez veya Taşra Teşkilatında Genel İdare Hizmetleri Sınıfında bir göreve atanırlar.

*Kaymakamlık Kursu*; Kaymakamlık kursu, kaymakam adaylarının kaymakam olarak atanmalarından önce katılmak ve başarı ile bitirmekten yükümlü buldukları son eğitim devresidir. 1941 yılında 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda yapılan bir değişiklik ile başlayan kaymakamlık kursu ilk olarak Siyasal Bilgiler Okulu bünyesinde 15 Ocak 1942 tarihinde düzenlenmiştir. Siyasal Bilgiler Okulu Müdürü, daha sonraları da Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanları aynı zamanda kurs müdürü unvanını da taşımışlardır. 1953 yılında Bakanlık (Özlük İşleri Genel Müdürlüğü) bünyesine alınan kurslar, 1966 yılında TODAİE’ye devredilmiş, 1973 yılında Maiyet Memurluğu Yönetmeliğinin çıkması ile tekrar Bakanlık bünyesine alınmıştır.<sup>197</sup>

İlk kaymakamlık kursunda o dönemde yürürlükte olan yönetmeliğe uygun olarak tarım, sanayi, ticaret, maliye, gümrük ve tekel, savunma, emniyet, jandarma, köy ve nüfus işleri, sağlık, milli eğitim, propaganda, din, partililik,<sup>198</sup> sosyal sorunlar ve dosya tutma konuları üzerine toplam 277 konferanslık bir program uygulanmıştır. Haftada bir günde binicilik ve motorlu araç kullanımı uygulamaları yapılmıştır.<sup>199</sup>

1983 yılından bu yana kurslar İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığınca yürütülmektedir. Bu kurslar en çok 6 ay süreli olmak üzere düzenlenir. Kurs açılması kararlaştırılınca, kursun açılacağı tarihte adaylıktaki süresi dâhil iki buçuk yılını dolduran kaymakam adaylarının il’lerden gönderilen staj-rapor dosyaları ve durumları ilgili Personel Genel Müdür Yardımcısının başkanlığında oluşturulacak bir komisyonca gözden geçirilerek; Bakanlıkta dosyalarına göre tutum ve davranışları ve staj-rapor dosyasındaki değerlendirilmeleri olumlu olan, Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. maddesinde belirlenen stajlarını süresinde tamamlamış ve tezini zamanında vermiş ve “başarılı” değerlendirilmiş olanlar tespit edilip bir liste halinde Bakanlık onayına sunulur. Bakanlık onayından sonra kendilerine yazılı çağrı yapılır.

<sup>197</sup>S. Taşkeli (1973). Elli yılda İçişleri Bakanlığı personelinin hizmet içi eğitimi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 44, Sayı 344, s.179.

<sup>198</sup>Emre’ye göre kurs programında partililik ve propagandaya yer verilmesi tek parti dönemindeki parti-devlet bütünleşmesinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bkz. Emre (2002a), s.108.

<sup>199</sup>(1966). *Kaymakamlık kursu*. Ankara: Amme İdaresi Bülteni Sayı 5, s.7. Kaymakamlık kursunun geçmişi konusunda doyurucu bilgiler veren bu yazıda kurs programı içinde, önceden belirlenmiş seçkin valilerin görev yaptıkları illere birer aylık geziler düzenlendiğini öğreniyoruz.

Yukarıdaki değerlendirmeler sonucu olumsuz sayılarak kursa çağrılmayanlar bir sonraki kaymakamlık kursuna kadar illerinde kaymakam adaylığına devam ederler. Bir sonraki kaymakamlık kursuna da valiler tarafından olumsuz olarak değerlendirilmeleri nedeniyle çağrılmayanlar Müdürler Encümeni kararı ve Bakanlık onayı ile Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında Genel İdare Hizmetleri Sınıfında bir göreve atanırlar.

Kurs çalışma programı, idare ile ilgili konularda tartışmalı konferanslara, seminerlere, önemli konu ve sorunlara değişik açıdan bakılması imkânını sağlayacak panel ve açık oturumlara, çeşitli bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları ziyaretleri, Organize Sanayi Bölgesi ve serbest bölge ile sınır ticareti ve KOBİ uygulamalarının yerinde görülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Ayrıca imkânlar ölçüsünde yabancı dil eğitimi ve yurtdışı gezisine yer verilir.

Her kursun sonunda Bakanlık onayı ile belirtilen gün, saat ve yerde Strateji Geliştirme Başkanı ile Eğitim Dairesi Başkanının da katılacağı Müdürler Encümeni tarafından kursiyerler bir sözlü sınava tabi tutulurlar. Bu sınav sırasında Eğitim Dairesi Başkanı raportörlük görevini yürütür. Her kursiyere biri tezi ile ilgili olmak üzere en az üç soru sorulur. Sorular, bir kaymakamın bilmesi gereken ve kurs programında yer verilen konular esas alınarak önceden Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanıp, Encümenin tasvibinden geçirilir. Sınav sırasında Kursiyerlerin staj-rapor dosyaları da Encümenin tetkikine hazır bulundurulur. Kursiyerlere genel bilgilerini yargılama, inandırma ve idarecilik yeteneklerini ölçecek nitelikte sorular da yöneltilir.

Sorular kursiyer tarafından cevaplandırıldıktan sonra Encümen başkan ve üyelerinin 100 not esaslı üzerinden, ayrı ayrı takdir edilecek notlar toplamının ortalaması alınır. Ortalamada 0.50'den aşağı kesirler hesaba katılmaz; 0.50 ve daha yukarı kesirler tam sayı kabul edilir. Ortalaması;

60'dan aşağı olanlar yetersiz.

60-70 olanlar yeterli.

71-85 olanlar başarılı.

86-100 olanlar üstün başarılı sayılırlar.

Kurs sonu sınavında yetersiz not alanlar; en çok 30 gün içerisinde ikinci bir sınava tabi tutulurlar. Bu sınavda da yetersiz not alanlar Bakanlığın merkez veya taşra Teşkilatında Genel İdare Hizmetleri Sınıfında bir göreve atanırlar.

### 1.3.2.3. Kaymakamlık stajına yönelik eleştiriler ve alternatif öneriler

Kaymakam adaylarının yetiştirilmesine yönelik yaklaşık üç yıllık staj programı hem tarihi geçmişi, hem de kurumsal boyutu ve içeriği itibariyle Türkiye’de uygulanan en ciddi ve en kapsamlı eğitim programıdır. Yönetici yetiştirme alanında kendine mahsus bir özellik taşıyan program birçok kamu kurumu tarafından özellikle 2000’ li yıllardan sonra örnek alınmaya başlanmıştır.

Buna karşın ilk bakışta ideal gözükken staj programı uygulamada birçok sorunu da kendi içinde barındırmaktadır. Staj programının yetiştirici ve eyleyici niteliğinin kalmadığı odaklı tartışmalar mülki idare amirleri üzerine çeşitli dönemlerde yapılan araştırmalar ile ortaya konmuştur<sup>200</sup>.

Staj programlarında istenilen verimin alınmaması mülki idare amirlerini ve İçişleri Bakanlığını bu konuda sürekli bir arayışa itmiş, staj programının aksayan yönlerinin düzeltilmesi için çeşitli önlemler de alınmıştır. Bunlara ek olarak bakanlık bünyesinde çok sayıda komisyonu kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sorununu ele almış ve düzeltim önerileri hazırlanmıştır<sup>201</sup>. Bu kapsamda staj evreleri itibariyle yaşanan sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik gerek meslek içi gerekse akademik çevrelerden gelen alternatif öneriler şöyle özetlenebilir:

İl merkez stajı süre ve uygulama yöntemi açısından yetersizdir. İl valilerinin sorumluluk ve ilgisine bırakılan bu staj programında valilerin yoğun iş programı ile temsil ve tören etkinlikleri nedeniyle kaymakam adaylarıyla ilgilenme imkânı bulunmamaktadır. Bunun yanında ilde bulunan kurum ve il müdürlerinin “kaymakam adaylığı” kurumu hakkındaki fikir yoksunluğu staj programını verimli olmaktan çıkarmıştır. Daha çok ilde bulunan devlet dairelerinin ziyaret edilmesi şeklinde gerçekleştirilen stajın yeniden ele alınması gerekmektedir.

Bu kapsamda “stajın ilde göreve başlama ve özlük işlerini kapsayan bir haftalık il merkezi stajı-1 ve il düzeyindeki önemli kamu kurum ve kuruluşlarında gerekli araştırma ve incelemeyi kapsayacak şekilde il merkezi stajı-2 olarak ikiye ayrılması yararlı olacaktır. Ayrıca bu stajın kapsamı ve uygulaması ile ilgililerin görev ve sorumlulukları bir yönerge ile ayrıntılı olarak düzenlenmelidir”<sup>202</sup>. Buna karşın çoğu

<sup>200</sup> Bkz. Tezel (1983), s.15-20; Fişek (1976), s.291; Emre (2002a), s. 97.

<sup>201</sup> Tezel (1983), s.15-20.

<sup>202</sup> Çimen (2009), s.39.

kaymakam adayının yalnızca göreve başlarken ve ilden ayrılırken il valisiyle bir araya gelebildiği ve il stajının tamamıyla anlamını yitirdiği görüşünden hareketle il merkez staj sürelerinin azaltılması ya da tümüyle kaldırılması gerektiği de belirtilmiştir<sup>203</sup>.

Mesleğe başlayan kaymakam adaylarının il merkez stajını takiben Bakanlık merkezinde Bakanlık merkez stajı-1 adı altında devlet geleneği, meslek ve memuriyetin genel mantığı, Bakanlık merkez ve taşra ilişkileri ile adayların kendi aralarında birbirlerini tanıma ve kaynaşmalarını içeren bir oryantasyon eğitimine tabi tutulmaları gerektiği tespit edilmiştir<sup>204</sup>.

Teftiş stajına yönelik en önemli eleştiri ise staj programının belirli bir standarttan yoksun ve teftiş dönemlerinin özelliğine göre uygulanıyor olmasıdır. Dönemler itibarıyla kaymakam adaylarının bir kısmı hiç taşra teftişi görmeden Bakanlık merkezinde Teftiş Kurulunda teorik eğitim almakta, bir kısmı sadece soruşturma bir kısmı ise mülkiye müfettişi nezaretinde taşra teftişine çıkabilmektedir. Bu konuda en uygun yöntem adayların staj dönemi içinde soruşturma, ifade alma, araştırma ve raporlama gibi konularda iki hafta teorik eğitimden sonra mutlaka kıdemli bir mülkiye müfettişinin nezaretinde 45 günlük taşra teftişine iştirak etmeleri şeklinde olacaktır.

Kaymakam adaylarının yurt dışına gitmeden önce Bakanlık Merkez Stajı adıyla tabi tutuldukları yabancı dil kursu son yıllarda dil seçeneği artırılarak daha rasyonel hale getirilmiş ve İngiltere ve ABD dışında Almanya ve Fransa da yurt dışı staj kapsamına alınarak kapsam genişletilmiştir. Buna karşın mülki idare amirlerinin kamu yönetiminde üstlendikleri misyon ve ülkenin jeopolitik durumu dikkate alınarak yurt dışı stajının Avrupa Birliği ülkeleri ile ABD ekseninden çıkarılarak staj kapsamına Çin, Hindistan, Rusya ve Ortadoğu ülkelerinin de alınması gerektiği, bu ülkelere gönüllülük ve teşvik esasına dayalı olarak belirlenecek adayların gönderilmesi önerilmiştir. Yurt dışı stajının verimli ve etkin geçmesi için staj içeriğinin gidilen ülkenin özellik ve imkanlarına göre yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Bazı adayların yabancı dil gelişimindeki yetersizlik nedeniyle yabancı ülke kamu kurumlarında yapılan etkinliklerden yararlanma imkanı çok sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle tercüman kullanılması seçeneği daima göz önünde bulundurulmalıdır<sup>205</sup>.

<sup>203</sup>Tezel (1983), s.16.

<sup>204</sup>Çimen (2009), s.39.

<sup>205</sup>Çimen (2009), s.40.

Buna karşın sadece belirli bir düzeyde dil bilgisi olanların yurt dışına gönderilmesi gerektiği, bunun hem yabancı dil öğrenimini teşvik edeceği hem de stajı daha verimli kılacağı önerisi çok destek bulmasa da gündemde tutulmaktadır. Her adayın mutlaka yurt dışına gönderilmesi, ancak yabancı dil bilgisi yüksek olanların daha uzun süre yurt dışında kalması gerektiği önerisi daha çok kabul gören öneriler arasında yer almaktadır<sup>206</sup>. Yurtdışı stajı maliyeti yüksek ya da verimsiz gibi gözükse de adaylık döneminde bu staj aşaması üniversiteyi yeni bitirmiş gençler arasında mesleği çekici kılan en önemli etmenlerden biri olarak yerini korumaktadır.

Yurtdışı stajı öncesi kaymakam adaylarının yabancı dil eğitimine ayrılan sürenin diğer staj sürelerine göre göreceli uzunluğu dikkate alınarak; kaymakam adaylarının seçiminde yabancı dil bilenlerin tercih edilmesi halinde yurt dışında geçirilecek sürenin yabancı dil öğrenmek yerine o ülkenin yönetim sisteminin incelenmesi için değerlendirilmesini ve bu sürenin bir kısmının diğer staj devrelerine kaydırılmasının sağlanabilmesi mümkün olacaktır. Belli seviyede yabancı dil bilgisine sahip kaymakamların daha sonra görev sırasında lisansüstü eğitim görmek üzere yurt dışına çıkmalarını sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması, globalleşen dünyadaki gelişmeleri yakından takip edebilmelerini de mümkün kılacaktır.

Kaymakam vekilliği stajına yönelik en önemli eleştiri vekalet yapılacak ilçe seçimleri konusunda bir standardın oluşturulmaması ve görev aldıkları ilçelerde doğal süreç içinde karşılaştıkları sorunları çözmeye çalışan adayların edindikleri bilgi birikimi ve tecrübelerinin birbirlerinden oldukça farklı olmasıdır. Bu açıdan kaymakam vekilliği stajının adaylık süresi içinde kaymakamlık kursu öncesi bütün stajlar tamamlandıktan sonra yapılması ve vekâlet yapılacak ilçeler belirlenirken belli kriterlerin göz önünde bulundurulması daha faydalı olacaktır. İl düzeyinde büyük ilçeler ile kasaba düzeyinde küçük ilçelere vekâlet görevi verilmemelidir<sup>207</sup>.

Kaymakamlık kursuna yönelik en büyük eleştiri ise kursun tek yönlü bir monolog şeklinde sürdürüldüğü ve kursiyerlerin katılımının olmadığı yönündedir. Kurs süre ve içeriklerinin iyi planlanmaması, bazı Bakanlık ve kurumların tecrübesiz elemanlarının konferanslar için görevlendirilmesi ve bunların kursiyerler üzerinde gerekli saygınlığı tesis edememesi diğer bir eleştiri konusudur. Bu nedenle kaymakam adaylarının çağdaş düşünce ve yaklaşımlara uygun bir eğitim almasını sağlamak üzere; kaymakamlık

<sup>206</sup>Emre (2002a), s. 103.

<sup>207</sup>Çimen (2009), s.41.

kursunun, düzenlenecek bir protokol çerçevesinde, TODAİE'nin akademisyenlerince verilmesi, geleneksel eğitimde rol alan idarecilerin gözünden kaçan değişiklikleri ve gelişmeleri vurgulayan, çağdaş yönetim biliminin gereklerine uygun bir eğitimi yakalamak açısından bir alternatif olarak değerlendirilebilir<sup>208</sup>.

TODAİE'de ilgili meslek mensuplarına yönelik olarak düzenlenen "Kolluk Yönetimi", "Adalet Yönetimi" biçiminde, sadece kaymakamlara yönelik olarak düzenlenebilecek bir yüksek lisans programının, kaymakamların görevleri sırasında, dünyada ve Türkiye'deki yönetsel gelişmeleri yakalamasını kolaylaştıracağı ve bu program sayesinde çok daha fazla sayıda kaymakamın yüksek lisans programından yararlanmasının mümkün olacağı düşünülmektedir<sup>209</sup>.

Kaymakam adaylarının, taraf olduğumuz Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin getirdiği yükümlülükler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye ile ilgili içtihatları konusunda bilgi sahibi kılınmaları önem taşımaktadır. Bu konu için de kurs boyunca daha uzun bir süre ayrılması uygun olacaktır<sup>210</sup>.

Kaymakamların ilçelere sadece geleneksel yönetici olarak gitmedikleri, buldukları ilçelerin ekonomik-sosyal kalkınmasını sağlamak üzere, yerel potansiyelleri harekete geçirici projeleri yasama geçirdikleri görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; kaymakam adaylarına adaylık eğitimi döneminde, bu tip örnek projeler hakkında ilgili kaymakamların vereceği sunumların, uygulamada "vizyon sahibi yöneticiler" oluşturulmasında katkılar sağlayacağı düşünülmektedir<sup>211</sup>.

Kaymakam adaylığı döneminde belirli bir süre ve standart gözetilmeksizin yürütülen en önemli çalışmalardan biri de kaymakamlık tezi hazırlama konusudur. Kaymakam adaylarının bilimsel düşünce ve bilimsel metotlarla sorunlara çözüm bulma ve bunları raporlama yeteneğini geliştirme bakımından önemli bir eksiği dolduracak olan tez hazırlama faaliyeti hem bakanlığın sorunları üzerine yoğunlaşarak kurumsal birikim oluşturma hem de belli alanlarda uzmanlaşma imkânı yaratmaktadır. Buna karşın bu süreçte kaymakamlık tezleri birbirinin tekrarı ve öteden beri bilinen klasik yönetim ve kanun düzenlemelerini içeren konular çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan halen yürürlükte olan tez hazırlama yönergesinin değiştirilmesi ve tez

<sup>208</sup>D. Demirdaş (2006). *Son düzenlemeler ışığında mülki idare amirliği sistemi ve uygulama örnekleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Enstitüsü, s.58.

<sup>209</sup> Demirdaş (2006), s.58.

<sup>210</sup> Demirdaş (2006), s.59.

<sup>211</sup> Demirdaş (2006), s.59.

hazırlama süreci içinde konu seçimi, tez danışmanı ve tez formatı konularında belli bir düzenleme getirilmelidir.

Kaymakam adaylarının tabi olduğu staj aşamalarından hangilerinde bir düzeltme gidilip gidilmemesi gerektiği ve bu aşamalarda ne tür bir düzenlemeler yapılması gerektiğine ilişkin mülki idare amirleri arasında 2002 yılında yapılan bir araştırmada mülki idare amirlerinin %36,3'ü herhangi bir düzeltme gerek yoktur derken, düzeltim talep edenler içinde en çok kabul gören öneri kaymakam refikliği stajının uzatılması olmuştur<sup>212</sup>.

Çeşitli yönlerden yeterince büyük bir ilçede ve deneyimli bir kaymakamın yanında yürütülen iş ve işlemlerin öğrenilmesini içeren bu staj meslek mensuplarınca adaylık sürecinin en önemli aşamalarından biri olarak görülmesine karşın hem süre olarak yetersiz hem de belli bir içerikten yoksundur.

Kaymakam adayının kafasında bir yönetici modeli geliştirmesi ve imkan dâhilinde bunu uygulamaya sokabilmesine imkan veren bu stajın aktif hale getirilmesi amacıyla iki önemli öneri gündemde mevcuttur. Bunlardan ilki staj kapsamının bir yönerge ile düzenlenmesi ve 45'er günlük süre ile yeterince tecrübeli iki ayrı kaymakamın yanında gerçekleştirilmesidir. Kaymakam adaylarınca staj döneminin en önemli kısımlarından biri kabul edilen kaymakam refikliği stajı Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin ilk olarak çıktığı 1994 yılından 2011 yılına kadar tek kaymakamın yanında ve ortalama 1-1,5 ay süreyle kısıtlı iken 2011 yılında çıkan yeni Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile süresinin 3 aya ve sınıfları ve bilgi ve tecrübeleri farklı iki kaymakamın yanında gerçekleştirilecek olması meslek mensuplarınca memnuniyetle karşılanmıştır.

Diğeri ise kaymakam refikliği stajının tamamen kaldırılarak yerine “kaymakam yardımcılığı” kurumunun ihdas edilmesidir. Detaylarına tezin son bölümünde kapsamlı olarak yer verilecek olan kaymakam yardımcılığı müessesesi uzun zamandır mülki idare Amirliği mesleğinin gündemindedir. Kaymakam adaylığı süreci ile bağı ise kaymakam yardımcısı olarak görevlendirmelerin nasıl bir örgüt yapılanması içinde gerçekleştirilmesi gerektiği tartışmalarında yatmaktadır. Özellikle 1. ve 2. Sınıf ilçeler gibi nüfus ve iş yoğunluğu olan ilçelerde tahsis edilmesi düşünülen kaymakam yardımcılarının yaklaşık bir yıl süreyle kaymakam adayları arasından görevlendirilmesi

---

<sup>212</sup> Emre (2002a), s.101-103.

ve bu sistemin kaymakam adaylığı sürecinin bir parçası haline getirilmesi önerisi meslek mensuplarınca ciddi oranda benimsenmektedir.

Kaymakam adaylığı staj evresinin en önemli bölümlerinden biri olan ve adayların mesleğe başladığı tarihten itibaren elde edilen bilgilerin derlenip toparlandığı ve ileride gerekli olacak konuların öğretildiği kaymakamlık kursu aynı zamanda staj evresinin en çok eleştirilen kısımlarından birini oluşturmaktadır. Mevcut haliyle daha çok monolog şeklinde konferanslar ile geçen, sistematik olmaktan uzak, güncelliğini yitirmiş gereksiz ayrıntılarla dolu bilgi yüklenmesi şeklinde geçen kurslar etkinliğini ve verimliliğini yitirmiştir. Kursların başladığı 1942 yılından beri kursun gerek içeriği gerekse düzenleniş biçiminde önemli sayılabilecek değişiklikler olmamıştır<sup>213</sup>. İdeal süre tespiti yapılmamış olan kurslar içeriği aynı olmasına rağmen geçen 69 yılda bir ile altı ay arası değişen farklı sürelerde uygulanagelmıştır. Bu dönemlerde kursa katılan aday sayısının da birbirinden farklı olması kursun etkinliğini etkilemektedir. Öyle ki 1953 yılında düzenlenen 19.Dönem Kaymakamlık kursuna 12 kişi katılmışken, aynı içerikli kursa 2003 yılında 87. Dönem 114 kişi olarak iştirak etmiştir.

Buraya kadar yapılan tartışmalar kaymakamlık kursunun yeniden düzenlenmesi gereksinimini açıkça ortaya koymaktadır. Kaymakam adaylığı kurs programının yeniden şekillendirilmesi konusunda birçok alternatif öneri sunulmaktadır<sup>214</sup>. Bunlar içinde en çok tartışılan öneri Fransa’da yer alan ENA (Ulusal Yönetim Okulu) benzer bir kurumun oluşturulması ve kaymakamlık kurslarının bu okul bünyesinde gerçekleştirilmesidir.

Her ülkenin kendine özgü yönetim gelenekleri ve yeğlemeleri bulunduğu fikrinden hareketle doğrudan bir model olarak olmasa da bir fikir edinmek için örnek olacağı düşüncesinden çıkarak Ulusal Yönetim Okulu değerlendirildiği zaman söylenebilecek ilk söz 60 yıllık geçmişi olan okulun hem bir hizmete alma ve seçme organı hem de bir eğitim kurumu olduğu gerçeğidir. Ulusal Yönetim Okulu’nun görevi Fransa’nın yönetsel ve mali görevlerde çalışacak yüksek memurlarını göreve almak ve

<sup>213</sup>Y. Arslan (1992). 77.dönem kaymakamlık kursunun ardından. *Türk İdare Dergisi*. Sayı 395, s.231-238; s.233-235’te verilen çizelgeler, kursun içerik ve yöntem olarak 1992 yılında da 1942 yılından farklı olmayan bir biçimde düzenlendiğini göstermektedir. 70.Dönem Kaymakamlık kursu için yapılan bir değerlendirmede bukanıyı pekiştirmektedir. Bkz. E. Tezel (1985). 70.Dönem kaymakamlık kursu konferans özetleri. *Türk İdare Dergisi*. Yıl 57, Sayı 368, s.130-131.

<sup>214</sup> Kaymakamlık Kursunun yeniden şekillendirilmesi yönelik son öneriler için bkz. “Kaymakamlık Kursu İçin Bir Program Önerisi”, Çimen (2009), s.43; Ö.F. Günay (2009). Ülkemizde yönetici yetiştirme sistemi olabilecek bir model önerisi: Türkiye Yönetici Yetiştirme Merkezi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 135, s.22-29.

yetiştirmektedir. Bunlar arasında özellikle Danıştay Üyeleri, Sayıştay Üyeleri, Maliye Müfettişleri, Mülkiye ve Diploması sınıfları üyeleri ve bakanlıkların üst düzey yöneticileri yer almaktadır. Doğrudan Başbakanlığa bağlı olan okulun öğrencileri üniversite mezunları arasından veya en az 5 yıllık kamu tecrübesi olan memurlardan zorlu bir sınavla sınırlı sayıda seçilir. Kadrolu öğretim üyesi olmayan konulara göre yetkili ve uygun kişiler üniversite öğretim üyeleri ve üst düzey yöneticiler arasından seçilen okulda konferans sistemi terkedilmiş, yönetim konu ve sorunları örnek olay (case study) şeklinde ele alınmaya başlanmıştır<sup>215</sup>.

Program çeşitliliği ve sıkı eğitimi ile dikkate değer bir başarı sağlayarak dünya çapında örnek olan bu okulun benzeri bir kurumun ülkemizde de oluşturulması gerektiğine dair düşünce mülki idare Amirliği mesleği açısından değerlendirildiğinde iki farklı sonuç doğuracaktır. İlk olarak yukarıda arz edildiği üzere tamamen bürokrasi kadrolarınca içeriği belirlenmeye çalışılan ve yıllardır birbirinin tekrarı haline dönüşerek işlevini yitirme noktasına gelen kaymakamlık kursunun daha etkin bir hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Benzer okulun ülkemizde oluşturulmasının doğuracağı ikinci sonuç ise Fransa'da olduğu gibi Ulusal Yönetim Okulunu başarı ile bitiren A sınıfı kamu görevlilerinin buldukları meslekten kaymakamlık, hakim-savcılık, müfettişlik ve diplomatlığa geçmelerine imkan sağlamak olacaktır. Özellikle İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Adalet Bakanlığı gibi meslek taassubu katı olan kurumlarda çalışan kamu görevlilerinin birbirlerinin yerine geçebilmelerine imkan sağlanması çeşitliliği, verimi, rekabeti ve dinamizmi arttıracak ve kurumlar arası empati yapmayı ve uzlaşma kültürünün gelişmesine yardımcı olacaktır<sup>216</sup>.

Bütün üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik ENA benzeri bir kurumun oluşturulamaması durumunda Mülki idare Amirlerinin yetiştirilmesi sorumluluğunu üstlenmek üzere Polis Akademisi veya Adalet Akademisi benzeri bir "Mülki İdare Akademisi" oluşturulması önerisi mülki idare Amirlerinin adaylık döneminde yaşanan karmaşayı ortadan kaldıracak bir çözüm olarak düşünülmektedir. Konuya ilişkin

<sup>215</sup>ENA:Ulusal Yönetim Okulu hakkında detaylı bilgi için bkz. F. Gazier (1977). Kamu Yönetimi Enstitü yada okullarının yapısı ve görevleri". (Çeviri: Mesut Gülmez). *Amme İdaresi Dergisi*, C:10, S.4, s.3-9; A.F. Ar (1986). Fransa ve Türkiye'de yönetici yetiştiren başlıca kurumlar-ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, C:19, S.4, s.13-23.

<sup>216</sup>A. Türkdamar (2009). Fransız idari sisteminde vali ve kaymakam. *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 135, s.34-35.

yapılan bir araştırmada mülki idare amirlerinin %86'sı Mülki İdare Akademisi kurulması gerektiğini belirtmişlerdir. Kurulacak akdeminin kuruluşu, organları, kapsamı, görevleri, akademiye giriş şartları ve akademi eğitim süreci başlı başına ayrı bir çalışma gerektirmektedir<sup>217</sup>. Buna karşın aynı araştırmanın sonuçlarına göre mülki idare amirleri kurulacak akdeminin; yönetsel ve mali yönden bağımsız olması gerektiği, akademik kadrosunun akademik kariyeri olan mülki idare amirlerinden oluşması gerektiğini, yabancı dil eğitimi de dâhil olmak üzere kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinin tamamıyla bu akademide gerçekleştirilmesi ve mülki amirlere yönelik tüm hizmet içi eğitimlerin bu akademi tarafından yürütülmesini önermektedirler<sup>218</sup>.

Yukarıda geçirdiği evrim çerçevesinde kaymakam adaylarının yetiştirilmesi ele alınmış ve konuyla ilgili sorunlar ve her bir staj aşaması açısından alternatif öneriler değerlendirilmiştir. Sonuç olarak şu tespit yapılabilir ki staj aşamalarının istenilen düzeyin dışında bir niteliğe bürünmesinin temel nedeni kaymakam adayları yetiştirilmesi sürecinin bir bütün olarak ele alınmaması ve farklı birimlerin ve sorumluluk üstlenen mülki idare amirlerinin bu konuyla ilgili aynı duyarlılığa sahip olmamasıdır.

Kaymakam adaylarının yetiştirilmesinde bu sorunların aşılması, yetiştirilme sürecinin amaca uygun hale getirilmesi, adaylık dönemi eğitiminin tek bir birimin sorumluluğunda ve eşgüdümü altında düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu düzenlemede uygulamalı eğitim ile akademik eğitim arasında bir denge sağlanmalı, uygulamalı eğitim aşamaları gereken ciddiyetle yürütülmeli ve değerlendirilmesi programın uygulanmasından sorumlu olan koordinatör ve danışmanlarca sağlanmalıdır<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup>Bu konuda yapılan bir çalışma için bkz. H. Taşdan (2003). *Türkiye'de mülki idare akademisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.162-198.

<sup>218</sup>Mülki İdare Akademisi önerisi ve konuya ilişkin anket çalışması sonuçları için bkz. Çimen (2009), s.38-41.

<sup>219</sup>Kaymakam adaylığı staj aşamalarının yeniden şekillendirilmesine yönelik bir öneri için bkz. Adaylık Dönemi Eğitiminin Yeniden Düzenlenmesi Önerisi. Emre (2002a), s.113-114.

## 2. Kaymakamlığa Atanma ve Görevden Alınma

### 2.1. Kaymakamlığa Atanma

Kaymakam adayları, kaymakamlık stajı sırasında il merkez stajını, kaymakam refikliğini ve mülkiye müfettişi refakatindeki teftiş stajını tamamlayarak, görevde en az altı ayını doldurduklarında adayı buldukları ilin valisi tarafından değerlendirilirler. Vali her adayın görevine karşı olan ilgisini, devam durumu, kişiliği, bilgi ve becerisini, kaydettiği gelişmeleri temsil kabiliyetini, halkla münasebetini, kılık-kıyafetlerini refiki bulunduğu kaymakam ve mülkiye müfettişinin raporlarını göz önünde tutarak kanaatini olumlu ya da olumsuz şekilde Bakanlığa yazılı olarak bildirir.

Altı aylık adaylık süresi sonunda valilerce ehliyeti tasdik edilen kaymakam adaylarının Bakanlıkça asaleti tasdik edilir (1700 s.K., md:1/C). Başarısız görülen kaymakam adayları, başka bir il valisi yanında en çok bir yıl daha denenir. Bu süre sonunda da olumlu sicil alamayanlar hakkında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 57'nci maddesi hükümleri uygulanır ve bu çerçevede devlet memurluğu ile olan ilişkileri kesilir.

Adaylık süresi içerisinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları, göreve devamsızlıkları tespit edilen kaymakam adaylarının; yurtdışı staj döneminde İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürünün, bunun dışındaki dönemlerde ise Valinin teklifi, Müdürler Encümeninin kararı ve Bakan onayı ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 56'ncı maddesi gereğince memuriyetle ilişkileri kesilir. Ancak evvelce 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi bir kamu kurum veya kuruluşlarda çalışıp asaletleri, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tasdik edildikten sonra kaymakam adaylığına atanıp 2 yıl içinde kaymakam adayı olarak asaleti tasdik edilmeyenler Bakanlığın merkez veya taşra teşkilatında Genel İdare Hizmetleri Sınıfında bir göreve atanırlar.

Kaymakam adaylığı yaklaşık 2,5 yıl sürer. Bu süre sonunda kaymakam adayları kurs sonunda girdikleri sözlü sınavı başarıyla tamamlamalarını müteakip düzenlenecek bir törenle sertifikalarını alırlar ve atanacakları ilk görev yerlerinin belirlenmesi amacıyla kur'a çekerler. Kuraya girecek yerler o sırada açık bulunan 5 inci sınıf ilçeler arasından Personel Genel Müdürlüğünce belli edilir. Yeteri kadar 5 inci sınıf açık ilçe

bulunmaması halinde gerekli adet 4 üncü sınıf ilçelerle tamamlanır. Ancak bu şekilde 4 üncü sınıf ilçeye atananlar, bilahare boşalan 5 inci sınıf ilçelere atanabilirler ve 4 üncü sınıfta geçen süreleri 5 inci sınıf hizmetinden sayılır. Ad çekme alfabetik soyadı sırasına göre yapılır. Kurs sonu sınavında birinci, ikinci ve üçüncü olanlar ad çekmeye dahil edilmez ve bunlar istedikleri ad çekmeye dahil ilçelere atanırlar.

Ad çekmede; kendisinin veya eşinin nüfusa kayıtlı olduğu veya maddi ilişkilerinin bulunduğu yerin bağlı olduğu ilin ilçelerini çekenlerin ad çekmeleri tekrarlanır. Ad çekmeden itibaren 24 saat içinde aralarında değişmeler engeli bulunmamak kaydı ile kabul edilir. Değişme istekleri Personel Genel Müdürlüğüne yazılı olarak bildirilir.

Uygulamada atandıkları ilçelere vekaleten gönderilen kaymakamların asaleten atanma işlemi mülki idare amirlerinin atanmalarına ilişkin yıl içerisinde çıkarılacak ilk müşterek kararname ile olmaktadır.

Kaymakamların mesleğe atanmasının hukuki boyutunu düzenleyen yasalar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunudur. 5442 sayılı Kanunun 29. maddesinde, “Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle tayin olunur.” denmektedir. Aynı maddenin devamında, 26.03.2002 tarihinde yapılan eklemeye, “Kaymakamlığa, sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekâlet edebilir.” hükmü getirilmiştir. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 3. maddesinin 3. fıkrasına göre ise “Kaymakamlık kursunu başarı ile bitirenler 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36. maddesinin (A) fıkrasının 11 numaralı bendi hükümleri dikkate alınarak kaymakamlığa atanırlar.”

## 2.2. Kaymakamlık Görevinden Alınma

Kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Yani bu görevin ifasında tüm devlet memurlarına tanınan güvenceler kaymakamlara da tanınmıştır. Dolayısıyla, kaymakamların devlet memurluğu ile olan ilişkilerinin kesilmesi DMK çerçevesinde düzenlenen devlet memurluğundan çıkarmayı gerektirecek bir suçtan hüküm giymeleri ile mümkündür<sup>220</sup>. Aynı zamanda valilikten farklı olarak, kaymakamlık mesleği, istisnai

<sup>220</sup> M. Günday (2012). İdare hukuku. Ankara: İmaj Yayınları, s.307.

bir memurluk da olmadığından kaymakamlık görevinden “merkeze alma” şeklinde bir uygulama da söz konusu olamaz.

Buna karşın, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 8. maddesine göre, sicil amirleri (kaymakamlar için valiler ve müsteşar) ve mülkiye müfettişleri, kaymakamlar hakkında değerlendirme raporları düzenlemeye yetkili ve görevlidirler. Adı geçen bu kişilerce, kaymakamlar hakkında düzenlenen olumsuz değerlendirme raporları, kaymakamların devlet memurluğundan çıkarılmaları için bir dayanak oluşturmasa bile mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından, genel idare hizmetleri sınıfına geçirilmeleri için önemli bir sebep olabilecektir. Adı geçen Yönetmeliğin 17. maddesinin (b) bendinde bu durum; “Görev ifa ettikleri grup hizmetinde; üst üste veya aralıklı olarak iki yıl “yetersiz” olarak değerlendirilen meslek mensupları, aynı grup hizmetinde eşdeğer bir göreve atanırlar. Atandıkları görevde de “yetersiz” olarak değerlendirilenler, Bakanlık Encümeninin teklifi ve Bakan'ın onayı ile Genel İdare Hizmetleri Sınıfından bir göreve atanabilirler.” şeklinde düzenlenmiştir.

Aynı maddenin (c) bendinde de; “6. sınıf ilçe hizmeti sonunda “yetersiz” olarak değerlendirilen meslek mensupları, IV. grup hizmetindeki hukuk işleri müdürlüğüne atanırlar. Atandıkları görevde de “yetersiz” olarak değerlendirilenler hakkında “b” fıkrası hükümleri uygulanır.” denmektedir.

Bu açıklamalar ışığında, her ne kadar kaymakamlık mesleği için, güvenceli, “tam bir devlet memurluğu”<sup>221</sup> tanımlaması yapılsa da memuriyet güvencesi için yeterli olabilen bu tanımlamanın, “meslek güvencesi” olarak kesinliği tartışılır. Zira adı geçen yönetmelikte söz edilen “hizmette yetersizlik” değerlendirmesinin subjektifliğini giderecek ve değerlendirmeye esas olabilecek kıstasların ortaya konması gereklidir. Bu çerçevede İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etüd Merkezince son zamanlarda, “Mülki İdare Amirleri Performans Kriterleri” adı altında bir çalışma olduğu kamuoyuna duyurulmuştur<sup>222</sup>. Bu çalışmanın uygulamada ne tür sonuçlar doğuracağı zamanla görülecektir.

---

<sup>221</sup> Duran (1973), s.7.

<sup>222</sup> Bkz. <http://www.arem.gov.tr/Arem/defaultarem.aspx?icerik=24>. (Erişim tarihi:20.12.2012).

### 3. Mülki İdare Amirleri Atamalarında Ayrık Bir Durum: Vali Atamaları ve Valilerin Merkez Emrine Alınması

#### 3.1. Valilerin Atanması

##### 3.1.1. Hukuki dayanağı

Mülki idare sistemi içerisinde vali atamalarının yasallık kazandığı dönem 1864 tarihli Vilayetler Nizamnamesi ve sonraki dönemdir. Tanzimat öncesi vali atamalarını düzenleyen herhangi bir yasal düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Tanzimat sonrası gerek 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesinde gerekse Nizamnameyi tüm ülke taşrasına uygulayan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde, valilerin padişah tarafından atanacağı idari mevzuata girmiştir.<sup>223</sup> Bu dönemde yapılan atamalarda şekil olarak, sadrazam tarafından, padişaha bir veya birkaç aday önerilir, padişah da bunların arasından uygun bulduğunu vali olarak atardı. Bu süreçte Dâhiliye nezaretinin valilerin tayininde etkinliği yoktur. Bu kurumun yaptığı, muhtemel vali adaylarını padişaha sunmaktan, önerilenler arasından birini padişah onayladıktan sonra ilgili prosedür işlemlerini tamamlamaktan ibarettir<sup>224</sup>.

1921 Anayasasında valilik bir anayasal kuruluş haline getirilmiş ve vali atamaları şekli anayasa ile belirlenmişti. 1921 Anayasasının 14.maddesinde valilik statüsü; “vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi, devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir” şeklinde yer almıştır. 1921 Anayasasının yapıldığı olağanüstü koşullar altında vali meclisin vekili ve temsilcisi olarak görevlendirilmiştir. Buna karşın 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında valilerin atanması ve valilerin hukuki statülerine yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır.

Günümüzde valilerin atanması, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesi ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Valiler, İçişleri Bakanlığı’nın inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı’nın tasdiki ile atanırlar.

<sup>223</sup>A. KIRMIZI, (2007). *Abdulhamit’in valileri, Osmanlı vilayet idaresi*. İstanbul: Klasik yayınları, s.45.

<sup>224</sup>KIRMIZI (2007), s.47.

Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.

Söz konusu atama usulü 23.04.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'da belirtilen (I sayılı cetvelde yer alan görevlere Bakanlar Kurulu kararıyla atanma) usulüdür.

İl İdaresi Kanunu sadece valilerin atama yöntemini düzenlemiş; ancak, vali seçimi konusunda her hangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Bu noktada tek sınırlama mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için mevcuttur. Öyle ki İl İdaresi Kanununda 2006 yılında yapılan değişiklik ile mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklarda birinci sınıf mülki idare amirliğine atanmış olma ve birinci sınıfa ayrıldıktan sonra birinci sınıfa yükselme şartlarını kaybetmemiş olma koşulu getirilmiştir.

2006 yılında çıkarılan Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin<sup>225</sup> getirdiği esaslar çerçevesinde kaymakam adaylığı süresi de dâhil olmak üzere mülki idare amirliğinde 15 yılını dolduran ve yönetmeliğin 4. maddesinde belirtilen şartları taşıyan mülki idare amirleri birinci sınıfa ayrılır. Buradan hareketle mülki idare amirlerinin vali olarak atanabilmeleri için en az 15 yıl fiilen mülki idare amiri olarak çalışmaları şartını yerine getirmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Vali atamaları konusunda İl İdaresi Kanunu ve Dâhiliye Memurları Kanununun getirdiği genel düzenlemenin dışında atamalara dayanak teşkil eden temel düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (59, 60, 61) maddelerinde düzenlenmiş bulunan istisnai memurluk müessesidir.

Devlet Memurları Kanunu da atama yönünden valileri 'istisnai memuriyetler' içine alarak genel atama kurallarının dışında tutmuştur. Buna göre valiliklere, "bu kanunun (DMK) atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece ilerlemesine ilişkin hükümleri ile bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atamalarında her hangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kademeleri yürümekte devam eder" (DMK, md. 59) .

<sup>225</sup>Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (R.G. 28.10.2006, 26330).

Devlet için taşıdığı önem dikkate alınarak diğer devlet memurluklarına göre birtakım ayrıcalıklar sağlanan istisnai memurluklar için yapılacak atamalar hükümetin takdirine bırakılmış olup, 657 sayılı yasanın 48 maddedeki sayılan devlet memuru olabilmek için istenilen genel şartları taşımak yeterli sayılmıştır. Bu düzenleme ile bir istisnai memurluk olarak valilik “bir uzmanlık veya meslek memurluğu olarak kabul edilmemiştir”<sup>226</sup>. Ancak DMK’nun 59. maddesinde valiliğin istisnai memurluk sayılması bu göreve memur olma şartı taşıyan herkesin atanabileceği anlamına gelmemektedir. İstisnai memurluklara DMK’nun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece ilerlemesine ilişkin hükümleri uygulanmaz. Ancak görev için başka yasalarda öngörülen koşulların aranması gerekir<sup>227</sup>.

İstisnai memurlar, Anayasa’nın 128. maddesine ve Devlet Memurları Kanunu’na göre memurdurlar; fakat yasalarla görevlerinin öngördüğü ölçüde ayrı hükümlere tabidirler. İstisnai memurlukların istisnailiği, sınav, atama ve yükselme bakımındandır. Kanun koyucu, atamaya yetkili makamlara “nispeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi” sağlamak, dışarıdan atama yolunu açmak, Devlet Memurları Kanunu’nun liyakat ve kariyer ilkelerinin, usul-şekile ilişkin hükümlerinden kurtarmak için, ilgili görevlerin niteliklerini de dikkate alarak, bu kadroları ayrı hükümlere tabi tutmuştur. Bununla beraber, istisnai memurluk müessesesi, idare cihazının bu kesimlerine daha nitelikli kimselerin akışını sağlamak için ihdas edilmiştir. Diğer bir anlatımla, bu kategoriye giren memuriyetlere ‘yönetsel gereklerin’ dışında herhangi bir mülahazayla yapılacak atamalar hukuksal olarak sakat işlemlerdir<sup>228</sup>.

<sup>226</sup> A. Özer (1993). Genel idarenin taşra kuruluşları ve mülki idare amirleri. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 65, Sayı: 401, s.498.

<sup>227</sup> T.Yıldırım vd.(2012). İdare hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s.108.

<sup>228</sup> S. Güran (1980). Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi. İstanbul: İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, s.206; Benzer görüş Lütfi Duran tarafından da ileri sürülmüştür. Bkz. L. Duran (1968). Türk idaresinde politik nitelikli yüksek mevkiler ihdas edilebilir mi? *Amme İdaresi Dergisi*, C. I, S. I, s. 71-78; “Valilik gibi kamu görevlilerinden bir kısmı bu gün istisnai memur sayılmış olmalarına rağmen bunlar aslında Devlet’in genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlileri olduğundan Anayasa’nın (1961 Anayasası) 117. maddesi gereği kariyer teşkil eden teminatlı memurlar eliyle yürütülmeleri gerekir. Aksi görüş idarenin siyasilleşmesine ve hatta partilileşmesine götürür. İdarenin tarafsızlığı ve kararlığı ilkesiyle bağdaşmaz”.

### 3.1.2. Vali atamaları üzerine tartışmalar

#### 3.1.2.1. Vali atama kriterlerinin belirsizliği ve siyasallaşması sorunu

Vali atamaları bugün mülki idare amirliği mesleğinin en önemli tartışma konularından biridir. Bu tartışma esasen vali atamaları konusunda merkezi yönetime tanınan geniş takdir yetkisinin sınırsız bir yetki olarak yorumlanması ve vali atamalarının siyasallaşması üzerinde odaklanmaktadır. Buna dayanak teşkil eden temel neden ise vali atama önerisi yapacak İçişleri Bakanının bu öneriyi hangi ölçü ve kıstaslara göre yapacağı konusunda yasal bir kriterin belirlenmemiş olmasıdır.

Hukuk düzenimiz siyasal atamalara olanak tanımamış olmakla beraber İl İdaresi Kanununa göre valinin sadece idari değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olması ve istisnai memur sıfatıyla hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması hususları dikkate alındığında valilerin diğer memurlardan farklı bir statüye sahip oldukları açıktır. Bu kapsamda sık sık “kamu kesiminde bazı görevlerin siyasal ve yönetsel açıdan özel durumlarının olduğu, bu tür atanacak kimselerin seçiminde siyasal ve kişisel takdir unsuru ağır basacağı, bu kimselerin siyasal karar organlarının güvenini taşımaları zorunlu olduğu” tezi ileri sürülmüştür<sup>229</sup>. Buna gerekçe olarak Tutum aşağıda belirtilen şekilde bir dayanak geliştirmiştir.

Hükümetler demokratik hayatın bir gereği olarak iktidara belirli taahhütlerle gelirler, bu taahhütleri yerine getirebilmek için belli çalışma yöntemleri geliştirirler. Bu yöntemleri uygulamaya koyabilmek için belirli kadrolara gereksinme duyarlar. Bu yöntemleri benimsemeyen ve belirlenen yöneltilere ayak uyduramayacak üst düzey yöneticilerin yerlerini başkalarına bırakmaları doğaldır. Bu konuda hükümetlere mutlak takdir yetkisi bırakılmalıdır.<sup>230</sup>

Benzer bir sav ise valilik makamını, elçilik gibi yarı siyasi ve yarı idari bir görev olarak görmekte, bu açıdan bu atamalarda yasanın katı kuralları dışında kalınarak

<sup>229</sup>Bkz. C. Tutum (1976). Yönetimin Siyasallaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, C. IX, S. 4, s. 16-24.

<sup>230</sup>C. Tutum (1972). *Türkiye’de memur güvenliği*. Ankara: TODAİE yayını, s.120.



hükümete takdir hakkının tanınmasının ve meslek dışından da eleman atanmasının doğal karşılanması gerektiğini belirten görüştür<sup>231</sup>.

İstisnai memurluk uygulamasına mülki idare amirlerinden ve bu meslek içinde yöneticilik kademelerinde yer almış kişilerden de olumlu yaklaşımların olduğunu görmekteyiz. Bunlardan birinde, eski bir İçişleri Bakanı Kalemlî valiliğin istisnai memurluk olarak kalması gerektiğini şu sözlerle açıklamıştır<sup>232</sup>.

Valilik, iktidar açısından uyumlu belli bir siyasi programın uygulanmasında yararlı olacak ölçüde o siyasi görüş ve felsefeye ayak uydurabilecek kişilerin görevlendirilmesini gerektiren bir müessesedir. Örneğin, özelleştirmeyi en öncelikli konu sayan bir hükümetin devletçi görüş ve felsefe yanlısı birini valiliğe ataması aklımızın bir kenarından bile geçiremeyeceğimiz bir ihtimaldir. Bu yönüyle düşündüğümüzde siyasi iradenin vali tayinlerinde birlikte çalışabileceği görevlileri iş başına getirmesinin haklılığı hususunda söylenebilecek hiçbir söz yoktur.

Aynı şekilde valiliğin istisnai memuriyet olarak devam etmesi gerektiğini savunan Vali Yüksel de görüşlerini şöyle dile getirmiştir<sup>233</sup>.

Valilik bir istisnai memuriyettir ve bir meslek memuriyeti olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Valiliğin istisnai memuriyet olarak muhafazası, il sistemi ve yetki genişliği ilkesine de uygun düşmektedir... (bu açıdan) vali atamalarında yeni esaslar arayışlarında, hükümetlerin tercih hakkının ortadan kaldırılmaması ve valiliğin istisnai memuriyet vasfının zedelenmemesi ana ilke olmalıdır.

Bu görüşler vali atamalarında siyasal niteliklerin ağır basmasını açıklamada geçerli bir gerekçe olmasa da İl idaresi Kanununun yayım tarihi olan 1949 yılından bu güne kadar iktidara gelen hiç bir hükümet, atanacak kişileri seçme konusundaki hukuksal serbestiyi sınırlama gereğini duymamıştır<sup>234</sup>.

Vali atamaları hususunda merkezi yönetime tanınan takdir yetkisi sınırsız olmamasına ve bu kadrolara yapılacak atamalarda 'yönetimsel gereksinimlerin' dikkate

<sup>231</sup>T. Feyzioğlu, A. Gorgvine, A. Payaslıoğlu (1957). Kaza ve vilayet idaresi üzerine bir araştırma, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s.8.

<sup>232</sup>M. Kalemlî (1995). Kanayan Yara: Merkez Valiliği. *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, s.218.

<sup>233</sup>A. Yüksel (1995). İl sistemi ve Devletin yeniden yapılanması. *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, s.252.

<sup>234</sup>M. Aldan (1988). Vali Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, C. XXI, S. 1, s. 101 vd.

alınması zorunlu olmasına karşın bu güne kadar olan uygulamalara baktığımızda birçok defa ‘yönetmelik gereksinimleri’ yerine ‘siyasal lüzumun’, başarının veya başarısızlığın yerine, cezalandırma/ödüllendirme saikiyle ve idarenin tarafsızlığını ihlal eder biçimde atamaların yapıldığı görülmektedir.

Oysa Anayasa, ilgili kanun hükümleri ve idare hukukunun temel ilkeleri dikkate alındığında Türk idari yapılanmasının siyasi nitelikli atamalara izin vermediği görülmektedir. 1982 Anayasası kamu hizmetlerine girme ve atama konusunda objektif ilkelere bağlı kalınmasını değişik maddelerinde açık bir şekilde emretmiştir. 1982 Anayasasına göre;

Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir (md.10).

Herkes kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez (md.70).

Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileriyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atama, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (md.128).

Devlet Memurları Kanunu’nda Anayasa’nın yukarıdaki hükmüne uygun olarak 3.maddesinde sınıflandırma, kariyer ve liyakat esasını benimsemiştir. Kanun koyucu idarenin tarafsızlığı ilkesi ile bağdaşmayacağı düşüncesiyle aynı Kanunun 7. maddesinde “devlet memurları siyasi partilere üye olamazlar, görevlerini yerine getirirken siyasi düşünce ayırımı yapamazlar”, kuralını getirerek kişilerin gerek kamu hizmetlerine girmede ve gerekse kamu hizmetlerinden yararlanmalarında siyasal düşüncelerinden dolayı ayırma tabi tutulamayacaklarını ifade etmiştir.

Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içinde olmuştur.

Danıştay’a göre;

İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün idarede, özellikle, idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkieğinde bulunan personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata ilişkin hizmet üretirken, siyasi

kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, hükümet icraatının sür'atli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır<sup>235</sup>.

Benzer şekilde Danıştay, idarenin alacağı kararlarda kanunla getirilmiş memurluk teminatlarına aykırı karar alınamayacağını hükme bağlamıştır. Buna göre;

İdareye tanınan takdir mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin yararına en etkin ve en verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır. İdare kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kullanırken bile kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamaz<sup>236</sup>.

Vali atamalarında yaşanan sıkıntıların giderilebilmesi amacıyla bu atamaların yönetsel gereksinmelere uygun objektif kriterlere bağlanması gerekmektedir. Bu konuda doktrindeki alternatif öneriler ve yasama organınca gerçekleştirilen taslak metin çalışmalarına tezin son bölümünde değinilecektir.

### ***3.1.2.2. Mülki idare amiri kökenli vali adaylarında hizmet yılı aranması***

Vali atamaları üzerinde bir diğer tartışma konusu ise 2006 tarihli Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3. maddesi çerçevesinde 5542 sayılı İl İdaresi Kanununun 6. maddesinde yapılan değişiklik ile mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için getirilen değişikliktir. Buna göre mülki idare amirlerinin vali olarak atanabilmesi için 15 yıllık fiili hizmet süresini tamamlama ve yönetmeliğin 4. maddesinde belirtilen şartlara haiz olması gerekmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere mülki idare amirleri arasından valiliğe atama yapılacaksa vali olarak atanacak mülki idare amirinin birinci sınıfa yükselmiş olması

<sup>235</sup>Bkz. Danıştay 5. Dairesinin 15.10.1976 tarihli 1975/351 Esas ve 1976/200 Karar no.lu kararı.

<sup>236</sup>Bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 04.06.1975 tarih ve 1975/340 Esas ve 1976/170 Karar ve 19.04.1974 tarih 1974/135 Esas ve 1974/ 456 Karar no.lu kararları.

gerekmektedir. Bu yönüyle valilik, bir yandan DMK’da düzenlenmiş şekliyle, istisnai bir memurluk iken, öte yandan mülki idare hizmetleri sınıfı içerisinde de bir kariyer mesleği hüviyetine bürünmüştür.

Buna göre mülki idare amirlerinin vali olabilmesi için kaymakam adaylığı süresi de dâhil olmak üzere mülki idare amirliğinde 15 yılını doldurması ve birinci dereceye ayrılmış olması gerekirken mülki idare amirleri dışında emniyet veya başka bir kamu kurumundan vali olarak atanacaklara herhangi bir süreyle görev yapma şartı aranmamaktadır. Bu durum meslek mensuplarınca eşitsizlik olarak görülmekte ve Anayasa’nın 70. maddesinin 2. fıkrasında geçen “hizmete alınmada görevin gerektirdiği nitelikten başka bir ayırım gözetilemez” ilkesine aykırı olarak değerlendirilmektedir.<sup>237</sup>

Bu durumun uygulamada bazı sıkıntılara sebebiyet verebileceği açıktır. Zira atamaya yetkili makam olarak Bakanlar Kurulu, DMK’nın 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıyan birini 15 yıllık görev süresi dolmadan istisnai memur sıfatıyla vali olarak atayabilme yetki ve imkânına sahip iken aynı yetkiyi mülki idare amirleri arasından vali yapmak istedikleri için kullanamayacaktır. Örneğin; 12 yıllık hizmet süresine sahip bir emniyet müdürü veya bürokrat vali olarak atanabilecek iken aynı hizmet süresi içinde kaymakamlık yapmış bir mülki idare amiri vali olarak atanmamaktadır. Bunu aşmak için fiiliyatta birinci sınıfa ayrılmadığı halde vali yapılmak istenen mülki idare amirleri meslekten istifa ettirilip, daha sonra istisnai memur olarak vali yapılmalarının yolu açılmış olacaktır.

Tüm bu eleştirilere karşın meslek içinden vali olarak atanacaklar için belli bir hizmet ve tecrübe süresinin öngörülmüş olması vali atamalarına yöneltilen subjektif kriterler değerlendirmelerini en azından mülki idare amirleri açısından kısmen de olsa bertaraf edebilecektir. Zira meslek mensupları arasından vali olarak seçilecekler için mesleki bir takım kriterlerin belirlenmiş olması valiliği kariyer haline dönüştürebilecektir. Bunun yanında meslek içinde de 15 yıllık süreyle meslek mensuplarının vali adaylığı gibi siyasal yönelimlere gitmelerine engel olunabilecektir.

<sup>237</sup>Bu düzenleme “hükümetin vali atama konusundaki yetkisinin ipotek altına alındığı, dünyanın en başarılı şirketlerinin başında 25-40 yaş aralığında yöneticiler varken, milletvekili ve belediye başkanı seçilmek için 25 yaş yeterli iken, kaymakamlıktan valiliğe geçiş yaşının fiilen 40’ın üzerine çıkartıldığı” gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bkz. M.E Kara (2012). Kendi valisini atayamayan hükümet. <http://www.amirler.net/mulki-idare/hukümetin-vali-atamalarında-takdir-yetkisi-elinden-alindi-mi-h58519.html>. (erişim tarihi: 04.08.2012).

Ancak mülki idare amirleri dışında da vali olarak atanacak kamu görevlilerinde benzer görev tecrübesinin istenilmesinin yasal dayanağa bağlanması faydalı olacaktır.

### ***3.1.2.3. Vali kökenli Emniyet Genel Müdürü ve emniyet kökenli vali atamaları***

Mülkî idare amiri olarak görev yapanların polis yöneticisi olarak atanması ve aynı şekilde polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi, Türk idari yapısında uzun yıllardır mevcut olan bir uygulamadır. Osmanlı döneminde başlatılan ve İttihat ve Terakki iktidarında pekiştirilen bu uygulamanın sürdürülmesine Cumhuriyet döneminde de devam edilmiştir.

Ancak bu tür karşılıklı görevlendirmeler, sağladığı bir takım yararların yanı sıra bazı tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Özellikle çok partili hayata geçilmesiyle mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olarak atanması ve emniyet kökenli kişilerin vali olarak atanmaları konusunda emniyet ve mülki idare teşkilatları arasında çekişme ve tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Daha sonraki süreçte bazı yasal değişiklikler yapılsa da gerek emniyet mensupları gerekse mülki idare amirleri arasında bu tartışmalar günümüze kadar uzayan bir çizgide devam etmiştir.

#### ***3.1.2.3.1. Emniyet Genel Müdürü atamalarında vali olma şartı***

Üst düzey yönetici kadrolarına atanma konusunda mülki idare amirleri ile polis yöneticileri arasındaki sorunlu alanlardan ilki emniyet genel müdürü olacaklarda vali unvanı almış olma şartının aranmasıdır. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında Emniyet Genel Müdürlüğü makamına çok farklı mesleklerden gelen insanların atanmasının yanı sıra polislik mesleğinden gelen ve hatta polis memuru olarak göreve başlayıp bu makama kadar yükselen insanların mevcut olduğu görülmektedir. Ancak Emniyet Genel Müdürü olabilmek için Cumhuriyet döneminde yapılan bir düzenlemeyle, günümüzde de hâlâ yürürlükte olan bir uygulamanın başlatıldığı görülmektedir. 29 Haziran 1938 tarihli ve 3534 sayılı ek bir kanunla, Emniyet Teşkilatı Kanunu'na yeni bir madde eklenmiş ve "Lüzumu halinde Emniyet Umum Müdürü kadrosu bir vali kadrosu ile tebdil edilebilir" hükmü



getirilmiştir<sup>238</sup>. Bu hükümle Emniyet Genel Müdürlüğü görevi valiliğe eşdeğer bir görev olarak kabul edildiğinden, ataması yapılacak kişinin vali unvanına sahip birisinin olması teamül haline gelmiştir. Bundan sonraki süreçte Emniyet Teşkilatı'nın en üst makamına getirilen kişilerin büyük bir çoğunluğunun vali unvanını almış emniyet kökenli olmayan mülkî idarecilerden seçildiği görülmektedir.

Bunun yanı sıra nadir olarak uygulansa da ikinci bir yöntem olarak vali unvanını almamış ancak belli hizmet kademelerinde bulunmuş emniyet kökenlilerin, kıdem ve liyakate göre Emniyet Genel Müdürlüğü'ne vali yapılmadan da atandığı olmuştur<sup>239</sup>. Yasal anlamda bu uygulamaya bir engel gözükmemektedir. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Rütbe, Meslek Derecesi ve Görev Unvanlarını düzenleyen 13. maddesinde, Emniyet Genel Müdürü için "Sınıf Üstü Emniyet Müdürü" kadrosu tahsis edilmiştir. Bu konumdaki bir emniyet müdürü önce "Sınıf Üstü Emniyet Müdürü" sıfatıyla bu göreve atanmakta ancak Emniyet Genel Müdürünün vali sıfatı taşıyan birisi olması, teamül haline gelen bir uygulama olduğundan, daha sonra vali yapılarak, vali unvanı alındıktan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü'ne ataması yapılmaktadır. Özellikle son yıllarda bahsettiğimiz her iki yöntemden birisi ile Emniyet Genel Müdürlüğü'ne getirilen sınırlı sayıda emniyet kökenli isimlere de rastlanmaktadır. Bu isimlere Ünal Erkan,<sup>240</sup> Mehmet Açar<sup>241</sup> ve Turan Genç<sup>242</sup> örnek olarak verilebilir.

<sup>238</sup> H. Alyot (1947). *Türkiye'de zabıta, tarihi gelişim ve bugünkü durum*, Ankara: Kanaat Basımevi, s.688.

<sup>239</sup> Bu iki yöntemin dışında farklı zamanlarda mülkîye ya da emniyet kökenli olmayan kişilerin Emniyet Genel Müdürü olarak görev yaptığı görülmektedir. Özellikle de askeri darbelerin ardından bu makama asker kökenli kişiler atanmıştır. 27 Mayıs Darbesinden sonra göreve getirilen Necip San (02 Haziran 1960 – 05 Ocak 1961), 12 Mart Muhtırası'ndan sonra göreve getirilen Sedat Kirtetepe (28 Nisan 1971 – 18 Ocak 1972) ve 12 Eylül 1980 darbesinden sonra göreve getirilen Hayrettin Tolunay (12 Eylül 1980 – 02 Ocak 1981) asker kökenli Emniyet Genel Müdürleridir. Sadece askeri darbelerden sonra değil diğer zamanlarda da Emniyet Genel Müdürlüğü yapmış asker kökenli kişiler de mevcuttur. 21 Eylül 1950 – 25 Ocak 1952 tarihleri arasında görev yapan Albay Servet Sürenkök, Menderes'in, Milli İstihbarat Teşkilatından alarak bu makama getirdiği asker kökenli müdürlerden bir diğeridir. Bu nedenle hukuk/siyasal ve emniyet kökenlilerden sonra en kalabalık grubu asker kökenli Emniyet Genel Müdürleri oluşturmaktadır.

<sup>240</sup> Ünal Erkan 1984–1988 yılları arasında İstanbul Emniyet Müdürü olarak görev yaptıktan sonra Edirne iline Vali olarak atandı. 1991 yılında da Emniyet Genel Müdürlüğü'ne getirildi

<sup>241</sup> Mehmet Açar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni Emniyet Genel Müdürlüğü bursuyla bitirdikten sonra Emniyet Teşkilatı'nda görev yapmaya başladı. Daha sonra çeşitli ilçelerde kaymakamlık yaptı ve 1980 yılında tekrar Emniyet Teşkilatı'nda göreve başladı. 1988'de Ankara Emniyet Müdürlüğü'ne, 1990'da İstanbul Emniyet Müdürlüğü'ne, 1992'de Erzurum Valiliği'ne, 1993 Temmuzunda Emniyet Genel Müdürlüğüne atandı.

<sup>242</sup> Turan Genç vali sıfatı olmadan "Sınıf Üstü Emniyet Müdürü" olarak Emniyet Genel Müdürlüğü görevine getirilen ilk Emniyet Müdürüdür. 04.11.1999-04.08.2000 tarihleri arasında Emniyet müdürü kadrosuyla sürdürdüğü Emniyet Genel Müdürlüğü'nde 60 yaş sınırlamasıyla karşılaşan Turan Genç,

Emniyet Genel Müdürlüğü makamına atanacak kişi de vali unvanı aranması, emniyet teşkilatı mensupları arasında eleştirilere yol açmaktadır. Emniyet teşkilatı mensuplarınca bu yöntemin polislerin kendi kendisini yönetmeyeceğine ve kendi içerisinden teşkilatı yönetebilecek bir kişiyi çıkaramayacağına dair bir varsayıma dayandığı ileri sürülmekte ve başka birçok kamu kurum ve kuruluşta kendi içinden yetişen birisinin o birimin en üst makamına getirilmesine karşın bunun neden Emniyet teşkilatından esirgendiği sorgulamaktadır. Bu husus emniyet mensuplarınca belli dönemlerde dillendirilmekte ve tartışılmaya açılmak istenmektedir. Konu 2007 yılında bir gazete makalesine şöyle yansımıştır:

Aslında her Emniyetçinin gönlünde, Emniyet Genel Müdürlüğü'ne kendi içlerinden çıkmış birisinin atanması var. Yıllarca emniyetin değişik kademelerinde görev yapmış birisinin teşkilatının yeri geldiğinde en tepesinde görev yapması niçin mümkün olmasın? Polis Akademisi'nde öğrenime başlayan her polis müdürü adayı il emniyet müdürü olmak, Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı görevinde bulunmak ister. Atamada görevde yükselmeyi esaslara bağlarız, emniyet mensubunun gönlünde niçin Emniyet Genel Müdürlüğü'ne atanmak yatmasın?<sup>243</sup>

Benzer şekilde 2012 yılında Nazlı Ilıcak konuyu bir gazete makalesinde şöyle dile getirmiştir: “Emniyet genel müdürleri, genelde teşkilât içinden seçilmiyor. Bu makama Mülkiyeliler getiriliyor. Bu yüzden de sorunlara uzak kalabiliyorlar”<sup>244</sup>

Esasında Osmanlı döneminden bu yana polis yöneticilerinin mülki idare amirleri arasından seçilip atanmasının onları denetim ve yönlendirme noktasında daha verimli olacağı düşüncesinden hareketle uygulanagelen bu yöntem Cumhuriyet sonrası güvenlik yönetiminde sivilleşme esasının bir gereği olarak devam ettirilmiştir. Görev yaptıkları il ve ilçelerde birinci derecede emniyet ve asayiş hizmetlerden sorumlu olan mülki idare amirlerinin emniyet teşkilatını tanımamaları söz konusu olmadığı gibi, sivil otorite olarak meslek taassubundan uzak bir biçimde sivil ve demokratik anlayışla teşkilatın yönetilmesine katkı sundukları açıktır. Bu çerçevede mülki idare amirleri emniyet teşkilatının başına neden bir valinin atandığı sorusundan ziyade kolluk yönetiminde

---

prosedür gereği önce kısa bir süreliğine 09.09.2000 tarihinde Elazığ Valiliğine atandı. 17 günlük valilik görevinden sonra önce merkez valiliğine daha sonra da tekrar Emniyet Genel Müdürlüğü'ne atandı.

<sup>243</sup> S. Öztürk (2007).Emniyet kararname ile çalkalanıyor. *Hürriyet* (13.02.2007).

<sup>244</sup> N. Ilıcak (2012). Polisimizin Sıkıntıları. *Sabah* (12.06.2012).

sivilleşmenin bir gereği olarak jandarma teşkilatının başına neden bir valinin atanmadığı sorusunun tartışılması gerektiğini iddia etmektedirler.<sup>245</sup>

### 3.1.2.3.2. Emniyet müdürlerinin vali olarak atanması

Vali atama işlemine ilişkin olarak günümüzde tartışmalara kaynaklık eden bir diğer uygulama ise emniyet müdürlerinin vali olarak atanması uygulamasıdır. Valilik kurumunun istisnai memurluk olarak düzenlenmesi ve devlet memurluğuna atanma şartlarına haiz herhangi bir kişinin vali olarak atanabilmesi mümkün olması nedeniyle mülki idare amirleri dışında diğer meslek memurlarından da vali atama yolu açıktır. Bu çerçevede geçmiş yıllardan beri süregelen bir uygulama olarak emniyet müdürünün de vali olarak atandığı görülmektedir. Tarihi süreçte mülki idare amirleri dışında vali olarak en çok atanan meslek grubu da emniyet müdürleridir.

Bu uygulama değişik zamanlarda tartışmalara neden olmuş ve özellikle mülkîye/hukuk kökenli mülki idare amirleri bu uygulamayı zaman zaman eleştirmişlerdir. Bu konuda eleştirilerini sesli olarak dile getirenlerden birisi de merhum Vali Recep Yazıcıoğlu idi. Yazıcıoğlu Erzincan valisi olduğu dönemde ‘Polisten vali olmaz’ diyerek uygulamaya tepkisi göstermiştir. Bu tepkinin nedeni düşünüldüğünde, ilçe yönetimleri ile yola çıkmış, kaymakamlık/vali yardımcılığı yapmış Mülkîye/Hukuk kökenli kişilerin belli süre sonunda il yöneticisi olarak atanmasının daha doğru bir uygulama olacağı yönündeki kanaatten kaynaklandığı söylenebilir. Yine aynı şekilde emniyet müdürlerinin vali olarak atanmasına karşı çıkan bir diğer isim de 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’di. Bu nedenle Sezer döneminde, emniyet kökenlilerin vali olarak atanmasını öngören kararnamelemler imzalanmadan çevrildi. Uzun süre devam eden bu uygulamadan sonra Bakanlar Kurulunun 11 Haziran 2009 tarihli kararıyla Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ali Kolat<sup>246</sup> Sivas iline, İstanbul Emniyet Müdürü Celalettin Cerrah<sup>247</sup> ise Osmaniye iline vali olarak atandılar. Son çıkarılan

<sup>245</sup> Bkz. <http://www.amirler.net/gundem/nazli-ilicakin-protokol-yazisi-sasirtti-h40266.html>. (Erişim tarihi:03.07.2012).

<sup>246</sup> Vali olarak atandığında personelden sorumlu Emniyet Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapmakta olan Kolat, 1974 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olmuştur. Çeşitli ilçelerde kaymakamlık yaptıktan sonra 1988 yılında Emniyet Teşkilatı’na geçiş yapan Kolat’ı, polis kökenli bir validen ziyade, “kaymakam kökenli bir vali” olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

<sup>247</sup> Son dönemlerde Türkiye’nin en büyük ve en kalabalık şehri olan İstanbul’da İl Emniyet Müdürlüğü yapmış kişinin bu görevden sonra bir il vali olarak atanması teamül haline gelmiş bulunmaktadır.

02.08.2012 tarihli Valiler Kararnamesi ile ilde Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ahmet Pek, Iğdır valisi olarak atanmıştır.

Emniyet kökenlilerin vali olarak atanma süreçleri içerisinde son dönemde gerçekleştirilen atamalar içinde en çok tartışılan atamalardan biri de 11.05.2010 tarihli müşterek kararname ile İstanbul Emniyet Müdürü Hüseyin Çapkın'ın Iğdır Valiliğine atanmasıdır. Öyle ki vali olarak atanmasından 15 gün sonra ve aktif olarak valilik görevine başladıktan 2 gün sonra 26.05.2010 tarihli atama kararnamesi ile merkeze alınarak tekrar İstanbul İl Emniyet Müdürü olarak görevlendirilmiştir. 24-28.05.2010 tarihinde 4 günlük valilik yapan Hüseyin Çapkın'ın Emniyet Teşkilat Kanunu gereği yaş haddinden emekli olmasının engellenmesi amacıyla vali unvanının verilmesi ve 65 yaşına kadar çalışabilmesinin yolunu açmaya yönelik bu girişim<sup>248</sup> gerek mülki idare camiasında gerekse emniyet teşkilatı arasında eleştirilere konu olmuştur.

Mülki idare amirleri arasında bu tarz atamalar valilik mesleğinin itibarını zedelediği ve kamuoyu nezdinde mülki idare amirliği mesleğinin statü kaybına sebebiyet verdiği gerekçesiyle sık sık eleştirilmektedir. Bunun yanında emniyet teşkilatı içinde ise, genel müdürlük bünyesinde yüzlerce nitelikli birinci sınıf emniyet müdürü teftiş kurulunda veya hukuk müşavirliklerinde atıl durumda bekletilirken, İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü görevini yürütecek başka bir teşkilat mensubu yokmuş gibi davranılarak süre uzatımı amaçlı valilik unvanı verilmesini manidar karşılanmaktadır.

### 3.2.Valilerin Merkez Emrine Alınması

#### 3.2.1. Hukuki dayanağı

Valilerin merkez emrine alınmaları diğer bir deyimle merkez valiliği<sup>249</sup> uygulamasına dayanak teşkil edecek ilk yasal düzenleme 1700 sayılı yasada 1943 tarihinde yapılan değişiklikle yürürlüğe giren ek madde 1'dir. Buna göre "Dâhiliye Vekaleti; merkez ve vilayetler teşkilatında maaş ve ücretle istihdam etmekte olduğu

<sup>248</sup> Benzer şekilde 1997-2000 yılları arasında İstanbul İl Emniyet Müdürü olan Hasan Özdemir, 2000-2001 yılları arasında çok kısa süreliğine Ardahan Valiliğine verilmiş ve 2001 yılında merkeze alınarak ve 2001-2003 yılları arasında tekrar merkez valisi unvanı ile İstanbul İl Emniyet Müdürü olarak çalışmıştır.

<sup>249</sup> Valilerin merkez emrine alınmasına hukuki dayanak teşkil eden 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6/2 maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Görev ve Teşkilat Kanununun 37. maddesinde "valilerin merkezde görevlendirilmesi" ifadesi yer almakta, "merkez valisi" veya "merkez valiliği" deyimleri yer almamaktadır.

herhangi bir memur veya müstahdemi, ifası vekaletle ait bir vazife ve hizmet için orada vekalet teşkilatı ve münhal vazife bulunup bulunmaması ile mukayyet olmaksızın kendi kadrosu ile dilediği yere kullanabilir”

Genel olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan tüm kamu görevlilerinin yer değişikliğini veya merkeze alınmasını düzenleyen bu maddenin dışında merkez valiliği uygulamasına dayanak teşkil edecek esas düzenleme 5442 sayılı İl İdare Kanunu ile getirilmiştir.

5442 sayılı yasanın 6/2 maddesine göre; “valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler” Kanun gerekçesinde merkez valiliği oluşturulmasının nedeni şöyle ifade edilmiştir:

...Valilik makamını işgal eden kimselerin icrai ve siyasi birçok görev ve yetkileri haiz bulunması itibariyle lüzumunda bunların valilikten alınabilmeleri zarureti aşıkardır. Ancak, valilikte başarılı olamayanların diğer vazifelerde çalıştırılmaları ve başarılı olmaları mümkün olduğuna göre...hizmet müddeti ve yaş unsuru nazara alınmaksızın tekaüde sevk gibi doğru görülmeyen bir muamele yerine merkez emrine alma usulünün ve başka vazifede kullanma kararının ikamesi, hem valilerin memurluk haklarını siyaret etmek ve hem de hükümetlerin idari ve siyasi zaruretler dolayısıyla duyabilecekleri ihtiyacı karşılamak bakımlarından uygun görülmüştür.

5442 sayılı yasa ile “Merkez Valiliği” kurumu oluşturulurken aynı yasanın 67. maddesi ile 67 vali kadrosu dışında 3 adet daha vali kadrosu alınmıştır. Bu kadroların gerekçesi “valilere huzurlu bir çalışma ortamı sağlamak ve merkeze alınacak valiler için güvence oluşturulması” olarak belirtilmiştir.<sup>250</sup>

İl İdaresi Kanununda valilerin merkeze alınmasına gerekçe teşkil edecek hiçbir idari ve yasal gerekçe açıkça düzenlenmediği gibi, merkez emrine alınacak valilere Bakanlık merkezinde ne tür görevler verileceği hususu da belirtilmeyerek doğrudan bakanın takdirine bırakılmıştır. Bu konuda uygulamada yaşanan sıkıntıların giderilmesi ve belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla 1985 yılında 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 37. maddesi ile düzenleme yapılmıştır. 3152

<sup>250</sup>M. Aldan (1992). *Mülki İdare'de Bir Ömür-Anılar*. Ankara:Erk yayıncılık, s.183.

sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nun 37. maddesinde düzenleme 5442 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeye koşut bir düzenleme olmakla beraber konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Buna göre;

Valiler, atamalarındaki usule göre, valilik kadro ve unvanını muhafaza etmek suretiyle merkezde görevlendirilebilirler. Merkezdeki valiler; Bakan tarafından İçişleri Bakanlığı'nda müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, kurul başkanlığı ve benzeri eşdeğer üst düzey yöneticiliklerinde ya da inceleme, araştırma, soruşturma ve eğitim işlerinde görevlendirilebilirler. Merkezdeki valiler; Başbakanlığın istemi üzerine, Başbakanlık ve diğer bakanlıkların müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ya da bu görevlere eşdeğer durumdaki diğer üst düzey yöneticiliklerde unvan ve özlük hakları saklı kalmak kaydı ile görevlendirilebilirler. Valilik sıfat ve unvanını kazanmış olanlar, valilik dışında atandıkları görevlerde de bu unvanı kullanabilirler. İl valiliği yapmamış olanlar, vali olarak merkezde görevlendirilemezler.

Gerek 3152 sayılı yasanın 37. Maddesi gerekse 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasının açık ifadesinden de anlaşıldığı gibi fıkra hükmünün, personel hukukumuzun temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen, 'tayindeki usul' dışında iki önemli unsur daha içermekte olduğu görülmektedir. 'Kadro aylığının korunması' ve 'merkez emrine alma'. Buradaki 'kadro aylığından' amacın, görevin yapıldığı il valiliğine tanınan kadro aylığı; "merkez emrine almadan ise, 'valilik' unvanının korunarak merkezde çalıştırma olduğu kuşkusuzdur"<sup>251</sup>.

### 3.2.2. Valilerin merkez emrine alınmaları üzerine tartışmalar

Merkez valiliği uygulaması mülki idare amirliği mesleğinin en tartışmalı konularından biridir. Bu tartışma iki odaklı yürütülmektedir.

Bunlardan ilki valilerin merkeze alınmasına dayanak teşkil edecek yasal kriterlerin net olarak belirlenmemesi ve bu nedenle merkeze alınma gerekçelerinin çoğu

<sup>251</sup>Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 9.3.1979 tarih ve 1978/680 Esas ve 1979/109 Karar sayılı kararı.

zaman valilerin performanslarından ziyade siyasi temelli olarak gerçekleştiği iddialarıdır<sup>252</sup>.

Hukuk düzenimizde valilerin atanmasında olduğu gibi, valilerin görevden alınmasında da idareye geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Öyle ki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6/2 maddesi merkeze alınma konusunda atamaya yetkili makamının göreceği "lüzum"u yeterli görerek idareye çok geniş bir takdir yetkisi tanımıştır.

Ancak görevden alma konusunda idareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve sınırsız değildir. Danıştay, valileri görevden alma işlemlerinde hükümetlerin ve bakanların, politik ve sübjektif nedenlere dayanan tasarruflarını savunma amacıyla ileri sürdükleri, mutlak takdir yetkisi, yüksek memurlar teorisi, değişen iktidarın siyasetine uygun formasyonda olmamak, paralel görüşte yüksek yöneticilerle çalışma zorunluluğu, kamu hizmetlerinde verimli ve etkin çalışmak amacıyla kilit mevkileri işgal eden personelin siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği gibi gerekçeleri geçerli saymamıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2003 yılında vermiş olduğu bir kararında bu hususu açıkça vurgulamıştır: "5442 sayılı yasanın, valilerin görevden alınması konusunda idareye verdiği takdir yetkisinin kullanımının mutlak ve sınırsız olmadığı, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararı ile sınırlı olduğu ve aksi düşüncenin Anayasanın 125. ve 2577 sayılı İYUK'un 2.maddesi ile bağdaşmayacağı açıktır"<sup>253</sup>.

Danıştay, önüne gelen görevden almaya ilişkin davalarda konu-sebep unsurlarının iyice tetkik edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte ve genellikle işlemleri sebep unsuru yönünden iptal etmektedir. Danıştay, valinin, "hangi işin ifası için merkeze alındığının belirtilmemiş olması ve valilikten merkez emrine alma işleminin objektif sebeplere dayanmamasını"<sup>254</sup> idari işlemin iptali gerekçesi olarak görmüştür.

Danıştay' a göre;

5442 sayılı Kanunun 6.maddesinin 2.fıkrasında; yer alan "lüzumun" görevin yürütülmesine ilişkin bulunduğu açıktır. İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi

<sup>252</sup>Konuya ilişkin olarak 1978-1980 tarihleri arasında yapılan bir incelemede 17/01/1978-01/08.1978 tarihleri arası CHP+Bağımsızlar hükümetinin ilk 7 ayında 34 valinin görevden alındığı ve 70 valinin atandığı, 01/12.1979-01.05.1980 tarihleri arasında AP Azınlık Hükümetinin ilk 6 ayında 67 valinin görevden alındığı ve 67 valinin atandığı tespiti yapılmıştır. Bkz. B. Ardaniç ve T. Ergun (1980). Siyasal nitelikli yönetici atamaları. Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.2, (Haziran 1980), s.19 (Çizelge 1-Çizelge 2).

<sup>253</sup>Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 23.10.2003 tarih ve Y.D. İtiraz No: 2003/1158 sayılı kararı.

<sup>254</sup>Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 25.11.1966 tarih 701 Esas ve 1569 Karar sayılı kararı ile 23.2.1968 tarihli, 466,Esas ve 218 Karar sayılı kararları.

yürütme vasıtası olan valinin, görevinde başarılı olamaması nedeniyle kamu görevi; etkin ve verimli bir şekilde yürütülemez duruma geldiği takdirde o valinin görevden alınması gerek idari gerek siyasi bakımdan bir zorunluluk haline gelebilir. Böyle bir zorunluluğun ortaya çıkması halinde valinin, merkez emrine alınması lüzumunun varlığından söz edilebilir ve yukarıda yazılı madde hükmüne göre merkez emrine alınabilir. Aksi halde bakanlık genelgesine uyulmadığı veya tarafsızlık ilkesinin ihlal edildiği gibi soyut gerekçelerle görevden alma gerçekleşemez.<sup>255</sup>

Danıştay benzer şekilde bir başka kararında şu tespiti yapmıştır:

Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde belirtilen istisnai memurluk kadrolarını kazanılmış hak sayılamayacağı yolundaki hüküm... bu kadrolarda olanların kamu hizmetlerinin gerekleri dışında hiç bir neden olmadan, keyfi bir şekilde nakledilmelerine olanak sağlayan bir hüküm niteliğinde bulunmamaktadır...”

Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde modern personel hukukunun temel ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi ilkeleri benimsenmiştir. Maddenin C bendinde; ‘Devlet kamu hizmetlerine, görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktadır’, hükmünü getirmek suretiyle memurları, liyakatlerinin gerektirdiği güvenliğe sahip kılmıştır. Kanunun diğer maddelerinde de memurların bütün özlük hakları bakımından koruyucu objektif hükümler getirilmiştir.

Gerçekten, idarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün idarede, özellikle idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkielelerinde bulunan kilit personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, Hükümet icraatının sür'atli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi... esasen böyle bir uygulama idarenin üst

---

<sup>255</sup>Danıştay 5. Dairesinin 18.05.1982 tarihli 445 Esas ve 6190 Karar sayılı kararı.

kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memurlar ayırımı yapılmasına neden olacaktır...

5442 sayılı kanunun 6. maddesi uyarınca valileri merkeze alma işlemlerinde bir yandan valilerin memurluk haklarını korumak, diğer yandan da hükümetin gereksinim duyacağı idari ve siyasal zaruretleri karşılamak amacıyla güdüldüğü anlaşılmakta olup, buradaki idari ve siyasi zarureten maksat hizmetin gerektirdiği zaruretlere olduğuna hiç şüphe yoktur”<sup>256</sup>.

Valilerin merkez emrine alınma sürecine yönelik tartışmalara ilişkin farklı bir çözüm önerisi Yıldızhan Yayla tarafından sunulmuştur. Yayla, valilerin görevden alınışlarında ve yerlerinin değiştirilmesinde Bakanlar Kurulu'nun Devlet Başkanlığı makamına gerekçe gösterme zorunluluğunu koyan bir kanun hükmünün yararlı olacağını savunmaktadır.<sup>257</sup>

Merkez valiliği uygulamasına ilişkin ikinci tartışma konusu ise merkeze alınan valilerin cezalandırıldıkları, 3152 sayılı yasanın merkeze alınan valilerin hangi işlerde görevlendirebileceklerine dair açık hükmüne karşın bu tür görevlendirmelerin yok denecek kadar az olması ve merkez valilerinin İçişleri Bakanlığında bir odada atıl durumda bekletildikleri iddiasıdır. Bu da merkez valiliği kurumunun gerekliliğini tartışmaya açarak kaldırılması ve yeniden düzenlenmesi gibi alternatif yönelimleri öne çıkarmıştır.

Henüz merkez valiliği uygulamasının üzerinden birkaç yıl geçmiş iken, 1967 yılında merkez valilerince hazırlanan bir raporda "Bakanlık Koordinasyon Kurulu'nun 7.10.1966 tarihli toplantısında merkez valiliği müessesinin bir menkubiyet yeri sayılması halinden kurtarılması yolunda müspet çalışmalar yapılması, merkez valiliği müessesesinin aktif hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir"<sup>258</sup>. Bu ifadeler bile bu kurumun adeta 'ölü doğmuş' olduğunu gösterir kanıtlardır<sup>259</sup>.

Valilik görevini üstlenecek olan kimselerin idarî ve siyasî birçok görev ve yetkilere sahip bulunmaları itibarıyla, gerektiğinde bunların görevden alınmaları zorunlu olabilir. Ancak valilikte başarılı olamayanların başka görevlerde çalıştırılmaları

<sup>256</sup> Danıştay 5. Dairesinin 18.05.1982 tarihli 1982/445 Esas ve 1982/8190 Karar sayılı kararı.

<sup>257</sup> Y. Yayla (1981). İlin başkentle ve bölgesel kuruluşlarla ilişkileri. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C: 2, Sayı:1, s.33.

<sup>258</sup> A. Tümer (1969). *Merkez valiliği üzerine bir araştırma*. Ankara: İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayını, s.25.

<sup>259</sup> K. Karasu (2002). Mülki idare amirliği mesleği. *İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s.139.

ve başarılı olmaları mümkün olduğu için, emekliye ayırma gibi istenmeyen durumların yerine “merkeze alma” ya da “başka bir vazifede kullanma” kurumları ikame edilmiştir. Bu yolla hem memurluk haklarını korumak, hem de idarenin gereksinim duyacağı idari ve siyasi zorunlulukları karşılamak hedeflenmiştir.

Bu amaçla merkez valiliği ile ilgili uygulamalar için “Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin amacı, 3152 sayılı yasanın 37. maddesine dayanarak merkezde görevlendirilen valilere verilebilecek görevleri tespit etmek ve bu valilerin çalışmalarına ilişkin ilke, esas ve yöntemleri belirlemek olarak tanımlanmıştır. Ancak gerek bu yönetmelik gerekse 3152 sayılı kanunun hükümleri çok sınırlı bir uygulama alanı bulmuştur.

Uygulamada merkez valiliği bir tür cezalandırma yöntemi olarak görülmektedir. Mülki İdare Amirleri arasındaki yaygın kaniya göre cezalandırılmak istenen vali merkeze alınarak beklemeye mahkûm edilmekte “valilerin pek azı İçişleri Bakanlığı veya nadiren diğer bakanlıklarda fiilen göreve atanırken, çoğunluğu adeta bir kenara atılmakta, bilgi ve tecrübelerinden hiç yararlanılmamaktadır”<sup>260</sup>.

Bu noktada yaşanan sorunu çözüm noktasında getirilen öneri diğer meslek alanlarında yaşanan uygulamaların örnek alınmasıdır. Bu noktada eski İçişleri Bakanlarından Kalemliler şu tespiti yapmıştır:

Valilerin kamudaki eşdeğerleri büyükelçiler ve generallerdir. Bu iki meslek grubu açısından karargâhta görevlendirilen bir general veya merkeze atanan bir büyükelçinin ataletine itilmediğini, yeni görevlerinde de fonksiyonel ve aktif olduklarını görüyoruz. Bu generallerin kadrosuzluktan emekli edilmeleri ve büyükelçilerin de merkezde görev verilebilecek bir sayının üstün çıkmayacak surette atanmaları ile sağlanmaktadır<sup>261</sup>.

Bunun gerçekleştirilebilmesi içinse merkezdeki vali sayısı kadrosunun sınırlandırılması ve merkez valilerinden emekli olmak isteyenler için cazip emeklilik şartlarının sağlanması gerekmektedir<sup>262</sup>.

Gerek 3152 sayılı yasanın 37. Maddesi gerekse Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin öngördüğü şekilde merkez valilerinin en azından bir kısmının Bakanlık üst düzeylerinde görev almalarının sağlanması amacıyla

<sup>260</sup>Kalemliler (1995), s.218.

<sup>261</sup>Kalemliler (1995). s.218.

<sup>262</sup>N. Etiz (1974). Merkez valiliği. *Türk İdare Dergisi*, S.343, s.47.

3152 sayılı yasada yapılacak bir değişiklik ile Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan İller idaresi Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüklerine, Bakanlığın danışma ve denetim birimlerinden Strateji Geliştirme Başkanlığı ve 1. Hukuk Müşavirliğine, Bakanlığın Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığına merkez valileri arasından atamayı zorunlu kılan düzenleme yapılabilir.

## Üçüncü Bölüm

### Mülki İdare Amirleri ve Görev ve Yetkileri

#### 1. Mülki İdare Amirliği Mesleğini Şekillendiren Yasal Düzenlemelere Genel Bir Bakış

##### 1.1. Mesleği Düzenleyen Temel Mevzuat

Mülki idare amirliği mesleğinin hukuki statüsü temel olarak; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılmış bulunan Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği ile düzenlenmiştir<sup>263</sup>.

1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu İçişleri Bakanlığında görevli memurların atanma usulleriyle koşullarını ve yetiştirilmelerini düzenleyen genel bir yasadır. Bu yasanın Dâhiliye memurlarının derece ve sınıflarının sayıldığı birinci maddesinde mülki idare amirleri ve diğer Dâhiliye memurları tek tek sayılmış; yine bu yasanın beşinci maddesinde Dâhiliye memurlarının seçimi ve tayin usulleri düzenlenmiştir. Bu çerçevede bu yasa sadece mülki idare amirlerinin hukuki statülerini düzenleyen bir yasa değildir. Esas olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan tüm devlet memurlarını kapsamaktadır. Ancak bu yasa ile valiler, kaymakamlar, vali yardımcıları, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri ve kaymakam adayları (maiyet memurları) ve bunların mesleğe alınma şekilleri ile sınıf ve dereceleri hüküm altına alınmıştır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ise meslek mensuplarının hukuki statüleri açısından ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı merkez örgütü ve bu arada hukuk müşavirleri ve valilerin merkezde görevlendirilmesi ile ilgili düzenlemeleri içermektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Yasasında ise mülki idare amirinin genel bir tanımı yapılmamış, ilgili maddelerde hukuki statülere ilişkin tek tek düzenlemelere yer

---

<sup>263</sup>İl İdaresi Kanunu (R.G. 18.06.1949:7236); Dâhiliye Memurları Kanunu (R.G. 19.06.1930:1524); Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği (R.G. 06.07.2011: 27986); DMK (23.07.1965: 12056); İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun (R.G. 23.02.1985: 18675). Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer değiştirme Yönetmeliği (R.G. 16.07.1986:19166).

verilmiştir. Kanun temel olarak il sistemi içinde görev yapacak mülki idare amirleri, bunların atanma usulleri ile görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Kanunun 4. maddesinde, “İl genel idaresinin başı ve mercii validir” demek suretiyle taşradaki en büyük mülki idare amiri olarak “valilik” statüsünü düzenlemiştir. Kanun 6-26 maddeleri arasında valilerin hukuki statüleri, görev ve yetkileri, il yönetimi içinde devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesinden kaynaklanan sorumluluklarını ve il idare şube başkanları ile münasebetlerin ne şekilde gerçekleştirileceğini detaylı olarak düzenlemiştir. Kanun 29. maddesinde de “Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle tayin olunur” ibaresi ile kaymakamların atanma şeklini düzenlemiştir. Kanun 27-40. maddeleri arasında ise; valilerin yasadaki düzenlemesine paralel olarak, kaymakamların hukuki statüleri, görev ve yetkileri, ilçe yönetimi içinde hükümeti temsil etmesinden kaynaklanan sorumluluklarını ve ilçe idare şube başkanları ile münasebetlerin ne şekilde gerçekleştirileceğini detaylı olarak düzenlemiştir. Kanun 5. maddesinde ise “İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur” hükmünü getirerek vali yardımcılarının görev tanımını ve atanma şartları belirlemiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ise 36. maddesinde mülki idare amirliğini hizmet sınıflarından biri olarak ayrıca düzenlenmiş ve “valiler ile kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve ilçe kuruluşlarında çalışanları ve maiyet memurları” mülki idare amirliği hizmetler sınıfının kapsamına almıştır. Bu çerçevede Kanun mülki idare amiri sınıfı içinde ismen sadece vali, kaymakam ve kaymakam adaylarını zikretmiş, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, mülkiye müfettişlerini kaymakam sıfatını kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve ilçe kuruluşlarında çalışan mülki idare amirleri olarak kapsama almıştır<sup>264</sup>.

Buradan anlaşılacağı üzere 657 sayılı yasa mülki idare amirlerini tek tek saymamıştır. Ancak 36. maddesinin tanımından hareketle mülki idare amirleri, “valiler, mesleğe yarışma sınavı ile giren kaymakam adayları ile özel yasalardaki hükümlere göre belirli sürelerin sonunda yeterlilik sınavını vermek suretiyle kaymakam unvanını alan kaymakamlar, vali yardımcıları, hukuk işleri müdürleri ile İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında çalışan kamu görevlileri” olarak tanımlanabilir.

<sup>264</sup> 657 sayılı yasa bucak müdürlerini mülki idare amiri olarak tanımlamamıştır.

Bu yasanın hizmet sınıflarını düzenleyen 36. maddesinin ilk biçiminde, bazı kamu görevlileri dışarıda bırakılarak sekiz hizmet sınıfı oluşturulmuş, bu sınıflar içerisinde mülki idare amirliği yer almamıştır. Mülki idare amirleri mevcut düzenlemede yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu yasa ile tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurların dâhil olduğu ‘Genel İdare Hizmetleri Sınıfı’ içine alınmışlardır. Düzenleme bu biçimi ile mülki idare amirlerinden tepki almış ve şu şekilde eleştirilmiştir:

657 sayılı yasa ile onu değiştiren 1322 sayılı Kanun mülki idare amirlerine en ağır ve haksız darbeyi indirmişlerdir. Memleket yönetiminde hükümetten sonra birinci derecede sorumlu ve söz sahibi olan bu icracı elemanlar görev ve etkinlikleri dikkate alınmadan memur ve kâtiplerle birlikte aynı statüye Genel İdare Hizmetleri Sınıfına dâhil edilmişlerdir<sup>265</sup>.

Eleştirilerin üzerinde durduğu diğer bir nokta ise oluşturulan diğer sekiz hizmet sınıfına tanınan maddi olanakların onlardan çok daha ağır şartlar ve sorumluluklar altında görev yapan mülki idare amirlerine tanınmamış olmasıdır. Bu açıdan düzenleme, personel rejimi ana ilkelerine aykırı düşmesi ve “icra organına verilen değer anlayışının ortaya koyması” açısından eleştirilmiştir<sup>266</sup>.

Söz konusu eleştiriler üzerine mülki idare amirliğinin ayrı bir hizmet sınıfı olarak düzenlenmesi konusunda birçok çalışma yürütülmüş, bu çalışmalar mesleğin ‘çoğul değerli görev’<sup>267</sup> olduğu, ‘merkez ve taşra görevlerini kapsadığı’ ve ‘görevin güçlüğü ve devlet için taşıdığı önem’ görüşleri üzerine odaklı olarak yürütülmüştür. Yapılan çalışmaların sonuç vermesi sonucu 30.05.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanunun 36. maddesinde değişikliğe gidilerek Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı oluşturulmuş ve bu maddeye dâhil edilmiştir.

<sup>265</sup> A. Kızıldağlı (1972). Mülki idare amirlerinin (İç İşlerini yöneten başların) son durumu. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 43, Sayı: 334, s.34.

<sup>266</sup> Kızıldağlı (1972), s.34.

<sup>267</sup> Çoğul değerli görev, kaymakamlık ve valilik unvanını elde eden mülki idare amirlerinin gerek merkez örgütünde gerekse taşrada mülki idare amirliği mesleği içinde eşdeğer görevlerde hizmet verebilmesini ifade etmektedir. İçişleri Bakanlığı diğer bakanlıklardan farklı olarak merkez ve taşra örgütü arasında çok yoğun personel alışverişine sahiptir. İçişleri Bakanlığı merkez örgütünde şube müdürlüğünden itibaren diğer üst görevlerde yer almak üzere tek kaynak valilik ve kaymakamlık gibi mülki idare amiri sıfatını kazanmış kişilerdir. Bu uygulama yasa gereği olduğu kadar mülki idare amirliği görevinin çoğul değerli bir görev olması ve sıkı bir kariyer ilkesinin benimsenmiş bulunmasından doğmaktadır. Türk İdareciler Derneği (1974). *Personel reformu karşısında mülki idare amirlerinin durumu*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını s.24.



Mülki idare amirliği hizmetlerinin ayrı bir hizmet sınıfında düzenlenmesi, ek olarak yeni sınıfların oluşturulması Devlet personel rejimini parçalayacağı gerekçesiyle tartışılmış ve “...sanki valiler, kaymakamlar, maiyet memurları yönetim, icra ve büro gibi işleri içine alan Genel İdare Hizmetlerini yapmıyormuş gibi...(yeni bir sınıf) tesis edilmiştir”<sup>268</sup> şeklinde eleştirilere konu olmuş olmasına karşın, yerinde bir uygulama olarak genel kabul görmüştür.

Mülki idare amirliğinin ayrı bir hizmet sınıfı olarak düzenlenmesi ile “bu mesleğe bir tür homojenlik, dayanışma, saygınlık ve güvence” sağlandığı belirtilmiştir<sup>269</sup>. Hizmet ve yetişme nitelikleri bakımından özellik arz eden ve büyük ölçüde toplumsal ve eğitsel kökenleri ortak olan meslek üyelerinden oluşan, aynı dereceden hizmete giren, aynı şartları yerine getirmek suretiyle standart unvanlar elde eden, atama, değerlendirme ve yer değiştirme konularında düzenleyici yasal metne tabi olan, görev yaptıkları taşrada sadece memur değil, hükümetin temsilcisi ve yürütücüsü olan mülki idare amirleri, bir meslek topluluğu olma özelliklerinin yanında bir hizmet sınıfı oluşturmak için de gerekli şartlara haizdir<sup>270</sup>.

Mülki idare amirleri ile ilgili diğer önemli bir düzenleme ise 1986 tarihli ‘Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği’dir. “Genelde iyi düzenlenmiş ve iyi uygulanan” bir düzenleme olarak nitelendirilen<sup>271</sup> bu yönetmelik kapsamını “müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve bu seviyedeki birim başkanları ve mülkiye müfettişleri ve kaymakam adayları” dışında kalan ve mülki idare amirliği hizmet sınıfında yer alan meslek mensupları olarak belirlemiştir.

Bu yönetmelikte iller ve ilçeler sosyal, kültürel, coğrafi ve ekonomik şartlar ile hizmet gerekleri dikkate alınmak suretiyle sınıflandırılmıştır. Atama ve yer değiştirmelere esas olmak üzere vali yardımcısı ve hukuk işleri müdürleri için iller dört sınıfa; kaymakamlar içinse ilçeler altı sınıfa ayrılmışlardır. Aynı şekilde meslek mensuplarının atama ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere Türkiye 5 coğrafi bölgeye ayrılmış olup, meslek üyeleri “imkânlar nispetinde ve gerektiğinde fasılalarla her bölgede 5 yıl görev yapmakla” yükümlü kılınmışlardır.

<sup>268</sup> S. Kantarcıoğlu (1977). *Devlet personel rejimi: nasıldı? Ne oldu? Yeni düzenleme nasıl olmalıdır?* Ankara: DPT Yayın No:34, s.89.

<sup>269</sup> M. Gönül (1992). Seçimli valilik üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, Sayı: 3, s.56.

<sup>270</sup> TİD (1974), s.35.

<sup>271</sup> E. Z. Gürsoy (1998). Cumhuriyetin 75. yılında ve 21. yüzyılın eşiğinde çağdaş yönetim ve mülki idare amirliği, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı: 421, s.214.

Bu yönetmeliğin IV no’lu Ek’inde yer alan “Eşdeğer Görev Cetveli” atama ve yer değiştirmelerde birbirine denk tutulan vali yardımcılığı, kaymakamlık, hukuk işleri müdürlüğü ve merkez teşkilatındaki görevler için, il ve ilçe sınıflandırması ve görev ayırımına göre eşdeğerlerini belirlemiştir. Bu cetvelde mülki idare amirlerinin deneyim kazandıkça hangi şartlarda üst sınıf il ve ilçe görevlerine atanabilecekleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı deneyim kazandıkça meslek içinde yer alan kademelere yükselmeyi nesnel ölçülere bağlamaktır. Mülki idare amirleri açısından bu yönetmelikle belirlenen taşra-merkez hareketliliği “başka hiçbir örgütte benzeri olmayan bir mecra içinde teessüs etmiş, bu uygulama mesleğin kariyer özelliğini pekiştirmiş, hatta bu yönde olmasına zorlamıştır”<sup>272</sup>.

Tablo 2: Mülki İdare Amirleri Eşdeğer Görev Cetveli

Grup Hz. No	Grup Hz. Hizmet Süresi	Kaymakam	Vali Yardımcısı	Hukuk İşleri Müdürü	Merkez Teşkilatı
I	5 Yıl	I. Sınıf İlçe Kaymakamlığı	I ve II. Sınıf İl Vali Yrd.	I. Sınıf İl Hukuk İşleri Müdürlüğü	Genel Müdür Yrd. Hukuk Müşaviri, Daire Baş.
II	5 Yıl	II. Sınıf İlçe Kaymakamlığı	I ve II. Sınıf İl Vali Yrd.	I. ve II. Sınıf İl Hukuk İşleri Müdürlüğü	Genel Müdür Yrd. Hukuk Müşaviri, Daire Baş.
III	5 Yıl	III. Sınıf İlçe Kaymakamlığı	II ve III. Sınıf İl Vali Yrd.	II.ve III. Sınıf İl Hukuk İşleri Müdürlüğü	Genel Müdür Yrd. Hukuk Müşaviri, Daire Baş.
IV	4 Yıl	IV. Sınıf İlçe Kaymakamlığı	III ve IV. Sınıf İl Vali Yrd.	III. ve IV. Sınıf İl Hukuk İşleri Müdürlüğü	Şube Müdürü, Eğitim Uzmanı
V	3 Yıl	V. Sınıf İlçe Kaymakamlığı	-	-	-
Grup Dışı	2 Yıl	VI. Sınıf İlçe Kaymakamlığı	-	-	-

Tüm bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere mülki idare amirliği mesleği ile ilgili, bu mesleğin atama, yetiştirilme, özlük hakları, görev ve yetkileri gibi meslek ile ilgili bütün konuları içeren tek bir yasa düzeyinde, günümüz koşullarına uygun genel bir düzenleme mevcut değildir. Silahlı kuvvetler, yargı organları ve üniversite mensupları gibi özel hizmet alanlarında mesleğe ilişkin yasa düzeyinde genel bir düzenleyici metin bulunmasına karşın mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ile ilgili düzenlemeler son

<sup>272</sup> TİD (1974), s.25.

derece dağınık ve tutarsız hükümlerden oluşmaktadır. Bu durum uygulamada adı geçen meslek gruplarının statülerinde güçlenme yaratırken, mülki idare amirliği mesleği için tersi bir durum oluşturmuştur<sup>273</sup>.

## 1.2. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği

Son dönemde mülki idare mesleği açısından meydana gelen en önemli değişikliklerden biri Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin ihdas edilmesi olmuştur. Bu kurumun oluşturulması özellikle meslek içi yükselmelere ilişkin kayırmacılık eleştirilerine çözüm önerisi olarak uzun zamandır mülki idarenin gündeminde olmuş ve “mesleğin içinde olduğu saygınlık erozyonuna ve maddi ve manevi kayıplara bir çıkış yolu” olarak değerlendirilmiştir<sup>274</sup>.

Birinci sınıf mülki idare amirliğinin ihdası ile temelde görevde yükselmelerin özel ilişkiler veya siyasi konjonktür gibi subjektif kriterler yerine birikim, tecrübe, yetenek, meslek içi elde edilen başarılar, performans gibi objektif kriterlere dayandırılması ve eşit şartlarda meslek içi rekabet koşulları oluşturularak yükseltmelerde kayırmaların yarattığı küskünlük ve kırgınlıkların giderilmesi amaçlanmıştır. Öyle ki mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu, atama ve yükselmelerde nesnelliğin olmadığı ve başta siyasal olmak üzere her türlü kayırmacılığın olduğu görüşündedir<sup>275</sup>. Bu çerçevede 2002 yılında mülki idare amirleri arasında gerçekleştirilen bir araştırmada mülki idare amirlerinin %83,2 gibi büyük bir çoğunluğu birinci sınıf mülki idare amirliğinin oluşturulmasının gerektiği konusunda görüş bildirmiştir<sup>276</sup>.

Konuyu düzenleyen yasa tasarısı ilk olarak 2004 yılında TBMM genel kurulunda ele alınmış ancak görüşülemeden ertelenmiştir. 2006 yılında tekrar gündem alınan tasarısı, “Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve

<sup>273</sup> A. Özer (2000). Valilik sistemimiz ve mülki idare amirleri. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:72, Sayı:428, s.8.

<sup>274</sup> U. Saran (2001). MİA sisteminde reform niteliğinde beklenen düzenleme: Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği. *İdarecinin Sesi Dergisi*, C: 14, Sayı:84, s.53.

<sup>275</sup> K. Karasu (2002). Mülki idare amirliği mesleği. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (Ed: C.Emre). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. s.159.

<sup>276</sup> Karasu (2002), s.161.



Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yasalaşmıştır<sup>277</sup>.

Kanunun yayımının hemen arkasından kanunun çizdiği genel esaslar çerçevesinde; Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği statüsüne yükseltilmeye karar vermeye yetkili kılınan Bakanlık Encümeninin bu konudaki çalışmasına dair usul ve esaslar ile değerlendirme ölçütlerinin başarı puanındaki ağırlıklarının tespiti ve itiraza ilişkin hususların belirlenmesine yönelik olarak “Birinci sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” çıkartılmıştır<sup>278</sup>.

Kanunun 1. maddesinde belirtildiği şekliyle mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dâhil olmak üzere fiilen 15 yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci dereceden alan ve kanunda belirtilen diğer şartları taşıyanlar birinci sınıf mülki idare Amirliğine ayrılabilirler. Bu konuda değerlendirmeyi yapmaya ve mülki idare Amirlerinin birinci sınıfa ayrılmaları konusunda gerekli şartları taşıyıp taşımadığını tespiti İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni yetkili makam olarak belirlenmiştir.

Buna göre Birinci sınıf mülki idare Amirliğine ayrılabilmenin ilk koşulu meslekte fiilen 15 yılını doldurmuş olmak ve kazanılmış hak aylıkları birinci dereceden almaktır. Kıdem koşulu dışında birinci sınıfa ayrılabilmek için yönetmeliğin 4. ve 7. maddelerinde belirtilen sicil notları, mülki idare Amirleri değerlendirme notları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel raporlar ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ceza, yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre başarılı sayılmış olmak gerekmektedir.

Yine bu kanunun ek 4. maddesi ile kariyer basamakları için önemli bir düzenleme getirilmiş ve valiler, İçişleri Bakanlığı müsteşar yardımcıları, genel müdürler, kurul başkanları ve Birinci Hukuk Müşaviri birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülki idare Amirleri arasından atanması hükme bağlanmıştır.

Bu kanunun en çarpıcı yanlarından biri 3. madde ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6’ncı maddesinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklik ile bundan böyle,

<sup>277</sup> 01.07.2006 tarih ve 5540 sayılı “Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (R.G. 05.07.2006; 26219).

<sup>278</sup> Birinci sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik; Bakanlar Kurulu Kararı. Tarih ve No:16.10.2006/2006-1084 (R.G. 28.10.2006; 26330).

mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda, birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranacaktır. Bu düzenleme mülki idare amirleri açısından valilik statüsüne atanmada şu ana kadar getirilmiş en objektif kriterdir.

Birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi mülki idare amirliği mesleğini bütün yönleri ile ele alan ve meslekte kariyer ve yükselme basamaklarını ayrıntılı ele alan özel bir düzenleme olmaktan uzaktır. Buna karşın, meslek konumuyla orantılı sayılabilecek özlük haklarının sağlanması ve başta valilik olmak üzere, Bakanlık bünyesindeki üst düzey kariyer görevlere atanmada belli kıstaslar getirmesi bakımından önemlidir.

Bunun yanında birinci sınıf mülki idare amirleri Kanunun 6. maddesi ile getirilen düzenleme ile maddi açıdan desteklenmişler ve özel hizmet tazminatı katsayısı 5800'e çıkartılarak göreceli olarak diğer meslek memurlarına göre fazla ücret almalarına olanak sağlanmıştır.

## 2. Mülki İdare Amirleri

### 2.1. Vali

#### 2.1.1. 'Devletin ve Hükümetin temsilcisi' sıfatıyla vali

Yönetim hukukunda valilerin statüsüne yönelik ana çerçeve belirlenirken valilik sisteminin şekli ve içeriği belirleyici unsur olmaktadır. Yönetim yazınında temel olarak iki tür valilik sistemi kabul edilmektedir. Bunlar 'kapsayıcı valilik' ve 'sınırlı valilik' sistemleridir<sup>279</sup>.

Kapsayıcı valilik sisteminde ülke, il adı verilen bölümlere ayrılmaktadır. Merkezi idarenin taşra kuruluşlarının bütünü ya da çoğu için standart olan bu alan, aynı zamanda mahalli idareler tarafından da kullanılmaktadır. Her bölümün başında devleti ve hükümeti temsil eden bir genel yönetici bulunmaktadır. Genellikle vali diye adlandırılan bu yüksek memur, kamu düzenini sağlamakta, merkez memurlarını ve ilin alt bölümlerini gözetim ve denetimi altında bulundurmaktadır. Sadece askeri ve adli kuruluşlar validen bağımsız konumdadır. İdari ya da teknik bütün kuruluşların kumanda

<sup>279</sup> M. Tosun (1970). *Türkiye'de valilik sistemi*, Ankara: Sevinç Matbaası, s.4-5.



zinciri validen geçmektedir. Merkezle taşra arasındaki tek haberleşme aracı validir. “Bu sistemde yürütmeden tek kişinin sorumlu olması ve Bakan ile aracısız temas etmesi temel alınmıştır. Böylece alt üst olmuş yönetimde birlik sağlanması hedeflenmiştir. İşte valilerin hem siyasi hem de idari işlevlerinin bulunması bu anlayışın sonucudur”<sup>280</sup>.

Bu sistemde vali sivil bir memurdur. İlde yerleşmiş ya da il halkından olanlar vali olarak atanmamaktadır. Kariyerden ya da dışarıdan gelebilir. Mesleki teminatı yoktur. Çoğunlukla iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu bir bakanlığın gözetimi altındadır. Mahalli idare birimlerinin merkezi idare tarafından kontrolü vali tarafından yapılmaktadır<sup>281</sup>.

Kapsayıcı valilik ya da Fransız sistemi, özellikle taşradaki kuruluşlar üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyacına uygun düşmektedir. Sistemin kurucusu olan Napolyon, kendisinin atadığı ve kendisine karşı sorumlu tek bir adam tarafından yine kendisi tarafından tespit edilen politikanın ilde uygulanmasının esas almıştır. Zira Napolyon’un askeri sorumluluk, otorite ve verimlilik anlayışı, yönetimin tek adama bırakılmasını gerektiriyordu. Bu nedenle, yetki merkeziliği bu sistemin esasıdır. Sistem, bütün yetkileri bir noktada toplamak suretiyle, tam bir piramit kurmaktadır<sup>282</sup>.

Sınırlı valilik sisteminin örneği kabul edilen ülke ise İtalya’dır. Kapsayıcı valilik sisteminden yani Fransız örneğinden temel olarak ayrıldığı nokta ise fonksiyonel birimlerin alanlarının il sınırlarıyla bağlı olmayışıdır. Bu birimler kendi merkez kuruluşlarıyla doğrudan doğruya haberleşebilmekte ve geniş yetkiler kullanabilmektedirler. Genel idari hizmetlerini, ya bakanlıklar ya da bizzat teknik birimlerin kendileri sağlamaktadır. Vali, hem yürütme organının hem de sadece İçişleri Bakanı’nın temsilcisi olarak görünmektedir. Bununla birlikte valilik, tarih boyunca yetkilerinden kaybetmek suretiyle, bugün sadece bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı’nın ildeki hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu hale gelmiştir. İl özel idaresinin başında ise seçimle gelmiş bir başkan bulunmaktadır<sup>283</sup>.

<sup>280</sup> Y. Yayla (1981). İlin başkentle ve bölgesel kuruluşlarla ilişkileri. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 2, Sayı:1, s.30.

<sup>281</sup> Tosun (1970), s.4.

<sup>282</sup> Tosun (1970), s.5-6.

<sup>283</sup> H. Kalabalık (1999). Yetki genişliği yerinden yönetim sisteminin bir uygulaması sayılır mı? *Türk İdare Dergisi*, Sayı 413, s.133;Tosun (1970), s.6.

Ülkemizde il sistemi ve valilik örgütlenmesi Fransız sisteminden esinlenilerek “Kapsayıcı Valilik” kapsamında oluşturulmuştur<sup>284</sup>. Bu durum il sistemi ve valilik yapılanmasını öngören temel yasalarda açıkça gözlemlenmektedir. Bu noktada Yayla, “bölge usulü ve güçlü bir yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) uygulaması gerektiren sınırlı valilik sisteminin, ülkemizin idari geleneklerine olduğu kadar, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına da uygun görünmediği” tespitini yapmıştır<sup>285</sup>.

Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve en yetkili görevlisidir<sup>286</sup>. Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başı ve temsilcisidir. Bu konumu ile ikili bir role sahip olan vali merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında dengeyi sağlamak fonksiyonunu da yerine getirmektedir.

Valilik makamı 1921 Anayasasının 14. maddesinde, “vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir.” biçimindeki düzenleme ile anayasal bir statü kazanmıştır.

Buna karşın 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında valilik müessesesi düzenlenmemiştir. 1982 Anayasası hazırlanırken Milli Güvenlik Kurulu Anayasa Komisyonunda tasarının 134. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “Vali ilde Devletin ve Bakanlar Kurulunun temsilcisi, il idaresinin başı ve merciidir.” şeklindeki hüküm Anayasa kuralı niteliğinde görülmeyle madde metninden çıkarılmış ve bu madde Anayasanın 126. maddesinde ki biçimiyle kabul edilmiştir.

İdari sistemimizin büyük ölçüde esinlendiği Fransa'da Anayasa'nın 72. maddesinde valinin temel görevinin milli menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek ve kurallara itaati sağlamak olduğu belirtilmiş, dolayısıyla valilik statüsü anayasal bir düzenlemeye konu olmuştur. Ülkemizde ise, 1982 Anayasası hazırlanırken idarenin güçlendirilmesi ve bu doğrultuda valilerin yetkilerinin artırılması temel amaçlardan biri

<sup>284</sup> Kalabalık (1999), s.134.

<sup>285</sup> Yayla (1981), s.30.

<sup>286</sup> Türk Dil Kurumu yayınlamış olduğu sözlükte valiyi “Bir ilde devleti temsil eden en yetkili yönetim görevlisi, ilbay olarak tanımlamıştır. Bkz. Türk Dil Kurumu (2007). *Türkçe sözlük*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayını.

olmasına karşı<sup>287</sup> valilik statüsünün Anayasada düzenlenmemiş olması ‘bu itibar ve onurun valilik sisteminden esirgenmesi’ olarak eleştirilmiştir<sup>288</sup>.

Günümüzde valilik statüsünü düzenleyen temel yasal düzenlemeler 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur.

Valilik müessesini en kapsamlı ve ayrıntılı düzenleyen yasa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Valiyi “İl genel idaresinin başı ve mercii (md.4)” olarak niteleyen Kanun, valinin hukuksal durumunu 9. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre vali “İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.”

Kanun metninde geçen “Devletin temsilcisi olmak” ve “hükümetin temsilcisi olmak” kavramları hukuken çok net ayrılabilen kavramlar olmadığı gibi hangi görevlerin devleti temsil, hangi görevlerin ise hükümeti temsil yetkisinden doğduğu tartışmaya açık bir konudur. Türk idare hukuku akademik araştırmalarında çok fazla üzerinde durulmayan bu konu hakkında İl İdaresi Kanunu ve konuyla ilgili diğer mevzuatta da açık bir bilgi yoktur. Burada bahsi geçen “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliği olsa gerektir. Zira devlet siyasal ve sosyal bir varlık olması yanında bir tüzel kişiliğin özelliklerine de sahiptir. Bir tüzel kişi olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olduğu gibi, memur ve diğer kamu görevlileri statüsünde personeli de vardır<sup>289</sup>. Devlet bu sıfatı ile birtakım sorumluluklar alabilmekte ve yargı mercileri önünde taraf olabilmektedir.

Valinin ilde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olmasının, vali ile bakanlar arasında ne tür bir hukuki bağ kurulabileceği sorusu gündeme gelmektedir. Öyle ki bu bağ hiyerarşik bir bağ mı yoksa yetki genişliği ilkesinin gereği olarak kurulan idari bir bağ mıdır? Bu bağı sadece bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden ibaret görmek daha yerinde bir anlayış olacaktır.

<sup>287</sup> A. Özer (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, C:71, Sayı: 423, s.14.

<sup>288</sup> Özer (2000), s.7; Taşra yönetiminde çok yönlü görev ve yetkileri bulunan vali ve kaymakamların devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatıyla hukuki durumları ve taşra yönetimi üzerindeki görev tanımının Anayasanın 126.maddesinde düzenlenmesi il sistemine ve mülki idare amirlerine anayasal bir statü kazandırarak göreceli olarak yönetimde güçlendirilmesine katkı sağlayacağı açıktır.

<sup>289</sup> Ş. Gözübüyük (2004). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi, s.85.

Zira DMK’ da belirtilen memuriyet hiyerarşisinin gerektirdiği, disiplin, özlük ve benzeri konularda tam bir bağlılıktan söz etmek zordur.

Ancak bu noktada valilerin İçişleri Bakanlığıyla olan bağlılığı daha farklı bir statü arz etmektedir. Zira valilerin kadroları ve özlük dosyaları İçişleri Bakanlığında bulunmaktadır. Bunun yanında 4483 sayılı yasa gereğince valiler hakkında soruşturma izni verilmesi de yalnızca, İçişleri Bakanına tanınmış bir yetkidir. Bu konuyla ilgili, Danıştay’ın vermiş olduğu bir karar da bu doğrultudadır. Danıştay 1.Dairesinin, 2005/742 esas ve 2005/1006 karar sayılı hükmünde, özetle şu tespit yapılmıştır:

... Bakanlar Kurulu kararıyla atanan valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin ancak ilgili Bakan veya Başbakanca kullanılabilceği, valilerin kadrolarının İçişleri Bakanlığı teşkilatında yer alması, sicil ve disiplin amirlerinin İçişleri Bakanlığı Müsteşarı ve İçişleri Bakanı olması itibarıyla valilerin ilgili olduğu bakanın İçişleri Bakanı olması gerektiği, iştirak halinde işlenen suçlar bakımından ise; diğer bakanlıkların müsteşarlarıyla valiler arasında ast-üst ilişkisi kurulması olanaklı olmadığından valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin İçişleri Bakanına veya Başbakana ait olduğu, Milli Eğitim Bakanınca vali hakkında soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verilemez.”

Valiyi il genel idaresinin başı ve mercii olarak tanımlayan kanun koyucu il sınırları içinde hizmet gören merkezi idare teşkilatları arasında ahenk ve eşgüdümü sağlamak üzere ortak bir organ olarak valilik makamı ihdas etmiştir.

Valilerin ilde Hükümetin (merkezi yönetimin) temsilcisi olması yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir. Valiler, İdare Hukuku’nun yetki genişliği ilkesi uyarınca, en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır. “Başkente Bakanlar Kurulu’nda var olabilen tüm yetkiler, illerde valide toplanmış olduğu gibi; bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde ilde bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir”<sup>290</sup>.

Diğer bir anlatımla, vali diğer memurlar gibi sadece merkezin tasarruf, emir ve kararlarını uygulamayıp, çeşitli alanlarda devleti temsil eden bakanlar gibi idari işlem ve eylem yapabilecek bir temsilcidir. Vali, “kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet

<sup>290</sup> İ. Özay (1981). Yeni vali. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C: 2, Sayı:1, s.41.

kararlarının verdiği yetkiyi kullanarak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir” (5442 s. K., md.9/4). Bu özellik, valiyi ildeki diğer memurlardan ayırıcı esaslı bir kriterdir.

Valinin, ilde hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir. Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kamu gücünü kullanabilecek, hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir.

Vali, il genel idaresinin başı ve il’de devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması sıfatıyla ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiridir. Bunun yanında tüzel kişiliğe ait genel müdürlüklerin çalışanları üzerinde kolluk denetimi yetkisini kullanır.

Merkezi yönetimin icra organı olması ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesinin bir diğer sonucu ise valilerin, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisidir. Benzer şekilde bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürler de il yönetimi ile ilgili emir ve kararlarını doğrudan valiye bildirerek ilde uygulanmasını isteyebileceklerdir. Çünkü vali, sadece İçişleri Bakanlığı'nın ildeki bir temsilcisi olmayıp, ayrı ayrı bütün bakanların il’deki temsilcisi ve en büyük hiyerarşik amiridir. Diğer taraftan bakanlıkların il’de bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir. Bununla birlikte, tamamen “teknik” ve “hesap” işlerine ait konularda il idare şube başkanları merkezle doğrudan görüşme yapabilirler (5442 s.k., md.9/B). Ancak kanun hangi konuların “teknik” ya da “hesap” işi olduğunu ve bunun takdirinin kime ait olduğunu açıklamamıştır. Doktrinde bazı yazarlar, Kanunun “valiler tamamen teknik ve hesap işlerine ait hususlarda il idare başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilir”, hükmünden hareketle, bunun takdirinin valiye ait olduğunu ifade etmektedirler<sup>291</sup>. Uygulamada ise valilerin hangi konularda kimlere ne ölçüde yetki devri yapacakları valilerin çalışma prensiplerine göre değişmektedir. Kimi

---

<sup>291</sup> Tosun (1970), s.42.

valiler tüm yetkileri kendinde toplayıp bizzat kendisi kullanırken, kimi valiler ise yetkilerini vali yardımcıları veya il müdürlerine devretmeyi tercih etmektedirler. Buna karşın gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları karşısında vali aracılığıyla yapılan yazışmaların daha çok zaman alması nedeniyle özellikle teknik konularda ilgili il müdürlükleri merkezle doğrudan görüşme yolunu tercih edebilmektedir.

Ancak bu noktada tespiti gereken bir diğer husus valinin ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması, bakanlıkların kanunen valiye verilmiş yetkileri il sınırları içerisinde vali yerine kullanabilecekleri anlamına gelmediğidir. Diğer bir deyimle 5442 sayılı yasanın 9. maddesi bakana vali adına karar alma yetkisi vermez. İl sınırları içinde kullanılacak yetki valiye ait olup, bu yetkinin bakan tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay 2000 yılında vermiş olduğu bir kararında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı il müdürü olarak görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin il valisinde olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının işlemi iptal etmiştir<sup>292</sup>.

Hukuksal durumları böyle olmakla birlikte günümüzde valiler, tüm bu yetkilerinin pek azını kullanabilmekte, “yetki genişliği” esaslı bir “yetki kısıtlamasına” dönüşmektedir<sup>293</sup>.

Bunun nedenlerinin başında merkezi yönetimin yetkilerini başkalarına kullandırma hususunda oldukça kışkırtıcı davranması gelmektedir. Merkezi yönetim açısından bu oldukça kolaydır. En başta dilediği zaman (mutlak denecek seviyede) valiyi görevden alma yetkisine sahiptir. Bir başka husus ise, gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları sayesinde valinin yetkilerini her kullanımında merkezin haberi olmakta; merkez dilediği anda müdahale amacıyla valiye emir ve direktif verebilmektedir. Bu nedenle yetki genişliği ilkesinin uygulanması, “merkezin yetkilerinin alan olarak etkinliğinin genişlemesi” şekline dönüştüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir<sup>294</sup>.

<sup>292</sup> Danıştay 2. Dairesinin 04.05.2000 tarih ve 2000/1547 Esas.2000/2257 Karar sayılı kararı.

<sup>293</sup> İ. Özay (2004). Günışığında yönetim. İstanbul: Filiz Kitabevi. s.42.

<sup>294</sup> Özay (2004), s.42.

### 2.1.2. ‘Siyasi yürütme organı’ sıfatıyla vali

Valinin hukuksal durumuna ilişkin diğer önemli bir tartışma konusu ise İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen “siyasi yürütme vasıtası” sıfatıdır. Esasında valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat, valinin, temsilcisi olduğu bakanın mensubu bulunduğu siyasal partinin ildeki uzantısıymış gibi yorumlanmasına sebep olmuştur. “Böylesine bir yorum tek partili dönemde valilerin C.H.P.’nin il başkanlığı görevini de üstlenmiş olmaları” olgusuna kadar uzanabilir<sup>295</sup>.

Nitekim çok partili demokratik yaşama geçildikten sonra da bu tür yorumlar yapılmıştır. Bilecik Valisi'nin merkeze alınması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının iptali için açılan davada, davalı durumundaki İçişleri Bakanlığı savunmasında, “Hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından ‘kilit personel’ durumunda olan valilerin siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasından seçilmesi” gerektiğini iddia etmiştir<sup>296</sup>.

Esasen böyle bir yoruma ne Anayasa kuralları ve ne de İdare Hukuku'nun temel ilkeleri olanak tanır. Danıştay'da önüne gelen somut olaylarda valiliklere yapılacak atamalarda, Anayasa hükümleri ve idare hukukunun genel ilkeleri karşısında, siyasal düşüncelere yer olmadığını, idarenin bu konudaki takdir yetkisinin hizmetin gerekleri ile sınırlı olduğunu belirtmiştir. Nitekim Danıştay Bilecik Valisi'nin merkeze alınması ile ilgili davada vermiş olduğu kararında şu tespiti yapmıştır:

Kilit mevkileri işgal eden personelin, özellikle hükümet programları doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken, siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde Hükümet icraatının süratli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia edilemeyeceği gibi, kamu hizmetinin, kamu yararına olarak en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanamayacak, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerindeki

<sup>295</sup> Gönül (1992), s.58; S. Sürbehan (1973). Valiler siyasi yürütme vasıtası mıdır? *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 430, s.42 vd.

<sup>296</sup> İçişleri Bakanlığı'nın 26.11.1975 tarih ve 1011 sayılı savunması, *Danıştay Dergisi*, s.24-25.

memurlar arasında siyasi parti yanlısı olan, ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır<sup>297</sup>.

Acaba Anayasa ve ilgili kanun hükümleri ve İdare Hukuku'nun temel ilkeleri ile Danıştay Kararları ışığında karşısında “siyasi yürütme vasıtası” kavramı nasıl yorumlanmalıdır? Bu noktada Gönül ve Naliş “siyasi yürütme vasıtası” deyiminin, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade ettiğini belirtmektedir<sup>298</sup>.

Valilerin siyasi yürütme organı olarak hizmet görmelerinden ne anlaşılması gerektiğini Ord. Prof. Dr. S.S. Onar şu şekilde belirtmiştir.

Teknik ihtisas ve salahiyetlere malik olan muhtelif meslek memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek hükümetin umumi siyasetinin tatbikini de temin edebilmek için valiye bir dereceye kadar siyasi sıfat verilmiştir... Bu bakımdan vali diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisindedir<sup>299</sup>.

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile<sup>300</sup>, sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce<sup>301</sup> arasında uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. Valilerin buradaki fonksiyonu nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten öteye geçmemelidir.

<sup>297</sup> DDK'nun 04.06.1976 tarih ve 1975/340 Esas, 1976/170 Karar sayılı kararı.

<sup>298</sup> Gönül (1992), s.55; S. Naliş (1981). Taşra düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı. *Amme İdaresi Dergisi*, C.XTV, Sayı:3, s.84.

<sup>299</sup> S. S. Onar (1952). *İdare hukukunun umumi esasları* (3. Basım). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s.588.

<sup>300</sup> C. Tutum (1976). Yönetimin siyasallaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, C.K, Sayı:4, s..16 v.d.; M. Özyörük (1973). *İdare hukuku dersleri* (çoğaltma), İstanbul, s.154.

<sup>301</sup> L. Duran (1968). Türk idaresinde politik nitelikli yüksek mevkiler ihdas edilebilir mi? *Amme İdaresi Dergisi*, C.I, Sayı:1, s.71; S. Güran (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, s.206.

## 2.2. Kaymakam

### 2.2.1. Mülki ve askeri anlamda ‘kaymakam’

Sözlük anlamı olarak “kaymakam” kelimesi, kaim/kayim ile makam kelimesinin birleşmesinden meydana gelmiştir<sup>302</sup>. Osmanlı döneminde kaimmakam olarak yazılırdı ve “makamın yerine geçen, yerini tutan, onun vekili” anlamında kullanılırdı<sup>303</sup>. Bu anlamıyla eyalet valisinin sancaktaki vekili ve sancakların en büyük mülki idare amiri olarak “kaymakam” tabiri ilk olarak 1842 yılında resmen kullanılmaya başlamıştır<sup>304</sup>.

Tanzimat ıslahatından önce, kaymakam tabiri sadrazamın yokluğunda gerek sarayda, gerek hükümet merkezinde kendilerine vekalet verilen memurlara (rikab-ı hümayun), kubbe veziri, vezir-i sani, yahut asistane kaymakamı anlamında kullanılmış ve bu kişilere “kaymakam paşa” denilmiştir.<sup>305</sup>

Bunun dışında bazen beylerbeyi ve sancakbeylerinin maiyetleriyle birlikte sefere iştirak etmeleri durumunda, kendi yokluklarında işleri yürütecek ve adına “kaymakam” denen birini vekil olarak bıraktıkları olmuştur<sup>306</sup>. II. Meşrutiyetin ilanından sonra İstanbul’dan ayrılan sadrazam yerine, vekillerden biri genellikle şeyhülislamın kaymakam unvanıyla tayin olunması gelenek olmuştur<sup>307</sup>. Tüm bunlar göstermektedir ki esasen Osmanlı döneminde kaymakam tabiri esas olarak herhangi bir makama vekâlet etmenin genel anlamında kullanılmıştır.

Buna karşın Osmanlı Devletinin klasik döneminde kaymakam paşaların dışında bugünkü “kaymakamın” yaptığı işleri yapan bazı idarecilere taşrada rastlanmaktadır. Bunlardan en belirgin olanı çeşitli nedenlerle görevlerinden alınan veya kendine ek gelir sağlasın diye bazı kişilere arpalık olarak verilen sancakları idare tarzında kendini göstermektedir<sup>308</sup>.

<sup>302</sup> Y. Öztuna (1994). *Büyük Osmanlı tarihi (Cilt:7)*. İstanbul: Ötüken Neşriyat, s.149.

<sup>303</sup> A. Çimen (2007). Kaymakamlık mesleği açısından mülki idarenin kısa tarihi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:455, s. 193.

<sup>304</sup> M. Behlülgil (1992). *İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinde illerimiz 1299-1992*. İstanbul: Özyay Matbaası, s.70.

<sup>305</sup> Çimen (2007). s.193; Kaymakam Paşanın görev ve yetkileri hakkındaki ilk yazılı ve derli toplu bilgilerin Tevkii (Nişancı) Abdurrahman Paşanın derlediği 1676 tarihli Kanunnamede yer aldığı belirtilmiştir. Bkz. Meydan Larousse (1985), Cilt:7, İstanbul, s.111.

<sup>306</sup> Behlülgil (1992), s.89.

<sup>307</sup> Çimen (2007), s.193.

<sup>308</sup> Çimen (2007), s.194.



Arpalık, devlet ileri gelenlerine ve seyfiye görevlilerine görevde buldukları sırada ek gelir, görevden ayrıldıktan sonra bir çeşit emekli maaşı veya işsizlik sigortası olarak verilen dirliklere deniyordu<sup>309</sup>. Kendilerine “arpalık” olarak sancak gelirleri verilen üst düzeydeki kimseler, buralara gidip yönetimi doğrudan üzerlerine almak yerine, genellikle merkezde oturup geliri ve idaresi kendilerine verilen küçük bölgenin yönetimini vekilleri eliyle yürütmeyi uygun görmüşlerdi.<sup>310</sup>

Arpalık vermek şeklindeki uygulamanın 1570’li yıllara kadar gittiği bilinmektedir. Bu anlamda Çorum, Kangırı (Çankırı), Kastamonu, Kudüs gibi sancakların arpalık olarak verilen sancaklara dönüştürüldüğü görülmektedir<sup>311</sup>.

Askeri anlamda kaymakam tabiri ise, 1826 yılında kurulan Asakir-i Mansurei Muhammediye Teşkilatı içinde 1828’de yapılan bir değişiklikle alay komutanı( miralay=albay) ile tabur komutanı (binbaşı) arasında, alay komutanının yardımcısı anlamında ve bugünkü yarbayın karşılığı olarak kullanılmıştır. Bu uygulama, 1935 tarihinde 2590 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan 2295 sayılı Kararname ile yapılan düzenlemeye kadar devam etmiştir. Bu düzenlemeyle kaymakam rütbesi, silahlı kuvvetlerde halen devam eden yarbay rütbesi ile değiştirilmiştir<sup>312</sup>.

Birçok kişinin benzerlik nedeniyle yanlışlığa düştüğü husus, “askeri rütbe kaymakam” ile zamanın mülki idare unvanı olan kaymakamın birbirine karıştırılmasıdır. Bu karışıklığın doğal sonucu olarak Osmanlı döneminde kaymakamlığın yarbaya eşit bir statüde olduğunun sanılmasıdır. Oysa askeri rütbe kaymakamla mülki unvan kaymakam arasında hiçbir bağ yoktur. Aradaki tek benzerlik mülki unvan kaymakamın sancakta eyalet valisinin vekili olması, askeri rütbe kaymakamında alay komutanı yani miralayın vekili veya yardımcısı olmasıdır. Yani bu iki kelimenin tek ortak noktası vekil anlamına geliyor olmalarıdır<sup>313</sup>.

Diğer yandan 1843 yılında yapılan bir düzenlemeyle Osmanlı da askeri rütbelerin mülkiye de kullanılmasına son verilmiştir<sup>314</sup>. Bu tarihte mülkiye memuru olan kaymakamlar sancakbeyi olarak görev yapmaktadırlar. Yine bu tarihte sancakbeyinin

<sup>309</sup> M. İspirli (1999). *Osmanlı devlet tarihi* (C: 2). İstanbul: Feza Gazetecilik, s.173.

<sup>310</sup> Çimen (2007), s.194.

<sup>311</sup> İ. M. Kunt (1978). *Sancaktan eyalete, 1550-1650 Arasında Osmanlı ümerası ve il idaresi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, No:154, s.104-105.

<sup>312</sup> Çimen (2007), s.195.

<sup>313</sup> Çimen (2007), s.195-196.

<sup>314</sup> Behlülgil (1992), s.127.

askeri rütbe karşılığı mir-liva, bugünkü karşılığı ise tümgeneraldir<sup>315</sup>. 1843 yılında rütbelere ile sivil unvanlar tamamen ayrıldığı için bu tarihten sonra yapılacak kıyaslamalar ise bir anlam ifade etmeyecektir<sup>316</sup>.

### 2.2.2. Hükümetin temsilcisi sıfatıyla kaymakam

Mülki İdare Amirliği mesleğinin temeli olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Başka bir anlatımla kaymakamlık özel bir statü ile düzenlenen bir kariyer meslek olarak validen farklı olarak, “görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği ve emeklilik hakkından yararlanan tam bir devlet memurudur”<sup>317</sup>.

Kaymakam unvanı, yapılan eleme sınavını kazanarak mülki idare amirliği mesleğine intisap eden kaymakam adayına kaymakamlık kursunu başarı ile bitirmesini müteakip 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 29. maddesinin düzenlediği şekilde “Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle” atanması üzerine verilen unvandır<sup>318</sup>.

Kaymakamların hukuki statüsü, görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu yasanın 27. maddesine göre “ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten kaymakam sorumludur.

Buradan da anlaşılacağı üzere ilçe düzeyinde genel yönetimin başı olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak hükümeti temsil etmektedir<sup>319</sup>. Bu nedenle valinin kural olarak devlet tüzel kişiliği adına her türlü işlem yapabilme yetkisine sahip olabilmesine karşılık kaymakamın böyle bir yetkisi yoktur.

<sup>315</sup> Öztuna (1994), s.149.

<sup>316</sup> Çimen (2007), s.196-197.

<sup>317</sup> L. Duran (1973). Türk Kaymakamı. *Amme İdaresi Dergisi*, C.6, Sayı:2, s.7.

<sup>318</sup> 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununa göre “Kaymakamlık kursunu başarı ile bitirenler 657 sayılı DMK’nun değişik 36.maddesinin (A) fıkrasının 11 no.lu bendi hükümleri dikkate alınarak kaymakamlığa atanırlar. Kaymakamlık stajı sonunda kaymakam olmaya ehliyeti bulunmadığı anlaşılanlar ile kaymakamlık kursunda başarılı olamayanlar İçişleri Bakanlığının diğer memurluklarına atanırlar (md.3).

<sup>319</sup> Kaymakamların sadece ‘hükümetin temsilcisi’ olmaları ve ‘devletin temsilcisi’ olarak yasada sayılmamalarını unutkanlık ya da dil sürçmesi ile açıklamak doğru olmayacaktır. Bunun bir tercih olduğu açıktır. Ancak 5442 sayılı Kanun ile valiye devleti temsil açısından tanınan ayrıcalıklı iki yetkiyi ilçelerde kaymakamlar fiilen kullanmaktadırlar. Öyle ki devleti temsilen Cumhuriyet Bayramında yapılacak resmi törenlere başkanlık eden ve tebrikleri kabul eden kaymakamlar, vali adına yabancı devlet temsilcileri ile sınır görüşmelerini de gerçekleştirmektedirler. Hal böyle iken kaymakamların devleti temsil fonksiyonlarının olmadığını söylemek fiili durum ile çelişmektedir.. 5442 sayılı yasada yapılacak bir değişiklik ile ilçelerde kaymakamların da hem devletin hem de hükümetin temsilcisi olma durumuna getirilmeleri kaymakamların temsil kabiliyetlerinin artması bakımından önem arz etmektedir.

Kaymakam, ancak kanunlarda açık yetki verildiği hallerde devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilme yetkisine sahiptir<sup>320</sup>.

Kaymakamların devleti temsil yetkisi olmadığı gibi hükümetin siyasi yürütme vasıtası olmak fonksiyonu da yoktur. Yalnızca hükümetin temsilcisi sıfatıyla valinin emir ve direktifi altında icrai işleri yürütürler.

Kaymakamlık bağımsız bir makam değil, kaim-i makamdır. Diğer bir deyişle “kaymakam”, ilçede “valilik makamının yerine kaim olan” demektir. Öyle ki kuruluş itibarıyla il bir bütündür. İl merkezi olan şehrin yasal tanımı “merkez ilçe”, ilçelerin bulunduğu şehir veya kasabaların yasal tanımı da “merkez bucak” tır. İlin genel yönetimi valinin yetkisinde olduğuna göre, ilçede görev yapan kaymakamın da vali adına görev yapması aklın gereğidir. Diğer bir anlatımla “İLDE DEVLETİN GERÇEK KUVVETİNİ KULLANAN VALİLİK MAKAMININ İLÇEDEKİ UZANTISI OLUP ONUNLA BÜTÜNLEŞMİŞTİR”<sup>321</sup>.

İşte bu sebeple kanun koyucu il yönetiminde ahenk ve simetri sağlamak için valinin yasal yetkilerine paralel olarak kaymakama da yetki vermektedir. Ne var ki bu simetride valilerin yetkileri ilin tamamını, kaymakamların yetkileri de buldukları ilçeyi kapsayacak genişliktedir. Ayrıca, 5442 sayılı Kanununun 23. maddesi<sup>322</sup> hükmünde de görüldüğü gibi, bir konuda valinin içtihadıyla kaymakamın içtihadı farklı olursa, asıl olan valinin kararıdır.<sup>323</sup>

Ancak 5442 sayılı yasanın 23. maddesi valiye kaymakam adına karar alma yetkisi vermez. İlçe sınırları içinde kullanılacak yetki kaymakama ait olup, bu yetkinin bakan veya vali tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay 2000 yılında vermiş olduğu bir kararında ilçe devlet hastanesinde görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin ilçe kaymakamında olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Sağlık Bakanının işlemini iptal etmiştir.<sup>324</sup>

<sup>320</sup> M. Günday (2012). İdare hukuku, Ankara: İmaj Yayınları, s.465.

<sup>321</sup> Özer (2000), s.6.

<sup>322</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu md.23: İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re'sen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet Kararlarına uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.

<sup>323</sup> N. Ersoy (2006). AİHS karşısında mülki idare amirlerinin yetkileri. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, s. 15.

<sup>324</sup> Danıştay 2. Dairesinin 14.06.2000 tarih ve 2000/1972 Esas.2000/2826 Karar sayılı kararı.



Kaymakamların hükümeti temsil etmesinin önemli sonuçları vardır. Bunlardan ilki ilçe sınırları içinde kanun, tüzük, yönetmelik, Hükümet kararlarının ilanı ve uygulanmasını sağlamak, bunların verdiği yetkileri kullanıp, ödevleri yerine getirmektir. Bunlara ilişkin olarak ayrıca valinin emir ve talimatlarını da yerine getirmekle görevlidir (5442 s.K., md.31/A).

Kanun koyucu ikinci olarak kaymakamları hükümetin temsilcisi ve genel idarenin başı sıfatıyla ilçe sınırları içinde; adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların ilçe teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiri konumuna getirmiştir.

Son olarak hükümetin temsilcisi sıfatıyla kaymakamlar, ilçede taşra örgütüne yönelik yapılacak her türlü resmi yazışmanın merkezi haline getirilmiştir. Buna göre kaymakamlar ilçenin yönetim işleri ile ilgili valilik ile yazışır ve valiliklerde ilçeler ile ilgili işlerde doğrudan kaymakamlıklar ile yazışmak durumundadır (5442 s.K., md. 31/B). Bunun yanında kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare, şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur (5442 s.K., md. 31/C).

Buna paralel olarak ilçede, belediye başkanları ve köy muhtarları, iş ve ihtiyaçları ile ilgili olarak üst makamlarla yazışmalarını kaymakamlık kanalıyla yapmaları esas alınmıştır (5442 s.K., md.35). Ancak 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Yasasınının 78. maddesi ile belediyelere kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışma yetkisi verilmiştir. Belediye başkanlarının üst makamlarla olan her türlü yazışmasının kaymakam imzasıyla geçmesi ilk bakışta anlamsız ve biçimsel gözükmekte ise de bu hüküm uygulamada belediyelerin özerkliğini yok sayan bir düzenleme olarak eleştirilmiştir<sup>325</sup>.

İlçe genel yönetiminin başı ve hükümetin temsilcisi olmasına karşın kaymakamlar valinin sahip olduğu yetkilerden ayrı olarak ilçe yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisine sahip değildir. Kanun koyucu ayrı ayrı her bakanlığı temsil etme yetkisini kaymakamlara vermemiştir. Bu kapsamda kaymakamlıklar kanunun belirttiği olağanüstü haller dışında bakanlıklar ile doğrudan yazışamazlar<sup>326</sup>.

<sup>325</sup> Duran (1973), s.12.

<sup>326</sup> 5442 sayılı İl idaresi Kanunu md 31/B: "...olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler.

### 2.3. Vali Yardımcısı

Mülki idare amirliği mesleğinin en tartışmalı statülerinden biri de vali yardımcılığıdır. Vali yardımcılığı ile ilgili temel yasal düzenlemeler 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğidir.

5442 sayılı Kanununun 5. maddesine göre;

İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur. Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir.

Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 19. maddesinde vali yardımcılığına atanma şöyle düzenlenmiştir: “vali yardımcılığına atanabilmek için 6'ncı sınıf ilçe hizmetini yapmak şarttır. Meslek mensupları; 5'nci coğrafi bölgede en az iki yıl vali yardımcılığı yapmakla mükelleftirler<sup>327</sup>. Ancak: 7. madde mucibince 5'nci coğrafi bölgedeki beş yıllık hizmet süresinin tamamını kaymakam olarak ifa eden meslek mensupları 5' inci coğrafi bölge dışındaki illerde en az iki yıl vali yardımcılığı yapmakla mükelleftirler.”

Bu iki düzenlemeden hareketle vali muavini olarak atanabilmek için en az 6 yıl kaymakamlık yapmış olmak ve bunun en az iki yılını 5. Coğrafi bölgede geçirmiş olmak şarttır. Ancak uygulamada 1,5 yıllık 5. Sınıf ilçe hizmetini ve 2 yıllık 6. Sınıf ilçe hizmetini tamamlayanlar vali yardımcısı olarak atanmaktadır.

Vali yardımcılarının görev ve yetkilerinin ne olduğu konusunda net bir yanıt vermek güçtür. Vali ve kaymakama çok geniş yetkiler tanıyan 5442 sayılı yasa vali yardımcısına özetle “vali olmadığı zaman vali vekilliğini yapma<sup>328</sup>, valinin vereceği

<sup>327</sup> Yönetmeliğe göre en az iki yıl vali yardımcılığı yapma zorunluluğu olmasına karşın uygulamada hiç vali yardımcılığı yapmadan vali olan veya emekli olan mülki idare amirleri de vardır.

<sup>328</sup> Danıştay valinin görevde olmadığı zamanlarda vali yardımcısı yerine başka bir kamu görevlisinin vali vekili olarak görevlendirilmesini mevzuata aykırı bulmuştur: “5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 5.maddesinde; İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur” hükmü yer almış bulunmaktadır. Maddeden anlaşılacağı gibi valinin bulunmadığı zamanlarda vali vekilliğine atama konusunda idareye takdir hakkı tanınmamıştır. Buna göre valinin görevde olmadığı sürede vali vekili olarak vali muavini olan davacının görev yapması gerekirken bir başka kişinin bu göreve atanmasında mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.” Bkz. Danıştay, 5. Dairesinin 07.12.1984 tarihli 9248 Esas ve 4237 Karar sayılı kararı.

diğer görevleri yapma” görevini ve yetkisini vermiştir. Vali yardımcılarının temel işlevi, ilde devletin temsilcisi olan valinin işlevlerini etkili ve verimli yürütebilmesine yönelik destek hizmeti sunmaktır.

Bu noktada vali yardımcısının görev tanımları fiilen valinin görevlendirmesi ile şekillenmektedir. Vali yardımcısının konumu valinin kendisine verdiği imza yetkisi ve bağlı dairelerin özelliğine göre değişmektedir. Bir başka deyişle vali yardımcısının statüsü valinin kendisine verdiği öneme göre belirlenmektedir. Meslek mensupları içinde yaygın kanıyı yansıtan bir tanıma göre vali yardımcıları; “valilerin kendilerine vermeyi uygun gördükleri çoğu rutin iş ve işlemleri yapmaya çalışan, görev, yetki sınırları kesin çizgilerle ayrılmadığı için de sık sık sıkıntılarla ve ikilemlerle karşılaşp güvensizliğe kapılan... küskünlük içerisinde bulunan” mülki idare amirleridir<sup>329</sup>.

Vali yardımcılığı genellikle valilik ile kaymakamlık arası bir makam olarak algılansa da kaymakamlığa eşdeğer bir görevdir. Valilik ile kaymakamlıktan tek farkı görev tanımının yasalar ile değil de valinin inisiyatifi ile belirleniyor olmasıdır.

Görev tanımındaki belirsizlik dışında vali yardımcılığı müessesini mülki idare Amirliği mesleği içinde tartışmalı hale getiren bir diğer unsur ise yaşanan statü kaybıdır. 657 sayılı yasada Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfında vali ve kaymakamlar doğrudan sayılmış, fakat vali yardımcıları da ayrıca belirtilmemiştir. Vali yardımcıları, “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup...iller kuruluşunda çalışanlar” tanımı içinde yer almaktadır. Aynı yasada Emniyet Hizmetleri sınıfı düzenlenirken “bu sınıf özel kanunlarına göre polis, komiser muavini, komiser, başkomiser, Emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve Emniyet müdürünü ...” kapsar biçiminde meslek unvanlarını ayrıntılı olarak saymış olmasına rağmen Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı için aynı özenin gösterilmemiş olması eleştirilmiştir<sup>330</sup>.

Uygulamada birçok valinin bir vali yardımcısının birtakım imza yetkilerini alarak bir başkasına verebildiği, istisnai olarak bu yetkilerinin tamamını alabildiği görülmektedir. Bu durum vali yardımcısını bir çeşit ‘oda hapsine’ mahkûm etmektedir. Vali yardımcılarının nüfus ve sivil savunma dâhil diğer içişleri personeli ile ildeki

<sup>329</sup>F. Kaya (1992). Mülki idare Amirliği içerisinde Vali yardımcılığı müessesesinin görev, yetki ve sorumluluğu ile sosyal statüsü üzerine bir inceleme denemesi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 6, Sayı: 395, s.45.

<sup>330</sup>Kaya (1992), s.49.

bakanlıklara bağlı kamu kurum ve kuruluşunda görevlilerin hiçbirinin disiplin amiri durumunda olmaması da otorite kurmalarını güçleştirmektedir<sup>331</sup>.

Bir mülki idare amirliği mesleği olarak vali yardımcılığının yıllar içinde yaşadığı statü kaybının önemli göstergelerinden biri de vali atamalarında vali yardımcılığı görevinden gerçekleşen geçişlerdir. 1956 ve 1976 yıllarında gerçekleştirilen araştırmalarda ankete yanıt veren valilerin önceki görevi olarak vali yardımcılığı birinci sırada gelirken<sup>332</sup> 1990-2012 yılları arasında gerçekleşen ilk vali atamalarında vali yardımcıları; kaymakamlar, mülkiye müfettişleri, İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı görevlilerinden sonra dördüncü sırada yer almıştır.

Gerek görev ve yetkilerinin kapsam ve belirsizliği gerekse yukarıda açıklanan statü kaybı nedeniyle mülki idare amirliği mesleği içinde hızla geleceği belirsiz ve geri bir konuma doğru kayan vali yardımcılığı müessesesinin etkili ve verimli çalışan güçlü bir yönetimin ana öğelerinden biri olabilmesi gerekmektedir. Bunun için taşra yönetiminde vali yardımcısını araştırmacı, yapıcı, proje üreten, hizmetlerin etkin ve verimli şekilde çalışmasına katkı sağlayan ve daha üst görevlere hazırlayıcı yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılması zorunludur.

Bu kapsamda ilk adım 1964 yılında hazırlanan ancak yürürlüğe girmeyen İl İdaresi Kanun Tasarısıdır. Tasarının genel gerekçesinde vali yardımcılığı kurumunun valilik öncesinde önemli bir kariyer olduğu ve bu amaçla da güçlendirmesi gerektiği şu sözlerle ifade edilmiştir<sup>333</sup>.

...Gerekli itibara mazhar olması ve tecrübeli kaymakamların valiliğe bir kademe olmak üzere vali muavinliklerinde çalıştırılmak suretiyle vilayet havasını teneffüse imkân hazırlamak, valiliğe hazır olmak için idari tecrübelerini artırmak maksadı düşünülmüştür. İdari bir kariyer olan vali muavinliği müessesesi daha cazip hale getirilerek birinci sınıf veya sınıf üstü ilçelerde vazife görmeye hak kazanmış kaymakamlar arasından seçilmesi hususu lüzumlu görülmüştür.

<sup>331</sup> Kaya (1992), s.44.

<sup>332</sup> Karasu (2002), s.123. Bu durum o dönem itibarıyla vali yardımcılığının “valiliğin bekleme odasına en yakın görev” olarak tanımlanmasına neden olmuştur. Bkz. K. Fişek (1976). Türkiye’de Mülki idare amirliği sisteminin ve taşra yöneticilerinin sorunları üzerine bir araştırma. *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği* (Ed: K. Fişek). Ankara: TİD yayını. s.193.

<sup>333</sup> İçişleri Bakanlığı (1966). *İkinci İdareciler Kongresi -1964*. Ankara: İçişleri Bakanlığı yayınları Seri II, Sayı 6, s.21.

Benzer şekilde 1993 yılında hazırlanan ve 5442 sayılı Kanunun 5. maddesini değiştiren yasa tasarısının 4. maddesinde “valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini” yapmanın ötesinde vali yardımcılarının “vali bulunmadığı zaman vali adına tüm görev ve yetkileri vali vekili olarak” yürüteceği ve “vali yardımcılarının vali tarafından verilen görevlerin yerine getirilmesinde vali yetkisine sahip oldukları” hükmüne bağlanmıştır<sup>334</sup>. Bu tasarı genel gerekçesinde de belirtildiği üzere zaman içinde olması gereken etkinlik düzeyinden uzaklaşan vali yardımcılığını daha etkin ve verimli çalışan bir il yöneticisi haline getirmeyi ve valilerinde iş yükünü hafifleterek ana konulara zaman ayırmalarını sağlamayı amaçlamıştır.

Aynı tasarı Ek madde 3’te “mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında kaymakam sıfat ve unvanını kazanmış, ancak vali yardımcılığı veya değişik unvanlı görev yerlerinde çalışmakta olanların, bu unvanlarının yanında kaymakam unvanını da kullanabilmelerine” olanak sağlanarak vali yardımcılığının bir kariyer mesleği olan kaymakamlık ile bağı güçlendirilmek istenmiştir<sup>335</sup>. Ancak bu tasarı bu hükümleri komisyon çalışmalarında kalmış ve meclis genel kuruluna gelmemiştir.

Vali yardımcılığı müessesesinin statüsüne ilişkin olarak 2002 tarihte yapılan anket çalışmasında mülki idare amirlerine vali yardımcılığı ile doğrudan ilgili iki soru yöneltilmiştir. Bu sorulardan ilkinde “vali yardımcılıkları kaldırılmalıdır” biçimindeki hüküm cümlesine mülki idare amirlerinin çok büyük bir çoğunluğu (%89.5) “katılmıyorum” yanıtını vermişlerdir. Diğer soruda “vali yardımcılıkları yetkileri artırılarak güçlendirilmelidir” biçimindeki diğer bir hüküm cümlesine mülki idare amirleri çok büyük bir çoğunlukla (%83.9) “katılıyorum” yanıtını vermişlerdir. Görüldüğü gibi bu iki farklı soruda alınan yanıtlar birbirine çok büyük ölçüde koşuttur<sup>336</sup>.

Vali yardımcılıkları ile ilgili sorulara verilen yanıtların görev dağılımına göre bir değerlendirmesi yapıldığında ortaya ilginç bir sonuç çıkmaktadır. Mülki idare amirliği mesleğinin başlıca kariyer basamaklarından biri olan vali yardımcılığının kaldırılması görüşünü bu meslek kümesi içinde en çok savunanların yine vali yardımcılığı olması, şu anda bu görevde olan mülki idare amirlerinin ne gibi bir hoşnutsuzluk içinde olduğunun göstergesidir. Bir diğer ilginç sonuç da vali yardımcılığı statüsünün güçlendirilmesi

<sup>334</sup> TBMM İçişleri Komisyonu 23.06.1993 Esas No 1/553, Karar No: 43.

<sup>335</sup> Karasu (2002), s.124.

<sup>336</sup> Karasu (2002), s.124.

görüşünü, diğer mülki idare amirlerine göre valilerin çok daha düşük bir oranda (% 64.8) benimsemiş olmasıdır<sup>337</sup>.

#### 2.4. Mülkiye Müfettişi

Mülki idare Amirliği mesleği içinde mülkiye müfettişliği yüklendiği görev ve misyon açısından bakıldığında farklı bir yere sahiptir. Mülkiye müfettişliğinin hukuki statüsü esas olarak 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve 1985 yılında çıkarılan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile düzenlenmiştir.

1700 sayılı yasanın 6. maddesine göre “Müfettişler, teftiş heyeti reisinin inhası ve vekilin tasvibi üzerine müşterek kararname ve Reiscumhurun tasdiki ile” tayin olurlar. Yine bu yasanın 8. maddesinde “diğer memurlardan da kanuni ehliyeti haiz olanlar müfettişliğe nakil ve terfi olunabilirler. Ancak müfettişliğe tayin edileceklerin mülkiye veya hukuk mekteplerinden mezun olmaları ve hukuktan mezun olanların yedi senelik idadi veyahut lise tahsilini bitirmiş olmakla beraber kaymakamlıkta en az üç sene hizmette bulunmaları şarttır.” Böylece mülki idare Amirliği dışından hangi koşullarda mülkiye müfettişliğine atama yapılabileceği düzenlenmiştir. Ancak fiili uygulamada bunun örneği yoktur. Günümüzde tüm mülkiye müfettişleri mülki idare Amirliği mesleği içinden atanırlar.

1700 sayılı yasanın atama biçimine ilişkin genel düzenlemesi dışında mülki müfettişlerinin atanma şartları, görev ve yetkileri, çalışma usul ve esaslarıyla teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin esaslar tüzük ile düzenlenmiştir. Tüzüğe göre mülkiye müfettişi atanabilmek için aşağıdaki şartlara haiz olmak gerekmektedir. (md 10);

– Kaymakamlık sıfatını kazanmış, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak,

- Yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış bulunmak,

– Sicil başarıları, tutum ve davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden yönetmeliğinde öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış olmak,

---

<sup>337</sup> Karasu (2002), s.125.

– Yarışma sınavını kazanmak,

Yarışma sınavı, Teftiş Kurulu Başkanının başkanlığında, Personel Genel Müdürüyle Başkanın görevlendireceği bir müfettişten oluşan kurulca yapılır. Tüzüğün 12. maddesinde yarışma sınavında başarı gösterenlerin başarı sıralarına, kadro ve ihtiyaç durumuna göre Başkanın önerisi ve Bakanın onayı üzerine ortak kararlarla müfettişliğe atanacağı düzenlenmiştir. Bu noktada mülkiye müfettişlerinin seçim işlemlerine yönelik başvuru aşamasından yeterlilik sınavı değerlendirmesine kadar olan aşamalar detaylı olarak 2006 yılında çıkartılan “Mülkiye Müfettiş Seçme Sınavı ve Yetiştirilmesi Hakkındaki Yönetmelik” ile düzenlenmiştir.

Mülkiye müfettişlerinin görevleri ise tüzüğün 18. Maddesinde şöyle düzenlenmiştir.

A – Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.

B – Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak,

C – Teftişte buldukları il ve ilçelerin idari, sosyal ve ekonomik durumları, teftiş ettikleri daire ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanması, memur-halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırmalar yapmak, bu konulardaki düşünce ve tavsiyelerini muhtevi bir genel durum raporu düzenlemek,

D – Teftişlerine bağlı birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda Yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapmak,

E – Mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili çalışmalara katılmak,

F – Yiyicilikleri (rüşvet ve irtikapları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek,

G – Hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak,

H – Bakanın emri üzerine veya yönetmenlik gereğince valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek,

İ – Başkanın hizmetle ilgili olarak vereceği diğer görevleri yapmak,

J – Başkanlıkça istenmesi halinde, mahalli idareler kontrolörlerinin çalışmalarını izlemek,

K – Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak.

Tüzüğün 18. Maddesinde belirtilen bu görevlere istinaden mülkiye müfettişlerine tanınan en önemli yetkilerden biri tüzüğün 20. Maddesi ile verilen görevden uzaklaştırma yetkisidir. Buna göre müfettişler, haklarında görevden uzaklaştırma hükümlerinin uygulanabileceği görevlileri;

A – Para ve para hükmündeki evrak ve senetleri, mal ve eşyayı, bunların hesaplarını, belge ve defterlerini göstermekten ve soruları cevaplamaktan kaçınmaları, teftiş, denetleme, inceleme ve soruşturmayı engelleyecek, güçleştirecek veya yanlış yönlere sürükleyecek davranışlarda bulunmaları,

B – 15/5/1930 günlü ve 1609 sayılı Kanun kapsamına giren eylem ve işlemler yapmış olmaları, 2894

C – Evrakta sahtecilik, kayıtlarda tahrifler yapmış bulunmaları,

D – Ceza ve disiplin kovuşturmasını gerektirir, görevle ilgili, başka önemli yolsuzluklarda bulunmaları veya açıkça ortaya konulması şartıyla kamu hizmeti gerekleri yönünden görev başında kalmalarının sakıncalı olması,

hallerinde; teftiş, inceleme ve soruşturmanın her evresinde, geçici bir önlem niteliğinde olmak üzere, görevden uzaklaştırabilirler.

Mülkiye müfettişliği ile ilgili diğer bir temel düzenleme ise Mülkiye Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esaslarına, teftiş, denetim, araştırma, inceleme, soruşturma ve eğitim işlerine ilişkin esasları düzenleyen 1989 tarihli Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğidir.

Mülkiye müfettişlerinin yürüttükleri çalışmalar ve olağan teftiş ve soruşturmalar neticesinde hazırladıkları raporların mülki idare amirleri açısından doğurduğu sonuçlar ve bu raporların takibi konusunda yaşanan sorunların giderilmesi amacıyla 2011 yılında “Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporların Değerlendirilmesi, Takibi ve Sonuçlandırılması Hakkında Yönerge” çıkartılmış ve bu yönerge başta vali ve

kaymakamlar olmak üzere tüm mülki idare amirleri açısından bağlayıcı hükümler getirmiştir.

Mülki idare amirliği mesleği açısından değerlendirildiğinde mülkiye müfettişliği genel olarak bir kurmay sınıf olarak değerlendirilmektedir. Meslek mensuplarının bir kısmı mülkiye müfettişliğini meslek içinde bir kariyer basamağı olarak değerlendirirken, diğer bir kısmı mesleğin özünün kaymakamlık olduğunu, uzun zamandır taşrada bulunan ve Ankara'ya kaçış yolu arayan mülki idare amirleri için Teftiş Kurulunun cazibe merkezi haline geldiğini ileri sürmektedir. Teftiş Kurulunun dolayısıyla mülkiye müfettişlerinin meslek mensupları üzerinde sahip oldukları denetim yetkisi dikkate alındığında meslek içindeki ağırlıkları elbette tartışılmaz. Ancak meslek mensupları açısından mesleğin kariyer zirvesi valilik makamı olarak değerlendirilir ise müfettişliğin bir kariyer basamağı olmasının iktidardaki hükümetlerin vali seçimi konusundaki temayülüne bağlı olarak değiştiğini söylemek gerekmektedir. Bazı hükümetler özellikle İçişleri Bakanlığı bürokrasisi içinde özellikle Teftiş Kurulu içinden vali atama temayülü gösterir iken bazı hükümetler ki bunun son örneği AK Parti hükümetleridir; daha ziyade meslek içinde uzun süre hizmet etmiş kaymakamlar içinden vali atama yöntemi izlemektedir.

Mülkiye müfettişliği müessesesinin mülki idare amirliği içindeki misyonunun belirleyen en önemli kriter müfettişlerin belli bir süre mülki idare amirliği yapmış meslek mensupları arasından seçiliyor olmasıdır. Yukarıda da açıklandığı üzere mülkiye müfettiş olarak atanabilmek için meslekte asil kaymakam olarak en az 6 yıl çalışmış olmak ve zorunlu mahrumiyet hizmetini tamamlamış olmak şarttır. Bu durumda il ve ilçelere teftişe gelen müfettişler diğer bakanlık müfettişlerinden farklı olarak karşılaştığı özel durumlarda kendi mesleki tecrübelerini değerlendirebilme ve empati yapma imkanına sahip olmaktadır. Bu ise hesap verme konumunda olan mülki idare amirlerine kullandıkları irade ve yapmış oldukları icraatların açıklanması açısından büyük bir rahatlık sağlamakta ve özgüven içinde çalışmalarına imkân vermektedir.

## **2.5. Hukuk İşleri Müdürü**

Hukuk işleri müdürlüğü kadro tabiri itibariyle “kaymakamlık hakkını kazanmış olanlardan illerdeki hukuk işleri müdürlüğü kadrolarında çalışanları” ifade etmektedir. Mülki idare amirliği mesleği içinde hukuk işleri müdürlerinin hukuki statüsünü

belirleyen temel düzenleme Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğidir. Hukuk işleri müdürlüğünün hukuki statüsü yönetmelikte şu şekilde açıklanmıştır:

Meslek mensupları, istek, sağlık nedenleri veya hizmet gerekleri dikkate alınarak 6'ncı sınıf ilçe hizmeti şartı aranmaksızın hukuk işleri müdürlüğüne atanabilirler. İstek ve sağlık nedenleri dışında meslek mensuplarının hukuk işleri müdürlüğüne atanabilmesi için; son iki yıla ait sicil ve değerlendirme raporlarından kaymakamlıkta veya vali yardımcılığında başarılı olmadıklarının anlaşılması veya il valisinin veya mülkiye müfettişinin bu yönde gerekçeli teklifinin bulunması şarttır. Hukuk işleri müdürleri vali veya mülkiye müfettişlerinin teklifleri ve Bakanlığın kabulü üzerine tekrar kaymakamlık veya vali yardımcılığına atanabilirler.

Bunun yanında Hukuk işleri müdürleri 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Hakkındaki Kanunun dâhiliye memurlarının derece ve sınıflarını belirleyen 1. maddesinde kaymakam ve polis müdürleriyle aynı fıkra da sayılmışlardır. Bunun dışında hukuk işleri müdürleriyle ilgili başkaca bir düzenleme bu Kanunda yer almamıştır.

Hukuk işleri müdürünün görev ve yetkilerine ilişkin olarak gerek 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu gerekse 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda bir düzenleme yoktur. Bunun yanında Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği de yukarıda belirtildiği şekliyle sadece hukuk işleri müdürlüğüne atanma ve buradan geri kaymakam ve vali yardımcılığına atanma usulünü düzenlemiştir. Uygulamaya bakıldığında ise hukuk işleri müdürleri genellikle valilik bünyesinde il idare kurulu müdürlüğü bünyesinde yürütülen çalışmalar esas olmak üzere vali tarafından verilen diğer görevleri yerine getirirler.

Hukuk işleri müdürlüğü mülki idare amirliği mesleği açısından değerlendirildiğinde alt bir görev olarak görülmektedir. Genellikle gerçekleştirilen bir adli veya idari soruşturma neticesinde hukuk işleri müdürlüğüne atama yapılır. Sayıları çok olmamakla birlikte hukuk işleri müdürlüğü uygulaması var olan bir uygulamadır. Sadece valilik bünyesinde bulunan kadrolarda görev yapan hukuk işleri müdürleri özlük hakları bakımından mülki idare amirlerinin sahip oldukları tüm haklara sahiptirler.

### 3. Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Yetkileri

#### 3.1. Sınıflandırma Yöntemi

Günümüzde mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini belirleyen temel yasa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Çerçeve kanun niteliğinde olan bu yasanın dışında birçok yasa mülki idare amirlerine birbirinden farklı yüzlerce görev ve yetki vermiş bulunmaktadır. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki İl İdaresi Kanunu dışındaki mevzuatla vali ve kaymakamlara yepyeni görevler ihdas edilmemiştir. Daha ziyade İl İdaresi Kanunundaki hükümlere dayanılarak ve Kanunun çizdiği genel çatı esas alınarak yeni görevler verilmiştir. Bu görevler İl İdaresi Kanununun vali ve kaymakamlara yüklediği genel görev ve yetki tanımları içinde kalacak mahiyettedir.

Mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerinin her birisinin ayrı ayrı ele alınıp incelenmesinin bu çalışmanın boyutlarını aşacağı açıktır. Bu tür çalışmalarda temel sorunların ayrıntılar arasında kaybolup gitme tehlikesi vardır.

Hangi yasaların vali ve kaymakamlara ne tip görevler yüklediği ve bu görevleri yerine getirirken hangi yetkileri kullanabilecekleri hususunda başlı başına bir doktora tez çalışması yapılabilir. Böyle bir çalışma “önemli-önemsiz” tüm görev ve yetkilerin ayrıntılı bir dökümünü yapan ilginç ve yararlı bir envanter olabilir. Bu konu esasen tüm mülki idare amirleri için ciddi bir sorun teşkil etmekte olup, başta vali ve kaymakamlar olmak üzere tüm mülki idare amirleri önlerine gelen birbirlerinden farklı birçok konuda hangi yetkilere sahip oldukları hususunda sıklıkla mevzuat taraması yapmak suretiyle araştırmaya gitmek zorunda kalmaktadır. Bunun yanında mülki idareye görev yükleyen yasalar arasında çelişik uygulamalara olanak verecek farklı hükümlere ve sık sık tekrarlamalara da rastlanılmaktadır.

Mülki idare amirlerine ait bütün görev ve yetkileri inceleme olanağımız olmamakla birlikte, temel amacımız görev, yetki ve sorumluluklardan oluşan yapıyı ana çizgilerle ortaya koymak ve bu yapının işleyişindeki aksaklıkları meslek mensupları açısından incelemektir. Bu nedenle mülki idare amirliği mesleğinin esasını teşkil eden temel görev tanımları tezin bu bölümünde ele alınacaktır.

Bu çerçevede mülki idare amirlerinin görev ve yetkileri sınıflandırılır iken üç kriter esas alınarak bir metodoloji izlenmiştir.

İlk olarak günümüzde mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini belirleyen temel yasa olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunundan hareketle mülki idare amirliği mesleğinin özünü teşkil eden kaymakamlık ve valilik makamları referans noktası alınmıştır. Bu çerçevede vali yardımcısı, mülkiye müfettişi ve hukuk işleri müdürü gibi diğer mülki idare amirlerinin mesleğin geneline tekâmül etmeyen görev ve yetkilerinin detayına girilmeyerek hukuki statüleri kısmında incelenen kısmıyla yetinilmiştir. Bu nedenle tezin bu bölümünde mülki idare amiri tabiri, doğrudan icrai nitelikte karar alabilme yetkisine sahip, il ve ilçelerin başı olması sıfatıyla dar anlamda, sadece vali ve kaymakamı içine alacak şekilde kullanılmıştır.

İkinci olarak 5442 sayılı yasanın kaymakam ve vali eksenli olarak hazırlanmış olması ve kaymakamlara bu kanunla verilen yetkilerin valilerin yetkilerine paralel olarak düzenlendiği dikkate alınarak tekrardan kaçınmak amacıyla vali ve kaymakamların görev ve yetkileri ayrı ayrı incelenmek yerine birlikte ele alınacaktır. Böyle bir çalışma vali ve kaymakamların benzer görevlerini ayrı ayrı ve alt alta sıralamak gibi kopuk bir yöntem yerine vali ve kaymakamların sahip olduğu yetkilerinin aynı çatı altında karşılaştırılmasına ve bu çerçevede kamu yönetimi içindeki güç ve statülerin değerlendirilmesine de imkân verecektir.

Üçüncü ve son olarak vali ve kaymakamlara İl İdaresi Kanunu dışında diğer mevzuat ile yüklenen fonksiyonlar konusunda tipik misaller esas alınarak örnekleme yoluna gidilecektir. Bu kapsamda diğer yasaların mülki idare amirlerine yüklediği görevler İl idaresi Yasasının çizdiği genel çerçeve esas alınarak incelenmiştir. Böylece yüzlerce ayrıntı içinde kavram ve kapsam kargaşasına gidilmeden belirlenen ana çerçeveye sadık kalınmaya çalışılmıştır.

Mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini belirleyen temel yasa yukarıda belirtildiği gibi 5442 sayılı İl İdare Kanunudur. Temelde vali odaklı hazırlanan ve valinin yetki ve görevlerine paralel olarak kaymakamların hukuki statüsü ve görev ve yetkilerini belirleyen yasa yazım tekniği açısından dağınık ve karmaşık olsa da vali ve kaymakamların mülki idare yapılanması içinde statüsünü tek bir yasada toplaması açısından önemlidir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun da valinin hukuki statüsü ile görev ve yetkileri 9 ila 26'ncı maddeleri arasında detaylı olarak sayılmıştır. Bu maddelerin birçoğu da birçok benden oluşmaktadır. Örneğin 9. madde 13 bentten oluşmaktadır. Benzer şekilde

kaymakamların görev ve yetkileri de 31 ila 40. maddeleri arasında düzenlenmiş olup, 31. madde de toplam 13 bentten oluşmuştur.

Ancak bu noktada akıldan çıkarılmaması gereken husus 5442 sayılı yasanın bir çerçeve oluşturduğudur. Bunun dışında yukarıda belirtildiği gibi birçok yasa mülki idare amirlerine birbirinden farklı yüzlerce görev ve yetki vermiş bulunmaktadır. Bu çerçevede İl İdaresi Kanununun yazım tekniğinden kaynaklanan karmaşanın giderilmesi ve diğer kanunlarda geçen benzer görev tanımlarından dolayı tekrardan kaçınılması amacıyla mülki idare amirlerinin görev ve yetkileri 2 ana grup altında toplanarak analiz edilecektir. Bunlar “Devletin ve Hükümetin temsilcisi” sıfatıyla ve “Genel İdarenin başı” sıfatıyla görev ve yetkileridir.

### 3.2. Genel Değerlendirme

Tarihi sürece bakıldığında Cumhuriyet dönemi başında mülki idare amirleri taşra örgütünün tam yetkili ve yalnızca merkeze karşı sorumlu başıdır. Bu durum kuşkusuz mülki idare amirlerine önemli bir hiyerarşik bir üstünlük sağlamıştır. II. Dünya savaşından sonra toplumsal ve ekonomik koşullardaki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan liberalleşme eğilimlerinden mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini büyük ölçüde etkilenmiştir. Devlet tarafından üstlenilmiş olan görevlerin kapsamındaki değişmeler ve buna uygun örgüt biçimleri geliştirme zorunluluğu; “her şeyden önce, merkezde bir yandan uzmanlaşmaya dayalı örgüt tipleri, öte yandan da yönetsel özerkliğe sahip kamu kuruluşların”<sup>338</sup> oluşturulmasına neden olmuştur. Özerkliğe sahip bu yerinden yönetim kuruluşları, il sistemi dışında örgütlenerek bir yandan mülki idarenin görev ve yetkilerinin bir kısmını devralırken diğer yandan mülki idare amirlerinin kontrol ve denetimi dışına kaymıştır.

Buna karşın zaman içinde merkezi idarenin taşraya hizmet götürme kuruluşların çoğalmasına paralel olarak mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerinin sayısal olarak arttığı ve çeşitlendiği görülmektedir. Bu konuda 1971 yılında gerçekleştirilen “İç-Düzen Araştırması” çeşitli hizmet alanlarında mülki idare amirlerine verilen 827 adet görev

<sup>338</sup> C. Tutum (1976). Mülki idare amirliği sisteminde yapı ve işleyişine etkileri açısından mevzuat sorunu. *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği* (edited: K. Fişek). Ankara: TİD yayını. s. 147 vd.

saptamıştır”<sup>339</sup>. Aradan geçen 30 yılı aşkın sürede kamu hizmetlerindeki çeşitliliğin ve genişlemenin etkisiyle bu 827 adet göreve çok sayıda yenileri eklenmiş, ancak çok azı değiştirilmiştir.

Bugün mülki idare amirleri gerek devletin ve hükümetin taşradaki temsilcisi, gerekse genel idarenin başı sıfatıyla eğitimden sağlığa, tarım ve hayvancılıktan bayındırlık ve iskana, çevre ve ormandan köy hizmetlerine, maliye ve gümrükten tapu ve kadastroya, kültür ve turizmden nüfus ve vatandaşlık işlerine, emniyet ve asayişten sivil savunma işlemlerine kadar onlarca görev sahasında birbirinden farklı yüzlerce görevi yerine getirmek durumundadır.

Bunca göreve aynı mesafede ve eşit derece ağırlık verilebilmesi izahtan vareste bir durum olduğuna göre bu noktada mülki idare amirlerinin esas görev sahasını fiilen ağırlık verdikleri hizmetler oluşturacaktır. Diğer bir deyimle bu noktada mülki idare amirlerinin yasaların kendilerine verdikleri yüzlerce görev ve sorumluluk arasında daha çok hangilerine ağırlık vermekte olduğu sorusunun yanıtı önem kazanmaktadır.

Mülki idare amirlerinin en çok meşgul oldukları iş ve hizmet alanlarının tespitine yönelik olarak 2002 yılında yapılan bir araştırma da meslek mensuplarının en çok meşgul oldukları beş iş ve hizmet alanında eğitim %90,9 oranıyla birinci sıraya, asayiş ve güvenlik %77,3 oranıyla ikinci sıraya, sağlık %69,8 oranıyla üçüncü sıraya, yerel yönetimler %34,3 oranıyla dördüncü sıraya, kurul başkanlıkları da %30,8 oranıyla beşinci sıraya yerleşmiştir<sup>340</sup>.

Bu sonuçların 26 yıl önce aynı konuya ilişkin yapılan başka bir araştırma karşılaştırılması neticesinde ortaya çıkan sonuçlar mesleğin tarihi süreç içindeki uğraş alanlarındaki değişimi göstermesi açısından önemlidir. 1976 yılında yapılan araştırma sonuçları toplu olarak değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin %66 ile birinci, arazi anlaşmazlıklarının %55 ile ikinci, asayiş konusunun %52 ile üçüncü, ihbar ve şikâyetlerin %42 ile dördüncü, bayındırlık işlerinin ise %38 ile beşinci sırada yer aldığı

<sup>339</sup> İçişleri Bakanlığı (1972). *İç Düzen Genel Rapor Kitap: 5-İl Genel Yönetimi, Cilt II*, Ankara: İçişleri Bakanlığı İÇ-DÜZEN Yayınları, No: 5, s.611-731; Aruoba 1971 tarihli bu çalışmaya istinaden yaptığı tespit mülki idareye gücünü veren hususun görevlerinin sayısal olarak artmış olması değil, “yetkilerini gereğince ve etkili bir biçimde kullanabilmesi ilkesi olduğu vurgulamıştır. Bkz. Ç. Aruoba (1976) Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirin Yazgısı: Görelî Gelir ve Statü Gerilemesi. *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ankara: Türk İdareciler Derneği, s. 66.

<sup>340</sup> C. Emre (2002). Mülki yönetim sisteminde ilişkiler ve sorunlar. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği (edited C.Emre)*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. s.270.

görülmüştür<sup>341</sup>. Bu sonuçların aynı konuya ilişkin 1957 yılında yapılan bir araştırma neticeleri ile karşılaştırıldığında sonuçlar daha ilginç bir hale gelmektedir. Öyle ki 1957 tarihli araştırmada<sup>342</sup> kaymakam ve valileri en çok meşgul eden işlerin başında bayındırlık, sonra köy hizmetlerinin yer alması, köy hizmetleri içinde ise arazi uyuşmazlıkları birinci sırayı alması ve asayiş hizmetlerinin dördüncü sırada yer alması mesleğin uğraş alanındaki önceliklerdeki değişimi göstermesi açısından dikkat çekicidir. Arazi anlaşmazlıklarının mülki idare gündeminden düşmesi bu alandaki sorunların çözümüne; bayındırlık hizmetlerinin uğraş alanı sıralamasındaki gerileme bu alanda merkeziyetçiliğin artmasına; eğitim hizmetlerinin ilk sıraya çıkması 8 yıllık eğitim sürecinin mülki amirler aracılığıyla yürütülmesine ve emniyet ve asayişin uğraş alanında ilk üçe girmesi ise ülkenin son otuz yılda yaşadığı asayiş ve terör sürecine bağlanabilir.

### 3.3. Devletin ve Hükümetin Temsilcisi Sıfatıyla Görev ve Yetkileri

İl İdaresi Kanunu ile valiye diğer mülki idare amirlerine göre tanınan en önemli ayrıcalık kendisine verilen “devleti temsil” yetkisidir. Kanunla valilere verilen “devletin temsilcisi” sıfatı, valilerin il’de “Devlet tüzel kişiliği” adına, kural olarak, her türlü işlemi yapmaya yetkili oldukları anlamına gelmektedir<sup>343</sup>.

Devletin temsilcisi olarak vali il sınırları içinde devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir. Adli ve askeri kuruluşlar dışında, ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşları adına karar alma ve yetkilerine müdahale etme yetkisine sahiptir. Vali ilde devlet memurlarının faaliyetini koordine eden ve onları harekete geçiren bir kişidir.

Valiler devletin temsilcisi sıfatıyla Devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir, devlet mülkünün yönetimine müdahale eder, devleti mahkemede temsil eder, kamu maliyesinden yararlanan işletmeler karşısında hazinenin temsilcisidir, ödemelerde alacaklılara karşı devleti temsil eder<sup>344</sup>.

Valinin devleti temsil sıfatına istinaden sahip olduğu yetkiler ve yüklendiği görevlerin büyük çoğunluğu yürüttüğü genel idare hizmetlerinin kapsamında yer alan

<sup>341</sup> Fişek (1976), s.209, çizelge 14.

<sup>342</sup> Feyzioğlu, T, Gorvine A ve Payaşlıoğlu, A. (1957). *Kaza ve vilayet idaresi üzerine bir araştırma*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları s.89-92.

<sup>343</sup> Günay (2012), s.464.

<sup>344</sup> Giritli vd. (2012). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları. s, 324.

fonksiyonlardır. Bu nedenle İl İdaresi Kanunu incelendiğinde genel idarenin başı sıfatıyla üstlendiği görevler dışında devleti temsil kapsamında valiye tanınan iki temel yetki göze çarpmaktadır.

Bunlardan ilki kanunun 9. maddesinin K bendinde yer alan “Vali Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık eder ve tebrikleri kabul eder” hükmüdür. İkinci düzenleme ise Kanunun 12. maddesinde yer alan “Valiler, Devlet genel ve özel hukuku hükümlerine ve ikamet, seyahat, konsolosluk, ticaret ve seyrisefain mukavelelerine göre yabancıların hukuki durumlarını ve deniz, kara ve hava ticaretlerini ilgilendiren işlerde konsolosluklarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul ederler.” şeklindeki hükümdür<sup>345</sup>.

Valilerin devleti temsil yetkisine ilişkin bu iki açık düzenleme dışında il genel yönetimi kapsamı içinde yer almayan başkaca bir düzenlemeye İl İdaresi Kanununda rastlanılmamaktadır. Buna karşın İl idaresi Kanununun 9. maddesinde yer alan ve kaymakamlara tanınmayan bazı yetkilerinde valilere devleti temsil yetkisinin doğal sonucu olarak verildiği söylenebilir. Daha ziyade valilerin koordinasyon ve denetim yetkisi kapsamında kullanabileceği bu istisnai yetkiler şöyledir:

Vali, ilde Devlet gelirlerinin tahsili, ödemelerin zamanında yapılabilmesi ve kaynakların gelişmesi için gerekli tedbirleri alır ve uygular. Bu hususta lüzumunda üst makamlara teklifte bulunabilir (md.9/H).

Vali, devlete, yerel yönetimlere ve diğer kamu tüzel kişilerine ait genel ve özel mülklerin korunması, tertip düzeni, değerlendirilmesi ve iyi şekilde idaresi için gerekli tedbirlerin alınmasını ilgililerden ister ve denetler (md.9/İ).

Vali il’ de devlet dairelerinin hizmet şartlarının ve hazine yararlarının gerektirdiği şekilde bir veya birkaç binada toplanmasını sağlar (md.9/J).

Bu noktada vurgulanması gereken husus İl İdaresi Kanununun 9. maddesinin H, İ ve J bentlerinde valiye tanınan görev ve yetkilerin çoğu zaman ilçe sınırları içinde kaymakamlarca rahatlıkla kullanılacak bir yetki olmasına ve fiiliyatta kullanılmasına da karşın bu yetkinin kanun koyucu tarafından sadece valilere tanınmış olmasıdır. Bu yetkilerin sadece valilere tanınmış olması valilerin bir tüzel kişilik olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olan devletin temsilcisi olarak görülmelerinden kaynaklandığı ileri sürülebilir.

---

<sup>345</sup> Günday (2012), s.461.

İl İdaresi Kanunu ile kaymakamlara devleti temsil yetkisi verilmemiştir. Hükümeti temsilcisi sıfatıyla kaymakamlar kanunla açıkça verilmiş bir yetki olmadıkça devlet tüzel kişiliği adına kural olarak işlem yapma yetkisine sahip değildirler<sup>346</sup>. Kaymakam, il sınırları içerisinde devleti temsil etme ve yetki genişliğini kullanma yetkisine sahip tek yetkili olan valinin emri ve mutlak tabiiyeti altındadır. Bu iki esaslı fark, valiyi kaymakamdan ayırmakta ve her ikisinin görev ve yetkilerindeki diğer ayrılıklarda bu farklılıklardan doğmaktadır<sup>347</sup>.

Kaymakamlara devleti temsil sıfatı ile istisnai olarak yetkilendiren en açık düzenleme İl İdaresi Kanununun 31. maddesinin L fıkrasıdır. Bu madde “Kaymakam Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık eder ve tebrikleri kabul eder.” hükmünü içermektedir. Bu hükmü kısıtlı olarak devleti temsil fonksiyonu olarak görmek mümkündür. Bunun yanında Türk Bayrağı Tüzüğü'nün 19. maddesinin 2. fıkrası, “Kaymakamların binek taşıtlarına, Milli ve Resmi bayram günlerinde ve hudut görüşmelerinde Bayrak çekilir” hükmünü getirmiştir. Bir devletin en önemli sembollerinden biri olan bayrağı çekme yetkisinin verilmesi yılın belli günlerinde veya belli durumlarda kaymakamlara siyasal ve sosyal bir varlık olan devletin bu manada temsilcisi olarak yetkilendirildikleri şeklinde değerlendirilebilir.

İl İdaresi Kanunu kaymakama devleti temsil yetkisi vermemiş olmasına karşın hükümetin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirlerinin yetkilerini belirleme açısından; vali için zikrettiği madde kadar hem de aşağı yukarı aynı ifadelerle kaymakam için de tekrarlamıştır. Bu özelliği nedeni ile Duran, kaymakamları valiye tamamen bağlı kalmakla beraber bir “küçük vali” olarak tanımlamıştır<sup>348</sup>.

Mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla en önemli görev ve yetkisi kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamaktır (5442 s.K., md. 9/C ve 31/A). Bu konuya ilişkin olarak vali Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli ve bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir (5442 s.K., md. 9/C). Benzeri şekilde kaymakamlarda ilin genel yönetimi açısından kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının uygulanmasını sağlama açısından valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir (5442 s.K., md. 31/A) . Buradan anlaşılacağı üzere kanun koyucu idarede bütünlüğün

<sup>346</sup> Günday (2012), s.465.

<sup>347</sup> Duran (1973), s.9.

<sup>348</sup> Duran (1973), s.4 ve 9.

sağlanması açısından valiyi ilin genel yönetimi açısından bakanlıkların emir ve talimatlarını yürütmekle ödevli kılarken kaymakamları da benzer şekilde ilçe sınırları içinde valinin talimat ve emirlerini yerine getirmekle yükümlü kılmıştır.

Mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla diğer bir görevi ise kamuoyunu hükümetin genel politikası doğrultusunda yönlendirmek ve hükümeti kamuoyu gelişmelerinden haberdar etmektir.

Vali, hem hükümetin hem de ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi sıfatıyla Başbakana ve ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Bunun sonucu olarak bakanlar il’de kendilerini temsil eden valilere resen emir ve direktif verebilmektedir. Buna karşılık vali, il’de bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kanun tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir (5442 s. K., md 9/Ç).

Valinin ‘genel emir’ çıkarma yetkisi kamu yönetimi içinde valiye tanınan istisnai ve ayrık bir yetkidir. Zira İl İdaresi Kanununun 9/C maddesinde tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak görevi valilere verilirken bunun gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkisi de ayrıca verilmiştir. Buna karşın hemen devamında 9/Ç maddesinde valilere Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarma ve bunları ilan etme yetkisinin verilmesi dikkat çekicidir. Buradan anlaşılacağı üzere kanun koyucu ‘genel emir çıkarma’ yetkisini ‘bütün tedbirleri alma’ yetkisinden ayrık tutmuş ve farklı bir maddede düzenlemiştir.

Genel emir çıkarma yetkisini valiler açısından ayrık ve istisna yapan ana unsurlardan biri de taşra örgütü içinde vali dışında hiçbir kamu görevlisinin böyle bir yetki ile donatılmamış olmasıdır. Kanun koyucu ilçe sınırları içinde kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının ilan ve uygulamasını sağlama görevini kaymakama vermiş olsa da bu yetkiyi kullanabilmek ve yüklediği ödevleri yerine getirebilmek için genel emir çıkarma imtiyazını kaymakamlara tanımamıştır. Zira “kaymakamların kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ilçede yürütülmesi bakımından yetki genişliğinin uygulanması şeklinde genel bir karar alma yetkisi yoktur. Dolayısıyla valiler kamu

düzeni konusunda objektif ve genel hükümler koymaya kanunla yetkili kılınmış olmasına karşın, kaymakamlar ancak bireysel tedbir ve kararlar alabilmektedirler”<sup>349</sup>.

### 3.4. Genel Yönetimin Başı Sıfatıyla Görev ve Yetkileri

Yönetim yazınında tartışmalı olmakla beraber iki ana yöneticilik modelinden bahsedilebilir. Bunlardan biri “genel yöneticilik” diğeri ise “uzman yöneticilik” modelleridir. Her iki modelin de çeşitli ülkelerde uygulamaları bulunmakta ve her iki modele de çeşitli eleştiriler yöneltilmektedir. Bu tartışmalara girmeden vurgulanması gereken husus ülkemizde genel yöneticilik modelinin geçerli olduğu tek mesleğin mülki idare amirliği olduğudur<sup>350</sup>.

Bu çerçevede 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu valiyi “İl genel idaresinin başı ve mercii” (md 4) olarak nitelendirmiş<sup>351</sup> ve benzer şekilde kaymakamı “İlçe genel idaresinin başı ve sorumlu mercii” (md 27) olarak görevlendirmiştir.

Bu yetkinin doğal bir sonucu olarak vali ilin, kaymakam ise ilçenin genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu kılınmıştır. Bu açıdan genel idarenin ildeki hiyerarşik üstü vali iken, ilçedeki hiyerarşik üstü kaymakamdır<sup>352</sup>.

Bir ilin ya da bir ilçenin yönetimi karmaşık bir olgudur. Yönetimi düzenleyen yasal metinlerde toplumlarda ortaya çıkacak bütün durumların öngörülmesi elbette mümkün değildir. Kanunda valiler ve kaymakamların görevlerinin belirlenmesi ile ilgili olarak “ilin ve ilçenin genel gidişini düzenleme” ifadesi bu imkânsızlığı kırmak içindir. Kanunda yer alan yetki ve sorumluluk ifadeleri, yönetimin ya da yöneticinin hareket alanının çerçevesini belirler. Bu çerçeve içinde kalmak kaydıyla karar alacak olan yönetici yasal yetkilerini kullanmak durumundadır. Yöneticinin vermesi gereken karar,

<sup>349</sup> Duran (1973), s.9-10.

<sup>350</sup> C. Emre (1997). *Karşılaştırmalı kamu yönetimi Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya’da kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi*. Ankara: Siyasal Kitabevi Yayınları. s.58.

<sup>351</sup> Bu noktada vali genel yöneticilik modelinin en tipik örneklerinden biridir. Valinin bu özelliği aşağıdaki sözlerle ifade edilmiştir. “Bir yörede kamu hizmetlerinin yürütülmesi için büyük ölçüde özel kanunlarla düzenlenmiş her hizmetin ve faaliyet kolunun içerik ve özelliklerine göre örgütlenmiş, her örgütün başında teknik ve mesleki bilgiye sahip kişilerin bulunduğu bir örgütlenme yapısı ile karşı karşıyayız. Bu derece dal budak salmış bir örgütlenme yapısında bunların etkinliklerini düzenleyecek, bir amaca yöneltecek, il seviyesinde toplumun kalkınmasının gerekli kıldığı etkili bir iletişim ve gerekli planlama ve eşgüdümü sağlayacak, teknik şeflerin üstünde genel bir başın bulunması zorunluluğu kendiliğinden doğmuştur, işte bu baş ve üstün merci il’de validir.” A.Tümer (1969). *Merkez valiliği üzerine bir araştırma*. Ankara, İçişleri Bakanlığı-İç Düzen Yayınları. s.3.

<sup>352</sup> Duran (1973), s.9.

karşılaştığı somut durum için, hem kamu düzenini hem de kişisel özgürlükleri zedelemeyen uygulanabilecek karardır. Bu karar idarenin takdir yetkisi kapsamındadır<sup>353</sup>.

İl İdaresi Kanununa göre mülki idare amirlerinin genel yönetimin başı sıfatıyla görev ve yetkileri 3 grupta toplanarak açıklanabilir.

### 3.4.1. Koordinasyon ve denetlemeye ilişkin görev ve yetkileri

Merkezi yönetimin taşra yapılanması ayrı ayrı her bakanlığın kendi kuruluş kanunlarındaki ilkeler çerçevesinde il ve ilçelerde kurdukları teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu teşkilatların başında il ve ilçe idare şube başkanları bulunur. Ancak bu noktada temel sorun milli eğitimden sağlığa, bayındırlık ve imardan tarım ve hayvancılığa, emniyet ve asayişten vergi toplamaya kadar yüzlerce görevi üstlenmiş olan ve bu amaçla birbirinden farklı onlarca teşkilat yapısı oluşturmuş olan merkezi idarenin taşra örgütleri arasında işbirliği ve koordinasyonun nasıl sağlanacağıdır?

Bu noktada valiyi il genel idaresinin başı ve mercii olarak tanımlayan kanun koyucu il sınırları içinde hizmet gören merkezi idare teşkilatları arasında uyumu ve koordinasyonu sağlama görevini valiye vermiştir. Benzer şekilde kaymakama da ilçe genel idaresinin başı ve yetkili mercii sıfatıyla ilçe sınırları içinde merkezi yönetime bağlı taşra kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak görevi tevdi edilmiştir. Zira mülki yönetim sisteminin varlık nedenlerinden biri taşrada genel yönetim adına yürütülecek kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlamak, bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlayarak aynı amaç doğrultusunda yönlendirilmesini yönetmektir.

Bu koordinasyonun sağlayabilmesi içinse bakanlıkların taşra örgütlerinin başında yer alan yöneticiler yerine, tek adam sıfatıyla valiler ilde bakanlıkların temsilcisi sıfatıyla donatılmıştır. Bu amaçla valilere, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisi verilmiştir. Benzer şekilde bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürler de il yönetimi ile ilgili emir ve kararlarını doğrudan valiye bildirerek ilde uygulanmasını isteyebileceklerdir (5442 s. K., 9/B). Diğer taraftan bakanlıkların il'de bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla

<sup>353</sup> Ersoy (2006), s.4.

yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir.

Bu noktada kaymakamlar için ayırık bir düzenleme getirilmiştir. Her ne kadar hükümeti temsil etme yetkisi ile donatılmış olsalar da ayrı ayrı her bakanlığı temsil etme yetkileri olmadığından kaymakamlıklar kanunun belirttiği olağanüstü haller dışında doğrudan bakanlıklar ile yazışamazlar. Kaymakamlar ilçenin işleri ile ilgili valilik ile yazışır ve valiliklerde ilçeler ile ilgili işlerde doğrudan kaymakamlıklar ile yazışmak durumundadır. Dolayısıyla ilçe sınırları içinde kanun, tüzük, yönetmelik, hükümet kararları ve bunlara dayalı olarak vali tarafından verilecek talimatlar ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yoluyla tebliğ edilir (5442 s.K., md.31/B ve C).

Vali ve kaymakamların hem genel idarenin başı hem de koordinasyon merci olmasının doğal sonucu olarak ilde ve ilçede idare şube başkanları, işlerin yürütülmesinden ve ödevlerin düzenli şekilde yapılmasından dolayı vali ve kaymakama karşı sorumlu kılınmışlardır. Şube başkanları görevleri yürütmek, verilen emirleri yerine getirmek ve istenilen bilgi ve görüşleri vali ve kaymakama zamanında bildirmekle görevlidirler.

İl idare şube başkanları ve kaymakamlar, vali tarafından resen verilen emirlerin mevzuata ve hükümet emirlerine uygun olmadığını tespit ettiklerinde yazılı olarak bildirmek durumundadırlar. Buna karşın vali verilen emrin mevzuata uygunluğunda yazılı olarak ısrar edebilir ve ısrar ederse ilgili merciye yazar. Bu durumda cevap gelinceye kadar ilgili emir valinin sorumluluğu altında uygulanır (5422 s. K., m.23). Benzer şekilde ilçe idare şube başkanları da kaymakam tarafından resen verilen emirlerin mevzuata ve hükümet emirlerine uygun olmadığını yazılı olarak bildirdiklerinde kaymakam verilen emrin mevzuata uygunluğunda yazılı olarak ısrar edebilir ve ısrar ederse valiliğe yazar. Bu durumda cevap gelinceye kadar ilgili emir kaymakamın sorumluluğu altında uygulanır (5442 s. K., m.38).

İl sınırları içinde yönetimde koordinasyonun sağlanması ve işlerin gözden geçirilip alınması gereken önemli kararları belirlemek amacıyla vali, yılda en az dört kere, il idare şube başkanlarıyla toplanır. Bu toplantılarda üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, genel refahın sağlanması tedbirleri planlanır. Bu toplantıya kaymakamlar, belediye başkanları, ticaret ve ziraat odası başkanları çağrılabilir (5442 s. K., m.24).

Bunun yanında vali, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür, bayındırlık işleri ile ilgili hizmetlerin ahenkli bir şekilde yürütülmesi için yılda bir kere kaymakamlarla toplantı yapar. Bu toplantıda işler, önemine ve imkânlarla göre değerlendirilerek programlanır. Bir önceki yılın programının uygulama neticeleri gözden geçirilir (5442 s. K., m.25).

Benzer şekilde kaymakamlar da lüzum gördüğü zamanlarda şube başkanları, belediye, ticaret ve ziraat odası başkanları ile kanunların uygulanması ve çeşitli işler için toplantı yapar. Bu toplantılara gelmekte zorunlu olup, alınan kararlar valiye bildirilir (5442 s. K., m.40).

5442 sayılı İl İdaresi Kanuna göre vali ilin, kaymakam ise ilçenin hem genel idare ve genel gidişini düzenlemek hem de denetlemekten sorumlu kılınmıştır (md.9/E ve 31/E).

Bu kapsamda vali ve kaymakamlar, ilde, adli ve askeri teşkilatın dışında kalan bütün devlet daire kurum ve işletmelerini, özel iş yerlerini, yerel yönetim idareleriyle bunlara bağlı kuruluşları kendileri veya müfettiş veya ilgili amirler vasıtasıyla teftiş ve denetlerler (m.9/D ve 31/Ç).

Ayrıca vali, bölge müdürlüklerinin kendi ili içindeki işlerini gözetim ve denetleme yetkisine sahiptir (m.15). Ancak bu yetki sadece valilere tanınmış, kaymakamlara bu konuda bir yetki verilmemiştir. Ancak kaymakamlar İl İdaresi Kanunu gereği (md 31/E) ilçenin genel idaresinin başı ve ilçenin genel gidişatını düzenleme ve denetleme yetkisinin sonucu olarak bölge müdürlüklerinin ilçe sınırları içindeki faaliyet ve personelini izleme ve görülen aksaklıklara yönelik olarak bölge müdürlükleri ile ilişki içinde olarak müdahale etme yetkisini her zaman kullanabilmektedir.

Kaymakamlara nazaran valilere tanınan bir diğer ayrık gözetim ve denetim yetkisi ise 5442 sayılı Kanunun 11/E maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Onar'a göre Kanunun 11. maddesinde belirtilen gözetim ve denetim yetkisi, hizmet yönünden bir denetim değil, sadece kolluk yetkisi

yönünden bir gözetim ve denetimdir<sup>354</sup>. Bu gözetim ve denetimin özel girişimleri de içine alması bu düşünceyi doğrulamaktadır<sup>355</sup>.

Valiler her yıl uygun gördüğü zaman ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köyleri ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde dinlemek ve gereğini yapmak durumundadırlar (5442 s. K., m.26).

Benzer şekilde Kaymakamlar da her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı denetleyerek halkın dilek ve ihtiyaçlarını dinler ve gereğini yapar ( 5442 s. K., m.36). Teftişe çıkmadan ve teftiş sonuçları hakkında valiliği bilgilendirir.

Bu denetlemelerin bir sonucu olarak vali, ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu, hükümet karar ve tedbirlerinin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya lüzum görüldüğü zamanlarda ilgili bakanlıklara rapor verir (5442 s. K., m.26/ 2).

Valiler ayrıca denetim ve teftişleri altında bulunan tüm kamu ve kuruluşlarında gerçekleştiğini öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar gerekli incelemeyi yaparak sonucundan valiye bilgi vermek zorundadır (542 s. K., md.17).

### **3.4.2. Kamu düzeni ve güvenliği sağlamaya ilişkin görev ve yetkileri**

#### **3.4.2.1. Emniyet ve asayişini sağlamak görevi ve önleyici kolluk yetkisi**

Her devlet yetki alanındaki vatandaşlarının can ve mal güvenliğini sağlamak ve kamu düzenini korumak<sup>356</sup> amacıyla ulusal ve yerel düzeyde güvenlik bürokrasisi oluşturmak zorundadır. Ülkemizde de Devlet teşkilatı içerisinde bu görev 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un birinci ve ikinci maddeleri gereği İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir<sup>357</sup>. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun

<sup>354</sup> Onar (1966), s.624.

<sup>355</sup> Giritli vd. (2012), s. 323.

<sup>356</sup> Ülkemizde devlete yüklenen en önemli fonksiyonlardan biri 1982 Anayasasının 5. maddesi kapsamında "kişilerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, milletin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyet ve demokrasiyi korumak" görevidir.

<sup>357</sup> 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun (R.G. 23.02.1985: 18675); İçişleri Bakanlığının Görevleri md.2/a: "Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle

birinci maddesi ile de ülkenin asayişinden İçişleri Bakanı'nın sorumlu olduğu ve bu görevi Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı vasıtasıyla yerine getireceği hüküm altına alınmıştır.

Başkentte bu şekilde örgütlenen güvenlik bürokrasisi Anayasa'da belirtilen idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği esası gereği merkezi yönetimin taşra yapılanmasında da örgütlenmiştir. Bu kapsamında vali ve kaymakamlar İl İdaresi Kanunu uyarınca güvenlik hizmetlerinin ve kamu düzeninin sağlanmasından birinci derecede sorumlu kılınan kişiler konumuna getirilmiştir. Burada emniyet amir/müdürleri ve jandarma ve sahil güvenlik komutanları da yardımcı aktörler olarak sistem içerisinde yerini almıştır<sup>358</sup>. Bilinenin aksine kolluk amirleri güvenlik yapılanmasının başında değil, emniyet ve asayiş açısından mülki amire yardım eder konumdadırlar. Esasında bu düzenleme “Türk idari ve yasal sisteminde vali ve kaymakamlar yerel düzeyde dikey gözetimin en önemli aktörleri ve yürürlükteki mevzuatta vali ve kaymakamların tüm iç güvenlik kuvvetlerinin yerel düzeyde gözetiminin temel taşı olarak benimsenmelerinin bir sonucudur.”<sup>359</sup>.

Mülki idare amirlerinin il ve ilçelerde emniyet ve asayişin sağlanması konusunda kullandıkları öncelikli yetki önleyici kolluk yetkisidir. İl İdaresi Kanununa göre vali ve kaymakamlar il ve ilçe sınırları içinde suç işlenmesini önlemek ve kamu düzen ve güvenini korumak ile görevli birinci derecede sorumlu mercilerdir (m.11/A ve 32/A). Benzer şekilde “Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmeliğin” 3. maddesinin a fıkrası il, ilçe ve bucakların emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin sorumlu olacaklarını ifade etmektedir.

İl ve ilçe sınırlarında kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak ve önleyici kolluk görevini üstlenen vali ve kaymakamların bu görevi yerine getirecek gerekli yetki ile donatılması da kaçınılmazdır. Bu konuda verilen ilk yetki her “türlü önleyici tedbiri alma, uygulama ve uygulamayana müeyyide getirme” yetkisidir.

---

ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak.”

<sup>358</sup> Bölge kuruluşlarının kurularak il sisteminden kopuşların artması paralelinde 1961 yılında kurulan Jandarma Bölge Komutanlıklarının güvenlik sektörü taşra örgütlenmesinde yerlerini aldığını görüyoruz.

<sup>359</sup> İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2010). *Kolluk Güçlerinin Sivil Denetimi, Vali ve Kaymakamların El Kitabı*. Ankara: Anıt Matbaa, s.5.

Buna göre “vali ve kaymakam il ve ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin kamu esenliğinin sağlanması için gerekli önleyici tedbirler almaya; bu tedbirleri ilan ederek uygulamaya yetkilidir” (m.11/C ve 32/Ç).

Bu kapsamda alınan ve ilan edilen bu karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında uygulanacak müeyyide ise aynı Kanunun 66.maddesi<sup>360</sup> ile düzenlenmiş ve Kabahatler Kanununun 32. maddesine<sup>361</sup> atıfta bulunularak emri veren makam tarafından 100 TL ye kadar idari para cezası verilmesine olanak sağlanmıştır.

Valilere kamu düzeni ve güvenliğini sağlama noktasında il’de çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde diğer illerin kolluk kuvvetlerinden veya en yakın askeri birliklerden yardım isteme yetki ve görevi verilmiştir (5442 s. K., md.11/D) . Kaymakamlara ise ilçe sınırları içinde benzeri bir durum ile karşılaşmaları halinde derhal valiye ve en yakın askeri komutanlığa bilgi vermek ve validen yardım istemek yetki ve görevi verilmiştir (5442 s. K., md. 32/E).

Bu yetkinin vali ve kaymakamlarca hangi hallerde kullanılabilceği, gelecek askeri birliklerin çapı, konumlandırılacağı yerler ve askeri birlikler ile kolluk kuvvetleri arası koordinasyonun nasıl sağlanacağı hususları tezin dördüncü bölümünde “Mülki İdare Amirlerinin Olağanüstü Durumlarda Askeri Kuruluşlardan Yardım İstemesi” kısmında ayrıntılı olarak inceleneceğinden burada daha fazla detaya girilmeyecektir.

Vali ve kaymakamların kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaya yönelik bir diğer önemli görevi sınır ve kıyı emniyetini yürürlükteki mevzuat hükümlerine sağlamak ve yürütmektir (5442 s. K., md.11/B ve 32/C). Bu kapsamda İl İdaresi Kanununda 1996 yılında yapılan değişiklik ile; valilere, sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun

<sup>360</sup> 5442sayılı yasa madde 66 (Değişik madde: 23/01/2008-5728 S.K./125.mad) : “İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden itihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülât gösterenler veya riayet etmeyenler, mahallî mülkî amir tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır.” Yasa ilk düzenleniş biçimiyle değişikliğin yapıldığı 2008 yılına kadar TCK’nun 526. Maddesine atıfta bulunarak düzenlemeye aykırı hareket edenlere üç aydan 6 aya kadar hafif hapis ve bin liradan üçbin liraya kadar hafif para cezası öngörmüştü.

<sup>361</sup> Kabahatler Kanunu Madde 32:” etkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.”

gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri alma, uygulama ve kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkisi verilmiştir. Bu amaçla İçişleri Bakanlığının uygun gördüğü bu yerlerde vali tarafından mülki idare amiri görevlendirilir. Görevlendirilen mülki idare amirine Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ile Gümrük Kanununun arama ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından gerekli gördüğü hallerde, sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında, binaları, uçakları, gemileri ve her türlü deniz ve kara taşıtlarını, giren çıkan yolcular ile buralarda görevli kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar personelinin üstlerini, araçlarını ve eşyalarını aratma yetkisi verilmiştir.

İl idaresi Kanunu dışında yürürlükteki çok sayıda mevzuat da mülki idare amirlerine emniyetin ve kamu güvenliğinin sağlanması konusunda birçok görev vermiştir. Asayiş ve güvenlik hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla asayiş toplantılarının mülki idare amirleri başkanlığında yapılması, polis-jandarma sorumluluk sahalarının belirlenmesi, polis ve jandarmanın birbirine yardımcı olmak amacıyla sorumluluk alanı dışında istihdam edilmeleri, emniyet asayiş planlarının yaptırılması, uygulanması ve denetlenmesi gibi görevler İl İdaresi Kanunu dışındaki mevzuatın vali ve kaymakama vermiş olduğu görevlerin küçük bir örneğidir.

Önleyici kolluk yetkisinin kullanımı açısından mülki idare amirlerini genel yetkili mercii konumuna getiren İl idaresi Kanunu dışında ayrıcalıklı yetkiler tanıyan diğer bir önemli kanun ise Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunudur. Bu kanunun mülki idare amirlerine tanıdığı iki önemli yetki bulunmaktadır. Bunlardan ilki Kanunun 9. maddesi<sup>362</sup> ile tanınan “önleme araması yetkisi”, diğeri ise Kanunun 8. maddesi<sup>363</sup> ile

<sup>362</sup> 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu (R.G. 14.07.1934: 2751) madde 9: Polis, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla usulüne göre verilmiş sulh ceza hâkiminin kararı veya bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde mülkî âmirin vereceği yazılı emirle; kişilerin üstlerini, araçlarını, özel kâğıtlarını ve eşyasını arar; alınması gereken tedbirleri alır.

<sup>363</sup> 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu (R.G. 14.07.1934: 2751) madde 8 : Polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde;

A) Kumar oynanan umumî ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller,

B) Mevzuata aykırı bir şekilde uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullanılan, bulundurulan yerler,

C) Mevzuata aykırı faaliyet gösteren genelevler, birleşme yerleri ve fuhuş yapılan evler ve yerler,

D) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya video bant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerler,

E) Derneklere, sendikalara, loca ve kulüplere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kurum ve kuruluşlara ait ve yalnız üyelerinin yararlanması için açılan lokallerden, birden fazla denetim sonunda ve yazılı ihtara rağmen, iç yönetmeliğine aykırı faaliyet göstererek umuma açık yer durumuna geldiği tespit edilenler,

“geçici süreyle faaliyetten men etme ve işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını iptal ettirme yetkisidir.”

PVSK ayrıca mülki amire; kanunun Ek madde 3 belirtilen hallerde kolluğun kişinin ikametgah ve iş adresinden ayrılmasını engellemesi halinde kişilerin adresinden ayrılmasına izin verme yetkisi (2559 s.K., ek madde 3) ve valilere bazı önemli suçlarla ilgili ilde soruşturması yapılan bir olayın aydınlatılması, delillerin toplanması veya sanıkların yakalanması için gerekiyorsa, soruşturma ekipleri görevlendirme yetkisi (2559 s.K., ek madde 5) verilmiştir.

Mülki idare amirlerinin önleyici kolluk yetkisi kapsamında kullandıkları diğer bir yetki alanı ise 2911 Sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanun ile kendilerine verilen yetkililerdir. Mülki idare amirleri Anayasanın 34. maddesine göre vatandaşlarımızın temel hakkı olan toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkının kanunlar çerçevesinde yerine getirilmesini ve bu hak yerine getirilirken diğer şahısların zarar görmesini engellemek toplumun huzur ve güvenliğini sağlamak, gerekli tüm tedbirleri almak veya aldırarak, sükûnun devamını temin etmekle görevlidir.

Bu kapsamda 2911 sayılı Kanun’un 6.maddesinde vali ve kaymakamlara il veya ilçe sınırları içerisinde toplantı veya yürüyüş yapılacak yerler<sup>364</sup> ile bu toplanma ve yürüyüşlerde izlenecek yol ve yönler ile dağılma yerlerini tespit etme ve tespit edilen yerleri krokiye bağlama ve ilan etme yetki ve görevi verilmiştir. Mülki idare amirlerinin toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili diğer bir önemli görevi ise, Hükümet komiseri ve gerektiğinde Hükümet komiseri yardımcısının görevlendirilmesidir<sup>365</sup>.

---

F) Her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar,

mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir. Bu maddede yazılı fiiller sebebiyle bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinde, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, mahallin en büyük mülkî amirinin bildirim üzerine, belediye veya il özel idaresi tarafından beş iş günü içinde iptal edilir.

<sup>364</sup> Mülki idare amiri bu tespiti yaparken, Kanun’un 6.maddesinin 2.fıkrasındaki ‘gidiş gelişi, güvenliği bozmayacak ve pazarların kurulmasına engel olmayacak biçimde, toplantıların genel olarak yapıldığı, elektrik tesisatı olan yerler tercih edilir.’ hükmü ile 22. madde de belirtilen ‘Genel yollar ile parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kilometre uzaklıktaki alan içinde toplantı yapılamaz ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez.’ hükmüne dikkat etmek zorundadır.

<sup>365</sup> Bu konu 2911 sayılı Kanun’un 13.maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre ‘Valilik ve Kaymakamlıkça; hakim ve savcılar ve bu sınıftan sayılanlar ile silahlı kuvvetler, adalet, genel ve özel kolluk kuvvetleri mensupları hariç olmak üzere, il ve ilçelerdeki mülki idare amirliği hizmetleri sınıfına dahil memurları ile diğer kamu görevlilerinden müdür, amir veya bunların yardımcısı arasından bir kişi, hükümet komiseri olarak ve gerektiğinde iki kişide hükümet komiseri yardımcısı olarak görevlendirilir.

2911 sayılı kanun ile mülki idare amirlerine kanun kapsamında verilen en önemli yetki ise toplantıları erteleme ve yasaklama yetkisidir. Bu çerçevede Kanunun 15. maddesi valilere bir il sınırı içinde aynı günde birden fazla toplantı gerçekleştirilmesi halinde erteleme yetkisi,<sup>366</sup> Kanunun 17. maddesi göre belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde vali ve kaymakamlara toplantıları erteleme ve yasaklama yetkisi<sup>367</sup> ve 19. maddesinde valilere il sınırları içerisindeki ilçelerde tüm toplantıların yasaklanması yetkisi verilmiştir.<sup>368</sup> Bunun yanında kanun 23. maddesinde vali ve kaymakama tebliğ şartı aranmaksızın toplantıların yasaklanması veya ertelenmesi yetkisini de vermiştir<sup>369</sup>.

Mülki İdare Amirinin diğer bir önemli görevi de Yönetmeliğin 17 ve 18. maddelerinde belirtilen Asayiş Hareket Merkezi'nin kurulmasıdır. Asayiş hareket merkezi, mahallin en büyük mülki amiri başkanlığında, mahallin genel kolluk amir ve komutanları ile askeri birliklerden yardım istenmesi halinde yardıma gelecek olan askeri birlik komutanı veya temsilcisinden oluşur. Asayiş harekât merkezi, mahallin en büyük mülki amirinin gerek görmesi halinde toplantıdan 24 saat önce göreve başlar.

Emniyet ve asayiş sağlama görevinin mülki idare amirlerinin en önemli görevlerinden biri olmasına karşın bu görevi fiilen ne kadar etkin bir şekilde yerine getirebilmiş oldukları meslek mensupları arasında farklı değerlendirmelere konu olmaktadır. Zira 2002 yılında mülki idare amirleri arasında gerçekleştirilen bir

<sup>366</sup> 2911 sayılı Kanun md. 15:“Bir il sınırı içinde aynı günde birden çok toplantı yapılmak istenmesi halinde vali, emrindeki güvenlik kuvvetlerinin ve gerektiğinde yararlanabileceği diğer güçlerin bu toplantıların güvenlik içinde yapılmasını sağlamaya yeterli olmadığı kanısına varırsa, toplantılardan bir kısmını on günü aşmamak üzere bir kez erteleyebilir.”

<sup>367</sup> 2911 sayılı Kanun md.17: “Bölge valisi, vali veya kaymakam, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla belirli bir toplantıyı bir ayı aşmamak üzere erteleyebilir veya suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması hâlinde yasaklayabilir.”

<sup>368</sup> 2911 sayılı Kanun md.17:“Bölge valisi, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla bölgeye dahil illerin birinde veya birkaçında ya da bir ilin bir veya birkaç ilçesinde bütün toplantıları bir ayı geçmemek üzere erteleyebilir. (Değişik ikinci cümle: 30/7/2003-4963/22 md.) Valiler de aynı sebeplere dayalı olarak ve suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması hâlinde; ile bağlı ilçelerin birinde veya birkaçında bütün toplantıları bir ayı geçmemek üzere yasaklayabilir.”

<sup>369</sup> 2911 sayılı Kanun md.23: Vali ve Kaymakam; a) Milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, b) Olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik veya savaş ilanı halinde, c) Düzenlenen toplantıya ait yasaklama ve erteleme kararının düzenleme kurulu başkanına tebliğ imkanı bulunmaması halinde, d) Düzenleme kurulu başkan ve üyelerinin tamamının veya başkan dahil en az yedisinin toplantı yerinde hazır bulunmadıklarının tespiti veya toplantı yerine gelmeyeceklerinin kesin olarak anlaşılması durumunda, gerektiğinde, alındı belgesi verilmiş olsa dahi toplantı başlama saatinden geriye doğru 24 saatlik zaman içerisinde, tebligat şartı aranmaksızın, toplantı veya gösteri yürüyüşlerini yasaklamaya veya ertelemeye yetkilidir.

araştırmada mülki idare amirlerinin %88'i asayiş hizmetlerini yasalara göre yerine getirmek zorunda oldukları ilk 5 görev arasında sayarken, bu oran valilerde %93,3, kaymakamlarda ise %91,1 gibi yüksek oranlarda çıkmıştır. Buna karşın fiilen yapılan en önemli beş görev arasında asayiş hizmetlerini sayan mülki idare amirlerinin oranı %66,4'e düşmektedir. Bu oranın valilerde %60,5'e, kaymakamlar arasında %73,3 düzeyinde olması emniyet asayiş hizmetlerinin yönetiminde sıkıntılar olduğunu göstermesi açısından önemlidir<sup>370</sup>. Bu sorunlar esasen özellikle mülki amirlerinin gerek emniyet ve asayişe yönelik gerekse kolluk amir ve personeli üzerinde sahip oldukları yetkilerin kullanım düzeyinden kaynaklanmaktadır.

### 3.4.2.2. Mülki idare amirleri ve kolluk personeli ilişkisi

#### 3.4.2.2.1. Tarihi süreçte mülki amir-kolluk ilişkisi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kolluk güçleri ile mülki amir arası ilişkiler tezin birinci bölümünde de açıklandığı üzere Osmanlı devlet yönetiminin hakim kıldığı merkeziyetçi yönetim anlayışının öngördüğü emir-komuta zincirinde işlemiş ve mülki amirlerin iç güvenlik personeli üzerinde tam bir kontrolü söz konusu olmuştur. Klasik Osmanlı yönetim sisteminde taşrada valilerin askeri ve mülki otoriteyi ellerinde bulundurmaları nedeniyle, bu hizmetin yürütülmesinde bir parçalanma söz konusu olmamıştır.

Ancak 19. yüzyılda bu durumun sona ermesiyle birlikte<sup>371</sup> asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde yeni bir döneme girilmiştir. Bu noktada ilk ciddi kırılma Tanzimat ile başlamış ve Tanzimat'ın valilerin yetkileri kısılması ve yetkilerin taşrada yeni oluşturulan meclislere devredilmesi yönündeki temayülü iç güvenlik alanında ki nizamnamelere de yansımıştır. 1846 yılında yayınlanan ilk zaptiye nizamnamesinde, zaptiye birliklerinin kuruluşu ve denetlenmesi gibi hususlarda genel olarak eyalet meclislerine yetki verilirken, sergerde ve bölükbaşı gibi büyük zabitlerin azil ve atanma işlemleri de doğrudan merkezin inisiyatifine bırakılmıştı. Ancak özellikle büyük

<sup>370</sup> C. Emre (2002). Mülki yönetim sisteminin işleyişi ve sorunları. *İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. s.248-255.

<sup>371</sup> İ. Ortaylı (1976). Türkiye'de taşra yönetim ve yöneticiliğin evrimi. *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği* (Ed: K. Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, No:1, s.33.

zabitlerin atanma ve azil işlemlerinin doğrudan merkez tarafından yapılması, iç güvenlik gibi çabuk karar almayı gerektiren bir meselede, gecikmelere sebep olduğundan, bu durum Meclis-i Vâlâ'da yeniden gözden geçirilerek, valilerin bu konulara dair yetkilerinin artırılması gündeme getirildi. Yine aynı dönemde polisin yanı sıra jandarma ile ilgili benzer bir düzenlemenin yapılmış ve Şubat 1912 tarihli bir Kanunla jandarma teşkilatı Harbiye nezaretinden alınıp Dâhiliye Nezaretine bağlanmış ve illerdeki jandarma kuvvetleri valilerin emrine verilmiştir.

Güvenlik güçlerinin mülkî idare amirlerinin emrinde istihdam edilmesine dair benzer hükümleri, (1864) tarihli Vilayet Nizamnamesinde görmek mümkündür. Buna göre zabıta, sırasıyla mülkî amir olarak gösterilen vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürlerinin, asayiş ve emniyete dair verecekleri emirleri aynen yerine getirmekle görevli idi (I. Tertib Düstur:608–625). (1870) tarihli Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabıta ve Mülkiye'ye Dair Nizamname ile zabıtaya verilen görevler incelendiğinde; vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca asayişe yönelik verilecek emirlerin ifası cihetine gitmenin zabitanın asli görevi olduğu (I. Tertib Düstur: 688–706) belirtilmektedir. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin muhtelif maddelerinde de benzer hükümleri görmek mümkündür. Bu mevzuat incelendiğinde, alt rütbedeki bir polis yöneticisinin daha üst rütbelere terfi etmesinde mülkî idare amirlerinin söz sahibi oldukları görülmektedir. Gerek 1913 tarihli Polis Nizamnamesinin 25'inci maddesi, gerekse 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun 4'üncü maddesi, polis müdürlerinin tayin ve terfilerinin, Emniyet-i Umumiye Müdüriyetince icra olunmasını, ancak bu hususta vali ve mutasarrıfların reylerinin alınmasını öngörüyordu. Ayrıca serkomiser ve alelumum komiserlerin tayin ve azli doğrudan valilere verilmişti. Aynı şekilde başkomiserlikten polis müdürlüğü arasındaki (Müdürlük dâhil) rütbelere atanma, mülkî idare amirlerinin konu hakkındaki görüşleri alınarak Emniyet-i Umumiye Müdüriyetince icra edilmekteydi.

Cumhuriyetin ilanının ardından 1932 yılına kadar geçen dönemde emniyete ilişkin hizmetler 17 Ağustos 1907 (1323) ve 21 Mayıs 1913 (1329) tarihli Polis Nizamnameleri hükümlerine göre yürütülmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yürürlükte kalan bu nizamnameler uzun süre polis teşkilatının ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmuştur. Bu nizamnamelerde polis ile mülkî idare amirlerinin ilişkilerini ve birbirlerine karşı statülerini belirleyen hükümler mevcuttu. 1907 tarihli Polis Nizamnamesi

incelendiğinde, polislerin mülkî idare amirlerinin karşısındaki konumuna açıklık getiren hükümler olduğu görülmektedir. Nizamnamenin 15. maddesinde “Taşrada polisler vali ve mutasarrıf ve kaymakamların maiyet memurlarından madut olduklarından muamelat-ı umumiye-i zabıta hakkında onlara derhal itayı malumat etmeye mecbur olmakla beraber mevaddı mühimme ve ahval-i fevkalâdeden dolayı Zaptiye Nezaretine dahi ihbar-ı keyfiyetle mükelleftir” hükmü yer almaktaydı. Buna göre polis vilayetlerde valinin, müstakil livalarda mutasarrıfın ve ilçelerde kaymakamın emrinde görev yapacaktır. Bu mülkî idare amirleri her türlü güvenlik işlerinden sorumlu olup zabıta kuvvetinin amiri konumundadır. Polisler de zabıta işleri hakkında onlara derhal bilgi vermek zorundadır.

Cumhuriyetle birlikte polisin mülkî idare amiri karşısındaki konumunun çok fazla değişmeden sürdüğü görülmektedir. Bunun da başlıca sebebi Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemindeki bürokratik sistemi, olduğu gibi devralmasıdır. Cumhuriyet'in, yönetimde Osmanlı'dan böyle önemli bir mirası devralması Emniyet Teşkilatı'ndaki katı merkezîyetçi örgüt yapısının ve polisin mülki amir karşısındaki konumunun, Cumhuriyet döneminde fazla değişikliğe uğramadan sürdürülmesine neden olmuştur. Böylece “Osmanlı İmparatorluğu'ndan tevarüs edilen idari sistemde, polis mülkiyetinin hâkimiyeti altında örgütlenmiş ve merkeze olan bağlılığı bu yolla garanti altına alınmak istenmiştir”<sup>372</sup>.

#### 3.4.2.2.2. Kolluk personeli üzerinde yönetim ve denetim yetkisi

İl ve ilçe sınırlarında emniyet ve asayiş sağlamaya görevini üstlenen vali ve kaymakamlara bu fonksiyonu yerine getirebilmeleri amacıyla yukarıda arz edilen her türlü önleyici tedbiri alma, uygulama ve uygulamayana müeyyide getirme yetkisinin dışında sağlanan ikinci önemli yetki ise iç güvenlik personeli üzerindeki yönetim ve denetim yetkisidir.

Kanun koyucu vali ve kaymakamları il ve ilçe sınırları dâhilinde bulunan tüm genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olarak belirlemiş ve bu amaçla kurulan

<sup>372</sup> F. Ergut (2004). *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, İstanbul: İletişim Yayınları, s.344.

tüm devlet teşkilatındaki amir ve memurları vali ve kaymakamlarca verilen tüm emir ve talimatları yerine getirmekle yükümlü kılmıştır (5442 s. K., m.11/A ve 32/A). Devlet ve toplum hayatı açısından önleyici kolluk gibi önemli bir görev ve sorumluluğu üstlenen vali ve kaymakamların, genel idari kolluk teşkilatları üzerindeki kontrol ve yetkilerinin de tam olması işin doğası gereğidir.

Tüm kolluk personelinin mülki amirlerin emrine verilmiş olması aynı zamanda çağdaş hukuk devletinde güvenlik güçlerinin demokratik (sivil) kontrolü açısından da gereklidir. Max Weber'in "meşru güç kullanma tekeline sahip aygıt" olarak tanımladığı Devletin ve onun silahlı güçlerinin kamu düzenini sağlarken, otorite ile özgürlük arasındaki kırılgan dengenin sağlanması konusunda bu denetim en önemli fonksiyonu yerine getirmektedir. Güvenlik güçlerinin sınırlandırılması ve denetlenmesi ihtiyacının dayanağı, gücün doğasına ilişkin varsayımdır. Lord Acton, bu varsayımı "güç yozlaştırır, mutlak güç mutlaka yozlaştırır" sözüyle formüle etmiştir. Silahlı güçlerin sivil denetimini makro ve mikro düzlemde anlamak mümkündür. Makro düzlemde bu tanım, siyasi karar alma ve politika belirleme sürecinin sivil siyasetçiler tarafından belirlenmesi, polis ve ordunun demokratik yollarla teşekkül edilen hükümete karşı sorumlu olmasını kapsar. Mikro düzeyde ise il ve ilçelerin yönetiminden sorumlu olan ve idari mekânlarda hükümetin temsilcisi olarak hareket eden vali ve kaymakamların kolluk güçleri üzerinde tam bir yetki ve denetime sahip olmaları olarak formüle edilebilir.

Personel yönetimi bağlamında mülki idare amirleri kolluk amir ve personeli üzerinde disiplin, soruşturma, görevden uzaklaştırma, soruşturma izni verme ve personel dağılımını yapma yetkilerine sahiptir.

Valiler il sınırları dâhilinde bulunan tüm genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri sıfatıyla ilde bulunan jandarma, polis ve diğer özel kolluk kuvvetleri mensuplarının yerini geçici veya sürekli olarak değiştirebilir ve bu hususta üst kuruluşlara bilgi verir. (5442 s. K., m.11/Ç) Uygulama da il emniyet müdürlükleri emrine atanan tüm personelin görev yerleri il emniyet müdürünün teklifi ve vali onayı ile gerçekleştirilirken, görev yeri değişiklikleri de benzer şekilde olmaktadır. Benzer şekilde il jandarma komutanlıkları emrine atanan astsubay ve uzman jandarmalardan emniyet ve asayiş görevi alacak olanların istihdam yerleri ve il içi yer değiştirmeleri il jandarma komutanını teklifi üzerine valinin onayı ile belirlenir. Ancak teklif

makamlarının il emniyet müdürü veya il jandarma komutanı olması valinin bu konudaki yetkisini sınırlayıcı bir unsur değildir. Vali bu yetkisini uygun gördüğü her halde re'sen de kullanabilecektir. Bu konuda valiye verilen tek görev bu değişiklikleri derhal ilgili bakanlığa (İçişleri Bakanlığı veya özel kolluğun bağlı olduğu bakanlık) bildirmektir.

Valiye kolluk personeli üzerine tanınan benzer bir yetki kaymakama da tanınmış ve “valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvet mensuplarının geçici veya sürekli olarak görev yerlerini değiştirme yetkisi” verilmiştir. (md. 32/D) Ancak bu noktada ayırıcı husus kaymakamın bu yetkiyi ancak vali onayı ile kullanabilecek olmasıdır.

İl İdaresi Kanunu ile kaymakama nazaran valiye tanınan diğer bir özellikli yetki valinin, özel kolluk kuvvetleri için resen disiplin cezası verebileceği gibi, özel kanunlardaki disiplin mekanizmasının işletilmesini ilgili amirden isteyebilme yetkisidir (m.19).

Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmeliğin 4. maddesine göre; Türkiye genelinde her gün saat (11.00) emniyet ve asayiş saatidir. Yönetmelik kolluk amirlerinin söz konusu asayiş saatinde belirli bir iş olmasına bağlı olmaksızın mülki idare amirlerinin yanına gideceklerini hüküm almıştır. Kolluk amirleri, son 24 saat içerisinde kendi görev ve sorumluluk alanlarında meydana gelen bütün olayları ve elde ettikleri duyumları ve bunlara karşı alınması gerekli olan tedbirleri, kişisel önerilerini ve görevde kullanabilecekleri kuvvet miktarını mülki amire bildirirler. Mülki amir, gerekli bilgileri aldıktan sonra, sözlü olarak talimatlarını kolluk amirlerine iletir. Mülki amirin talimatlarına, kolluk amirleri tarafından itiraz söz konusu olursa son karar mülki idare amirine aittir. Verilen emir mülki idare amirinin sorumluluğunda yerine getirilir.

Mülki idare amirlerinin kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkileri incelenirken iç güvenliğin iki unsuru olan ve genel kolluğu temsil eden emniyet ve jandarma personeli üzerinde ikili bir ayrıma gitmek gerekmektedir. Zira jandarma personeli üzerinde kullanılan yetkiler ile emniyet personeli ve teşkilatı üzerinde sahip olunan icra ve kontrol yetkileri arasında ciddi farklar mevcuttur.

Mülki idare amirlerinin; genel olarak jandarma personeli üzerinde sicil, terfi, ödül, atanma, yer değiştirme, disiplin, görevden uzaklaştırma ve izin işlemleri konusunda emniyet personeli üzerindeki yetkilerinin aksine, ciddi anlamda bir yetkileri yoktur veya

çok sınırlıdır. Bu durumun istisnası, Uzman Jandarma Kanununa tabi olan ve jandarma iç güvenlik birliklerinde istihdam edilen uzman çavuşlardır.

Mülki amirlerinin jandarma ile ilişkilerini düzenleyen temel mevzuat 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Kuruluş ve Görevleri Kanunu ve Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğidir. Kanunun 12. maddesi ve yönetmeliğin 142. maddesine göre mülki sınırlar içinde, emniyet ve asayiş görevini ifa eden il jandarma alay komutanlıkları ve ast kademeleri mülki hizmetlerin yapılması yönünden mahalli mülki idare amirlerine karşı sorumludur. Bu çerçevede Kanunun 143.maddesine göre Jandarma İç Güvenlik Birlik Komutanları; Bölge Valisi, Vali, Kaymakam ve bucak müdürlerinin kanun ve nizam hükümlerine dayanan istemlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu mülki amirlerin yapacakları isteklerden doğan sorumluluk kendilerine ve isteklerin uygulanış biçiminde doğan sorumluluk, Jandarma İç Güvenlik Birlik Komutanlarına aittir.

Ancak bu noktada ayırıcı olan unsur yönetmeliğin 142. maddesi ile emniyet ve asayiş görevini yürüten Jandarma Bölge Komutanlıklarının mülki görevlerini yerine getirmeleri bakımından bölge valilerine karşı sorumlu olduklarının düzenlenmesidir. Ülkemizde bölge valiliği uygulaması olmadığından mülki görevleri yönünden Jandarma Bölge Komutanlıklarının kime bağlı oldukları konusunda hukuki boşluk oluşturulmuştur. Bu noktada Emre şu tespiti yapmaktadır:

1983 yılında 71 sayılı KHK ile kurulmuş olan Bölge Valilikleri, bilindiği gibi 1984 yılında TBMM tarafından anılan KHK'nin, 11/07/1984 günlü, 3036 sayılı yasayla reddedilmesiyle uygulanma fırsatı bulamadan yürürlükten kaldırılmıştır. Eğer Bölge Komutanlıkları Bölge Valiliği esas alınarak kurulmuş ise, böyle bir mülki kademe artık bulunmadığına göre, bölgenin, jandarmanın mülki örgütlenmesinde de artık yer almaması gerekirdi<sup>373</sup>.

Bunun yanında Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin bölge sınırları içindeki il jandarma alay komutanlıklarını doğrudan yönlendirme yetkisini vermesi ve bölge komutanlıklarının aynı zamanda özellikle il jandarma komutanlığı ile aynı karargâh içerisinde konuşlu olmaları, valinin il jandarma komutanlığı üzerindeki

<sup>373</sup> C. Emre (2002). Mülki yönetim sisteminin geçerliliği ve sistemden kopmalar. *İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. s.230. Dipnot:308.

etkilerini zayıflatmaktadır. Bu açıdan Jandarmanın bölge örgütlenmesi mülki idare sistemi açısından diğer bölge örgütlenmelerinin il sistemi dışına kayma amacı ile paralellik arz etmektedir.

Mülki amirler ile jandarma personeli arası ilişkilerin ne şekilde düzenleneceği 2803 sayılı Kanununun 12. ve yönetmeliğin 142. ve 143. maddelerinde düzenlenmiştir. Mülki amirlerin önemli istemleri yazılı olarak bildirmeleri esastır. Ancak mülki idare amirleri kanun ve nizam hükümlerine uygun isteklerini acele hallerde sözlü olarak yapabilirler. Ancak bu istek en kısa zamanda yazılı olarak teyit edilir.

Bu noktada dikkat çekilmesi gereken husus yönetmelikte geçen ‘istek’ kavramının içeriğidir. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin tanımları düzenleyen 3. maddesinde istek, "kanun, tüzük, yönetmelik, talimat vb mevzuatta yer alan mülki hizmete ilişkin konuların mülki makamlarca söz ve yazıyla ifadesi" olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin tanımları düzenleyen 3. maddesi hükümleri göz önüne alındığında “istek” ifadesi “emir” ifadesine göre yumuşak kalmakta ve istek tanımı yapılırken özellikle mülki amirler ifadesi vurgulanırken, ‘emir’<sup>374</sup> kavramı içinde buna değinilmemiştir.

Aynı yönetmeliğin 142. ve 143. maddesi mülki amirlerle jandarma komutanları arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların nasıl çözüleceği hususlarını düzenlemiştir. Buna göre il jandarma alay komutanları, valiler tarafından kendilerine iletilen istekleri, kanun ve nizamlara aykırı görürse, durumu bir yazı ile valilere bildirirler. Valiler isteklerinin kanun ve nizamlara uygun olduğunda ısrar ederlerse yazılı istekte bulunur ve aynı zamanda durumu İçişleri Bakanlığına bildirirler. Bakanlıktan cevap gelinceye kadar, valinin yaptığı istek kendi sorumluluğu altında uygulanır. Ancak konusu açıkça, askeri ya da adli bir suç oluşturan emirler hiçbir şekilde yerine getirilmez.

İlçe kaymakamları ile İlçe Jandarma Bölük Komutanları, bucak müdürleri ile bucak Jandarma Karakol Komutanları arasında bu yolda bir uyuşmazlık çıktığında; bu konuda kesin karar vermeye valiler yetkilidir. Bu karar da hukuka uygun bulunmadığında, valilikçe İçişleri Bakanlığına yazılır ve aynı zamanda validen emir gelinceye kadar; kaymakamın ve bucak müdürünün yazılı isteği uygulanır.

Buna karşın jandarma ile karşılaştırıldığında polis ile mülki idare amirleri arasındaki emir ve komuta zinciri daha esnek düzenlenmiştir. 2559 sayılı PVSK’na göre

<sup>374</sup> Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği md.3: “emir”; hizmete ait bir talep ya da yasağın sözle, yazı ile vesair suretle ifadesidir.

mülki idare amirlerinin ve kolluk amirlerinin vereceği emirlerin hukuka uygun olması ve konusunun suç teşkil etmemesi halinde verilecek sözlü emirler derhal yerine getirilir. Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliğinin 4. maddesinde emir, “yapılması istenen hizmetin sözle veya yazıyla bildirilmesi” olarak tanımlanmış, 11. madde ile de açık olarak mülki amirin emir verebileceğini hüküm altına almıştır.

Bu noktada PVSK’nun 2. maddesi ‘kanuna aykırı emir’ konusunu Anayasanın 137. maddesine paralel olarak düzenlemiştir. Buna göre;

Kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan polis; amirinden aldığı emri, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak, amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazılı olarak yenilerse, emir yerine getirilir. Bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilmez. Yerine getirenler sorumluluktan kurtulamaz.

Ancak aynı maddenin devamında bazı özel hallerde<sup>375</sup> yetkili amir tarafından verilecek sözlü emirlerin derhal yerine getirilmesi ve bu emirlerin yazılı olarak verilmesinin istenilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğabilecek sorumluluk emri verene aittir.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve bu kanuna istinaden çıkartılan yönetmeliğin jandarma ile mülki idare amirleri arasındaki ilişkileri ast-üst ilişkisi olmaktan çıkartarak jandarmayı, daha özerk ve müstakil bir teşkilat haline getirdiği iddiaları üzerine 1993 yılında 507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilgili

<sup>375</sup> Bu haller PVSK’nun 2. maddesinde şöyle düzenlenmiştir. “I – Can, ırz veya mal emniyetini korumak için, II – Devletin şahsiyetine karşı işlenen cürümlerin faillerini yakalamak veya delillerini tespit etmek için, III – Devlet kuvvetleri aleyhine, yalnız veya toplu olarak taarruz veya mukavemette bulunanları yakalamak, veya bunların taarruz veya mukavemetlerini def etmek için, IV – Hükümete karşı, şiddet kullanan veya gösteren veya mukavemet edenlerin yakalanması, taarruz veya mukavemet edenlerin def edilmesi için, V – Zabıtaca muhafaza altına alınan şahıslara, bina veya tesislere, meskun veya gayrimeskun yerlere vaki olacak münferit veya toplu tecavüzleri def etmek için, VI – Ağır cezalı bir suçun sanığı olarak yakalandıktan sonra zabıta kuvvetlerinin elinden kaçmakta olan şahısların yakalanması için, VII – İşlenmekte olan bir suçun işlenmesine veya devamına mani olmak için, VIII – Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda, zabıta tarafından suç delillerinin tespiti veya suç faillerinin yakalanması amacıyla yapılacak aramalar için, IX – Kanunsuz toplantı veya kanunsuz yürüyüşleri dağıtmak veya suçlularını yakalamak için, X – Yangın, su baskını, yer sarsıntısı gibi afetlerde olay yerinde görevlilerce alınması gereken tedbirler için, XI – Umuma açık yerlerde yapılan her türlü toplantı veya yürüyüşlerde veya törenlerde bozulan düzeni sağlamak için, XII – Herhangi bir sebeple tıkanmış olan yolların trafiğe açılması için, XIII – Yukarıdaki maddeler dışında diğer kanunlarda istisnai olarak zabıtanın sözlü emirle yapmaya mecbur tutulduğu haller.”

kanuna üç madde eklenmiş ve mülki amirlerin jandarma personeli üzerinde kısmen de olsa yetki kullanabilmelerine imkân verilmeye çalışılmıştır.

Yeni getirilen düzenlemelerden ilkinde göre, jandarma teşkilatının mülki idareye bağlı birlikleri, İçişleri Bakanlığı ve valiler tarafından denetlenip; teftiş edilebilecektir. Ancak ilçe düzeyinde genel ve özel kolluğun amiri ve emniyet ve asayişten birinci derece sorumlu mülki idare amiri olan kaymakamlara; jandarma teşkilatını denetleme ve teftiş etme yetkisi yine tanınmamıştır. Kaymakamlar ancak, İçişleri Bakanlığı veya valilerin görevlendirmeleri üzerine jandarma teşkilatını denetleyebileceklerdir.

İkinci düzenlemeye göre, valiler tarafından, il ve ilçe jandarma komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak mülki sicil düzenlenecektir. Ancak burada dikkat çeken husus, kaymakamlara yine sicil düzenleme yetkisinin verilmemiş olmasıdır. Kaymakamlar, jandarma uzman çavuşları dışında, kendilerine bağlı olarak çalışan ilçe jandarma komutanları ile jandarma subay ve astsubayları hakkında, sicil düzenleyemeyeceklerdir. Getirilen bu düzenlemeye rağmen uygulamada, valiler tarafından il ve ilçe jandarma komutanları hakkında mülki sicil raporu doldurulamamaktadır. Bunun nedeni, valiler tarafından verilecek mülki sicilin usul ve esaslarının, kanuni düzenlemenin yapıldığı tarihten itibaren on dokuz yıl geçmiş olmasına rağmen henüz subay ve astsubay sicil yönetmeliğinde düzenlenmemiş olmasıdır.

Üçüncü eklenen maddeyle de, il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde veya izinli olarak görevden ayrılmalarında, mahallin mülki amirinin “uygun görüşünün” alınması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak uygulamada, bu hükmün de kaymakamlar açısından sağlıklı ve verimli işletilebildiği söylenemez. Pek çok ilçede bu madde hükmü hiç uygulanmamakta veya sadece sözlü olarak kaymakamlara bilgi verilmekte ve müfettiş denetimleri öncesi sorun çıkmaması amacıyla mülki amirlere geçmişe dönük olarak toplu olarak imzalatılmaktadır.

507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2803 sayılı Kanunun (14.) maddesine bir fıkra eklenmiş ve jandarmanın ihtisaslaşması açısından, özel eğitim görmüş personelin nokta atamasına tabi olacağı belirtilmiştir. Ancak nokta atamasına tabi olmayan ve il jandarma komutanlıkları emrine verilen astsubay ve uzman jandarma çavuşların istihdam yerleri ve il içi görev değişiklikleri; il jandarma komutanının teklifi

üzerine valinin onayıyla gerçekleştirilecektir. Fakat valilerin bu yetkisi, sadece mülki teşkilata tabi olan astsubay ve uzman çavuşlar için geçerlidir.

Jandarma personeli, mülki görevlerini yerine getirirken disiplin cezasını gerektiren bir suç işlediği takdirde vali, il jandarma komutanından; kaymakam ise, ilçe jandarma komutanından gereken disiplin cezasının verilmesini talep eder. Disiplin anlamında mülki amirlere verilen bu dolaylı bir yetki olup, vali ve kaymakamların doğrudan doğruya resen disiplin cezası vermek veya disiplin soruşturması açmak yetkileri yoktur. Vali ve kaymakamların disiplin cezası verilmesine ilişkin talepleri üzerine il ve ilçe jandarma komutanları, ilgililer hakkında askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar.

Jandarma personeli, mülki görevlerini icra ederken işlemiş oldukları suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanuna tabidir. Buna göre il jandarma komutanı ile personeli ve merkez ilçe komutanları hakkında vali; ilçe jandarma personeli hakkında kaymakam ön inceleme yapmaya, yaptırmaya ve soruşturma izni vermeye yetkilidir. Vali ve kaymakam tarafından usulüne uygun olarak verilmiş soruşturma izni olmaksızın, cumhuriyet savcılarınca doğrudan hazırlık soruşturması yapılamaz.

Jandarma personelinin, 4483 sayılı Kanun gereğince haklarında yapılan ön inceleme esnasında, görevden uzaklaştırılmaları mümkündür. İl jandarma komutanının geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmesi için, valinin teklifini Jandarma Genel Komutanının uygun görmesi ve İçişleri Bakanının onay vermesi gerekir. Bunun dışındaki il jandarma karargâhı mensupları ile ilçe ve karakollarda görevli jandarma personeli; il jandarma komutanının teklifi ve valinin onayıyla görevden uzaklaştırılabilir. Kaymakamlar ilçe jandarma personeli hakkında görevden uzaklaştırma yetkilerini, sadece 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa tabi olan uzman jandarma çavuşları hakkında kullanabilirler.

Mülki idare amirleri ile emniyet ve asayişin sağlanmasında görevli genel kolluk personeli arasındaki ilişkileri şekillendiren bir diğer unsur ise emniyet ve jandarma teşkilatı amirlerinin aralarındaki ilişkiler ve bu ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi sürecinde mülki idare amirlerine düşen görevdir. Zira iç güvenlik hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulabilmesi için güvenlik kuvvetleri arasında işbirliği ve koordinasyonun önemi büyüktür.

Yürürlükteki mevzuat polis ve jandarmanın görev sahalarını, birbirleriyle ortak çalışma esaslarını düzenlemiştir. 2803 sayılı Kanunun 10. maddesi ile bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliğin 23. maddesi birlikte değerlendirildiğinde “gerek jandarmanın gerekse emniyet teşkilatının sorumluluk sahalarındaki görevlerini kendi personelleri ile karşılaması esastır. Ancak ihtiyaç duyulduğunda, yani görev alanlarında yetersiz kaldıkları veya yetersiz kalacaklarının değerlendirilmesi halinde mahallin en büyük mülki amirinin emri ile jandarma ve polisin birbirlerinin görev sahalarında geçici olarak görevlendirilebileceği” hüküm altına alındığı görülür. Ancak bu görev hiç bir zaman süreklilik taşımaz. İstenen sonuç alındığında yardıma gelen kuvvet kendi görevine döner. Jandarmanın polise ve polisin jandarmaya yapacağı yardım; belirli bir bölgede emniyet ve asayiş görevlerini üzerine almak, devriyeleri gezdirmek ya da toplu kuvvet sevk etmek biçiminde olur.

2803 sayılı Kanuna göre, jandarma ve polisin birbirlerinin görev alanında görev alabilmesi kendi görev alanlarındaki bir olayla ilgili yetersiz kalacak olmasına bağlıdır. Bu hususta değerlendirme yetkisi o yerin mülki amirinin takdirine bırakılmıştır. Şüphesiz bu görevlendirmenin süresi tehlikenin boyutuna ve süresine göre değişecektir. Bu durumda, Kanundaki polis ve jandarmanın birbirlerinin görev sahasında görevlendirilmesinin tek kriteri “bir suç veya olayla mücadelede yetersiz olma” iken başka bir mülahazayla örneğin bu birimlerden birisine güvenmeme gerekçesi ile polisin, jandarmanın görev alanında jandarmanın da polisin görev alanında görevlendirilmesinin kanuni dayanağı yoktur. Aynı sebeple, jandarma polis bölgesinde, polis de jandarma bölgesinde bir yetki kullanmak için (örneğin arama veya iletişimin dinlenmesi ve tespiti kararı için) Cumhuriyet savcısına veya hakime müracaat edemez. Benzer şekilde, Cumhuriyet savcısı da, polis veya jandarmayı birbirinin görev ve sorumluluk alanında görevlendirilemez.

Bunun yanında emniyet ve jandarma arasındaki işbirliği ve koordinasyonun nasıl olacağı "Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik" ile de ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre, bir il içerisinde emniyet ve asayişin korunması için jandarma ve emniyet kuvvetlerini kullanmak ve bu kuvvetlerin birbirine yardımını sağlamak mahallin en büyük mülki amirinin yetkisindedir. Burada önemli olan husus, jandarma ile polisin birlikte

çalışmalarına gerek duyulan durumlarda, ortak kuvvetin komuta, sevk ve idaresi, bu çalışmaya katılan jandarma kuvvetlerinin en kıdemli birlik komutanı tarafından sağlanacağı, çalışmaya katılan polis teşkilatının amiri, emniyet amiri veya emniyet müdürü rütbesinde ise bu amirlerin çalışma sonuçlanıncaya kadar mülki amirin emrinde müşavir olarak görev yapacaklarının hüküm altına alınmasıdır.

Kolluk birimleri arasındaki ilişkilerin önemli bir boyutu da sorumluluk alanının tespiti ve sorumluluk alanlarının devridir. 2803 sayılı Kanuna dayalı olarak çıkarılan yönetmelik sorumluluk alanının devri konusunda jandarma sorumluluk sahasının kentleşme nedeniyle belediye sınırları içine girmesi şartını aramakta, valinin önerisi ve jandarma genel komutanının uygun görmesi ve İçişleri Bakanının onayı ile devir gerçekleşmektedir.

Sonuç olarak mülki idare amirlerinin jandarma personeli üzerindeki yetkileri birlikte değerlendirildiğinde valilerin ve özellikle kaymakamların klasik anlamda kamu personel rejiminin amirlere tanıdığı idari yetkilere sahip olmadıkları söylenebilir. Vali ve kaymakamlar, uzman jandarma çavuşlar dışındaki jandarma personeli hakkında ceza verme, açığa alma, sicil verme ve özlük hakları itibariyle bir yetkiye sahip değildirler.

Buna karşın personel yönetimi bağlamında validen farklı olarak kaymakamların jandarma üzerinde gerek genel denetim gerekse sicil verme, disiplin soruşturması açma ve görevden uzaklaştırma gibi önemli yetkilerinin daha kısıtlı olduğu görülmektedir. Nitekim TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nda oluşturulan Hrant Dink Alt Komisyonu'nun hazırlamış olduğu 196 sayfalık raporun 'sonuç ve öneriler' kısmında şu tespit yapılmıştır:

Jandarmanın mülki görevleri yönünden hukuken 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun'un Ek 1. maddesi gereğince sadece İçişleri Bakanı ve valilerce denetlendiği, kaymakamlarca denetlenemediği, valilerin iş yoğunluğu nedeniyle bu yetkilerini kullanamadığını ve bu durumun fiilen jandarmanın mülki denetim dışında kalmasına neden olduğu görülmüştür<sup>376</sup>.

5442 sayılı yasa, emniyet ve asayişin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisinin kullanımı açısından il genelinde valiye, ilçede de kaymakama esasında birbirine paralel olacak şekilde görev ve yetkiler vermiştir. Buna karşın asayiş ve güvenlikle ilgili diğer

<sup>376</sup> TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Başkanlığı (2008).Hrant (Fırat) Dink Raporu. s. 185. [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/Hrant\\_Dink\\_Alt\\_Komisyon\\_Raporu.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/Hrant_Dink_Alt_Komisyon_Raporu.pdf).

yasalarda valilere tanınan yetkilerle, kaymakamlara tanınan yetkiler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu da doğal olarak etkisizlik algısının mülki idare amirleri arasında farklılaşmasına yol açmaktadır. 2002 yılında mülki idare amirleri arası yapılan bir araştırmada kolluk güçleri üzerindeki yetkilerinin yetersiz olduğunu düşünen mülki idare amirleri arasında en yüksek oranın kaymakamlarda olduğu görülmektedir. (%88,7) En düşük oran (%69,6) ile valilerdedir. Ancak bu oran bile genel olarak bakıldığında düşük sayılamayacak bir orandır<sup>377</sup>.

Jandarmanın nevi şahsına münhasır ve özerk bir teşkilat olarak görev yapması, emniyet ve asayişin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olan vali ve kaymakamlar ile jandarma amirleri arası ilişkileri olumsuz etkilemekte ve çoğu zaman çatışmalara neden olmaktadır. Bu nedenle Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu günümüz şartları itibariyle yeniden ele alınmalı ve jandarma personeli sicil, disiplin, izin ve özlük hakları itibariyle tamamen İçişleri Bakanlığı'na ve dolayısıyla vali/kaymakamlara bağlanmalıdır. İl ve ilçelerde mülki, askeri ve adli görevleri nedeniyle çok başlı bir yönetim altında kalmaktan rahatsız olan jandarma personeli de asli görevleri olan emniyet ve asayiş ile önleyici kolluk hizmetlerine yeterince zaman ayıramamaktan şikayetçi konuma gelmiş ve Genelkurmay ile bağlarının kesilerek doğrudan İçişleri Bakanlığı emrinde bir iç güvenlik unsuru olarak çalışma iradesini göstermeye başlamışlardır.

Son olarak vurgulanması gereken bir diğer husus ise İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatı olarak iç güvenliğin üçüncü unsuru olan Sahil Güvenlik Komutanlığı birimlerinin vali ve kaymakamlarla ilişkileri ve bağlılıkların ne 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ne de Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzükte düzenlenmemiş olduğudur.

Tüm ülkede kıyı ve sınır emniyetinden İçişleri Bakanlığının, taşrada da İl İdaresi Kanununun 11. ve 32. maddeleri gereği vali ve kaymakamların sorumlu olmasının doğal sonucu olarak Sahil Güvenlik Komutanlıkları 2692 sayılı kuruluş Kanunu ile İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşlar arasında sayılmıştır. Bu anlamda bir iç güvenlik birimi olması ve İçişleri Bakanlığına bağlı olmasına karşın sahil güvenlik teşkilatının sivil idareye bağlılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri neredeyse yok hükmünde olup, jandarmanın da gerisinde kalmıştır. Örneğin 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev

---

<sup>377</sup> Emre (2002c), s.230.

ve Yetki Kanunu Jandarma Genel Komutanının İçişleri Bakanına karşı sorumluluğunu açık bir biçimde düzenlediği halde (madde 4), böyle bir hüküm 2692 sayılı yasada bulunmamaktadır. Sahil Güvenlik Komutanlığının mülki idare amirleri ile ilişkileri de asayiş ve güvenlik amiri biçiminde değil, “gerektiğinde işbirliği yapılacak makamlardan biri” olarak düzenlenmiştir (madde 11). Bunun yanında bölge komutanlıkları şeklinde örgütlenen sahil güvenlik teşkilatı personelinin özlük hakları, izin, sicil ve disiplin hukuku açısından vali ve kaymakamlarla hiçbir ilişkisi bulunmamaktadır. Genel idari kolluk olmasına rağmen, asayiş saatine katılma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Bu yapısı itibarıyla Sahil Güvenlik Teşkilatı, nevi şahsına münhasır, askeri bir teşkilat olarak idari görevlerini yerine getirmektedir.

Türkiye'deki bu yapı, AB ülkelerindeki denizlerde emniyeti sağlama işlevinden farklılık göstermektedir. AB ülkelerinde sahil koruma görevi Denizcilik Müsteşarlığı ya da Çevre Müsteşarlığı gibi kurumlara verilmekte, ya da değişik bakanlıklar arasında paylaştırılmaktadır. Avrupa Komisyonunun yayımladığı 9 Kasım 2005 tarihli İlerleme Raporu'nda, Türkiye'de asayiş hizmetlerindeki çok başlılığı ve hizmetin etkinliğini önleyen yapısal sorunlara çözüm arayışları çerçevesinde polis, jandarma ve sahil güvenlik komutanlıkları arasında eşgüdümün sağlanacağı ve bu üç kurumun tek bir çatı altında toplanıp sivillerden direktif alacağı bir yapının oluşturulması öncelikle yerine getirilmesi gereken siyasi kriterler arasında yer almaktadır<sup>378</sup>. Bu nedenle alanda yapılacak bir düzenlemeyle deniz sahilleri, boğazlar ve limanlarda, emniyet ve asayiş hizmetlerinin deniz polisi tarafından yürütülmesi sağlanmalıdır<sup>379</sup>.

### 3.4.3. Kamu personel yönetimine ilişkin görev ve yetkileri

Merkezi yönetimin taşradaki başı olan vali, il genel idaresinin başı ve il'de devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması sıfatıyla il sınırları içinde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıklar ve tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin ile teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiridir.

<sup>378</sup> L. Sariibrahimoğlu (2005). Sahil Güvenlik Komutanlığı. *Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim* (Ed: Ü. Cizre), İstanbul: TESEV yayınları, s.112.

<sup>379</sup> C. Serinkan (2011) Sahil Güvenlik teşkilatı ve mülki idare. *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı: 116, s.16.

Benzer şekilde bakanlıkların ilçede kurdukları teşkilatlarda (adli-askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır ve kaymakam bunların hiyerarşik üstüdür.

Kamu personeli üzerinde vali ve kaymakamların sahip olduğu tüm yetkiler bu hiyerarşik üst olma yetkisinden kaynaklanan yetkililerdir<sup>380</sup>. Bu yetkiler, atama, görev yeri değişikliği, geçici görevlendirme, disiplin ve 4483 sayılı yasaya göre soruşturma açma, görevden uzaklaştırma, izin hakkının kullanımı, ödüllendirme gibi birçok alanı kapsamaktadır.

Vali ve kaymakamlara tanınan bu yetkiler esasen birbirine paralel olmakla beraber istisnai hallerde valilere bazı ayırık ve özel yetkilerde tanınmıştır. Bu yetkilerin başında kamu personelinin atanmasına ilişkin yetkiler gelmektedir. İl İdaresi Kanununun 7. maddesinde düzenlenen yetkiye göre; ilgili bakanlık ve genel müdürlüklerce vali yardımcıları, hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları<sup>381</sup>, il ve bölge muhakemat müdürleri ve hazine avukatları atanırken valilerin görüşleri alınmak zorundadır.

Bunun yanında aynı Kanununun 8. maddesine göre Bakanlıklar veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklere bağlı olup il genel teşkilatı içinde birden fazla istihdam yerleri bulunan meslek, fen ve uzmanlık kadrolarına dâhil görevlerden ilçe idare şube başkanları, defterdarlık müdürleri, orta dereceli okul müdür ve öğretmenleri, hastane mütehassıs hekimleri hariç olmak üzere, bütün memurlar bakanlık veya genel müdürlüklerce valilik emrine tayin edilir. Bunların görev yeri ilgili şube başkanlarının inhası üzerine vali tarafından tespit olunur.

Benzeri şekilde kamu personelinin il içi görev yeri değişikliğine ilişkin yetki de valinin muhteviyatındadır. 5442 sayılı Kanununun 8. maddesine göre “bütün memurların lüzumu halinde il içinde tayin ve yer değiştirmeleri ilgili şube başkanlarının inhası ve valiler tarafından yapılarak ilgili bakanlık ve genel müdürlüklere bilgi verilir”. Atama ve il içi görev yeri değişikliğine ilişkin valilere tanınan bu yetki ayırık bir yetki olarak kaymakamlara tanınmamıştır. Bu konudaki tek istisna, aynı Kanun ile kolluk personelinin ilçe içi yer değiştirmesine yönelik kaymakama tanınan yetkidir. Buna göre

<sup>380</sup> Duran (1973), s.10.

<sup>381</sup> Kanununun bu hükmüne karşın valilerin il sınırları içinde en önemli yardımcıları ve danışmanları konumunda olan il idare şube başkanlarının atanmasında valilerin hiçbir inisiyatifi olmadığı gibi görüşü dahi alınmamaktadır. Bu atamaların birçoğu ilgili bakanlık tarafından hizmet gereklerinden ziyade başta politik mülahazalar olmak üzere farklı dengelerle yapılmaktadır. Bu durumun taşra yönetim işleyişi üzerine etkileri açısından bkz. A. Çimen (2012). *İl İdaresi sisteminin geleceği açısından değişimi okumak, sorunlar ve çözüm önerileri*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları, s.28-29.

kaymakamlar valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvet mensuplarının geçici veya sürekli olarak görev yerlerini değiştirebilir (md. 32/D). Ancak bu noktada ayırıcı husus kaymakamın bu yetkiyi ancak vali onayı ile kullanabilecek olmasıdır.

Vali ve kaymakamlara tanınan bir diğer önemli yetki ise il ve ilçede teşkilatı veya memuru bulunmayan bir işin uygun görülen başka bir idare şubesince görülmesini sağlayabilme yetkisidir. İlgili birimlerce verilen bu görevin yapılması zorunludur (5442 s. K., m.9/E ve 31/F). Daha ziyade vilayet bünyesinde yer almasına karşın ilçelerde örgütlenmemiş bulunan bakanlık teşkilatlarına yönelik gerçekleşen bu görevlendirmelerin en tipik örneklerinden biri olarak birçok ilçede teşkilatı bulunmayan Gençlik ve Spor Bakanlığının ilçe temsilcisi veya ilçe yetkilisi olarak ilçe milli eğitim müdürünün görevlendirilmesi gösterilebilir.

Benzeri şekilde vali ve kaymakamlar, ilde ve ilçede uzman ve fen adamlarını kendi işlerinin aksamaması kaydıyla, il genel ve mahalli hizmetlerin yapmakla görevlendirebilirler (5442 s. K., m.9/G). Kaymakam, bu yetkiyi ancak vali onayı ile kullanabilir ( 5442 s. K., m.31/G).

Mülki idare amirlerine kamu personel yönetimine ilişkin tanınan diğer bir yetki ise açığa alma diğer bir deyimle görevden uzaklaştırma yetkisidir. Vali ve kaymakamlara verilen bu yetki, esasen 657 sayılı Kanununun 137, 138, 139, 142 ve 143 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde görevi başında kalmasında sakınca görülen devlet memurları illerde valinin ilçelerde de kaymakamlarca yürütülen adli veya idari soruşturmanın herhangi bir safhasında görevden uzaklaştırılabilirler. Bu konuda kaymakamlara getirilen tek istisna ilçe idare şube başkanları hakkında bu yetkiyi kullanabilmeleri için valinin muvafakatini almış olmaları zorunluluğudur.

Kamu personel rejimine ilişkin olarak mülki idare amirlere tanınan bir diğer yetki alanı da ödüllendirme ve cezalandırmaya ilişkin konulara yöneliktir.

Ödüllendirme sürecine ilişkin olarak vali ve kaymakam, il ve ilçe memurlarına resen başarı belgesi verebilir<sup>382</sup>.

Mülki idare amirlerinin kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapan kamu personeli üzerinde DMK'nun 124, 125 ve 126. maddeleri çerçevesinde resen disiplin soruşturma açma, soruşturma yapma ve uyarma, kınama, aylıktan kesme disiplin cezalarını verme yetkileri mevcuttur.

Buna paralel olarak vali ve kaymakamlar memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili merci olarak belirlenmişlerdir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun 5. maddesine göre il ve ilçe sınırlarında görevleriyle ilgili bir suç işlendiğini bizzat veya ihbar ve şikâyet yoluyla öğrenen vali ve kaymakamlar kanun kapsamında ön inceleme başlatmaya yetkili makamlardır. Kanunun 3. maddesi ile de ön inceleme neticesinde ilde, merkez ilçede ve bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisi, ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ise ilçe kaymakamı soruşturma izni vermeye yetkili merci olarak belirlenmiştir. Bu konuda vali ve kaymakama tanınan yetkilerin ayrık noktası kaymakamların ilçe sınırlarında görev yapan bölge kuruluşlarındaki memur ve diğer kamu görevlileri üzerinde soruşturma izni verme yetkisinin olmayışı, bu yetkinin sadece vali tarafından kullanılıyor oluşudur.

---

<sup>382</sup> 657 sayılı DMK'nun 122 md.sine göre; Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebilir.

## Dördüncü Bölüm

### Mülki İdare Amirlerinin Yerel Yönetimler, Adli ve Askeri Makamlar ve Bölge Kuruluşları İle Olan İlişkileri

#### 1. Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler İlişkisi

##### 1.1. Kavram ve Kapsam Olarak Yerel Özerklik ve İdari Vesayet

Anayasa'nın 127. maddesine göre yerel yönetimler, "il, belediye ve köy halkının yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları yasayla belirtilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridirler." Anayasa, bu hükmüyle yerel yönetimlerin neler olduğunu belirttiği gibi, onları birer anayasal kurum haline getirmiştir.

Merkezi yönetim ile ilişkileri açısından değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin en önemli özelliği yerel özerkliğe sahip olmalarıdır. Yerel özerklik, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri olarak tanımlanabilir<sup>383</sup>. Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen yerinden yönetim ilkesi, aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır. Öğretide de işaret olduğu üzere, bu ilke; yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme imkânının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur<sup>384</sup>.

Yerel özerkliğin tanımı ve kapsamını belirleyen en önemli düzenleme Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır<sup>385</sup>. Şart, Anayasa gereğince kanun hükmünde olduğuna göre yerel özerkliğin kanunen düzenlendiği anlaşılmaktadır<sup>386</sup>. Şartın ikinci maddesi özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınmasını hüküm altına almıştır. Üçüncü maddesi ise özerk yerel yönetim kavramını şu şekilde tanımlamıştır:

<sup>383</sup>L. Duran, (1982). İdare hukuku ders notları. İstanbul: İÜHF Yayınları, s.54.

<sup>384</sup>Yıldırım vd. (2012), *İdare hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s.135.

<sup>385</sup>08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. (RG: 21.05.1991;20877). Ayrıca bkz. Bakanlar Kurulu'nun 06.08.1992 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına Dair Kanun. (RG: 03.101992;21364).

<sup>386</sup>Yıldırım vd. (2012), s.161.

1. Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.
2. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.

Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Birincisi, özerklik şartının 3. maddesinde de ifadesini bulan yerel yönetimlerin yerel halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Buna göre yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmelerine imkân sağlanması gerekmektedir.<sup>387</sup>.

Yerel özerkliğin ikinci yönü ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimler açısından asıl olan, işlerini merkezin karışması olmaksızın kendi organlarıyla yapabilmeleridir. Ancak yerel yönetimlerin, bu açıdan merkezden tamamıyla bağımsız olmaları beklenemez. Zira bağımsızlık özerklikten farklıdır. Bu noktada dengeyi sağlayan, diğer bir deyimle merkezi idare ile yerel yönetimler arası ilişkileri belirleyen ana etken merkezi idarenin kullandığı idari vesayet yetkisidir.<sup>388</sup>.

İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Öyle ki yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de hizmet itibarıyla uygulanması devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra başka kamu tüzel kişiliklerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu kamu tüzel kişilikleri merkezi idareye karşı sahip oldukları belli özerklik ve bağımsızlık ile eylem ve işlemleri ile devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilir. O halde yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkması muhtemel bu sakıncaları giderebilmek ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı denetim yetkisi vesayet yetkisidir.<sup>389</sup>. Bu açıdan idari vesayet, genel olarak,

<sup>387</sup> Onar (1966), s.465; Duran (1982), s.54.

<sup>388</sup> Duran (1982), s.54.

<sup>389</sup> Günay (2012), s.84.

yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki bir merkezi yönetim tarafından denetlenmesi olarak tanımlanabilir<sup>390</sup>.

Bu nedenle idari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir. Başka bir deyişle yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır. O halde idari vesayet yetkisinin kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde vesayet yetkisine sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur<sup>391</sup>. Bu açıdan idari vesayet yetkisi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir. Bu yönüyle hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Anayasa bunu” ...kanunda belirtilen esas ve usuller” olarak ifade etmiştir. Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi 22.06.1988 gün ve 1987/18 Esas ve 1988/23 Karar sayılı kararında idari vesayetin “...merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir yetki...” olduğu belirtildiği gibi, Danıştay 3. Dairesi de 17.07.1979 tarih ve 1979/134 Esas ve 1979/409 Karar sayılı kararında “...merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin hangi hususları kapsayacağıının kanunlarda açıkça belirtilmesinin idare hukukunun genel ilkelerinden...” olduğunu açıkça belirtmiştir<sup>392</sup>.

Anayasa’ya göre idari vesayetin amacı, “...mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır” (md. 127).

Merkezi idare kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde bu yetkisini merkezi yönetimin başkent örgütü üzerinden kullanabildiği gibi kanun koyucu çoğu zaman bu yetki ve görevi merkezi yönetimin taşra örgütünün başında olan mülki idare amirlerine tevdi etmiştir.

İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemleri üzerinde olabileceği gibi, bu idarelerin organ ve görevlileri üzerinde de kullanılabilir.

İdari vesayetin önemli bir bölümü, yerinden yönetimlerin işlemleri üzerinde kullanılır. İşlemler üzerindeki denetimler genellikle hukuka uygunluk ve kimi kez de

<sup>390</sup> S. Arslan (1992). İdari vesayet denetimi ve Türkiye uygulamasında ortaya çıkan sorunlar. *I. Ulusal İdare Kongresi, II. Kitap, Kamu Yönetimi*, Ankara: Danıştay yayınları. s. 505.

<sup>391</sup> Günay (2012), s.86; Onar (1966), s.631.

<sup>392</sup> Günay (2012), s.86 dipnot 51.

yerindelik açısından olur. Merkezi yönetim, yerinden yönetimin işlemlerini onaylama, bozma ya da uygulanmasını geciktirme yetkilerine sahiptir. Kural olarak, vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek, onlar adına karar alamazlar. Ancak, çok istisnai durumlarda vesayet makamlarına ikame yetkisi verilmiştir. Örneğin, İmar Kanunu'nun 9. maddesinde “gerekli görülen hallerde” bakanlığın imar planlarını “yapmaya”, “yaptırmaya” veya “değiştirmeye” yetkili olduğu belirtilerek; merkezi yönetime, “yerine geçerek yapma” verilmiştir. Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile hizmetlerde ciddi bir aksama olduğunda ve bu aksamanın yerel yönetimlerce giderilemediği hallerde, İçişleri Bakanı'nın talebi üzerine hizmetlerin il valisince görüleceğini hüküm altına almıştır (md.40).

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerindeki idari vesayet, çoğu kez bunların atanmaları, seçimlerinin onaylanması, görevlerine geçici olarak son verilmesi ve görevlerine son verilmesi şeklinde olmaktadır. Ancak Anayasa yerel yönetim organlarının işbaşına getirilmesinde ve görevine son verilmesinde merkezi idareye hiçbir yetki vermemiştir<sup>393</sup>. Öyle ki Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasına göre yerel yönetimlerin karar organları seçmenler tarafından oluşturulur. Aynı maddenin 4 üncü fıkrasına göre de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda karar verme yetkisi yalnızca yargı organlarına aittir. Anayasanın yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerinde merkezi idareye tanıdığı tek yetki 127. maddesinin 4. fıkrasının 2. cümlesine göre geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisidir. Bu yetki ise mülki idare amirlerine değil, İçişleri Bakanına verilmiştir. Buna göre yerel yönetimlerin organları veya bu organların üyeleri hakkında bir suç nedeni ile kovuşturma veya soruşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı ilgili organ veya organ üyesini geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

---

<sup>393</sup> Günday (2012), s.87.

## 1.2. Mülki İdare Amirleri-İl Özel İdaresi İlişkisi

### 1.2.1. Vali-il özel idare ilişkisi

#### 1.2.1.1 Genel olarak

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma sürecinde çıkarılan önemli yasalardan biri de 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu kanun ile doksan yılı aşkın yürürlükte olan 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ve kanunun ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır<sup>394</sup>.

Kanununun 3. maddesine göre; il özel idaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Kanun il özel idaresinin organlarını il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak saymıştır.

Yasaya göre vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (5302 s.K., md. 29). Bu düzenleme ile yeni Kanun, eski İl Özel İdaresi Kanunundaki düzenlemeyi aynen tekrarlamıştır. Ancak yeni yasa kaldırılan 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Yasasına göre valilerin sahip olduğu yetki ve yüklendiği görevler açısından çok ciddi değişiklikler meydana getirmiştir. Bunların en önemlileri, il genel meclisi ve il daimi encümeninin başkanlığını yürüten valinin, yeni yasaya göre il genel meclis başkanlığından ayrılarak il genel meclis üyelerinin kendi içlerinden bir başkan seçmesi<sup>395</sup>, seçilen başkanın meclis gündemini tek başına belirlemesi, valilerin il genel meclisi üzerindeki idari vesayet yetkilerinin kısıtlanması, valinin sadece il encümeninin başkanlığını yürütmesi ve yürütme yetkisini yeni oluşturulan genel sekreterlik makamı ile paylaşıyor durumda kalması ve valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının “gereği yapılmak üzere” İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi olarak sayılabilir.

<sup>394</sup>5302 sayılı Kanun md.71:”13 Mart 1929 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ve bu kanunun ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>395</sup>5302 sayılı Kanun md: 11; “İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır...Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını...seçer.”

Bu değişikliklerin uygulamada birtakım sorunları da beraberinde getireceği Cumhurbaşkanı'nın yasayı geri gönderme gerekçelerinde de vurgulanmıştır<sup>396</sup>. Bunun yanında doktrinde, valiliğin il özel idaresi organları içindeki yerinin son sıraya düşürölüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verildiği, önceki yastada önem sırası, vali, encümen ve il genel meclisi iken; yeni yastada bu sıranın il genel meclisi, encümen ve son sırada vali olarak değiştirildiği ve organların görev ile işlevleri de bu sıralamaya göre belirlendiği tespiti yapılmıştır<sup>397</sup>.

### **1.2.1.2. İl özel idaresinin başı sıfatıyla vali**

İl Özel İdaresi Kanununa göre; vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (5302 s.K., md. 29). Buna paralel olarak vali aynı zamanda il encümeninin başkanıdır. Encümenin memur üyeleri vali tarafından seçilir ve gündemi vali tarafından belirlenir. Encümende oyların eşitliği durumunda başkanın olduğu taraf çoğunluk sayılır (5302 s.K., md. 25 ve 27).

Merkezi idarenin de temsilcisi olan valinin, bir yerel yönetim organı olan il özel idaresinin karar organlarından olan il encümeninin başkanı olması ve aynı zamanda yürütme organı olması, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesini şart koşan yerel özerkliğe aykırılık teşkil etmektedir<sup>398</sup>. Benzer şekilde bu düzenleme Anayasa Mahkemesi içtihatlarına göre de Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü Anayasa Mahkemesi mahalli idarelerin tüm organlarının seçilmesi gerektiği görüşündedir<sup>399</sup>.

Buna karşın valinin il özel idaresinin yürütme organı olduğu, Anayasanın 127. maddesinin yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesini öngördüğü, valinin il özel idaresinin karar organı olmadığına göre Anayasaya aykırılık teşkil etmediği ileri sürülmüştür<sup>400</sup>. Ancak İl Özel İdaresi Kanununun valiye tanıdığı bazı yetkiler nedeniyle valiyi aynı zamanda karar organı haline getirdiği, dolayısıyla bu

<sup>396</sup>Cumhurbaşkanlığınca geri gönderme tezkeresi ve komisyon raporları için bkz.

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm>. (Erişim tarihi: 09.07.2012).

<sup>397</sup>B. A. Güler (2004). İl özel idaresi kanunu üzerine. [http:// www.politics.ankara .edu.tr/~bguler/](http://www.politics.ankara.edu.tr/~bguler/), (Erişim tarihi: 09.07.2012).

<sup>398</sup> T. Yıldırım (2000). *Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri*. İstanbul: Alkım Yayınevi, s.23.

<sup>399</sup> T. Yıldırım (2005). *Türkiye'nin idari teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları..s.194.

<sup>400</sup> H. Nadaroğlu (2001). *Mahalli idareler* (7. Basım). İstanbul: Beta Yayınevi. s.187. Bu noktada Yayla şu tespiti yapmıştır: Anayasa, karar organı sıfatıyla asıl il genel meclisi, belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisini kastediyorsa, valinin atanmış olması anayasaya aykırılık teşkil etmez." Bkz. Y. Yayla (2009), *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi, s.246.

görüşün çok isabetli olmadığı söylenebilir<sup>401</sup>. Zira valinin görev ve yetkileri başlıklı 30. maddesinde, personel atamak, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken tedbirleri almak, Kanunlarda il özel idaresine verilen, meclisin ve encümenin kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak yetkileri tipik karar organı yetkilerindedir<sup>402</sup>.

Doktrinde valinin il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve teşkilatın en üst amiri olarak belirlenmiş olmasına karşın genel karar organı olarak meclisten dışlanmasının tutarsız ve çelişkili bir yaklaşım olduğu ileri sürülmüştür<sup>403</sup>. Ayrıca seçilmiş il genel meclisi başkanı ile atanmış vali arasında çatışma potansiyelinin olduğu ve il özel idarelerinde iki başlılık riskinin olabileceği ifade edilmiştir<sup>404</sup>. Bu düzenleme “hem valiyi il genel meclisinin bir tür memuru konumuna indirmediği ve karar organına da dâhil etmediği için merkezi idarenin ildeki en üst derecedeki temsilcisi olarak valinin manevi otoritesini zedeleyeceği; hem de kaçınılmaz olarak ilde vali ile seçilmiş il genel meclisi başkanı arasında bir otorite çatışmasına yol açabileceği için, son derece sakıncalı görünmektedir”<sup>405</sup>. Hatta İl özel İdaresi Kanunu ile valinin yetki ve görevlerinin daraltılmasının doğru olmadığı, özellikle il genel meclisi içindeki görevine son verilmesinin büyük bir hata olduğu da ileri sürülmüştür<sup>406</sup>.

Buna karşın Tortop’a göre yerinden yönetim kuruluşları özerk kuruluşlardır ve özerkliğin ön koşulları arasında da organların seçimle işbaşına gelmesi, yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bağımsız karar alma yetkilerinin bulunmasıdır. Bu nedenle yeni düzenleme ile il genel meclis başkanlarının seçimle işbaşına gelmeleri yadırganmamalı, hatta ilerde Fransa’da olduğu gibi ve bizde belediyede olduğu gibi bu kuruluşların tamamen seçimle iş başına gelmiş organlardan oluşması gerekmektedir<sup>407</sup>.

<sup>401</sup> A. Ulusoy (2005). Yerel yönetimlere ilişkin yeni yasal düzenlemelerin değerlendirilmesi. *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay yayınları. s.193.

<sup>402</sup> Ulusoy (2005), s.193; Benzer gerekçelerle Nadaroğlu’da valinin durumunun yürütme organı olması nedeniyle anayasaya aykırılık teşkil etmese de yerellik ve özerklik ilkeleri açısından bakılınca çok geniş yetkilere sahip olduğu, dolayısıyla mahalli idareler siyasetinin esasları ile çeliştiğini belirtmiştir. Bkz. Nadaroğlu (2001), s.187.

<sup>403</sup> Ş. Gözübüyük ve T. Tan (2016). *İdare hukuku genel esaslar*. C.I. Ankara: Turhan Kitabevi, s.260; Ulusoy (2005), s.192.

<sup>404</sup> Ulusoy (2005), s.187.

<sup>405</sup> A. Ulusoy (2004). Kamu yönetimi reformu hakkında bir değerlendirme. *Hukuk ve Adalet*, Sayı:2, s.135.

<sup>406</sup> B. A. Güler (2005). İl Meclislerinde Kaos Çıkabilir. *Cumhuriyet*, 22 Mart 2005.

<sup>407</sup> N. Tortop (2005). İl özel idareleri ile ilgili son düzenlemeler. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 110, s.49.

Bu çerçevede valinin il özel idare içindeki rolüne son verilmesi gerektiği, seçimle gelen kişinin il özel idaresinin asli ve etkili başı olduğu bir sistemin ya da il özel idaresi başkanlığının ihdas edilerek ve başkanın seçimle işbaşına getirilmesi önerilmiştir<sup>408</sup>. Diğer bir öneri il genel meclisi başkanlığı makamının il özel idaresinin yürütme organı olarak faaliyet alanının genişletilmesi şeklindedir<sup>409</sup>. Bir başka seçenek olarak da valinin seçimle işbaşına getirilmesi gerektiği şeklinde öneri sunulmuştur<sup>410</sup>.

Doktrinsel tartışmaların dışında uygulamaya bakıldığında 5302 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle beraber il özel idare yönetiminde üç başlılık ve ciddi bir yetki karmaşası yaşandığı gözlemlenmektedir. Yasal mevzuat çerçevesinde vali, il genel meclisi başkanı ve il özel idaresi genel sekreteri arasında çoğu zaman yaşanan sıkıntıların karşılıklı uzlaşma ve verilen tavizler ile giderildiği görülmektedir.

Yeni yasayla il genel meclisinin daha önce olduğu gibi yılda sadece iki kez değil, her ayın ilk haftası en çok beş gün toplanabilmesi hükmü de getirilmiştir. Her ay beş gün toplanan il genel meclisinin il özel idaresi görev alanına giren hemen her konuyu il encümenine bırakmaksızın karara bağlamasına olanak tanıyan bu düzenleme sonucunda il genel meclislerinin karar alma yetkilerinin son derece arttığı ve encümen görev alanında da çeşitli kararlar alabildikleri, buna karşılık da il valisinin ve başkanlık ettiği il encümeninin yetkisinin fiilen azaldığını belirtmek yanlış olmaz.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, valiyi ayrı bir bölümde (üçüncü bölüm) düzenlemiş olmakla birlikte, diğer bölüm ve maddelerde de ona görev ve sorumluluklar yüklemiştir.

Kanunun 30.maddesinde ise; valinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre, valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresinin en üst amiri olarak teşkilatı sevk ve idare etmek, idarenin hak ve menfaatlerini korumak,
- İl özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, idarenin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, idarenin faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

<sup>408</sup>S. Güran (1986). İl özel idarelerinin bugünkü rolü. *İl Özel İdareler Sempozyumu*, İstanbul: İl Özel İdaresi Yayını No:2, s.75; Yıldırım (2000), s.24.

<sup>409</sup>M. Karaaslan (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Ankara: Turhan Kitabevi. s.208.

<sup>410</sup>Yıldırım (2000), s.24.

- İl özel idaresini Devlet dairelerinde, törenlerde ve yargıda temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- İl encümenine başkanlık etmek,
- İdarenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek,
- İdarenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararını almak kaydıyla sözleşme yapmak,
- İl genel meclisi ve il encümen kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümen yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak,
- İl özel idare personelini atamak,
- İl özel idaresini, bağlı kuruluşları ve işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken tedbirleri almak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Kanunlarda il özel idaresine verilen, meclisin ve encümenin kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Kanun, il özel idaresinin görev ve sorumlukları başlığı altında düzenlediği il çevre düzeni planının, büyükşehirlerde valinin koordinasyonunda büyükşehir belediye başkanlığınca, diğer illerde il belediyesi ile il özel idaresi ile birlikte yapılacağını hükme bağlamıştır. İl çevre düzeni planı belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından onaylanır (5302 s.K., md.6).

Vali, il özel idarenin başı olması sıfatıyla il özel idaresi personelinin atanması ve görevlendirilmesi konusunda yetkilendirilmiştir. Öyle ki kanunun 36. maddesine göre il özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde öngörülen şartlar dikkate alınır.

İl özel idaresinin hizmetlerini vali adına ve onun emirleri doğrultusunda yürütecek olan genel sekreter ise, valinin teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanır. Genel

sekreter hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Yasanın 35. maddesi ile il özel yönetimi örgütlenmesinde “genel sekreterlik“ makamı oluşturulmuştur. Buna göre, genel sekreter; il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyip, yürütmek, bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri vermek ve bunların uygulanmasını gözetlemekle yükümlüdür.

Bu noktada mülki idare mesleği açısından vurgulanması gereken iki önemli husus vardır. İlk olarak il özel yönetimi hizmetlerinin genel sekreterce yürütüleceği ve il encümenine valinin bulunmaması durumunda genel sekreterin başkanlık yapacağı vurgulanarak vali yardımcılarının yerel organlardaki yetkisi kaldırılmıştır. İkinci olarak mülki idare ve genel idare hizmetleri sınıflarından atanabilecek olan genel sekreter için uygulamada çoğu ilin, bu makam için mülki idare amirlerini tercih ettiği gözlemlenmesidir. Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen sürelerinin meslekî kıdemlerinde geçmiş sayılacak olması ve sabit görev olarak değerlendirilmeleri mülki idare amirlerinin genel sekreterliğe olan ilgisini arttırmıştır. Bu şekilde atananlar genel sekreterlik görevinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından meslekî kıdemlerine uygun görevlere atanırlar. Son dönemde yapılan vali atamaları içinde il özel idaresi genel sekreteri olarak görev yapanların sayısındaki artış da bu göreve olan talebin önemli gerekçelerinden biri olmuştur.

Vali, görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlilerine ve kaymakamlara devredebilir (5302 s K., md.32).

Meclis, bir aylık tatil dışında her ayın ilk haftası mutat toplantı yerinde toplanır. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi verilir ( 5302 s.K., md.12). Meclisin gündemi seçilmiş başkan tarafından belirlenir, ancak valinin önerdiği hususlarda gündeme alınır ( 5302 s. K., md.13). Vali, kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlar ve meclise sunar (5302 s K., md.31).

İl özel idaresinin görev ve yetki alanına giren konularda, kanunların verdiği yetkiye dayanarak il genel meclisi tarafından alınan ve usulüne uygun olarak ilân edilen kararlara aykırı davrananlara; fiilleri suç oluşturmadığı takdirde, valinin bizzat tespit ettirmesi durumunda yüz milyon Türk Lirasına kadar para cezası ve üç güne kadar işyerinin kapatılması cezası verebilir (5302 s.K., md.56).

Vali, il genel meclisinin her yıl ocak ayında oluşturduğu denetim komisyonuna kamu kurumlarından uzman personel görevlendirebilir ve bu komisyona çalışmalarını yapabilmesi için il özel idaresinde yer gösterir (5302 s.K., md.17).

### 1.2.1.3. Valinin vesayet denetimi

5302 sayılı yeni İl Özel İdare Kanunu yürürlüğe girmeden önce ülkemizde yerel yönetimler arasında en yoğun vesayet denetimlerin biri il özel idareleri üzerinde yaşanmaktaydı. Merkezi idare, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi üzerinde meclisin feshi, meclis toplantılarının ertelenmesi, meclisin dağıtılması (toplantının yaptırılmaması md.127) ve meclis kararlarının tasdiki yetkisine sahipti<sup>411</sup>.

Eski düzenlemeye göre il genel meclisi kararları üzerinde aynı zamanda merkezi idarenin taşra teşkilatının başı olan valinin ağır bir vesayet yetkisi vardı. Diğer bir ifadeyle merkezi idare bu denetimini vali vasıtasıyla yapmaktaydı<sup>412</sup>.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu valinin il genel meclisi içindeki ve kararları üzerindeki ağırlığını değiştirmiştir. Zira eski düzenlemede vali, il genel meclisinin başkanı sıfatıyla meclis gündemini tek başına belirleme, kendi istediği konuların müzakere edilmesini, ancak bu konularda karar alınabilmesini sağlayabildiğinden il genel meclisinin gündemi ve kararları üzerinde mutlak egemenliğe sahipti<sup>413</sup>.

Ancak yeni düzenleme ile il genel meclisi başkanının meclis üyelerinin kendi içinden birini seçmesine imkân tanınarak valinin il genel meclisinin başkanlığına son verilmiştir. 5302 sayılı yasanın 11. maddesinin 1. fıkrasına göre;

<sup>411</sup> Ş. Gözübüyük (1987), *Türkiye’de mahalli idareler*. Ankara: Nadir Kitap. s.16-17.

<sup>412</sup> Danıştay vermiş olduğu bir kararında eski İÖİK. 135.maddesinde yetkinin sadece valiye tanınmış olduğunu, dolayısıyla İçişleri Bakanının bu konuda doğrudan bir yetkisinin olmadığına karar vermiştir. Bkz. Danıştay 1. Dairesinin 06.03.2005 tarih ve, 1985/38 Esas,1985/51 Karar sayılı kararı.

<sup>413</sup> M. Günday (2005). Kamu yönetimi reformunun idari yapılanmaya ilişkin anayasal ilkeler açısından değerlendirilmesi (kısaltma: Kamu yönetimi reformu), *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*. 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay yayınları. s.166.

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer.

Buna karşın seçilmiş meclis başkanlığı makamı meclis gündemini belirleme ve çalışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlama gibi sadece meclis çalışmalarıyla ilgili faaliyetlerde bulunma yetkisine sahiptir. Ayrıca meclis başkanı gündemi belirlerken vali tarafından önerilen konuları da gündeme almak zorundadır. Bu durumda seçilmiş meclis başkanının il genel meclisi kararları üzerinde ciddi bir hâkimiyetini olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Benzer şekilde valinin de tamamıyla il genel meclisi çalışmaları dışında tutulduğunu belirtmekte imkânsızdır.

Eski İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisinin alacağı tüm kararların valinin onayı ile kesinleşeceği hükmü amirdi. Vali onaylamak istemediği kararlara karşı tutanak tarihinden itibaren 20 gün içinde Danıştay'a başvurmak zorundadır. Danıştay iki ay zarfında itirazı incelemek suretiyle karar vermek zorundaydı. Bu durumda il genel meclisi kararları üzerinde valinin iki yetkisi vardı. Ya il genel meclisi kararlarını onaylayacak ya da yargıya götürebilecekti. Bunun dışında valinin onaylamama yetkisi yoktu.

Eski düzenlemede il genel meclisi kararları üzerindeki a priori olarak yapılan bu denetim, yeni düzenlemelerle a posterior denetime dönüştürülmüştür. Yeni İl Özel İdare Kanununun 15. maddesine göre il genel meclisinin aldığı kararların tam metni, en geç beş işgünü içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesiyle birlikte il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez<sup>414</sup>.

Valinin hukuka aykırı bulduğu meclis kararını tekrar görüşülmek üzere iade etme yetkisine sahip olması da, kuşkusuz bu konudaki vesayet denetiminin hala korunduğunun bir göstergesidir. Ancak böyle olmakla birlikte, vali bu yetkisini gerekçe ihtiva edecek bir şekilde kullanmak mecburiyetindedir. Ayrıca, valinin meclis kararını sadece hukuka aykırılık yönünden denetleyebilecek olması ve dahası; geri gönderilen kararın nitelikli çoğunlukla değil, salt çoğunlukla meclis tarafından aynen kabul

---

<sup>414</sup> Karaaslan (2008), s.208.

edilmesi halinde kararın kesinleşmiş sayılacağına kabul edilmiş olması, bu alandaki vesayet denetiminin oldukça hafifletildiğini göstermektedir<sup>415</sup>.

Yasa vali tarafından il genel meclisine geri gönderilen meclis kararlarına ilişkin olarak ayrıca düzenleme yapmış ve “yeniden görüşülmesini istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya gidebilir.” hükmünü öngörmüştü<sup>416</sup>. Ancak Anayasa Mahkemesi 5302 sayılı yasanın 15. maddesinin 2. fıkrasındaki meclisin ısrar yetkisine ilişkin bu düzenlemeyi iptal etmiştir.<sup>417</sup> İptal kararı 29.12.2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olmakla, il genel meclisinin tüm kararları adeta 5302 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan eski İl Özel İdare Kanununda olduğu gibi valinin onanmasına tabi hale gelmiştir. Böylece vali tarafından onaylanmayan il genel meclisi kararları hiçbir şekilde yürürlüğe giremeyecektir<sup>418</sup>.

Ancak bu iptalin isabetli olmadığı söylenebilir. Anayasa Mahkemesinin 15. maddedeki ibareyi iptal etmesinden sonra eski kanundan daha da geriye gidildiği, mutlak bir idari vesayet yetkisinin Anayasa Mahkemesi tarafından valiye verildiği görülmektedir. Zira bu iptalden sonra vali tarafından geri gönderilen kararlar meclis tarafından tekrar geri gönderilemeyeceğinden kesinleşemeyecek, dolayısıyla yürürlüğe

<sup>415</sup>G. Kaplan (2005). Yeni İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisi ve encümeni kararları üzerinde vesayet Denetimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. 54, Sayı 3, s.127-128.

<sup>416</sup> Vali tarafından dava açılmakla otomatik yürürlüğün durdurulması mekanizmasının öngörülmemesi pratikte sıkıntılara sebebiyet verebileceği gerekçesiyle önemli eksiklik olarak görülmüş ve eleştirilmiştir. Bkz. Ulusoy (2004), s.139.

<sup>417</sup>AYM'nin 18.01.2007 tarih ve 2005/32 Esas 2007/3, Karar sayılı kararı. (RG. 29.12.2007, 26741); “Anayasanın 123, 126 ve 127.’nci maddelerinde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunduğu, idarenin bütünlüğü esasına dayalı, merkezîyetçi bir tekil devlet modeli ortaya konulmuştur. Söz konusu 15 inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise, il genel meclisi kararları üzerinde valinin vesayet yetkisini etkisizleştiren bir düzenleme yapılmış ve idari vesayet yetkisinin etkili bir biçimde kullanılması imkansız hale getirilmiştir. İdari vesayet hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılabilir bir denetim yetkisidir. Ancak 15 inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkanı tanınmış; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisi, Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltılmış ve etkisizleştirilmiştir.....Böyle bir düzenleme, il genel meclisindeki siyasal çoğunluğun kamu yararı ikinci plana atarak yönetimi siyasallaştırmaya ve siyasal çıkarları ön plana almaya yönelmesi halinde, bunu engelleyecek kamu yararı koruyacak bir mekanizmanın ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Bunun ise kamu yararı gerçeğini engelleyici bir durum olduğu ortadadır. Yasama erki ise bir hukuk devletinde kamu yararı engelleyici ve ortadan kaldırıcı bir düzenleme yapmak için kullanılamaz. Söz konusu ikinci cümle bu görünümüyle hukuk devleti ilkesine de aykırıdır. Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme, Anayasanın 2 ve 11 inci maddelerindeki hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle de çelişir.”

<sup>418</sup> Günday (2012), s.90.

giremeyecektir. Dolayısıyla ağır bir vesayet yetkisi olan “onama” Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararıyla geri gelmiştir<sup>419</sup>.

Valinin il genel meclisi kararları üzerindeki denetim yetkisiyle karşılaştırıldığında, il encümeni<sup>420</sup> üzerindeki denetim yetkisinin daha geniş olduğu görülmektedir<sup>421</sup>. Eski İl özel idaresi Kanununa göre valinin il daimi encümeninin kararlarının uygulanmasını durdurma ve yerindelik denetimi yapma gibi ağır bir veto yetkileri mevcuttu. Öyle ki eski İl Özel İdaresi Kanununun 141. maddesinin ikinci fıkrasına göre; vali il daimi encümeninin aldığı kararları kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı tarihten sonraki ilk toplantıda yeniden görüşülmesini isteyebilir. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre encümen 2/3 çoğunlukla ısrar ederse almış olunan encümen kararı kesinleşmekteydi. Ancak vali, son fıkraya göre uygun bulmadığı encümen kararlarını durdurabilir ve iptali için idari yargıya başvurabilirdi. İlgili idari yargı merciince verilecek karara göre vali tarafından uygulama yapılırdı.

Bu noktada vurgulanması gereken önemli bir husus valinin il daimi encümeni kararına karşı idari yargı merciine yaptığı başvurunun dava olarak değil, itiraz olarak yapıldığı ve idari dairede görülmüş olduğudur. Nitekim Danıştay 8. Dairesi 1994 yılında almış olduğu bir kararında eski İl Özel İdaresi Kanununun 141. maddesine göre yapılacak itirazların Danıştay 1. Dairesine yapılacağına ve bu daire tarafından inceleneceğine karar vermiştir<sup>422</sup>.

İl Encümeni kararları üzerinde valinin vesayet yetkisine ilişkin olarak yeni İl Özel İdare Kanununun getirdiği düzenlemede esasen ciddi farklılıklar yansıtılmamaktadır. Şöyle ki; 5302 sayılı kanunun 27. maddesinin 6. fıkrasına göre;

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarını bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen ısrar ederse karar kesinleşir. Vali, kesinleşen encümen kararını

<sup>419</sup> Karaaslan (2008), s.142.

<sup>420</sup>2012 yılında 6360 sayılı Kanunla İl encümeninin yapısı değiştirilmiştir. Buna göre 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu md:25/1: “İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur”. Bu noktada valinin il encümeni başkanlığını yapmaya devam etmesi ve il encümeninin yarısından fazlasının atanmış üyelerden oluşması nedeniyle il encümeni içinde konumunu koruduğu söylenebilir.

<sup>421</sup> Günday (2005), s. 166.

<sup>422</sup> Danıştay 8. Dairesinin 03.11.1994 tarih ve 1994/773 Esas.1994/2810 Karar sayılı kararı.

durdurur ve idari yargıya yürütmenin durdurulması talebiyle on gün içinde gidebilir. Danıştay, itirazı en geç altmış gün içinde karara bağlar.

Buradan da görüleceği üzere valinin uygun bulmadığı encümen kararlarının bir sonraki toplantıda yeniden görüşülmesini isteme, kesinleşen kararın uygulamasını durdurma ve iptali için yargıya gitme yetkileri konusunda yeni yasa bir önceki yasa ile paralellik arz etmektedir.

Buna karşın eski ve yeni düzenleme arasındaki 3 temel fark göze çarpmaktadır. İlk olarak eski düzenlemede 2/3'le güçleştirici veto öngörülmüşken, yeni düzenleme de salt çoğunlukla da direnme kararı verilebilmektedir. İkinci olarak eski düzenlemede kesinleşen encümen kararının yürütülmesi durdurulduktan sonra ne kadar sürede idari yargı merciine gidileceği belirtilmemişken, yani kanun bu süreyi 10 gün ile sınırlı tutmuştur. Son olarak eski düzenleme valiye kamu yararı gerekçesiyle encümen kararını geri gönderme yetkisi tanınarak bir tür yerindelik denetimi yapma imkânı sağlanırken, yeni düzenlemeyle valinin encümen kararları üzerindeki denetimi kararların sadece hukukiliği ile sınırlı tutulmuştur.

5302 sayılı Kanununun 27 nci maddesinde bir yandan vali tarafından idari yargı yerine başvurulacağı belirtilmiş iken, diğer taraftan itirazın Danıştay tarafından 60 gün içinde karara bağlanacağı belirtilmiştir. Bu durumda, söz konusu başvurunun Danıştay'ın idari dairesi tarafından mı yoksa dava dairesi tarafından mı karara bağlanacağı belirsizdir. Ayrıca valiye encümen kararının uygulanmasını durdurma yetkisi tanıdıktan sonra, zaten 60 gün içinde karara bağlanacak bir başvuruyu yürütmeyi durdurma talebi ile yapılabileceğinin belirtilmesi anlamsız bulunmuştur<sup>423</sup>.

İl encümeni kararları üzerinde valinin vesayet denetimine ilişkin olarak İl Özel İdare Kanunu dışında diğer kanunlarda bazı düzenlemeler öngörmüştür. Bu konuda en göze çarpan düzenleme Kamulaştırma Kanunudur. Kamulaştırma kanununun 6. maddesine göre il encümenince alınan ve kamulaştırma işlemine dayanak teşkil edecek kamu yararı kararının kesinleşebilmesi için valinin onaylaması gerekmektedir.

---

<sup>423</sup> Günday (2012), s.483.

#### **1.2.1.4. Valinin il genel meclisince denetimi**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 18. maddesine göre; İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

İl genel meclisi üyelerinin en az 1/3 tarafından meclis başkanlığına başvurularak il özel idaresinin işleriyle ilgili görüşme açılması da istenebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Valinin, meclise sunduğu faaliyet raporu, meclisin mart ayı toplantısında görüşülür. Faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla tutanaklar meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir (5302 s.K., md.18). Kanunun bu hükmünden meclisin, valiyi denetlediğini ve hakkında yetersizlik kararı alabileceğini ama bunun bir güvensizlik oyuyla düşürme olmadığını söylemek mümkündür. Zira meclis faaliyet raporuna ilişkin olarak sadece bir tespitte bulunur, gereği ise bakanlıkça takdir edilecektir<sup>424</sup>. Bu durumda İçişleri Bakanı vali hakkında soruşturma açabilir ve soruşturma sonucuna göre valinin görevden alınmasını Bakanlar Kuruluna önerebileceği gibi görevde kalmasına da karar verebilir<sup>425</sup>.

<sup>424</sup> Yıldırım'a göre, valinin faaliyetinin denetimi, valiler bakımından sakıncalı görünse de il genel meclisi tarafından yeterli görülen, faaliyetleri eleştirilmeyen, il idaresine katkıları olduğu anlaşılan valilerin görevden alınmalarına engel oluşturacağı için yararlı olacaktır. Bkz. Yıldırım (2005),s.194.

<sup>425</sup> Günday (2012), s.485.

### 1.2.1.5. Vali ve il özel idarelerin denetimi

İl Özel İdare Kanununun 38. maddesine göre, il özel idarelerinde iç ve dış denetim vardır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır ve iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

Ayrıca, idarenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. Valinin il özel idaresi üzerindeki bu denetlemesinin hizmet bakımından bir denetleme olmadığını, bunun bir kolluk yetkisi olduğu söylenebilir<sup>426</sup>.

Ancak gerek İçişleri Bakanlığı, gerekse vali yapılan denetimler neticesinde tespit ettiği aksaklıkları doğrudan düzeltme yetkisine sahip değildir. Öyle ki İl Özel İdare Kanununun hizmetlerde aksama olması durumunda yapılacakları belirleyen 40. maddesine göre;

İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı 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.

<sup>426</sup> Onar (1966), s.596.

Halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyecek bir aksaklığın sulh hâkimi tarafından belirlenmesi doktrinde eleştirilmiş ve hem amaç hem de Anayasa'ya uygunluk açasından tartışmaya açık olduğu belirtilmiştir<sup>427</sup>. Yıldırım'a göre;

Halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyecek bir aksaklığın önce ilgili bakanlık ve daha sonra sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi, tedbir alınmasını geciktirecektir. Sulh hukuk hâkimi kararı aranması, kuvvetler ayrılığı ilkesine de uygun düşmemektedir. Anayasa'nın 127. maddesi, merkezi idareye toplum yararının korunması amacıyla yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi tanıdığına göre, ilgili bakanlık, belirlediği aksaklıkların düzeltilmesini önce il özel idaresinden daha sonra validen talep edebilmelidir<sup>428</sup>.

### 1.2.2. Kaymakam-ilçe özel idare ilişkisi

İl zel idarelerinin aksine ilçe özel idarelerinin tüzel kişiliği yoktur. Özel geliri ve bütçesi olmayan ilçe özel idareleri çoğu zaman il özel idarelerinin ilçelerde yrttikleri faaliyetlerin ihale ve ödeme işlemlerini yürütmekle görevli pasif kuruluşlar olarak kalmışlardır.

İlçe zel idareleri anayasal bir kuruluş olmadığı gibi, özel bir kanun ile de kurulmamışlardır. 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanununun teşkilatını düzenleyen 35. maddesinin son fıkrasında belirtilen "İlçelerde, zel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir." hükmüne istinaden kurulmaktadırlar. Bu hüküm dışında ilçe özel idarelerinin görev ve sorumlulukları ile yetkilerini belirleyen özel bir madde de bu kanun kapsamında bulunmamaktadır.

Kaymakamlar ile ilçe özel idareler arası ilişkiler ise hukuki olarak iki noktada odaklanmıştır. İlk olarak kanunun yetki devrini düzenleyen 32. maddesinde valilerin il özel idaresi yönetimine ilişkin görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun gördüğünde ilçelerde kaymakamlara devredebileceğine ilişkin düzenlemedir. İkinci olarak Kanunun 46. maddesi ile getirilen "ilçelerde il özel idaresi bütçesiyle denek tahsis edilen işlerde harcama yetkilisi olarak kaymakamların yetkili kılınığına" dair düzenlemedir.

<sup>427</sup> Günday (2012), s.489;Ulusoy (2005), s.191.

<sup>428</sup> Yıldırım (2005), s.197.

Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere il özel idarelerine işlerin ilçelerde yürütülmesi amacıyla ilçede kaymakama bağlı ilçe özel idareleri kurulmuş ve vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatıyla sahip olduğu yetki ve görevlerin bir kısmını ilçelerde kaymakamlara devretmiştir. Bu noktada en önemli yetki ise il özel idare bütçesiyle ilçelerde yürütülecek faaliyetlerde kaymakamlara tanınan harcama yetkisidir.

İlçe özel idarelerinin aktif hale getirilmesi ve kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli kuruluş statüsüne kavuşturularak ilçelerde yürütülecek kamusal yatırımların merkezi haline getirilmesi gerekmektedir. Bu amaçlı analize tezin son bölümünde ayrıca yer verileceğinden burada konuya ilişkin daha fazla detaya girilmeyerek, ilçe özel idarelerinin hukuki statüsü tespiti ile sınırlı kalınacaktır.

### 1.3. Mülki İdare Amirleri-Belediye İlişkisi

#### 1.3.1. Mülki idare amirlerinin vesayet denetimi

1930 yılında uygulamaya giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2004 yılında çıkarılan 5272 sayılı yeni yasayla yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu yasanın şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile iptal edilmesi üzerine<sup>429</sup> 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Günümüzde belediyelerin tabi oldukları yasa, 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur.

Yerel yönetimler açısından icrai işlem tesis edebilme bakımından en güçlü yerel yönetim şüphesiz ki belediyelerdir<sup>430</sup>. Eski yasayla idari özerklik açısından belediye ile il özel idareleri arasında belediye lehine olan önemli farklılıklar, yeni yasa ile de korunmuştur. Buna karşın belediyelerin icrai karar alabilmeleri açısından 1580 sayılı eski yasayla mukayese edildiğinde 5393 sayılı yeni yasa ile önemli derecede mesafe kaydedildiği görülmektedir. Yeni Belediye Yasası merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisini önemli ölçüde azaltmıştır. Mülki idare amirlerinin belediye

<sup>429</sup> 5272 sayılı "Belediye Kanunu" Anayasa Mahkemesinin 18.01.2005 tarih ve 2004/118 Esas ve 2005/8 Kararı ile Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. (R.G. 13/04/2005; 25785).

<sup>430</sup> Karaaslan (2008), s.143.

personeli ve bütçesi üzerindeki vesayet yetkisi neredeyse tamamen kaldırılmış, meclis kararları üzerindeki yerindelik denetimi hukuka aykırılık denetimine çevrilmiştir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının öngördüğü vesayet denetimi konusunda en temel fark, eski yasaya göre uygulanan temel denetim şekli a priori denetim iken<sup>431</sup>, yeni yasanın ağırlıklı olarak a posterior denetimi öngörmüş olmasıdır. Yeni kanun genel anlamda belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisinin bazı istisnalar dışında klasik öncül vesayet denetiminden arındırmıştır<sup>432</sup>. Bu noktada eski yasayla öngörülen hukuka uygun bir belediye meclis kararının il idare kurulu veya Danıştay tarafından yerinde görülmemesinin yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmadığı ifade edilmiş ve yerindelik denetiminin halkın siyasi denetiminden geçmek suretiyle zaten yapıldığı tespiti yapılmıştır<sup>433</sup>.

Yeni Belediye Yasasının meclis kararlarının kesinleşmesi konulu 23. maddesinde, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle beraber yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Maddenin 4. fıkrasında kesinleşen meclis kararlarının kesinleşme tarihinden itibaren 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği, mülki amire gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği esas belirlenmiştir. Mülki idare amiri ise hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine dava açma süresi içinde yargıya gidebilirdi. Her ne kadar doktrinde; mülki amire alınan kararların uygulanmasını ertelemesi yetkisi tanınmadan, salt idari yargıda dava açılması yetkisinin tanınmış olmasının bir şey ifade etmeyeceği iddia edilmişse de<sup>434</sup> birçok belediye meclisi kararı, vali ve kaymakamların açtıkları davalarla iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarihli kararı ile belediye meclis kararlarına karşı mülki amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye yasasının 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal etmiştir<sup>435</sup>. Mahkeme “mülki idare amiri hukuka aykırı

<sup>431</sup> Yıldırım (2005), s.165-167; G. Kaplan (2005). Yeni yasal düzenlemelere göre belediye meclisi kararları üzerinde vesayet denetimi. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. S.2, s.74; B. Akyılmaz, M. Sezginer, C.Kaya (2011). *Türk idare hukuku*, Ankara: Seçkin yayınevi, s.206.

<sup>432</sup> Günday (2005), s.167.

<sup>433</sup> Yıldırım (2005), s.167.

<sup>434</sup> Günday (2005), s.167.

<sup>435</sup> AYM'nin 04.02.2010 tarih ve 2008/27 Esas 2010/29 Karar sayılı kararı. (RG. 22.06.2010, 27619); Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla

gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” şeklindeki fıkranın merkezi idarece Anayasanın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği vesayet yetkisini kısıtladığı kararına varmıştır.

Karardan anlaşıldığı üzere, Anayasa Mahkemesi yargıya başvurmayı, idari vesayet yetkisinin dışında görmektedir. Mahkeme’ye göre idari vesayet yetkisi, mülki amirin yerel yönetim işlemlerini doğrudan denetlemesi ile kullanılabilir. Kararda ki ifade ile; “Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılır iken, işlemler üzerinde iptal,

---

düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen "idare" kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır. İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşlara bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.

Anayasa'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127. maddesinin birinci fıkrasında, mahalli idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri oldukları, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; beşinci fıkrasında ise merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkidir. Bu fıkra, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet " ... yetkisine sahiptir. " denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun beşinci fıkrasının iptali istenilen 23. maddesinde belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yöntemi gösterilmektedir.

Maddenin birinci fıkrasında, Belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği; ikinci fıkrasında, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, üçüncü fıkrasında Belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabileceği, dördüncü fıkrasında kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararlarının yürürlüğe girmeyeceği, iptali istenilen beşinci fıkrasında mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği, son fıkrasında ise kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacağı belirtilmektedir.

Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır.

onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri ile uygulanmalıdır.” Bunun dışında bir yetki vesayet denetimi olarak nitelendirilmemektedir<sup>436</sup>.

Yıldırım’a göre Anayasa Mahkemesinin bu kararının isabetli olduğu söylenemez. Zira “idari vesayet yetkisinin ne şekilde kullanılacağına dair karar verme yetkisi, Anayasa’nın 127. maddesine göre TBMM’ne aittir. Anayasa idari vesayet yetkisinin belirlenmesi konusunda TBMM’ne takdir hakkı tanımamıştır”<sup>437</sup>.

Ancak Mahkeme, iptal kararı ile oluşacak hukuksal boşluğun kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden idareye konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapma imkânı vermek amacıyla bir yıl süre tanımış ve iptal kararının bir yıl sonra yürürlüğe girmesini kararlaştırmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararının Resmi gazete yayınlanmasından itibaren geçen bir yıl içinde yeni bir yasal düzenleme yapılmadığı için iptal kararı yürürlüğe girmiş ve 5393 sayılı Kanununun 23. maddesinin 5. fıkrası yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda bir hukuksal boşluk doğmuş olup, bugün için en büyük mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, mahalli en büyük mülki idare amirinin, kesinleşen ve yürürlüğe giren meclis kararlarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle, genel hükümlere göre ve de altmış günlük dava açma süresi zarfında idari yargıya başvurma olanağının bulunduğunu kabul etmek gerekir<sup>438</sup>.

5393 sayılı yeni Belediye Yasası ağırlıklı olarak a posteriori denetimi öngörmüş olmasına karşın öncül denetimi öngören birçok düzenlemede mevcuttur. Öyle ki yasanın 9. maddesinin 2. fıkrasında belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi konusundaki belediye meclisi kararları kaymakamın uygun görüşü sonrası vali tarafından onaylanmaktadır. Benzer şekilde Kanununun 10. maddesinde belde adının değiştirilmesiyle ilgili kararların belediye meclisinin nitelikli çoğunluğuyla (3/4) alınacağı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca onaylanacağı hükme bağlanmıştır.

<sup>436</sup> Yıldırım vd. (2012), s.147.

<sup>437</sup> Yıldırım vd. (2012), s.147.

<sup>438</sup> Günay (2012), s.498.

Yine yeni yasanın 81. maddesinde cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararların mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Belediye sınırlarının kesinleşmesi konusunda yeni düzenleme ile eski düzenlemenin öngördüğü vesayet denetimi açısından ciddi bir farklılığın olmadığı söylenebilir. Yeni yasanın 6. maddesinde “Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir” hükmü getirilmiştir. Eski düzenlemede ise nüfusu 80.000 üzeri belediyeler için il idare kurulu muvafakati, vali görüşü ve İçişleri Bakanı onayı, nüfusu 80.000 altı belediyelerde il idare kurulu onayı öngörülmekteydi.

5393 sayılı Belediye Yasası belediye encümeni kararları üzerinde vali dâhil hiçbir mülki idare amirine vesayet yetkisi tanımamıştır. Oysa eski düzenlemede (mülga 1580 s. K., md:87) belediye başkanı encümen kararlarını kamu yararına ve kanuna aykırı görürse valiye itiraz edebiliyordu.

Buna karşın diğer bazı kanunlar belediye encümeninin aldığı bazı kararları mülki amirin öncül denetimine açmıştır. Bu konuda en göze çarpan düzenleme kamulaştırma kanunudur. Kamulaştırma kanununun 6. maddesine göre belediye encümenince alınan ve kamulaştırma işlemine dayanak teşkil edecek kamu yararı kararının kesinleşebilmesi için mahallinin en büyük mülki amirinin onaylaması gerekmektedir. Karaaslan’a göre özerk kuruluşlar olarak TRT adına alınan kamu yararı kararının genel müdürce, Yükseköğretim Kurulunun kamu yararı kararının YÖK Başkanınca onaylanmasının yeterli görülmesine karşın, belediye ve özel idarelerin kamu yararı kararlarının vesayet denetimine tabi tutulması yerel yönetimlere duyulan güvensizliğin açık ve net bir göstergesidir<sup>439</sup>.

Doktrinde belediye meclis ve encümen kararları üzerinde yapılan bu tür öncül denetimlerin güçlü ve özerk yerel yönetimlerin oluşturulması yönündeki dünyadaki eğilimle çeliştiği ve bunun yerine vesayet yetkisinin tamamen kaldırılması veya salt yasallık denetimiyle sınırlı bir yargısal denetimle yetinilmesinin gerektiği ifade edilmiştir<sup>440</sup>.

<sup>439</sup> Karaaslan, a.g.e., s.211

<sup>440</sup> Karaaslan, a.g.e., s.146

### 1.3.2. Mülki idare amirlerinin belediye yönetimi üzerine görev ve yetkileri

Belediye Kanunu'na göre, “belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (md. 3).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye yönetimine ilişkin olarak mülki idare amirlerini kullandığı yetkileri mümkün olduğu kadar devreden çıkarmaya çalışmıştır. Eski kanunda valiye ve valiliklere tanınan görev ve yetkilerin çoğu kaldırılmış, kaldırılamayanlar ise ilgili bakana veya bakanlığa verilmiştir.

Mülki idare amirlerinin belediyelerle ilgili görev ve yetkileri belediyelerin kuruluşundan itibaren başlar. Bu nedenle mülki idare amirlerinin belediyelerle ilgili görev ve yetkilerini açıklamaya belediyelerin kuruluşundan itibaren ele almakta yarar vardır. Bu noktada mülki idare amirlerinin belediye kurulmasına ilişkin görevi üç ayrı boyutta ele alınabilir. İlk olarak bir veya birden fazla köyün ihtiyar meclislerinin kararı veya seçmenlerin yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki amirine yazılı başvurusu ile belediye kuruluş işlemi başlatılabileceği gibi valinin re'sen isteme yetkisi de vardır. İkinci olarak valinin bildirim üzerine, mahalli seçim kurulları on beş gün içinde köyde veya köyde kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. Son olarak ise işlem dosyasının İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi aşamasında valinin görüşü alınır. Danıştay'ın görüşüyle o yerde müşterek kararname ile belediye kurulur (5393 s.K., md. 4).

5393 sayılı Kanun valiye belediye sınırlarının kesinleşmesinde ve sınır uyuşmazlıklarının çözümünde de görev ve yetkiler tanımıştır. Kanunun 6.maddesinde belediye sınırlarının belediye meclis kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceğini hükme bağlamıştır. Yine aynı madde hükmüne göre, kesinleşen belediye sınırlarını yerinde uygulamak da valiliğin görevidir.

Bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün içinde istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında ise İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır (5393 s.K., md.7).

Nüfusu iki binin altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi halinde, köy tüzel kişiliğine intikal eden borçlardan karşılanamayan kısım il özel idaresince üstlenilir. Vali, durumu İller Bankasına bildirir (5393 s.K., md.11).

Eski düzenlemede merkezi idarenin belediye meclisinin çalışma düzeni üzerinde önemli yetkileri vardı. Vali, belediye meclisinin olağan toplantı süresini uzatabilir, önemli ve acele hallerde meclisi doğrudan toplantıya çağırabilirdi. Valinin meclisin gündeminden haberdar olma ve gizli oturumlara katılma hakkı vardı. Yeni düzenlemede valinin bu tür yetkileri kalmamıştır.

5393 sayılı kanununa göre;

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporu, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararı ile karara ilişkin tutanaklar meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, gerekçeli görüşüyle birlikte dosyayı Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı Danıştay tarafından uygun görülürse belediye başkanı, başkanlıktan düşmüş olur (5393 s.K., md. 26).

Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin durumu bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir (5393 s. K., md. 29).

5393 sayılı kanuna göre; “ belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md.37).” Yeni kanun belediye başkanı üzerinde valiye, eski düzenlemeye kıyasla, önemli sayılabilecek yetki ve görev vermemiştir. Kanun, belediye başkanlığının sona erme hallerinden biri olan; belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesinin tespitini mahallin mülki idare amirine bırakmıştır (md. 44/a).

5393 sayılı Kanun belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, meclisin, vali tarafından on gün içinde toplanmasını hükme bağlamıştır. Bunun yanında Kanun, valiye, belediye başkanı görevlendirme konusunda önemli bir yetki tanımıştır. Kanunun 46. maddesine göre;

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim

yapılıncaya kadar belediye başkanlığına Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyeler de vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanlığı seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır.

Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksaması ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliğini yaşamsal düzeyde etkilemesi halinde, İçişleri Bakanı durumun tespitini yetkili sulh hâkiminden talep eder. Yetkili sulh hâkimin durumu belirlemesi halinde, İçişleri Bakanı hizmetlerdeki aksamanın giderilmesini, hizmetlerin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Eğer aksama giderilmezse, İçişleri Bakanı bu kez söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve kaynaklarından yararlanarak giderir. Mümkün olmadığı takdirde kamunun diğer imkanlarından yararlanır. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir. Maliyet, İller Bankası'nca belediye payından valilik emrine gönderilir (5393 s.K., md. 57).

Belediye Kanunu, belediye personeli üzerinde valiye herhangi bir yetki ve görev vermemiştir. Sadece norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar sürekli işçi kadrosu ve iş pozisyonları İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tabi kılınmıştır. Bakanlık isterse bu yetkisini valiliklere devredebilecektir (5393 s.K., geçici md. 2).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği düzenlemeler yerelde üretilecek kamu hizmetlerinin planlanması ve yürütülmesi sürecine ilişkin olarak belediyelere çok geniş bir faaliyet alanı tanımaktadır. Bu durum yerel özerklik anlayışı ile doğrudan uyuşsa bile özellikle taşrada yeterli ve vasıflı personel istihdamı konusunda büyük problem yaşayan küçük belediyeler için hukuki anlamda ciddi sıkıntılar oluşturmakta ve mülki amirlikler sık sık belediyelere danışma organı olarak iş görmek durumunda kalmaktadır. Uygulamada idari yargıya konu olabilecek birçok belediye meclis kararı yargı yoluna götürülmeksizin mülki amirlerin uyarısı ile fiilen düzeltilmektedir.

## 1.4. Mülki İdare Amirleri-Köy Yönetimi İlişkisi

### 1.4.1. Mülki idare amirlerinin vesayet denetimi

Yerel yönetimler üzerinde mülki amirlerin vesayet yetkisini en yoğun olarak kullandıkları yer köylerdir. Bu kapsamda mülki idare amirlerinin köy yönetimi üzerindeki vesayet denetimi incelenirken ikili bir ayırıma gidilerek mülki idare amirlerin; köy yönetiminin karar ve işlemleri üzerindeki vesayet yetkisi ile köy yönetim organları üzerindeki vesayet yetkisi ayrı ayrı incelenecektir.

#### 1.4.1.1. Kararlar ve işlemler üzerinde vesayet denetimi

İl ve ilçede merkezi yönetimin temsilcisi olarak vali ve kaymakamların köyler üzerindeki vesayet denetimi çok geniş olarak belirlenmiştir. Öyle ki kanun koyucu vali ve kaymakama köy yönetimi üzerinde genel bir denetim ve teftiş yetkisi vermiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre, “Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar” (md.26). Benzer şekilde kaymakamlarda aynı Kanun gereği “her yıl ilçenin bütün bucakları ile köylerin en az yarısını teftiş eder, halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar. Devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiye bildirirler” (md.36).

Köy muhtarlarının bütün karar ve işlemleri vali ve kaymakamların vesayet denetimine tabidir. Köy Kanununun 40. maddesine göre muhtarların köy faydasına olmayan kararlarını vali ve kaymakamlar bozabilir. Fakat kaymakam ve vali muhtarın yerine geçip karar veremez. Karar yine köylü tarafından verilir. Bu nedenle kaymakam ve vali muhtarın kararını bozarken bozma gerekçelerini de yazmak, başka bir deyişle kararın hangi hususlar itibariyle kamu yararı veya yasaya aykırı olduğunu belirtmek zorundadır. Dolayısıyla kaymakam veya vali kendi görüşünü muhtara kabul ettirmeye yetkili değildir.

Köy muhtarının aksine köy ihtiyar meclisi kararları üzerinde kural olarak mülki idare amirlerinin genel bir vesayet yetkisi yoktur<sup>441</sup>. Ancak gerek köy kanunu gerekse diğer mevzuatça köy ihtiyar heyeti kararlarının bir kısmı mülki amir onayına açılırken bir kısmı da mülki amire itiraz yolu ile denetlenebilmektedir. Bunların bir kısmı şöyle açıklanabilir:

- 1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesinin 11. maddesine göre köylerde ihtiyar meclis tarafından hazırlanan köy bütçesi mülki amir onayı ile yürürlüğe girer. Bütçede yapılacak değişiklikler ve bütçede bölümden bölüme yapılacak aktarmalarda da yine mülki amir onayına gerek vardır.

- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 6. maddesine göre köy ihtiyar heyetinin kamulaştırmaya ilişkin verdiği kamu yararı kararları il merkezlerinde valinin, ilçelerde ise kaymakamın onayı ile kesinleşir.

- İhtiyar meclisinin kesin nitelikli bazı kararlarına karşı mülki idare amirine itiraz edilebilir. 442 sayılı kanunun md.16 ve Ek Madde 3 incelendiğinde ihtiyar meclisince belirlenen salmaya ilişkin olarak yapılan itiraz üzerine verilen kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde merkez kazada valiye, diğer ilçelerde kaymakama itiraz edilebilir.

- Köy Kanununun 43. maddesine göre ihtiyar heyeti köy işlerini öneme göre sıraya koyar ve hepsini sırasıyla gördürmeye çalışır. Ancak öncelikle yapılması gereken okul, sağlık, yol gibi işlerin geri bırakıldığı haber alınır ve şikâyet edilirse köyün bağlı bulunduğu ve kaymakam ve vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

Mülki idare amirlerinin gerek köy muhtarı, gerekse köy ihtiyar heyeti kararları üzerinde geniş vesayet yetkisi köy derneğinin bazı kararlarına yönelik olarak ta sirayet etmiştir. Köy derneği kararlarına yönelik olarak kullanılan vesayet yetkisi esasen “köy derneği tarafından köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu işler haline getirilmesine yönelik kararlar” üzerinedir. 442 sayılı kanunun 12 maddesine göre “köylünün isteğine bağlı işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali

---

<sup>441</sup> Buna karşın mülki idare amirlerinin ihtiyar meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi esasen yargı organlarıncaya daha geniş yorumlanmaktadır. Danıştay 11. Dairesi “ 442 sayılı Kanunda köy ihtiyar meclisinin alacağı kararların valilikçe onanacağına dair bir hüküm yoksa da valilerin mülki amir olarak İl İdaresi Kanununun verdiği genel yönetim ve denetim yetkisi uyarınca, kamu yararının gerektirdiği hallerde, ihtiyar heyetince alınmış bir kararın uygulanmasını yasaklama yetkisinin bulunduğu” karar vermiştir. Danıştay 11. Dairesinin 10.04.1978 tarih ve 1977/1066 Esas 1978/1462 Karar sayılı kararı. Bkz. İ. Kemaloğlu (2002). *Köy Muhtarı ve İhtiyar Meclis Üyeleri Hukuk Rehberi*, Ankara:İlksan Matbaası. s.152.

ve kazaya bağı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur. Ve yapmayan ceza görür”.

Mülki idare amirlerinin köy tüzel kişiliğine ait personel üzerinde de vesayet yetkisi vardır. Bu kapsamda; Geçici Köy Korucuları Yönetmeliğine göre Geçici Köy Korucuları<sup>442</sup> kaymakamın teklifi ve valinin onayı ile atanırlar. Görevlerine son verme usulü de aynıdır. Bu çerçevede Köy imamı da köy derneğinin teklifi ve müftünün önerisi ve valinin onayı ile atanır (442 s.K. md.83). Buna karşın 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 29. maddesiyle köy imamlıklarına Diyanet İşleri Başkanlıklarınca imam tayin edilmesi ve bu imamların maaşlarının genel bütçeden ödenmesi esası kabul edilmiştir. Böylece köy imamı bir mahalli idare personeli değil, merkezi idare personeli haline getirilmiştir. Buna karşın Köy Kanununun 83. maddesi hala yürürlüktedir. Gözler, 633 sayılı yasa ile getirilen düzenlemeyi yerel demokrasi açısından bir geri adım olarak yorumlamaktadır<sup>443</sup>.

#### **1.4.1.2. Organlar üzerinde idari vesayet**

Mülki idare amirlerince köy yönetiminin organları üzerinde uygulanabilecek en ağır vesayet yetkisi köy muhtarına yöneliktir. Köy Kanunu görevini gereği gibi yapmayan muhtarların görevden alınabilmesine olanak tanımıştır. Kanunun 41. maddesine göre “il merkezine bağı köylerde vali, ilçelere bağı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır.”

Buradan da görüleceği üzere il özel idarelerinin ve belediyelerin seçilmiş organlarının görevden alınmaları yargı organı kararı ile gerçekleştirilirken, köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerinin görevden alınabilmeleri ise vali ve kaymakamların

<sup>442</sup> Geçici köy korucuları, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile görevlendirilirler. Bu şekilde görevlendirilecek geçici köy korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Bakanlar Kurulu bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkilidir. Görevlendirmeyi gerektiren hallerin ortadan kalkması durumunda veya idarî zaruret hallerinde görevlendirmeye ilişkin aynı usûl uygulanmak suretiyle geçici köy korucusu olarak yapılan görevlendirmelere son verilebilir. Bkz. 442 s.k. Ek: 26/3/1985 - 3175/1. Değişik: 27/5/2007 - 5673/1 md.

<sup>443</sup> Bkz. K. Gözler, K. (2008). İdare hukuku dersleri. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım., s.204, dipnot:183.

başkanlık ettiği il veya ilçe idare kurulunca gerçekleştirilmektedir. Bu noktada vurgulanması gereken husus muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını tespit yetkisinin, tespite istinaden ihtar yetkisinin ve ihtara rağmen iş görmediğinin belirlenmesi yetkisinin aynı kişide, yani mülki idare amirinde olmasıdır. Öyle ki tüm bunlara karşın muhtarı görevden alacak makamın yine mülki idare amirinin başkanlık ettiği ve üyelerinin tamamının onun hiyerarşik astı konumunda olan kişilerden oluşan il ve ilçe idare kurullarında bulunmasıdır. Uygulamada il ve ilçe idare kurullarında başkan olan mülki idare amirlerinin mutlak hâkimiyeti dikkate alındığında Köy Kanununun 41. maddesi ile düzenlenen muhtarın görevden uzaklaştırma yetkisini mülki amirin tek başına kullandığını söylemek abartı olmayacaktır.

Bu noktada vurgulanması gereken husus il ve ilçe idare kurullarının muhtarın görevden alınmasına sebebiyet veren görevden uzaklaştırma kararının idari işlem niteliğinde olduğudur. Nitekim Yüksek Seçim Kurulu konuya ilişkin 26.05.1991 tarih ve 95 sayılı kararı ile bu durumu şöyle açıklamıştır.

“Muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin Köy Kanunu gereğince il idare kurulunca görevden uzaklaştırılmalarına dair idari işlem, kararlaştırılan seçim gününden önce iptal edildiğine göre seçim yapılamaz.”

Danıştay muhtarların görevden uzaklaştırılmasına ilişkin il ve ilçe idare kurulu kararlarında sebep-sonuç ilişkisinin gereğine vurgu yapıp, sebep unsuru açısından birçok kararı iptal etmiştir. Danıştay 1972 yılında konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararında<sup>444</sup>; muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri arası anlaşmazlık dolayısıyla köy işlerinin görülmediği gerekçesiyle köy muhtarının görevden alınmasını mevzuata uygun bulmamış, görünmeyen köy işlerinin hangileri olduğu, bu işlerin muhtarın tek başına mı yapacağı işlerden olduğu, yoksa ihtiyar heyeti ile beraber yapması gereken işlerden olduğunun tespit edilmemesini eksiklik olarak görmüştür.

Buna karşın Danıştay 1990 yılında vermiş olduğu bir başka kararında<sup>445</sup> görev yerinden izinsiz olarak ayrılan, ilçe sınırları dışına izinsiz çıktığı için kaymakam tarafından uyarılan, ayrıca görevi kötüye kullanma ve savsaklama suçundan idare kurullarınca yargılanmasına karar verilen ve zimmet suçu nedeniyle hakkında

<sup>444</sup> Danıştay 11.Dairesinin 15.03.1972 tarih ve 1971/930 Esas ve 1972/753 Karar sayılı kararı.

<sup>445</sup> Danıştay 8. Dairesinin 18.10.1990 tarih ve 1989/775 Esas ve 1990/1143 Karar sayılı kararı.

savcılıktan soruşturma açılan köy muhtarının görevden uzaklaştırılması gerekeceği tespitini yapmıştır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile yapılacağı yönündeki Anayasa hükmü (md 127/4) ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanunun il ve ilçe idare kurullarının yargı yetkilerinin kalkmaları yönündeki 15. maddesi karşısında köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerinin il ve ilçe idare kurullarınca görevden alınmalarına ilişkin hükmün Anayasa'ya uygun olup olmadığı sorunu ortaya çıkmıştır<sup>446</sup>.

Köy Kanununun 41. maddesi ile getirilen düzenlemenin Anayasanın “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarının kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla” olacağını belirten 127. maddesine aykırı olduğu belirtilerek açılan iptal davasında yüksek mahkeme Anayasa'ya aykırılık görmemiştir<sup>447</sup>.

Ancak anayasa Mahkemesinin kararı doktrinde eleştirilmiştir. Yıldırım'a göre, “ il ve ilçe kurullarının köy muhtarları ve ihtiyar heyeti üyelerinin üyeliklerinin sona ermesine ilişkin kararlar idari işlem niteliğindedir. Anayasa'da köyün seçilmiş

<sup>446</sup> Yıldırım (2005), s.181.

<sup>447</sup> AYM'nin 24.09.1987 tarih ve 1987/4 Esas 1987/20 Karar sayılı kararı. (RG. 23.12.1987, 19673): “1961 ve 1982 Anayasalarınca getirilen, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri, bu arada muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma konusundaki yargı kararları, idare hukukunda öteden beri bilinen iptal ve tam yargı davalarına ilişkin kararlardan değildir. İdari davalardan iptal davaları, icrası gerekli idari bir işleme karşı, bu işlemin hukuka aykırılığından dolayı, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. Tam yargı davaları da, yine idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından idareye karşı açılan davalardır.

Halbuki, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu idari bir işlem yoktur. Burada idare, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir.

Anayasa gereğince, İl idaresi Kanunu'na ve Köy Kanunu'nun değişik 33. maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yargısal usul ve kararlarla, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerinden çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanunla veya diğer bir kanun hükmüyle idare mahkemelerine verilmemiş, bu işler idare mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve il ve ilçe idare kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir.

İl ve ilçe idare kurullarının bu konuda şimdiye kadar aldıkları yargısal nitelikli kararların, bundan sonra yargısal olmasına engel ve idari sayılmasını gerektiren yeni bir hükümde getirilmemiştir.

Onun için evvelce olduğu gibi bundan sonra da il idare kurullarının gerek birinci gerek ikinci derecede verdikleri bu yargısal kararlarına karşı temyiz istemlerini; 6/1/1982 günlü, 2573 sayılı Danıştay Kanununun, 23. maddesindeki "Danıştay... Bu kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar" kuralı ile 32. maddesindeki "Sekizinci Daire: a) Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına, b) Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organik sıfatlarını kaybetmeleri konusuna... ilişkin davaları çözümler" hükümlerine de dayanarak, doğrudan Danıştay'ın inceleyip karara bağlaması gerekmektedir.

Bu nedenlerle Köy Kanunu'nun 18/7/1963 günlü, 286 sayılı Kanunla değişik 33. maddesinin "a" bendinde yer alan "... il veya ilçe idare kurulunca..." ibaresinde Anayasaya aykırılık görülmemiştir”.

organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda ayrık bir uygulamaya yol açacak bir hüküm ise bulunmamaktadır”<sup>448</sup>.

Köyün seçilmiş organları olan Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine hangi hallerde son verileceği Köy kanununun 33. maddesi ile belirlenmiştir. Buna göre aşağıdaki durumların gerçekleşmesi halinde köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyeliğine son verilir.

1. Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
2. İzinsiz olarak yabancı Devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
3. Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
4. Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,
5. Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
6. Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
7. Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
8. Köy içlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar.

Bu koşullardan birinin tespiti halinde muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğine son verme yetkisi başkanlığını mülki idare amirlerinin yaptığı il veya ilçe idare kurullarıdır.

#### ***1.4.1.3. Yeni köy kanunu taslağı ve vesayet denetimi***

Mahalli idarelerin en küçüğü ve yaygın olanı köylerdir. Köylerin büyük çoğunluğu kendiliğinden ortaya çıkmış tarihsel topluluklardır. Bir mahalli idare kuruluşu olarak tüzel kişilikleri bulunmasına ve bütçe yapabilmelerine karşın köyler il özel idareleri ve belediyeler gibi genel bütçeden pay alamadıkları gibi öz gelirleri de yok denecek kadar azdır. Bu nedenle köylere yapılacak tüm yatırımlar gerek doğrudan il

<sup>448</sup> Yıldırım'ın Anayasa Mahkemesi kararına ilişkin eleştirisine dair ayrıntılı bilgi için bkz. Yıldırım (2005), s.182.

özel idarelerince gerekse vali ve kaymakamların başkanlığını yürüttüğü köylere hizmet götürme birliklerince yapılmaktadır. Bu açıdan köy sorunlarının çözümü ve köylere yapılacak yatırımların takibi mülki idare amirlerinin mesaisinin önemli bölümünü işgal etmekte, bunun yanında özerk bir mahalli idare kuruluşu olarak köyler, kendi öz gelirleri olmaması ve yeterli mali kaynağa sahip bulunmamaları nedeniyle kendi yönetimlerinde inisiyatif kullanamamaktadırlar.

Köy idaresi 18 Mart 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. 1924 tarihli Kanunun köy yönetimine ilişkin sorunların çözümünde oldukça yetersiz kaldığı açıktır. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve kamuoyunun tartışmasına açılan yeni köy yasasının bu sorunlara ne kadar çözüm üreteceği yasanın ne şekilde meclisten geçeceği ile ilgilidir. Kamuoyunda tartışmaya açılan yeni kanun taslağının gerekçesi şöyledir:

Cumhuriyetin ilanından sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk olarak kabul ettiği kanunlar arasında yer alan 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanununun, yaklaşık 85 yıldır yürürlükte bulunduğu, kanunun yürürlüğe girdiği 1924 yılında, Türkiye nüfusunun % 85'i köylerde, % 15'i şehirlerde yaşamakta olduğu, zaman içinde ülkemizin sosyal, ekonomik, demografik ve kültürel yapısında köklü değişimler yaşandığı, kentlerde yaşayan nüfusun oranı % 82'ye ulaşırken köylerde yaşayan nüfusun oranı % 18'e düştüğüne değinilerek, bu değişime bağlı olarak, kırsal alandaki ihtiyaçların kapsam ve niteliği de değişime uğradığı tespiti yapılmıştır. Bu çerçevede değişen ve artan ihtiyaçlara Köy Kanununun öngördüğü hukuki yapıyla cevap verilemediğinden 1982 Anayasasına göre, bir yerel yönetim birimi olan köylerin, Anayasanın 127 nci maddesinde öngörülen ilkeler ve kamu yönetimi düşüncesindeki değişime uygun olarak katılımcı bir anlayışla yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.<sup>449</sup>.

Mevcut 442 sayılı Köy Kanunu ile yeni hazırlanan köy kanunu taslak metni karşılaştırıldığında köy yönetimlerinin daha özerk bir hale getirildiği ve köy yönetimi üzerinde mülki idare amirlerinin kullandıkları vesayet yetkisinin kısıtlandığı görülecektir.

<sup>449</sup> [http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy\\_kanunu\\_tasarisi\\_taslagi.doc](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc).  
(erişim tarihi:14.07.2012)

Buna karşın yeni Köy Kanunu taslağı incelendiğinde mülki idare amirlerinin köy meclisi üzerindeki vesayet denetiminin tamamen kaldırıldığı söylenemez. Öyle ki taslağın meclis kararlarının onayını düzenleyen 16. maddesine göre; “taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, kiralanmasına, tahsis veya devrine ilişkin kararlar; kamulaştırma için kamu yararı kararları; ücret tarifelerine ilişkin kararlar; genel emir ve düzenlemeye ilişkin kararlar; köy başlısı, meydan, yol, sokak, cadde ve benzerlerine ad vermeye ilişkin kararlar mahallin en büyük mülki idare amirinin onayına tabidir”.

Yeni hazırlanan köy kanunu taslağı muhtarlık görevinin sona erişine ilişkin yetkiyi Anayasanın 127. maddesine uygun olarak yargı organlarına teslim etmiştir. Kanun taslağının 23. maddesine göre; “Köy muhtarlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. İstifa mahallin en büyük mülki idare amirine verilir”. Buna karşın aynı maddenin devamında aşağıdaki hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay kararıyla muhtarlık görevi sona erer. Bu haller muhtarın;

- a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,
- b) Seçilme yeterliliğini kaybetmesi,
- c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,
- ç) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılmasıdır.

Bu noktada mülki idare amirlerine verilmesi planlanan en önemli yetkilerden biri de taslak kanunun 24. maddesi ile getirilen “muhtarlığın boşalması ile birlikte meclis de feshedilmiş ise mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından muhtar seçilme yeterliliğine sahip seçmenler arasından muhtar görevlendirilebileceğine” dair düzenlemedir.

Yeni köy kanunu taslağının köy yönetim organlarının denetimi üzerine getirdiği en önemli düzenlemelerden biri de kanun taslağının 28. md.si ile getirilen geri çağırma düzenlemesidir. Buna göre;

Köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları ve bu durumun kamu hizmetlerinde aksamaya yol açması durumunda, köyde kayıtlı seçmenlerin yarısından bir fazlası, mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurarak muhtar ve meclisin geri

çağrılmasını isteyebilir. Yetkili seçim kurulu, mahallin en büyük mülki idare amirinin bildirimine üzerine otuz gün içinde muhtar veya meclisin geri çağrılıp çağrılmaması yönündeki seçmen iradesini tespit etmek üzere köyde halk oylaması yaptırır. Kayıtlı seçmenlerin en az dörtte üçünün geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile ilgili organın görevi sona erer.

#### **1.4.2. Mülki idare amirleri ve köylere hizmet götürme birlikleri**

Türkiye'de yerel yönetimlerin yüz yılı aşkın bir geçmişi olmakla birlikte yerel yönetim birlikleri ancak Cumhuriyet döneminde görülmeye başlanmıştır. 1930 yılından itibaren mahalli idare birliklerinin kurulmasına imkân verilmiş olmasına karşın 1930-1964 yılları arasında kurulan birlik sayısı 34 ile sınırlı kalmış ve bu birlikler, su, yol, elektrik gibi bazı altyapı hizmetlerini görmek gibi çok sınırlı alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlar olmuşlardır.

Ülkemizde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemiyle birlikte gündeme gelen toplum kalkınması çalışmalarında ilçenin temel hizmet birimi olarak seçilmesi ve ilçe yöneticisi olarak kaymakamların toplum kalkınması çalışmalarında gösterdikleri performanslardan sonra ilçelerin ayrı birer tüzel kişilik olarak bütçeye sahip olmaları gerektiği düşüncesi, hem akademik çevrelerde, hem de kamu yöneticileri arasında hızla yaygınlaşarak kabul görmüştür. Ancak, aradan geçen 40 yıl içinde bu yönde ciddi bir adım atılamamıştır. 2000'li yıllardan sonra kaynak kullanımında merkeziyetçiliğin ileri boyutlara varması özellikle kaymakamların ilçenin köylerini ve beldelerini kapsayan hizmet birlikleri kurma yönünde adım atmalarına neden olmuştur. Bu birlikler, kısmen valilerin sağladıkları il özel yönetimi kaynakları, kısmen diğer yerel kaynakların harekete geçirilmesi sonucu birtakım yatırımların yapılmasında ve ilçe gereksinmelerinin karşılanmasında sıkça başvurulan bir araç haline gelmeye başlamıştır.

Ancak 2005 yılında hükümetin başlattığı Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) kapsamında genel bütçeden tahsis edilen ödeneklerin birlikler aracılığıyla kullanılması yönündeki uygulama ve 2008 yılında Mahalli İdare Birlikleri Kanununda yapılan değişiklik ile bakanlıkların, merkezi idare kuruluşlarının ve il özel idarelerinin

köylere yönelik yapılacak tüm kamusal hizmetlerde birliklerin kullanılabilmesinin önünün açılması, birlikleri yerelde hizmet üretiminin asli unsurları haline getirmiştir.

Birliklere ilişkin ilk anayasal düzenleme 1960 Anayasası'nın 116. maddesinde yer almıştır. Buna göre; “Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” Benzer düzenleme 1982 Anayasasında da yer almış ve 127. maddesinde; “Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” denilmiştir. İki anayasanın öngördüğü düzenleme arasındaki en önemli fark 1961 Anayasası'nda birliklerin Bakanlar Kurulu izni ile kurulması koşulu olmamasına karşın, 1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'nun iznini öngörmesidir<sup>450</sup>.

2005 yılına kadar yerel yönetim birlikleri ile ilgili en önemli sorun; bu birliklerin yasal dayanaklarının dağınık, çeşitli kaynaklara göz atımı ya da yorumu gerektirir, etkinliği yetersiz bir bölük önermeden oluşması idi. Bu sorun çıkarılan 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ile çözümlenmiş ve birlikler toplu ve yasal bir dayanağa kavuşmuşlardır.

MİBK'nun 3. maddesi yerel yönetim birliğini; “birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade eder” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu Kanun ile birliklerin örgütsel yapısında düzenlemeler yapılmıştır. Mahalli idare birliklerinin organları belediyelerin örgütsel yapısına benzer şekilde birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı şeklinde düzenlenmiştir. MİBK'da ise, norm kadroya uygun olarak birlik teşkilatının birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağı belirtilmektedir.

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) ise esas olarak 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın oluşturulmasıyla köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi altyapı konularında yerel halkın katkısının sağlanması amacıyla mülki idare amirlerinin önderliğinde kurulmaya başlamışlardır. Kuruluş amacı bazı köy temel alt yapı

<sup>450</sup>B. A. Güler (1999). *Su hizmetleri yönetimi genel yapı*, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, s.173.

hizmetlerinin yerinde ve halk desteği ile yapılmasının gerçekleştirilmesi olan bu kamu tüzel kişileri, zamanla yerel konularda çeşitli alanlarda kurulmuşlar ve sayıları da hızla artmıştır.

Bu noktada üzerinde durulması gereken husus yöreye belirli hizmetleri sağlayacağı açık olan bu birliklerin oluşturulmasına yerel halk ve önderlerden herhangi bir isteğin gelmemesidir. Bu birlikler başta kaymakamlar olmak üzere mülki idare amirleri tarafından halk özendirilerek kurulmakta, önderliği yine mülki idare amirlerince yapılmaktadır. Hemen eklemek gerekir ki, mülki idare amirlerinin desteği süreklilik istemektedir. Daha doğrusu, köy birliklerinin başarısı ve sürekliliği kaymakam veya valinin inisiyatifine kalmaktadır<sup>451</sup>.

2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı MİBK öncesi KHGB'nin örgütsel yapısının ne şekilde oluşacağı tam bir belirsizlik halinde kalmış ve kimin hangi görevi hangi yetkiler dâhilinde yürüteceği mülki idarenin takdir yetkisine bağlı olarak belirlenmiştir. Genellikle işler birlik başkanı sıfatıyla vali ve kaymakamların inisiyatifinde mal müdürü, özel idare müdürü veya yazı işleri müdürü gibi kamu çalışanlarının kontrolünde yürütülmüştür. 5355 sayılı yasa ile mülki idare amiri olarak vali ve kaymakamların birlik başkanlığı yetkisi korunurken, yönetim ve karar organlarına il genel meclisi üyeleri ve köy muhtarları da dâhil edilerek yerel yönetim temsilcilerinin de birliklerde etkin rol almalarına imkan tanınmıştır.

KHGB'leri bu yasanın 18. maddesi ile düzenlenmiştir. Yasada; "İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir." hükmü getirilerek bu konuda Bakanlar Kurulu genel izin vermeye yetkili makam olarak belirlenmiştir.

Yasanın ilk düzenlemesine göre KHGB'leri köy sınırları içerisinde sadece yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesislerini yapmak yetkisine sahipken, birliklerin Kamu İhale Kanunu dışında olmalarının verdiği ihale süreçlerinin hızlı sonuçlandırabilmesi gerçeği, hizmetlerin doğrudan yerelde planlanması ve yürütülmesi ve başta KÖYDES projeleri olmak üzere birliklerin uyguladıkları projelerden alınan sağlıklı sonuçlar nedeniyle 2008 yılında yasada değişikliğe gidilmiş ve birliklerin görev alanı hem yer

<sup>451</sup> Y. Güneş (2005). Yeni yasaya göre yerel yönetim birlikleri, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 447, s.177.

hem de işlevsel olarak arttırılmıştır. Bu çerçevede 24/07/2008 tarih ve 5793 sayılı Kanununun 44.maddesi ile KHGB'nin görev tanımı yeniden belirlenmiştir. Buna göre;

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.

Böylece KHGB'leri il ve ilçe sınırları içerisinde gerek özel idarelerin gerekse tüm bakanlıkların yatırımsal faaliyetleri için yetkili organ haline getirilmiştir. Birliklerin bu hizmetleri yürütürken mali açıdan desteklenebilmeleri için de gerekli düzenlemeler yapılmış ve “ il özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.” hükmü yasada yer almıştır.

Birliklerin örgütsel yapısı yasada belediyelerin örgütsel yapısına paralel şekilde belirlenerek birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı şeklinde düzenlenmiştir. KHGB'de birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.

## 2. Mülki İdare Amirleri ve Askeri Makamlar İlişkisi

### 2.1. Genel Olarak; Askeri ve Yönetmel Yapı Ayrışması

Osmanlı Devleti'nde askeri ve yönetmel yapı ayrışması, Enderun'un 1834 yılında Mekteb-i Mülkiye ve Mekteb-i Harbiye diye ikiye ayrılması ile başlar. Tanzimat'tan sonra ülke, biri Rumeli'de, ikisi Asya'da ve diğeri de Arabistan'da olmak üzere dört ordu bölgesine ayrılarak, başlarına birer müşir tayin edilmesiyle vilayet yönetimi ile askeri yapı ayrışması başlamıştır<sup>452</sup>.

Askeri ve yönetmel yapının bugün tamamen birbirinden ayrıldığı söylenebilir. Askeri birimlerin özlük işleri, Yüksek Askeri Şura tarafından görülmekte; "asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklar", (1982 Anayasası, md. 157) Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde ve "askeri mahkemelerden verilen karar ve hükümler son inceleme mercii" (1982 Anayasası, md. 156) olarak Askeri Yargıtay'da görülmektedir. Askeri ve sivil eğitim, kesin çizgilerle birbirinden ayrılmış, askeri kuruluşlar il sınırlarını aşacak şekilde örgütlenerek bağımsız bir hiyerarşik yapı oluşturmuşlardır.

Bu çerçevede il genel yönetiminin başı ve hiyerarşik amiri olan valinin, hiyerarşik denetimi dışında kalan birimlerden birisi de askeri kuruluşlardır. Bir başka anlatımla, "askeri birlikler, askeri fabrikalar ve müesseseler, askeri daire ve şubeleri" (5442 s.K., md. 4) valinin emri altında değildir. Kanun koyucu, vali ile askeri kuruluşlar arasındaki ilişkileri bir bakıma "eşitler arası" sayılması gereken bir takım esaslara bağlamıştır<sup>453</sup>.

Mülki İdare Amirlerinin askeri makamlarla olan ilişkileri belli başlı iki alanda görülmektedir.

<sup>452</sup>A. Kırmızı (2007). *Abdulhamit'in valileri, Osmanlı vilayet idaresi*. İstanbul: Klasik yayınları, s.86.

<sup>453</sup>A. Ünsal (1976). Mülki idare amirlerinin yetkilerini kısan gelişme; askeri ve yönetmel yapıların ayrışması. *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar* (Ed. Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, s.55.

## 2.2. Mülki İdare Amirlerinin Askerlik Hizmetleri İle İlgili Görev ve Yetkileri

Ülkemizde başta 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu olmak üzere çeşitli mevzuat mülki idare amirlerine askerlik işlemleri ve askerlik şubeleri ile ilgili bir takım görev ve yetkiler vermiştir.

5442 sayılı Kanun mülki idare amirlerine askerlik hizmetine ilişkin vatandaş şikâyetlerine yönelik olarak bilgi talep etme yetkisini vermiştir. Buna göre valiler, halkın askerlik hizmeti ile ilgili şikâyetlerini dinler, durumu askerlik şubelerini ve dairelerine yazar. Aldığı yanıtı yeterli bulmazsa, durumu üst makamlara ve Milli Savunma Bakanlığına bildirir. Bu makamlar tarafından gerekli soruşturma yapılır ve sonucundan valiye bilgi verilir (5442 s.K., md. 11/F). Benzer şekilde kaymakamlar da halkın askerlik işlemleri hakkındaki müracaatları ve şikâyetleri kabul eder ve askerlik şubelerine yazarlar. Gelen cevabı yeterli görmedikleri takdirde durumu valiye bildirirler (5442 s.K., md. 31/K).

1111 sayılı askerlik Kanuna göre mülki idare amirlerinin görevleri askerlik sevk yükümlülüklerinin ilanı ve yoklama kaçağı ve bakayaların azaltılmasına yönelik tedbirlere yöneliktir. Buna göre celp dönemleri dışındaki sevklerde ve olağanüstü durumlarda sevke tabi yükümlülerin listesi mülki amirlikler vasıtasıyla, köy ve mahalle muhtarlıklarında da ilan edilir (1111 s.K., md. 45). Ayrıca mülki amirler askerlik şubelerince bildirilen yoklama kaçağı ve bakaya durumundaki mükelleflerin yakalanması için gerekli tedbirleri alır (1111 sk., md. 30 ve 47).

İlgili mevzuat mülki idare amirlerine askerlik işlemlerine ilişkin bazı görevler tanımlamış olsa da askerlik şubelerine karşı her hangi bir yaptırım gücüne sahip kilmamıştır. Kanuna göre mülki idare amiri, halkın şikâyetini dinleyecek; herhangi bir olumsuzlukla karşılaşırca, durumu sadece ilgili makamlara bildirmekle yetinecektir. Diğer bir ifadeyle mülki amir, üst makamlara haber ulaştıran bir aracı konumundadır. Ayrıca bu yetkiler imza etmekten öteye geçmeyen görevlerdir. Uygulamada, askerlik daire veya şube başkanlığı tarafından hazırlanan askere alma, erteleme ve ceza şeklindeki kararlar il ve ilçe idare kuruluna gelmekte ve vali veya ilgili vali yardımcısı ve kaymakam tarafından yasanın öngördüğü düzenleme çerçevesi dışında imzalanmaktan öteye gitmemektedir. Mülki idare amirlerinin başka hiç bir katkısı da bulunulmamaktadır. Bu görevlerden askere alımlara ilişkin görevler, aslında askerlik

şubeleri tarafından da doğrudan yerine getirilebilir. Bu görevlerin mülki idareye verilmesi kırtasiyeciliği artırmaktan başka bir işe yaramamaktadır.

### **2.3. Mülki İdare Amirlerinin Olağanüstü Durumlarda Askeri Kuruluşlardan Yardım İstemesi**

Mülki İdare Amirleri il ve ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzenini korumak ve bozulan kamu düzenini tekrar sağlamak için bütün kolluk birimlerini görevlendirirler. Ancak emniyet ve asayişin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olan mülki idare amirlerinin genel kolluk kuvvetleri ile bastıramayacağı olağanüstü durumlarla karşı karşıya kalması halinde kendi hiyerarşik denetimi dışındaki askeri birimlerden hangi şartlarda ve ne şekilde yardım isteyebilecektir?

Sivil makamların olağan güvenlik güçleriyle üstesinden gelemeyecekleri toplumsal asayiş ve güvenlik sorularıyla karşılaşmaları durumunda ve doğal afetlerde askeri birliklerden yardım istemesi uygulaması, hemen hemen bütün demokratik ülkelerde bulunmaktadır. Esasen bu yetki önleyici kolluk yetkisinin gereğidir. Ancak, kolluk güçlerinin yetersiz kalması durumunda askeri birliklerden yardım isteme çok istisnai olarak başvuru olan bir yoldur ve demokratik düzenlerde belli koşullara bağlanmıştır. Her şeyden önce ilk olarak girişim sivil makamlardan gelmelidir, ikinci olarak askeri birliklerle işbirliğinin yol yöntem ve sınırları kesin çizgilerle belirlenmelidir. Son olarak işbirliği süresince denetim, kolluk hizmetinden birinci derecede sorumlu olan sivil makamlarda olmalıdır; çünkü askeri birliklerin bu koşullarda yürüttüğü hizmet savuma hizmeti değil, kolluk hizmetidir.<sup>454</sup>

Askerden yardım istenilmesine ilişkin kurumsal yapı ve anlayış, tabiatı gereği ülkedeki sivil asker ilişkilerinin durumu hakkında kanaate ulaşmaya çok yardımcıdır. Zira askerden yardım isteme teknik boyutuyla sivil-asker ilişkilerinin kâğıda dökülmüş kurumsal halidir.<sup>455</sup>

<sup>454</sup> S. Güran (1970). Genel idare zabıtası faaliyetlerinde askeri kuvvetlere başvurulması. *Amme İdaresi Dergisi*, C.III, S. 1, s. 99-100.

<sup>455</sup> M. Koca (2010). Askeri birliklerin iç güvenlikte kullanılması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2010, S.142, s.44.

Askerden yardım istenmesi konusundaki ilk yasal düzenleme mülga 18.04.1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununun 27. maddesidir. Buna göre “Zabıta kuvveti valinin emri altındadır, icabında askeri kuvvette kullanılabilir.”

Öte yandan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 1. maddesi ile bu yetki İçişleri Bakanının uhdesinde düzenlenmiştir:

Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden Dâhiliye Vekili mesuldür. Dâhiliye Vekili bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtası ile ifa ve lüzum halinde İcra Vekilleri Heyeti kararı ile ordu kuvvetlerinden istifade eder.

Kanun koyucu, olağanüstü durumlarda askeri makamlardan yardım istenmesi hususunu esas olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/D maddesinde düzenlemiştir. 1426 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran Kanunun sözü edilen fıkrası 1980, 1996 ve 2003 yıllarında üç defa değişikliğe uğramış ve bugünkü son şeklini almıştır.

5442 sayılı Kanunda askeri kuvvetlerden yardım isteme yetkisi valilere tanınmıştır. Böylece 3201 sayılı yasanın bu konuda Bakanlar Kuruluna tanıdığı genel yetkinin dışında Bakanlar Kurulu kararı olmaksızın askeri birliklerden yararlanma yolu açılmıştır. İlgili maddenin ilk düzenleniş halinde yasa koyucu şu düzenlemeyi getirmiştir:

Vali, il içinde çıkabilecek toplumsal olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunamayacağı kanısına varır veya kolluk kuvvetleriyle bastırılmayacak ani ve olağanüstü olayların cereyanı karşısında kalırsa, en yakın askerî (Kara, Deniz ve Hava) Kuvvet Komutanından yardım gönderilmesini ister. İvedi durumlarda sözlü olarak yapılmış istem sonradan yazılı istem biçimine dönüştürülür. İstek başvuru komutanlıkça gecikmesiz yerine getirilerek, muhtemel olaylar için istenen kuvvet valinin görüşü alınarak olaylara hızla el koymaya uygun yerde, cereyan eden olaylar için istenen kuvvet ise olay yerinde hazır bulundurulur.

Çıkabilecek toplumsal olaylar için istem üzerine gönderilen kuvvet, olayların kolluk kuvvetlerince önlenemeyecek ölçüde gelişmesi halinde, ani ve olağanüstü olaylar için istenen kuvvet de derhal, vali tarafından verilen

görevleri kendi komutanının sorumluluğu altında, onun emir ve direktifine göre ve İç Hizmet Kanunu'nda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkileri kullanarak yerine getirir.

Kolluk kuvvetleriyle yardıma gelen askerî kuvvet arasındaki işbirliği ve koordinasyon vali tarafından sağlanır. Ancak, kolluk kuvvetleriyle yardıma gelen askerî birliğin belirli görevleri birlikte yapmaları halinde sevk ve idare, görev verilen askerî birliğin en kıdemli, komutanı tarafından yapılır.

1996 tarihinde İl İdaresi Kanununun 11/D maddesi yeniden değiştirilmiş, kapsam genişletilmiş, ayrıntılı hükümler konulmuş, hatta sınır ötesi operasyonu mümkün kılacak düzenlemeler getirilmiştir<sup>456</sup>. Ancak ilgili yasaya açılan iptal davası üzerine

---

<sup>456</sup> 4178 sayılı Kanunla (Bkz. **R.G. 04.09.1996**) 5442 sayılı kanunun 11/D maddesi şu şekilde düzenlenmiştir. “Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Jandarma Genel Komutanlığının veya Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dahil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Bu durumlarda ihtiyaç duyulan kuvvetlerin İçişleri Bakanlığından veya askerî birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir. Vali tarafından askerî birliklerden yardım istenmesi halinde; muhtemel olaylar için istenen askerî kuvvet, valinin görüşü alınarak olaylara hızla el koymaya uygun yerde, cereyan eden olaylar için ise olay yerinde hazır bulundurulur. Olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı ve görevde kalış süresi vali ile koordine edilerek, askerî birliğin komutan tarafından belirlenir. Askerî kuvvetin müstakilen görevlendirilmesi durumunda; verilen görev askerî kuvvet tarafından kendi komutanının sorumluluğu altında ve onun emir ve talimatlarına göre Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkiler kullanılarak yerine getirilir. Güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askerî kuvvet arasında işbirliği ve koordinasyon, yardıma gelen askerî birliğin komutanının da görüşü alınarak vali tarafından tespit edilir. Ancak, bu askerî birliğin belirli görevleri jandarma ya da polis ile birlikte yapması halinde komuta, sevk ve idare askerî birliklerin en kıdemli komutanı tarafından üstlenilir. Birden fazla ili içine alan olaylarda ilgili valilerin isteği üzerine aynı veya farklı askerî birlik komutanlarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırması, emir komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususlar yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülür. Bu esasların uygulanmasında, işbirliği ve koordinasyon sağlamak amacıyla gerekli görülen hallerde İçişleri Bakanı ilgili valilerden birini geçici olarak görevlendirir. Olayların sınır illerinde veya bu illere mücavir bölgelerde cereyan etmesi ve eylemcilerin eylemlerini müteakip komşu ülke topraklarına sığındıklarının tespit edilmesi durumunda valinin talebi üzerine ilgili komutan eylemcileri ele geçirmek veya tesirsiz hale getirmek maksadı ile, her defasında Genelkurmay Başkanlığı kanalı ile Hükümetin müsaadesi tahtında, ihtiyaca göre kara, hava, deniz kuvvetleri ve Jandarma Genel Komutanlığı unsurları ile komşu ülkelerin mutabakatı alınmak suretiyle mahdut hedefli sınır ötesi hareket planlayıp icra edebilir. Bu fıkra uyarınca görevlendirilen askerî birlik mensupları hakkında bu görevlerin ifası sırasında işledikleri suçlardan dolayı tabi oldukları kanun hükümlerine göre işlem yapılır....”

Anayasa Mahkemesinin kararıyla<sup>457</sup> İl idaresi Kanununun 11/D maddesinin bazı kısımları iptal edilmiş ve bu iptal kararı üzerine 24 Haziran 2003 tarihli R.G de yayımlanan 4897 sayılı Kanun ile 11/D maddesi yeniden düzenlenmiştir.

Son haliyle 5442 sayılı kanunun 11/D maddesi şu şekildedir:

Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Jandarma Genel Komutanlığının veya Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dâhil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler.

Bu durumlarda ihtiyaç duyulan kuvvetlerin İçişleri Bakanlığından veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir.

Vali tarafından askeri birliklerden yardım istenmesi halinde; muhtemel olaylar için istenen askeri kuvvet, valinin görüşü alınarak olaylara hızla el koymaya uygun yerde, cereyan eden olaylar için ise olay yerinde hazır bulundurulur. Olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı, vali ile koordine edilerek askerî birliğin komutanı tarafından, görevde kalış süresi, askerî birliğin komutanı ile koordine edilerek vali tarafından belirlenir. Askeri kuvvetin müstakilen görevlendirilmesi durumunda; verilen görev askeri kuvvet tarafından kendi komutanının sorumluluğu altında ve onun emir ve talimatlarına göre Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkiler kullanılarak yerine getirilir. Güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri kuvvet arasında işbirliği ve koordinasyon, yardıma gelen askeri birliğin komutanının da görüşü alınarak vali tarafından tespit edilir. Ancak,

<sup>457</sup> AYM'nin 06.01.1999 tarih ve 1996/68 Esas, 1999/1 Karar sayılı kararı. (RG. 19.01.2001, 24292).

bu askeri birliğin belirli görevleri jandarma ya da polis ile birlikte yapması halinde komuta, sevk ve idare askeri birliklerin en kıdemli komutanı tarafından üstlenilir. Birden fazla ili içine alan olaylarda ilgili valilerin isteği üzerine aynı veya farklı askeri birlik komutanlarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırması, emir komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususlar yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülür. Bu esasların uygulanmasında, işbirliği ve koordinasyon sağlamak amacıyla gerekli görülen hallerde İçişleri Bakanı ilgili valilerden birini geçici olarak görevlendirir. Olayların sınır illerinde veya bu illere mücavir bölgelerde cereyan etmesi ve eylemcilerin eylemlerini müteakip komşu ülke topraklarına sığındıklarının tespit edilmesi durumunda valinin talebi üzerine ilgili komutan eylemcileri ele geçirmek veya tesirsiz hale getirmek maksadı ile, her defasında Genelkurmay Başkanlığı kanalı ile Hükümetin müsaadesi tahtında, ihtiyaca göre kara, hava, deniz kuvvetleri ve Jandarma Genel Komutanlığı unsurları ile komşu ülkelerin mutabakatı alınmak suretiyle mahdut hedefli sınır ötesi hareket planlayıp icra edebilir. Bu fıkra uyarınca görevlendirilen askeri birlik mensupları hakkında bu görevlerin ifası sırasında işledikleri suçlardan dolayı tabi oldukları kanun hükümlerine göre işlem yapılır. Yukarıda belirtilen hususlar nedeniyle doğan acil ve zaruri ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılacak harcamalar Bakanlar Kurulunca uygun görülecek fonlardan yapılacak aktarmalar ve İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten yapılır. Her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılacak olan paraların illere dağıtımı ve kullanımı ile ilgili esaslar İçişleri Bakanlığınca belirlenir. Bu madde uyarınca kuruluş ve kişilerden sağlanan ve satın alınan malzeme, araç ve gereçlerin satın alma, kira ve kullanım bedelleri ile işçi ücretleri ve benzeri giderler için ödeme emri beklenmez. İçişleri Bakanı veya valinin onayı yeterli sayılır. Ödemeler usul ve esasları Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Kanunun ifadesi ile valinin askeri birliklerden yardım isteyebilmesi için il sınırları içerisinde kamu düzenini bozucu olayların, olağan kolluk olaylarından ötede, belli bir nitelikte olması gerekir. Bu nitelikleri; kamu düzenini bozucu olayların olağanüstü denebilecek derecede ciddi olması ve valinin, emri altındaki genel ve özel tüm kolluk kuvvetlerini seferber etmesine rağmen bastırılmayacak çapta olması olarak özetlemek mümkündür. Ancak her halükarda bu durumları değerlendirmek ve askeri birliklerden yardım talep edip etmemek ilin genel güvenliğinden birinci derecede sorumlu olan valinin takdir yetkisindedir.

Maddenin eski ve yeni hali dikkate alındığında valinin kullanacağı yetkinin sebep unsurunda kısmi değişikliğe gidilmiş, valinin kolluk kuvvetleriyle bastırılmayacak ani ve olağanüstü olayların cereyanı karşısında kalırsa hükmü yeni düzenlemede yer almamıştır. Kanunun ilk ifadesinden, askeri kuvvetlerden yararlanabilmek için olayların aniden çıkmış ve cereyan ediyor olması gerekir gibi bir anlam çıkmaktadır. Kanunun metni bastırıcı kolluk biçiminde yazılmış ise de; valinin bu yetkisini önleyici kolluk tasarrufu olarak yorumlamak gerektiği, bu şekilde bir yorumun, kanunun amacına ve idare hukukunun kollukla ilgili esaslarına daha uygun olacağı ileri sürülmüştür.<sup>458</sup>

Kanunun metninden de anlaşılacağı üzere valiye iki türlü yardım talep etme yetkisi verilmiştir. Birincisi; vali ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, komşu diğer illerin genel kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla talepte bulunabilir. Ancak bu talebi komşu il valilerine değil doğrudan İçişleri Bakanlığına yapmak zorundadır. Bu tip yardım taleplerinde askeri birliklerin kullanılması söz konusu değildir.<sup>459</sup>

İkincisi ise, valinin doğrudan en yakın askeri birlikten yardım talebinde bulunmasıdır. Valinin, İçişleri Bakanlığında takviye kuvvet istemesi aynı zamanda askeri kuvvet talebinde bulunmasına da engel teşkil etmez. Kanuna göre “vali, il sınırları içindeki kolluk güçleri ile bastırılmayacak olağanüstü olayların cereyanı karşısında kalırsa, en yakın askeri (kara, deniz ve hava) kuvvet komutanından yardım gönderilmesini ister. İvedi durumlarda sözlü olarak yapılan istem sonradan yazılı biçime

<sup>458</sup> Güran (1970), s.97.

<sup>459</sup> F. İleri (2010). Vali ve kaymakamlar tarafından askeri kuvvetlerden yardım talep edilmesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2010, S. 142, s.85.

dönüştürülür. İstek, başvuru komutanlık tarafından gecikmesiz yerine getirilir.”<sup>460</sup> İl İdaresi Kanununun 11/D maddesinde bu amir hüküm aynı zamanda 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu’nun 94. maddesinde de tekrarlanmıştır.

Askeri komutanın valinin talebi konusunda yorum yapma, gerçekten askeri yardım gerekip gerekmediğini değerlendirme yetkisi yoktur. O, derhal birliği istenilen yerde hazır etmek durumundadır. Vali, şartlar tam oluşmadan askeri birlik komutanından yardım talep etmiş olsa dahi ilgili garnizon komutanı bütün kuvvetleriyle valinin talebini karşılamak zorundadır. Bu durumda askeri kuvvetleri zamansız, yersiz ve gereksiz harekete geçirmenin sorumluluğu valiye aittir.

Bu noktada vurgulanması gereken bir diğer husus ise kamu düzeni ne kadar bozulmuş olursa olsun askeri birliklerin validen talep gelmedikçe kışladan kendiliğinden çıkararak olaylara müdahale edemeyeceğidir.<sup>461</sup>

Askeri birliklerin İl İdaresi Kanununun 11/D maddesi kapsamında kullanılması askeri bir görev olmayıp geçici ve istisnai bir sivil görevdir. Bu nedenle görev ve süre boyunca askeri komuta esasları yerini sivil komuta ve esaslarına bırakır ve valinin talebi üzerine gelen yardımcı kuvvetler valinin emri altına girer.<sup>462</sup> Zira il sınırları içerisinde genel asayiş, güvenlik ve düzenin tek sorumlusu ve gerekli tedbirleri almaya tek yetkili kişi validir. Gerçekleşen faaliyet askeri birliklerin yardımıyla yapılan ortaklaşa, fakat tek bir kolluk faaliyetidir. Eğer emir ve komuta yetkisi sivil makamlarda olmazsa zabıta yetkisi bölünmüş ve askeri mercilerce de kullanılmış olacaktır.<sup>463</sup>

Valinin talebi ile kullanılan askeri birliğin sivil bir görevi yerine getirmesi nedeniyle kullanacağı yetki genel kolluk birimleri olan polis ve jandarmanın kullanacağı yetkililerdir. Ancak görev alanı önleyici kolluk kapsamında olduğundan adli kolluk yetkisi bulunmamaktadır. Yine yazılı ve sözlü, kanuna aykırı veya uygun, suç teşkil eden veya etmeyen emirlere karşı tutumu ve itiraz etme imkân ve sorumluluğu da polis ve jandarmanın tabi olduğu mevzuata göre dir.<sup>464</sup>

<sup>460</sup> Vali, kaçakçılığı men ve takibinde (1918 sayılı yasa, md.4 ), afet bölgelerinde (7269 sayılı yasa, md.70) orman yangınlarında da (6831 sayılı yasa, md.70) ve Kordon ve Karantina kararlarının uygulanmasında (3285 sayılı yasa, md.15) askeri birliklerden yardım isteyebilir. İlgili kanunların getirdiği düzenlemenin 5442 sayılı Kanunun 11/D maddesinden ayrı olarak belirlediği en önemli düzenleme kaymakamların yardım taleplerini doğrudan doğruya en yakın askeri birliklere iletebilmesi ve bu birliklerce talebin derhal karşılanmak zorunda oluşudur.

<sup>461</sup> Güran (1970), s.87.

<sup>462</sup> Güran (1970), s.98.

<sup>463</sup> Güran (1970), s.100.

<sup>464</sup> Güran (1970), s.100.

İstenen askeri kuvvet valinin görüşü doğrultusunda “muhtemel olaylar için olaylara hızla el koymaya uygun yerde”, devam eden olaylar için ise “olay yerinde” hazır bulundurulacaktır.

Valinin çağrısı üzerine harekete geçen askeri birlik kimin komutası altına girecektir? Kanun koyucu, valinin istemi üzerine yardıma gelen kuvvetin kimin komutası altına gireceği konusunu ikili ayırım yaparak düzenlemiştir. Eğer, askeri birliklerle kolluk kuvvetlerinin görev sahası ayrılmış ve belli edilmiş ise, askeri birlik hareket emrini alınca, kendi komutanının emri altında görevini ifa eder. Askeri birliğin görev sahası, ayrılıp, belli edilmemişse, kolluk kuvvetleri ile yardıma gelen askeri birlik ortaklaşa hareket edecektir. Güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri kuvvet arasında işbirliği ve koordinasyon, yardıma gelen askeri birliğin komutanının da görüşü alınarak vali tarafından tespit edilir. Ancak, bu askeri birliğin belirli görevleri jandarma ya da polis ile birlikte yapması halinde komuta, sevk ve idare askeri birliklerin en kıdemli komutanı tarafından üstlenilir.

Ancak bu noktada vurgulanması gereken husus yardıma gelen askeri kuvvetlerin yardımcı kuvvet statüsünde olduğu ve sıkıyönetim ilan edilmedikçe polis ve jandarma kuvvetlerinin çekilerek sadece askeri kuvvetlerin sevk edilemeyeceğidir.<sup>465</sup>

Konuya ilişkin olarak tartışmalı bir diğer husus yardım istenilen askeri birliğin büyüklüğünün ne olacağı ve ne kadar süreyle görev yapacağı hususudur. 1996 tarihli düzenlemede olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı ve görevde kalış süresi vali ile koordine edilerek, askerî birliğin komutan tarafından belirleneceği esas altına alınmıştı. Ancak Anayasa Mahkemesi yukarıda belirtilen kararında askerî kuvvetin görevde kalış süresinin birlik komutanı tarafından belirleneceğine ilişkin bölümü Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi gerekçeli kararında şu tespiti yapmıştır<sup>466</sup>.

Kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanması hukuk devletinin önde gelen görevlerindedir. İlde kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlama görevi valiye aittir. Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gerekli tedbirleri alır. Bu maksatla, Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali

<sup>465</sup> Güran (1970),s.100.

<sup>466</sup> AYM'nin 06.01.1999 tarih ve 1996/68 Esas, 1999/1 Karar sayılı kararı. (RG. 19.01.2001, 24292).

tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür Bu nedenle, vali tarafından askerî birliklerden yardım istenmesi durumunda, yardıma gelen askerî birliğin görevde kalış süresinin, ilin genel idaresinden ve asayişinden sorumlu olan vali tarafından belirlenmesi zorunludur.

Mahkemenin iptal kararına istinaden 2003 yılında maddede yapılan yeni düzenleme ile “olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı, vali ile koordine edilerek askerî birliğin komutanı tarafından, görevde kalış süresi, askerî birliğin komutanı ile koordine edilerek vali tarafından belirlenir” hükmü getirilmiştir.

Olayların niteliğine göre yardım istenilen askeri birliğin ne kadar süreyle görev yapacağı hususunun askeri birlik komutanınca belirlenmesini anayasaya aykırı bulan Anayasa Mahkemesi, aynı birliğin ne çapta bir büyüklüğü olacağını tespitinin askeri birlik komutanınca tespit edilmesinde anayasaya aykırılık görmemiştir. Mahkemeye göre;

Valinin görüşünü de aldıktan sonra olayların niteliğine göre, ne çapta bir askerî kuvvetle gerekli önlemlerin alınabileceğinin saptanmasında koşulları en iyi biçimde değerlendirebilecek durumda bulunan, göreve çağrılan askerî birliğin komutanı olduğundan, yerine getirilecek görevin gereği olarak ona verilen bu yetki olağanüstü hal veya sıkıyönetim yetkisi sayılamayacağı gibi yasama yetkisinin devri olarak da yorumlanamaz.<sup>467</sup>

İl İdaresi Kanununun 11/D maddesi yardımın “diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Jandarma Genel Komutanlığının veya Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dâhil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından” istenmesini öngörmüştür. Bu maddede geçen ibare jandarmanın sadece sınır birliklerini kapsamakta olup, bunun dışındaki jandarma birliklerin kullanılamayacağı gibi bir anlam kanunun yazım tekniğinden kaynaklanan sıkıntı nedeniyle ortaya çıkmıştır.

İl İdaresi Kanunu kamu düzeninin bozulması veya bozulan kamu düzeninin yeniden kurulması amacıyla genel kolluk yetkililerinin yetersiz kalınması durumunda önleyici kolluk yetkisi bakımından askeri kuvvetlerden yardım istenilmesi hususunun da genel yetkili merci olarak valileri göstermiş ise de kaymakamlarda ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak

<sup>467</sup>AYM'nin 06.01.1999 tarih ve 1996/68 Esas, 1999/1 Karar sayılı kararı. (RG. 19.01.2001, 24292).

bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek takviye asker talep ederler. Bu durumda en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verirler. Yardıma gelen askeri kuvvet bu Kanunun 11/D maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir (5442 s.K., md. 32/E).

Şayet kuvvet talebi kaymakamdan gelmiş ise, görevlendirilen askeri birlikler kaymakamın emir ve komuta zincirinde görev yaparlar. Vali dahi, askeri birliklere kaymakamı atlayarak doğrudan emir ve talimat veremez. Yine ilçe sınırları içersinde askeri kuvvetin görevinin sona erme kararını vali re'sen alamaz; ancak kaymakamın teklifi üzerine bir tasarrufta bulunabilir.<sup>468</sup>

İl İdaresi Kanununun getirdiği düzenleme dışında 25.10.1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 21. maddesinde hem bölge valisinin hem de il valisinin askerden yardım isteme yetkisi verilmiştir. Buna göre;

Bölgelerinde şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi bir şekilde bozulması hallerinde olağanüstü hal ilan edilen bölge valilerinin; bölgelerinde çıkabilecek toplumsal olayları, emrindeki kuvvetler ve bu iş için tahsis edilen kolluk kuvvetleriyle önleyemedikleri takdirde, diğer yardım isteme usullerini kullandıktan sonra bölgedeki en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilirler.

Bugün itibariyle bölge valiliği müessesesi yürürlükte olmadığından 2935 sayılı Kanunun söz konusu 21. maddesinin uygulama imkânı bulunmamaktadır.

### 3. Mülki İdare Amirleri ve Adli Makamlar İlişkisi

Hukuk sistemimizde kuvvetler ayrılığı ilkesinin sonucu olarak yargı yetkisinin kullanacak makamlar ile yürütme yetki ve görevini kullanacak makamlar birbirinden ayrılmış ve 1982 Anayasasının 9. maddesine göre yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılması esas alınmıştır. Bu çerçevede adalet işlerinin yönetilmesi askeri kuruluşlarda olduğu gibi il genel yönetiminin dışında tutulmuştur.

2004 yılına kadar mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla adalet kuruluşları ile olan ilişkileri esas olarak 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmişti.

---

<sup>468</sup> Güran (1970), s.101.

Ancak 2004 ve 2008 yıllarında Avrupa Birliğine uyum sürecinde bu kanunda yapılan değişiklikler ile özellikle mülki idare-adliye ilişkilerini düzenleyen düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır<sup>469</sup>. Böylece hükümetin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirlerinin adli hizmetlerin yürütülmesine ilişkin gözetim ve denetimi ortadan kalkmıştır.

Buna göre eski düzenleme ile vali ve kaymakamların adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme nedenlerini Cumhuriyet savcısından yazılı olarak sorma ve alacağı yanıtı göre mütalaasıyla beraber valinin Adalet Bakanlığına, kaymakamlarında valiye yazma yetkisi 2004 yılında kaldırılmıştır (5442 s. K., mülga md:10/A ve md:33/A). Benzer şekilde aynı yıl vali ve kaymakamların il ve ilçelerde kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek aşamalar hakkında Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak bilgi isteme yetkisi de kaldırılmıştır (5442 s. K., mülga md:10/D ve md:33/C).

2008 yılında da memurlar hakkında garez ve kin güdüsüyle uydurma ihbar ve şikayette bulunan ve bu şikayetler sonucu yapılan incelemede yapılan ihbarların asılsız olduğu anlaşılanlar hakkında valilerce kamu davası açılmasının istenilmesine yönelik düzenleme (5442 s. K., mülga md:14) kaldırılmıştır. Aynı yıl valilerin talep etmesi halinde adli sicile geçen kayıtların neticeleri halinde Cumhuriyet savcılarında bilgi verilmesi yükümlülüğü de kaldırılmıştır (5442 s. K., mülga md:10/C).

Günümüzde 5442 sayılı Kanun çerçevesinde mülki idare amirleri ile adliye kuruluşları arası ilişkiler, cezaevlerinin korunması ve tutuklu ve hükümlülerin sağlık koşullarının gözetilmesi ile sınırlandırılmış durumdadır. Buna göre vali ve kaymakamlar ceza ve tevkif evlerinin gözetim ve denetimden sorumlu olup, aynı zamanda Cumhuriyet savcıları ile birlikte tutuklu ve hükümlülerin sağlık şartlarını gözetim ve denetim altında bulundurmaları zorundadırlar (5442 s. K., md:10/B ve 33/B).

---

<sup>469</sup> 14.07.2004 tarih ve 5219 s. K., md:5 ve 23.01.2008 tarih ve 5728 s. K., md: 578.

## 4. Mülki İdare Amirleri ve Bölge Kuruluşları İlişkisi

### 4.1. Hukuki Boyut

Cumhuriyet sonrası devletin üstlendiği görevlerin yerine getirilmesini mümkün kılacak yeni teknolojiye ve uzmanlıklara gereksinim duyulması, sulama, enerji ve karayolları gibi bazı büyük yatırım alanlarının büyük ölçekte organize edilme zorunluluğu ve belli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için il ölçeğinin yeterli olmaması nedeniyle birden çok ili kapsayan alanlarda hizmet vermek üzere bölge örgütleri kurulmaya başlanmıştır.

Temel olarak ekonomik gerekçeler ile 1946 yılından sonra kurulmaya başlayan bölgesel örgütlenmeler ilk olarak 1961 Anayasası ile anayasal statü kazanmıştır. 1961 Anayasasının 115. maddesinde bölge kuruluşlarının kuruluşunu şöyle düzenlemiştir: “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”. Benzer şekilde 1982 Anayasası’nın 126 maddesine göre de “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”.

1982 Anayasasının getirdiği bölge yapılanmasının 1961 anayasasının getirdiği düzenlemeden en önemli farkı bölge kuruluşları için yetki genişliği prensibini benimsememesi ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğinin belirtilmesidir.

Bu çerçevede 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanunun 17. maddesi ile merkezi idarenin bölge örgütlenmesi genel ve soyut bir biçimde kurala bağlanmıştır. Kanuna göre bakanlıklar ve hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan bakanlıkların bağlı kuruluşları birden çok ili içine alan bölge örgütlenmeleri kurabilirler. Ancak bakanlık ve bağlı kuruluşların bölge örgütlenmeleri kurabilmeleri için bu tür örgütlenmelerin bakanlıkların kuruluş kanunlarında açıkça düzenlenmiş olması gerekmektedir. Böyle bir yasal izin varsa bakanlıklar ve bağlı kuruluşları ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile bölge örgütlenmesi

kurabilirler<sup>470</sup>. Ancak Yıldırım'a göre Anayasa'nın 126. maddesi birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulmasına imkân tanırken bu teşkilatların kuruluşu, dolayısıyla görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini öngörmektedir. Anayasa'nın bu emrine rağmen bölge teşkilatlarının kuruluşunun dolayısıyla görev ve yetkilerinin Bakanlar kurulunca kararlaştırılacağına dair yasa hükmü Anayasa'ya aykırıdır<sup>471</sup>.

Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasasının öngördüğü bu düzenlemeden hareketle birçok kuruluş kendi kuruluş yasalarında verilen yetkilerden de yararlanılarak, taşrada bölgesel örgütlenmeye yönelmişlerdir. Bugün esasen tüzelkişiliğe haiz bakanlık bağlı kuruluşlarının; yani bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bölgesel düzeyde örgütlenmeye gittikleri görülmektedir<sup>472</sup>. Ülkemizde Jandarma Bölge Komutanlıkları, Karayolları Bölge Müdürlükleri, Devlet Su İşleri Bölge Müdürlükleri, Kredi Yurtlar Bölge Müdürlükleri, Tapu Kadastro Bölge Müdürlükleri ve Orman Genel Müdürlüğü Bölge Teşkilatlarını bölge örgütlenmesine örnek olarak gösterebiliriz.

Bugün mülki idare amirleri ile bölge teşkilatları ilişkileri düzenleyen iki temel yasal düzenleme mevcuttur. Bunlardan ilki İl İdaresi Kanununun 9. maddesinin D fıkrası çerçevesinde valiye verilen gözetim ve denetim yetkisidir. Buna göre "Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder." İkinci düzenleme ise 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanununun 3. maddesinin c bendi kapsamında bölge müdürlüğü personeline yönelik soruşturma izni verme yetkisinin vali tarafından kullanılacak olmasıdır. Buna göre "bölge düzeyinde teşkilatlanmış kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma izni vermeye görev yaptıkları ilin valisi yetkilidir."

Buradan anlaşılacağı üzere kaymakamların ilçede teşkilatlanmış bulunan bölge örgütleri üzerinde bir denetim ve teftiş yetkisi olmadığı gibi 4483 sayılı yasa kapsamında valilerin kullandığı soruşturma izni verme yetkisini bölge kuruluşlarının ilçe teşkilatında çalışan kamu personeli üzerinde kullanmasına da imkân verilmemiştir.

<sup>470</sup> Günday (2012), s.468.

<sup>471</sup> Yıldırım (vd). (2012), s.121.

<sup>472</sup> Günday (2012), s.469.

## 4.2. Mülki İdare Amirliği Mesleği Açısından Bölge Kuruluşlarına Eleştirel Bir Bakış

Mülki idare amirliği mesleği açısından bölge örgütlenmelerinin oluşturduğu temel sorun Anayasanın kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla bölge örgütleri kurulmasına dair verdiği izin ülkemizde yaygın ve geniş yorumlanarak kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Teorik olarak hizmet sunumunda optimum ölçeğin sağlanması amacıyla kurulan bölge örgütlerinin sayıca çoğalmaları uygulamada eşgüdüm bozukluklarına, planlama aksaklıklarına en önemlisi de mülki idare amirleri denetim ve hiyerarşisinden çıkarak yönetsel yapıda ve merkez-taşra ilişkilerinde türlü sürtüşmelere ve sorunlara yol açmaktadır. Öyle ki bu örgütler zamanla örgütsel büyüme, yöneticiliklere yükselme ve valilerin denetim ve gözetiminden kaçma eğiliminde olmuşlardır<sup>473</sup>.

Bunun sonucu olarak görev yaptıkları il ve ilçelerde karayolları, sulama, orman ve sosyal güvenlik gibi kamu hizmeti alanlarında doğrudan doğruya vatandaşla muhatap olmasına karşın bölge örgütlenmeleri nedeniyle bu hizmetleri sunmak için planlama, kaynak kullanma ve çözüm üretme sürecinde hiçbir etkisi bulunmayan mülki idare amirleri sınıfı oluşmuştur<sup>474</sup>.

Bölge örgütlenmesinin böylesine rağbet görmesinin bir nedeni de milletvekilleri ve siyasi partilerin il ve ilçe yönetimleri olarak tanımlanabilecek siyasi seçkinlerin il sistemi içinde doğrudan müdahalede bulunma konusunda sıkıntı yaşadıklarını düşündükleri vali ve kaymakamlar yerine, atamalarında doğrudan inisiyatifte buldukları tek bir yöneticiyle daha rahat çalışacaklarına olan inançtır. Çoker bu durumu şöyle betimlemiştir:

1950'lerden başlayarak hızla artan bölgesel kuruluşların mülki idareden özerk olması, üçlü bir sevinç uyandırmış, uygulama, hem bakanlık üst bürokrasisi ile taşra bürokrasisini, hem de politikacıları sevindirmiştir. Bakanlık, hükümet-vali hiyerarşisini aşarak, bakanlık-bölge müdürü hiyerarşisini kurmuş, taşra bürokrasisi vali ile bakanlık arasında bocalamaktan kurtulmuş, merkez politikacıları da, o görevlere getirilmesinde

<sup>473</sup> A. Çimen (2012), s.32.

<sup>474</sup> Mahmutoğlu (2002). s.149.

etkin olduğu üst bürokratlarla, işini daha kolay yürütme olanağına kavuşmuştur. Bu üçlü hoşnutluk, dayandığı gerçek nedenler bir tarafa bırakılarak, bölgesel örgütlenmeyi abartılı bir biçimde artırmaya yöneltmiştir<sup>475</sup>.

Günümüzde bölge teşkilatlanması uygulaması belli ilkelere bağlı kalarak düzenli bir biçimde gelişmediği gibi valilerle uyumlu bir ilişki sürdürebildikleri de söylenememektedir<sup>476</sup>. Bölge örgütlenmeleri esasen var olan hizmet ihtiyacı, verim ve uyum sağlama amacından çok mülki idare sistematigi dışına çıkmak için anayasal bir yol olarak görülmeye başlamışlardır<sup>477</sup>.

Oysa 1982 Anayasasının düzenlemesiyle, il, merkezi yönetim örgütlerinin taşradaki en üst yönetim birimidir. Birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü olan bölge ise, ayrıklı (istisnai) bir örgüttür. Bölge idareleri sadece kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacı ile kurulabilir. Bir başka anlatım ile bölge idarelerini, birden çok ilin dâhil olduğu bir alanda yürütülen kamu hizmetleri bakımından bir nevi koordinatörlük görevi ile donatılmış taşra örgütleri biçiminde anlamak gerekir. Yoksa bölge idarelerinin il üzerinde bir taşra örgütü olarak anlaşılması mümkün değildir. Nitekim anayasanın 126. maddesinin 2. fıkrasında illerin yetki genişliği esasına dayanacağı belirtilir iken kurulacak bölge idarelerinin yetki genişliği esasına dayanacağından bahsedilmemesi anlamlıdır. Anayasaya göre sadece il idaresinin yetki genişliği esasına dayanması merkezi idarenin taşradaki esas bölüm ve örgütünün il olduğunu göstermektedir. Anayasa bölge idarelerini il idarelerinin üzerinde bir bölüm ve örgüt olarak görse idi, 126. maddesinin 1. fıkrasından önce bölge idarelerinden ve onun alt kademelerinden söz eder ve bölge idarelerini de 1961 Anayasasının 15. maddesinin 3. üncü fıkrasında olduğu gibi yetki genişliği esasına dayandırır<sup>478</sup>.

Mülki idare amirleri ile bölge kuruluşları ilişkilerde yaşanan sıkıntıların tespiti açısından 2002 yılında mülki idare amirleri arasında gerçekleştirilen bir çalışma çarpıcı

<sup>475</sup>Z. Çoker (1996). *Yönetim ve siyaset. Bir valinin il yönetimine ilişkin görüş ve anıları*. İstanbul: Kazanlı Matbaacılık, s.20.

<sup>476</sup>Yıldırım (vd), s.120.

<sup>477</sup>A. Mahmutoğlu (2002). *Mülki idare amirliği sisteminin yeniden yapılandırılması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara:TODAİE Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı, s.149.

<sup>478</sup>Günday (2012), s.468; Benzer şekilde Yayla'da "bölge kuruluşlarını düzenleyen Anayasa'nın 126. Maddesinin 3 . fıkrasının yazılış biçiminden verim ve uyum sağlama amaçlı bu oluşumların istisnai olacağı anlaşılmaktadır." tespitini yapmıştır. Yayla (2009), s.238.

sonuçlar ortaya koymuştur. Buna göre mülki idare amirleri doğrudan ya da dolaylı ilişki içinde bulunduğu kişi ve kuruluşlar içinde en çok sorun yaşadıkları kişi/kurum olarak %40,44 oranla bölge teşkilatlarını göstermişlerdir.

Mülki idare amirleri açısından bu algının temel nedenleri şöyle özetlenebilir: İlk olarak bölge idareleri zamanla siyasallaşmış ve bunun sonucu olarak taşrada mülki idare amirlerinin bilgisi ve onayı dışında politik mülahazalar ile yatırım planlamaları yapmaya başlamışlardır. İkinci olarak bölge kuruluşlarının yöneticileri taşrada kamusal hizmetin sunumunda mülki amirler ile ilişki kurmaktan kaçınmış ve daha ziyade siyasiler ile çalışmaya özen göstermişlerdir. Bu noktada başta valilerin bölge kuruluşlarının kendi illerindeki birimleri üzerindeki yetkilerinin bu kuruluşlarca yok sayılması ülkemizdeki kurumculuk kültürü ile birleşince çatışmaya dönüşmüş ve ilişkilere “düşman kardeşler” havasını hâkim kılmıştır<sup>479</sup>. Son olarak taşrada halk nezdinde merkezi yönetimin temsilcisi sıfatıyla başta karayolları, sulama, orman gibi yatırımsal hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu görülen mülki amirlerin bu alanlara ilişkin hiçbir yetki kullanamıyor oluşu sıkıntı yaratmıştır. Bu noktada vatandaşlar ile sık sık karşı kalan mülki idare amirleri halk nezdinde “yetkisiz yetkili” pozisyonuna dönüşmüşlerdir.

Bu nedenle mülki idare amirlerinin bölge örgütlenmelerine bakışı ise oldukça eleştirel yöndedir. Bölge yapılanmaları ile mülki idareler arasında sık sık yaşanan görev, yetki ve kamu hizmetlerinin önceliklendirilmesi konusundaki tartışmalar nedeniyle meslek mensupları arasında 2002 yılında yapılan bir araştırmada mülki idare amirlerinin % 75 ‘inin ‘il genel yönetimindeki bütünlüğü bozmaları nedeniyle, bölgesel kuruluşlar tamamen kaldırılmalıdır.’ önerisini benimsedikleri görülmüştür<sup>480</sup>.

Bölgesel örgütlenmelerin, taşrada mülki yönetim sistemi dışına kaçarak, hizmeti doğrudan merkezden yönlendirilmenin bir aracı olarak kullanılması, bu sonucun altında yatan temel neden olarak görülmelidir. Bölgesel kuruluşların bütünüyle kaldırılması görüşünü destekleyenler arasında en yüksek oranda kaymakamların (% 83,7) başta gelmesi, valilerin bu görüşü destekleme oranının % 68,5 olması, mülkiye müfettişlerinde de bu oranın % 63,5’ e düşmesi, mülki idare amirlerinin bölgesel

<sup>479</sup>C. Emre (2002). Mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi tartışmalarına genel bir bakış. İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s.276-277.

<sup>480</sup>Emre (2002e), s.286.

kuruluşlara bakış açısının, büyük ölçüde ilişkilerde yaşanan sorunlarca biçimlendirildiğini akla getirmektedir. Aktif görevde bulunan mülki idare amirleri arasında bölgesel kuruluşlarla ilişkilerini “çok sorunlu” ya da “sorunlu” olarak nitelendirenler içinde kaymakamların (% 60,3) başta geldiği görülmektedir. Bölgesel kuruluşlarla ilişkilerini çok sorunlu yada sorunlu olarak nitelendiren valilerin oranı (% 37,8) neredeyse kaymakamların yarısı kadardır. Bu sonuçlar, “bölge kuruluşlarının, bölge müdürlüklerinin buldukları ilin valisine bağlanması” önerisinin valilerin çoğunluğunca (% 53,8) uygun bulunmamasıyla da uyumlu görünmektedir. Bu sonuçlar bir bütün olarak değerlendirildiklerinde valilerin “ölçülü” bir bölgesel örgütlenmeye soğuk bakmadıkları, ancak diğer meslek gruplarının özellikle kaymakamların bölgesel örgütlenmelere karşı net bir tavır içinde oldukları görülmektedir<sup>481</sup>.

Bu çerçevede valilikler ile bölge kuruluşları arası ilişkilerin sağlıklı bir yapıya kavuşması gerekmektedir<sup>482</sup>. Bölge yapılanmalarının taşra yönetiminin işleyişine yönelik yarattığı sıkıntıların giderilmesi idarenin bütünlüğünün sağlanması ve kamu hizmetlerin etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi açısından gerekliliktir.

Bu açıdan Anayasanın 126. maddesinin merkezi idarenin taşradaki esas bölüm ve örgütünün il olduğu gerçeği unutulmadan örgütlenmeye gidilmeli ve ilden yürütülebilecek hizmetlerin bölgeler aracılığıyla verilmemesi esas alınmalıdır. Bunun yanında bölge yöneticileri ile valiler arası ilişki yasal bir düzenleme ile net bir şekilde ortaya konulmalı ve valilerin bölge örgütlerince kendi il sınırlarında gerçekleştirilecek yatırım ve projelere yönelik onay mekanizmasını mümkün kılacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

---

<sup>481</sup> Emre (2002e), s.286-289.

<sup>482</sup> Yıldırım (vd), s.120.

## Beşinci Bölüm

### Türkiye'nin Yönetim Yapısını Yeniden Şekillendiren Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Görev ve Yetki Kaybı

#### 1.Genel Olarak

Osmanlı Devletinden devralınan ve artarak büyüyen bürokratik merkezi devlet içinde yer alan taşra yönetimi, Cumhuriyet dönemi boyunca ciddi bir tartışmaya konu yapılmadan varlığını sürdürmesine rağmen fonksiyonları ve etkinliği bakımından aynı konumunu koruyamamıştır<sup>483</sup>.

Taşra yönetiminde özellikle 1980'li yıllardan sonra ana hatlarıyla liberal devlet anlayışının etkisiyle devletin görev tanımında yaşanan değişimler ve kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin daha bağımsız ve yetkili kılınması talebinin etkisiyle yapılan yeni yasal düzenlemeler beraberinde mülki idare amirliği mesleği açısından ciddi bir yetki daralması ve işlevsizleştirilme tartışmalarını gündeme taşımıştır<sup>484</sup>.

Bu sürecin etkisiyle bugün mülki yönetim sisteminin görev alanı daralmakta ve mülki idare amirliği mesleği de tamamen ortadan kalkmasa bile fonksiyonel anlamda yetkisinin gittikçe azaldığı bir döneme girmektedir. Bunun sonucunda günümüzde yerel yönetimler ve yeni kurulan özerk kuruluşlar karşısında mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerinin erozyona uğrayarak artık işlevini yitirdikleri şeklindeki görüşler sıklıkla dile getirilmeye başlamıştır<sup>485</sup>. Bu görüşlerin temel kaynağı ise kamu yönetiminin yeniden şekillendirilmesine yönelik olarak 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirilen yeni hukuki düzenlemelerdir. Bu kapsamda son olarak 6360 sayılı Kanun<sup>486</sup> ile büyükşehir sınırları içerisinde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri kapatılmış,

<sup>483</sup>R. Yazıcıoğlu (1989). *Taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi (Mahalli idareler reformu)*. Tokat: Ünal Ofset, s.5; "1864 Vilayet Nizamnamesi ile şekillenmiş bulunan ve o günden bu yana varlığını koruyan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin temelini oluşturan kaymakamlık mesleğinin kaldırılması Cumhuriyet dönemi boyunca pek düşünülmemiştir." Bkz. L. Duran (1973). Türk kaymakamı. *Amme İdaresi Dergisi*, C.6, Sayı:2, s.4.

<sup>484</sup>A. Çimen (2012). *İl İdaresi sisteminin geleceği açısından değişimi okumak, sorunlar ve çözüm önerileri*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları, s.14.

<sup>485</sup>A. Çimen (2012), s.14.

<sup>486</sup>6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (R.G. 06.12.2012:28489).

böylece mülki idare amirlerinin doğrudan veya dolaylı olarak rol aldıkları başta köylerin altyapı ve kalkınmasına yönelik olmak üzere birçok görevi büyükşehir sınırlarında belediyelere devredilmiştir. Bunun yanında sağlık ve kırsal kalkınma gibi mülki idare amirlerinin doğrudan sorumlu olduğu kamusal hizmetlerin yürütülmesinde kamu hastaneleri genel sekreterliği, kalkınma ajansları, kırsal kalkınma ajansları gibi özerk kamusal kuruluşların genel yetkili makam olarak belirlenmesine yönelik yasal düzenlemeler ile de mülki idare amirlerinin bu kamu hizmetlerine yönelik yürütme yetkisi ve görevi sınırlanarak daha ziyade denetim ve gözetim fonksiyonuna dönüştürülmüştür.

İl sistemi ya da mülki yönetim sistemi merkezden yönetim ilkesinin hem tüm ülke yüzeyinde uygulanmasını olanaklı kılan, hem de merkezden yönetimin pek çok sakıncasını ortadan kaldıran, başka bir deyişle yumuşatan bir sistemdir. Ancak sistemin işleyişini belirleyen içinde bulunulan toplumsal, ekonomik, siyasal, tarihsel (dönemsel) ve kültürel koşullardır. Bu noktada sorulması gereken en önemli soru günümüzde mülki idare sisteminin artık işlevlerine gereksinme duyulmayan ve içi boşalmış bir sistem olup olmadığıdır? Bu soru mülki idare Amirliği mesleğinin geleceğini şekillendirecek yanıtları içermektedir. En basitinden son yıllarda sıkça dillendirildiği şekilde taşrada merkezi yönetime ait yetkilerin seçilmişlere (belediyelere) devri gerçekleşecek ise mülki idare Amirliğine gerek olacak mıdır? Olacak ise yeni görev ve yetki tanımları ne şekilde belirlenecektir?<sup>487</sup>

Bu açıdan bakıldığında il idaresi sisteminin gerek işlevsel gerekse örgütlenme yapısında yaşanan değişim süreci ve bu değişimin hızı mülki idare Amirliği mesleğinin geleceğini şekillendirecek en önemli etken haline gelmiştir.

## 2. Mülki İdare Sisteminde İşlevsel ve Örgütsel Değişim

### 2.1. Devletin Görev Tanımında Değişim Süreci

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş ve yükseliş döneminde gerek toprak rejiminin niteliği gerekse yönetimde merkeziyetçilik eğiliminin etkisi altında devletin taşra idaresinin en önemli görevi; ülke sınırlarında emniyet ve asayiş sağlamak, savaşa

<sup>487</sup>C. Emre (2002). Mülki sistemin geçerliliği ve sistemden kopmalar. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği*, Editör: Cahit Emre, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s. 219.



yönelik askerleri hazır tutmak ve devlet adına vergileri toplamaktı. Klasik dönem olarak adlandırılan bu yıllarında taşra yapılanmasını eyalet-sancak-kaza şeklinde örgütleyen ve yetki genişliği ilkesi çerçevesinde atadığı beylerbeyi ve sancakbeylerine padişah adına yetki kullanma imkânı tanıyarak bu görevlerin gerçekleştirilmesini hedefleyen Osmanlı yönetimi bu dönemde ciddi bir sıkıntı ile karşılaşmadan sistemi sağlıklı olarak işletebilmiştir<sup>488</sup>.

Ancak 1600'lü yıllardan sonra başlayan ve özellikle 1700 yıllardan itibaren hızlanan devlet yönetimindeki zayıflamalar, Osmanlı yönetiminin temel taşı olan taşra idaresi üzerinde merkezi kontrolün yitirilmesine ve toprak rejiminin bozularak taşrada ayan adı verilen yeni sınıfların doğmasına ve merkeze rakip olmalarına sebebiyet vermiştir. Devlet otoritesindeki bu zayıflamalar nedeniyle Anadolu'da devlet yöneticisi olan valilerin ayaklanması ve Eflak, Boğdan, Yemen, Bağdat gibi özerk eyaletlerde milliyetçilik akımlarının etkisi ile isyanların başlaması gündeme gelmiştir<sup>489</sup>.

Bu sürece müdahale amacı ile gerek Tanzimat ve Islahat Fermanı gerekse 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayan reform hareketi, merkezi idarenin yeniden güçlendirilmesi, böylece merkezden bağımsız olmak isteyen güçlerin iradesini kırarak tutarlı bir taşra yönetimi oluşturulması ve eyalet idaresinin ıslahını sağlamayı amaç edinmiştir<sup>490</sup>.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile geçilen il sisteminin yaygınlaştırılması sürecinde merkezi otoriteyi taşrada hâkim kılmak kadar özellikle Mithat Paşanın Niş Vilayetinde yönetim, ekonomi ve tarımsal anlamda elde ettiği büyük başarılarında dikkate alınmıştır. Böylece merkezi idare adına taşrada sadece güvenliği sağlayan, vergi toplayan ve askeri hazır bulunduran mülki idareye devletin yeni misyonu olarak ekonomik ve toplumsal anlamda kalkınma görevi de yüklenmişti<sup>491</sup>.

---

<sup>488</sup>Osmanlı imparatorluğu klasik dönem taşra yönetim yapılanması hakkında detaylı bilgi için bkz. H. İncalçık (2008). *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ:1300-1600*. İstanbul: Yapı Kredi Bankası Yayınları. s.100-118; İ. Ortaylı (2007). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat, s.124-141; M. İspirli (1999). *Klasik dönem Osmanlı Devlet teşkilatı, Osmanlı Devleti tarihi*. (Edt. Ekmelettin İhsanoğlu) İstanbul: Feza Gazetecilik Yayınları. s 202-224; B. Akyılmaz (1999). Osmanlı Devletinde merkezden yönetimin taşra idaresi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:4, s.127-153.

<sup>489</sup>Osmanlı imparatorluğu toprak rejiminde bozulmalar ve taşra yönetimine yansımaları konusunda detaylı bilgi bkz. H. İncalçık (1978). The Ottoman decline and its effects upon the reaya, *The Ottoman Empire, conquest, organization and Economy*, London, 338-354; H. Cin (1992). *Osmanlı toprak düzeni ve bu düzenin bozulması*. Konya: Selçuk Üniversitesi Basımevi. s.28-54; C. Üçok (1944). Osmanlı Devlet teşkilatında tumarlar. *AÜHFD*. C.1, Sayı:4: 525-551.

<sup>490</sup>Ortaylı (2007), s.495-496.

<sup>491</sup>A. Çimen (2005). Kaymakamlığın sonu ve son kaymakam. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:77, S:449, s.25.



Osmanlı Devleti'nin yıkılması sonrası Cumhuriyetin kurucu kadrosu ülkede özel sermayenin yetersizliği ve 1929 yılında yaşanan ekonomik bunalımı dikkate alarak yeni devletin iktisadi rotasını devletçilik ilkesinin de etkisiyle karma ekonomi modeli olarak benimsemişti. Bu model milli ekonominin sadece özel teşebbüs faaliyetleriyle oluşamayacağı dolayısıyla devletin de aktif şekilde ekonomiye müdahale etmesi gerektiği görüşünden hareket etmekteydi<sup>492</sup>.

Devletin, ekonomiyi makro planda kontrol etmek, piyasada tekelleri önlemek, yeterli ölçüde gelişmemiş sektör ve bölgeleri geliştirmek ve stratejik faaliyetleri elinde tutmak suretiyle devlet otoritesini güçlendirmek için giriştiği bu faaliyetlerde (İktisadi Devlet Teşebbüsü ve Kamu İktisadi Kuruluşu olarak)<sup>493</sup> merkezin taşra uzantısı olan vali ve kaymakamlara aktif bir görev verilmemişti<sup>494</sup>. Hatta devlet eliyle kurulan bütün Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) il idare sistemi dışında “ilgili kuruluşlar” olarak ekonominin gereklerine ve verimlilik esaslarına göre yönetilmekteydi. Bu kuruluşların hukuka uygunluk açısından denetiminin ilgili bakanlık, Yüksek Denetleme Kurulu ve TBMM tarafından yapılması öngörülmüştü<sup>495</sup>. Böylece mülki idare amirleri Cumhuriyet'in ilk yıllarında ekonomik faaliyetlerin dışında tutulmuştu<sup>496</sup>.

Mülki idarenin ekonomide yeniden aktif görev üstlenmesi devletin planlı ekonomiye geçişi ve bu süreçte Beş Yıllık Kalkınma Planında yerini bulan “Toplum Kalkınması” kavramıyla olmuştu<sup>497</sup>. Yerel idarecilerin özellikle mülki idare amirlerinin öncülüğünde, devletin merkezden gönderdiği kıt kaynaklarla yerel kaynakları da birleştirerek devlet-vatandaş işbirliğiyle özellikle kırsal kalkınmanın sağlanacağı görüşü bu dönemde yoğun şekilde tartışılmıştı. Bu süreçte kaymakamların oynadığı önemli rol kamuoyunda MEHTAP olarak bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporunu da yansıtmış ve kaymakamların sınırlı imkân ve yetkilerle sağladıkları önemli başarılarla toplum kalkınmasını sağlamada önemli idareciler oldukları belirtilmiştir<sup>498</sup>.

<sup>492</sup>E. Tokgöz (2001). *Türkiye'nin iktisadi gelişim tarihi (1914-2001)*. (6. Baskı), Ankara: İmaj Kitabevi, s.66.

<sup>493</sup>B. Eryılmaz (2011). *Kamu yönetimi* (Gözden geçirilmiş 4. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık, s.192-193.

<sup>494</sup>Çimen (2005), s.26.

<sup>495</sup>Eryılmaz (2011), s.195.

<sup>496</sup>Çimen (2005), s.27.

<sup>497</sup>Ç. Geray (1989). Toplum kalkınması açısından yerel yönetimler. *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, Ankara: DPT Yayınları, s.213.

<sup>498</sup>(1966). *MEHTAP Raporu*. Ankara: TODAİE Yayınları, s.49.

Planlı kalkınma sonrası özellikle 1980'li yılların başından itibaren dünyada yaşanmaya başlayan çok yönlü dönüşüm Türkiye'yi de etkilemiş ve devletin görev tanımlarını tamamıyla değiştirmiştir. Bu anlayışının temelini oluşturan ve gerçekleştirilen reformların gerekçelerine damgasını vuran yeni sağ ideoloji ve neoliberal yaklaşım, temelde kamu yönetiminin ağır bir “yönetilemezlik krizi” içinde olduğunu iddia etmektedir. Bu yaklaşıma göre, devletin ekonomik yaşama müdahaleleri etkin olmayıp, hizmet kalitesinin düşmesine ve kaynak israfına yol açmaktadır. Bu durumu ortadan kaldırmanın yolu ise, devletin ekonomik yaşama müdahalelerinin sınırlanıp üretimden çekilmesinin sağlanması ve piyasa araçlarının olabildiğince yaygınlaştırılmasından geçmektedir. Bu çerçevede, neoliberal yaklaşımın devlete biçtiği rol ise düzenleyici işlevlerle sınırlı olup, bu yaklaşımın hedeflediği devlet biçimi günümüzde “düzenleyici devlet” adıyla anılmaktadır<sup>499</sup>.

Devlet kurumlarının örgütlenme biçimlerini ve her bir yönetim kademesinin görevlerinin yeniden tanımlanmasını hedefleyen, devlete piyasada aktif bir rol oynamasından ziyade düzenleyici olma misyonu yükleyen bu anlayış kaçınılmaz olarak “kamu hizmeti alanının” ve “kamu hizmetlerinin yürütülmesine” ilişkin genel kabullerin yeniden tanımlanması sürecinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Devleti verimsiz, kaynak israf eden ve kötü bir müteşebbis olarak gören bu görüş özelleştirme ve alternatif hizmet sunum mekanizmalarının gündeme getirilmesi gibi yöntemlerle devletin rolünün sınırlanması ve ekonomik faaliyetlerin özel sektör tarafından üstlenilmesini hedeflemiştir. Buna paralel olarak desantralizasyon (yerinden yönetim) ve subsidiarite (yerellik) ilkesinin vurgulanmasıyla yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılırken, öte yandan bağımsız idari otoriteler kurularak klasik kamu bürokrasisi dışına taşan ve düzenleyici kararlar alıp uygulayan kamu örgütleri oluşturulmaya başlanmıştır<sup>500</sup>.

Bu sürecin etkisiyle Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra merkezi yönetim kısmen de olsa “özelleştirme” uygulamalarıyla ekonomik alandan çıkmaya başlamış ve özel sektör güçlendirilmiştir. Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan sonra devletin değişen görev tanımına paralel olacak şekilde kamu yönetiminde ciddi bir reform hedefleyen

<sup>499</sup>Neoliberal yaklaşım ve devlete biçtiği role ilişkin bkz. Ş. Aksoy (1995). Yeni sağ ve kamu yönetimi. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. C.2, Ankara:TODAİE yayınları; B. A. Güler (1996). *Yeni sağ ve Devletin gelişimi: yapısal uyarılama politikalar..* Ankara: TODAİE yayınları.

<sup>500</sup>Ş. Aksoy (2004). Kamu yönetimi nereye gidiyor? Bir durum saptaması. II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim Ankara: Hacettepe üniversitesi İİBF yayını. s.38-39.

çalışmaların temel mantığını bu düzenlemelerin fikir babası olarak kabul edilen dönemin Başbakanlık Müsteşarı şöyle açıklamıştır.

Dünyadaki değişim ve ülkemizin 1980 sonrası ithal ikameci ve içe dönük kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar kamu yönetimi alanında değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur. Ancak yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomik alanda gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi, kamu yönetimi alanında tam olarak başardığı söylenemez....Ekonomi, ticaret ve sermaye hareketleri konusunda sağlanan serbestleşmenin kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma ile bütünlenememesi sonucunda ülkemizin genel yönetim yapısında uyumsuzluklar ve boşluklar oluşmuştur. Kapalı bir ekonomiye ve sanayi topluma göre kurgulanmış olan yönetim yapıları, rekabete açık, esnek ve hızlı karar almayı ve uygulamayı gerektiren ve çeşitli kesimlerin taleplerine karşı duyarlılığın arttığı yeni ortama ayak uyduramamışlardır...Merkezi yönetim zaman içinde çoğu kamu hizmetini kendi bünyesinde toplamış, bu hizmetleri yerine getirme gayreti içinde aşırı büyümüş ve hantallaşmış, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan bir şekilde kullanır bir konuma düşmüştür. Bu süreç içinde merkezi yönetim asli işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme ve denetleme konularında zaafa uğramıştır<sup>501</sup>.

Sonuç olarak liberal iktisadi anlayışının etkisi altında devletin ekonomiden çekilmesi ve kamusal yatırımların bizzat devlet eliyle değil de özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilmeye başlamasının ardından toplum kalkınması sürecinde devlet-vatandaş işbirliği ile bizzat önemli görevler üstlenen mülki idare amirlerinin görev tanımı da değişmeye başlamıştır. Kamusal hizmetlerin üretilmesi ve yürütülmesi işlemlerinin birbirinden ayrılması sonucu piyasa koşulları içinde giderek uzmanlaşan ve teknik nitelik taşıyan iktisadi kamu hizmetlerin yürütülmesi sürecinde mülki idare amirlerine verilen yeni görev özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilen kamusal yatırımların gözetlenip denetlenmesi ve görülen aksaklıkların rapor edilmesinden ibaret olmaktadır.

<sup>501</sup>Ö. Dinçer-C. Yılmaz (2003).*Kamu yönetiminde yeniden yapılanma: 1 Değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık, s.5 vd.

Bunun yanında küreselleşme süreci bir yandan bölgesel ve uluslar üstü entegrasyonları güçlendirirken, diğer yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırmakta, yerinden yönetimin değerini arttırmaktadır<sup>502</sup>. Zira yeni kamu yönetimi anlayışı halkın daha çok yönetime katılmasını, daha doğrusu bizzat yönetmesini gerektirir şekilde ilerlemektedir. Bu anlayış doğal olarak seçen ve seçilenlere zemin hazırlayan yerel yönetimlere alan açmakta, merkezi yönetiminin görev alanını ise azaltmaktadır<sup>503</sup>. Bunun sonucu olarak Devlet eliyle yürütülmesi öngörülen hizmetlerde bile merkezi idare yerine yerel yönetimlerin tercih edilmeye başlanması kaçınılmaz olarak mülki idare amirlerinin görev alanlarında da bir daralmaya sebep olacaktır.

## 2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Alman sosyolog Max Weber tarafından şekillendirilen ve “kamu sektörünün özel sektörden tümüyle farklı olduğu, kamunun, kamu hukuku çerçevesinde kalarak ve istihdam ettiği çok sayıda çalışan vasıtasıyla faaliyette bulunacağı ve kamu hizmetlerinin kamu sektörüne özgü harcama ve bütçeleme sistemi içerisinde yürütüleceği” varsayımlarına dayanan Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı 20. yüzyıl boyunca kamu hizmetlerinin yürütülmesinin ve kamusal işlevlerin yerine getirilmesinin yegâne yolu olarak kabul edilmiştir<sup>504</sup>.

Ancak bu esaslarına göre örgütlenmiş kamu yönetimlerinin pek çok ülkede örgütlü bir devletten beklenebilecek temel gereksinimleri dahi karşılamakta yetersiz kalması ve refah devleti anlayışı altında her alanda aşırı büyüyen ve yayılan buna karşılık talepleri karşılayamayan bir kamu sektörünün oluşması özellikle kamusal hizmetlerin yeniden tanımlanması ve yürütülme usullerinin belirlenmesi konusunda tüm dünyada yeni arayışlara yol açmıştır<sup>505</sup>.

Özellikle 1970 yılların ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi, özel sektör menşeli yönetim fonksiyonlarının kamuya

<sup>502</sup>Dinçer-Yılmaz (2003), s.5.

<sup>503</sup>A. Çimen (2012). Nereye kadar mülki idare? 2023 yılında bir “olmak veya olmamak analizi”. İdarecinin Sesi Dergisi. S.153, s.17.

<sup>504</sup>İ.Haktankaçmaz (2008). Yeni kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm mü? Geçici Bir Moda mı? , *Türk İdare Dergisi*, Yıl.80, Sayı 461, s.121.

<sup>505</sup>E. J. Lane (2000). *The Public sector*. London: Sage, s.217.



entegre edilmesi düşünceleri gündeme gelmiştir. Geleneksel modelin ‘daha fazla işlememesi ve işlemediği konusunda yaygın bir kanaatin’ oluşması sonucunda gözden düşmesi<sup>506</sup> sonucu başlayan bu arayışlar çoğunlukla Yeni Kamu Yönetimi (YKY) adıyla uygulamada yer bulmuşlardır.

Esasen oldukça tartışmalı bir kavram olan ve kamuda özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılabilmesini mümkün kılacak reformların yapılmasını anlatmanın ‘kestirme bir ifade’ si olarak kullanılmakta Yeni Kamu Yönetimi<sup>507</sup>, “işletmecilik (managerialism)”<sup>508</sup>, “girişimci idare (entrepreneurial government)”<sup>509</sup>, ve “bürokrasi sonrası yönetim (post-bureaucratic)” adlarıyla da anılmıştır<sup>510</sup>. Hatta Huges, tüm bu terimlerin klasik modellerin yetersizliğini ortaya koymak için ortaya atılan alternatif modellerin ortak bir sonucu olduğunu söylemiştir<sup>511</sup>.

Temel olarak kamu hizmetlerinin nasıl yerine getirileceği ya da bu işlerin nasıl organize edilip vatandaşlara sunulacağına ilişkin bir dizi ilke sunan YKY anlayışı bürokrasinin kamu sektörünü yönetmenin en etkin yolu olmadığı ve sözleşmecilik ya da kamusal işleri sözleşme ile özel sektöre gördüren kamu yönetimi anlayışının bürokrasinin yerini alması gerektiği tezine dayanmaktadır. Çünkü YKY kamu ve özel sektör yönetimlerinin birbirinden farklı olduğu düşüncesini reddeder ve örneğin kamuya ait işletmelerle özel sektöre ait işletmeler arasında hiçbir ayırım yapılamayacağını savunur. Bu bakımdan YKY’nin ana fikri; kamu hizmetlerinin özel hukuk çerçevesinde düzenlenmiş sözleşmeler aracılığıyla özel sektöre gördürülmesidir.

1980’li yılların başlarında İngiltere’de Thatcher yönetimi ile uygulamaya konulan bu fikirler yeni bir dönemin başlangıcı olmuş ve başta ABD ve OECD Ülkeleri olmak üzere daha sonra pek çok ülkeye hızla yayılmıştır. Ülkemizde devletin yeni görev tanımını ne şekilde biçimlendireceğine ilişkin en somut referanslar 2004 yılında Cumhurbaşkanınca meclise görüşülmek üzere geri iade edilen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun” tasarısının görüşüldüğü

<sup>506</sup>O. E. Hughes (1994). *Public management and administration-an introduction*. London: Macmillan, s.66-67.

<sup>507</sup>P. Dunleavy, ve C. Hood (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), s.9.

<sup>508</sup>C. Pollitt (1998). Managerialism revisited. *Assesing Public Sector Reform*.London:McGillQuenss’s University Press, s.59.

<sup>509</sup>D. Osborne ve T. Gasbler (1992). *Reinventing Government: How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading MA: Addison Wesley, s.58

<sup>510</sup>L. E. Lynn (1998). A critical analysis of the new public management. *International Public Management Journal*, C.1:s.109.

<sup>511</sup>Huges (1994), s.12.

komisyon raporlarında belirtilmiştir. Komisyon Raporuna göre ülkemizde yeni kamu yönetimi anlayışı; toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi dile getirildiği, kamu kurum ve kuruluşlarının üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesini öngörmektedir. Devletin kamu yönetimini yeniden biçimlendirilmesine dayanak teşkil edecek unsurlar ise kanun tasarısının gerekçesinde şöyle belirtilmiştir<sup>512</sup>.

Ekonomi teorisi, yönetim teorisi, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler ve toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi sonucu olarak Türkiye'deki kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiştir.

Politika belirleme sürecini yönetimden ayıran ve siyasal organlarca amaçlar belirlendikten kamu hizmetlerinin ne şekilde etkin ve verimli şekilde yerine getirileceği hususuna odaklanan YKY anlayışı kamu hizmeti anlayışında temel bir paradigma değişikliği meydana getirmiş, bürokrasinin doğrudan kamu hizmeti sağlamak yerine bunda dolaylı bir rol üstlenmesini öngörmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışının kamu hizmeti alanına yönelik ilk girişimi, devletin yürütmesi gereken kamu hizmetlerinin yeniden belirlenmesi ve bu çerçevede devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalelerinin en yaygın biçimlerinden biri olan “kamu hizmeti üretiminin” olabildiğince sınırlanması olmuştur.

Geçmişte “kamu hizmeti” statüsü çerçevesinde ele alınan bazı hizmetlerin bu kapsamdan çıkartılıp, “piyasa faaliyeti” statüsüne kavuşturulması biçiminde gerçekleşen bu paradigma değişimi sonrası taşrada en önemli görevi kamu hizmeti sunmak olan mülki idarenin alacağı yeni rolün ne olacağı konusunu tartışmalı hale gelmiştir. Öyle ki zorunlu kalınmadıkça kamusal hizmetlerin sunulmasında kamu kuruluşlarını devre dışı bırakmayı amaçlayan bir anlayışta temel görevi kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyon ve denetim olan bir teşkilatın yükleneceği yeni misyonun yeniden tanımlanması kaçınılmaz olacaktır.

Kamu hizmeti sunumuna ilişkin olarak YKY anlayışının belirlediği ilkelerden hareket edildiğinde il ve ilçelerin genel yönetim ve denetiminden sorumlu olan mülki

<sup>512</sup> (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731) Dönem 22, Yasama Yılı:2, T.B.M.M. s.349.

idare amirlerinin görev tanımları nasıl belirlenecektir sorusu gündeme gelmektedir. Öyle ki bir kamusal hizmetin yerine getirilmesi sürecinde bir kamu örgütlenmesi zorunlu görülmediğinde kamu kuruluşları hızla devre dışı bırakılarak sözleşme yoluyla ve özelleştirmeler aracılığıyla kamusal hizmetler özel sektöre devredilecek ise kamu kuruluşlarının yönetimi, denetimi ve organizasyonunda sorumlu mülki idare amirlerine gerek olacak mıdır?

İşte bu noktada Yeni Kamu Yönetimi anlayışının kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecine ve mülki yapılanmaya yönelik getirdiği bir diğer önemli değişiklik gündeme gelmektedir. Bu YKY ile öngörülen temel ilkeleri gerçekleştirecek yeni ve bağımsız kurumlara olan ihtiyaçtır. Zira YKY anlayışı kamu hizmeti üretimine ilişkin öngördüğü piyasa odaklı süreç kamusal mal ve hizmet üretiminde serbestleşme ve sözleşmecilik gibi yeni uygulamaları gündeme taşımış, bu ise pazar odaklı yöntemlerin kullanılması farklı hukuki düzenlemeleri ve koordinasyon sağlayan yeni kuruluşların oluşmasını zorunlu kılmıştır. Ancak bu kuruluşlar kendilerine verilen idari ve mali özerklikler ile tamamen merkezi yönetimin otoritesi dışı kalmakta ve bu denetimi merkez adına taşrada gören mülki idare amirlerinin yerini almaktadır. Böylece kamusal hizmet üreten özel sektör kuruluşları üzerinde merkezi yönetimin taşra yetkililerin kullanacağı denetim yetkisi idari ve mali özerkliği olan kuruluşlara devredilmiş olacaktır.

YKY anlayışı son olarak bir kamusal hizmetin bir kamusal örgütlenme içerisinde yürütülmesinin gerekli olduğu hallerde kamu kesimine özel sektör kurallarının uygulanması ve kamu organizasyonlarının sorumluluk ve performansa dayalı olarak yeniden yapılandırılması gerektiği tespitini yapmaktadır. Bu durumda mülki idarenin sorumluluğu altındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel ve işlevsel yapısının tamamen değiştirilmesi gerekecektir.

YKY anlayışının mevcut kamu yönetiminin içinde bulunduğu “yönetilmezlik” sorununa bir çözüm olup olmadığı gerek akademik gerekse siyasi mecralarda ciddi anlamda tartışılmaktadır<sup>513</sup>. Ancak doğruluğu ve yerindeliliğinin tespiti akademik boyutlarda kalsa da YKY anlayışı genel kabul görmüş ve dünya üzerinde hızla

<sup>513</sup>Yeni kamu yönetimi anlayışının kamusal hizmet üretimine ilişkin öngördüğü ilkelere yönelik tartışmalar için bkz. M. Barzelay (2000). How to argue about the new public management. *International Public Management Journal*, C: 212(A), s. 183-216; M. S. Haque (2000). Privatization in Developing Countries: Formal Causes, Critical Reasons, and Adverse Impacts. *Privatization or Public Enterprise Reform?* (ed: A. Farazmand), Westport: Greenwood Press, s..217-238.

yayılarak uygulamaya girmiştir. Bu çerçevede ülkemizde devletin hangi kamu hizmetlerini üstleneceği, hangi hizmetlerin “kamu hizmeti statüsü” çerçevesinde ele alınmaya devam edileceği, “kamu hizmeti alanı” ile “piyasa alanı” arasındaki sınırın nasıl çizileceği ve kamu kurum ve kuruluşlarının bu süreçte ne şekilde yeniden organize edileceği soruları mülki idare amirliği mesleğinin geleceğini şekillendirecektir.

### 2.3. Siyasetçi-Bürokrat Çatışması

Osmanlı Devletinde siyasal işlevler ile yönetsel işlevler arasında bir ayrışma olmamıştı. Kanun-i Esasinin kabul edilmesinden sonra bile son tahlilde siyasi tercihler bürokratik kadrolarınca yapılmaktaydı. Osmanlıda iktidarda etkili olmanın yolu bürokraside etkin olmaktan geçmekteydi<sup>514</sup>.

Osmanlıdaki bürokrasi-siyaset birlikteliği Cumhuriyet döneminde artarak sürmenin ötesinde, 1930’lu yılların ikinci yarısında Cumhuriyet Halk Partisi Tüzüğünde yapılan değişiklikle en üst seviyesine ulaşmıştı. Bu değişiklikle İçişleri Bakanı olan kişinin kendiliğinden CHP Genel Sekreteri olması (veya tersi şeklinde), yine il ve ilçedeki mülki idare amirlerinin de il ve ilçe başkanı olarak parti içinde yer almalarıyla bürokrasi-siyaset birlikteliği “özdeşliğe” dönüşmüştü<sup>515</sup>. Başka bir ifade ile bürokrasi ve siyaset tek vücut haline gelmişti.

Cumhuriyet döneminde bürokrasi ve siyaset (devlet=parti) bütünleşmesinin temelinde bu dönemde yapılan devrimler yoluyla çağdaş ve modern bir ulus yaratılmasına giden yolda en önemli aracın “bürokratik mekanizmanın” olmasından kaynaklanmaktaydı. Devrimleri koruyacak ve yaşatacak bürokratik orta sınıfın gayretleriyle devrimler halka ulaştırılacaktı<sup>516</sup>.

Burada temel düşünce modernleşmek, diğer bir deyimle toplumun “muasır medeniyetler seviyesine ulaşması” gerektiği etrafında yoğunlaşmıştı. Toplum, “halk” ve “aydınlardan” oluşmaktaydı. Çağdaş eğitimden geçmiş memurlar, toplumun aydınları olarak devrimleri halka yayacaklar ve çağdaşlaşma hedefine ulaşılmasını

<sup>514</sup>G. Şaylan (1976). Günümüz mülki amirlik sistemini nitelendiren bir eğilim: siyasal yönetsel yapı bütünleşmesi. *Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Editör: Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara, s.41.

<sup>515</sup>C. Koçak (1990). Siyasal tarih 1923-1950. *Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye, 1908-1980*, İstanbul: Cem Yayınevi, s.115-116.

<sup>516</sup>C. Emre (2002). Mülki Sistemin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar. *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Editör: Cahit Emre, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s.238.



sağlayacaklardı<sup>517</sup>. Böylece memurların yönlendirilmesinde idare, idarenin içinde de mülki idarenin etkinliği kendiliğinden ortaya çıkmaktaydı. Öyle ki bu dönemde bürokrasi denilince mülki idare sistemi, bürokrat denilince de akla vali ve kaymakam gelmekteydi. Çünkü taşrada; halka en yakın olan, şahsında devleti temsil eden ve modernleştirici misyonu üstlenebilecek olanlar mülki idare amirleridir. Bu dönemde bürokrasinin siyasal siyasal etkinliğini arttıran en önemli faktör, modernleşmenin bürokrasi tarafından bir misyon olarak benimsenmiş olması olmuştur<sup>518</sup>.

Esasında Anglo-saxon yönetim geleneği ile karşılaştırıldığında, bürokrasinin sadece yönetsel bir araç olarak kalmayıp, sistemin etkin gücü haline gelmesi bunu uzun süre devam ettirmesini ülkemiz tarihi sürecini de dikkate alarak Şerif Mardin şöyle açıklamaktadır<sup>519</sup>.

Batıda geleneksel toplumdaki modern topluma geçiş, en az beş yüz yıllık uzun bir mücadele sonucunda gerçekleşmiştir. Batıda modern toplum, batının kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan çıkar çatışmaları ve sınıf savaşmaları sonucunda oluşmuştur. Endüstri devrimiyle birlikte modern toplum, nihai halini almaya başlamış, bu süreç sonunda genel ve eşit oy hakkına dayalı demokratik bir siyasal yapı ve kapitalist bir üretim biçimi doğmuştur. Kaba hatları çizilen batının geçirdiği bu tarihsel süreci, batılı olmayan toplumlar geçirmemişlerdir. Bu nedenle, bu toplumların, batının yüzyıllara dayanan sosyal ve ekonomik gelişimini kısa sürede aşabileceği bir “modernleşme” programına gereksinimleri vardır. İşte bu durumda karşımıza çıkan gereksinim, modernleşen ülkelerde bürokrasiye yüklenen işlevi de ortaya çıkarır. Bu tür ülkelerde girişimci bir orta sınıfın yokluğu, batının eğitim mekanizmalarından geçmiş seçkin bir bürokrat topluluğuyla telafi edilmeye çalışılır. Tek Parti Döneminde genel olarak bürokrasi, özel olarak da merkezi hükümetin yerel temsilcisi sıfatıyla vali ve kaymakamlar, devletin kurucu unsuru olarak iktidarla bütünleşmiş ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi bir görünüm sunmuştur.

Siyaset-bürokrasi ikileminde asıl sorun 1950’lerde çok partili siyasal hayata geçildikten sonra ortaya çıkmıştı. 1923-1950 yılları arasında valinin siyasal parti

<sup>517</sup>Şaylan (1976a), s.42-43

<sup>518</sup>M. Erdoğan (1993). *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*. Ankara: Siyasal Kitabevi, s.244-245.

<sup>519</sup>Ş. Mardin (1992). *Türk modernleşmesi*. İstanbul: İletişim yayınları, s.341.

temsilciliğine dönüşen bu durumu il idaresi sistemini aşındırmış ve 1950’li yıllarda çok partili hayata geçişle beraber bu durum sisteme karşı güvensizlik ve tepkiye dönüşmüştür. İktidar partisinin, mülki idareyi hala rakip partinin bir temsilcisi olarak görmeye devam etmesi ve önceki uygulamalardan hesap sorma güdüsüyle hareket etmeleri bu süreçte mülki idareyi siyasetle karşı karşıya getirmişti<sup>520</sup>.

Bu dönemde mülki idare amirlerine Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren verilen toplumsal liderlik görevi bir kenara itilerek idarecilerin halkın günlük yaşamlarını kolaylaştıran kişiler olduğu, baba devletten “bireye hizmet eden devlet” anlayışı sık sık gündeme getirilip sindirme politikası uygulanmıştı<sup>521</sup>. Bu süreci tanımlayan en önemli açıklamalardan biri Süleyman Demirel’e aittir. Demirel, 1976 yılında basına verdiği bir demeçte şu tespiti yapmıştır<sup>522</sup>:

...AP bürokrasinin antitezidir. Yani bürokrasiye karşı doğmuştur, bürokrasiye teslim olmaz. Bürokrasinin avucunda olan bakan başka bir şeydir. Bürokrasiye ‘şu istikamete gideceksin’ diyen bir bakan başka bir şeydir. Türkiye’yi elit bürokratlar mı idare etsin, yoksa siyasetçiler mi idare etsin? Bu tartışılacak bir meseledir. Siyasetçiler dediğin halkın mümessilleridir, milletin mümessilleridir. Biz burada temsili sistemin mümessilleriyiz.

Burada temel sorun seçilmişlerin iktidar olacak kadar oy almakla her istediklerini yapacakları yanlına düşmeleri ve daha önceki dönemde de bürokratların dolayısıyla mülki idarenin konumları gereği kendilerini devletin asıl sahipleri olarak görmelerinden kaynaklanmaktaydı. İki zıt kutup doğal olarak çatışmayı beraberinde getirmişti<sup>523</sup>.

1950’den sonra yaşanan bu egemenlik mücadelesi, iktidar partilerinin hükümet programlarını uygulayarak siyasi sorumluluğu üstlenmenin çok ötesine geçerek, toplumun tüm imkânlarını ve kaynaklarını kendi emrinde görme anlayışının yerleşmesine yol açmıştı. Bu fiili durumu Recep Yazıcıoğlu şöyle açıklamaktadır.

...Taşradaki politikacı egosunu tatmin etmek, çevresine hava atmak ve etkinliğini göstermek, sandıktan çıkmış edasıyla ki sandıktan çıkmamıştır,

<sup>520</sup>C. Tutum (1976). Mülki idare amirliği sisteminin yapı ve işleyişine etkileri açısından mevzuat sorunu”, *Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Editör: Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara, s.151.

<sup>521</sup>Şaylan (1976), s.48-49.

<sup>522</sup>O.Tokatlı (1976). Demirel ile evinde sohbet. *Milliyet* (26.10.1976).

<sup>523</sup>Emre (2002c), s.241.

bürokratlara ve devlet kurumlarına baskı yapmayı kendine görev ve marifet saymaktadır. Mevcut kanunlara baktığımızda mülki idare amirlerinin atanmasında “Bakan” hariç hiçbir yerel politikacının yetkisi yoktur. Ama dün olduğu gibi bugün de atama ve görevden almada istifa tehditleri dâhil her türlü yöntemi kullanarak etkili olmaya çalışmaktadırlar...<sup>524</sup>.

Bütün bu süreç, siyaset-bürokrasi arasındaki ilişkinin tek parti döneminde bürokrat egemenliğinde bürokrasi-siyaset bütünleşmesi şeklinde gelişirken, çok partili dönemde bu bütünleşmenin siyasi otoritenin egemenliği altında gerçekleşmesine sebep olmuştur<sup>525</sup>.

Özellikle çok partili siyasi hayatın getirdiği veya belirginleştirdiği mülki idare-siyasetçi çekişmelerinden kaynaklanan sorunları Yayla üç ayrı grupta toplamıştır<sup>526</sup>. Buna göre;

- Mülki idare seçimle gelen siyasi kadrolardan etkilenmektedir; siyasi iktidar-vali çelişkisi,
- Mülki idare, yerel siyasi baskılardan etkilenmektedir.
- Mülki idare, valiye tanınan yetkiler dikkate alındığında İçişleri Bakanlığının etki alanının genişlediğini gören anlayıştan etkilenmektedir.

Çok partili siyasal yaşam geçişten bu yana yöneticilerin siyasi baskıların haksız ve dayanılmazlığından, siyasi otoritenin de bürokratların söz dinlemeziği ve ayak diretmesine yönelik yakınmaları her geçen gün artarak devam etmiştir. Günümüzde hala devam eden bu çatışmayı eski valilerden Recep Yazıcıoğlu, Selçuk Yalçındağ’a atfen yaptığı bir alıntı ile şöyle özetlemektedir<sup>527</sup>.

“Mevcut sistemde bürokratla politikacı arasında üç davranış şekli vardır;

1. Bürokrat ile politikacı kavga eder, bürokrat makamını kaybeder.
2. Bürokrat ile politikacı uzlaşır, koalisyon kurar, bürokrat bu sefer itibarını kaybeder (partizan memur olur)
3. Her iki şıktan kaçınmak isteyen bugünkü bürokrat eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, karışma-görüşme-bulaşma politikasını benimseyen bir tavır içine girer.”

<sup>524</sup>R. Yazıcıoğlu (1995). Demokratik katılım ve yeniden yapılanma. Erzincan:Eramat Matbaası, s.44.

<sup>525</sup>Çoker (1996), s.51.

<sup>526</sup>Yayla (1981), s.26.

<sup>527</sup>R.Yazıcıoğlu, R. (1992). *Yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesi*. Erzincan: Eramat Matbaacılık, s.10

Siyasetçi-Bürokrat ilişkisi başka bir açıdan değerlendirildiğinde yaşanan sorunları daha açık bir biçimde anlamamız olanaklı olacaktır. Weber'in ussal-yasal bürokrasi modelinin ve klasik kamu yönetimi yazarlarının ortaya koyduğu genel kabul gören yönetim ilkelerinden en önemlisi yönetim-siyaset ayrışması, yönetimin siyasal kararları yansızlıkla uygulayan bir araç olarak görülmesi ve kamu görevlilerinin kamusal politika belirleme sürecinin dışında tutulması ilkesidir. Ancak her ülkenin bürokratik ve siyasal gelişme sürecinde ortaya çıkan dinamikler, bu modelin her ülkede farklı şekillenmesine neden olmuştur. Buradan yola çıkarak, bürokratik rollerle siyasal rollerin ayrışması olgusunun her ülkenin siyasal ve bürokratik gelişme süreci içinde değerlendirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz<sup>528</sup>. Gerçekten de, kimi batı ülkelerinde bürokrasinin siyasal yetkenin kurucu ortakları arasında yer alması durumunda, bürokrasinin ağırlığının ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelere göre çok daha fazla olduğunu ve bunun yadırganmadığını görüyoruz. Alman Birliğinin sağlanmasında önemli bir ağırlığı olan Prusya bürokrasisinin, Almanya'da bürokrasinin hem saygınlığı, hem de gücü üzerindeki etkileri bugün bile sürmektedir<sup>529</sup>. Benzer bir durum Fransa için de söz konusudur. Zira Fransız siyasal kültüründe kamu yönetiminden beklenen, yalnızca kamusal politikaların etkili ve verimli bir biçimde uygulanması değil, aynı zamanda toplumsal modernleşme aracılığıyla demokratik değerlerin de yerleştirilmesi olmuştur. Bu cumhuriyetçi oydaşma, son yıllardaki değişimden de etkilenmemiştir<sup>530</sup>. Birleşik Krallık ile Kıta Avrupası ülkelerini, özellikle de Fransa ve Almanya'yı karşılaştırmalı olarak inceleyen İngiliz kamu yönetimi Profesörü F. F. Ridley, kamu görevlilerinin siyasal hakları ve hükümete bağlılıkları bağlamında, Almanya ve Fransa'da kamu görevlilerinin “devlete, anayasa ve yasalara” bağlılık ödevi olduğu halde, Birleşik Krallık'ta “günün hükümetine” bağlılık ödevi bulunmasını karşı karşıya koyarak, Kıta Avrupası geleneğinin üstünlüğünden söz etmektedir<sup>531</sup>.

Görüldüğü gibi, bürokrat-siyasetçi ilişkisini şekillendiren veya bürokrasinin devlet yönetimde üstlendiği veya üstlenmesi gereken rolünü tanımlayan tek bir evrensel

---

<sup>528</sup>Emre (2002c), s.241.

<sup>529</sup>M. Heper (1991). Güçlü Devlet ve demokrasi: Türkiye ve Almanya deneyimleri. *Türkiye Günlüğü*, Sayı 15, s.156-169.

<sup>530</sup>L. Rouban (1995). Public Administration at the Crossroad: the End of French Specificity. Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration* (Aldershot: Edward Edgar Publishing Ltd), s. 39. dan aktaran Emre (2002), s.242.

<sup>531</sup>F. F. Ridley (1985). Political Neutrality in the British Civil Service: Sir Thomas Moor and Mr. Clive Pointing v. Sir Robert Armstrong and the Vicar of Bray. RIPA, *Politics, Ethics and Public Service*, London: RIPA, s. 31-42.den aktaran Emre (2002), s.242.

standarttan söz etmek olanaklı değildir. Ülkemizde bu konuda yaşanan tartışmalar ve çatışmalar büyük ölçüde yerleşik yönetim geleneğinin evrimi biçiminde organik bir gelişmeden çok, farklı yönetim geleneklerinin etkisiyle, eklektik yaklaşımların zorlamasıyla bir gelişme elde etme çabasının bir sonucu olarak görülebilir. Metin Heper'in de belirttiği gibi, "sürekli olarak yaşadığımız kısır döngü, siyasal seçkinlerin, devlet seçkinlerine verilen otoriteye karşı çıkmaları ve yinelenen meşruiyet krizlerine yol açmaları olmuştur"<sup>532</sup>. Bu çatışma hem siyasal seçkinleri hem de devlet seçkinlerini kendi sınırlarını aşmaya yöneltmiştir. Politikacı "seçilmiş olma" özelliğini ön sıraya çıkararak, yönetimin günlük işleyişine karışmayı en doğal hakkı olarak görmüştür. Başbakanların ya da Bakanların yasaların açık hükümlerine karşın, mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak doğrudan doğruya il ve ilçe örgütleriyle işlerini yürütme çabası böyle bir bakış açısının ürünü olarak son yıllarda giderek yaygınlaşmış ve sistemi işleyemez hale getirmiştir<sup>533</sup>.

Mülki idare amirleri ile siyasiler arası ilişkilerin mesleğin yürütülmesine yönelik etkileri üzerine yapılan bir araştırma da ilginç sonuçlar görülmüştür. Meslek mensuplarının görevleri gereği doğrudan veya dolaylı ilişki içinde buldukları kabul edilen 16 ayrı kişi ve kuruluş arasında en çok sıkıntı yaşadıkları tespit edilen ikinci grup; bölge kuruluşlarından sonra gelen yerel politikacılar (siyasi partilerin il ve ilçe temsilcileri) olmuştur. Belediyelerin üçüncü, ulusal politikacıların (milletvekilleri) ise beşinci sırada yer alması da dikkat çekicidir<sup>534</sup>. Aynı çalışma kapsamında mülki idare amirleri etkili ve verimli çalışmalarını engelleyen en önemli ikinci kriter olarak nitelikli personel yetersizliğinden sonra %71, 3'lük bir oranla siyasal baskıyı gerekçe olarak göstermişlerdir.

Bu sonuç çok fazla bir tartışmaya mahal bırakmadan mülki idare amirlerinin yönetimin günlük işleyişinde karşı karşıya kaldıkları politik müdahaleler ile açıklanabilir. Siyasi partilerin il ve ilçe örgütlerinin veya iktidar partisinden olan belediye başkanlarının il ve ilçe sınırlarındaki çalışma ve yatırım programlarından kamu görevlilerinin atanmasına kadar her türlü yönetsel işleme müdahale etme istekleri nedeniyle mülki amirler ile siyasilerin ilişkileri çatışmaya dönüşmektedir. Aynı araştırma kapsamında mülki idare amirlerinin kamusal hizmetlerin yürütülmesi

<sup>532</sup>Heper (1991), s.161.

<sup>533</sup>Emre (2002c), s.242

<sup>534</sup>Emre (2002b), s.277; çizelge II.61.

sürecinde en çok sorun yaşadıkları konular içinde %55,4 ile “usulsüz talepleri” göstermeleri<sup>535</sup> bu çatışmanın gerekçelerinin tespitine yönelik bir dayanak teşkil etmektedir. Bu sorunları kamuoyunun önünde en çok dile getiren valilerden biri olan Recep Yazıcıoğlu’nun şu sözleri durumu bütün açıklığı ile ortaya koymaktadır:

Asıl çözüm; birim amirlerinin vali tarafından atanmasıdır. Birim amirini kim atarsa, amiri de o olur. Böyle bir düzenleme köklü bir reform olur, merkezi idarenin küçültülmesi prensibine uygun düşer. Uygulamada parti başkanlarının ve yöre milletvekillerinin gizli talepleri, tehditleri ile yapılan atamalar doğru ise kanun bu yönde değiştirilmelidir. Hayır böyle şey olmaz, örneği yoktur, deniliyorsa mevcut fiili duruma da son verilmelidir<sup>536</sup>.

Bürokrat-Siyasetçi çekişmesine yönelik en somut çözüm önerisi yine Recep Yazıcıoğlu tarafından sunulmuştur. Yazıcıoğlu’na göre; asıl çözüm merkezi idarenin ulusal nitelikli görev ve hizmetleri dışındaki tüm kaynak ve yetkilerin yerel idarelere devri ile mümkündür. Böylece yerel politikacı taleplerini liste yapıp merkeze gönderen kişi olmaktan çıkarak karar mercii haline gelecek, yetki ve sorumluluk sahibi kişi olacaktır. Böylece icraatlarından dolayı yerel halka karşı sorumlu olacak, atama ve şahsi işlerin takibi gibi alışkanlıklarından ayrılmak zorunda kalacaktır. Bürokrat ise 1950 öncesi devlet anlayışından sıyrılarak yerel meclislere proje sunan ve onaylanan projeleri hayata geçiren kamu görevlisi konumuna gelecektir. Bunun sonucunda demokratik katılımcı bir yapıda bürokratta politikacıda yerini bulacak anarşi ve çatışma son bulacaktır<sup>537</sup>.

### 3. Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Görev, Yetki ve Etkinlik Kaybı

#### 3.1. Hukuksal Olarak Görev ve Yetki Kaybı

Mülki idare amirliği mesleği yetki ve fonksiyonlarını şekillendiren hukuki süreçte de özellikle son 10 yılda köklü değişiklikler gündeme gelmiştir. Mesleği şekillendiren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hala yürürlükte olmasına karşın özellikle 2000’li yıllardan

<sup>535</sup> Emre (2002b), s.278; çizelge II.62.

<sup>536</sup> R. Yazıcıoğlu (2000). *Popülist politikaya, tıkanmış ekonomiye, yozlaşmış sistemi sil baştan*, İzmir: Yazıcı Basım Yayıncılık, s. 110.

<sup>537</sup> Yazıcıoğlu (1995), s.31.

sonra yapılan birçok yasal düzenleme mesleğin sahip olduğu yetkileri gerek alan gerekse işlevsel olarak daraltmaya başlamıştır.

Mevzuat değişikliği yoluyla mülki idare amirlerinin devre dışı bırakılması<sup>538</sup> olarak tanımlanan bu sürecin önde gelen hukuki metinlerin başında yerel yönetimleri düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası, 5393 sayılı Belediye Yasası ve 6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa sayılabilir. Bunun yanında mali yönetimi düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ve 2011 yılında bakanlıkların teşkilat yapılanmasını yeniden düzenleyen KHK'ler de bu süreci hızlandırmıştır.

Yerel yönetimlerin yeniden şekillendirilmesine yönelik yasal düzenlemeler (5302 s.K., 5393 s.K., ve 6360 s. K.) ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlerin iş ve işlemlerine yönelik görev alanı daralmış ve yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde başta vesayet denetimi olmak üzere kullandıkları yetkiler azaltılmıştır. Konuya ilişkin tezin üçüncü bölümünde detaylı yer verildiği için burada tekrara girilmeyecektir. Ancak söz konusu yetki aşınmalarını özet olarak tanımlamak bu sürecin tam olarak anlaşılması açısından faydalı olacaktır.

Bu sürece ilişkin çıkarılan önemli yasalardan biri de 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu kanun ile doksan yılı aşkın yürürlükte olan 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanununu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanun vali-il genel meclisi ilişkisi açısından değerlendirildiğinde; valinin il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatını korusa da (md. 29) valilerin sahip olduğu yetki ve yüklendiği görevler açısından çok ciddi değişiklikler meydana getirdiği görülecektir. Bunların en önemlileri, il genel meclisi ve il daimi encümeninin başkanlığını yürüten valinin, yeni yasaya göre il genel meclis başkanlığından ayrılarak il genel meclis üyelerinin kendi içlerinden birini başkan seçmesi ve seçilen başkanın valinin tekliflerini dikkate alma zorunluluğu olmasına karşın meclis gündemini tek başına belirlemesi olarak sayılabilir.

Valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet denetimi daraltan ve Kanunun 15. maddesinin ikinci fıkrası ile düzenlenen meclisin ısrar yetkisine ilişkin düzenlemesi Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi üzerine yürürlükten kalkmıştır. Böylece il genel

---

<sup>538</sup> Emre (2002c), s.225.

meclisinin tüm kararları adeta 5302 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan eski İl Özel İdare Kanununda olduğu gibi valinin onanmasına tabi hale gelmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanununun 18. maddesi çerçevesinde valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının yeniden görüşülmek üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilecek olması, her ne kadar valinin alınması için hukuken bağlayıcı bir düzenleme olmasa da o valinin siyasi otorite nezdinde güven kaybedeceği açıktır. Bu noktada güven kaybına uğramak istemeyen valilerin merkezi yönetimin politikaları ısrar etmek yerine yerel siyasetin temsilcisi il genel meclisi üyeleri ile uzlaşma yolunu seçebilme ihtimali söz konusudur.

Vali-il encümeni arası ilişkiler açısından ele alındığında il encümeninin aldığı kararlara karşı valinin itirazı düzenleyen hükümler açısından eski ve yeni Kanunun öngördüğü farklılıklar valinin il encümeni kararları üzerindeki vesayet yetkisini daraltıcı yöndedir. Öyle ki eski düzenlemede valinin yeniden görüşülmek üzere il encümeni kararlarını iade etmesi durumunda 2/3'le güçleştirici veto öngörülmüşken, yeni düzenleme de encümen salt çoğunlukla da direnme kararı verilebilmektedir. Bunun yanında eski düzenleme valiye kamu yararı gerekçesiyle encümen kararını geri gönderme yetkisi tanınarak bir tür yerindelik denetimi yapma imkânı sağlanırken, yeni düzenlemeyle valinin encümen kararları üzerindeki denetimi kararların sadece hukukiliği ile sınırlı tutulmuştur.

Bu sürece ilişkin bir diğer yasa ise 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı yasadır. 1580 sayılı eski yasayla mukayese edildiğinde 5393 sayılı yeni yasa ile icrai karar alabilmeleri açısından belediyelerin önemli derecede mesafe kaydedildiği görülmektedir. Yeni Belediye Yasası ile mülki idare amirlerinin belediye organları ve bütçesi üzerindeki vesayet yetkisi neredeyse tamamen kaldırılmış, meclis kararları üzerindeki yerindelik denetimi hukuka aykırılık denetimine çevrilmiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının öngördüğü vesayet denetimi konusunda en temel fark, eski yasaya göre uygulanan temel denetim şekli a priori denetim iken, yeni yasanın ağırlıklı olarak a posterior denetimi öngörmüş olmasıdır. Yeni Kanun genel anlamda belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisinin bazı istisnalar dışında klasik öncül vesayet denetiminden arındırmıştır.

Eski 1580 Sayılı Belediye Kanununun 71. maddesine göre, 70. maddenin 1,2,3,4,5,6,7,13 ve 15. fıkralarında gösterilen işler<sup>539</sup> hakkındaki meclis kararları ancak mahalli en büyük mülki amirin, yani kaymakam veya valinin onayından sonra kesinlik kazanabiliyordu ve dolayısıyla uygulanabilirlik kabiliyetine kavuşabiliyordu. Kanun, bu kararların onaylanması için bir haftalık bir süre öngörmüştü. Bir hafta içinde onaylanmayan kararlar, bütçe hariç<sup>540</sup>, belediye meclisinin talebi üzerine Danıştay tarafından bir ay zarfında incelenerek, kararın onaylanması veya onaylanmaması şeklinde kesin bir kararla sonuca bağlanıyordu. Onaylanan kararlar, kesinlik kazanıp yürürlüğe girebiliyor; onaylanmayanlar ise kesinleşmiş olmuyor ve böylece yürürlüğe giremiyor<sup>541</sup>.

Belediye Kanununun 72. maddesine göre ise, 25 seneden fazla bir süre için yapılacak borç verme veya borç alma kararları, il idare kurulunun görüşü üzerine, valinin uygun görmesi ve Danıştay'ın kararıyla kesinlik kazanıyordu<sup>542</sup>.

Belediye meclisinin yukarıda sayılanlar dışındaki kararları kesindi. Ancak Kanun, 73. maddesi ile bu kararlara karşı da, belediye başkanına ve ilgililere ilân tarihinden itibaren 10 gün içinde, il merkezi olmayan beldelerde vilayete, il merkezi olan beldelerde ise İçişleri Bakanlığı'na itiraz imkânı tanımak suretiyle, normalde merkezi idarenin denetimine tabi olmayan kararlar için de, denetim yolunu açmış oluyordu. Bu durumda; vilayete yapılan itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra, il idare kurulu tarafından en geç 15 gün içerisinde, İçişleri Bakanlığı'na yapılan itiraz ise, valinin görüşü alındıktan sonra Danıştay tarafından incelenerek en geç otuz gün içinde karara bağlanıyordu. Ayrıca, böyle bir itiraz üzerine valiye, itirazın karara bağlanmasına kadar, itiraz konusu kararın yürütülmesini ve uygulanmasını erteleme yetkisi de tanınmıştı.<sup>543</sup>

---

<sup>539</sup>Bu işler; sırasıyla bütçe, kesin hesap, çalışma programı, ek ödenek ve bütçede değişiklik veya fasıldan fasıla aktarma, ikraz ve istikrazlar, belediye vergi ve resimlerinin ilişkin olduğu konular dışında belediye tarafından yapılacak hizmetlerin karşılığında alınacak ücret tarifeleri, beldenin müstakbel şekli, genel imar programları, hava gazı su, elektrik ve aydınlatma işleri, dava konusu bin liradan fazla olan davaların sulh yolu ile çözümlenmesi, belediye zabıta talimatnamelerinin incelenmesi ve onaylanmasına ilişkin olanlardır.

<sup>540</sup>Belediye meclisince kabul edilen bütçe, 1580 Sayılı Belediye Kanununun 123. maddesine göre, bir hafta içinde mahalli en büyük amir tarafından onaylanmadığı takdirde, kendiliğinden onaylanmış sayılıyor ve kesinlik kazanıyordu. Bu nedenle, bütçe ile ilgili belediye meclisi kararının bir hafta zarfında onanmaması halinde, belediye meclisinin Danıştay'a başvurmasına gerek bulunmamaktaydı.

<sup>541</sup>Onar (1966), s.854 ;Duran (1982), s.160.

<sup>542</sup>Onar (1966), s.854 ;Duran (1982), s.160-161.

<sup>543</sup>Onar (1966), s.854-855.



Yukarıda belirtilenler dışında, Kanununun 74. maddesi ile de ayrı bir denetim yolu öngörülmüştü. Buna göre, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantı zamanı ve yeri dışında veya kanunla öngörülen görev ve yetkilerine girmeyen konularda ya da mevzuata açıkça aykırı olarak aldığı kararlar; il merkezi olmayan belediyeler için valinin talebi üzerine il idare kurulu tarafından, il merkezi olan belediyeler için ise İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanmakta veya iptal edilmekteydi. Bu tür kararlar için yapılacak başvuru hakkında kanunda bir süre öngörülmediği için, her zaman yapılması mümkündür<sup>544</sup>.

Buna karşın 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının meclis kararlarının kesinleşmesi konulu 23. maddesinde, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle beraber yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Maddenin 4. fıkrasında kesinleşen meclis kararlarının kesinleşme tarihinden itibaren 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği, mülki amire gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği düzenlenmiştir. Maddenin 5. fıkrasında mülki idare amirlerine verilen tek yetki ise hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine dava açma süresi içinde yargıya gidebilme imkânıdır. Böylece 1580 sayılı mülga Belediye Kanununun 70. maddenin 1,2,3,4,5,6,7,13 ve 15. fıkralarında gösterilen işler ile ilgili mülki amire verilen onay yetkisi kaldırılmış, alınan kararların uygulanmasını ertelemesi yetkisi bile tanınmadan, salt idari yargıda dava açma yetkisi verilmiştir. Böylece mülki idare amirinin önceden denetim yetkisine son verilmiştir. Buna göre, meclis kararının kesinlik kazanabilmesi için, hiçbir halde, mülki idare amirinin onayı zorunlu değildir. Yalnızca, yürürlüğe girebilmeleri, mülki idare amirine gönderilmesi koşuluna tabi kılınmıştır<sup>545</sup>.

Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarih 2008/27 Esas 2010/29 Karar sayılı kararı ile belediye meclis kararlarına karşı mülki amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye yasasının 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal etmiştir. Mahkeme “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya

---

<sup>545</sup>G. Kaplan (2005). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre Belediye Meclisi kararları üzerindeki denetim. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan)*, Yıl: III, Sayı: 6, İstanbul: Vedat Kitapçılık, s. 242.

başvurabilir” şeklindeki fıkranın merkezi idarece Anayasanın 127. maddesince çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği vesayet yetkisini kısıtladığı kararına varmıştır.

Ancak Anayasa Mahkemesinin kararının Resmi gazete yayınlanmasından itibaren geçen bir yıl içinde yeni bir yasal düzenleme yapılmadığı için iptal kararı yürürlüğe girmiş ve 5393 sayılı Kanununun 23. maddesinin 5. fıkrası yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda bir hukuksal boşluk doğmuş olup, bugün için en büyük mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi hiçbir vesayet yetkisi kalmamıştır. Bu durumda mahalli en büyük mülki idare amirinin kullanabileceği tek yetki, kesinleşen ve yürürlüğe giren meclis kararlarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle, genel hükümlere göre ve de altmış günlük dava açma süresi zarfında idari yargıya başvurma hakkıdır<sup>546</sup>

2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun<sup>547</sup> 1. maddesinin 1 ve 2. fıkrası ile yeni kurulan 13 Büyükşehir Belediyesi ile birlikte toplam 29 Büyükşehir Belediyesi sınırları, il sınırları olarak genişletilmiş ve aynı maddenin 5. fıkrası ile büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte ilçe özel idareleri de kendiliğinden sona ermiştir. Zira ilçe özel idareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun teşkilatını düzenleyen 35. maddesinin son fıkrasında ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı olarak oluşturulan kuruluşlar olup, il özel idarelerinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir.

6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrası ile de toplam 29 Büyükşehir Belediyesi içinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köyler mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Bunun sonucu olarak toplam 16.082 adet köy, tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile köylerin bir araya gelerek kurdukları köylere hizmet götürme birliklerinin de tasfiye edilmesi hüküm altına alınmıştır<sup>548</sup>.

<sup>546</sup> Günday (2012), s.498.

<sup>547</sup> Bkz. (R.G. 06.12.2012:28489)

<sup>548</sup> 6360 sayılı Kanun Geçici madde 1, fıkra 26: “Bu Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan... köylerden oluşan veya bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birlikleri, ilk mahalli idareler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunur.

Büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin kaldırılması ile il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valilerin 5302 sayılı Kanununun 30. maddesi ile kullandıkları il halkının mahalli müşterek nitelikteki huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken tedbirleri almak gibi çok önemli bir görevi kalkmıştır.

Büyükşehir sınırları içerisinde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmeleri mülki idare amirlerinin görev alanı daraltılmış ve başta köylerin yol, içme suyu, kanalizasyon ve sulama gibi altyapı hizmetleri olmak üzere köylere yönelik yapılacak yatırımların planlama, gerçekleştirme ve kontrol işlemlerine ilişkin tüm yetkileri de sona ermiştir. Zira köylere yönelik gerçekleştirilecek tüm yatırımlar ya ilçe özel idareleri ya da KHGB tarafından mülki idare amirlerinin gözetim ve denetiminde gerçekleştirilmekteydi. Öyle ki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 32. maddesinde valilerin il özel idaresi yönetimine ilişkin görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun gördüğünde ilçelerde kaymakamlara devredebileceğine ilişkin düzenleme ve Kanununun 46. maddesi ile getirilen “ilçelerde il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen işlerde harcama yetkilisi olarak kaymakamların yetkili kılındığına” dair düzenleme çerçevesinde ilçelerde gerçekleştirilecek özel idare yatırımlarında ihale yetkilisi ve harcama yetkilisi olarak belirlenen kaymakamların yetkileri sona ermiştir.

Bunun yanında Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde köylere hizmet götürme birliklerinin kalkması ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun (MİBK) 18. maddesi ile öngörülen “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler” hükmü çerçevesinde birliklerin başkanı ve yürütme organı sıfatıyla mülki idare amirlerinin gerek bakanlıkların gerekse il özel idarelerinin köylere yönelik gerçekleştireceği yatırımlara yönelik kullandıkları ihale yetkilisi ve harcama yetkilisi gibi yetkileri de sona ermiştir.

Buna karşın mülki idare amirlerinin bir kısmı il özel idarelerinin kaldırılması ve KHGB’lerinin tasfiye edilmesi sürecini görev ve yetki kaybından ziyade mesleğin asli hüviyetine dönüş olarak değerlendirmektedir. Mülki idare amirlerinin parasal konulardan arındırılmasıyla birlikte 5442 sayılı Kanununun öngördüğü temel görevleri olan emniyet ve asayişin sağlanması, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve bunun için

gözetim, denetim ve koordinasyonun sağlanması fonksiyonlarının yeniden öncelik kazanacağını öngörmektedirler. Kamu yönetimi alanında yapılan bu yasal değişikliklerin mülki idare amirlerinin asli görevlerini ortadan kaldırmadığı gibi, fazlalıkları atarak asli mecralarına dönmelerini sağlayacağını belirtmektedirler<sup>549</sup>.

Mülki idare amirlerinin hükümetin ve valilerin doğrudan doğruya ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi sıfatıyla adalet kuruluşlarını ilişkileri düzenleyen görev ve yetkileri 2004 ve 2008 yıllarında Avrupa Birliğine uyum sürecinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile ciddi anlamda revizyona uğramıştır. Böylece hükümetin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirlerinin adli hizmetlerin yürütülmesine ilişkin gözetim ve denetim yetkisi tamamen kaldırılmıştır. Buna göre 2004 yılında il ve vali ve kaymakamların adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı anda gecikme nedenlerini savcıdan sorabilme ve alacağı yanıtı göre mütalaasıyla beraber valinin Adalet Bakanlığına, kaymakamlarında valiye yazma yetkisi kaldırılmıştır. Benzer şekilde valilerin savcıdan kamu davası açılmasını isteyebilme ve vali ve kaymakamların il ve ilçelerde kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek aşamalar hakkında Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak bilgi isteme yetkisi de kaldırılmıştır. Bugün mülki idare amirlerinin adli kuruluşlarla olan ilişkileri cezaevlerinin korunması ve tutuklu ve hükümlülerin sağlık şartlarının gözetim ve denetimi ile sınırlıdır.

2006 yılı basından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kanun ile mülki idare amirlerinin daha önce hemen hemen her kurum için var olan ita amirliği yetkileri sona ermiş, mülki amirler sadece kaymakamlık bürolarının, ilçe özel idaresinin ve mal müdürlüklerinin ödemeleri için harcama yetkilisi olarak belirlenmişlerdir.

Bu durumun özellikle imza ve ödeme yoğunluğu fazla olan mülki amirler için bir rahatlama sağladığı söylenebilir. Daha önce il ve ilçelerdeki merkezi yönetime bağlı kuruluşların her türlü ihalelerine ilişkin tüm evraklar mülki amirin kontrolünden geçiyordu. Böylece ihalelerin kamu ihale mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve ihalelerdeki kırımlarda rekabetin oluşup oluşmadığına dair ön incelemeler mülki idare amirlerince gerçekleştirilmekteydi. İhale ve harcamalara yönelik evrakların önceden mülki amirin önüne gönderilecek olması bile kimi zaman yolsuzlukla mücadelede tek başına önleyici bir mekanizma rolü üstlenmekteydi. İş yükü

---

<sup>549</sup> Çimen (2012b), s.19.

itibariyle değerlendirildiğinde her memurun maaşının her ay mülki amirin imzasından sonra ödemenin yapılmasının önüne geçilmesine imkan vermesi açısından bu düzenleme son derece doğru bir karar olarak değerlendirilebilir. Ancak başta ihale süreci ve belli bir miktarın üstündeki hak ediş ödemeleri gibi mali konularda ilçe genel idaresinin başı sıfatıyla mülki amirin kurumlar üzerindeki gözetim ve denetimini, imza sayısını ya da bürokrasiyi azaltma gerekçesi ile zayıflatmak doğru değildir. Bu durumun özellikle nüfus ve iş yoğunluğu itibariyle büyük ilçelerde merkezi yönetimin taşra yöneticilerince yürütülen yatırım, ihale ve harcamalara yönelik olarak mülki idare amirlerinin zamanında bilgi sahibi olmasına ve yolsuzluk ve usulsüzlük gibi konularda zamanında müdahale etmesine yönelik telafisi mümkün olamayacak zararlar doğurabileceği göz ardı edilmemelidir.

2011 yılında çıkarılan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK ile Sağlık Bakanlığının taşra örgütlenmesinde ciddi değişikliklere gidilmiş ve başta valiler olmak üzere mülki idare amirlerinin ikinci ve üçüncü basamak olarak tanımlanan kamu hastaneleri üzerindeki yetkileri kısıtlanmıştır. KHK'nin 30. md. ile il düzeyinde kamu hastaneleri birlikleri kurulmasına, bu birliklerin başına ayrı bir genel sekreter atanmasına, tüm ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarının bu birliklere bağlanmasına karar verilmiştir. Konuya ilişkin olarak 30.10.2012 tarih ve 3131 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe giren Türkiye Kamu Hastaneleri Taşra Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönerge ile de detaylı düzenlemeler getirilmiştir. Böylece valilerin başta kamu hastanelerinin yönetimi ve sağlık personeli üzerindeki yetkileri olmak üzere bu hastanelerin tüm yönetim iş ve işlemleri genel sekreterliğe devredilmiştir. Aynı KHK'nin 25. maddesinin 1. fıkrası ile illerde Sağlık Bakanlığının temsilcisi olarak vali yerine il sağlık müdürleri tanımlanmış ve Kamu hastaneleri genel sekreterliği ile halk sağlığı kurumu arası koordinasyondan il sağlık müdürleri sorumlu kılınmıştır.

Mülki idare amiri olarak vali ve kaymakamların ikinci ve üçüncü derece kamu hastaneleri ile olan ilişkisi artık sadece iki alanla sınırlıdır. İlk olarak İl İdaresi Kanununun 9/D ve 31/Ç maddeleri çerçevesinde mülki amirler bu hastaneler üzerinde genel gözetim ve denetim yetkisini kullanabileceklerdir. İkinci olarak Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Disiplin Yönetmeliğinin 5. maddesinin 5. fıkrası gereği bu hastanelerde çalışan devlet memuru ve sözleşmeli personeller hakkında valiler ilde, kaymakamlarda

ilçelerde disiplin cezası vermeye yetkili kılınmışlardır. Buna karşın aynı yönetmeliğin taşrada çalışan personelin disiplin amirlerini belirleyen ek II sayılı cetvelinde kaymakamlar gösterilmemiştir. Ayrıca aynı fıkrada kurumda çalışan her kademedeki çalışanın üst disiplin amiri olarak valiler değil, kurum başkanı belirlenmiştir. Bu durumda Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmeliğin 16. maddesinin 7. ve 8. fıkralarında yerini bulan “disiplin işleriyle ilgili uygulamalarda kaymakamlar ilçe, valiler il teşkilatındaki diğer disiplin amirlerine göre üst disiplin amiridir. Valiler kaymakamlara göre üst disiplin amiridir” şeklindeki düzenlenmenin Sağlık Bakanlığı yönetmeliğinin ekli cetvellerinde yerini bulamadığı görülmektedir.

### 3.2. Yönetmelik Olarak Etkinlik Kaybı

Mülki idare amirliği mesleğine yönelik getirilen en önemli eleştirilerden biri de görevlerin yerine getirilmesinde beklenen etkinlik ve verimliliğin istenilen düzeyde karşılanamaması, dolayısıyla halkın beklentilerine yanıt verilememesidir. Bu durum mülki idare amirlerinin hâlihazırda sahip oldukları yetkiler ile ne kadar etkin ve verimli olabildikleri ve halkın sorunlarına çözüm üretebildikleri de tartışmaya açık bir konu haline getirmiştir.

Bu tartışma her şeyden önce mülki idare amirleri arasında yaşanmaktadır. Konuya ilişkin meslek mensupları arasında gerçekleştirilen bir araştırmada mülki idare amirlerinin %15,5 halkın beklentilerini tamamen karşıladığına inanırken, bu soruya kısmen yanıtını verenlerin oranı %71,2 olmuştur<sup>550</sup>. Benzer şekilde görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirdiklerini düşünenlerin oranı %12,8 iken bu soruya da kısmen yanıtını verenler %71 lik bir kesim olmuştur<sup>551</sup>.

Bu noktada Osmanlı’dan bu yana merkezi idarenin taşra örgütünün çatısını oluşturan mülki idare amirlerinin görevlerini etkin ve yeterli düzeyde yerine getirmesine engel teşkil eden unsurların doğru bir tespiti gerekmektedir.

Bu nedenleri içsel ve dışsal nedenler olarak iki kümede toplamak mümkündür. Değişkenlikleri ve etkileri birbirinden farklı olmakla beraber en önemli içsel nedenler; nitelikli personel yetersizlikleri, mali finansman ve kaynak yetersizlikleri, aşırı evrak işleri ve kırtasiyecilik, yönetimde resen karar almada yaşanan sıkıntılar ve aşırı

<sup>550</sup>Emre (2002b), s.280, çizelge:II.63.

<sup>551</sup>Emre (2002b), s.281, çizelge:II.64.

merkeziyetçilik, örgütsel ve kurumsallaşma sürecinde yaşanan yetersizlikler, kurum amirlerinin yetkilerini kullanma konusundaki isteksizlikleri ve makam baskısı olarak özetlenebilir.

Buna paralel olarak dışsal nedenler ise; ulusal politikacıların (milletvekillerinin) siyasi baskıları, yerel politikacılar (belediye başkanı ve siyasi partilerin il ve ilçe teşkilatları) ile yaşanan çatışmalar, yerel medya baskısı, çıkar kümeleri ile yapılmak zorunda kalınan mücadeleler, hizmetin yürütülmesine yönelik bölge kuruluşları ile yaşanan çatışmalar ve denetim baskısı olarak gösterilebilir.

Bu konuya ilişkin 2002 yılında yukarıda yapılan araştırma kapsamında mülki idare amirleri etkili çalışmalarını engelleyen en önemli üç içsel neden olarak sırasıyla %78,8 ile nitelikli personel eksikliğini, %59,7 ile kaynak yetersizliğini ve %57,9 ile kırtasiyeciliği göstermişlerdir. Buna karşın etkin olmayı engelleyen en önemli dışsal neden %71,3 ile siyasi baskılar olmuştur<sup>552</sup>. Aynı yıl içerisinde Türk İdareciler Derneği tarafından gerçekleştirilen başka bir anket çalışması da benzeri sonuçlara ulaşmıştır. Buna göre mülki idare amirlerinin görevlerini gereği gibi yapamamalarının ve halkın beklentilerinin yerine getirilemeyişinin en önemli nedenlerinin kırtasiyecilik ve yasal kısıtlamalar (% 35.9), hükümet desteğinin olmayışı (% 36) ve siyasi hiyerarşik baskılar (% 23.5) olduğu belirlenmiştir<sup>553</sup>.

#### **4.Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Yetki ve Etkinlik Açısından Güçlendirilmesine Yönelik Öneriler**

Mülki idare sisteminin, diğer bir deyimle il idaresi sisteminde yaşanan örgütsel ve işlevsel değişim sürecine yukarıda yer verilmişti. Şüphesiz ki il sisteminde meydana gelen ve gelmesi muhtemel bu değişim sürecinin şekli ve içeriği ne olursa olsun doğrudan mülki idare Amirliği mesleğinin geleceğini de etkileyecektir. Bu değişim realitesi ve beklentisi yukarıda ayrıca açıklandığı üzere genel itibariyle şu ana kadar değişimi tetikleyen unsurların baskısı altında meslek açısından bir fonksiyon kaybı sürecini başlatmıştır.

<sup>552</sup>Emre (2002b), s.281: çizelge:II.65.

<sup>553</sup>M. Atılğan (2002). İnsan kaynakları yönetiminde eğitim ve bir inceleme: Kaymakam adaylarının eğitimi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, s. 131-147.

Tezin bu kısmında mülki idare amirliği mesleği açısından yaşanan bu fonksiyon kaybı sürecine yönelik başta il idaresi sisteminin örgütsel ve işlevsel yapısında gerçekleştirilecek değişiklikler ile sistemin yeniden aktif ve etkin hale getirilmesini sağlayabilecek çözüm önerileri üzerinde durulacaktır. Burada yapılacak değerlendirmeler il idaresi sisteminin yeniden şekillendirilmesi sürecinde getirilen önerilerin sistemi dönüştürücü gücü veya bu önerilerin sistemi kökten değiştirmeye yönelik mi yoksa iyileştirmeye yönelik mi olduğu sorularına yanıt aramaya dönük olmayacaktır. Bu açıdan il idaresi sisteminin aksayan yönlerine yönelik sunulan tüm çözüm önerileri burada değerlendirmeye alınmamıştır. Burada tezin kapsamına uygun olarak il idaresi sisteminin ve sistem içerisinde mülki idare amirlerinin daha aktif hale getirilmesi amacıyla getirilen önerilerin mülki idare amirliği mesleğinin şu an yaşadığı yetki ve etkinlik kaybı sürecine yönelik etkileri ve mesleğin geleceğinin şekillendirilmesi noktasında oynayacakları rol üzerinde durulacaktır.

Mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesi taleplerinin mülki idare mesleğine yönelik etkileri dikkate alınarak bu öneriler aşağıda beş başlık halinde detaylandırılarak incelenecektir.

#### **4.1.Mülki Yönetim Kademelerinin Örgütlenmesine ve İşleyişine Yönelik Öneriler**

##### **4.1.1. İl ve ilçe kuruluşunda ölçek sorunu ve alternatif öneriler**

Mülki idare amirliği mesleğinin fonksiyonlarının örgütlenme açısından aşınmasına yol açan nedenlerden biri sayıları hızla artan ve çoğu büyütülmüş köy veya belde düzeyindeki yerleşim yerlerinin ilçe yapılması, ilçe düzeyindeki yerlerin ise il statüsüne kavuşturulmasından kaynaklanan ölçek sorunudur.

1982 Anayasasının 126. maddesine göre mülki idare bölümlerinin kuruluşunda “coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre” hareket edilmesi esastır. Aynı ilke 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1. maddesinde de tekrarlanmıştır. Fakat bu ilkelerinin içeriğinin nasıl doldurulacağı belirtilmemiştir<sup>554</sup>.

<sup>554</sup>Anayasa Mahkemesi 1995 yılında vermiş olduğu bir kararında yeni il ve ilçelerin kurulmasına yönelik hükümete yetki veren yetki yasasını nerelerin il ve ilçe yapılacağı ve il ve ilçelerin kurulmasında ne gibi ölçütlerin esas alınacağı belirtilmemesi nedeniyle iptal etmiştir. Mahkemeye göre yeni il ve ilçelerin kurulması, bir il ya da ilçeye bağlanacak ilçe, kasaba ya da köylerin belirlenmesi, ayrıca belediyesi bulunmayan yeni ilçelerde belediye kurulması, buralarda görevlendirilecek personel kadrolarının oluşturulması; ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu değildir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 04.07.1995 tarih ve 1995/35 Esas, 1995/2 Karar sayılı kararı.



Dolayısıyla içeriği belli olmayan ilkelere pratikte uyulup uyulmadığını tespit etmek imkânı neredeyse yok gibidir. Birim kurma gerekçelerinde şekli olarak bu ilkelere söz edilmesi yeterli olmaktadır<sup>555</sup>.

Bu nedenle günümüze kadar illerin kurulmasında ve illerin ilçe kademelere ayrılmasında anayasanın öngördüğü şartlardan ziyade tarihi oluşum, gelenekler, halkın istek ve baskısı ya da seçimlerle ilgili siyasi düşünceler çok daha etkili olmuştur<sup>556</sup>.

Gerçi siyasi amaçlı böyle bir idari işlemin hukuka aykırılığını ileri sürülerek iptali istenebilir. Ancak böyle bir işlemin siyasi amaçlarla yapıldığının kanıtlanması son derece güçtür<sup>557</sup>. Nitekim 1958 genel seçimlerinden sonra Parlamento da çoğunluğa sahip parti, seçmenleri sürekli muhalefete oy veren Malatya ilini kendi adayları lehine iki seçim çevresi oluşturabilmek için, Adıyaman adıyla yeni bir il kurarak ikiye bölmüştür. Bu durum bugüne kadar da korunmuştur<sup>558</sup>. Bu zorluğa karşın Anayasa Mahkemesi oyları etkilemek ve muhalefeti caydırmak gibi siyasi amaçlarla yapıldığı kanaatine vardığı ilçe merkezinin değiştirilmesine dair bir Kanunu maksat yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkeme gerekçeli kararında özetle şu tespiti yapmıştır; “merkez değiştirilmelerinde yeni merkezin eski merkeze göre coğrafya durumu, iktisadi koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre daha üstün olduğu açıkça anlaşılmadıkça böyle bir değiştirme anayasaya uygun sayılmaz”<sup>559</sup>.

Söz konusu siyasi etkiler nedeniyle 1920’de 71 olan il sayısı 1933 yılında 57’e düşmüş, 1957 yılından itibaren 67 olan il sayısı 1989 yılından itibaren tekrar yükselişe geçmiş ve günümüzde 81’e ulaşmıştır<sup>560</sup>.

Cumhuriyet dönemi boyunca ekonomik, sosyal ve diğer gereklere bakmadan çeşitli idari birimlerin statülerinin değiştirilmesi, bu kapsamda; beldelerin ilçe ve ilçelerin il yapılması Türkiye’de bilinçli veya bilinçsiz şekilde bir çeşit kalkınma aracı

<sup>555</sup>Çimen (2012a), s.33.

<sup>556</sup>İl ve ilçe kurulmasında siyasal unsurların etkileri üzerinde daha fazla bilgi için bkz. S. Yalçındağ (1998). Yönetimsel etkililik, demokrasi ve il sayısının artırılması. İstanbul: Friedrich-Ebert Vakfı Yayını; Günday’da il kuruluşunda Anayasa’nın 126. maddesinde öngörülen ilkelerin göz önünde tutulmasının zorunlu olmasına karşın bugünkü illerin bazılarının bu koşullara dikkat edilmeksizin kurulduğu tespitini yapmıştır. Bkz. Günday (2012), s.459; Benzer şekilde Yayla ’da siyaset ve idare biliminin Anayasa’nın 123. maddesinde belirtilen esaslara uyulmadan illerin çoğaltıldığını gösterdiği tespitini yapmıştır. Bkz. Yayla (2009), s.238.

<sup>557</sup>Günday (2012), s.459.

<sup>558</sup>Duran (1973), s.5-6.

<sup>559</sup>Anayasa Mahkemesinin 27.06.1967 tarih ve 1963/145 Esas, 1967/20 Karar sayılı kararı.

<sup>560</sup>R. Sanal (2000). *Türkiye’de illerin yeniden düzenlenmesi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı APK Yayını, Yayın No: 353/42, s.20.

olarak kullanılmıştır. Bu anlayış özellikle seçim dönemlerinde olmak üzere alevlenerek devam etmektedir. Bu nedenle “bugün itibariyle hala 129 ilçenin il, 609 belde ve köyün ilçe olma talebi İçişleri Bakanlığında işlem yapılmak üzere beklenmektedir”<sup>561</sup>.

Recep Sanal’ın illerin yeniden yapılanmasına yönelik olarak 2000 yılında gerçekleştirdiği çalışması mülki idare birimlerinin kurulmasında nesnel ölçütlerden uzak ve politik mülahazalar başta olmak üzere birçok diğer değişkenlerle hareket edildiğini ortaya koymuştur. Gerçekleştirilen alan ve nüfus büyüklüğü, toplumsal-ekonomik gelişmişlik düzeyi, vergi gelirleri, asayiş ve güvenlik riski, doğal afet riski gibi ana değişkenler çerçevesinde yüzlerce alt değişkenden oluşturulan bir ölçek çerçevesinde yapılan değerlendirmeye göre, bugün var olan 81 ilin önemli bölümünün il olma niteliğini taşımadığı ortaya konulmaktadır. Sanal’a göre, alan büyüklüğü hesaplamaları bakımından Türkiye’de bulunması gereken il sayısı 56 dır. Yine Sanal’ın hesaplamalarına göre illerin toplam nüfus büyüklükleri açısından, illerin en az 242.551, en çok 1.905.109 nüfusa sahip olması gerekmektedir. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında, bugünkü illerin en az 16 sının toplam nüfus değişkeni bakımından il niteliği taşımadığı ortaya çıkmaktadır. Bağlı ilçe sayısı bakımından 42 il, belediye sayısı bakımından 51 il, bağlı köy sayısı bakımından ise yaklaşık olarak 45 il Türkiye ortalamasının altında kalmaktadır<sup>562</sup>. Sanal’a göre “il ve ilçe sayıları bilimsel ölçütler yerine, siyasi dürtülerle arttırılmaya devam ederse bunun sonucunda ilçeler bucaklaşacak, iller ilçeleşecektir”<sup>563</sup>.

Benzer şekilde ilçeler üzerinde yapılacak bir değerlendirme ise temel veriler açısından ilçelerin durumunun daha “vahim” olduğunu ortaya koymaktadır. Merkez ilçelerle büyükşehir ilçeleri dışında bırakıldığında, yüzölçümü bakımından ilçelerimizin %38,3’nün 500 km<sup>2</sup>’nin altında kalması; ilçe toplam nüfusu bakımından 5.000’den az toplam nüfusu olan 21 ilçenin bulunması, toplam nüfus bakımından nüfusu 35.000’in altına olan ilçelerin oranının %62 olması; 5’ten az köyü bulunan ilçelerin sayısının 43 olması, bunlar arasında da 1 köyü olan ilçeler bulunması, köy sayısı 40’ın altında olan ilçelerin oranının %63,6 olması; ilçelerin %70,2’sinin belediye

<sup>561</sup>Çimen (2012a), s.34.

<sup>562</sup>Sanal (2000), s.191-197.

<sup>563</sup>Sanal (2000), s.229.

sayısının üçten az olması, yeni ilçe kurulması konusunda ölçünün ne denli kaçırıldığını açık bir biçimde ortaya koymaktadır<sup>564</sup>.

Bununla beraber mevcut 81 il arasında nüfus ve alan bakımından büyük farklar olduğu gibi, kalkınma düzeyi, ekonomik faaliyet ve vatandaşların yararlandığı sosyal hizmet açısından da ciddi farklar mevcuttur. Bugün il idaresi sisteminin dayanağı olan İl İdaresi Kanunu ile 13,6 milyonluk İstanbul ili ile 107.455 nüfuslu Ardahan illerini aynı ilke, kadro ve yönetim hiyerarşisi ile yönetmek mümkün değildir. İller açısından geçerli olan bu durum ilçeler içinde geçerliliğini korumaktadır. Günümüzde bazı ilçeler gerek nüfus gerekse sosyo-ekonomik gelişmişlik bakımından birçok ilden büyük bir kapasiteye sahipken, bazı ilçeler gerek nüfus gerekse gelişmişlik açısından bağlı oldukları ilden daha büyüktür. Buna karşın ilçe sıfatına haiz olmasına karşın gerek nüfusunun azlığı gerekse gelişmişlik imkânları açısından belde hatta köy konumunda bulunan ilçeler bulunmaktadır. Öyle ki “1580 sayılı eski Belediye yasası gereği nüfusu 2000’in altında olan bazı köyler nüfus şartını taşımadığı için belde yapılamadığından ilçe yapılmak suretiyle belediye kurulması sağlanmak istenmiş sayıları az da olsa bu girişimde başarılı olanlar olmuştur”<sup>565</sup>.

İl ve ilçelerin sayısındaki artışların yarattığı ölçek sorunu mülki yönetim kademelerinin yeniden şekillenmesine yönelik olarak farklı alternatifleri gündeme getirmiştir. Bunlardan ilki yeni il ve ilçelerin kurulmaması yönündedir. Sahip oldukları ekonomik kapasite ve artan hızlı nüfus artışları ile dikkati çeken cazibe merkezlerinde yeni il ve ilçelerin kurulmaması talebi çağın gerekleri ve idarenin kamu hizmetlerinin vatandaşlara etkin bir şekilde ulaştırılması konusunda yapmak zorunda olacağı örgütsel değişime aykırı olacaktır.

Bu açıdan yeni il ve ilçelerin kurulmaması fikrinden ziyade yeni il ve ilçelerin kurulmasında ve kaldırılmasında, hatta bağlılıkları ve merkezlerinin değiştirilmesinde Anayasa'nın 126. maddesindeki ölçütlerin kullanılması sağlanmalıdır<sup>566</sup>.

Bu amaçla İçişleri Bakanlığınca diğer bakanlıklarca gerçekleştirilecek ortak bir çalışma ışığında il ve ilçeler için nesnel ve objektif ölçek esasları tespit edilmeli ve bu

<sup>564</sup>C. Emre (2002). Mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi tartışmalarına genel bir bakış. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s.291; İlçelerle ilgili olarak sayısal verilere dayanılarak önceki yıllarda yapılmış çeşitli çalışmalarda bulunmaktadır. Bkz. C. Geray (1989). Yeni İl ve İlçe Kurulmasında Yöntem Sorunu. *İdarecinin Sesi Dergisi* C: 3, S: 3, s. 13-26; Yalçındağ (1998), s.28.

<sup>565</sup>Çimen (2012a), s.67.

<sup>566</sup>Yıldırım, T (vd) (2012). İdare hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s. 102.

ölçeğe uygun olarak mülki yönetim yapılanmaları yeniden organize edilmelidir. Bunun sonucunda belirlenen kriterlere uymayan iller, gerekirse ilçelere dönüştürülmeli ve gerekli asgari şartları taşımayan ilçeler ise kaldırılmalıdır<sup>567</sup>. Bu değerlendirmelerin mevcut il ve ilçeler açısından belirli zaman aralıkları ile tekrarlanması ve her türlü siyasi mülahazadan uzak olarak mülki yönetimlerin kurulup kaldırılmasında esnekliğin sağlanması gereklidir.

Bu noktada önemli olan husus il ve ilçe kurulmasındaki optimal ölçeğin nasıl tespit edileceği hususudur. Çimen'e göre "bir coğrafi alanının kamusal örgütlenme için optimal seviyeye ulaşması, verimlilik, etkinlik, hizmette kalite ve sürdürülebilirlik beklentilerinin en azami ölçüde karşılanması ile mümkündür"<sup>568</sup>. Bu açıdan bu ilkeleri gerçekleştirme kapasitesine sahip merkezler il ve ilçe statüsüne kavuşturulmalı ve bu vasfını yitiren yerler için yeni bir ölçek değerlendirmesi yapılmalıdır.

Kurulmuş il ve ilçeler üzerinde gerçekleştirilecek bir alan çalışması sonucu anayasanın öngördüğü esaslar ışığında yeniden bir örgütlenmeye gidilmesinin siyasal ve toplumsal gerekçelerle kolay olmayacağı açıktır. Yıldızhan Yayla'nın bu sorunun toplumsal boyutuna yönelik tespiti dikkat çekicidir<sup>569</sup>.

Yerinden yönetimin, özerkliğin ve mahalli idarelerin demokrasi adına geliştirilmesi isteği – halkın, hemşehrisi olduğu köy veya belediyenin güçlendirilmesini istemek yerine, mesela ilçesinin il olmasını istemesi çelişkisidir. Yani, kısacası halk merkezi idarenin, valinin, bakanlık görevlilerinin ve devlet hizmetlerinin yakınına gelmesini bekliyor. Bu onun için hem bir saygınlık meselesi hem de bir menfaat!

Bu kapsamda üçüncü öneri ise il ve ilçe sayısındaki artışın gündeme getirdiği parçalı görüntünün giderilmesi amacıyla iller üzerinde bölgesel mülki yönetim kuruluşlarının oluşturulması önerisidir. "Bölge Valiliği", "Koordinatör Valilik"<sup>570</sup> veya

<sup>567</sup> Benzeri bir görüşü Duran bundan yaklaşık 40 yıl önce yapmış ve hem kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, hem de kamu hizmetlerinde verimin artırılması amacıyla 1973 yılında 575 olan ilçe sayısının üçte iki azaltılmasını, 67 olan il sayısının da yarıya indirilmesini önermiştir. Duran (1973), s.13.

<sup>568</sup> Çimen (2012a), s.66.

<sup>569</sup> Y. Yayla (1995). Türkiye idaresinin yeniden yapılanması üzerine bazı gözlemler. *Yeni Türkiye* (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı). Yıl 1, S. 4, s. 122-123.

<sup>570</sup> 1964 yılında toplanan İkinci İdareciler Kongresinde "mahiyeti itibarıyla coğrafi ve iktisadi şartlar bakımından birbirine benzeyen illerin bir araya toplanması" olarak tanımlanan koordinatör valilik müessesesi iller üzerinde sevk ve idare bakımından hiyerarşik bir kademe oluşturması nedeniyle uygun görülmemiştir. Bkz. İçişleri Bakanlığı (1966). *İkinci İdareciler Kongresi (1964)*. Ankara: İçişleri Bakanlığı yayımları Seri II, Sayı 6, s.148; Aykut Polatoğlu tarafından 1985 yılında "İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli" adlı makale ile yeniden gündeme getirilen bu model;

“Büyük İl Valiliği” kurumu şeklinde düşünülen bu mülki örgütlenme önerileri sürekli gündemde tutulmaktadır.

Esasen bu tarz iller üstü bir taşra yapılanması önerilerinin altında yatan ana unsurlardan biri ölçek ve örgütlenme düzeyinde yaşanan sıkıntılardan ziyade mevcut sistem içinde valilerin yetki kullanımı konusunda yaşadıkları sıkıntılardır. Bunu Özay şöyle açıklamaktadır<sup>571</sup>.

İdareciler zaman zaman “bölge valisi” ya da “koordinatör vali” gibi isimler taşıyan yeni kavramlar ortaya atmakta, düzenlemeler arzulamakta, bunlardan adeta medet ummaktadırlar. Aslında, bu yolla valiyi yetki yönünden güçlendirmek yanında, asıl şimdiki yetkilerini de daha özgür bir şekilde kullanabilmelerini sağlamayı amaçlamaktadırlar.

Bu noktada vurgulanması gereken husus adı ve kapsamı ne olursa olsun iller ve ilçeler üzerinde bir mülki kademe oluşturulmasına karşı mülki idare amirleri sıcak bir tavır sergilememektedir. Konuya ilişkin mülki idare amirleri arasında 2002 yılında gerçekleştirilen bir araştırmaya göre meslek mensuplarının %17,7 Büyük İl Valiliği adında bir bölge valiliği uygulamasına, %22,6 sı koordinatör valilik uygulamasına, %25’i planlı kalkınma bölgelerinde bölge valiliklerinin kurulmasına olumlu görüş bildirmiştir<sup>572</sup>.

Mülki yönetim kademelerine ilişkin en somut ve mülki idare amirleri arasında büyük çoğunlukla desteklenen bir diğer öneri ise “il, ilçe ve bucak” şeklinde gerçekleştirilen üç kademeli yönetim sisteminin bucaklar kaldırılarak iki kademeye dönüştürülmesidir. Bugün tamamen kaderlerine terk edilmiş ve gerek örgütlenme gerekse

---

illerin ve bölgelerin doğrudan merkezi yönetim kuruluşlarının denetimi altında olmaları, etkinliklerini sürdürdükleri alanda ortak bir otoritenin denetim ve gözetimi altında olmamalarının yarattığı eşgüdüm sorunları üzerine şekillendirilmiştir. Başlıca nitelikleri; sınırları birbirleri ile çakışan, ekonomik gereksinimler ve planlama açısından bütünlüğü olan birörnek bölgeler yaratılması, bu bölgelerin ekonomik, toplumsal, demografik, toprak kalitesi, bitki örtüsü v.b. bakımlardan mümkün olduğu kadar birbirine benzeyen karakteristikler taşıyan illerden oluşması, bu bölgeler ile iller arası bir hiyerarşik kademe oluşturulmaması, her bölgede doğrudan merkezin denetimi altında olan il valilerinin emrinde yer alan il kuruluşları ve yine doğrudan merkezi kuruluşların denetiminde etkinliklerini sürdüren bölge müdürlükleri olması, bunlar arası koordinasyon ve eşgüdümün mülki idareden atılan bölge koordinatör valisi tarafından sağlanması ve valinin emrinde çalışan uzmanların hazırladığı hedef ve stratejik planlar çerçevesinde illerin geleceğinin bölge kapsamındaki il valileri ile bölge müdürlerinin oluşturduğu bölge koordinasyon toplantısında şekillendirilmesi olarak özetlenebilir. Bkz. A. Polatoğlu (1985). İl yönetiminde eşgüdüm sorunu ve yeni bir yönetim modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, s.33. Bu noktada Yayla farklı bir yaklaşım sunmaktadır. Yayla’ya bölgesel kuruluşların çokluğu ve hukuki statülerinin çeşitliliği dikkate alındığında iller arası gerekli işbirliğinin sağlanabilmesi amacıyla koordinatörlük valilik görevinin bölge merkezindeki valiye verilmesinin gerçekçi bir yaklaşım olacağını ileri sürmektedir. Bkz. Yayla (1981), s.32.

<sup>571</sup>İ. Özay (1981). Yeni vali. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C: 2, Sayı:1, s.44.

<sup>572</sup>Emre (2002e), s.286.

işlevsel olarak kağıt üstünde kalmış bucakların İl İdaresi Kanununda yapılacak bir düzenleme ile kaldırılması fiili durumun hukuken tespit edilmesini sağlayacaktır. Böylece günümüzde adres beyanlarında ve köy nüfus ve yerleşim yerlerinin belirtilmesine yönelik resmi evraklarda geçen bucak terimlerinin yarattığı anlatım karışıklığı da giderilmiş olacaktır.

Bu çerçevede konuya ilişkin olarak mülki idare amirleri arası gerçekleştirilen bir araştırmaya göre meslek mensuplarının %87,4'ü bucakların kaldırılmasını, %13,8'i ise bucakların yeniden düzenlenerek canlandırılması gerektiğini savunmuştur<sup>573</sup>.

Bucakların kaldırılması konusunda bugüne kadar yapılan en önemli yasal düzenleme 6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesinin 6. fıkrası ile 29 Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer alan tüm bucakların kaldırılmasıdır. Bu çerçevede Büyükşehir olmayan tüm illerde de bucakların kaldırılması yerinde olacaktır.

#### **4.1.2. Valilik merkez örgütü güçlendirilmelidir.**

İl genel yönetimine ilişkin değişim taleplerinin önemli bir kısmı valinin yakın çalışma mesaisi içinde olduğu kişi ve kuruluşlar diğer bir deyimle “valilik merkez örgütü” üzerine olan önerilerdir.

Valilik merkez yapısının güçlendirilmesine yönelik ilk öneri valilikler bünyesinde doğrudan valilere bağlı teftiş ve denetim birimleri kurulması önerisidir. Bu önerinin temel amacı gerek merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi içinde yer alan kamu kuruluşları gerekse yerel yönetimlerin iş ve işlemlerini yerinde ve zamanında denetleyebilmek ve şikâyet unsuru konuların sürüncemeye bırakılmadan hızlı bir şekilde incelenerek yolsuzluk ve usulsüzlüklerle daha hızlı ve daha etkin müdahale edebilmektir. Bu birimin etkin işleyebilmesi için doğrudan valiye bağlı olması ve denetim, inceleme ve araştırma yapma yetkisi ile donatılması gerekmektedir.

Son yıllarda kamu görevlileri hakkında artan şikâyet ve soruşturma talepleri karşısında gerek disiplin yönünden gerekse 4483 sayılı Kanun kapsamında soruşturma yaptırmak zorunda kalan mülki amirler, bu inceleme ve soruşturmaları yürütecek uzman

---

<sup>573</sup> Emre (2002e), s.289.

personel eksikliğinden dolayı daha ziyade üst amir düzeyindeki kamu görevlilerini görevlendirmek durumunda kalmaktadır. Bu süreç ya üst amirlerinin personelini koruma gayreti ya da ikili ilişkilerinin etkisiyle çoğu zaman tarafsızlığı yitirilmiş bir şekilde gerçekleştirilmekte, ya da soruşturmayı yürüten kamu personelinin deneyim yoksunluğundan dolayı eksik ve yetersiz düzeyde tamamlanmakta ve bu nedenle yargı makamlarından dönmektedir. Bu açıdan valiler kapsamlı ve mahiyeti itibariyle ciddi iddiaları kapsayan inceleme ve soruşturmalar için ya ilgili bakanlıklardan müfettiş istemekte ya da il emrindeki il milli eğitim müfettişleri veya muhasebe denetmenleri aracılığıyla soruşturmaları gerçekleştirme yoluna yönelebilmektedir. Oysa kaymakamlar açısından böyle bir imkân yok denecek kadar azdır. Doğrudan ilde ve valinin emrinde bir denetim ekibinin olması ve valilerin bunu etkin bir şekilde kullanıyor olmalarının gerek merkezi yönetiminin taşra yöneticileri gerekse yerel yönetim personeli üzerinde işlemlerin kanun ve usule uygun şekilde yürütülmesi sürecine olumlu katkı sağlayacağı açıktır. Bu denetim elemanlarından gerektiğinde kaymakamların talebi üzerine de görevlendirmeler yapılması kaymakamların ilçedeki kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki kontrol ve denetim gücünü de arttıracaktır.

İl genel yönetimi içinde valilik karargahının güçlendirilmesi yönündeki bir diğer öneri ise “valilerin sözleşme veya başka yollarla personel istihdam edebilmelerine olanak sağlanması” görüşüdür<sup>574</sup>. Öyle ki il sisteminin kuruluş mantığında ve 5442 sayılı yasanın çizdiği çerçevede bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarının ildeki örgütlerinde görevli yöneticiler ilde ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi durumunda olan valinin müşaviri olarak konumlandırılmışlar ve kendi kamu hizmetlerini ilgilendiren alanlarda ve teknik uzmanlık gerektiren alanlarda ildeki tek yönetici olan valilere danışmanlık hizmeti sunmak amacıyla görevlendirilmişlerdir. Ancak tezin ilgili bölümlerinde de açıklandığı üzere il sisteminden kopmalar nedeniyle il örgütlerinde başında olan yöneticilerin giderek vali denetimlerinden uzaklaşması, bu yöneticiler atanırken vali görüşünün alınmaması, bu birimlere hizmetin gereğini yürütecek yöneticiler yerine vekâleten ve tedviren yöneticiler görevlendirilmesi valilerin ihtiyaç duyduğu nitelikli eleman sıkıntısını gündeme taşımaktadır. Valilerin nitelikli eleman ve yöneticilerle çalışma yolunu açacak bu önerinin geleceği sözleşme yoluyla dışarıdan istihdam edilecek personelin hangi alanlarda hangi şart ve sürelerle ve hangi nitelikleri

---

<sup>574</sup> Emre (2002e), s.294.

kapsayacağı ile ilgili olacaktır. Ancak bu noktada mülki idare Amirliği mesleği açısından önemli olan husus bu personelin vali yardımcılarının konumuna yükseltilmemeleri gereğidir.

Valilik merkez örgütünün güçlendirilmesine yönelik bir diğer öneri ise merkez ile kaymakamlıklarının işlevsel hale getirilmesidir. Böylece aynı zamanda başında buldukları il merkezinde merkez ilçe kaymakamı sıfatıyla il merkezinin iş ve işlemleri ile ilgilenmek zorunda kalan valilerin ilin bütünüyle ilgili sorunlara, planlama ve denetim fonksiyonlarına daha fazla vakit ayırabilecekleri düşünülmüştür. Ancak büyükşehir belediyesi olan illerde yer alan merkez ilçelerin mevcudiyeti ve büyükşehir olmayan illerde ise her valinin emrine merkeze ait iş ve işlemlerin yürütülmesinde destek sağlayabilecek kadar vali yardımcısının atandığı dikkate alındığında bu önerinin çok önemli bir geçerliliği olmayacağı açıktır. Valilerin gerek vali yardımcılara gerekse illerinde görevli kaymakamlara yeterli yetki devri yapması durumunda merkez ilçelerin iş ve işlemlerinin valiler açısından bir yük oluşturmayacağı açıktır.

Ayrıca aynı il sınırları içinde vali ile merkez ilçe kaymakamı arasındaki yetki ve görev dağılımının nasıl gerçekleştirileceği somut kurallara bağlanmadan bu tip örgütlenmelere gitmenin ileride vali ile merkez ilçe kaymakamı arasında yetki çatışmasına sebep olma ihtimalide göz ardı edilmemelidir.

#### **4.1.3. Vali yardımcılığı müessesesi güçlendirilmelidir.**

Mülki idare Amirliği mesleğinin en tartışmalı statülerinden biri vali yardımcılığı müessesidir. 5442 sayılı yasanın 5. maddesinde “illerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere” görevlendirilen vali yardımcılarının bu maddeden hareketle görev ve yetkilerinin ne olduğu konusunda net bir yanıt vermek güçtür. Uygulamada valinin çizdiği sınır ve kapsama bağlı kalmak şartıyla vali yardımcılarının temel işlevi, ilde devletin temsilcisi olan valinin işlevlerini etkili ve verimli yürütebilmesine yönelik destek hizmeti sunmak olarak özetlenebilir.

Vali yardımcılarını bu destek hizmetini vali tarafından yürürlüğe konulan imza yetkileri yönergeleri çerçevesinde sorumlu kılındıkları merkezi yönetimin taşra kuruluşları üzerinde bu kurumların iş ve işlemlerinin hukuka uyarlılığını ve hükümetin

genel politikasına uygun olarak yönlendirilmesini sağlayarak vermektedir. İl müdürlükleri ile vali arasında tampon görevi gören vali yardımcılarını vali adına bu kurumların iş ve işlemlerini denetlemek görevini de yerine getirmektedir. Aksi halde valinin tek başına geniş bir idari mekanizma içindeki il müdürlükleri üzerinde tek başına kontrol sağlaması fiilen mümkün değildir.

Buna karşın vali yardımcılığı müessesinin mülki idare amirliği mesleği içinde tartışmalı hale getiren iki önemli etken vardır. Bunlardan ilki vali yardımcılarının sahip oldukları yetkilerin belirsizliğidir. Valinin tayin ve tespit ettiği işler şeklinde genel bir ifade ile görev tanımı yapılan vali yardımcılarının vali adına taşra kuruluşlarının işlemlerinin hukuka ve hükümetin genel politikasına uygunluğunu sağlama gibi ciddi bir görevi yerine getirirken hangi yetkileri kullanabileceğinin tanımlanmamış olması uygulamada sıkıntı oluşturmaktadır. Zira vali yardımcılarını taşrada İçişleri Bakanlığı' da dâhil olmak üzere merkezi yönetimin taşra kuruluşundaki görevliler üzerinde başta disiplin yetkisi olmak üzere hiyerarşik olarak kullanabilecekleri hiçbir yetkileri yoktur.

Vali yardımcılığını tartışmalı hale getiren bir diğer neden ise valilerin çoğu zaman politik mülahazalar ile vali yardımcılarını yerine doğrudan il müdürleri ile çalışmayı yeğlemeleri ve vali yardımcılarını bypass etmeleri nedeniyle vali yardımcılıklarının görev tanımının sadece paraf makamı olarak sınırlanmasıdır.

İl idaresi sistemi içerisinde vali yardımcılığı kurumunun etkin hale getirilmesi için düzenlenecek yeni bir mülki idare amirleri teşkilat kanununda veya 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yapılacak bir değişiklik ile vali ve kaymakamlar gibi vali yardımcılarının da görev ve yetkileri açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 5442 sayılı Kanunda düzenlendiği üzere vali ve kaymakamların taşra kuruluşları ve personeli ile olan ilişkilerine paralel olacak şekilde vali yardımcılarının da sorumlu kılındıkları bakanlıkların il müdürlükleri ile olan ilişkileri yasal olarak açıklığa kavuşturulmalıdır. Bunun yanında hem Taşit Kanununda hem de Kamu Konutları yönetmeliğinde yapılacak değişiklik ile görev yaptıkları süre içinde konut ve araç gibi kaymakamlara tanınan haklardan mülki idare amiri sıfatıyla vali yardımcılarının da yararlanması sağlanmalıdır.

Gerek görev ve yetkilerinin kapsam ve belirsizliği gerekse birçok valinin doğrudan il müdürleriyle çalışma eğilimi nedeniyle mülki idare amirliği mesleği içinde hızla geleceği belirsiz ve geri bir konuma doğru kayan vali yardımcılıklarının

güçlendirilerek aktif hale getirilmesi sağlanamayacak ve bugünkü fiili durumun devamı esas alınacak ise kaldırılması önerisi de tartışmaya açılabilir. Zira valiler doğrudan il müdürleri ile çalıştığına göre vali yardımcılarının tevdi edilen görevlerin rahatlıkla il müdürleri aracılığıyla da yürütülebilmesi mümkündür. Böylece vali ile il müdürleri arasında aracı bir makam kalmamış olacak böylece kamu hizmetlerinin daha hızlı ve etkin yürütülmesinin yolu açılacaktır. Bu noktada tek sorunlu konu vali olmadığı zaman vali yerine kimin vekâlet edeceği sorusuna odaklanmaktadır. Bu açıdan kaymakamlarda olduğu gibi valinin bulunmadığı zaman yerine mülki amir sıfatıyla en yakın il valisinin veya o il sınırlarındaki en kıdemli kaymakamın bakabilmesi alternatif öneri olarak sunulabilir.

#### **4.1.4. Kaymakamlık merkez örgütü güçlendirilmelidir.**

Kaymakamlar ile ilçe genel yönetiminin ilişkisine yönelik öneriler temel olarak ilçede tek adam sıfatıyla yetersiz teşkilat ve personel yapısı ile kamusal iş ve işlemleri yürütmek zorunda kalan kaymakamların merkez örgütünün güçlendirilmesine yöneliktir. Bu önerilerden ilki mülki idare sisteminde temel yönetim kademelerinin ilçe olduğu gerçeği dikkate alınarak kaymakamlıkların teşkilat ve personel açısından desteklenmesi yönündedir.

Birçok il merkezinde yazı işleri, idare kurulu, planlama ve koordinasyon, dernekler, tüketici hakem heyetleri gibi İçişleri Bakanlığına bağlı ve doğrudan valinin emri altındaki birimler ayrı müdürlükler halinde uzman personel aracılığı ile yürütülürken özellikle küçük ve orta ölçekli ilçelerde tüm bu görevler tek bir yazı işleri müdürlüğü bünyesinde çoğu zaman bir müdür ve bir memur ile gerçekleştirilmek zorunda kalmaktadır. Benzer yapıların diğer bakanlıkların ilçe temsilci konumundaki kamu kuruluşlarında yaşandığı da görülmektedir. İlçede görevli kamu personellerinin çoğu zaman alanda yeterli bilgi birikimlerine sahip olmadan atanmaları ve tam bir hizmet içi eğitimi almadan göreve başlatılmaları nedeniyle kaymakamların doğrudan sorumlu olduğu İçişleri Bakanlığına bağlı hizmetler başta olmak üzere kamusal hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi sırasında sık sık aksaklıklar yaşanmaktadır. Bu nedenle kaymakamlar mesailerinin önemli bir kısmını söz konusu

personel eksikliği ve ilçe teşkilat yapılanmalarının gündeme taşıdığı sorunlara çözüm bulmaya çalışmakla geçirmektedir.

Bu açıdan kaymakamların merkez örgütünün valilik merkez yapılanmalarına paralel şekilde yeniden organize edilmesi ve yeterli personel ile desteklenmesi şarttır. Bu aşamada ilk olarak yazı işleri müdürlüklerinin altında hukuk işleri, bilgi işlem, planlama ve proje şefliklerinin oluşturulması ve buralara ilgili alan mezunu yükseköğrenim görmüş personel atamalarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

#### **4.1.5. Kaymakam yardımcılığı müessesesi kurulmalıdır.**

“Kaymakam Yardımcılığı”, Türk yönetim tarihinde 1880’lerde Şemsettin Sami tarafından önerilen ve 130 yıllık geçmişi olan bir konudur. Bu konu 1967 yılında yapılan İç Düzen Çalışmaları ve 2002 yılındaki Mülki İdare Şurasında da gündeme getirilmiş ve ihdası önerilmiştir<sup>575</sup>.

Kaymakam yardımcılığı müessesinin kurulması önerinin temelinde iki önemli görüş yatmaktadır. İlki kaymakam adaylarının yeterince bilgi birikimi ve tecrübeye sahip olmadan genç yaşta mesleğe başlamaları ve meslek içinde kendini yetiştirme zorluğudur. Günümüzdeki uygulamada kaymakam adayları sınavı kazanır kazanmaz başta kaymakam vekilliği stajı olmak üzere birçok alanda karar verme mekanizmasının başında bulmakta, memur olmadan amirliğe başlamaktadırlar. Bir “işin çırağı olmadan ustası olunamayacağı” gerçeğinden hareketle kaymakam adaylarının adaylık döneminde gerekli görev ve sorumlulukları üstlenerek en az bir yıllık süreyle kaymakam yardımcılığı görevinde bulunmalarının yukarıda belirtilen sakıncaları gidereceği düşünülmektedir<sup>576</sup>.

Bu sav anlaşılacağı üzere kaymakam yardımcılığı kurumunu kaymakam adaylığı sürecinin bir evresi olarak değerlendiren görüştür. Buna göre kaymakam adayları, üç yıllık yetiştirilme dönemlerinin en az bir yılını kaymakam yardımcısı olarak 1. ve 2. sınıf ilçe kaymakamlarının yanında geçirmesi ya da kaymakamlık kursu bitiminde asil kaymakamlığa geçişte bir süreç olarak 1.sınıf ilçelerde kaymakam yardımcılığı yapabilmeleri şeklinde düzenlenebilir. Kaymakam adaylarının böylece kaymakam yardımcılıkları görevi süresince hem başlarında sürekli danışabileceği ilçe

<sup>575</sup>Çimen (2009), s.40-41.

<sup>576</sup>Çimen (2009), s.41.

kaymakamının olması nedeniyle bir yandan mesleği pratikte öğrenme imkânına kavuşmaları diğer yandan da kaymakamın ilçe idare kurulu, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıf toplantısı gibi toplantılarına başkanlık ederek onun iş yoğunluğunu azaltma fonksiyonunu üstlenmeleri sağlanmış olacaktır.

Ancak kaymakam adayları arasında kaymakam yardımcısı görevlendirilmesi halinde bunların yönetimde ne kadar etkin karar alma süreçlerine katılabileceği, kaymakamların bu adayların mesleğin başında olmaları ve hata yapma risklerini dikkate alarak ne kadar yetki devri yapabilecekleri tartışmaya açık bir konudur. Bu durumda kaymakam yardımcılarının kaymakamların iş yükünü hafifletmekten ziyade kaymakamların idare ve kontrol etmekle yükümlü oldukları bir ara kademenin oluşmasına sebebiyet verme riski ise açıktır.

Oysa kaymakam yardımcılığı önerisinin altında yatan ana neden günümüzdeki birçok mevzuatın kaymakamlara yüklediği görev ve yetkileri yetersiz kamu personeli ile yürütmek zorunda kalan kaymakamların özellikle nüfusu ve iş yükü fazla olan büyük ilçelerde yaşadığı sıkıntıların aşılmasına yardımcı olacak bir kademe oluşturulması gereğidir. Öyle ki kaymakamların mevcut yasalar ile yüklendiği çok fazla iş yükü bulunması, yüzün üzerinde kurul ve komisyona başkanlık etmesi, sadece makamında oturarak bir büro personeli gibi çalışmaya imkanının olmaması, yatırımları izlemek, devir, teftiş ve halkın içerisinde olmak gibi çok çeşitli görevleri de bulunması nedeniyle çalışma koşullarının ağırlığı açıktır. Buna karşın bugün merkezi yönetimin taşra kuruluşları özellikle kaymakamlıklar çağın gereklerine uygun olarak gerek teşkilat gerekse personel yönünden yeterince örgütlenmiş değillerdir. Bu açıdan kaymakamların etkin, verimli ve üretken olabilmeleri için bünyelerinde yetişmiş insan gücü kaynağı bakımından desteklenmeleri gerekmektedir. Bu nedenle vali yardımcılığına benzer ayrı bir kaymakam yardımcılığı müessesesi yıllardır tartışılmaktadır<sup>577</sup>.

Bu müessesinin oluşturulması ile kaymakamların özellikle ekonomik girişimlerin oluşturulması, yönlendirilmesi, yeni yatırım alanlarına rehberlik edilmesi, sosyal politikaların takibi ve kamu kurumlarının etkin teftiş ve denetimine daha çok zaman ayırabilmeleri, tam anlamıyla üst yönetici olabilmeleri sağlanması amaçlanmaktadır<sup>578</sup>.

<sup>577</sup>C. Yıldız (2000). Mülki idare amirliğinde kaymakam ve kaymakam yardımcılığı. *Türk İdare Dergisi* Yıl:72, Sayı:427, s.115.

<sup>578</sup>Yıldız (2000), s.117.

Bu amaçla 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği ile Kaymakam Adayları Yönetmeliklerinde değişiklik yapılarak ayrı bir kaymakam yardımcılığı kadrosunun ihdas edilmesi daha uygun görünmektedir.

Bu kadronun tahsisinde ikili bir yol kullanılabilir. İlk olarak kaymakam yardımcılarının mülki idare amirleri sınıfı içinde kaymakam adaylığı ile kaymakamlık arasında bir ara kadro olarak düzenlenmesi ve alınacak kaymakam yardımcılarının kaymakamların geçtiği eğitim süreçlerinden sonra büyük ilçelere atanması söz konusu olabilir. İkinci yol ise kaymakam yardımcılıkları kadrosunun mülki idare hizmetleri sınıfı dışında oluşturulmasıdır. Bu hedefleniyor ise İçişleri Bakanlığınca dört yıllık hukuk, siyasal bilgiler fakülteleri ve iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunları arasından sınavla seçeceği kişileri uzman veya denetçi sıfatıyla genel idare hizmetleri sınıfına alıp, en az iki yıllık bir eğitim döneminden geçirilerek iyi düzenlenmiş ücret ve özlük hakları ile kaymakam yardımcılığı görevine atanması bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu yöntemle kaymakam yardımcılığı müessesesi oluşturulduğunda bunun bütün ilçelere uygulanma imkânı daha yüksek olabilecektir.

Kaymakam yardımcılığı müessesinin oluşturulması durumunda ilçelerde kaymakamlık makamının boş olması durumunda veya kaymakamların ilçe dışında görevli ve izinli olmaları döneminde yaşanan vekâlet sorunu kaymakam yardımcılarına verilecek yetki ile çözümlenmiş olabilecektir. Öyle ki mevcut düzenleme ile ilçelerde kaymakamların yokluğunda vekâleten ya en yakın ilçe kaymakamları ya da vali yardımcılarını görevlendirilmektedir. Bu durumda kendi ilçelerin iş ve işlemleri altında yeterince yorulan vekil kaymakamlar, geçici süreyle vekâleten baktıkları ilçelerde sadece evrak ve resmi yazışma süreçlerini yürütmekle sınırlı kalmakta, yatırım planlama ve organizasyon gibi diğer alanlarda etkin olamamaktadır.

Kaymakam yardımcılığı müessesinin oluşturulmasına yönelik olarak ortaya çıkması muhtemel en önemli sorun ilçede hükümeti temsil eden ve tek adam konumunda olan kaymakamların yetkilerini kaymakam yardımcılarını ile paylaşması durumunda kaymakamın ilçedeki otoritesinin sarsılması ihtimalidir. Ancak kaymakam yardımcılarının görevinin niteliği ve kapsamı bir yönetmelik ile net bir şekilde düzenlenir ve ilçelerdeki görev süreleri kaymakamlara olduğu gibi belli bir süreyle sınırlandırılır ise öngörülen bu sakıncanın bertaraf edilmesi söz konusu olabilecektir.

Bu çerçevede İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir kaymakam yardımcılarını yönetmeliğinin çizdiği çerçeve içerisinde kalmak şartıyla kaymakamların kaymakam yardımcılarının görev ve yetkilerini belirleyecek şekilde bir yönerge ile imza ve yetki devri yapabilmeleri mümkün kılınabilir. Bu kapsamda başta idare kurulu toplantıları ile SYDV toplantıları gibi büyük ilçelerde kaymakamların iş yükünün önemli bir kısmını oluşturan alanlarda kaymakam yardımcılara yetki devri yapılabilir. Böylece özellikle büyük ilçe kaymakamlarının iş yükü hafifletilmiş olacak, milli eğitim, sağlık ve altyapı yatırımlarının planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesi gibi önemli konulara daha fazla zaman ayırabilmelerine imkân sağlanacaktır.

Mülki idare amirlerinin kaymakam yardımcılığı kurumunun ihdas edilmesine yönelik görüşleri genel olarak olumludur. Konuya ilişkin meslek mensupları arasında yapılan bir çalışmada mülki idare amirlerinin %76' sı kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulmasını uygun bulmuşlardır<sup>579</sup>.

Yukarıda sunulan görüşler birlikte değerlendirildiğinde bizim görüşümüz kaymakam yardımcılığı kurumunun ilçelerde birden fazla mülki amir olmasının yaratacağı hukuki sıkıntılar dikkate alınarak genel idare hizmetleri sınıfı içinde özlük hakları iyi düzenlenmiş olmak şartıyla kaymakam yardımcısı sıfatıyla dört yıllık ilgili fakülte mezunları arasından bakanlıkça seçilmesi ve eğitim süreçlerinin kaymakam adaylarının eğitim süreçlerine paralel olarak düzenlenmesi gerektiği yönündedir. Bu açıdan kaymakam yardımcılığının her ilçe yerine iş ve nüfus yoğunluğu dikkate alınarak İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde birinci ve ikinci sınıf ilçelerde ihdas edilmesi daha uygun olacaktır. Ancak atanacak kaymakam yardımcılarının görev yaptıkları ilçelerde uzun süre kalması durumunda yerel odaklarla işbirliği kurarak mevcut kaymakama karşı kalıcı personel olarak güç odağı haline gelmesinin önlenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda kaymakam yardımcılarının da mülki idare amirlerinin tabii olduğu atama ve yer değiştirme yönetmeliğine uygun bir rotasyona tabi olmaları sağlanmalıdır.

---

<sup>579</sup> Karasu (2002), s.174.

#### 4.1.6. Büyük ilçe kaymakamlıkları kurulmalıdır.

Kaymakam-ilçe genel yönetim ilişkisinin yeniden tanımlanması sürecine ilişkin olarak getirilen önerilerden biride “Büyük ilçe kaymakamlıkları” kurulması önerisidir. Bu öneri il ve ilçeler arasında büyük ilçe kaymakamlıkları kurulmasını hedeflemektedir. Önerinin temel amacı ise ülkemizde il ve ilçe kuruluşunda yitirilen optimal ölçek sorununa çözüm olmak ve 5000 nüfuslu ilçeler ile 500.000 nüfuslu ilçelerin aynı mevzuat çerçevesinde aynı örgütsel yapıyla yönetilmesinin yarattığı sıkıntıların giderilmesini sağlayabilmektir.

Gerek nüfus gerekse ekonomik gelişmişlik açısından belli bir düzeyin üstünde olan ilçelerde il merkezi benzeri örgütsel düzenlemelere gidilerek yeni ilçe statüsüne kavuşturulmasını amaçlayan bu önerinin en önemli savunucularından biri merhum vali Recep Yazıcıoğlu’dur. Yazıcıoğlu’na göre büyük ilçe kaymakamlıklarının kurulması ile “il olma talebinde olan ve kaymakamlıkların mevcut örgütsel yapısıyla yönetimde etkinlik ve verimlilik sağlamakta zorlanan ilçelerin il yapılarak kaynak israfına uğramasının da önüne geçilmiş olacaktır”<sup>580</sup>.

Öneri kapsamında nüfus, coğrafya, ekonomik, ticari ve kültürel gelişmişlik göz önüne alınarak yapılacak bir değerlendirme ile mevcut ilçelerin bir bölümünün büyük ilçe haline getirilmesi hedeflenmektedir. Büyük ilçe idaresi, il sistemi içerisinde il ile ilçe idaresi arasında bir kademe olarak düşünülmektedir. Bu önerinin ilçe yönetimine getirdiği en büyük değişiklik ise oluşturulacak yeni büyük ilçe özel idareleridir. İl özel idareleri gibi meclisi, encümeni ve bütçesi olacak büyük ilçe özel idarelerinin bütçe, plan ve programlarının vali onayı ile yürürlüğe girecektir. Meclisinin ise ilçeye bağlı belediye başkanları, il genel meclisi üyeleri ve köylerin kendi aralarında seçecekleri muhtarlar ile oluşturulması öngörülmektedir<sup>581</sup>.

İlçe genel yönetiminin ise birinci sınıfa ayrılmış, valiler gibi özlük hakları ile donatılmış ve yanına ilçenin büyüklüğüne göre bir veya iki kaymakam yardımcısı tahsis edilmiş büyük ilçe kaymakamının başkanlığında ilçe idare şube başkanları ile oluşturulması öngörülmüştür. Bu ilçelerdeki taşra örgütlenmesinin il yönetimine benzer şekilde organize edilmesi ve valilikler bünyesinde yer alan il müdürlüklerinin ve illerde

<sup>580</sup>Recep Yazıcıoğlu’nun “büyük ilçe kaymakamlıkları” kurulması önerisine ilişkin detaylı bilgi için bkz. Yazıcıoğlu (1995), s. 40-42.

<sup>581</sup>Yazıcıoğlu (1995), s.40-41.

yer alan merkezi yönetimin taşra örgütlenmelerinin bu ilçelerde de kurularak güçlü bir ilçe yönetiminin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu çerçevede ilçe nüfus müdürlüğü, ilçe tapu müdürlüğü, ilçe orman işletme müdürlüğü, ilçe jandarma komutanlığı ve ilçe emniyet müdürlükleri gibi bir kısım ilçe idare müdürlüklerinin eski hali ve yasal düzenlemesi ile görevlerine devam etmesi öngörülmüştür. Buna karşın özellikle yatırımları şekillendirecek ilçe milli eğitim, ilçe sağlık, ilçe tarım müdürlüğü gibi bir kısım müdürlüklerin büyük ilçe müdürlükleri şeklinde yeniden organize edilmesi, mevcut haliyle ilçe örgütlenme imkânı bulunmayan bayındırlık ve sosyal hizmetler gibi müdürlüklerin büyük ilçelerde de oluşturulması planlanmaktadır<sup>582</sup>.

Bu öneri değerlendirildiğinde ilçeye bağlı tüm yatırımları planlayacak ve kendi bütçesi ile gerçekleştirecek büyük ilçe özel idaresinin başında kaymakamın mı olacağı yoksa meclis içinden seçilmiş bir kişinin mi bulunacağı, encümeninin kimlerden oluşacağı ve görev ve yetkilerinin kimlerden oluşacağına öneride belirtilmemiş olması göze çarpan eksiklikler olarak ilk etapta söylenebilir.

Ancak bu noktada göz ardı edilmemesi gereken husus bu önerinin bir taslak metin olmasıdır. Yürürlüğe girmesi gündeme alındığında çizdiği ana fikir ve öngördüğü hedef doğrultusunda içeriği rahatlıkla doldurulacaktır. İlçe genel yönetimine ilişkin mevcut hukuki düzenleme karşısında ekonomik gelişmişlik ve sahip oldukları ticari hacim ile kamusal hizmetlere ulaşma ve kamusal hizmetlerin yönlendirilmesinde sıkıntı ile karşılaşan büyük ilçelerin önünü açmayı hedefleyen bu önerinin hukuksal altyapısının sağlıklı olarak şekillendirilmesi halinde; küçük ilçelerde yürürlüğe girme imkanı olmayan ilçe özel idarelerinin oluşturulmasına imkan vermesi, ilçelerden gelecek il olma baskılarını engelleyecek olması, il merkezlerinde yer alan ve ilçelerde kurulu bulunmayan bayındırlık müdürlüğü, planlama müdürlüğü gibi kamu kuruluşlarının ilçelerde de örgütlenmesine imkan vermesi ve bütçesiyle beraber güçlü bir kaymakamlık teşkilatı oluşturulmasına imkan vermesi nedeniyle dikkate alınması gerekmektedir.

2002 yılında yapılan bir çalışmada il üstü bölge valiliği, koordinatör valilik gibi mülki yapılanmalara karşı olumsuz görüş bildiren mülki idare amirleri büyük ilçe kurulması yönünde %54,9 olumlu görüş bildirmiştir<sup>583</sup>.

---

<sup>582</sup> Yazıcıoğlu (1995), s.41.

<sup>583</sup> Emre (2002e), s.286.

#### 4.1.7. Mülki idare amirliği Başbakanlığa bağlanmalıdır.

Mülki idare amirliği mesleğinde yaşanan fonksiyon kaybının giderilmesine yönelik önerilerden biride mülki idare amirlerinin İçişleri Bakanlığı yerine doğrudan Başbakanlığa bağlanması gerektiğini belirtir görüştür<sup>584</sup>.

Mülki idare amirliğinin Başbakanlığa bağlanması gerektiğini savunan görüşlerin temel iki dayanağı vardır. Bunlardan ilki İl İdaresi Kanunu'nda düzenlendiği şekliyle vali, “ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve aynı zamanda ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” Kaymakam ise ilçede “hükümetin temsilcisidir”. Vali ve kaymakamlar görev yaptıkları mahalde doğrudan hükümetin temsilcisi oldukları için görev, yetki ve sorumlulukları da bu konularıyla bağlantılı olarak belirlenmiştir. Bu nedenle mülki idare amirlerinin sadece bir bakanlığa bağlanması doğru ve işlevsel değildir. Bunun yanında mülki idare amirlerinin özlük, atama ve yer değiştirme iş ve işlemlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülüyor olması, bu meslek mensuplarının devleti ve hükümeti temsil görevlerini gölgelemekte ve otoritesini zayıflamaktadır<sup>585</sup>

Benzer şekilde mevcut haliyle bakanlıkların taşra düzenlemesini il idare sistemine aykırı bulan Recep Yazıcıoğlu'da vali ve kaymakamlıkların Başbakanlığa bağlanmasını, İçişleri Bakanlığının asayiş ve güvenlik bakanlığına dönüşmesini önermiştir<sup>586</sup>.

Mülki idare sisteminin tarihi sürecine vurgu yapan Yayla ise, “ülkemizde kapsamlı vali modelinin sečilmesi durumunda valiliklerin İçişleri Bakanlığı yerine tarihte olduğu gibi Başbakanlığa bağlı kılınması gerektiğini”<sup>587</sup> savunarak mülki idarenin Başbakanlığa bağlanması gerektiğini ileri süren görüşe şartlı destek sunmaktadır.

Mülki idare amirliğinin Başbakanlığa bağlanmasını savunanların aksine İçişleri Bakanlığına bağlı kalması gerektiğini belirten tezler de mevcuttur. Mülki idare amirlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı kalmasını savunanlarının iki temel gerekçesi vardır. Bunlardan ilki mülki idare amirlerinin yerine getirdiği işlevler ile ilgilidir. Mülki

<sup>584</sup>Mülki idare amirliğinin İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmasına yönelik eleştiriler ve Başbakanlığa bağlanmasına dair öneriler için bkz. Karasu (2002), s.155-158; R. Yazıcıoğlu (1992). *Yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesi*. Erzincan: Eramat Matbaacılık.s.38-40; Fişek (1976), s.285-288; M. Tosun (1970). *Türkiye'de valilik sistemi*. Ankara: Sevinç Matbaası, s.35-37.

<sup>585</sup>M. Tosun (1970). s.36-37.

<sup>586</sup>Yazıcıoğlu (1992), s.39.

<sup>587</sup>Yayla (1981), s.33.

idare amirlerinin öncelikli görevi kamu düzeni ve emniyet ve asayişini sağlamak olduğuna göre iç güvenlikten sorumlu bakanlık ile bağlantılarının kesilmesi sağlıklı olmayacaktır. Zira iç güvenlik teşkilatı personeli ile mülki idare amirlerinin özlük işlerinin farklı kurumlarca görülmesi güvenlik yönetimi açısından doğru olmadığı tezi ileri sürülmektedir. Bunun yanında mülki idare amirlerinin diğer bir işlevinin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi olduğudur. Yerel yönetimlere ilişkin tüm iş ve işlemler ile gözetim ve denetim yetkisinin de İçişleri Bakanlığınca yürütüldüğü hususu dikkate alınarak bakanlık ile mülki idare arası bağın kopartılmaması gerektiği ileri sürülmektedir<sup>588</sup>.

Kanaatimce mülki idare amirliğinin İçişleri Bakanlığına bağlı kalmasına yönelik yukarıda sunulan savlar günümüzde işlevselliğini kaybetmiştir. Öyle ki 2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformu ile yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre mülki idare amirlerinin yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde vesayet denetimi yetkisi sınırlandırılmıştır. Bunun yanında 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla büyükşehir sınırları içerisinde il özel idareleri kaldırılarak köylerde belediyelerin mahallesine dönüştürüldüğüne göre mülki idare amirlerinin büyükşehir sınırları içerisinde vesayet yetkisini kullanabilecekleri yerel yönetimler sadece belediyelerdir. Üstelik vesayet yetkisi 1982 Anayasasının 127. maddesine göre merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla kullanılan bir yetki olduğuna göre bu yetkinin merkezi idarenin taşra örgütünün başında olan mülki idare amirlerince kullanılırken Başbakanlığa bağlı olmasının oluşturacağı bir sakınca bulunmamaktadır.

Mülki idare amirleri ile iç güvenlik personelinin özlük işlerinin aynı bakanlığa bağlı kalması gerektiği tezi ise sorumlu oldukları bölgede milli eğitim, sağlık, tarım ve hayvancılık gibi yatırımsal sektörler başta olmak üzere mülki idare amirlerinin bizzat sorumlu oldukları diğer kamusal hizmetleri yürüten kamu kuruluşları ile aynı bakanlığa bağlanması gerektiği sonucunu doğurur ki bu teknik olarak mümkün değildir. Bu tez mülki idare amirliğinin asli görevinin sadece emniyet ve asayişini sağlamak olduğu fikrinden hareket eden ve İçişleri Bakanlığı'nın bir iç güvenlik bakanlığına dönüştürülmesi gerektiğini savunan görüşlerle paralellik arz etmektedir.

---

<sup>588</sup>Tosun (1970), s. 35-37.

Mülki idare Amirliğinin Başbakanlığa bağlanma konusu ile ilgili olarak 2002 tarihinde mülki idare amirleri arasında yürütülen bir çalışmaya göre özlük ve diğer konular açısından İçişleri Bakanlığına bağlı olan mülki idare amirlerinin sadece % 4.4'ünün “mevcut statü devam etmelidir” biçiminde görüş belirtmiştir. İçişleri Bakanlığına bağlı kalması fakat statüsünün güçlendirilmesi gerektiğini düşünen mülki idare amirlerinin oranı ise % 40.1'dir. Bu görüşlere karşılık mülki idare amirlerinin yarısından fazlasının (%53.8) Başbakanlığa bağlanma konusunda olumlu görüş bildirmiştir<sup>589</sup>. Aynı konuda 1976 yılında yine meslek mensupları arasında yapılan bir araştırmada Başbakanlığa bağlanması gerektiğini savunanların oranı %63 dür<sup>590</sup>. Başbakanlığa bağlanması gerektiğini savunanların oranı kısmen düşmüş gözükse de hala mülki idare amirlerinin yarısından fazlasının İçişleri Bakanlığı yerine Başbakanlığa bağlanmayı uygun görmeleri dikkat çekicidir.

#### 4.2. Mülki Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerine Yönelik Öneriler

İl genel yönetimi ile il özel yönetimi arası ilişkilerin yeniden şekillendirilmesine yönelik öneriler ağırlıklı olarak il özel idarelerinin görev ve yetki bakımından güçlendirilmesine yönelik talepleri içermektedir.<sup>591</sup> Merkezden yerele yapılan yetki devri sürecinin bir yansıması olarak şekillenen bu dönemde söz konusu tekliflerin ilki il genel yönetiminin tamamen kaldırılarak merkezi yönetimin taşra örgütü olarak ilin üstlendiği tüm görevlerin il özel idarelerine aktarılmasıdır. Bu görüşü savunan emekli vali ve müsteşarlardan Ziya Çoker, “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği” konulu çalışmasında, il sisteminin yeniden yapılandırılması için, merkezi kuruluşların ilde

---

<sup>589</sup>Karasu (2002), s.39.

<sup>590</sup>Fişek(1976), s.286.

<sup>591</sup>Çimen, İl özel idarelerinin görev ve yetki yönünden güçlendirilmesine ve üzerlerindeki vesayet yetkisinin daraltılmasına yönelik 2005 yılında yürürlüğe konulan 5302 sayılı yeni İl Özel İdare yasasının uygulama sonuçlarından hareketle esasen il özel idarelerinin yeni bir düzenlemeyle daha da güçlendirilmesine sıcak bakmamaktadır. Çimen'e göre; “ aslında teknik bilgi, beceri ve ihtiyaç planlamasına göre uhdesindeki hizmetleri yürütmesi gereken il özel idareleri, meclis ve encümenlerinde yer alan siyasi parti temsilcileri nedeniyle taşrada siyasi çekişmelerin arenası haline gelmiştir. Hizmet üretmekten ziyade, ihale alma, seçmene şirin gözükme, bir sonraki siyasi basamaklara hazırlık yapma gibi nedenlerle hareket eden özel idareler kendinden beklenen görevi yerine getirememişlerdir. Hatta son zamanlarda yapılan yasal düzenlemeler ile özel idareler kendilerini yörenin yerel parlamentosu olarak görmeye başlamışlar ve valiler neredeyse etkisiz eleman haline gelmişlerdir.” Bkz. Çimen (2012a), s.68-69.

yürüttükleri hizmetlerin tümünün “il özel idarelerinin” çatısı altında toplanmasını önermektedir. Çoker’e göre;

Bu sistemde il ve ilçe özel idarelerinin başı olan vali ve kaymakamlar, bu yönetimler kendilerini ispatlayana kadar görevlerine devam edeceklerdir. Fakat atamayla göreve gelmek demokratik teamüllere aykırı olacağından yerel yönetimlerin ülkeye yararlı hale gelmeye başlamalarından itibaren bu idarelerin yöneticileri de seçimle iş başına gelebilecektir<sup>592</sup>.

Merkezi yönetimin taşra örgütünün tamamen devre dışı bırakılarak, üstlendiği tüm görevlerin yerel yönetimlere bırakılması ve yerel yönetimler içinde de bu görevleri üstlenecek yapıyı il özel idaresi olarak belirleyen bu görüşün dışında ikinci öneri il genel yönetiminin üstlendiği yerel nitelikli hizmetlerin il özel idarelerine aktarılması yönündeki tezdır<sup>593</sup>. Bu süreci çağın gereği olarak gören ve merkezden yürütülen hizmetlerin yerele aktarılmasında oluşan sıkıntıları bizzat yaşayan mülki idare amirleri de bu görüşü desteklemektedir. Öyle ki “mülki idare amirlerinin %93,2 si yerel nitelikli hizmetlerin il özel idarelerine devrine sıcak bakmışlardır”<sup>594</sup>.

İl özel idarelerinin görev ve yetki yönünden güçlendirilmesi odaklı bu önerilerin ilçe odaklı bir benzeri ise “ilçe özel yönetimlerinin oluşturulması” görüşüdür. Valilerin aksine elinde hiçbir kaynak ve özel bütçesi olmayan kaymakamların bir kalkınma ajanı olarak hem toplumsal kalkınmanın sağlanması hem de kamusal hizmetlerin yürütülmesinde doğrudan kaynak sağlanması amacıyla gerekli rolü üstlenmeleri neredeyse imkânsız hale gelmektedir. 1980’li yıllara kadar kaldırılması sürekli gündemde olan il özel idarelerine yeterli mali imkânlar sağlandıktan sonra mahalli kamusal hizmetlerin yürütülmesinde elde edilen başarılar mülki idare amirlerini yerel hizmetlerin sunulması sürecinde hem rahatlatmış hem de bir güç haline getirmiştir. Bu çerçevede hem yerel demokrasinin arttırılmasına katkı sunmak hem de ilçe yönetimlerinin özel bir bütçeye kavuşabilmesi amacıyla il özel yönetimlerin kuruluş yapılanmasına paralel olarak tüzel kişiliğe sahip ilçe özel yönetimlerinin oluşturulması gerektiği sık sık gündeme getirilmektedir.

Bu noktada özellikle 2005 yılından sonra uygulamaya konulan KÖYDES projeleri nedeniyle aktif hale getirilen köylere hizmet götürme birliklerinin yukarıda arzulanan

<sup>592</sup> Çoker (1993), s.480.

<sup>593</sup> Emre (2002e), s.294-295.

<sup>594</sup> Bkz. Emre (2002e), s.295.

fonksiyonu yerine getirdiği ve yeni bir ilçe özel yönetiminin ayrıca oluşturulmasına gerek olmadığı iddia edilebilir. Birliklerin gerek karar alma mekanizmalarında yer alan seçilmişlerin olması gerekse ihale mevzuatı açısından<sup>595</sup> il özel idarelerine göre daha esnek bir yapıya sahip olmaları nedeniyle daha işlevsel kullanılabilir olması böyle bir düşüncenin en önemli argümanları olacaktır.

Köylere hizmet götürme birlikleri, 2005 yılından sonra doğrudan merkezi idare kaynaklarıyla finanse edilmiş ve özellikle ilçelerde kamusal hizmetlerin görülmesinde ana hizmet birimlerden biri haline gelmişlerdir. Ancak merkezden aktarılan kaynaklar yasayla genel bütçeden düzenli tahsis edilen ödenekler kapsamında yer almayıp, yıllar itibariyle başta KÖYDES Projeleri olmak üzere hükümet programında yer alan özel projelerin uygulanmasına yönelik olarak aktarılmışlardır. Birliklerin bu anlamda düzenli bir akçeli geliri olmadığı gibi hangi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rol alacakları, diğer bir deyimle ne kadar aktif olabilecekleri ise bakanlıklara ve valilerin tutumuna göre değişmektedir. Örneğin ülkemizin batı bölgelerinde birlikler KÖYDES projeleri gibi hükümetçe zorunlu kılınan alanlar dışında hiçbir kamusal faaliyetinin yürütülmesi sürecine dâhil edilmemekte, il özel idareleri yetki ve imkânlarını birlikler ile paylaşma konusunda kıskanç davranmaktadır. Oysa Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde valiler, il özel yönetimlerinin karar alma mekanizmalarındaki seçilmişler ile yaşadıkları politik sıkıntılar nedeniyle neredeyse tüm kamusal yatırımları birlikler aracılığıyla kaymakamlar üzerinden yürütme gayreti içine girmektedirler.

Buna karşın Bakanlıkların ve il özel idarelerinin ilçelerde yürüteceği yatırımlar ile KÖYDES projeleri gibi özel projeler kapsamında birliklere gönderilen şartlı ödenekler dışında birliklerin gerek personel istihdamına yönelik gerekse kırtasiye giderleri de dâhil olmak üzere cari harcamalarını karşılayacak gelirleri yoktur. Bu nedenle KHGB açısından 5355 sayılı Mahalli idareler Birlikleri Kanununda yer alan bir teşkilat yapılanmasına gidilmesi mümkün olmamaktadır. Bu açıdan KHGB'lerinin personel ihtiyacı kaymakam ve valilerin kamuda mali hizmetlerin yürütülmesinde kısmen

<sup>595</sup>KHGB'leri Kamu İhale Kanununa tabi değildir. Bu birliklerin ihale iş ve işlemleri Köylere Hizmet Götürme Birlikleri İhale Yönetmeliği (R.G. 28.04.2007:26506) çerçevesinde gerçekleştirilir. Yönetmelik gerek ihale ilan süreleri, gerekse ihalelerin sonuçlandırılması aşamaları itibariyle Kamu İhale Kanununun öngördüğü düzenlemelere göre ihale süreçlerini hızlandırıcı ayrı hükümler öngörmüştür. Örneğin ihale yönetmeliğine göre yapım ve hizmet işlerinde yaklaşık maliyet tutarı dikkate alınmaksızın açık ihale ilanlarında ilan süresi 7 gün olarak belirlenmiştir.

tecrübeli gördüğü mal müdürü veya ilçe özel müdürü gibi ilçe yöneticilerini birlik iş ve işlemlerini yürütmek üzere geçici görevlendirmesi ile karşılanmaya çalışılmaktadır.

Dolayısıyla bugün hükümet programındaki KÖYDES projeleri gibi özel projeler nedeniyle var olan, özel ve sağlam bir kaynak yapısı bulunmayan, ileride herhangi bir yatırım alanında özel bir misyonla görevlendirilip görevlendirilmeyecekleri belli olmadığından geleceği şekillendirilemeyen birlikleri, kurulması önerilen ilçe özel yönetimlerinin bir alternatifi olarak görmek yanlıştır. Yıllar itibariyle çok ciddi bütçeleri kullanmaya başlayan ve özellikle ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde kamusal yatırımların gerçekleştirilmesinin başlıca aktörü olan birliklerin teşkilat yapısının oluşturulması konusunda hala bir yasal girişimde bulunulmaması ve düzenli kaynak teminine yönelik hiçbir yasal girişimin gerçekleştirilmemiş olması da birliklerin geleceği konusunda hükümetin net bir karar ve tavır içinde olmadığını göstermektedir.

06.12.2012 tarihinde Cumhurbaşkanınca onaylanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa ile büyükşehir sınırları içerisinde yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin yürütülmesinde büyükşehir belediyeleri genel yetkili makam olarak belirlenmiştir. Yasa kapsamında il mülki sınırlarının büyükşehir sınırları olarak belirlenmesi, bu çerçevede köyler mahalleye dönüştürülmüş, il ve ilçe özel idareleri kaldırılmış ve KHGB'lerin tasfiye edilmesi kararı alınmıştır.

Buna karşın büyükşehir statüsünde olmayan 52 ilde il özel idareleri ve KHGB'leri faaliyetlerine devam edecektir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile mahalli müşterek kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik genel yetkili makam olarak Büyükşehir Belediyelerinin belirlenmesi ve il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından burada ifade edilen il ve ilçe özel idarelerinin güçlendirilmesine yönelik önerilerin en azından büyükşehir statüsünde olmayan iller açısından bile geleceği belirsiz görünmektedir. Bu çerçevede de büyükşehir statüsünde olmayan illerde mahalli nitelikteki müşterek hizmetlerin mevcut üçlü yerel yönetim (il özel idaresi, belediye ve köyler) yapısıyla mı devam edeceği, yoksa büyükşehir yasasına paralel olarak bu illerde de köylerin ve il özel idarelerinin kaldırılarak belediyelerin mahalli hizmetlerin sunumunda genel yetkili makam olarak belirleneceği hükümetin ve yasa koyucunun takdirine bağlı olarak gelecekte şekillenecektir.

### 4.3. Mülki Yönetim-Bakanlıkların Taşra Kuruluşları İlişkilerine Yönelik Öneriler

Bugünkü hukuk sistemimizde gerek 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu gerekse 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun bakanlıkların taşra örgütlenmesini düzenlerken il sistemini esas almıştır. Bu sistemin özü ise mülki idare amirleridir. İl İdaresi Kanunu valiyi ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı bütün bakanlıkların temsilcisi ve kaymakamlarda hükümetin temsilcileri olarak yetkilendirilmiştir (5442 s.K., md.9 ve 27). 3046 sayılı Kanun ise 8.maddesi ile bakanlıkların taşrada doğrudan merkeze bağlı olarak kuracakları kuruluşlar dışında il valisine bağlı il kuruluşları ve ilçe kaymakamına bağlı ilçe kuruluşları olarak düzenlenmesini esas almıştır. Bu teşkilatların her birinin başında bir il müdürü bulunur ve bunlara da “il idare şube başkanı” denir. İl idare şube başkanları, valinin görüşü alındıktan sonra ilgili bakanlıkça atanırlar. Bunlar valinin emri altında çalışırlar ve görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludurlar.

Hukuki düzenlemesi itibariyle bakanlıkların il ve ilçe örgütlenmeleri il idare sistemi içinde mülkî idare amirleri açısından bir üstünlük olarak değerlendirilmektedir. Sistemin üstünlüğü; her il ve ilçede, mülkî idare amirlerinin yanında, o yer için gerekli hemen her meslek dalında uzmanların bilgi ve birikimlerinin olması ve bu uzmanların ellerindeki olanak ve kaynaklarıyla, kamu hizmetini yürütmede mülkî idare amirlerine yardımcı olacakları varsayımıdır<sup>596</sup>.

Buna karşın sistemin işleyişi farklı olmaktadır. Bu farklılık bakanlıkların taşra örgütlenmelerinin il ve ilçe düzeyinde hizmet yürütme anlayışındaki değişim sürecinden kaynaklanmaktadır<sup>597</sup>. Öyle ki uygulamada her bakanlık taşradaki il veya ilçe görevlisini kendi temsilci olarak görme eğiliminde olmuş<sup>598</sup>, zaman içinde kuruluş kanunlarına ve çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler koyarak il sisteminin, bir başka deyişle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk sahası dışına çıkmaya çalışmaya başlamışlardır. Bu eğilimin en son örneği 2011 yılında çıkarılan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri

<sup>596</sup> (2002) *Mülki İdare Şurası 1. No.lu İhtisas Komisyonu Raporu* (25-27 Nisan 2002), Ankara:İçişleri Bakanlığı,, s.89.

<sup>597</sup> (2002), s.108.

<sup>598</sup> G. Demirel (1995). Mülki idare amirliğinin bugünkü durumu. *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, s.223.

Hakkındaki KHK dir. İl İdaresi Kanununun amir hükmüne karşın Kararnamenin 25. Maddesinin 1. fıkrasına göre il sağlık müdürlükleri, illerde sağlık bakanlığının temsilcisi ve valinin sağlık müşaviri olarak yeniden organize edilmişlerdir<sup>599</sup>. İl İdaresi Kanununun 9. maddesine göre il de ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisinin vali olduğu açık hükme bağlanmış olmasına karşın KHK ile il sağlık müdürlerinin il sınırları içerisinde Sağlık Bakanlığının temsilcisi olarak belirlenmesi 5442 sayılı Kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

Buna paralel olarak bakanlıkların taşra görevlileri de kendilerini il idaresi sisteminin bir personeli olmaktan ziyade kendi teşkilât veya bakanlıklarının bir elemanı olarak görme eğilimi içinde olmuşlardır. Bunun çeşitli sebepleri vardır. Atama yetkisinin bakanlıklara ait olması, her türlü hizmet plân ve programların kendi teşkilatlarından gelmesi, bu plân ve programlara göre gerekli ödeneklerin ilgili bakanlıklardan gönderilmesi bu sebeplerden bazılarıdır<sup>600</sup>. Konuya bu yönüyle bakıldığında mülki idare amirleri açısından, kamusal hizmetlere yönelik olarak öncelikleri saptama ve bu önceliklere göre ödenek ayırma yetkileri olmadan plânlama yapmaları ya da, temsil ettiği merkezî yönetimin taşradaki temsilcilerini yönlendirmeleri söz konusu olamayacaktır<sup>601</sup>.

Bunun yanında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vali ile il müdürleri arası yaşanan sıkıntılarda il müdürlüğünün bağlı olduğu ilgili bakanının gerek İçişleri Bakanı aracılığıyla vali üzerinde kurdukmaya çalıştığı baskı gerekse il müdürlerine sağladığı hukuki ve siyasi destek karşısında valilik makamı otorite ve kurumsal koordinasyon mercii olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır. Bugün taşrada bu anlayışın etkisi ve mülki idare amirlerinin özlük işlemlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından takip edilmesi nedeniyle vali ve kaymakamların İçişleri Bakanlığının temsilcisi, diğer görevlilerin de kendi bakanlıklarının temsilcisi olduğu anlayışıyla hizmetler yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu algıdan dolayı Recep Yazıcıoğlu, il idaresi sisteminin mantığına ters düşen bu anlayışın ortadan kaldırılması için “vali ve kaymakamların Başbakanlığa

<sup>599</sup> 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK, madde 25/1: “Bakanlığın taşra teşkilâtı; illerde kurulan il sağlık müdürlükleri ile ihtiyaca göre ilçelerde kurulan ilçe sağlık müdürlüklerinden oluşur. İl sağlık müdürleri Bakanlığın ildeki temsilcisi ve valinin sağlık müşaviridir.”

<sup>600</sup> (2002), s.108.

<sup>601</sup> (2002), s.108.

bağlanmasını, İçişleri Bakanlığının da asayiş ve güvenlik bakanlığına dönüştürülmesini” önermiştir<sup>602</sup>.

Bu durumun sonucu olarak taşra yönetimi giderek mülki idare amirlerin elinden kaymaya başlamıştır.<sup>603</sup> Bu süreci Yayla şöyle özetlemiştir<sup>604</sup>.

Bakanlıklar il bölümlerine uymayan ve kendilerine mahsus idari bölgeler meydana getirmek suretiyle valinin otoritesinden kaçmaya çalışmaktadır. Yahut taşradaki memurları ile doğrudan doğruya ilişki kurmak peşindedir. Mümkün olduğunca kabinede İçişleri Bakanlığına karşı birleşerek taşradaki memurlarına teknik konularda emir verme yetkisini koparmaktadırlar; teknik konular ise ilgili bakanlık tarafından genellikle dikkate değer bir genişlikte tefsir olunmaktadır.

Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının merkez örgütlerinin bu yaklaşımı mülki idare amirleri tarafından da il idaresi sisteminden ayrışmaların en önemli nedenlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarının merkez örgütlerinin, 5442 ve 3046 sayılı yasaların açık hükümlerine karşın, mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak il ve ilçe örgütleriyle doğrudan ilişki kurmaları” mülki idare amirlerinin 74,5’i tarafından il idaresi sisteminden ayrışmaların en önemli nedenlerinden biri olarak gösterilmiştir<sup>605</sup>.

Mülki idare amirleri ile bakanlıkların taşra yapılanmaları arası ilişkilerde yaşanan sıkıntılardan bir diğeri ise taşra personelinin atanmasına yönelik 5442 sayılı İl idaresi Kanununun 7. maddesinin<sup>606</sup> getirdiği amir hükmün uygulanamamasıdır. Merkezi yönetim 5442 sayılı Kanunun açık hükmüne karşın il ve ilçe örgütleri üzerinde doğrudan egemenlik kurmak amacıyla valilerin görüşünü almaksızın il idare şube başkanlarını atamaktadır.

Tüm bu açıklamalardan hareketle mülki idare amirleri ile bakanlıkların taşra yapılanmaları arası ilişkilerde “merkeziyetçiliğin yumuşatılmış biçimi olarak

<sup>602</sup> R. Yazıcıoğlu (1992). *Yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesi*, Erzincan: Eramat Yayıncılık, s.39.

<sup>603</sup> C. Emre (2002c), s.219.

<sup>604</sup> Y. Yayla (1981). İlin başkentle ve bölgesel kuruluşlarla ilişkileri. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C: 2, Sayı:1, s:27

<sup>605</sup> Emre (2002c), s.225.

<sup>606</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 7: Vali muavinleriyle hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunulan yerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve Hazine avukatları valilerin mütalaası alınarak Bakanlık veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilir.”

tanımlanan il sisteminin yumuşatılmışlığının tümüyle ortadan kalktığı, ortada yalnızca katı bir merkeziyetçiliğin kaldığı çarpıcı bir biçimde görünmektedir”<sup>607</sup>.

Mülki idare amirleri ile bakanlıkların taşra örgütlerinin yöneticileri arasında yetki paylaşımı odaklı benzeri sorunların Fransa’da yaşandığı belirten Yayla çözüm noktasında adı geçen ülkede iki farklı tezin ortaya atıldığını belirtmektedir. Kanaatimce bu tezler bugün Türkiye içinde geçerliliğini korumaktadır. Buna göre;

Ya valilerin yönetim yetkileri olmamalı; olan yetkileri de ilgili birimlere dağıtılmalıdır. Bu suretle vali, geniş bir kurmay heyetle daha kolay ve etkin biçimde koordinasyon ve yön verme işlemi yapabilecektir.

Ya da, böyle olursa valilerin yetkileri kâğıt üstünde kalacağı için aksine, tüm genel idari yetki ve görevler valilikte toplanmalıdır. Şube müdürleri teknik danışman olarak kalmalı veya yalnızca teknik hizmetleri yönetmelidir<sup>608</sup>.

Esasen bu bir tercih sorunudur. Ancak ülkemizde bugün itibariyle henüz bu çözümlerin biri benimsenmiş ve uygulamaya sokulmuş değildir. Bu nedenle mülki idare amiri-il genel yönetim başkanları arası ilişkiler adı tam konulmamış olmakla beraber sorunlu ve aksak biçimde sürdürülmeye devam etmektedir. Bu noktada esasen ilişkilerin fiili şekli mülki idare amirlerinin kullandıkları kişisel otorite ve ağırlıklarına göre değişmektedir. Ancak bu sorunun çözümü ve kamusal hizmetlerin yürütülmesinde yaşanan aksaklıkların giderilmesi açısından artık yukarıda ortaya konulan tezlerden birinin siyasi irade tarafından öngörülen yönetim modeli çerçevesinde sahiplenilmesi ve uygulama konulması gerekmektedir.

#### **4.4. Personel Rejimi Bağlamında Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Yeniden Şekillendirilmesine Yönelik Öneriler**

##### **4.4.1. Vali atama yöntemi değiştirilmelidir.**

Vali atamaları konusunda tezin ikinci bölümünde de açıklandığı üzere Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki genel koşulların dışında yasal bir düzenlemenin olmayışı uygulamada ciddi sorunları beraberinde taşımakta ve bu

<sup>607</sup> Emre (2002c), s.226.

<sup>608</sup> Yayla (1981), s.32.

atamaları tartışmalı hale getirmektedir. Bu çerçevede vali atamalarının kişisel ve siyasal değerlendirmelerden uzak, objektif ve nesnel ilkelere bağlanabilmesi amacıyla yeni model arayışları sürekli gündemde kalmıştır. Hem kamunun saygınlığının korunması hem de valilerin iş yapma kapasitesinin artırılmasına yönelik bu model arayışları temelde atamaya esas teşkil edecek kurumsal kriterlerin oluşturulması üzerine odaklanmaktadır.

Vali atama sürecinde yaşanan sorunların giderilebilmesi amacıyla önerilen sistemler temel de iki nokta üzerinde şekillendirilmiştir. Bunlardan ilki valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılarak bir kariyer meslek haline getirilmesi, ikincisi ise valiliğin istisnai memurluk olarak devamı gerekli kılınacaksa vali seçimi konusunda bakana bırakılan sonsuz takdir yetkisinin sınırlandırılarak belli esaslara dayandırılması konusundadır.

Bu kapsamda ilk öneri vali atamalarda yaşanan siyasi saiklerin bertaraf edilebilmesi amacıyla valiliğin istisnai memurluk kadrosundan çıkarılarak bir kariyer meslek memurluğu haline getirilmesidir. Bu görüş valiliğin kaymakamlık gibi kariyer bir meslek olarak kabul edilmesi, mülki idare amirliği mesleğinde doğrudan bir kademe haline getirilmesi ve atamalarının önceden belirlenmiş belirli mesleki ölçütlere göre yapılması gerektiğini savunmaktadır. Buna destek olması amacıyla da “bütün dünyada vali olacak kişilerde belli bir liyakat, bilgi birikimi ve deneyimin zorunlu olarak görüldüğü, bu nedenle bir kariyer olarak düşünülmesi gerektiği, örneğin Fransa’da vali atamasının sadece ENA mezunları arasından gerçekleştirildiği” ifade edilmiştir<sup>609</sup>.

Yukarıda arz edilen esaslar çerçevesinde vali atamaları konusunda mevcut düzenlemeye alternatif olarak sunulan öneriler incelendiğinde 2 önemli belirleyici kriterin esas alındığı gözlemlenmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir;

- Vali atanabilmek için belli bir süre (12-20 yıl arası) mesleki deneyime sahip olmak veya birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmış olmak gerekmektedir.
- Vali atama işlemlerinden önce vali adayları belirlenmeli ve vali adayı seçimi içinde mülki idare amirlerinin çoğunluğunu oluşturduğu bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurulca belirlenmelidir.

Bu temel esaslar çerçevesinde vali atamalarına yönelik ilk ciddi öneri İkinci İdareciler Şurasında sunulmuştur. Komisyon 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda

---

<sup>609</sup> Özer (1993), s.531.

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının 6. md si ile vali atamalarında esas olarak kaymakamlık sıfatına haiz olmuş ve en az 15 yıl kaymakamlık veya bu sıfatla İçişleri Bakanlığının muhtelif yerlerinde hizmet yapmış kişiler arasından atama yapılmasını önermiştir. Ancak zorunluluk halinde fiili vali kadrolarının %10 nu aşmamak kaydıyla bu sığata haiz olmayanlar dışında atama yapılabileceği belirtilmiştir. İkili bir yöntem belirleyen ve mülki idare amirleri arasından vali atanmasını temel ilke almakla beraber kısmi olarak hükümete mülki amirler dışında vali atama yetkisi de öngören bu sistem madde gerekçesinde bu yöntemin seçilme nedenini şöyle açıklamıştır:

Bu madde ile valilerin en az % 90' ının kaymakamlık sıfatını kazanmış ve asgari 15 yıldan beri idare mesleğinin muhtelif hizmet yerlerinde çalışanlar arasından seçilmiş olması derpiş olmaktadır Böylece idareciliği kendine meslek olarak seçmiş bulunanları daha fazla mesleğe bağlamak, yetişmekte olan genç elemanların yükselme imkan ve ümitlerini artırarak bu suretle çalışma zevk ve heyecanlarını daima uyanık tutmak amacı güdülmüştür<sup>610</sup>.

1964 yılındaki tasarıda yer alan ikili yöntemin benzeri bir öneride Ağustos 2000 tarihli İl İdaresi Kanununda değişiklik öngören KHK tasarısında da görölmektedir. Bu tasarının 5 maddesinde, “vali atamalarında hükümetin takdir yetkisini bütünüyle kaldırılmaması için valilerin birinci sınıf mülki idare amirleri içinden atanmasının esas olacağını, fakat belirli sayıda vali atamasının da istisnai memurluk uygulamasıyla hükümetin takdiri ile belirlenmesi gerektiği” belirtilerek iki yöntemin birlikte uygulanmasını hükme bağlanmıştır. Bu tasarının 1964 yılındaki taslaktan ayıran en önemli fark gerekçesinde de açıklandığı üzere mülki idare amirliği hizmetlerinde görev yapmış tüm grupların temsilcilerinin yer aldığı bir değerlendirme kurulunun vali adaylarını tespit edebilmelerine imkan tanınmış olmasıdır. Tasarı madde 4 gerekçesinde;

Hükümetin vali atamalarında takdir yetkisi kabul edilmekle beraber, valiliğın belli bir bilgi ve deneyim birikimi ile birlikte çalışkanlık, temsil yeteneği, önsezi ve hızla kara alma gibi bazı nitelikleri de gerektirdiği dikkate alınmış; bu nedenlerle mülki idare amirliği sınıfından ilk defa valiliğe atanacaklar için 12 yıllık hizmet süresi ve Değerlendirme Kurulunca

---

<sup>610</sup> İçişleri Bakanlığı (1966), s.19.

düzenlenecek vali adayları listesine girebilme şartı getirilmiştir. Değerlendirme Kurulunun mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında görev yapan bütün grupların temsilcilerinden oluşturulması, demokratik bir yöntem olarak benimsenmiştir.

Gerek 1964 gerekse 2000 tarihli önerilerin 2006 yılında çıkarılan Birinci Sınıf Mülki idare Amirliği müessesesi ile kısmen karşılandığı söylenebilir. Öyle ki mülki idare amirleri arasından yapılacak vali atamalarında meslekte fiilen 15 yılını doldurmuş ve yapılan değerlendirmeye göre birinci sınıfa ayrılmayı hak eden meslek mensupları arasından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Vali atamalarına ilişkin olarak meslek mensuplarınca ısrarla gündeme taşınan konu ise atamalar öncesi vali adaylarının objektif esaslara bağlı olarak tespit edilmesi ve bu tespitin bir üst kurulca gerçekleştirilmesi yönünde olmaktadır. Bu konudaki ilk öneri merkez valileri, eylemli valiler ve bakanlık müdür encümenlerinden kurulu bir “Valiler Yüksek Kurulu” oluşturulması yönündedir. Bu kurul mülki idare de belli bir süre hizmet etmiş ve başarı yeteneği ve tarafsızlığı ispatlanmış vali adaylarını tespit ederek İçişleri Bakanlığı’na sunacak, sunulan bu adaylar atanacak vali sayısının iki katı olacaktır<sup>611</sup>.

Benzer bir diğer öneriye göre ise vali atamalarındaki belirsizliği gidermek ve siyasal etkiyi azaltabilmek amacıyla vali olarak atanacak kişileri seçecek bir “Mülki İdare Amirliği Kurulu” oluşturulmalıdır. Bu kurul Cumhurbaşkanı Genel Sekreterinin başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, MGK Genel Sekreteri ve vali kökenli bir Danıştay üyesi ile merkez valilerinin kendi aralarında seçeceği bir üyeden oluşturulmalıdır. Bu kurul yılda en az bir kez toplanarak vali adaylarını tespit edecek, yıllık toplantısında önceden vali adayı olarak belirlenmiş kişilerinin aranan koşul ve nitelikleri koruyup korumadıklarını da kontrol edecektir<sup>612</sup>.

Ancak tüm bu görüşlerin aksine Özay, valilerin seçim ve tayinlerinin bazı kurullara bırakılmasının sorunun çözümü açısından fazla bir şey ifade etmeyeceğini iddia etmektedir. Özay’a göre akla en yakın ve kolay çare “güçlü-güçsüz” ajan olarak tanımladığı valilere “hükümetin doğrudan desteğini sağlamak, kimin ve neyin adına yetkileri kullanıyor iseler onun istediği ve benimsediği kimseler olmalarını mümkün kılacak bir sistem” oluşturulmasıdır. Bu tezini bir gözleme dayandıran Özay özetle; “İllerini etkin şekilde yöneten valilerin başta İl İdaresi Kanunu olmak üzere aynı

<sup>611</sup> M. Aldan (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXI, S.1, s.106.

<sup>612</sup> M. Gönül (1992). Seçilmiş valilik üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXV, S.3, s.50 vd.

yasalara tabi olmalarına karşın diğer valilere göre üstünlükleri daha yetenekli olmalarından değil, bu valilere başkentin sağladığı desteğe” bağlamıştır<sup>613</sup>.

Valileri atanma sürecinden itibaren güçlü kılacak bu sistemin oluşturulabilmesinin ise ancak politik yol ve destekle, diğer bir deyimle “yeni valileri” siyasallaştırmakla sağlanabileceğini savunan Özay’a göre; “teknik kamu hizmetleriyle, siyasal iktidarın genel politikasının iller düzeyinde eşgüdümü için o siyasal iktidarın ‘longa manus/yörelere uzanmış eli’ olabilecek bir başka görevli yaratmak gerekmektedir<sup>614</sup>. Özay’a göre bunu sağlayacak yöntem diğer bir deyimle valilerin görevleriyle eşdeğer yetki ve eş etkinlikte olabilmeleri;

Ancak her birinin tüm Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakanın doğrudan seçip atadığı kişiler olmaları, her hükümet değişikliğinde eğer yeni gelen Bakanlar Kurulu veya Başbakan devam etmelerini uygun görmüyor ise kendiliklerinden o yerden uzaklaşmalarını mümkün kılan bir sisteme bağlanması ile mümkündür<sup>615</sup>.

Bu önerinin eleştirilebilecek birçok yönü olduğunu, başta “teknik” olması gereken idari bir yüksek memurluğu siyasallaştırmanın yanlış görülebileceğini kabul eden Özay, buna karşın “zaman içinde görülmüştür ki ne idare tam anlamıyla yansız ve teknik kalabilmiş, ne de bu gibi yüksek görevliler kendilerini bu olumsuz etkileşimden koruyabilmişlerdir”<sup>616</sup> tespitini yapmıştır. Bu tespitin üzerinden 30 yıl geçmiş olmasına rağmen halen geçerliliğini koruyor olması aslında vali atama sistemi üzerinde ciddi bir değişikliğin yapılması konusundaki talepleri haklı çıkarmaktadır.

#### 4.4.2. Mülki idare amirleri personel kanunu çıkarılmalıdır.

Mülki idare amirliği mesleği ile ilgili, bu mesleğin atama, yetiştirilme, özlük hakları, görev ve yetkileri gibi meslek ile ilgili bütün konuları içeren yasa düzeyinde, günümüz koşullarına uygun genel bir düzenleme mevcut değildir. Bugün mülki idare amirlerinin atanma ve özlük haklarına ilişkin olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılmış bulunan

<sup>613</sup> Özay (1981), s.43-44.

<sup>614</sup> Özay (1981), s.44-45.

<sup>615</sup> Özay (1981), s.44.

<sup>616</sup> Özay (1981), s.45.

Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 3252 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun düzenlemeler içermekte olup, hangi kanunun hangi amaçla bu düzenlemeleri kapsamına aldığı ise tam olarak anlaşılamamaktadır. Öyle ki yıllar içinde bu kanunlarda yapılan değişiklikler ile başta Dahiliye Memurları Kanunu olmak üzere kanunlar içindeki bütünlük bozulmuş ve mesleği düzenleyen temel düzenlemeler parçalı ve anlaşılması zor bir hal almıştır. Bu noktada Silahlı kuvvetler, yargı organları ve üniversite mensupları gibi özel hizmet alanlarında mesleğe ilişkin yasa düzeyinde genel bir düzenleyici metin bulunmasına karşın mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ile ilgili düzenlemeler son derece dağınık ve tutarsız hükümlerden oluşmaktadır. Bu durum uygulamada adı geçen meslek gruplarının statülerinde güçlenme yaratırken, mülki idare amirliği mesleği için tersi bir durum oluşturmuştur<sup>617</sup>.

Bunun yanında gerek 1982 Anayasasında yürütmenin idare kolu olan taşra yönetiminin başı olması, gerekse 3046 sayılı Kanuna göre bakanlıkların taşra birimlerinin il ve ilçelerde mülki idare amirlerine bağlı kurulma zorunluluğu diğer memuriyet sınıfları ile aynı hukuki metinde ele almayı yetersiz kılmaktadır.

Bu açıdan mülki idare amirlerinin devlet yönetimi içerisinde üstlendikleri görevin niteliği ve 5442 sayılı İl idaresi Kanununun başta vali ve kaymakamlar olmak üzere mülki idare amirlerine yüklediği geniş görev ve yetkiler dikkate alınarak mülki idare amirlerinin atanmalarına, yetiştirilmelerine, görev, yetki ve sorumluluklarına, maaş ve özlük haklarına yönelik ayrı bir yasa yapılması gereklidir.

Ancak yeni yasa yapılır iken il idaresi sisteminin başında bulunan yöneticilerin bir taraftan mülki idare amiri sıfatıyla hükümeti temsil ederken diğer taraftan “dâhiliye memuru” sıfatıyla özlük işlerinin İçişleri Bakanlığınca takip edilmesinin yarattığı çelişkinin dikkate alınması ve gerek görev ve sorumlulukları nedeniyle sahip oldukları kendine mahsus bir meslek mensubu oldukları gerekse tüm bakanlıkların taşra temsilcisi olarak amir-yönetici özellikleri dikkate alınarak bir çalışma yürütülmelidir.<sup>618</sup>

---

<sup>617</sup> Özer (2000), s.8.

<sup>618</sup> Çimen (2012), s.69.

#### **4.4.3. Mülki idare amirleri-kolluk personeli ilişkisi yeniden düzenlenmelidir.**

Mülki amirler ile kolluk kuvvetleri arası ilişkiler değerlendirildiğinde; yapılacak yeni yasal düzenlemelerle mülki idari amirlerinin kolluk kuvvetleri (polis, jandarma ve sahil güvenlik) üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerinin eşit düzeye getirilmesi gerekmektedir. Öyle ki mülki idare amirlerince jandarma personeli üzerinde kullanılan yetkiler ile emniyet personeli ve teşkilatı üzerinde sahip olunan icra ve kontrol yetkileri arasında ciddi farklar mevcuttur.

Mülki idare amirlerinin taşra yönetiminin başı ve taşrada emniyet ve asayişin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olmalarına karşın; genel olarak jandarma personeli üzerinde sicil, terfi, ödül, atanma, yer değiştirme, disiplin, görevden uzaklaştırma ve izin işlemleri konusunda emniyet personeli üzerindeki yetkilerinin aksine, ciddi anlamda bir yetkileri yoktur veya çok sınırlıdır. Mülki idare amirlerinin jandarma personeli üzerindeki yetkileri birlikte değerlendirildiğinde valilerin ve özellikle kaymakamların klasik anlamda kamu personel rejiminin amirlere tanıdığı idari yetkilere sahip olmadıkları söylenebilir.

Bölge komutanlıkları şeklinde örgütlenen sahil güvenlik teşkilatı personelinin özlük hakları, izin, sicil ve disiplin hukuku açısından vali ve kaymakamlarla hiçbir ilişkisi bulunmamaktadır. Bu anlamda bir iç güvenlik birimi olması ve İçişleri Bakanlığına bağlı olmasına karşın sahil güvenlik teşkilatının sivil idareye bağlılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir. Genel idari kolluk olmasına rağmen, asayiş saatine katılma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Bu yapısı itibarıyla Sahil Güvenlik Teşkilatı, nevi şahsına münhasır, askeri bir teşkilat olarak idari görevlerini yerine getirmektedir.

Bu bağlamda görevli oldukları il ve ilçe sınırlarında emniyet ve asayişin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olan ve kolluk amiri sıfatını taşıyan mülki idare amirlerine genel kolluk sıfatıyla jandarma ve sahil güvenlik personeli üzerinde sivil yönetim ve gözetimi etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeleri için sicil, disiplin, atama, yer değiştirme, yükselme ve izin konularında yetki verilmesi sağlanmalıdır.

#### 4.5. Görev ve Yetkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Yeniden Şekillendirilmesine Yönelik Öneriler

Günümüzde mülki idare amirleri yukarıda açıklandığı üzere İl İdaresi Kanununun yüklediği görev ve yetkiler dışında değişik dönemlerde çıkarılan kanun, tüzük yönetmelik ve genelgeler ile yüzlerce ifade edilebilecek sayıda görev ve fonksiyonu yerine getirmek zorundadır. Bunun en temel göstergelerinden biri başkanlık etmek zorunda buldukları komisyon sayılarıdır. Mülkiye Müfettişi Erol Özgürel tarafından 2005 yılında gerçekleştirilen çalışmada mülki idare amirlerinin yıl içerisinde toplam 111 ayrı komisyona başkanlık etmesi gerektiği tespiti yapılmıştır<sup>619</sup>.

Mülki idare amirlerine temel yasalarla verilen görevlerin dışında diğer mevzuatça öngörülen önemsiz, rutin ve basit bir yetki devri ile astlara rahatlıkla devredilebilecek görev ve sorumluluklar önemli bir yer tutmaktadır. Tüm bunların yanına zamanlarının büyük bir bölümünü alan evrak ve yazışmalarda eklendiğinde mülki idare amirleri alt kademeler tarafından rahatlıkla yürütülebilecek iş ve işlemler ile mesai saatlerini tüketmek zorunda kalmaktadır. Bu da kaçınılmaz olarak öncelikli asli görevin yerine getirilmesinde ciddi aksamaların yaşanmasına sebep olmaktadır. Özellikle “kaymakamlar, yetkilerinin bir kısmını devredebileceği herhangi bir yardımcı bulamadığı için idareye canlılık ve verimlilik getirmek gibi başlıca ödevlerini gerçekleştirmesini engelleyen bir sürü işin ağırlığı altında bütün işleri şahsen karşılamak zorunda kalmaktadır”<sup>620</sup>.

Bu nedenle mülki idare amirlerinin görev tanımlarının asli görevlerinin yerine getirebilmesine imkân verecek şekilde sadeleştirilmesi ve netleştirilmesi gerekmektedir. Öyle ki basit ve fonksiyonel görünmeyen ama kırtasiyeciliği arttıran ve mülki amirlerin evrak içinde boğulmasına neden olan birçok görev günümüzde ilgili kurum ve kuruluşların kendi amirlerine devredilebilecek mahiyettedir. Buna paralel olarak mülki idare amirlerince başkanlık edilmesi gereken ancak sayıları nedeniyle fiilen uygulanması mümkün olmadığı için evrak bazında yapıldığı gösterilen birçok toplantıya ilişkin yasal düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilecek mevzuat değişikliği ile sonuçları hakkında mülki idare amirlerinin

<sup>619</sup>Bkz. E. Özgürel (2005). *Vali ve kaymakamların başkanlık ettiği kurul ve komisyonlar ile katılan üyeler*. Ankara: Türk idareciler Derneği yayını. s. 9-89.

<sup>620</sup>Duran (1973), s.12.

bilgilendirilmesi kaydıyla bu toplantıların ilgili il ve ilçe birim müdürlerinin başkanlığında yapılması sağlanmalıdır.

Ancak bu noktada yeni bir çalışma yürütülecekse tespiti gereken husus mülki idare amirlerinin asıl işlevleri ve görevlerinin ne olduğunun belirlenmesi olmalıdır. Bu tespit yapılmadan görev tanımına yönelik gerçekleştirilecek sadeleştirme çalışmaları mülki idare amirlerinin yüklenmesi gereken asıl görevlerini yerine getirmeye çalışırken sahip oldukları yetkilerin bir kısmının kaybına sebebiyet verebilir. Bu noktada Anayasa’da yapılacak bir değişiklik ile özellikle “kaymakamlara, valiler gibi, aşırı merkezîyetçiliğin sakıncalarını kaldıracak ve kamu harcamalarına girişebilmeyi de kapsayacak bir yetki genişliği tanınabilir. Böylece kaymakamın ilçe sınırları içinde devlete ait kamu hizmetlerinin yürütülmesinde koordinasyon ve denetim görevi bir anlam kazanacak ve yararlı sonuçlar doğuracaktır”<sup>621</sup>.

Mülki idare amirlerinin görev yaptıkları bölgede işlevsel olabilmeleri açısından yüklenmeleri gereken en önemli görevlerden biri de toplumsal ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında liderlik rolünü üstlenmeleri olmalıdır. Her ne kadar günümüzde devletin giderek ekonomiden elini çekmesi, kamu yatırımlarında önemli azalmaların ortaya çıkması, ekonomik ve toplumsal kalkınmada mülki idare amirlerinin üstlenecekleri işlevleri bir ölçüde zayıflatsa bile bu görev tanımını mülki idare amirleri açısından hiçbir zaman göz ardı edilemeyecek bir işlev olarak yerini koruyacaktır. Zira taşrada vatandaş hala toplumsal kalkınmanın en önemli yürütücüsü olarak vali ve kaymakamları görmektedir. Mülki idare amirleri de çeşitli kanunlarla kendilerine yüklenen yüzlerce görev arasından yerine getirilmesi gereken ana işlev olarak ekonomik ve toplumsal kalkınmanın sağlanmasını büyük bir çoğunluk ile (%84,9) birinci sırada görmüşlerdir<sup>622</sup>. Bu sonuç mülki idare amirlerinin özellikle kaymakamların ilçe özel yönetimlerinin kurulması, kendilerine bütçe verilerek görev alanlarında özerk planlama ve yatırım konusunda belirleyici olma yönündeki talepleri ile koşutluk sağlamaktadır.

Mülki idare amirlerinin görev ve yetki tanımları yeniden gözden geçirilir iken merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının başında olmaları sıfatıyla mülki idare amirlerinin üstlenmesi gereken ana işlevler göz ardı edilmemelidir. Bu açıdan yukarıda çizilen genel çerçeve ışığında gereksiz ve ayrıntı düzeyindeki görevler açısından elemeler yapılır iken mülki idare amirlerinin il idaresi sistemi içindeki etkinliklerine zarar

<sup>621</sup> Duran (1973), s.13.

<sup>622</sup> Emre (2002d), s.254.

vermemesi açısından dikkatli davranılması gerekmektedir. Bu çerçevede mülki idare sisteminin dayanağı olan 5442 sayılı yasada değişikliğe gidilmemeli ve verdiği genel yetkilerle çok özel ve önemli olan bu yasa kaldırılmamalıdır. Zira 5442 sayılı yasa kaldırılıp, yenisi yapılmaya çalışıldığında var olan yasanın gerisinde olan ve yetkileri daraltan bir yasa ile geriye gidilmesinin önü açıktır.

## Sonuç

Cumhuriyet dönemi mülki idare amirliği mesleğinin temellerini atan ve kalıt bir miras olarak onu biçimlendiren ana unsur Osmanlı taşra yönetimi ve bu yönetime şekil veren merkezîyetçilik anlayışı olmuştur. Osmanlı devletinin kuruluş ve yükseliş dönemlerini kapsayan ve “Klasik Dönem” olarak adlandırılan süreçte taşra yapılanması; eyalet-sancak-kaza şeklinde örgütlenmiş ve eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi uygulanmıştır. Bu çerçevede merkezi otorite tarafından atanan beylerbeyi ve sancakbeyleri sorumlu oldukları mülki alanlarda askeri, siyasi ve idari açıdan padişahı temsil etmek ve vezir-i azamın bütün ülkede sahip olduğu hak ve yetkileri kullanabilme yetkisi ile donatılmıştır.

Tanzimat sonrası 1864 tarihli Vilayetler Nizamnamesi ile Fransa'nın küçük üretici birimleri temeline dayanan departement sistemi örnek alınarak eyaletlerin fiziki sınırları daraltılmış ve eyalet sisteminden il(vilayet) sistemine geçilmiştir. Bu sistemde vilayetlerde sivil ve askeri yönetimler birbirinden ayrılarak vilayet yöneticileri sadece mülki amir konumuna getirilmiştir. Böylece klasik dönemde askeri, idari ve mali tüm yetkileri elinde tutan ve zamanla merkezi otoritenin zayıflamasını müteakip elinde tuttuğu askeri güçle ayaklanma riski olan beylerbeyi ve sancakbeyleri sadece idari otoriteyi temsil eder hale gelmişlerdir. Bu noktada mülki idare amirlerince alınacak hemen hemen her türlü kararda merkez onayı alınması öngörülmüş, böylece merkezi otoritenin izin ve kontrol mekanizmaları yeniden arttırılmıştır.

Bu merkezîyetçi anlayışın etkisi altında Tanzimat sonrası gerçekleştirilen reformlar ile şekillenen mülki yapılanma Cumhuriyet rejimine de intikal etmiş ve mülki idare sistemimize ve mülki idare amirliği mesleğinin hukuki statüsüne damgasını vuran ana unsur olarak etkilerini günümüze kadar sürdürmüştür.

Mülki idare amirliği mesleğinin Cumhuriyet sonrası hukuki statüsü; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılmış bulunan Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bu kanunlardaki düzenlemeler ise son derece dağınık ve tekrar hükümlerden oluşmaktadır. Bu açıdan mülki idare amirliği mesleği ile ilgili, silahlı

kuvvetler, yargı organları ve üniversite mensupları gibi bu mesleğin atama, yetiştirilme, özlük hakları, görev ve yetkileri gibi meslek ile ilgili bütün konuları içeren tek bir yasa düzeyinde, günümüz koşullarına uygun ayrı bir mülki idare amirleri personel yasası yapılması gereklidir.

Günümüzde mülki idare amirliği mesleğini düzenleyen yasa ve yönetmeliklerin hiçbirinde mülki idare amirinin genel bir tanımı yapılmamış, dağınık ve parçalı olarak ilgili maddelerde hukuki statülere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu çerçevede 657 sayılı DMK'nun mülki idare amirliği sınıfını düzenleyen 36. md. ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun vali ve kaymakamların hukuki statüsünü belirleyen 4. ve 27. maddesinden hareketle mülki idare amiri “valiler, mesleğe yarışma sınavı ile giren kaymakam adayları ile özel yasalardaki hükümlere göre belirli sürelerin sonunda yeterlilik sınavını vermek suretiyle kaymakam unvanını alarak İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında çalışan kamu görevlileri” olarak tanımlanabilir.

Mülki idare amirliği mesleğinin ilk kademesi istisnai kadrodan yapılan vali atamaları hariç olmak üzere, kaymakam adaylığı süreci ile başlar. Kaymakam adaylığı sınavını kazanarak mesleğe giren mülki idare amirleri adaylık sürecini başarı ile tamamlamalarını müteakip kaymakam olarak atanırlar. Bugün kaymakam adaylığı süreci ile ilgili en önemli tartışma kaymakam adaylığı sınavının nesnelliği üzerine getirilen eleştirilerdir. Yazılı sınav sonuçlarına göre sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı kadar adayın sözlü sınava çağırılması yönündeki düzenlemenin yazılı sınavın nesnel sonuçlarını ortadan kaldırdığı, idarenin takdir yetkisinin öznel nedenlerle kullanılabilmesine imkân verdiği ve siyasal kayırmacılığın önünü açtığı uzun zamandır iddia edilmektedir. Konuya ilişkin Danıştay 12. Dairesi ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 2008 yılında vermiş oldukları iptal kararlarına karşın yasama organı 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda 2009 yılında yaptığı değişiklik ile benzer düzenlemeleri tekrarlamıştır. Danıştay'ın daha önce hukuka aykırı bulunduğu bir düzenlemenin daha üst hukuk normu olan kanunla düzenlenerek yargı engelinden kurtulmak istenildiği izlenimi verilen yeni düzenlemenin, Anayasa Mahkemesince Anayasaya aykırı bulunmaması, aynı düzenlemeye ilişkin anayasa yargısı ile idari yargının farklı bakış açılarını yansıtması bakımından dikkate değerdir.

Hukuk sistemimizde kaymakam adaylığı süreci dışında mülki idare amirliği mesleğine tek giriş yolu istisnai memur sıfatıyla yapılan vali atamalarıdır. Vali

atamaları ve valilerin merkez emrine alınmaları bugün mülki idare Amirliği mesleğinin en önemli tartışma konularından biridir. Bu tartışma İl İdaresi Kanununun sadece valilerin atama yöntemini düzenlemiş olması ve vali seçimi konusunda herhangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş bir takdir yetkisi tanımış olmasından kaynaklanmaktadır. Benzeri şekilde valilerin merkeze alınmasında ise yasa koyucu tarafından atamaya yetkili makamının göreceği “lüzum” yeterli görülmüştür.

Bu takdir yetkisinin kaynağı olarak valiliğin istisnai memurluk olması ve İl İdaresi Kanununa göre valinin sadece idari değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olarak hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması gereği gösterilmiştir. Oysa 1982 Anayasasının kamu hizmetlerine girme şartlarının objektif ilkelere bağlanması gerektiği yönündeki amir düzenlemeleri (md:10, 70 ve 128) ve DMK’nun gerek kamu hizmetlerine girmede ve gerekse kamu hizmetlerinden yararlanmada kişiler arası siyasal düşüncelerinden dolayı ayırım yapılamayacağına dair düzenlemesi (md:7) dikkate alındığında hukuk düzenimizin bu tür siyasal atamalara olanak tanımadığı açıkça görülmektedir.

Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içinde olmuştur. Danıştay, önüne gelen görevden almaya ilişkin davalarda konu-sebep unsurlarının iyice tetkik edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte ve genellikle işlemleri sebep unsuru yönünden iptal etmektedir. Danıştay vali atamalarına ilişkin verdiği birçok kararında idareye tanınan takdir yetkisinin mutlak ve hudutsuz olmadığı, idarenin kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamayacağı tespitini yapmıştır. Bu noktada Danıştay, hükümetin ve İçişleri Bakanlığın politik ve subjektif nedenlere dayanan tasarruflarını savunma amacıyla ileri sürdükleri, mutlak takdir yetkisi, yüksek memurlar teorisi, paralel görüşte yüksek yöneticilerle çalışma zorunluluğu, kamu hizmetlerinde verimli ve etkin çalışmak amacıyla kilit mevkileri işgal eden personelin siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği gibi gerekçeleri geçerli saymamıştır.

Vali atamalarında yaşanan sıkıntıların giderilebilmesi amacıyla bu atamaların kişisel ve siyasal değerlendirmelerden uzak, objektif ve nesnel ilkelere bağlanması gerekmektedir. Bu konuda birçok farklı öneri ve yeni model arayışları gündeme getirilmektedir. Bu öneriler temel de iki nokta üzerinde şekillendirilmiştir. Bunlardan

ilki valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılarak bir kariyer meslek haline getirilmesi ve belirli mesleki ölçütlere göre yapılması gerektiğidir. İkincisi ise valiliğin istisnai memurluk olarak devamı gerekli kılınacaksa vali seçimi konusunda bakana bırakılan sonsuz takdir yetkisinin sınırlandırılarak belli esaslara dayandırılmasıdır. Bu çerçevede vali atanabilmek için belli bir süre (12-20 yıl arası) mesleki deneyime sahip olmak ve vali atama işlemlerinden önce belirlenecek esaslar çerçevesinde vali adaylarını tespit edecek mülki idare amirlerinin çoğunluğunu oluşturduğu bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurulun oluşturulması önerilen en önemli kriterlerdir.

Ülkemizde il sistemi ve valilik örgütlenmesi Fransız sisteminden esinlenilerek “Kapsayıcı Valilik” kapsamında oluşturulmuştur. Bunun sonucu olarak sistem içerisinde vali; merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en yetkili görevlisidir. Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başı ve temsilcisidir. Bu konumu ile ikili bir role sahip olan vali merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında dengeyi sağlamak fonksiyonunu da yerine getirmektedir.

Valilik müessesesi 1921 Anayasasının 14. maddesi ile bir anayasal kurum haline getirilmiş olmasına karşın 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında düzenlenmemiştir. Günümüzde valilik statüsünü en kapsamlı ve ayrıntılı düzenleyen yasa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Valiyi “İl genel idaresinin başı ve mercii (md.4)” olarak niteleyen Kanun, valinin hukuksal durumunu 9. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre vali “İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.”

Kanun metninde geçen “Devletin temsilcisi olmak” ve “Hükümetin temsilcisi olmak” kavramları hukuken çok net ayrılabilen kavramlar değildir. Burada bahsi geçen “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliği olsa gerektir. Bu nedenle kanunla valilere verilen “devletin temsilcisi” sıfatı, valilere ilde “Devlet tüzel kişiliği” adına, her türlü işlemi yapmaya yetkili kılmaktadır. Bu sıfatla vali ilde adli ve askeri kuruluşlar dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşları adına karar alma ve devlet memurlarının faaliyetini koordine etme yetkisine sahiptir. Devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir, devlet mülkünün

yönetimine müdahale eder, devleti mahkemede temsil eder, kamu maliyesinden yararlanan işletmeler karşısında hazinenin temsilcisidir, ödemelerde alacaklılara karşı devleti temsil eder.

Valilerin ilde Hükümetin (merkezi yönetimin) temsilcisi olması yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir. Başkentte Bakanlar Kurulu'nda var olabilen tüm yetkiler, illerde valide toplanmış olduğu gibi; bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde il'de bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir. Bu kapsamda valiler kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanarak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir. Bu özellik, valiyi kaymakamlardan ve ildeki diğer memurlardan ayırıcı esaslı bir kriterdir.

Valinin ilde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olması, vali ile bakanlar arasında ne tür bir hukuki bağ kurulabileceği sorusunu gündeme getirmektedir. Öyle ki bu bağ hiyerarşik bir bağ mı yoksa yetki genişliği ilkesinin gereği olarak kurulan idari bir bağ mıdır? Bu bağı sadece bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden ibaret görmek daha yerinde bir anlayış olacaktır. Zira DMK' da belirtilen memuriyet hiyerarşisinin gerektirdiği, disiplin, özlük ve benzeri konularda tam bir bağılıktan söz etmek zordur. Ancak bu noktada valilerin İçişleri Bakanıyla olan bağılılığı daha farklı bir statü arz etmektedir. Zira valilerin kadroları ve özlük dosyaları İçişleri Bakanlığında bulunmaktadır. Bunun yanında 4483 sayılı yasa gereğince valiler hakkında soruşturma izni verilmesi de bakanlar arasında yalnızca, İçişleri Bakanına tanınmış bir yetkidir.

Valinin, ilde hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir. Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek ve kamu gücünü kullanabilecektir. İkinci olarak vali ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra örgütünde çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiri konumuna getirilmiştir. Son olarak valilere, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan bakanlıkların ilde bulunan görevlileri de

ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir. Esasen bu valinin, sadece İçişleri Bakanlığı'nın İl'deki bir temsilcisi olmayıp, ayrı ayrı bütün bakanların İl'deki temsilcisi ve en büyük hiyerarşik amiri olmasının hukuki sonucudur.

Valinin hukuksal durumuna ilişkin diğer önemli bir tartışma konusu ise İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen “siyasi yürütme vasıtası” sıfatıdır. Valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade etmektedir. Kanun koyucu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce arasında bir uzlaşma sağlamıştır. Bu nedenle vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisindedir.

Validen farklı olarak Kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Başka bir anlatımla kaymakamlık özel bir statü ile düzenlenen bir kariyer meslek olarak görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği ve emeklilik hakkından yararlanan tam bir devlet memurudur. Kaymakamların hukuki statüsü, görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu yasanın 27. maddesine göre “ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten kaymakam sorumludur.” Buradan da anlaşılacağı üzere ilçe düzeyinde genel yönetimin başı olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak hükümeti temsil etmektedir. Bu nedenle valinin kural olarak devlet tüzel kişiliği adına her türlü işlem yapabilme yetkisine sahip olabilmesine karşılık kaymakamların kanunla verilmiş açıkça bir yetki olmadıkça böyle bir yetkisi yoktur. Kaymakamların devleti temsil yetkisi olmadığı gibi hükümetin siyasi yürütme vasıtası olmak fonksiyonu da yoktur. Yalnızca hükümetin temsilcisi sıfatıyla valinin emir ve direktifi altında icrai işleri yürütürler. Bu noktada esasen kaymakamlara devleti temsil yetkisinin verilmemesi fiili durum ile çelişmektedir. Zira 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu vali ve kaymakamların yetkilerini

birbirlerine paralel olarak düzenlemiştir. Vali ve kaymakamların il ve ilçe genel idarenin başı sıfatıyla kullandıkları yetkiler dışında valilere devleti temsil sıfatıyla tanınan tek ayrık yetki yabancı ülke konsolosluk temsilcileri ile yapmış oldukları görüşme yetki ve görevi kalmaktadır. İlçelerde gerçekleştirilen sınır görüşmelerinin bizzat devlet adına kaymakamlarca gerçekleştirildiği göz önüne alındığında bu açıdan kaymakamlara da devleti temsil yetkisi verilmesinde bir sakınca gözükmemektedir.

Bunun yanında Anayasa'da yapılacak bir değişiklik ile özellikle kaymakamlara, valiler gibi, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını kaldıracak ve kamu harcamalarına girişebilmeyi de kapsayacak bir yetki genişliği tanınabilir. Böylece kaymakamın ilçe sınırları içinde devlete ait kamu hizmetlerinin yürütülmesinde koordinasyon ve denetim görevi bir anlam kazanacak ve yararlı sonuçlar doğuracaktır.

Kanun koyucu mülki idare amirlerine devleti ve hükümeti temsil statüsü ile donattıktan sonra sorumlu oldukları il ve ilçelerde genel idare ve genel gidişi düzenlemekten sorumlu kılmıştır. Esasen bu düzenleme toplumlarda ortaya çıkması muhtemel tüm olguların yasal düzenlemeler ile tespitinin mümkün olmamasından kaynaklanan yönetsel boşlukların giderilmesi amacıyla getirilmiştir. 5442 sayılı Kanunda valiler ve kaymakamların görevlerinin belirlenmesi ile ilgili olarak “ilin ve ilçenin genel gidişini düzenleme” ifadesi bu imkânsızlığı göstermek içindir. Bu noktada mülki amir karşılaştığı somut durum için, hem kamu düzenini hem de kişisel özgürlükleri zedelemekten karar verme durumundadır. Bu karar verme noktasında yöneticinin takınacağı tavır da idarenin takdir yetkisidir.

Vali ve kaymakamı il ve ilçe genel idaresinin başı ve mercii olarak tanımlayan kanun koyucu il ve ilçe sınırları içinde hizmet gören merkezi idare teşkilatları arasında uyumu ve koordinasyonu sağlama görevini mülki idare amirlerine vermiştir. Bu koordinasyonun sağlayabilmesi içinse bakanlıkların taşra örgütlerinin başında yer alan yöneticiler yerine, tek adam sıfatıyla vali ve kaymakamları hükümetin temsilcisi sıfatıyla donatılmıştır. Bunun sonucu olarak il ve ilçede idare şube başkanları, işlerin yürütülmesinden ve ödevlerin düzenli şekilde yapılmasından dolayı vali ve kaymakama karşı sorumlu kılınmışlardır.

Vali ve kaymakamlar taşrada emniyet ve asayişin sağlanmasından birinci derece sorumlu kişilerdir. Öyle ki İl İdaresi Kanununa göre vali ve kaymakamlar il ve ilçe sınırları içinde suç işlenmesini önlemek ve kamu düzen ve güvenini korumak ile görevli

birinci derecede sorumlu mercilerdir (md.11/A ve 32/A). Bunun en önemli hukuki sonucu mülki idare amirlerine verilen “önleyici kolluk” yetki ve görevidir. Bu noktada kolluk amiri sıfatıyla vali ve kaymakamlar belli özel ve ayrık yetkiler ile donatılmıştır. Bunların en önemlisi kişi hürriyetinin ve emniyete yönelik kamu esenliğinin sağlanabilmesi amacıyla her türlü önleyici tedbiri alma, uygulama ve uygulamayana müeyyide getirme yetkisidir (md. 11/C ve 32/Ç).

Kamu düzenini sağlanmasından sorumlu olmalarının diğer bir hukuki sonucu olarak kanun koyucu vali ve kaymakamları il ve ilçe sınırları dâhilinde bulunan tüm genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olarak belirlemiş ve bu amaçla kurulan tüm devlet teşkilatındaki amir ve memurları vali ve kaymakamlarca verilen tüm emir ve talimatları yerine getirmekle yükümlü kılmıştır (5442 s. K., m.11/A ve 32/A).

Mülki idare amirleri ile yerel yönetimler arası ilişkiler 2000’li yıllardan sonra hızlanan yönetimde yerelleşme ve demokratikleşme eğiliminin yansıdığı hukuki metinler ve bu düzenlemelere ilişkin yargı kararları çerçevesinde yeniden şekillenmiştir. Özellikle mülki idare amirlerinin il genel meclisi ve belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet denetimine ilişkin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ve 5393 sayılı Belediye Yasası ile öngörülen düzenlenmelere yönelik Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararları sonrası yasa koyucunun yeni bir düzenleme yapmaması nedeniyle yasaların ilk düzenleniş biçimindeki amacından çok farklı bir yapı oluşmuştur. Öyle ki Anayasa Mahkemesinin 2008 yılında 5302 sayılı yasanın 15. maddesinin 2. fıkrasındaki meclisin ısrar yetkisine ilişkin bu düzenlemeyi iptal etmesi sonucu vali tarafından geri gönderilen il genel meclisi kararları meclis tarafından tekrar geri gönderilemeyeceğinden kesinleşmeyecek, dolayısıyla yürürlüğe giremeyecek duruma gelmiştir. Dolayısıyla ağır bir vesayet yetkisi olan “onama” Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararıyla geri gelmiştir. Buna karşın Anayasa Mahkemesinin 2010 yılında belediye meclis kararlarına karşı mülki amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye yasanının 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal etmesi sonucu hukuksal bir boşluk doğmuştur. Bugün için en büyük mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda mahalli en büyük mülki idare amirinin, kesinleşen ve yürürlüğe giren meclis kararlarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle, genel hükümlere göre ve de altmış günlük dava

açma süresi zarfında idari yargıya başvurma olanağının bulunduğunu kabul etmek gerekir.

2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yeni kurulan 13 Büyükşehir Belediyesi ile birlikte toplam 29 Büyükşehir Belediyesi sınırları, il sınırları olarak genişletilmiş ve büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte ilçe özel idareleri de kendiliğinden sona ermiştir. Bunun yanında Büyükşehir Belediyesi içinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köyler mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile köylerin bir araya gelerek kurdukları köylere hizmet götürme birliklerinin de tasfiye edilmesi hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir sınırları içerisinde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmeleri mülki idare amirlerinin görev alanı daraltılmış ve başta köylerin yol, içme suyu, kanalizasyon ve sulama gibi altyapı hizmetleri olmak üzere köylere yönelik yapılacak yatırımların planlama, gerçekleştirme ve kontrol işlemlerine ilişkin başta harcama yetkilisi olmak üzere sahip olduğu tüm yetkileri de sona ermiştir. Böylece büyükşehir sınırları içerisinde mülki idare amirleri toplumsal ve kırsal kalkınma süreçlerinden ayrıştırmışlardır. Bunun yanında büyükşehir sınırlarında il özel idarelerinin kaldırılması ile il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valilerin 5302 sayılı Kanununun 30. maddesi ile kullandıkları başta il halkının mahalli müşterek nitelikteki huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken tedbirleri alma yetkisi olmak üzere tüm yetkileri kalkmıştır.

Günümüzde mülki idare amirlerinin askeri makamlar ile olan ilişkisi eşitler arası sayılacak birtakım esaslar çerçevesinde yürümektedir. Tanzimat sonrası mülki yönetimde başlayan askeri ve yönetsel yapı ayrışması bugün kesin çizgiler ile birbirinden ayrılmıştır. Askeri kuruluşlar il sınırlarını aşacak şekilde örgütlenerek bağımsız bir hiyerarşik yapı oluşturmuşlar ve il genel yönetiminin başı ve hiyerarşik amiri olan valinin denetimi dışında kalmışlardır. Bu durumu İl İdaresi Kanunu “askeri birlikler, askeri fabrikalar ve müesseseler, askeri daire ve şubeleri” valinin emri altında değildir” (md:4) şeklinde bir düzenleme getirerek belirlemiştir. Günümüzde askeri makamlar ile mülki idare amirleri arası ilişkileri belirleyen en önemli unsur mülki idare

amirlerinin olağanüstü durumlarda askeri kuruluşlardan yardım istemesi konusundadır. Günümüzde bu konu 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/D maddesi ile düzenlenmiştir. Mevcut madde metninden hareketle gelecek askeri kuvvetin çapı, kalış süresi, görevlendirilen askeri birlik ile mevcut kolluk kuvvetleriyle ilişkileri gibi hususlar incelendiğinde askeri birliklerden yardım istenilmesi sürecinin yürütülmesi hususunda sivil otorite olarak valilerin yeteri düzeyde yetkili kılındığı görülmektedir. Buna karşın ilçe düzeyinde benzeri bir durumla karşılaşması halinde kaymakamların sahip oldukları yetkiler valilere göre ayrı yetkililerdir. İl İdaresi Kanununun 32/E maddesi çerçevesinde kaymakamların doğrudan askeri kuvvetlerden yardım isteme yetkisi olmadığı yoktur. Kaymakamlar bu durumda ancak en yakın askeri birliğe haber vermek ve validen yardım isteyebilmektedir. Bu durumda yardıma gelecek askeri kuvvet 5442 sayılı Kanunun 11/D maddesi uyarınca kendisine verilen görevi yerine getirir. Bu noktada 5442 s. Kanun ile ilçede emniyet ve asayişin sağlanmasından birinci derecede sorumlu olan (md. 32/A) ve bunun sağlanabilmesi amacıyla her türlü tedbiri alma ve uygulama yetkisi ile donatılan (md. 32/Ç) kaymakamlara ani ve olağanüstü gelişen toplumsal olaylarda emrindeki kolluk kuvvetlerinin yetersiz kalması durumunda en yakın askeri birliklerden doğrudan yardım istenmesi ve bu isteğin geciktirilmeksizin yerine getirilmesi konusunda yasal bir düzenleme yapılması yerindelik açısından daha uygun olacaktır.

Mülki idare amirliği mesleğinin en tartışmalı statülerinden biri de vali yardımcılığıdır. Vali ve kaymakama çok geniş yetkiler tanıyan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 5. maddesine göre vali yardımcısı; “vali olmadığı zaman vali vekilliğini yapma ve valinin vereceği diğer görevleri yapmakla” görevlendirilmiştir. Buradan hareketle vali yardımcılarının görev ve yetkilerinin ne olduğu konusunda net bir yanıt vermek güçtür. Bu açıdan vali yardımcılarının temel işlevi, ilde devletin temsilcisi olan valinin işlevlerini etkili ve verimli yürütebilmesine yönelik destek hizmeti sunmak olarak tanımlanabilir. Vali yardımcılığı kurumunun etkin hale getirilmesi amacıyla düzenlenecek yeni bir mülki idare amirleri teşkilat kanununda veya 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yapılacak bir değişiklik ile vali ve kaymakamlar gibi vali yardımcılarının da görev ve yetkileri açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 5442 sayılı Kanunda düzenlendiği üzere vali ve kaymakamların taşra kuruluşları ve personeli ile olan ilişkilerine paralel olacak şekilde vali yardımcılarının

da sorumlu kılındıkları bakanlıkların il müdürlükleri ile olan ilişkileri yasal olarak açıklığa kavuşturulmalıdır.

Hukuksal çerçevesi yukarıda açıklandığı üzere şekillendirilmiş olan mülki idare amirliği mesleği, özellikle 2000’li yıllardan sonra yapılan yasal düzenlemeler ile günümüzde bir fonksiyon kaybı süreci ile karşı karşıya kalmıştır. Mülki idare amirliği mesleğinde görev alanında bir daralma ve yetki kaybı olarak algılanan bu süreç il idaresi sistemindeki işlevsel ve örgütsel değişimin bir yansıması olarak kendini göstermiştir.

İl idaresi sisteminin işleyişine yönelik bu değişim dünyada kamu yönetimine yön veren eğilim ve ideolojilerin etkisi altında şekillenmiştir. Batı demokrasilerinde yirminci yüzyılın son çeyreğinden sonra devleti biçimlendiren yeni kamu yönetimi anlayışı ve ekonomiye hâkim kılınan liberalizm devlete piyasada aktif bir rol oynamasından ziyade düzenleyici olma misyonu yüklemiş, bu anlayışta kaçınılmaz olarak “kamu hizmeti alanının” ve “kamu hizmetlerinin yürütülmesine” ilişkin genel kabullerin yeniden tanımlanması sürecinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunun yerinden ve yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmesinin gerektiği yönündeki eğilim ise bu süreci tetiklemiştir.

Mülki idare amirliği mesleğinde yaşanan fonksiyon kaybı sürecine yönelik getirilen çözüm önerileri ise il idaresi sisteminin aksayan yönlerinin giderilerek sistemin daha aktif hale getirilmesi odaklıdır. Bu değişim önerileri esasen mülki idare amirliği mesleğinin geleceğini şekillendirecek parametreleri içermektedir.

İl idare sisteminin daha aktif hale getirilmesi için mülki idare birimlerinin örgütlenme biçimlerinin yeniden düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Bu kapsamda ilk olarak il ve ilçelerin sayısındaki artışların yarattığı ölçek sorununu çözebilmek için yeni il ve ilçelerin kurulmasında, kaldırılmasında ve bağılıklarının değiştirilmesinde Anayasa’nın 126. maddesindeki ölçütlerin kullanılması sağlanmalıdır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek ortak bir çalışma ışığında il ve ilçeler için nesnel ve objektif ölçek esasları tespit edilmeli ve bu ölçeğe uygun olarak mülki yönetim yapılanmaları yeniden organize edilmelidir. Bunun sonucunda belirlenen kriterlere uymayan iller, gerekirse ilçelere dönüştürülmeli ve gerekli asgari şartları taşımayan ilçeler ise kaldırılmalıdır. Bunun yanında bugün tamamen kaderlerine terk edilmiş ve gerek örgütlenme gerekse işlevsel olarak kâğıt üstünde kalmış bucakların İl

İdaresi Kanununda yapılacak bir düzenleme ile kaldırılması ve böylece fiili durumun hukuken tespit edilmesi sağlanmalıdır.

İkinci olarak bölge yapılanmalarının taşra yönetiminin işleyişine yönelik getirdiği sıkıntıların çözümü açısından Anayasamızda da belirtildiği gibi, mülki yönetim örgütlerinin kuruluşunda il sistemi esas alınmalı ve ilden yürütülebilecek hizmetlerin bölgeler aracılığıyla verilmemesine özen gösterilmelidir.

Üçüncü olarak merhum vali Recep Yazıcıoğlu tarafından gündeme getirilen “büyük ilçe kaymakamlıkları” kurulması sağlanmalıdır. Bu öneri il ve ilçeler arasında büyük ilçe kaymakamlıkları kurulmasını hedeflemektedir. Özellikle ekonomik gelişmişlik ve sahip oldukları ticari hacim ile kamusal hizmetlere ulaşma ve kamusal hizmetlerin yönlendirilmesinde sıkıntı ile karşılaşan büyük ilçelerin önünü açmayı hedefleyen bu önerinin hukuksal altyapısının sağlıklı olarak şekillendirilmesi halinde; özel bütçeli ilçe özel idarelerinin oluşturulmasına imkân vermesi ve ilçe teşkilatlanmalarının il örgütlenmesine paralel olacak şekilde oluşturularak ilçelerde kurulu bulunmayan bayındırlık müdürlüğü, planlama müdürlüğü gibi kamu kuruluşlarının ilçelerde de örgütlenmesine imkân vermesi nedeniyle dikkate alınması gerekmektedir.

Mülki idare amirlerinin daha etkin ve aktif görev yapabilmeleri için valilik ve kaymakamlık makamlarının merkez örgütünün güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla valilere bağlı denetim, inceleme ve araştırma yetkisi ile donatılmış teftiş birimleri kurulması, valilerin sözleşme veya başka yollarla personel istihdam edebilmelerine olanak sağlanması ve kaymakamların merkez örgütünün valilik merkez yapılanmalarına paralel şekilde yeniden organize edilmesi ve yeterli personel ile desteklenmesi şarttır.

Kaymakamlık merkez örgütünün güçlendirilmesi kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer öneri ise illerde vali yardımcılarının konumuna benzer şekilde ilçelerde de kaymakam yardımcılıklarının oluşturulmasıdır. Bu önerinin temel gerekçesi günümüzde birçok mevzuatın kaymakamlara yüklediği görev ve yetkileri yetersiz kamu personeli ile yürütmek zorunda kalan kaymakamların özellikle nüfusu ve iş yükü fazla olan büyük ilçelerde yaşadığı sıkıntıların aşılmasına yardımcı olacak bir kademe oluşturulması gereğidir. Kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulmasında izlenecek en uygun yöntem kaymakam yardımcılarının ilçelerde birden fazla mülki amir

olmasının yaratacağı hukuki sıkıntılar dikkate alınarak genel idare hizmetleri sınıfı içinde özlük hakları iyi düzenlenmiş olmak şartıyla, dört yıllık ilgili fakülte mezunları arasından bakanlıkça seçilmesi ve eğitim süreçlerinin kaymakam adaylarının eğitim süreçlerine paralel olarak düzenlenmesi şeklindedir. Bu açıdan kaymakam yardımcılığının her ilçe yerine iş ve nüfus yoğunluğu dikkate alınarak İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde birinci ve ikinci sınıf ilçelerde ihdas edilmesi daha uygun olacaktır.

## Kaynakça

- (1966). Kaymakamlık kursu. *Amme İdaresi Bülteni*, 5, 1-14.
- (1966). Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri. *MEHTAP Raporu*, Ankara: TODAİE.
- (1983). Atatürk ve İdare. *Türk İdare Dergisi* (Cumhuriyetimizin 60'ıncı Yıl Dönümü Özel Sayısı), 362, 163-171.
- (1991) *Kamu Yönetimi Araştırması. Genel Rapor (KAYA Projesi)*. Ankara: TODAİE.
- (2002) *Mülki İdare Şurası 1 No'lu Komisyon Sonuç Raporu*. (25-27 Nisan 2002). Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- (2004). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları*. (1/731) Dönem 22, Yasama Yılı:2, T.B.M.M.
- Acun, U. (1987). Mülki idare amirliği mesleğine yönelik bir gelişme ve düşündürdükleri. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 1 (1), 6-8.
- Akdağ, M. (2010). *Türkiye'nin iktisadi ve içtimadi tarihi. II*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Aksoy, Ş. (1995). Yeni sağ ve kamu yönetimi. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. (C.2). Ankara: TODAİE yayınları, 159-173.
- Aksoy, Ş. (2004). Kamu yönetimi nereye gidiyor? Bir durum saptaması. *II. Kamu Yönetimi Forumu*, (7-8 Ekim) Ankara: Hacettepe Üniversitesi İİBF yayını. 32-49.
- Akın, İ. (1999). *Türk devrim tarihi*. İstanbul: Beta Basım Yayıncılık.
- Akkutay, Ü. (1984). *Enderun Mektebi*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Akyılmaz, B. (1999). Osmanlı Devletinde merkezden yönetimin taşra idaresi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4, 127-156.
- Akyılmaz, B.; Sezginer, M.; Kaya, C. (2011). *Türk idare hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, XXI (1), 101-106.
- Aldan, M. (1991). Mülki idare amirliği mesleği üzerine. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 5 (5), 25-31.
- Aldan, M. (1992). *Mülki İdare'de Bir Ömür-Anılar*. Ankara: Erk Yayıncılık.

- Aldıkaçtı, O. (1982). *Anayasa hukukumuzun gelişimi ve 1961 Anayasası*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.
- Alyot, H. (1947). *Türkiye’de zabıta, tarihi gelişim ve bugünkü durum*. Ankara: Kanaat Basımevi.
- Ar, A. F. (1986). Fransa ve Türkiye’de yönetici yetiştiren başlıca kurumlar-ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (4), 13-23.
- Ardamç, B ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 12, (2), 19 (Çizelge 1-Çizelge 2).
- Arslan, S. (1992). İdari vesayet denetimi ve Türkiye uygulamasında ortaya çıkan sorunlar. *I. Ulusal İdare Kongresi, (II. Kitap: Kamu Yönetimi)*, Ankara: Danıştay Yayınları.
- Arslan, Y. (1992). 77. Dönem kaymakamlık kursunun ardından. *Türk İdare Dergisi*, 395, 231-238.
- Aruoba, Ç. (1976) Bürokrat kesim içinde mülki amirin yazgısı: Görelî gelir ve statü gerilemesi. *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ankara: Türk İdareciler Derneği, 66-69.
- Atılğan, M. (2002). İnsan kaynakları yönetiminde eğitim ve bir inceleme: Kaymakam adaylarının eğitimi. *Türk İdare Dergisi*, 448, 131-147.
- Azrak, A. Ü (1983). Hammer’in gözüyle Osmanlı İmparatorluğu’nda yönetici sınıflar. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1, 7-17.
- Barkan, Ö. L. (1940). *Türk toprak hukukunda Tanzimat ve 1274/1858 tarihli arazi kanunnamesi*. İstanbul: Maarif Matbaası.
- Barzelay, M. (2000). How to argue about the new public management. *International Public Management Journal*, 212(A), 183-216.
- Başar, F. (1997). *Osmanlı eyalet tevcihatı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Başsoy, A. (1991). Kaymakamlığa giriş. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 5 (6), 7-9.
- Baykara, T. (1990), *Osmanlı taşra teşkilatında XVIII Yüzyılda görev ve görevliler*. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Becel, İ. S. (2009). *Türkiye’de bayan mülki idare amiri uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Behlülgil, M. (1992). *İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinde illerimiz 1299-1992*. İstanbul: Özay Matbaası.

- Bilgin, K. U. (2009). *Enderun'dan TODAİE'ye üst düzey yönetici eğitimi*. İdarecinin Sesi Dergisi, (Temmuz-Agustos) 134, 6-11.
- Ceylan, A. (1977). Kaymakamlığın yeni boyutları. *Amme İdaresi Dergisi*, 10 (1), 35-61.
- Cin, H. ve Akgündüz, A. (1990). *Türk İslam hukuk tarihi. I*. İstanbul: Timaş Yayınevi.
- Cin, H. (1992). *Osmanlı toprak düzeni ve bu düzenin bozulması*. Konya: Selçuk Üniversitesi Basımevi.
- Çadircı, M. (1989). *Türkiye'de kaza yönetimi (1840-1876)*. Belleten, III (16), 237-257.
- Çimen, A. (2005). Kaymakamlığın sonu ve son kaymakam. *Türk İdare Dergisi*, 449, 13-48.
- Çimen, A. (2007). Kaymakamlık mesleği açısından mülki idarenin kısa tarihi. *Türk İdare Dergisi*, 455, 189-206.
- Çimen, A. (2009). Kaymakam adaylarının yetiştirilme süreci: Tespit ve öneriler. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (Temmuz-Ağustos), 134, 37-43.
- Çimen, A. (2012a). *İl İdaresi sisteminin geleceği açısından değişimi okumak, sorunlar ve çözüm önerileri*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları.
- Çimen, A. (2012b). Nereye kadar mülki idare? 2023 yılında bir "olmak veya olmamak analizi". *İdarecinin Sesi Dergisi*. 153, 17-22.
- Çoker, Z. (1993). Mülki idare amirliği ve geleceği. *Türk İdare Dergisi*, 401, 47-49.
- Çoker, Z. (1996). *Yönetim ve siyaset. Bir valinin il yönetimine ilişkin görüş ve anıları*. İstanbul: Kazanlı Matbaacılık.
- Demirdağ, D. (2006). *Son düzenlemeler ışığında mülki idare amirliği sistemi ve uygulama örnekleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demirel, G. (1995). Mülki idare amirliğinin bugünkü durumu. *Yeni Türkiye*, 4, 222-225.
- Doğru, H. (1992). *Eskişehir ve Sultanönü sancağı*. İstanbul: Afa Yayınları.
- Dumont, P. ve Georgeon, F. (1996). *Modernleşme sürecinde Osmanlı kentleri*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*. 9-16.
- Duran, L. (1968). Türk idaresinde politik nitelikli yüksek mevkiler ihdas edilebilir mi? *Amme İdaresi Dergisi*, I (I),71-78.
- Duran, L. (1973). Türk kaymakamı. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 3-14.

- Duran, L. (1982). *İdare hukuku ders notları*. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı kamu yönetimi Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya’da kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi*. Ankara: Siyasal Kitabevi Yayınları.
- Emre, C. (2002a). Mülki idare amirliği mesleğine giriş ve adaylık eğitimi. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 81-114.
- Emre, C. (2002b). Mülki yönetim sisteminde ilişkiler ve sorunlar. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 270-283.
- Emre, C. (2002c). Mülki yönetim sisteminin geçerliliği ve sistemden kopmalar. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 218-243.
- Emre, C. (2002d). Mülki yönetim sisteminin işleyişi ve sorunları. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 244-269.
- Emre, C. (2002e). Mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi tartışmalarına genel bir bakış. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 284-299.
- Erdoğan, M. (1993). *Liberal toplum, liberal siyaset*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ergut, F. (2004). *Modern Devlet ve polis: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e toplumsal denetimin diyalektiği*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ersoy, N. (2006). AİHS karşısında mülki idare amirlerinin yetkileri. *Türk İdare Dergisi*, 450, 1-28.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması*, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Etiz, N. (1974). Merkez valiliği. *Türk İdare Dergisi*, 343, 47-51.
- Feyzioğlu, T, Gorgine, A ve Payaslıoğlu, A. (1957). *Kaza ve vilayet idaresi üzerine bir araştırma*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Findley, C.V. (1994). *Osmanlı Devleti’nde bürokratik reform Bab-i Ali 1889-1892*. (Çev. L. Boyacı ve İ. Akyol), İstanbul: İz Yayıncılık.

- Fişek, K. (1976). Türkiye’de Mülki idare amirliği sisteminin ve taşra yöneticilerinin sorunları üzerine bir araştırma. *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği* (edited: K. Fişek). Ankara: TİD yayını. s.179-328.
- Fişek, K. (2005). *Yönetim*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Gazier, F. (1977). Kamu yönetimi enstitü ya da okullarının yapısı ve görevleri (Çeviri: Mesut Gülmez). *Amme İdaresi Dergisi*, 10 (4), 3-9.
- Geray, C. (1989a). Toplum kalkınması açısından yerel yönetimler. *İl özel idareleri başta olmak üzere mahalli idareler ve toplum kalkınması sempozyumu*, Ankara: DPT Yayınları.
- Geray, C. (1989b). Yeni il ve ilçe kurulmasında yöntem sorunu. *İdarecinin Sesi Dergisi* 3 (3), 13-26.
- Geray, C. ve Cerit, S. (1997). *2000’li yıllara doğru Türkiye’de yönetsel bölünme. 21. yüzyılda nasıl bir kamu yönetimi sempozyumu*. (Yerel Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, 7-9 Mayıs), Ankara: TODAİE Yayını.
- Giritli, İ. (1983). *Kamu yönetimi teşkilatı ve personeli*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giritli, İ.; Bilgen, P.; Akgüner, T.; Berk, K. (2012). *İdare hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Gönül, M. (1992). Seçimli valilik üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), 50-70.
- Göyünç, N. (1991). Yurtluk-Ocaklık deyimleri hakkında. *Prof. Dr. Bekir Küçüköğlü’na Armağan*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Tarih Araştırma Merkezi, s. 269-278.
- Gözler, K. (2008). *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2006). *İdare hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (1987). *Türkiye’de mahalli idareler*. Ankara: Nadir Kitap.
- Gözübüyük, A. Ş. (2004). *Türkiye’nin yönetim yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2012). *Yönetim hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni sağ ve Devletin gelişimi: Yapısal uyarlama politikaları*. Ankara: TODAİE yayınları.
- Güler B. A. (2004). İl özel idaresi kanunu üzerine. [http:// www.politics.ankara.edu.tr/~bguler/](http://www.politics.ankara.edu.tr/~bguler/) (Erişim tarihi:09.07.2012).

- Güler, B. A. (2005). İl meclislerinde kaos çıkabilir. *Cumhuriyet*, 22 Mart 2005.
- Günay, Ö. F. (1999). *Vali atamalarına ilişkin yeni bir model*. Sivas: Özemek Matbaası.
- Günay, Ö. F. (2009). Ülkemizde yönetici yetiştirme sistemi olabilecek bir model önerisi: Türkiye Yönetici Yetiştirme Merkezi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 35, 22-29.
- Günday, M. (2005). Kamu yönetimi reformunun idari yapılanmaya ilişkin anayasal ilkeler açısından değerlendirilmesi. *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*. (11 Mayıs 2005), Ankara: Danıştay Yayınları.
- Günday, M. (2012). *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Güneş, Y. (2005). Yeni yasaya göre yerel yönetim birlikleri. *Türk İdare Dergisi*, 447, 157-178.
- Güngördü, N. (1988). *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) dönemlerinde Osmanlı mülki idareleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü.
- Güran, S. (1970). Genel idare zabıtası faaliyetlerinde askeri kuvvetlere başvurulması. *Amme İdaresi Dergisi*, III (1), 76-104.
- Güran, S. (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi*. İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Güran, S. (1986). İl özel idarelerinin bugünkü rolü. *İl Özel İdareler Sempozyumu*, İstanbul: İl Özel İdaresi Yayını No:2.
- Gürsoy, E. Z. (1998). Cumhuriyetin 75. yılında ve 21. yüzyılın eşiğinde çağdaş yönetim ve mülki idare amirliği. *Türk İdare Dergisi*, 421, 197-214.
- Haktankaçmaz, İ. (2008). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı: Kamu sektörü sorunlarına çözüm mü? geçici bir moda mı? *Türk İdare Dergisi*, 461, 121-133.
- Halaçoğlu, Y. (1998). *XIV-XVII. yüzyıllarında Osmanlılarda Devlet teşkilatı ve sosyal yapı*. Ankara: TTK Basımevi.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve bürokrasi*. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1991). Güçlü Devlet ve demokrasi: Türkiye ve Almanya deneyimleri. *Türkiye Günlüğü*, 15, 156-169.
- Hughes, O. E. (1994). *Public management and administration-an introduction*. London: Macmillan.

- İlıcak, N. (2012). Polisimizin sıkıntıları. *Sabah* (12.06.2012).
- İtzkowitz, N. (1972). *Ottoman empire and Islamic tradition*. Chicago: Phoneix Yayınları.
- İçişleri Bakanlığı (1966). *İkinci İdareciler Kongresi -1964* Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları Seri II, 6.
- İçişleri Bakanlığı (1972). *İç Düzen Genel Rapor Kitap: 5-İl genel yönetimi*. II, Ankara: İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları, No: 5.
- İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2010). *Kolluk güçlerinin sivil denetimi, vali ve kaymakamların el kitabı*. Ankara: Anıt Matbaa.
- İleri, F. (2010). Vali ve kaymakamlar tarafından askeri kuvvetlerden yardım talep edilmesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2010, 142, 84-87.
- İnalcık, H. (1977). Centralization and decentralization in Ottoman administration. *studies in eightcenth century Islamic history* (Ed: Thomas Nafl/Rocer Owen), Carbondale: Southern Illinois University Press. 27-52.
- İnalcık, H. (2000). *Osmanlı'da devlet, hukuk, adalet*. İstanbul: Eren Yayınevi.
- İnalcık; H. (2008). *Osmanlı imparatorluğu klasik çağ:1300-1600*. İstanbul: Yapı Kredi Bankası Yayınları.
- İşpirli, M. (1999). Klasik dönem Osmanlı Devlet teşkilatı. *Osmanlı Devleti tarihi*. (edited: Ekmelettin İhsanoğlu). İstanbul: Feza Gazetecilik Yayınları, 139-280.
- Kalabalık, H. (1999). Yetki genişliği yerinden yönetim sisteminin bir uygulaması sayılır mı? *Türk İdare Dergisi*, 413, 129-146.
- Kalaycıoğlu, E. ve Sarıbay, A.Y. (1986). *Türk siyasal hayatının gelişimi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Kalemlı, M. (1995). Kanayan yara: Merkez valiliği. *Yeni Türkiye: Yönetimde yeniden yapılanma özel sayısı*, 4, 217-219.
- Kantarcıoğlu, S. (1977). *Devlet personel rejimi: nasıldı? Ne oldu? Yeni düzenleme nasıl olmalıdır?* Ankara: DPT Yayın No:34.
- Kaplan, G. (2005a). Yeni yasal düzenlemelere göre belediye meclisi kararları üzerinde vesayet denetimi. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 2, 67-90.
- Kaplan, G. (2005b). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye meclisi kararları üzerindeki denetim. *Sosyal*

*Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan)*, III (6), 233–256.

- Kaplan, G. (2005c). Yeni İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisi ve encümeni kararları üzerinde vesayet denetimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54 (3), 121–155.
- Kara, M. E (2012). Kendi valisini atayamayan hükümet. <http://www.amirler.net/mulki-idare/hukümetin-vali-atamalarında-takdir-yetkisi-elinden-alındı-mi-h58519.html>. (Erişim tarihi: 04.08.2012)
- Karaaslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı tarihi* (VI). Ankara: Türk Tarih Kurum Yayınları.
- Karasu, K. (2002). Mülki idare amirliği mesleği. *İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği* (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 115-215.
- Karasu, K. (2003). *Halkın mülki idareye bakışı, halkın mülki idareye yönelik tutum ve beklentileri*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı.
- Kaya, F. (1992). Mülki idare amirliği içerisinde vali yardımcılığı müessesesinin görev, yetki ve sorumluluğu ile sosyal statüsü üzerine bir inceleme denemesi. *Türk İdare Dergisi*, 395, 39-52.
- Kemaloğlu, İ. (2002). *Köy muhtarı ve ihtiyar meclis üyeleri hukuk rehberi*. Ankara: İlksan Matbaası.
- Kılıç, O. (1999). XVII. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı Devletinin eyalet ve sancak teşkilatlanması. *Osmanlı* (6), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kınross, L. (2008). *Osmanlı İmparatorluğunun yükselişi ve çöküşü*. (Çev: Meral Gaspıralı). İstanbul: Altın Yayınevi.
- Kırmızı, A. (2007). *Abdulhamit'in valileri, Osmanlı vilayet idaresi*. İstanbul: Klasik Yayınları.
- Kızıldağlı A. (1972). Mülki idare amirlerinin (İç İşlerini yöneten başların) son durumu. *Türk İdare Dergisi*, 334, 34.
- Koca, M. (2010). Askeri birliklerin iç güvenlikte kullanılması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 2, 39-47.

- Koçak, C. (1990). Siyasal tarih 1923-1950. (Türkiye Tarihi 4). *Çağdaş Türkiye, 1908-1980*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kubilay, M. (1998). Türkiye’de mülki idare sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 420, 111-134.
- Kunt, İ. M. (1978). *Sancaktan eyalete, 1550-1650 arasında Osmanlı ümerası ve il idaresi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Lane, E. J. (2000). *The Public sector*. London: Sage.
- Lynn, L. E. (1998). A critical analysis of the new public management. *International Public Management Journal*, (1).
- Mahmutoğlu, A. (2002). *Mülki idare amirliği sisteminin yeniden yapılandırılması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: TODAİE Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı.
- Mardin, Ş. (1992). *Türk modernleşmesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Meydan Larousse (1985). (7), İstanbul.
- Mihçioğlu, C. (1972). *Daha iyi bir kamu hizmeti için-Siyasal Bilgiler Fakültesi üzerine bir araştırma*. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Mihçioğlu, C. ve Emre, C. (1990). *Görev Alma Yarışı – İşe Giriş Sınavları üzerine Karşılaştırmalı Bir Araştırma*. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Mumcu, A. (1963). *Osmanlı Devletinde siyaseten katl*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Mumcu, A. (2007). *Divan-ı Hümayun*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli idareler* (7. Basım). İstanbul: Beta Yayınevi.
- Naliş, S. (1981). Taşra düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı. *Amme İdaresi Dergisi*, XTV (3), 83-86.
- Obserne, D. ve Gasbler, T. (1992). *Reinventing Government: How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading MA: Addison Wesley.
- Onar, S.S. (1966). *İdare hukukunun umumi esasları*. (II). İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık.
- Onaran, O. (1976). Merkezi yönetimin taşra örgütü ve yöneticileri üzerine araştırmalar. *Toplumsal ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği sistem ve sorunlar* (edited: Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, 418-419.
- Ortaylı, İ. (1976). Türkiye’de taşra yönetimi ve yöneticiliğin evrimi. *Toplumsal ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği sistem ve sorunlar* (edited: Kurthan

Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, No:1, 1-90.

Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye idare tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

Özay, İ. (1981). Yeni vali. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 2 (1), 41-46.

Özay, İ. (2004). *Günüşğında yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*. Ankara: Atatürk Kültür, Dil Tarih Yüksek Kurumu.

Özer, A. (1993). Genel idarenin taşra kuruluşları ve mülki idare amirleri. *Türk İdare Dergisi*, 401, 493-536.

Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 423, 1-25.

Özer, A. (2000). Valilik sistemimiz ve mülki idare amirleri. *Türk İdare Dergisi*, 428, 1-14.

Özgürel, E. (2005). *Vali ve kaymakamların başkanlık ettiği kurul ve komisyonlar ile katılan üyeler*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.

Öztuna, Y. (1994). *Büyük Osmanlı tarihi* (7). İstanbul: Ötüken Neşriyat.

Öztürk, S. (2007). Emniyet kararname ile çalkalanıyor. *Hürriyet* (13.02.2007).

Özuğurlu, M. ve Emre, C. (2002). Mülki idare bürokrasisinin toplumsal ve ekonomik görüntüsü. *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği* (edited: Cahit Emre), Ankara: Türk idari Araştırmalar Vakfı, 46-81.

Özyörük, M. (1973). *İdare hukuku dersleri* (çoğaltma). İstanbul.

Parlak, B. (2002). Osmanlı Devleti’nin son yüzyılında taşra yönetimine ilişkin anayasal-yasal gelişmeler ve Cumhuriyet’e yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi-Journal of Academic Studies*, 11, 37-50.

Payaslıoğlu, T. (1966). *Merkezi idarenin taşra teşkilatı üzerine bir inceleme*. Ankara: TODAİE-DPT ortak yayını.

Polatoğlu, A. (1985). İl yönetiminde eşgüdüm sorunu ve yeni bir yönetim modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, 18, (4), 27-40.

Pollitt, C. (1998). Managerialism revisited. *Assesing public sector reform*, London: McGillQuenss’s University Press, 45-77.

- Ridley, F.F. (1985). Political neutrality in the British civil service: Sir Thomas Moor and Mr. Clive Pointing v. Sir Robert Armstrong and the Vicar of Bray. *Politics, Ethics and Public Service*, London: RIPA.
- Rouban, L. (1995). Public administration at the crossroad: The end of French Specificity. Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State: An introduction to comparative public administration* (Aldershot: Edward Edgar Publishing Ltd).
- Sanal, R. (2000). *Türkiye’de illerin yeniden düzenlenmesi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı APK Yayını, Yayın No: 353/42.
- Saran, U. (2001). MİA sisteminde reform niteliğinde beklenen düzenleme: Birinci sınıf mülki idare amirliği. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 14, (84), 53-54.
- Sarvan, M. U. (1985). *Kaymakamların yetiştirilmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: AÜ SBE.
- Sarıbrahimoğlu, L. (2005). Sahil Güvenlik Komutanlığı. *Almanak Türkiye 2005-güvenlik sektörü ve demokratik gözetim* (edited: Ü. Cizre), İstanbul: TESEV yayınları.
- Sencer, M. (1992). *Türkiye’nin yönetim yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Serinkan, C. (2011) Sahil Güvenlik teşkilatı ve mülki idare. *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, 116, 16-20.
- Shaw, S. J.(1992). Local Administrations in Tanzimat. *150. Yılında Tanzimat*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını, 33-50.
- Shaw. S. J. (1969). The Origins of representative government in the Ottoman Empire: An introduction to the provincial councils 1839-1876. *Near Eastern Round Table, 1967-1968* (Ed. R. Bayly Winder) New York, 51-84.
- Şaylan, G. (1976a), Cumhuriyet dönemi mülki idare amirliğinin tarihi mirası ve ana gelişme süreçleri. *Türkiye’de mülki idare amirliği sistemi ve sorunları*, Ankara: Türk İdare Dergisi Yayınları, 25-45.
- Şaylan, G. (1976b). Mülki idare amirliği sisteminin belirleyici özelliği: Merkezcilik. *Toplumsal ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği sistem ve sorunlar* (edited: Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, 25-37.

- Şeylan, G. (1976c). Günümüz mülki idare amirlik sistemini nitelendiren bir eğilim: siyasal-yönetimsel yapı bütünleşmesi. *Toplumsal ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği sistem ve sorunlar* (edited: Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği, 38-54.
- Tanör, B. (1999). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeler*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Taşdan, H. (2003). *Türkiye’de mülki idare akademisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Taşkeli, S. (1973). Elli yılda İçişleri Bakanlığı personelinin hizmet içi eğitimi. *Türk İdare Dergisi*, 344, 179-198.
- Tevki’i Abdurrahman Paşa Kanunnamesi. *Milli Tetebbular Mecmuası*, 1/3, 1331.
- Tezel, E. (1983). *Mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi, örnek olay: maiyet memurluğu*. Yayınlanmamış KYUP Tezi. Ankara: TODAİE.
- Tezel, E. (1985). 70. Dönem kaymakamlık kursu konferans özetleri. *Türk İdare Dergisi*, 368, 129-150.
- Tokatlı, O. (1976). Demirel ile evinde sohbet. *Milliyet* (26.10.1976).
- Tokgöz, E. (2001). *Türkiye’nin iktisadi gelişim tarihi (1914-2001)*. Ankara: İmaj Kitabevi.
- Tortop, N. (2005). İl özel idareleri ile ilgili son düzenlemeler. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 19, (110), 47-49.
- Tosun, M. (1970). *Türkiye’de valilik sistemi*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Tutum, C. (1972). *Türkiye’de memur güvenliği*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Tutum, C. (1976). Mülki idare amirliği sisteminde yapı ve işleyişine etkileri açısından mevzuat sorunu. *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği* (edited: K. Fişek), Ankara: TİD Yayını, 146-159.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, IX, (4), 9-32.
- Tümer, A. (1969). *Merkez valiliği üzerine bir araştırma*. Ankara: İçişleri Bakanlığı-İç Düzen Yayınları.
- Türe, F. (2000). Türkiye’de yerel yönetimlerin kökeni: Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimler. *Yerel Gündem*, 5, 34-41.
- Türk Dil Kurumu (2007). *Türkçe sözlük*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayını.
- Türk İdareciler Derneği (1974). *Personel reformu karşısında mülki idare amirlerinin durumu*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.

- Türkdamar, A. (2009) Fransız idari sisteminde vali ve kaymakam. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 135, 33-41.
- Ulusoy, A. (2004). Kamu yönetimi reformu hakkında bir değerlendirme. *Hukuk ve Adalet*, 2, 134-144.
- Ulusoy, A. (2005). Yerel yönetimlere ilişkin yeni yasal düzenlemelerin değerlendirilmesi. *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1984). *Osmanlı Devletinin diniye teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1988). *Osmanlı tarihi*. (I). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Üçok, C. (1944). Osmanlı devlet teşkilatında tımarlar. *AÜHFD*, 2, (4), 72-95.
- Üçok, C. vd (2010). *Türk hukuk tarihi*. Ankara: Turhan Yayınevi.
- Ünsal, A. (1976). Mülki idare amirlerinin yetkilerini kısan gelişme; askeri ve yönetsel yapıların ayrışması. *Toplumsal ilişkileri açısından Türkiye’de mülki idare amirliği sistem ve sorunlar* (edited: Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, 54-66.
- Versan, V. (1990). *Kamu yönetimi siyasi ve idari teşkilat*. İstanbul: Der Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1996). İl sisteminin güçlenmesi çözüm mü? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5, (2), 3-14.
- Yalçındağ, S. (1998). Yönetsel etkililik, demokrasi ve il sayısı. İstanbul: Friedrich-Ebert Vakfı Yayını.
- Yaramış, F.D. (2001). Osmanlı devlet yönetimi: başlangıç yılları. *Türk İdare Dergisi*, 432, 1-32.
- Yayla, Y. (1981). İlin başkentle ve bölgesel kuruluşlarla ilişkileri. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 2 (1), 25-33.
- Yayla, Y. (1995). Türkiye idaresinin yeniden yapılanması üzerine bazı gözlemler. *Yeni Türkiye* (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 1 (4), 120-127.
- Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Yazıcıoğlu, R. (1989). *Taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi (Mahalli idareler reformu)*. Tokat: Ünal Ofset.
- Yazıcıoğlu, R. (1992). *Yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesi*. Erzincan: Eramat Matbaacılık.

- Yazıcıoğlu, R. (1995). *Demokratik katılım ve yeniden yapılanma*. Erzincan: Eramat Matbaacılık.
- Yazıcıoğlu, R. (2000). *Popülist politikaya, tıkanmış ekonomiye, yozlaşmış sistemi sil baştan*. İzmir: Yazıcı Basım Yayıncılık.
- Yıldırım, T. (2000). *Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri*. İstanbul: Alkım Yayınevi.
- Yıldırım, T. (2005). *Türkiye'nin idari teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları.
- Yıldırım, T.; Yasin, M.; Karan, N.; Özdemir, H. E.; Üstün, G., Tekinsoy, O. (2012). *İdare hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldız, C. (2000). Mülki idare amirliğinde kaymakam ve kaymakam yardımcılığı. *Türk İdare Dergisi*, 427, 109-123.
- Yücel, Y. (1997). Osmanlı İmparatorluğu'nda desantralizasyona (adem-i merkeziyet) dair genel gözlemler. *Belleten*, XXXVIII (152), 657-758.
- Yüksel, A. (1995). İl sistemi ve Devletin yeniden yapılanması. *Yeni Türkiye*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 1 (4), 251-254.
- <http://www.arem.gov.tr/> (Erişim tarihi:20.12.2012).
- <http://www.illeridaresi.gov.tr/> (Erişim tarihi: 30.12.2012).
- <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/> (Erişim Tarihi:14.07.2012).
- <http://www.tbmm.gov.tr/>(Erişim tarihi: 09.07.2012).