

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet Şirin YAŞAR

Ankara-2011

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet Şirin YAŞAR

Tez Danışmanı

Yrd.Doç.Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

Ankara-2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Yrd.Doç.Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof.Dr. Hüseyin ALTAS
Yrd.Doç.Dr. M. Ayhan TEKİNSOY
Yrd.Doç.Dr. K. Burak ÖZTÜRK

İmzası

Hüseyin Altas
M. Ayhan Tekinsoy
K. Burak Öztürk

Tez Sınavı Tarihi ..27.03.2024.....

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
BÖLÜM I	
TÜRKİYENİN İDARİ YAPISI VE MÜLKİ İDARE.....	4
I.1. ANAYASAL DURUM.....	4
I.2. İL SİSTEMİ	15
I.2.1. Yetki Genişliği.....	18
I.2.2. İller	19
I.2.2.1. Vali	21
I.2.2.2 İl İdare Şube Başkanları	24
I.2.2.3 İl İdare Kurulu.....	25
I.2.3 İlçeler	27
I.2.3.1. Kaymakam	28
I.2.3.2. İlçe İdare Şube Başkanları.....	29
I.2.3.3. İlçe İdare Kurulu	30
I.2.4. Bucaklar	31
I.2.4.1. Bucak Müdürü.....	31
I.2.4.2. Bucak Meclisi	32
I.2.4.3. Bucak Komisyonu.....	32
I.3. BÖLGE KURULUŞLARI VE İL SİSTEMİ.....	33
I.3.1. Bölge İdarelerinin Ortaya Çıkış Nedenleri	34
I.3.2. Türkiye’de Bölge İdaresi Türleri ve Bazı Denemeler	35
I.3.3. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği	36
I.3.4. Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı KHK	37
I.3.5. Bakanlıklara Bağlı Bölge Kuruluşları	39
I. 4. İL GENEL İDARESİ VE İL ÖZEL İDARESİ.....	39
I.4.1. İdari Vesayet Ve Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramları.....	42
I.4.1.1. İdari Vesayet	42
BÖLÜM II	
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ.....	45
II.1. TÜRK İDARE TARİHİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ	45
II.2. GÜNÜMÜZDE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ	46
II.2.1. MESLEK OLARAK MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ	47
II.2.1.1. Kendine Ait Bir Yasası Yok	48
II.2.1.2. DMK İçerisinde Düzenlenmesinin Sakıncaları	49
II.2.1.3. 1.Sınıf Mülki İdare Amirliği Yasası	50
II.2.2.YETİŞTİRME VE MESLEĞE ALINMA SÜREÇLERİ.....	52
II.2.3. Üst Düzey Yönetici Kavramı.....	58
II.3. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNDE YÜKSELME VE KARİYER BASAMAKLARI	58
II.3.1. Kaymakamlık	61
II.3.1.1. Kaymakamlığa Atanma Ve Görevden Alınma.....	62
II.3.2. Vali Yardımcılığı.....	65
II.3.3. Valilik	66

<i>II.3.3.1. Hükümetin Temsilcisi ve Devletin Temsilcisi Ayrımları Ne İfade Ediyor.....</i>	<i>67</i>
<i>II.3.3.2. Atama Ve Görevden Almada Sorunlar Ve Son Yıllarda Danıştayın Almış Olduğu Konuyla İlgili Kararlar Sistemi Nasıl Etkilemiştir?</i>	<i>69</i>
<i>II.3.3.3. Valilik Anayasal Bir Kurum Mudur?</i>	<i>72</i>

BÖLÜM III

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR, SORUNLAR VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ.....	74
III.1. CUMHURİYET DÖNEMİ YENİLİK ÇALIŞMALARI.....	74
III.1.1. MEHTAP VE KAYA PROJELERİ	76
III.2. YAKIN ZAMANDA YAPILAN DÜZENLEMELER VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ.....	79
III.2.1. Kamu Yönetiminde “Reform” Çabaları	81
III.2.2. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Ve 5393 Sayılı Belediye Kanununun Mülki İdareye Etkileri	88
III.2.3 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB)	93
.....	94
III.3 SİSTEMİN SORUNLARI VE GELECEĞİ.....	95
III.3.1. Mülki İdare Sistemi Ve Üniter Devlet	95
III.3.2. Mülki İdare Sistemi Ve Demokrasi	97
III.3.3. Güncel Sorunlar Ve Sistemin Türkiye İçin Gerekliliği.....	99
SONUÇ.....	108
KAYNAKÇA	113
TEZ ÖZETİ.....	118
SUMMARY.....	120

KISALTMALAR

Age	: Adı Geçen Eser
Agm	: Adı Geçen Makale
Bkz	: Bakınız
C	: Cilt
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OHALBV	: Olağan Üstü Hal Bölge Valiliği
s	: Sayfa
S	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
Vd	: Ve Devamı
Vb	: Ve Benzeri
Y	:Yıl

GİRİŞ

Günümüzde yeryüzünde 200 civarında ülke mevcuttur. Bunların tamamında o ülke üzerinde egemenlik kurmaya yarayan birer yönetim şekli mevcuttur. Bu yönetim şekilleri farklılık arz etmekle birlikte, nihayetinde insanları bir arada tutmaya yarayan kurallar ve belli bir idari rejim ihtiva ederler.

Ülke yönetimleri, rejimlerinin şekilleri demokratik, otokratik, totaliter veya akla gelebilecek hangi biçimde olursa olsun, sonuçta ülkenin geneline hükmedebilecek bir merkezi ve bu merkezde bulunan ve egemenliği kendi adına veya birilerinin adına kullanan güç ve yetkisini haiz iktidar sahipleri bulunur. Siyasi erk olarak ifade edilebilecek bu merkez yapısının yanında, bu yapıyı, ülke geneline yayacak, merkezin emir ve talimatlarını taşrada hayata geçirecek bir idari teşkilat da zorunlu bir yönetim unsurudur.

Günümüzün, demokratik parlamenter rejimlerinde, halkın oylarıyla seçilmiş bir parlamento ve o parlamentodan güvenoyu alarak oluşmuş bir hükümetin yanında, merkezi iktidarın çıkardığı yasaları veya hükümetin emir ve talimatlarını her köye, her ilçeye, her ile ulaştırıp, oralarda uygulayacak bir taşra teşkilat ve bürokrasisi mevcuttur. Bu, dolaylı olarak milletin yine kendi kendini yönetme vasıtası olmaktadır.

Benzer durum, demokratik olmayan rejimler için de söz konusudur. Zira, bir diktatörün veya merkezi oligarşik bir iktidarın da hüküm ve tasarruflarını, ülkenin tamamına yayabilmesi için, bir merkez bürokrasisine ve merkezin hükümranlığını taşraya yayacak bir taşra bürokrasisine ihtiyacı vardır.

Türk tarihi, köklü bir devlet anlayışını ihtiva etmektedir. Gerçektende bilinen en eski Türk devleti olan Hunlar'dan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne kadar, tespit edilen 16 Türk devleti, devlet kurma geleneği açısından hayli zengin bir örgütlenme kültürünün işaretidir. Kurulan bu devletler, tarihin farklı dönemlerine denk düştüğünden, yönetim yapıları da farklı olmuştur. Ancak, her birinin bir devlet merkezi ve başında; hükümdar, padişah, vs. nin bulunduğu bir merkez örgütünün

yanı sıra, dönemine ve ülkenin genişliğine göre farklılık gösteren taşra idare birimleri mevcuttur.

En eski Türk devletlerinin devlet yapılarını anlamamızı sağlayacak kaynaklar, başta Çin ve Bizans kaynaklarıdır. Çin kaynakları, Göktürklerde merkezde görev yapan yirmi dokuz ayrı memur sınıfından bahsetmektedir. Ancak, bu memurların çalışma şekilleri ve faaliyetlerini net olarak aydınlayabilecek bilgiler, şu an için söz konusu değildir. Merkezi teşkilatın ana organları olan; hükümdar, vezir, bakanlar, ordu ve devlet meclisi gibi müesseseler hakkında ise belli bir fikir yürütülmesini sağlayacak tarihi vesikalar mevcuttur¹. Eski Türk Devletlerinin, tarihin o dönemki koşulları gereği tamamı hükümdarın güçlü otoritesinin şekillendirdiği merkez teşkilatı ihtiva etmektedir. Bu teşkilatın başı olan hükümdarların *Tan Hu*”, *“Kağan”*, *“Han”*, *“Yabgu”* gibi unvanlar kullandıkları görülmektedir. Bunlar arasında Türk tarihinde en yaygın olanı ise *“Kağan”*dır. *“Kağan”* unvanı evrensel hâkimiyeti ifade etmektedir². Bununla birlikte Çin kaynakları, Hunlardan itibaren, Eski Türk devletlerinde, aralarında yetki ve görev paylaşımı bulunan günümüz bakanlarına benzer birtakım yüksek görevlilerden bahsetmektedir. Benzer bir şekilde, Bizans kaynakları da Avrupa Hunları’nın bakanlar kurulu niteliğinde bir yüksek idare heyetinin bulunduğunu ifade etmektedir. Eski Türkler’de bakan konumundaki yüksek görevlilere *“Buyruk”*, günümüz başbakanı konumundaki birinci vezire de *“Ayguç”* veya *“Öge”* denilmekteydi³. Bu arada, Eski Türk devlet kademelerinde merkezi idarece atanan, hükümetin emrinde taşrada görev yapan, kağan ve boy beyleri arasındaki ilişkiyi sağlayan, bağlı bölgenin sevk ve idaresinin merkezin görüşleri doğrultusunda olmasını gözetken, başta vergi ve askerlik işlerini koordine etmekle görevli birçok yüksek memurluk da vardır. Bunlar; başta *“şad”* ve *“yabgu”* lar olmak üzere *“tudun”*, *“sagun”*, *“tutuk”*, *“inal”*, *“çur”*, *“kül-erkin”* gibi unvanlar taşıyan görevlilerdir⁴

¹ Ahmet TAŞAĞIL, “Türk Tarihi İle İlgili Çin Kaynaklarının Türkçe Neşri Üzerine Düşünceler” **Türk Tarihinin Kaynakları Semineri**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul 1997. s.114-117.

² İbrahim KAFESOĞLU, **Türk Milli Kültürü**, 4. Baskı, Ötüken Yayınları, İstanbul 1997. s. 267.,

³ Abdülkadir Donuk, **Eski Türk Devletlerinde İdari-Askeri Unvan ve Terimler**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1988. s.3-12.

⁴ Aydın Taneri, **Türk Devlet Geleneği**, 3. Baskı, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul 1997. s. 106

İslam kültürüyle tanışma evresine kadar Türkler’de devlet yapıları aşağı yukarı aynı karakterleri göstermiştir. İslam la birlikte kurulan Türk devletleri, yine hükümdar otoritesi çevresinde şekillenmekle birlikte, dini faktörlerin gerektirdiği birtakım kurumlar da oluşturulmuştur. Bu dönemin iki büyük devleti olan Selçuklular ve Osmanlılar, özellikle geniş alanlara yayılmalarının bir sonucu olarak, taşra yapılanmalarında dönem dönem, bazen de aynı zaman periyodunda, farklı idare şekilleri ile taşraya hükmetmişlerdir.

Osmanlının son yüzyılında, batı idare şekillerinin de etkisiyle, yeni yönetim birimleri oluşturulmuştur. Özellikle, dağılma endişesinin, bu dönemde, merkezileşmeye giden bir süreç doğurduğu aşikârdır. Esasen, “mülki idarenin”, bir idare şekli olarak ortaya çıkması da bu sürecin doğurduğu bir sonuçtur. Yeni Türkiye Cumhuriyeti de merkezi, üniter bir devlet olarak kurulmasının doğal bir gereği olarak, bu sistemi, bazı farklılıklarla birlikte devralmıştır.

Bu çalışmada Mülki İdare Sisteminin ne olduğu, Türk yönetim yapısı içerisindeki yeri ve meslek olarak “Mülki İdare Amirliği” incelenecektir. Bu kapsamda, günümüz yönetim anlayışında meydana gelen değişim ve bu değişimin Türk idare hukuk ve teşkilatına yansımaları da ele alınacaktır.

BÖLÜM I

TÜRKİYENİN İDARİ YAPISI VE MÜLKİ İDARE

I.1. ANAYASAL DURUM

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin idari yapısı ikili bir ayırım göstermektedir. 1982 Anayasasının 126 ve 127.maddelerinde, Türkiye'nin idari yapısı şu şekilde ifade edilmiştir:

“1. Merkezi idare

Madde 126 – Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin 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.

2. Mahalli idareler

Madde 127 – Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”

Görüldüğü gibi, idari yapımız, ikili bir ayırım göstermektedir. Bunlardan birincisi; tepesinde bakanlar kurulu ve bakanların olduğu başkent teşkilatı ve bu teşkilatın taşra uzantısının oluşturduğu “MERKEZİ İDARE” dir. Diğeri ise; il, belediye ve köy halkının, “mahalli müşterek ihtiyaçları”nı karşılamak üzere, yönetim organlarını kendi seçtikleri “MAHALLİ İDARELER” dir.

Anayasamızın 123.maddesi ise idarenin kuruluşunu ve temel esaslarını açıklamaktadır. Şöyle ki;

“Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”

1982 Anayasasındaki, merkezi idarenin şekil ve kuruluşuna ilişkin bu hükümler, bazı kelimelerin güncellenmesi dışında, 1961 Anayasasındaki hükümlerle aynıdır. Her iki düzenlemede de anayasa koyucu, merkezi idarenin taşra uzantısı olarak, sadece illeri düzenlemiş, illerin altındaki idari birimlerin kuruluşunu ise kanun koyucuya bırakmıştır. Bununla birlikte, her iki anayasa döneminde de kanun koyucu, bu kademelerin belirlenmesinde, 1924 anayasası döneminde çıkarılmış olan 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’nda öngörülen merkezi idarenin taşra örgütlenmesini (Mülki İdare Bölümlenmesini) aynen benimsemiştir. (İl, İlçe ve Bucak) Ancak her iki anayasada yer alan ve 1982 Anayasasında bir mülki idare birimi olarak da düzenlenen Bölge İdareleri, söz konusu kanunun ön görmediği bir düzenlemedir. Öte yandan, her iki anayasada da bu mülki idare bölümlerinin hangi sıfatta idareciler tarafından yönetileceğine değinilmemiştir. Oysa ilk Türk anayasası olan 1876 Tarihli Kanuni Esasi konuyu daha detaylı biçimde düzenlemiştir. Anılan anayasanın 109.maddesinde, mülki idare bölümlerinin, vilayet, liva ve kazadan oluşacağı belirtilmiştir. Ayrıca, bu anayasayla, vilayetlerde, yetki genişliğine dayalı, genel idare ile görev ayrımı ilkesine dayalı, yerinden yönetim organları, birbirinden bağımsız hale getirilmiştir.⁵

1921 Tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu (Yeni Türk Devletinin İlk Anayasası) bu konuda daha ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiştir. Bu anayasanın 10.maddesinde, Türkiye Devletinin idaresinin, vilayetlere ve vilayetlerin kazalara (ilçe), kazaların da nahiyelere (bucak) ayrılacağı belirtilmiş, bunun yanında, 14.maddede vilayetin vali

⁵ Recep Sanal, **Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, , İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2000 s 30

tarafından, 15.maddede kazaların; kaymakam tarafından ve 17.maddede de nahiyelerin; nahiyeye müdürü tarafından idare edileceği açıkça düzenlenmiştir. 1924 Anayasasında, mülki idare bölümlerinin kimler tarafından yönetileceği açıkça belirtilmemekle birlikte, bu anayasanın 89.maddesinde de mülki birimler il, ilçe, bucak olarak tanımlanmıştır.

Gerek Osmanlı dönemi gerekse de Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında farklı biçimde ele alınan bir diğer konu da mülki idare bölümlerinin tüzel kişilikleridir. 1876, 1961 ve 1982 Anayasalarında, birer mülki idare birimi olarak, il, ilçe ve bucaklara tüzel kişilik tanınmamışken; 1921 Anayasasının 11. maddesiyle illere ve 16.maddesiyle nahiyelere tüzel kişilik tanınmış ancak ilçelere aynı hak verilmemiştir. 1924 Anayasasının 90.maddesi ise il, ilçe ve bucakların tümüne tüzel kişilik tanımıştır. Buna karşın, hem 1961 Anayasasının mahalli idareleri düzenleyen 116. maddesi hem de 1982 Anayasasının 127. maddesi, bir mahalli idare birimi olarak illere kamu tüzel kişiliği tanımıştır. Anılan Anayasalarda, ilçelere bu yönde de bir tüzel kişilik tanınmamıştır.

1960 ve 1982 Anayasalarında, anayasa koyucunun amacının, mülki birimlerin tesisinde, kanun koyucunun elini çok fazla bağlamayıp, idari gidişatı, günün koşullarına uyarlamada kolaylık sağlamak olarak düşünülebilir. Ancak konunun ehemmiyetine binaen, düzenleme yetkisi mecliste bırakılmış ve yürütme organına bu konuda takdir hakkı tanınmamıştır. Gerçekten de 1961 Anayasasının idarenin esaslarını düzenleyen 112. ve 1982 Anayasasının aynı adı taşıyan 123. maddesinde, idarenin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Bir idari birim olan illerin ve onun alt kademelerinin de kanunla kurulacağı mecburiyeti bu doğrultuda açıktır. 1949 Tarihli ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, mülki bölümlenimin “kanuniliği” ilkesini detayları ile birlikte açıklamıştır, şöyle ki;

“ BÖLÜM: I

Mülki İdare Bölümlerinin Kuruluşları

Madde 1 – (Değişik: 12/5/1964 – 469/1 md.)

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.

Madde 2 – İl, ilçe ve bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi aşağıda gösterilen şekilde yapılır:

A) İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması kanun ile;

B) 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 değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile;

C) Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak suretiyle;

Ç) 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 İçişleri Bakanlığının tasvibiyle yapılır.

D) (Değişik: 11/5/1959 – 7267/1 md.) Kaza kurulmasında ve kaldırılmasında, bir kazanın başka bir vilayete bağlanmasında ve merkezinin belirtilmesinde, sınırlarının değiştirilmesinde ve (B, C, Ç) fıkralarında yazılı hallerde ilgili vilayetler idare heyetleriyle umumi meclislerinin mütalaaları alınır.

Ancak; Türkçe olmayan ve iltibasa meydan veren köy adları, alakadar Vilayet Daimi Encümeninin mütalaası alındıktan sonra, en kısa zamanda Dâhiliye Vekâletince değiştirilir.

E) İllere, ilçelere, bucaklara, merkez yapılan şehir, kasaba veya köyün adı verilir. Şu Kadar ki, bunların coğrafi veya tarihi bir sanı varsa o da isim olarak verilebilir.”

Burada dikkat edilecek husus, anayasada, esasında bir mahalli idare birimi olarak tanımlanan köy birimlerinin, 442 Sayılı Köy Kanunu ile üstlendikleri görevler dikkate alındığında bu birimlerin, aynı zamanda merkezi idarenin de birer uzantısı oldukları gerçeğidir. Zira, bu kanuna göre, köy idaresinin başı olan muhtar, köyde devletin “ajanı”dır. Buna karşın, ilçe mülki idaresinin devamı ve bir yerde alt birimi

olan köylerin kurulması ve bağılıklarının veya isimlerinin değişikliği bu kanun uyarınca, idari bir işlemle olmaktadır.

Açıklamaya çalışıldığı üzere, mülki idare sistemi, Türk İdare Yapısı içerisinde, kaynağını doğrudan anayasadan alan bir yapıdır. Mevcut 1982 Anayasası, devlet yapılanması içerisinde, yürütmeyi üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Bunlar, 101–108.maddeler arasında yetki ve sorumlulukları vs. düzenlenmiş olan Cumhurbaşkanı; 109–115.maddeler arasında düzenlenen Bakanlar Kurulu ve 123–128.maddeleri arasında düzenlenen İdare'dir. İdare ise 126 ve 127. maddelerde, merkezi idare ve mahalli idareler olarak ikiye ayrılmıştır. İşte, mülki idare olarak adlandırılan sistem, 126. maddede ifade edilen, merkezi idarenin, taşradaki uzantısıdır.

I.2. TARİHÇE

Klasik Osmanlı idaresi, eyalet, sancak ve kaza şeklinde örgütlenmişti. Fakat sancaklar Osmanlı idare sisteminin temel birimiydi.⁶ Orhan Bey'den III. Mehmet'e (1595–1603) kadar, Osmanlı Padişahları hem yöneticilik deneyimlerinin artması hem de ülkeyi tanımak açısından sancakbeyi olarak görev yapmışlardı.⁷ Klasik Osmanlı yönetiminde, devletin taşra örgütünün ekonomik bakımdan en büyük işlevi, ülke topraklarında emniyet ve asayişin sağlanması, eyalet askerlerinin hazırlanması ve devlet adına çeşitli gelirlerin toplanıp merkeze gönderilmesiydi. Sancakbeyleri, kendi sancaklarında, emniyet ve asayişini temin etmek, suçluları cezalandırmak, tımarları idare etmek, sipahinin toprak sahipleriyle ilişkisini düzenlemek, sancakta bulunan diğer görevlilerin uyum içinde çalışmasını ve kanun ve nizamın uygulanmasını sağlamakla görevliydi. Denetim, asayiş ve güvenlik, askerlik, tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergilerin toplanması da bu idarecilerin görevleri arasındaydı⁸. Ancak, 19.yy'ın başlarından itibaren, Osmanlı Eyalet Sistemi ihtiyaca cevap veremez duruma gelmiştir. Özellikle, milliyetçilik akımlarının etkisi ve Avrupa devletlerinde

⁶ Mehmet Ali Ünal, “Osmanlı Devletinde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, Osmanlı, Cilt:6, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s.115.

⁷ Adnan Çimen, **Kaymakamlığın Sonu Ve Son Kaymakam**, TİD, S 449, 2005, s23

⁸ Selçuk Yalçındağ, “İl Sisteminin Güçlenmesi Çözüm Mü?, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:5, S:2, Mart 1996, s.3.

meydana gelen yenilik ve değişimler, Osmanlı Devletinde merkezileşme eğilimlerini tetiklemiştir. Bu durumun dağılma endişesinden ve dağılmayı önlemek için yapılacak yeniliklerin, ülke sathına daha kolay yayma düşüncesinden kaynaklandığı da güçlü bir olasılıktır.

Osmanlı taşra idaresinin esası eyalet sistemine dayalı bir bölümlenmedir. Ancak, bu eyaletlerin statüleri, merkeze bağlılık şekilleri ve eyalet merkezleri sık deęişmekte⁹ ve idare tarzları da karmaşık bir yapı arz etmektedir. Kimi eyaletler doğrudan merkeze bağlı iken, kimilerinin belli bir özerkliği söz konusudur. Bazılarına merkezden bir vali gönderilirken, bazılarının yönetimi belli bir sülalenin imtiyazına bırakılmıştır(ör; Mısır Eyaleti ve Mehmet Ali Paşa sülalesi).

Osmanlıda merkezileşme adına ilk büyük gelişme, II. Mahmut döneminde yaşanmıştır. II. Mahmut, merkezi hükümeti güçlendirmiş, taşra idaresini, kendi başına hareket eden valilerin kontrolünden çıkararak, doğrudan merkeze bağlı bir hale getirmeye çalışmıştır.

II. Mahmut döneminde; Eyalet yönetiminin başında valiler bulunmaktadır. Valiler vezir rütbesine sahip olup, sadrazamın arzı ve padişahın onayıyla, genellikle bir yıllığına atanırlardı. Özellikle, vergilerin zamanında toplanıp merkeze aktarılması, bu dönemde valilerden beklenen en önemli görevdi. Eyaletlerde valilerin birinci derecede sorumluluğu bulunmaktadır. Asker toplanması, her çeşit verginin toplatılıp hazineye aktarılması, sancaklara mütesellimlerin ve voyvodaların atanması, bunların denetlenmesi valilerin sorumlulukları altındaydı. Bu uygulama, aynı zamanda, yönetimde merkezîyetçiliğin başlangıcı sayılmıştır.¹⁰

Eyaletlerde valilerin dışında, “mutasarrıf” denilen yöneticilere de rastlanmaktadır. Valilerle aynı yetkilere sahip olan mutasarrıflar; genellikle, vezir rütbesine sahip olan, ancak, sayılarının çokluğundan dolayı, kendilerine müstakil eyalet idaresi verilemeyen veya merkezde belirli bir görevi olup da ek gelir verilmek istenen kişilerden seçilirdi. Bu dönemde, sancak yöneticisi olarak, mütesellimler¹¹ görev yapmaktadır. Mütesellimler kural olarak bir yıllığına atanmaktadırlar.

⁹ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE yayını, Ankara, 1979, s288

¹⁰ Mefahir Behlülçil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz**, İstanbul,1992, s.111-113.

¹¹ Ömer Toraman, , **XIX. Yy Başlarında Osmanlı Taşra İdaresinde Yenilik Teşebbüsleri**, TİD, S 438, 2003, s 263

Sancağın hem idari, hem de mali yöneticisi olan mütesellimler, özellikle, vergi gelirlerinin iltizama verilmesinden veya doğrudan doğruya toplanmasından ve zamanında hazineye gönderilmesinden sorumlu idiler. Mütesellimler, aynı zamanda iç güvenlikten de sorumlu idiler.

Bu dönemin bir diğer taşra idarecisi de voyvodalardı. Voyvoda; “has” tabir edilen gelir bölgelerinin yönetimini, sahipleri adına üstlenen kişidir. Bu yönüyle tahsil memuru vazifesi görmektedirler. Bunlar, merkezdeki üst derece memurlardan veya eyaletlerde valiler ve sancakbeyleri tarafından, kendi maiyetlerindeki memurlardan ya da, yörenin ileri gelen ailelerinden seçilmekteydiler. Voyvodalar, görevlendirildikleri gelir bölgesinin hem yöneticisi hem de hazine gelirlerini toplayan tahsildarları idiler. Güvenliği sağlamak ve asker toplayıp sefere katılmakla yükümlüydüler. Tanzimat’la birlikte yapılan yeni düzenlemeler ile voyvodalık tamamen ortadan kaldırılmış, sancak altı idari bir kademe olarak kazalar oluşturulmuştur. Hazine gelirlerinin toplanması da yeni usullere bağlanmıştır.¹² Bunların yanında, II. Mahmut dönemine kadar etkili bir taşra aktörü olarak “ayanlar”ı görmekteyiz. On sekizinci asra girerken, askeri teşkilatın bozulması neticesinde, devletin merkezi otoritesi zayıflamıştı. Devlet, mültezimlerin reayayı ezmeleri sonunda, vergi toplama işini mahalli eşrafa devretme siyasetini gütmüş, bu da “ayan” denilen güçlü bir zümrenin ortaya çıkmasına sebep olmuştu. Yerli halk arasından veya dışardan gelip halka söz geçirebilecek durumdaki kimselerden meydana gelen ayanların zamanla nüfuzlarının artması ve merkezden kopuk hareket etmeleri üzerine II. Mahmut döneminde varlıklarına son verilmiştir. Ayanların kaldırılmasından hemen sonra, sancak merkezlerinde “sandık eminliği” kurulmuş, ayanların bir kısım görevleri bunlara devredilmiştir.¹³ Ardından ilk olarak 1829’da yalnızca İstanbul’un mahallelerinde uygulanan muhtar seçimi¹⁴, 1833 yılından itibaren önce Kastamonu ve ardından diğer vilayetlerde de uygulamaya konularak ayanlara ait görevler bunlara devredilmiştir.¹⁵

¹² Ömer Toraman, **XIX. Yy Başlarında Osmanlı Taşra İdaresinde Yenilik Teşebbüsleri**, TİD, S 438, 2003, s 263

¹³ Ömer Toraman, **agm**, s 263,

¹⁴ Ömer Toraman, **agm**, s 263

¹⁵ Ömer Toraman, **agm**, s 263

Tanzimatla birlikte başlayan reform süreci, taşra idaresine de etki etmiştir. Bu dönemde geliştirilmeye çalışılan hak ve hürriyetlerin korunması doğrultusunda, vilayet idarelerine Müslüman olmayan unsurların katılımının sağlanması için de düzenlemeler yapılmıştır. Buna en iyi örnek, 1861 tarihli Cebel-i Lübnan Mutasarrıflığıdır. Bu idari birimde mutasarrıflık, Hıristiyan tebaaya bırakılmış ve bunun yanında karma üyeli bir idare meclisi oluşturulmuştur.¹⁶

Batılı devletler, Lübnan vilayetinde uygulanan modelin aynısının Osmanlının diğer kozmopolit eyaletlerinde de uygulanmasını isteyince, Osmanlı yönetimi, bu durumun yaratacağı sıkıntıyı dikkate alarak, öncelikle, ünlü Osmanlı vali ve sadrazamı Mithat Paşanın idare edeceği ve bugünkü Bulgaristan'ı da içine alan Tuna Vilayeti adında yeni bir vilayet kurdu. Ardından, bu yeni vilayetin idare şeklini düzenleyen “1864 Tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi”ni yayınladı.¹⁷ Bu ilk uygulama, özellikle Mithat Paşanın üstün idareci vasıflarıyla, çok başarılı oldu. Bu başarı üzerine, merkezi yönetimi güçlendirici karakterdeki bu idare anlayışı, başka vilayetlere de tatbik edildi ve başarılı neticeler alındı. 1871 yılında bu sefer tüm Osmanlı taşra idaresine uygulanmak üzere “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” (İl Genel İdaresi Nizamnamesi) adıyla yeni bir nizamname yayımlandı. Belirtmek gerekir ki “Vilayet” terimi resmi olarak “Eyalet” kavramının yerini tam olarak bu Nizamnamelerden sonra almıştır.¹⁸ Tüm ülke geneline, merkezi bir idare yapısı ve tek tiplilik amaçlayan bu düzenlemeye rağmen yine de bazı vilayetlerin kendine özgü bir yapıda bırakılıp bundan muaf tutulduğunu görüyoruz.(örn. İstanbul, Hicaz, Yemen, Mısır)¹⁹

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi Osmanlı taşra idaresinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Her şeyden önce vilayetlerin idaresi kanunilik kazanmış ve her vilayet veya her yeni durum için merkezden fermanlar yayınlama devri kısmen sona ermiştir. Bunun yanında valilerinde görevleri belirli hale gelmiş ve görece olarak sınırlanmıştır. Örneğin, valilerin askeri yetkileri alınmış ve askeri

¹⁶ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, , TODAİE yayını, Ankara, 1979, s288

¹⁷ İlber Ortaylı, Age.s 290

¹⁸ Abdulhamit Kırmızı, **Abdulhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi**. Klasik yayınları, İstanbul 2007,s27

¹⁹ İlber ortaylı, Age ,s 290

birlikler, müşir denen kişilere ordu komutanlıkları şeklinde bağlanmışlardır.²⁰ Yine valilerin yargı organları ile olan münasebetleri sınırlanmıştır²¹. Ayrıca vilayetlerde valinin yanında, ahaliden Müslüman ve gayrimüslim üyelerden oluşan birer “vilayet idare meclisleri” kurulmuştur.

Vilayet İdare Meclislerinin yanında, livalardan gelen temsilcilerden kurulu, bugünkü il genel meclisine benzeyen bir “vilayet umumi meclisi” oluşturulmuştur. Bu meclis, yılda bir kez olmak üzere toplanır ve istişari mahiyette kararlar alırdı.²² Bu düzenleme kapsamında, bugünkü “il idare kuruluna” benzeyen ve üyeleri; maarif müdürü, nafia müdürü, umur-u hariciye müdürü, zaptiye kumandanı, baytar ve defterdardan oluşan memurlar grubu da bulunurdu. Vilayetlerdeki bu meclisler ve memurlar grubu, aynı şekilde liva ve kazalarda da bulunurdu.

1864 Nizamnamesine göre taşradaki mülki taksimata baktığımızda; vilayetlerin livalara, livaların kazalara ve kazaların da karye yani köylere ayrıldığını görüyoruz. Vilayetleri valiler, livaları kaymakamlar, kazaları müdürler ve karyeleri de muhtarlar yönetirdi. 1871 tarihli nizamnamede ise vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere, nahiyelerinde karye/köylere ayrıldığını görüyoruz. Bu yeni yapıda “nahiye”denen yeni bir mülki birim oluşturulmuş, livaların idaresi kaymakamlar yerine mutasarrıflara bırakılmış, kaymakamlar kazaların idaresinden sorumlu tutulmuş ve nahiyelere de müdür atanması usulü getirilmiştir.

Osmanlı mülki idaresinin temel mevzuatını oluşturan bu nizamnamelere ek olarak 1876 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayatlar Hakkında Talimat” adıyla yayımlanan bir metin görüyoruz. Bu talimatla, vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifeleri tek tek sayılarak, muğlâk olan yetki ve sorumlulukları açığa kavuşturulmuştur. Bu talimatla, özellikle valilerin sınırsız görünen yetkileri sınırlanmak istenmiş ve asıl vazifelerinin halkın haklarını sağlamak ve onları zulümden korumak olduğu belirtildikten sonra, diğer görevleri, daimi görevler ve vilayet idaresinin yenilenme sürecine yönelik görevler olarak tasnif edilmiştir.²³

²⁰ İlber ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, , TODAİE yayını, Ankara, 1979, .s 291.

²¹ Abdulhamit Kırmızı, , **Abdulhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi**. Klasik yayınları, İstanbul 2007, s33

²² İlber ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, , TODAİE yayını, s 291

²³ Abdulhamit Kırmızı, age, s33,

1876 tarihli ilk Türk Anayasası, mülki idare sisteminin anayasal boyutlu ilk tanımlanmasıdır. Bu Anayasanın 108, 109,110 ve 111.maddeleri, mülki idare yönetim ve taksimatına ayrılmıştır. Göze çarpan ilk husus, illerin idaresinin, yetki genişliğine dayanacağı ilkesidir. İleride değinileceği üzere, bu yetki doğrultusunda valiler merkez adına ve merkeze danışmadan bazı yetkileri kullanabileceklerdir. Ayrıca mülki taksimat olarak, vilayet-liva-kaza birimleri de anayasada yerini almıştır. İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesindeki vilayet genel meclisleri ve cemaat meclisleri de bu yeni durumda anayasal güvence altına alınmıştır.

Kanuni Esasının 1908 yılında tekrar yürürlüğe girmesi ile il yönetiminde yetki genişliği ve görev ayırımı öngören 108. maddesinin uygulanmasına ilişkin sorunların çözülmesi amacıyla²⁴ yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve 26 Mart 1913 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu-u Muvakkati” çıkarılmıştır. Bu geçici yasa ile il yönetiminde merkezlik ve yerinden yönetim ilkeleri bağdaştırılmak istenmiş ve mülki idare sisteminin yanında bir de İl Özel İdarelerine yer verilmiştir.²⁵

Osmanlı son dönemine ait mülki idare sisteminin esasları, günün koşullarına uydurularak, Yeni Türk Devletinin taşra yönetimine de uygulanmıştır. “Anayasal Durum” kısmında da değinildiği gibi, 1921 Anayasası, neredeyse bir özel kanun gibi mülki idare birimlerini tarif etmiş ve hangi idareciler eliyle bu birimlerin idare edileceğine yer vermiştir. İllerin tüzel kişiliğinin tanınması da yine bu dönemde olmuştur. Aynı şekilde 1924 Anayasası da mülki idareyi düzenlemiş, bu birimlerin hangi kademelerden oluşacağını tek tek saymıştır. Bu dönemde de illerin idaresinin yetki genişliğine dayanacağı vurgulanmıştır. Aynı anayasa döneminde, il yönetimini düzenlemeye yönelik olarak, 1929 tarihinde “Vilayet İdaresi Kanunu” çıkarılmış ve mülki taksimat 1924 Anayasasına uygun hale getirilmiştir. Bu yeni Kanunla, ilk defa, valilerin ilde devletin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduğu belirtilmiştir.²⁶ Aynı dönemde, ayrıca pek sağlıklı bir uygulama imkânı bulamayan ve birden çok ildeki işlerin uyum içinde yürütülmesini amaçlayan “Genel Müfettişlik” kurumu da

²⁴ Recep Sanal, **Türkiye’de illerin yeniden düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2000, s 31

²⁵ Recep Sanal,age, s 31

²⁶ Recep Sanal,age, s 32

düzenlenmiş, ancak, genellikle asayişe yönelik görevler yürüten bu kurum, 1952 yılında çıkarılan bir kanunla kaldırılmıştır.²⁷

Yeni Türkiye Cumhuriyetinin taşra düzenlemesindeki temel değişikliklerden biri Osmanlı taşra idaresindeki orta kademe mülki birim olan “livaların” kaldırılmasıdır. Yukarıda anlatıldığı gibi “mutasarrıflar” eliyle yönetilen liva idareleri bu dönemde yer almamış ve ilçelerin (kaza) konumu güçlenmiştir. Bu dönemde çıkarılan 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, günümüz idare yapısının da temelini oluşturacak şekilde mülki idare sistemini ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Bu yasayla, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Mülki idare birimlerinin başında bulunan mülki idare amirlerinin yetkileri de bu kanunla ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır. Ayrıca aynı dönemde çıkarılan 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu da, mülki idare amirlerinin statüleri, mesleğe kabulleri ve sınıflarını düzenlemiştir. Böylece mülki idarede yönetici olarak çalışacak kişilerin de kaynak olarak, belirli hale geldiğini görüyoruz.

Günümüzde, merkezi idare, yüklendiği görevleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek için taşrada da teşkilatlanmıştır. Genel idarenin taşra teşkilatı iki ana grupta toplanmıştır. Bunlardan biri mülki idare, diğeri bölge kuruluşlarıdır.²⁸ Mülki idare birimleri, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre, bölge kuruluşları ise anayasal ilke doğrultusunda bakanlıkların kuruluş kanunları ve özel kanunlarla kurulmaktadır. Bunun yanında, 5442 Sayılı Kanunun 3. maddesinde de, birden çok ili içine alan, yetki genişliğine sahip birimlerin (Bölge Valilikleri) kurulabileceği düzenlenmiştir.

²⁷ Recep Sanal, **Türkiye’de illerin yeniden düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2000, s 32

²⁸ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s 162

I.3. İL SİSTEMİ

Günümüzde çeşitli ülkelerin taşra yönetimlerinde (merkezi yönetimin uzantısı açısından) esas olarak iki sistem söz konusudur. Bunlardan ilki Britanya ve Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan “fonksiyonel sistem” diğeri ise aralarında Fransa ve Türkiye’nin de bulunduğu “İl/Valilik/Mülki İdare” sistemidir.²⁹

Fonksiyonel sistemde, idarenin taşra uzantısı olarak, il, bölge veya ilçe adı altında birimler var ise de bu birimlerin hiç birisinde hükümeti veya merkezi idareyi temsilen vali gibi bir sorumlu ve temsilci yetkili yoktur. Emirler ve iletişim kanalları doğrudan doğruya bakanlıklar ile bu bakanlıkların taşra birimleri arasında kurulmaktadır. İl sisteminde ise ülke, İl/Vilayet adı verilen bölümlere ayrılır. İllerin başında “vali” adı verilen ve merkezi hükümeti temsil eden ve aynı zamanda yetki genişliğine göre hareket edebilen yöneticiler vardır. Bu sistemde merkezi idarenin tüm taşra kuruluşları il sistemi içinde örgütlenmiş ve valinin otoritesi altında bulunmaktadır.

İl Sistemi, esas olarak, Mülki İdare Sisteminin eş anlamlısıdır. Bu sisteme göre, ülke idari bakımdan, “il”adı verilen bölümlere ayrılır. İl’lerin başında, merkeze ait bulunan birtakım yetkileri, merkez adına kullanan ve merkeze danışmadan bazı kararlar alabilen, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu olan bir yönetici bulunur³⁰.İl sisteminin temel mantığı, hükümetin ve tek tek bakanlıkların o ildeki kuruluşları üzerindeki, hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesine dayanmaktadır. Buna göre, merkezi idare kuruluşlarının taşra örgütleri, mülki idare bölümlenmesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki tüm kamu kurumları, birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır.³¹

²⁹ Halil Kalabalık, **Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, TİD, S 425, s 69

³⁰ Arif T.Payaslıoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE-DPT ortak yayını,1966, s12

³¹ Cahit Emre-Mehmet Cangir, **Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği Ve Sistemden Kopmalar**, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002 , s 22

Bugün için mülki idare sistemini, diğer bir deyişle il sistemini belirleyen üç temel dayanak söz konusudur. Bunlardan ilki 1982 Anayasasının 126. maddesidir. Bu maddede; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin 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.” denmektedir. Burada sözü edilen bölge kuruluşlarına çalışmanın ileriki bölümlerinde değinilecektir.

İkinci temel dayanak olarak, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununu görmekteyiz. Söz konusu yasanın 1. maddesinde “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.” demek suretiyle temel olarak illere bölünen merkezi idarenin taşra bölümlenmesinin alt birimleri de sayılmıştır. 5442 Sayılı Kanun, il sistemini, kademeli bölümlerini ve yöneticilerinin sahip olduğu yetkileri ve sorumluluklarını detaylı bir biçimde anlatmıştır. İl sisteminin alt birimlerini inceleyeceğimiz bir sonraki konuda bunlar üzerinde detaylı bir biçimde durulacaktır.

Konuyla ilgili üçüncü temel dayanak, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun’dur. Bu kanun, bakanlıkların, merkez ve taşra teşkilatlarından oluşacağını belirtirken, kurulacak taşra teşkilatına ilişkin esasları, 8. madde doğrultusunda şu şekilde belirlemiştir: “Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

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

Bu düzenlemeyle 3046 sayılı yasanında taşra örgütlenmesinde esas olarak il sistemini baz aldığı ve taşra-merkez irtibatının mülki sistem ve mülki idare amirleri vasıtasıyla sağlanacağı ilkesi korunmuştur.

Bu açıklamalar doğrultusunda, il sisteminin ya da mülki idare sistemini ve temel ilkelerini yeniden tanımlayacak olursak;

- Sistemin esası Fransız idaresinin bonapartçı³², yani merkezi karakterini taşıy ve merkezi idarenin taşra yönetimine ilişkin yetkilerinin bir kısmının hükümetin temsilcisi olan vali ve kaymakamlar tarafından kullanıldığı ve taşra örgütlerinin de bu bölümler içinde örgütlendiği bir yapıdır.
- Sistem yetki genişliği üzerine kuruludur. Yani il yöneticisi, adına karar aldığı merkeze kimi durumlarda ona danışmadan ve yine onun adına işlem tesis etme yetkisine sahiptir.
- Bugünkü il sisteminin düzenleme şekli 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na dayanır. Bu kanuna göre ülke idaresi il, ilçe ve bucaktan müteşekkildir ve bu birimlerin başında vali, kaymakam ve bucak müdürü bulunur ve bunlar genel idarenin başı ve sorumlusudurlar.
- Bakanlıklar taşrada il sistemine uygun olarak örgütlenirler ve bakanlıkların bu örgütlerinin başındaki görevlileri, doğrudan, vali, kaymakam ve bucak müdürüne karşı sorumludurlar.
- Mülki bölümlenin başındaki mülki idare amirlerinin o mülki sınırlar içindeki askeri ve adli kuruluşlar üzerinde herhangi bir denetim yetkileri bulunmamaktadır.

Bugünkü İl İdaresi sisteminde iki önemli değişiklik, örgütlenme yapısını etkilemiştir. Bu değişikliklerden birincisi Umumi Müfettişlik (Genel Müfettişlik) kurumudur. 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı Kanunla "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

³² Recep Sanal, **Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı yayını Ankara,2000, s 50

amirliği olarak kurulmuştur. 1927 yılında başlayan zamanla sayıları beşe çıkan Umumi Müfettişlik uygulaması 1948 yılında fiden, 1952 yılında resmen sona ermiştir.³³

İkinci değişiklik bölge kuruluşlarıdır. Bazı teknik ve ekonomik hizmetler için il alanının küçük görülmesi üzerine ve birden çok ili içeren alanlarda hizmet vermek üzere bölge örgütleri kurulmaya başlanmıştır. Bu tür uygulama, gereksinimlerin zorlamasıyla, yasal düzenlemeden önce başlamış, 1961 Anayasasına konulan bir hükümle de uygulamaya yasallık kazandırılmıştır.³⁴ Bu alanda diğer bir değişiklik 1987–2002 yılları arasında güvenlik kaygılarıyla bölgesel olarak uygulanan Olağanüstü Hal Bölge Valiliğidir.

Türk Mülki İdare Sisteminin bölümlerini açıklamaya başlamadan önce, İl yönetimin en ayırıcı özelliği olan “yetki genişliği” ilkesini açıklamada yarar vardır.

I.3.1. Yetki Genişliği

Yetki genişliği ilkesi, idare hukukumuzda 1876 Anayasası (mad.108) ile girmiş ve ondan sonraki tüm Anayasalarda da yer almış önemli bir ilkedir. 1949 Tarih Ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 3. maddesinde de, illerin idaresinin yetki genişliğine dayanacağı belirtilmiştir. Yetki genişliği ilkesi, 1982 Anayasasının 126. maddesinde aynı şekilde yerini korumuştur. Eski metinlerde bu yetki “adem-i temerküz” ve “tevsii mezuniyet” olarak da geçmektedir.³⁵

Yetki genişliğinde temel kural, merkezi idarenin taşra birimlerinde görev alan yüksek dereceli görevlilere, belli konularda, yine merkez adına, ancak merkezden emir almadan, kendi başlarına karar alabilme ve bu kararları uygulama yetkisi tanınmasıdır. Örneğin, valinin bakan adına, belli konularda, kendiliğinden, karar alıp uygulaması gibi.³⁶ Yetki genişliğinde; merkeze ait bir yetki, merkezi idarenin taşra örgütlerinde görevli ve merkezin hiyerarşisine tabi bir amir (vali) tarafından yine

³³ Cemil Koçak, **Umumi Müfettişlikler (1927–1952)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 14, 6 ve s 272–273.

³⁴ **Mülki İdare Şurası, İhtisas Komisyon Raporları**, 25–27 Nisan 2002, Ankara, s.89.

³⁵ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s 94 (dipnot)

³⁶ Şeref Gözübüyük, *age*, s 94

merkez adına kullanılır.³⁷ Bugün için, merkezi idarenin taşra teşkilatları içinde sadece ‘il’ler yetki genişliği ilkesine göre yönetilmektedir. Diğer taşra kuruluşlarına bu arada bölge kuruluşlarına da bu yetki verilmemiştir. Oysa 1961 anayasasının 115. maddesinde söz konusu yetki bölge kuruluşlarına da tanınmış idi.

Yetki genişliği ilkesini yetki devri ve imza devri ile karıştırmamak gerekir. Zira yetki devrinde, yasalar, hangi konularda hangi yetkilerin, hangi makamlara devredilebileceğini öngörür. Bu gibi durumlarda idari bir işlemle yetki devredilebilir. Yetkinin devri ile hem karar alma yetkisi, hem de sorumluluk, yetkiyi devralana geçer.³⁸ Oysa yetki genişliğinde, karar alma yetkisi merkezde kalmakla birlikte, merkezin temsilcisi konumundaki kişi bu yetkiye onun adına ve ona sormadan belli konularda kullanabilmektedir. İmza yetkisinin devri ise biraz daha farklı bir uygulamadır. Bu durumda, yetki ve sorumluluk, imza yetkisini devredende kalmaya devam eder, yetkiyi devralan, devreden adına bu yetkiyi kullanır ancak karar alma yetkisi hala imza yetkisini devredendedir.³⁹

I.3.2. İller

Bugünkü Mülki İdare Sisteminin en üst birimi İl’dir. Yürürlükte olan 1982 Anayasasının 126. maddesi, illerin kuruluşunun “ coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre” belirleneceğini düzenlemiştir. Aynı hüküm ve şartlar 1961 Anayasasının 115.maddesinde de vardır. Her iki Anayasadaki “kamu hizmetlerinin gerekleri” ölçütü, daha önceki anayasalarda olmayan yeni ölçütlerdir. Buna karşın, eski anayasalarda tefsii mezuniyet olarak ifade edilen “yetki genişliği” ilkesi, tüm anayasalarımızda ortak bir ilke olarak yer almış, yönetim tarzına ait bir ilkedir.

Burada sözü edilen “kamu hizmetlerinin gerekleri” ölçütünün ne olduğu ne anayasalarda tam olarak tanımlanmış ne de diğer alt mevzuatta konuya detaylı bir açıklama getirilmiştir. 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da dahil, tüm

³⁷ Metin Günay, İdare Hukuku, İmaj yayınları, Ankara, 1997, s 45

³⁸ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004 ,s 95

³⁹ Şeref Gözübüyük, age, s95

hukuki metinlerde bu konu muğlâk bırakılmıştır.⁴⁰ Aynı şekilde, yetki genişliği ilkesiyle il yöneticisi olan valilere verilen yetkiler de zaman içinde çıkarılan bazı kanunlarla daraltılmıştır. Bu duruma örnek olarak; 1700 sayılı yasayla, valilere verilen bucak müdürlerini atama yetkisi merkeze alınmış, 1706 sayılı yasayla, valilerin jandarma üzerindeki yetkileri kısıtlanmış, 2996 sayılı yasayla, defterdarlar valiye tabi olmaktan çıkarılmıştır.

Bu durumun yetki genişliğine yaptığı olumsuz etki üzerine, 5442 sayılı yasa çıkarılmış ve söz konusu olumsuzluklar kısmen giderilmeye çalışılmıştır. Örneğin 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nda bulunan ve bakanlıkların, uzmanlığa, tekniğe ve hesaba ilişkin konularda doğrudan il örgütleriyle yazışabilecekleri hükmü 5442 sayılı yasayla kaldırılmıştır. Zira valilerin ilde hükümetin ve tek tek tüm bakanlıkların temsilcisi olması ilkesi bu durumla açıkça ters düşmektedir. Bundan sonra, il müdürlüklerinin bakanlıklarla doğrudan yazışabilmeleri, ancak valilerin verecekleri imza yetkileri ile ve vali adına yapılabilecektir.⁴¹

1921 Anayasasına kadar, Türkiye'de 15 Vilayet (il), 53 liva (sancak), 302 kaza (ilçe) ve 679 nahiye (bucak) bulunmaktaydı. Sonradan, Artvin, Kars ve Hatay da il olarak mülki bölümlenmeye eklenmiştir. 1921 Anayasası ile sancak birimleri kaldırılmış ve ülke üçlü bir mülki idare bölümüne ayrılmıştır. Kaldırılan sancak bölümleri de il haline getirilmiştir. Bu durum illerin alanlarının küçülmesi ve sayılarının artmasına neden olmuştur.⁴²

Bu düzenlemelerden sonra il sayısı, 1924 yılında 74, 1926'da 63, 1933'te 57 ye düşürülmüştür. Bu tarihten sonra, il sayısı, yeni kurulanlarla, 1936'da 62 ye, 1939'da 63 e, 1954'te 66'ya ve 1957'de 67'ye çıkarılmıştır. 1957'den sonra uzun yıllar Türkiye'de yeni il kurulmamıştır. 1989 yılında 3578 sayılı yasa ile Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale ilçeleri il haline getirilerek, il sayısı 71 olmuştur. Akabinde 1990 yılında 3647 sayılı yasa ile Batman ve Şırnak ilçeleri ve 1991 yılında 3760 sayılı yasa ile Bartın ilçesi il haline getirilmiştir. Ardından 1992 yılında 3806 sayılı yasa ile Ardahan ve Iğdır, 1995 yılında 550 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile

⁴⁰ Recep Sanal, **Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı yayını Ankara,2000 s 50

⁴¹ Recep Sanal, age,s51

⁴² Fazlı Demirel, **Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş Ve Yönetimi Üzerinde Bir İnceleme Ve Düşünceler**, TİD, S 365, Aralık 1984, s 36

Karabük, Kilis ve Yalova ilçeleri il haline getirilmiştir. 24.10.1996 gün ve 4200 sayılı kanunla, il statüsüne kavuşan bir diğer ilçe de Osmaniye olmuştur. Ve son olarak 1999 yılında 584 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzce ilçesi il haline getirilerek Türkiye'deki il sayısı 81'e çıkarılmıştır.

Burada üzerinde durulması önem arz eden bir konu da il kurulmasının kanun hükmünde kararnamelerle mümkün olup olmadığı sorunudur. Zira, 1982 Anayasasının 126. maddesinde sadece illerden bahsedilmiş, ancak bunların ne şekilde kurulacağına değinilmemiştir. 1995 yılında çıkarılan 4109 sayılı il ve il ve ilçe kurulmasına dair yetki yasasına karşı Anayasa Mahkemesinde yürütmenin durdurulması ve iptal istemiyle dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi 04.07.1995 tarihinde verdiği kararda özetle; yeni il ve ilçe kurulmasının ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu olmadığı, bunların kapsamlı ve uzun süreli bir çalışmayı, araştırmayı ve düzenlemeyi gerektiren konular olduğu belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu kararda, iptal isteminde bulunulan 4109 sayılı yetki yasasında nerelerin il ya da ilçe yapılacağı, yeni il ve ilçelerin kurulmasında ne gibi ölçütlerin esas alınacağı belirtilmediği için yasanın konusunda, amacında ve kapsamında belirsizlik bulunduğu değinilmiştir. Ayrıca, bu yetki yasasında zorunlu ve ivedi bir durum için düzenleme yapılması ve yetki verilmesi koşuluna uyulmadığı bu yönüyle yasama yetkisinin devri niteliği taşıdığı vurgulanmıştır. Belirtilen nedenlerle söz konusu yetki yasasının, anayasanın başlangıç bölümünün 6. fıkrası ile 2 ve 7. maddelerine ve aynı zamanda 91. maddeye aykırılıktan yürürlüğü durdurulmuştur.⁴³

5442 sayılı yasa çerçevesinde başında valinin bulunduğu il genel idaresinin 3 temel organı vardır. Bunlar; il valisi, il idare şube başkanları (il müdürleri) ve il idare kuruludur.

I.3.2.1. Vali

İl idaresinin başı olan vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir. 3046 Sayılı Yasaya göre bakanlıkların ildeki teşkilatı valinin emri

⁴³Anayasa mahkemesinin yürürlüğün durdurulmasına ilişkin **04.07.1995 tarih ve E.1995/35, K1995/2** sayılı kararı

altında çalışır. Valinin ildeki asıl görev ve yetkilerini düzenleyen yasa ise 5442 sayılı il idaresi yasasıdır. Bu yasaya göre; Valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler. (md 9)

Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, İl Genel İdare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de İllere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.(md 9)

Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler. İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludurlar. İlde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Devlet, İl, Belediye, Köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden ister ve denetler. il, ilçe, bucak merkezlerinde ve çevrelerinde kiralı, kirasız binalarda vazife gören bütün Devlet dairelerini mahallin hizmet şartlarına ve Hazine menfaatine en uygun şekilde bir veya birkaç binada toplamak üzere gereken tedbirleri aldırır ve uygulanmasını denetler (md 9).

Valilerin ildeki en önemli görevlerinden biri de asayıştır. İl İdaresi Kanunu 11. maddesinde valiye önemli bir yetki vermiştir. Şöyle ki, vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Aynı maddenin bir alt bendinde, İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa

müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisinin valinin ödev ve görevlerinden olduğu vurgulanmıştır. Valinin bu yetkisini kullanabilmesinin en önemli vasıtası maddenin ‘Ç’ bendinde ifade edilmiştir. Buna göre; Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir.

Valiye tanınan önemli bir yetki de ilde çıkan ve çapı mevcut kolluk kuvvetleri ile bastırılmayacak büyüklükte olaylar karşısında, valinin askeri birliklerden takviye istemesi ve bunun üzerine, askeri birliklerin bu çağrıya uyma mecburiyetidir. 5442 Sayılı Yasanın 11. maddesinin ‘D’ bendinde; “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 Bakanlığında 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 Bakanlığında veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından taktir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi, geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir”. Söz konusu bu yetki kaymakamlara verilmemiştir.

Valilerin askeri ve adli makamlar üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, “Valiler, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar Cevabı kafi görmedikleri takdirde, askerlik şubelerinin bağlı bulunduğu bölge, tümen veya kor komutanlıklarına ve Milli Savunma Bakanlığına müracaat ederler. Bu makamlar tarafından lazım gelen soruşturma yapılarak kanuni gereği ifa edilir ve sonucundan valilere bilgi verilir.” demek suretiyle askeri makamlardan doğan şikâyet ve talepler konusunda valiye takip yetkisi ve görevi verilmiştir. (md.11/F)

Aynı şekilde, 10.maddedeki “vali ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.... Valilerce talep vukuunda adli sicile geçen kayıtların neticeleri Cumhuriyet savcılarınca valilere verilir... Lüzumu halinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 156 ncı maddesinde yazılı yetkileri kullanmaları hususunda adli kolluk üst ve astlarına emirler verebilir.” Düzenlemeleri ile adli teşkilatla olan ilişkilere değinilmiştir. İl İdaresi Kanunu'nun 10. maddesindeki, valinin adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin gecikme nedenini savcıdan sorabilme, savcıdan kamu davası açmasını isteme ve ilin düzen ve güvenliği ile ilgili konularda, kamu davası açılıncaya kadar geçecek aşamalar hakkında savcıdan bilgi isteme yetkileri, 14.7.2004 Tarih Ve 5219 Sayılı Yasa ile kaldırılmıştır.

5442 Sayılı Kanunla valilere ilin tüm daire ve müesseselerini teftiş etme, denetim ve teftişleri altında bulunmayanlarda ise meydana gelen yolsuzlukları mercilerine bildirme, il memurlarına disiplin cezası verme veya takdirname verme yetkileri verilmiştir.(md 16,19,20)

1.3.2.2 İl İdare Şube Başkanları

İldeki genel idare kuruluşlarının başında bulunan yüksek memurlara il idare şube başkanları diğer bir deyişle il müdürleri denir.⁴⁴ Bunlar 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanuna uygun olarak valinin emri altındadır ve görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. Bunlar; il hukuk işleri müdürü, defterdar jandarma komutanı, emniyet müdürü, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, il sağlık müdürü, tarım ve köy işleri müdürü, kültür müdürü, turizm müdürü gibi görevlilerdir. Bunların sayısı ve adı bakanlıkların sayısı ve adıyla yakından ilgilidir. Genellikle il müdürleri, bakanlıkların ildeki en yüksek görevlileridir. İl müdürleri merkezle olan

⁴⁴ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin yönetim yapısı**,Turhan kitabevi, Ankara 2004, s167

yazışmalarını vali aracılığıyla yaparlar. Valiler belli konularda sınırlı bir biçimde il müdürlerine imza yetkisi de verebilirler.⁴⁵

I.3.2.3 İl İdare Kurulu

İLde valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü ve tarım ve köy işleri müdüründen oluşan ve idari alanda valiye yardımcı olan bir il idare kurulu mevcuttur. Bu kurul 5442 Sayılı Yasanın 57. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin son fıkrasında; “Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir.” demek suretiyle, vali yardımcısının da vali adına bu kurula başkanlık edebileceğini belirtmiştir.

İL idare kurulu, merkezdeki en büyük danışma kurulu olan Danıştay’a benzer ve görevlerinin önemli bir kısmı danışma niteliğindedir⁴⁶. İl idare kurulu üyesi olmayan il müdürleri de kendilerini ilgilendiren konularda oy hakkı olmaksızın bu kurula katılabilirler. (md.59)

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu; bu kurula önemli oranda yargısal nitelikli görevler de vermiştir. Gerçekten de bu Kanunun 60. maddesi “il idare kurulları, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar. İdare kurullarının idari yetkileri kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifelerdir.” dedikten sonra 62. maddesinde; “İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun ve tüzüğe muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar.

Bu davalar, kararların hak veya menfaati haleldar olanlara tebliğ veya bunların icraya ıttılai tarihinden itibaren 91 gün içinde açılmalıdır.

⁴⁵ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin yönetim yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004, s168

⁴⁶ Şeref Gözübüyük, **age**, s168

Bu davalar Danıştay Muhakeme Usulüne tabidir. Bu kabil iptal davaları birinci derecede Danıştayda açılmaz. Merci tecavüzü ile Danıştaya dava açıldığı takdirde dava evrakı vazifesizlik kararı ile ilgili il idare kuruluna tevdi olunur.

Bu madde özel kanunlarla il ve ilçe idare kurullarına verilen diğer kazai işlerdeki yetkilerine halel vermez.” hükmünü getirmiştir. Bundan başka, il idare kurulunun yargısal kararlarına karşı Danıştay’a gidilebileceği 65. maddede düzenlenmiştir.

Ancak, gerek 1982 anayasasının 125. maddesindeki idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olması ve gerekse de, 2575 Sayılı Danıştay Kanunu ve 1982 Tarihli 2576 Sayılı İdare Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş Ve Görevlerini Düzenleyen Kanunlar çerçevesinde değerlendirildiğinde, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun bu hükümleri, bu gün için bir hüküm ifade etmemektedir.

Bu doğrultuda, Danıştay idari dava daireleri genel kurulunun 28.1. 1994 gün ve E.1992/167, K.1994/42 sayılı kararında; “.....ancak 20.1.1982 tarihinde yürürlüğe giren 2576 sayılı kanunun 15.maddesinin birinci fıkrasında yer alan, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkilerin, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona ereceği yolundaki hüküm uyarınca, il ve ilçe idare kurullarının yargısal görevlerinin idare mahkemelerinin göreve başlamasıyla son bulduğu anlaşılmaktadır....”⁴⁷

Anılan kararın devamında, il idare kurullarının verdiği yargısal nitelikli kararlara karşı Danıştaya gidileceği yönündeki 5442 sayılı yasanın ilgili hükmünün de artık geçerliğini yitirdiği vurgulanmıştır. Zira “2575 sayılı Danıştay kanununun 24. maddesinde ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek davalar sayılmış...” olduğu ve il idare kurullarına karşı açılacak davaların bu kapsama girmediği belirtilmiştir.⁴⁸

Bunlardan başka çeşitli kanunlarla il idare kuruluna verilen idari nitelikli görevlerin bazıları şunlardır⁴⁹; 1111 Sayı Askerlik Kanunu uyarınca, son yoklama zamanının dışında, sağlık sebebi ile ertesi yıla bırakma işlemi (md.40) il idare kurulunun görevidir. İl merkezinde bulunan belediye sınırları içinde mahalle

⁴⁷ Danıştay Dergisi, S 90, s 204

⁴⁸ Anılan karar. Danıştay Dergisi, S 90, s 204

⁴⁹ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004, s168-169

kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi için belediye meclisinin kararı üzerine il idare kurulu da karar alarak konuyu valinin onayına sunar. Yeniden köy kurulması veya yerinin, ya da adının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi, ya da ayrılması işlemi yapılırken il idare kurulunun görüşü alınır.

I.3.3 İlçeler

İlçeler, 1982 Anayasasında ismi sayılmamış ancak il idaresi kanunuyla yapılan mülki bölümlerde, illerden sonra gelen ikinci mülki idare bölümüdür. 1921 Anayasasıyla sancakların kaldırılmış olması, eski metinlerde kaza olarak geçen ilçelerin önemini arttırmıştır. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır.⁵⁰ İl İdaresi Kanununa göre, ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması kanun ile olur. (md. 2/A). Cumhuriyet döneminde hızla artan ilçe sayısı, bugün itibari ile 892 ye ulaşmıştır. 1989 yılından sonra ilçe sayısında hızlı bir artış meydana gelmiştir.

İlçedeki örgütlenme, il teşkilatının bir benzeri niteliğindedir. İlçe idaresinin başı kaymakamdır. 3046 Sayılı Kanun uyarınca bakanlıkların ilçe teşkilatları kaymakama bağlı olarak çalışır ve kaymakamın emir ve gözetimi altındadır. Aynı şekilde kaymakam da görevlerini valinin gözetim ve denetimi altında yapar. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler, ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar aracılığıyla tebliğ edilir; İlçe genel idare teşkilatında, ildekine benzer biçimde; kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu şeklinde bir yönetim yapısı mevcuttur.

⁵⁰ Ahmet Özer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısına Toplu Bir Bakış Ve Yeniden Düzenleme İhtiyacı**, TİD, S406, Mart 1995, s 25

I.3.3.1. Kaymakam

Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Valiler gibi kaymakamlarında askeri ve adli teşkilat üzerinde denetim yetkisi yoktur. Bunun yanında, İl İdaresi Kanununun 31. maddesinin ‘ç’ bendinde, “Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler” demek suretiyle, kaymakamlara geniş bir denetim ve gözetim yetkisi verilmiştir. Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

Kaymakam ilçedeki asayişten birinci derecede sorumludur. Bu durum 5442 sayılı yasanın 32.maddesinin ‘A’ bendinde; “ Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir” şeklinde ve ‘B’ bendinde; “Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir” şeklinde ifade edilmiştir. Aynı şekilde ‘Ç’ bendinde de “İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa mütaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır” denmiştir.

Mevcut kolluk kuvvetleri ile bastırılmayacak boyutlarda meydana gelecek olaylar karşısında valiye tanınan en yakın askeri birlikten kuvvet talep etme yetkisi, kaymakama tanınmamıştır. Bu tür durumlarda kaymakamlar, durumu derhal valiye bildirerek yardım ister ve aynı zamanda en yakın askeri birliğe durumu bildirirler.

(md.32/E) Kaymakamlar da valiler gibi ceza ve tutuk evlerinin muhafazasını ve burada kalanların sağlık durumlarını savcı ile birlikte gözetim altında bulundurur.

5442 sayılı yasayla kaymakamlara verilen yetkilerin birçoğu sonradan çıkan yasalarla kaldırılmıştır. Örneğin, 35.maddedeki “İlçe çevresindeki belediyelerin başkanlarıyla köy muhtarları, üst makamlara kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçlarıyla ilgili yazışmalarını kaymakamlık vasıtasıyla yaparlar.” Hükmü, 5302 Sayılı Belediye Kanunu ile kaldırılmıştır. Belediyeler artık doğrudan bakanlıklarla yazışabileceklerdir. Aynı şekilde, “Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir” denmesine rağmen (md 31/D), 657 sayılı devlet memurları kanunu “işten el çektirme” tedbirini kaldırdığı için, bu madde de hükümsüz kalmıştır. Bunun yerine, belli şartlar altında verilebilen “görevden uzaklaştırma” cezası düşünülebilse de adı geçen maddede ön görülen durum için bu ceza tam anlam ifade edememektedir.

I.3.3.2. İlçe İdare Şube Başkanları

İlçe idaresi içinde yer alan genel idare kuruluşlarının başında bulunan memurlara, ilçe idare şube başkanları ya da ilçe müdürleri denir.⁵¹ Bunlar, yazı işleri müdürü, mal müdürü, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdürü, emniyet müdürü (veya amiri), jandarma komutanı gibi, genel olarak merkezin yani bakanlıkların ilçe teşkilatlarının başındaki görevlilerdir.

İlçe idare şube başkanları, esas olarak bakanlık ilçe teşkilatının taşra görevlileri olduklarından ve 3046 Sayılı Yasa gereğince, ilçe teşkilatları, kaymakama bağlı olarak kurulduğu için, bu görevliler de kaymakamın denetim ve emri altındadırlar. Ayrıca 5442 Sayılı Yasanın 37. maddesi de “İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taalluk eden kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlariyle kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dâhilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur.” Ve devamında “İlçe idare şube

⁵¹ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin yönetim yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s 170

başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevdi edilen işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanın da bildirmek ve istenilen her türlü malümatı vermekle mükelleftirler.” demek suretiyle bu durumu pekiştirmiştir.

I.3.3.3. İlçe İdare Kurulu

İlçe İdare Kurulu, İl İdare Kurulunun bir benzeridir. İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığında, yazı işleri müdürü, mal müdürü, milli eğitim müdürü, sağlık grup başkanı, tarım ve köy işleri müdüründen oluşur⁵². İl İdaresi Kanununda, il idare kurulununkiye benzer biçimde, ilçe idare kuruluna, idari, istişari ve kazai görevler verilmiştir. Ancak, yukarıda il idare kurulunu anlatırken değindiğimiz gibi bugün itibari ile ilçe idare kurulunun da kazai (yargısal) görevlerinden söz etme imkânı kalmamıştır. Bu arada Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile il idare kuruluna verilen, memurlar hakkında görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı yargılama izni verme yetkisi de kaldırılmıştır. Bu yetki 4483 Sayılı Yasayla illerde valilere ve ilçelerde kaymakama devredilmiştir. İlçe idare kurullarının diğer görevleri il idare kurullarınkiye benzerlik göstermektedir.

İlçe birimin farklı bir uygulama biçimi, merkez ilçe örgütlenmesidir. İl merkezi ile o il içerisindeki hiçbir ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu mülki alana merkez ilçe denir. Merkez ilçelerin ayrıca bir kaymakamı yoktur. Vali bir nevi ildeki merkez ilçenin kaymakamıdır.⁵³ Bugün, Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yerlerde, merkez ilçeler kaldırılmıştır. 2007 yılı itibariyle 16 tane Büyükşehir belediyesi bulunan ilde merkez ilçe teşkilatı yoktur.

⁵² Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin yönetim yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004, s 170

⁵³ Şeref Gözübüyük, *age*, s 171

I.3.4. Bucaklar

Mülki İdare bölümlerinin üçüncüsü Bucak'tır. 1921 Anayasasında "nahiye" olarak geçen bucaklar, 1924 Anayasası ile birlikte hukuki metinlerde "bucak" olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bucaklar, il ve ilçelerden farklı olarak, idari bir işleme kurulurlar. Bucakların kurulması, İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile olur. (il. id. k.md. 2/B) 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda bucaklar; "coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölüm" şeklinde tarif edilmiştir. (Madde 41)

Bucak biriminin de 3 organı vardır. Bunlar, Bucak Müdürü, Bucak Meclisi ve Bucak Komisyonudur.

I.3.4.1. Bucak Müdürü

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, bucak müdürlerinden bahsederken;

"Bucak müdürü, bucakta en büyük Hükümet memuru ve temsilcisidir. Bu sıfatla;

A) Bucağın genel idaresinden sorumludur;

B) Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının yayınlanmasını ve uygulanmasını sağlar. Bunların kendisine verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir..."(Madde 42) demektedir.

Bucak müdürü, bucakta en büyük Hükümet memuru ve temsilcisidir. Bucak müdürleri içişleri bakanlığı tarafından atanır ve valinin emrine verilir (madde 47). Bucak müdürlerinin yetkileri, İl İdaresi Kanununda, kaymakamın yetkilerine benzetilmeye çalışılmıştır. Kaymakamlar, bucağa ait bütün işleri doğrudan doğruya bucak müdürüne yazarlar. Bucak müdürleri bucağın bütün işleri hakkında bağlı buldukları kaymakamlıklar vasıtasıyla haberleşirler(md.42)

I.3.4.2. Bucak Meclisi

Bucak meclisi, biri seçimlik diğeri doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşur⁵⁴. Bucak meclisinin seçimlik üyeleri, bucak sınırları içinde bulunan belediye meclisi ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi üyeleri arasından ya da kendi köy ve kasaba halkından seçilen birer üyeden oluşur. Seçimlik üyelerin sayısı 12 den az olamaz.

Bucak meclisine bucakta bulunan, doktor veya sağlık memuru, veteriner, tarım öğretmeni, başöğretmenler, doğal üye olarak katılır (madde 52). Bucak meclisi yılda bir defa Ekim ayının başında toplanır. Toplantı süresini meclis belirler (madde 53). Bucak meclisinin görevi, Bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların mahalli mahiyette müşterek ihtiyaçlarını düzenlemek, kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmektir.

I.3.4.3. Bucak Komisyonu

Bucak komisyonu dört üyeden oluşur ve bu üyeler bucak meclisinin kendi üyeleri arasından seçilir. Bu kurula bucak müdürü başkanlık eder. Ancak 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 52.maddesine göre, 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. Bucak komisyonu, en az ayda bir kere toplanarak, bucak meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclis görevini yapar.

Günümüzde bucaklar işlevlerini neredeyse tamamen yitirmişlerdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında 673 olan bucak sayısı, 1999 yılı itibarıyla 687 dir.⁵⁵ Cumhuriyetin ilk yıllarında bucaklar, tek organlı bir kuruluş olarak düzenlenmiştir. Bucak yönetimi tümü ile bucak müdürüne bırakılmıştır.⁵⁶ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu bucaklara yeni ve etkin bir yönetim şekli kazandırmak istemişse de bu gün

⁵⁴ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin yönetim yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004, s 172

⁵⁵ T.C. Devlet teşkilatı Rehberi, 2004, TODAİE yayını, Ankara 2004

⁵⁶ Şeref Gözübüyük, **age**, s 172

itibariyle bu düzenlemeden beklenen faydanın elde edilemediği ortadadır.⁵⁷ Kanaatimizce bugün, çoğu belde belediyeleri şeklinde örgütlenen bucakların, yerleşme eğilimlerinin arttığı dünyamızda, merkezin bir temsilcisi olan bir bucak müdürü eliyle yönetilmesi zaten düşünülemezdi.

MEHTAP Raporuna göre, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili bir görevleri bulunmayan ve idari bir kademe olarak da önemi kalmamış olan bucak müdürlüklerinin kaldırılması hizmetlerin daha iyi ve tasarruflu bir şekilde görülmesini sağlayacaktır.⁵⁸ Aynı şekilde KAYA Projesinde de “bugünkü yönetsel yapı içinde işlevlerini tümüyle yitirmiş bucakların yasal varlıklarına son verilmelidir”⁵⁹ demek suretiyle söz konusu teşkilatın varlığının gereksizliği vurgulanmıştır.

I.4. BÖLGE KURULUŞLARI VE İL SİSTEMİ

Anayasamızın 126. maddesinin sözünü ve ruhunu birlikte değerlendirdiğimiz zaman, taşra yönetiminin temelde il sistemine dayandığını görüyoruz. Anayasa, merkezi idarenin taşra teşkilâtının esasının il sistemi olduğunu, dolayısıyla merkezi kuruluşların taşrada il sistemine uygun olarak teşkilâtlanmaları gerektiğini, illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığını kabul etmektedir. 1924 Anayasası, bölge kuruluşlarına yer vermemiştir. Bölge kuruluşları, 1961 anayasasıyla benimsenmiş ve yetki genişliği ilkesi ile donatılmışlardır. 1982 Anayasası, bölge kuruluşlarını muhafaza etmiş, ancak yetki genişliği ilkesini kaldırmıştır. Buna rağmen bu Anayasalarla, merkezi yönetimin bölgesel düzeyde örgütlenmesinin önü açılmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun ile merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi, genel ve soyut biçimde kurula bağlanmıştır.⁶⁰ Söz konusu yasaya göre, bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda bölge

⁵⁷ Metin Kubilay, **Türkiyede mülki idare sistemi** TİD, S 420, 1998, s 121

⁵⁸ Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, MEHTAP Raporu TODAİE yayınları Ankara,1966, s 412

⁵⁹ Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor (KAYA Projesi), TODAİE, Ankara,1991 s 168

⁶⁰ İlknur Türe, **Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları Ve Çözüm Arayışları**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayını, S 31 2 Haziran 1998, s 65

örgütlerinin oluşturulabilmesi için, bakanlığın kuruluş yasasında bu yönde bir hüküm olması gerekir.⁶¹

Ülke düzeyinde merkezi idarece yerine getirilmesi gereken hizmetler için, mevcut illere destek sağlamak amacıyla bölge kuruluşları kurulabilir. Bunun yanında, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde hizmet görecektir şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir. Bölge kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, merkezleri ile bölge müdürlüklerine dâhil olacak iller, bakanlar kurulu kararı ile belirlenmektedir. Bölgesel düzeyde örgütlenen merkezi yönetim kuruluşlarına “bölge müdürlüğü”, başındaki yöneticisine de “bölge müdürü denilmektedir⁶²

Bölgesel kuruluşların kurulmasına, belli koşullarla ve istisnaî olarak izin verilmektedir. Temel koşullar şunlardır:

1. Belli kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak. (Belirlenecek hizmetin yürütülüşünde gerekli uyum ve verimin, hizmetin niteliğine göre, il çapında sağlanamamasının saptanması gerekmektedir.)

2. Birden çok ili içeren bir hizmet alanı belirlenmesi ve bunun ili aşan ölçekte yürütülmesinin zorunlu bulunması. (Bunun için de, hizmetin ayrı ayrı illerde yürütülmesinin olanaksız olması saptanmalıdır.)⁶³

3. Bakanlığın kuruluş yasasında, bununla ilgili hüküm bulunması.

1.4.1. Bölge İdarelerinin Ortaya Çıkış Nedenleri

Devlet hizmetlerinin nitelik ve kapsam açısından çeşitlenerek artışı, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde uzmanlaşmaya ve yeni idari arayışlara gereksinim doğurmuştur. Bu doğrultuda, özellikle, geçtiğimiz yüzyılın ortalarından itibaren yeni bakanlıklar ve yeni hizmet birimleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu örgütlenme çabalarının taşradaki uzantısı, illerin fiziki sınırlarını aşan bölgesel örgütlenmelere

⁶¹ A. Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1992 s 94

⁶² İlknur Türe, **Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları Ve Çözüm Arayışları**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayını, S 31, 2 haziran 1998, s 65

⁶³ Ziya Çoker, **Bölge Kuruluşları Ve Bölge Valiliği Tartışmaları**, TİD, S 436, 2002, s 1

gidilmesi olmuştur.⁶⁴ Görüldüğü üzere bu örgütlerin asıl doğuş nedeni teknik ve ekonomik gereksinimlerdir. Ancak bunun yanı sıra, bu örgütlerin meydana getirilmesinin, hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluktan çok, örgütsel büyüme, üst yönetim makamlarına yükselme, yeni parasal olanaklar sağlama ve il sisteminin sağladığı mülkî yönetim denetiminden kaçma istek ve eğilimine dayalı olarak kurulduğu eleştirisi de dile getirilmiştir⁶⁵

Benzer noktada bir eleştiri de KAYA Projesinde dile getirilmiştir. Söz konusu araştırma projesinde; “Teorik olarak hizmet sunumunda optimum ölçeğin sağlanması amacıyla kurulan bölge örgütleri, uygulamada eşgüdüm bozukluklarına, planlama aksaklıklarına en önemlisi de valilerin denetim ve hiyerarşisinden çıkarak yönetsel yapıda ve merkez-taşra ilişkilerinde türlü sürtüşmelere ve sorunlara yol açmaktadır. Özellikle 1970–80 yılları arasında kurulan bölgesel örgütler, ekonomik zorunluluk ve hizmet gereklerinden ziyade, örgütsel büyüme, yöneticiliklere yükselme, yeni parasal olanaklara kavuşma ve valilerin denetim ve gözetiminden kaçma eğiliminde olmuşlardır.”⁶⁶

1.4.2. Türkiye’de Bölge İdaresi Türleri ve Bazı Denemeler

Yukarıda, bölge idaresi kavramının, Türk idare sistemine 1961 Anayasasıyla girdiğini söylemiştik. Bu örgütlerin asıl doğuş nedeni teknik ve ekonomik gereksinimler olmasına rağmen söz konusu Anayasada bu kuruluşlara “yetki genişliği” çerçevesinde örgütlenme imkânı da verilmesi, ilk bakışta, illerin üzerinde, yukarıda sözü edilen genel müfettişlikler benzeri bir mülki kademe ihdası yolu da açılmış gibidir. Ancak 1982 anayasası ile yetki genişliği ilkesi yeniden sadece il’lere verilen bir ayrıcalık haline getirilmiştir.

Türkiye’de günümüze kadar değişik biçimlerde bölge yönetimi uygulama ve önerileri ortaya çıkmıştır. Bunlar sırasıyla mülki yönetim ve güvenlik amaçlı bölge yönetimi olan Genel müfettişlik, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı KHK ile

⁶⁴ Mustafa Tamer, **Bölgesel Kalkınma Ve Yerel Yönetimler**, Türk İdare Dergisi S 396, Eylül 1992 s.116-117

⁶⁵ Ziya Çoker, **Bölge Kuruluşları Ve Bölge Valiliği Tartışmaları**, TİD, S 436, 2002, s 2

⁶⁶ **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, No:238, Ankara, 1991, s 168

getirilen Bölge Valiliği ile ekonomik amaçlı bölge yönetimi olan GAP ve Serbest Bölgelerdir.⁶⁷ Ayrıca tez konumuz Mülki İdare Sistemi açısından en önemli bölge yönetimleri olan, hizmet bakanlıklarına bağlı örgütlenen bölge kuruluşları da inceleyeceğimiz bir husustur. Genel müfettişliklerle ilgili uygulamaya yukarıda özetle değinmiştik. Çalışmanın bu kısmında, konumuzla ilgili bölge kuruluşları ele alınacaktır.

I.4.3. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

İlkini, genel müfettişliklerin oluşturduğu ve “Mülki Yönetim ve Güvenlik Amaçlı Bölge Yönetimleri”⁶⁸ olarak adlandırılan bu grubun ikinci örneği, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK, ile 19 Temmuz 1987 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHALBV) uygulamasıdır. Adı geçen 285 sayılı KHK, Anayasa’nın 121. maddesi ve 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4. maddesinin verdiği yetkilere dayanılarak, Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmıştır.

Söz konusu yasayla, valiliğin ‘yer’ ve ‘yetki’ yönünden sınırı da çizilmiştir. OHALBV’nin yetki alanı, yer yönünden, olağan üstü hal ilan edilen ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden bir kısmının mülki alanıdır. Bu iller; Diyarbakır, Bingöl, Elazığ, Siirt, Hakkari, Mardin, Tunceli ve Van dır. Ayrıca Bitlis, Muş ve Adıyaman mücavir il kapsamına alınmıştır. 1990’da il olan Batman ve Şırnak da daha sonra bu kapsama dâhil edilmiştir.

Yetki yönünden, Anayasa ‘nın 121.maddesi ile 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nun 3. maddesinin (b) bendinde belirtilen hususlar sınır olacaktır. Söz konusu maddede,”yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde”

⁶⁷ İlknur Türe, **Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları Ve Çözüm Arayışları**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayını, S31, 2 Haziran 1998, s 69

⁶⁸ İlknur Türe,agm, s 70

olağanüstü hal ilanından söz edilmektedir. Bu olağanüstü hal ilanına neden oluşturan Anayasa'da öngörülen ikinci durumdur.

OHALB Valisinin İçişleri Bakanına bağlı olarak çalışacağı belirtildikten sonra, söz konusu valiye oldukça önemli yetkiler verilmiştir. Bunlar özet olarak; Bölgedeki İl'ler arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak, özel ve genel kolluk kuvvetlerine emir ve komuta etmek. Bu kolluk kuvvetlerinden hangilerinin il valilerinin kontrolünde, hangilerinin doğrudan kendi kontrolünde olacağını tespit etmek. Bölge içinde özel ve genel kolluk kuvvetlerinin yerlerini sürekli veya geçici olarak değiştirmek. Bu doğrultuda Vali, Jandarma Asayiş Komutanlığına, bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesi doğrultusunda görev verme yetkisine de sahiptir.

Bunlara ek olarak; Bölge Valisi, görev alanı içindeki illerde, genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni bakımından, çalışmalarında sakınca görülen veya hizmetlerinden yararlanılamayan kamu personelinin, yer değiştirmesini veya görev alanı dışında geçici veya sürekli görevlendirilmesini ilgili kurum veya kuruluşlardan ister. Görev alanı içinde bulunan köy, mezra, kom ve benzeri yerleşim birimlerini boşalttırmak, yerlerini değiştirmek, birleştirmek vs. de valiye tanınan önemli yetkilerdendir.

1.4.4. Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı KHK

4 Ekim 1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 71 sayılı KHK ile kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan alanlarda görev yapacak biçimde, merkezi yönetim örgütü kurulması kabul edilmiş ve bu örgüte Bölge Valiliği adı verilmiştir. Kararname, illeri gruplandırarak 8 Bölge Valiliği kurmakta; Bölge Valiliği'nin kurulması, kaldırılması ve merkezlerinin belirlenmesinin yasa ile yapılacağını öngörmekte; Bölge Valiliği'nin görev ve hizmet alanının il sınırlarını bölemeyeceğini belirtmekteydi.⁶⁹

⁶⁹ Aykut Polatoğlu, *İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli*, Amme İdaresi Dergisi, C.18,Sayı: 4 Aralık 1985,s.34-35

71 sayılı KHK ile getirilmiş olan hükümlere göre, bölge kuruluşları, bölgelerin her birinde veya gereksinimine göre bazılarında ve bölgenin bütün illerinde ya da birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde kurulabilir. Bölge kuruluşu merkezinin, Bölge Valiliği merkezinde bulunması esastır. Görev ve hizmet özellikleri nedeniyle merkezinin bölge içinde bir ilde bulunması gerekli görülen bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler, Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecektir.⁷⁰

Buna göre ülke, Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir olmak üzere sekiz bölgeye ayrıldı ve bu bölgelere bağlı olacak iller belirlendi. Ancak bu sistem, daha uygulamaya konulmadan, 1984 yılında çıkarılan 333 sayılı yasa ile bölge valiliğinin yasal temelini oluşturan 71 sayılı KHK'nın yürürlükten kaldırılması sonucu, bir girişim olmaktan öteye geçemedi. Söz konusu KHK'nin TBMM'de reddedilerek yürürlükten kaldırılmasının en önemli gerekçesi olarak, 1982 Anayasası'nın, il yönetimi üzerinde, yeni bir mülki idare kademesi oluşturulmasına imkân tanımadığı gösterilmiştir.⁷¹ Kanımızca 71 sayılı KHK ile öngörülen şekliyle bölge teşkilatlanmasına gidilmesi 1982 Anayasasının 126. maddesinin getirdiği esaslar nedeniyle mümkün değildir. Her ne kadar adı geçen maddenin son fıkrasında, birden çok ili içine alan bir bölge yönetimi kurulmasına izin verilmişse de, sözü edilen bölge kuruluşlarının daha çok yukarıda bahsedilen teknik ve ekonomik gereksinimler doğrultusunda kurulacak olan bakanlıkların bağlı bölge kuruluşlarıdır. Zira, 71 sayılı KHK'da öngörülen bölge örgütlenmesi, yetki genişliğine dayalı bir mülki idare bölümüdür. Oysa 1982 Anayasasının 126. maddesinin 2. fıkrası, yetki genişliğini, merkezi idareye bağlı birim olarak, sadece İl'lere tanımıştır. Öte yandan Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin de İllerin üzerinde bir birim ve yetki genişliğine sahip olduğu düşünülse de bu birimlerin sadece güvenlik amaçlı kurulduğu, olağanüstü hal süresince görev yaptığı ve merkezi idarenin diğer hizmet alanlarıyla ilgili bir taşra birimi olmadığı unutulmamalıdır.

⁷⁰ İlknur Türe, **Türkiye'de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları Ve Çözüm Arayışları**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayını, S 31, 2 Haziran 1998, s 73

⁷¹ İlknur Türe, agm, s 72

I.4.5. Bakanlıklara Bağlı Bölge Kuruluşları

Bakanlıkların kuruluş esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanuna göre, bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, taşrada birden çok ili içine alan bölge teşkilatları oluşturabilirler. Bakanlıkların bu türden bir teşkilatlanmaya gidebilmeleri için, bu yetkinin kendilerine kuruluş yasalarıyla verilmiş olması gerekir. Bakanlıklar ve bunların bağlı kuruluşları, kendi kuruluş yasalarında var olan bu teşkilatlanmaya, ancak Bakanlar Kurulu kararıyla gidebilirler.⁷²

Mülki idare sisteminin ve mülki idare amirlerinin etkinliğini önemli ölçüde zayıflatan bu teşkilatlanmaya, günümüzde sadece, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gitmiştir. Ancak birçok bakanlığın, tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşu taşrada bölge düzeyinde örgütlenmiştir. Bunların en önemlileri, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Çevre ve Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu, İller Bankası Genel Müdürlüğüdür. Özetle, bakanlıklar doğrudan bölge düzeyinde teşkilatlanmasa da bakanlıklara bağlı, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının, bugün için taşrada önemli oranda teşkilatlandığı görülmektedir.

I. 5. İL GENEL İDARESİ VE İL ÖZEL İDARESİ

İl Özel İdaresi, 1876 I. Meşrutiyet Anayasası ile anayasal hüviyete kavuşmuştur. 1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayât Kanun-u Muvakkatı ile ilk defa, detaylı biçimde yasal düzenlemeye konu olmuştur. Adı geçen bu “geçici kanun”, kanun uzun bir süre yürürlükte kalmıştır. İlin “Genel” ve “Özel” yönetimine dair esasları düzenleyen 13 Mart 1913 tarihini taşıyan “İdare-i Umumiye-i Vilayât Kânunu Muvakkatı” kaynağını, Fransa’da 1790’lı yıllarda ve Napolyon’un

⁷² Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 311

konsüllüğü zamanında kabul edilip, 1838 ve özellikle de 10 Ağustos 1871 tarihinde geliştirilen kanunların hükümlerinden almıştır⁷³

Birinci kısmını “İl Genel Yönetimi” konusuna ayıran 1913 tarihli Geçici Kanun, yetki genişliği ilkesini benimsiyordu. Yerel düzeyde yönetime katılma konusunda oldukça ileri düzeyde bir anlayışın sergilendiği bu Özel İdare Kanunu, yerel hizmetlerin yürütülmesini il halkının seçimiyle oluşan il yerel meclisine vermiştir. Böylelikle, günümüzde dahi merkezî yönetimin yürütmekte olduğu, nerdeyse, yerel tüm hizmetler il genel meclisleri sorumluluğunda, il özel idarelerine devredilmiştir.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Muvakkatı, “İlin Genel Yönetimi” ve “İlin Özel Yönetimi” olmak üzere iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde, İl Genel Yönetimini düzenleyen hükümler, 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esaslarını korumaktaydı. Bu yasa, Valileri güçlendirip, valilerin görevlerinde yardımcı olmak amacıyla, vali yardımcılarını ve il şube müdürlüğü kurumlarını ihdas etmiştir. Yasa, ayrıca, bu görevlilerin, görev ve yetkilerini de düzenlemiştir. İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Muvakkatı, İl Genel Meclisini korurken, il yönetiminde, vali ya da yardımcısının başkanlığında, naib, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftü ile seçimle gelen üyelerden kurulu “Vilayet İdare Meclisi”ne yer vermiştir. Bu hukukî metnin getirdiği en önemli yenilik, İlin “Özel İdaresinde” ortaya çıkmıştır. İlin Özel Yönetimi, vilayet ölçeğinde bir yerel yönetim kurumunu ifade ediyordu ve ilin yerel hizmetleri bu birimin yetki ve sorumluluğuna veriliyordu.⁷⁴

1929 tarihinde 1426 sayılı “Vilayet İdaresi Kanunu” kabul edilmiş, bu kanun yürürlüğe girince, Kanun-u Muvakkat’ın İl Genel İdaresi hakkındaki 73 maddesi yürürlükten kalkmıştır. Fakat, İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Muvakkatınının 74 ila 171. Maddeleri arasında yer alan “ İl Özel İdaresi” (İdare-i Hususiye-i Vilayat) bölümü yürürlükte kalmıştır. Bu maddeler 1986 tarihinde 3360 sayılı Kanunla kısmen

⁷³ İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Filiz Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş 8. Baskı, İstanbul 1983, s.150

⁷⁴ Bekir Parlak, **Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal- Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar**. www.mahalliidareler.gov.tr, erişim tarihi: 09.07.2007

değiştirilmiştir. Ancak, 3360 sayılı Kanun çıkarılırken, eski kanunun madde numaraları bile değiştirilmemiştir. (kanun, 74. maddeden başlayan bir metin haline gelmiştir.) Bu Kanun da 2005 yılında, “Kamu Yönetiminde Reform” çabaları çerçevesinde çıkarılan yasalardan biri olan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 24.06.2004 tarihinde kabul edilen 5197 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu", Cumhurbaşkanı tarafından, bazı maddelerinin anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile TBMM'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanının iade gerekçeleri üzerinde, bu tezin “Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Mülki İdare Sistemi” bölümünde detaylı olarak durulacaktır. Hemen belirtelim ki söz konusu iade kararı üzerine, TBMM yasayı yeniden ele alarak 4 Mart 2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Yasası” nı çıkarmıştır. Bu yeni yasa ile uzun yıllar boyunca Türk Kamu Yönetiminde savunulan, hizmetlerin mahallileşmesi yolunda önemli bir adım atıldığı söylenebilir.

Bu doğrultuda, yukarıda saydığımız, bölge teşkilatlarının en önemlilerinden biri olan, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü de 28 Ocak 2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 13 Ocak 2005 tarih ve 5286 sayılı yasa ile kaldırılmış ve köye götürülen hizmetler, geniş ölçüde İl Özel İdarelerine bırakılmıştır. Bunun sonucu olarak, köy hizmetlerine ait tüm araç ve gereçler “İl Özel İdare”lerinin hizmetine verilmiştir. Bunun yanında, İl Özel İdarelerinin örgütlenme yapıları değiştirilmiş, karar alma süreçlerinde merkezi idarenin temsilcisi olan valilerin yetkileri ve teşkilat yapısı içindeki konumları zayıflatılmıştır.

İl özel idaresi – il genel idaresi kavramları açıklanırken, esasen üzerinde durulması gereken konu, Anayasamızın, devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirirken, nasıl bir örgütlenme yapısı öngördüğü ile ilgilidir. Bu doğrultuda 1982 Anayasasının (önceki anayasalar da büyük ölçüde benzer hükümler ihtiva etmektedir) idareyi düzenleyen kısmı incelendiğinde, bu örgütlenmede asıl aktörün merkezi idarenin taşra uzantısı olan “İl”ler diğer bir ifadeyle “İl Genel İdareleri” olduğu görülmektedir. Zira 126. maddede “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin

gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır... İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır...” dendikten sonra 127. madde de mahalli idarelerin yalnızca, mahallin (il, belediye veya köy) müşterek ihtiyaçlarının karşılanması çerçevesinde örgütlenecek idari yapılanmalar olacağı vurgulanmıştır. Dolayısıyla bu iki idari birimi, bir birlerinin yerine ikame edilebilecek yapılar olarak düşünmek, 1982 Anayasasının 123. maddesindeki, “İdarenin Bütünlüğü” ilkesi doğrultusunda mümkün görünmemektedir.

Esas olarak il genel idaresi ile il özel idaresi ayırımına yapılan şu tanımlama konuyu daha net ortaya koymaktadır: “bir yerel yönetim olarak il, merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin kurulmasını öngören kanun ile kurulur ve onunla aynı toprak parçasını paylaşır. Ama ondan farklı olarak, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş ve bu amaçla kendisine bazı görevler verilmiştir. Oysa merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin asli görevi, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde ürettiği hizmetlerin, o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır.”⁷⁵

I.5.1. İdari Vesayet Ve Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramları

I.5.1.1. İdari Vesayet

İdari vesayet; “ayrı tüzel kişiliklere sahip mahalli idarelerin ve kamu kurumlarının, gene onlara varlık veren devlet tarafından, kamu yararı amacıyla denetlenmesidir.”⁷⁶ Şeklinde tanımlanmıştır. Benzer şekilde, “İdari vesayet, merkezin yerel yönetimlerin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini, murakabe etme ve bu kararları bozabilme yetisi”⁷⁷ olarak da tanımlanabilmektedir. Kamu hizmetlerinde uyum ve birliğin sağlanması, hizmetlerin hem merkezi idare tarafından hem de yerel yönetimler tarafından bölüşülmüş olması, ülkenin tümünde hizmet kalitesi bakımından benzerlik sağlanması gibi sebeplerle, idari vesayet denetimi yapmak, devletin hem görevi hem de sorumluluğudur. İdari vesayette genel amaç,

⁷⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 313

⁷⁶ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004, s95

⁷⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul Maarif Matbaası, 1952 s.473.

kamu düzenini, yurt bütünlüğünü, kamu yararını sağlamaktır. İdari vesayette, merkezi yönetim yerel yönetimlerin organları, görevlileri, karar ve işlemleri üzerinde yasalara ve hukuka uygunluk yönüyle denetim yetkisini kullanmaktadır.⁷⁸

İdari vesayet esas olarak kaynağının Anayasanın 127.maddesinden almaktadır. Anayasamızın 127. maddesi “merkezi idare, 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 sahiptir.”demek suretiyle idari vesayeti ve kullanım amacını tanımlamıştır.

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi çeşitli şekillerde kullanılabilir. Bunlar, esas olarak mahalli idarelerin “işlemleri” üzerinde vesayet yetkisi ve mahalli idarelerin “organları” üzerinde vesayet yetkisi olarak ikiye ayrılabilir. Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının görevleri ile ilgili işledikleri bir suç dolayısıyla haklarında açılan bir soruşturma sırasında içişleri bakanınca geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılması bu kurumların organları üzerinde idari vesayet yetkisine örnek verilebilir.⁷⁹ İşlemler üzerinde vesayet denetimi ise mahalli idarelerin işlemlerini iptal etme, onama, izin verme veya yerine geçerek karar alma şeklinde ortaya çıkabilir. İl genel meclislerinin kararlarının valinin onayı ile yürürlüğe girmesi “onama”ya belediye kanunundaki hizmetlerin aksaması durumunda içişleri bakanının talebi üzerine bu işlerin vali tarafından diğer kamu kurumlarının araç gereçleri kullanılarak yerine getirilmesi ise “yerine geçerek karar alma”ya örnek gösterilebilir. Bazı kaynaklarda idari vesayet, genel vesayet denetimi, önleyici vesayet ve yerine geçme şeklinde de tanımlanmaktadır.⁸⁰ Şunu vurgulamak gerekir ki, mahalli idarelerin, özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise bir istisnadır. Bu nedenle idari vesayet yetkisinin kanunda açıkça düzenlenen hallerde uygulanması esastır.⁸¹

⁷⁸ Abdulkadir Mahmutoğlu, **Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması Ve Temel İlkeleri**, TİD, S 445, 2004, s 226

⁷⁹ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan kitabevi, Ankara 2004, s 96

⁸⁰ Kemal Görmez **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet İş Yayınları Ankara, s.81–82.

⁸¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 58

I.5.1.2—Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramı

1982 Anayasasında mahalli idarelerin örgütlenme çerçevesi çizilirken, bu idarelerin, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kurulacağı belirtilmiştir. (madde 127). Ancak, mahalli müşterek ihtiyaçtan, tam olarak ne kastedildiği, içeriğini nelerin oluşturduğu açık değildir. Esasen bu konu, idareyi düzenleyen mevzuatta hem merkezi idarenin yetkilerinin genel nitelikte olması ilkesi hem de mahalli idarelerin üstlendikleri görevlerin, kendilerine, kanunlarla tahdidi biçimde verildikleri düşünüldüğünde, pratikte çok büyük sorunlara yol açmamakta idi. Ancak 58 ve 59. Hükümetler döneminde çıkarılan, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile mahalli idarelerin bir nevi merkezi idareler karşısında genel yetkili hale gelmesi sorunu konuyu anayasaya aykırılık tartışmalarına taşımıştır.

Özellikle, Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” bu tartışmanın odağı olmuştur. Cumhurbaşkanının söz konusu yasayı iade gerekçeleri üzerinde çalışmanın ileriki bölümlerinde durulacaktır. Ancak belirtelim ki, Cumhurbaşkanının bu konu ile ilgili iade gerekçesinin temelinde, adı geçen ve meclise iade edilen kanunla, mahalli idarelere tanınan yetkilerin, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının sınırlarını aştığı ve merkezi idarenin yetkilerinin tahdidi olarak sayılmasının anayasaya aykırı olduğu görüşü vardır.⁸²

⁸² Söz konusu veto gerekçeleri için bkz. http://www.todaie.gov.tr/kyp/5227_veto.htm. erişim.29.08.2007

BÖLÜM II

MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

II.1. TÜRK İDARE TARİHİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

Türk tarihinde çeşitli dönemlerde, taşrada çeşitli unvan ve sanlarla idareciler görev almıştır. Taşra idarecilerinin yetki ve vasıfları doğaldır ki o günün koşullarında mevcut idari rejimle paralel olmuştur. Günümüzdeki anlamıyla “Mülki İdare Amirliği” konum ve mesleği, Osmanlı imparatorluğunun son dönemlerine doğru, 19.yy ın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmıştır. Zira mülki idare birimi olarak taşra idaresinin teşekkülü bu döneme tekabül etmektedir. Bundan önce taşra idaresi zaman içinde ve bazen de aynı zaman dilimi içinde de olsa farklılık arz etmektedir.

Osmanlının ilk dönemlerinde devletin taşradaki ana idare birimi “beylerbeyliği”dir. Beylerbeyi bu idari birimin başındaki en üst yöneticidir.⁸³ Osmanlı devletinin zirve döneminde devlet eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiye ve köylere ayrılmaktaydı. Ancak, Osmanlı idare yapısı sadece Beylerbeylik ve bunların alt birimi olan Sancaklardan oluşmuyordu. Osmanlı Devletinde Beylerbeyliklerin (Eyalet) yanında, Kaptanlık, Voyvodalık ve Meliklikler de vardı⁸⁴. Bunların yöneticileri ve unvanları da zaman içinde değişiklik göstermekte idi. Eyaletlere Tanzimat'tan önce “beylerbeylik” veya “eyalet” denirken, Tanzimat'tan sonra bu birimlere “vilâyet” denilmeye başlanmıştı. Aslında bu birimlere vilayet denmesi, bunların bugünkü manada vilayet olduklarını göstermemektedir. Bu isim değişikliğinin sebebi buralara tanzimattan sonra “vali” denen idarecilerin gönderilmesi olabilir kanaatindeyiz. Valiler vezir rütbesine sahip olup, sadrazamın arzı ve padişahın onayı ile genellikle bir yıllığına atanmaktadırlar.⁸⁵

Bugünkü mülki idare amirliğinin ortaya çıkışı 1864 Tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ve 1871 Tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesine”

⁸³ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE yayını, Ankara, 1979, s 288

⁸⁴ Adnan Çimen, **Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi**, TİD, S 454, 2007, s 191

⁸⁵ Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz**, İstanbul,1992, s.111–113

dayanır.⁸⁶ Bu düzenlemelerden sonra hangi mülki birimin hangi yönetici tarafından idare edileceği kurala bağlanmış bulunmaktadır. Buna göre; 1864 Nizamnamesinde, vilayetlerin livalara, livaların kazalara ve kazalarında karye yani köylere ayrıldığını görüyoruz. Vilayetleri valiler, livaları kaymakamlar, kazaları müdürler ve karyeleri de muhtarlar yönetirdi. 1871 tarihli Nizamnamede ise vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere, nahiyelerinde karye/köylere ayrıldığını görüyoruz. Bu yeni yapıda “nahiye” denen yeni bir mülki birim oluşturulmuş, livaların idaresi kaymakamlar yerine mutasarrıflara bırakılmış, kaymakamlar kazaların idaresinden sorumlu tutulmuş ve nahiyelere de müdür atanması usulü getirilmiştir.

1921 anayasasından itibaren sancak birimi kaldırılmış ve mutasarrıflık konumu mülki idare amirliği mesleğinden çıkarılmıştır.

II.2. GÜNÜMÜZDE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

Günümüzde mülki idare amirliği mesleği, iki temel kanunda düzenlenmiştir. Bunlar, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur. Buna ek olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da mülki idare hizmetlerini bir sınıf olarak düzenlemiştir. Mülki idare amirliği mesleğinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu içinde düzenlenmesi konusunu bir sonraki alt başlıkta inceleyeceğiz. Mülki idare amirlerini ilk olarak tanımlayan, halen yürürlükte bulunan 1700 sayılı ve 1930 tarihli Dahiliye Memurları Kanunudur. Bu kanunda, esas olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışacak devlet memurları tanımlanmıştır. Yani, sadece mülki idare meslek grubunu düzenleyen bir yasa değildir. Ancak, valiler, kaymakamlar, vali yardımcıları, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri ve kaymakam adayları (maiyet memurları) ve bunların mesleğe alınma şekilleri ile sınıf ve dereceleri bu kanunda hüküm altına alınmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun da konuyla ilgili bir diğer hukuki metindir.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu ise il sistemi çerçevesinde görev yapacak olan mülki idare amirlerini düzenlemiştir. Adı geçen kanunun 4. maddesinde, “İl genel

⁸⁶ İlber ORTAYLI, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE yayını, Ankara, 1979, s 290

idaresinin başı ve mercii validir.”demek suretiyle taşradaki en büyük mülki idare amiri olarak “valilik” statüsünü düzenlemiştir. Aynı kanunun 5.maddesinde “İllerde, valilerin tayin ve tesbit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur” hükmünü getirmiştir. Maddenin son fıkrasında, “Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir” demek suretiyle, bu konumda çalışacak memurların da Mülki İdare Amirliği statüsünde olmaları şart koşulmuştur.

Kaymakamların mesleğe alınmaları ve atanmaları, 1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 2 ve 3. maddelerinde düzenlenmiştir. Ancak mesleki statüleri ve sahip oldukları yetkilerin yanında, atanma şekilleri de 5442 sayılı yasada belirtilmiştir. Buna göre; “Madde 29: Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdikıyla tayin olunur”. Bunların dışındaki Mülki İdare Amirliği meslek mensupları 5442 sayılı il idaresi kanununda düzenlenmemiş, sadece 657 ve 1700 sayılı yasalarda düzenlenmiştir.

Konuyla ilgili en önemli düzenlemelerden biri de 1986 tarihli, Mülki İdare Amirliği Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğidir. Bu düzenleme yasa olmamasına rağmen meslek açısından son derece işlevsel bir uygulamaya sahiptir.⁸⁷ Bu yönetmelik, müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdür ve bu seviyedeki birim başkanları, mülkiye müfettişleri ve kaymakam adayları dışında kalan mülki idare amirlerini kapsamaktadır.

II.2.1. MESLEK OLARAK MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

Şu anki hukuki düzenlemede, “Mülki İdare Amirliği” bir meslek sınıfı olarak, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlenmiştir. Bu kanunun 1975 yılında değiştirilen 36.maddesinde yer alan memuriyet sınıflarının “IX” bendinde; Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı şu şekilde tanımlanmıştır. “Bu sınıf, valiler ve

⁸⁷ Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 2

kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.” Böylece, Mülki İdare Amirliği, Devlet Memurları Kanunu ile belirlenen 10 memur sınıfından birini oluşturmaktadır. Hemen belirtelim ki 1975 yılından önceki düzenlemede Mülki İdare Amirliği kendi başına bir sınıf değil, bu kanunda sayılan “Genel İdare Hizmetleri Sınıfının” içinde yer almaktaydı.⁸⁸

Mülki İdare mesleğine giriş, bu çalışmanın ileriki kısımlarında her bir unvan grubu için ayrı ayrı ele alınacaktır. Ancak burada şunu vurgulayalım ki 657 Sayılı Kanunda bir sınıf olarak düzenlenen bu mesleğe giriş için, adı geçen Kanunun, tüm memurlar için aradığı şartlar yanında, bu mesleğe girmek ve meslek içi sınıflama ve yükselme şartları, başta 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu olmak üzere, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan tamamlayıcı mevzuatta düzenlenmiştir. Buna karşın, valilik, 657 Sayılı Kanunda sayılan istisnai memurluklar arasında yer almaktadır. Buna göre vali olabilmek için, ilgili kanunun 48 inci maddesinde yazılı genel şartları taşıyan kimselerden olmak yeterlidir.

II.2.1.1. Kendine Ait Bir Yasası Yok

Mülki İdare Amirliği ile ilgili, bu mesleği bütün yönleri ile ele alan (atama, yetiştirilme, özlük hakları, görev ve yetkileri vs.) yasal bir metin yoktur. Yukarıda andığımız yasalarda konu ile ilgili düzenlemeler dağınık, yetersiz ve bazıları kendi arasında çelişkilidir.⁸⁹ Oysa özel hizmet alanlarında görev yapan, örneğin, silahlı kuvvetler ve yargı mensuplarının içinde bulunduğu meslek gruplarının, kendilerine ait birer yasaları mevcuttur. Bu durum, uygulamada adı geçen meslek guruplarının statülerinde güçlenme yaratırken Mülki İdare Mesleği için tersi bir durum meydana getirmiştir.⁹⁰

⁸⁸ Koray Karasu, “**Mülki İdare Amirliği Mesleği**”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 2

⁸⁹ Ahmet Özer, **Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri**, TİD, S 428, s 8

⁹⁰ Ahmet Özer, agm, s 8

II.2.1.2. DMK İçerisinde Düzenlenmesinin Sakıncaları

Bugün için bir mülki idare amirliği yasanına ihtiyaç doğuracak pek çok neden sayılabilir. Ancak bunların en başında geleni, söz konusu meslek grubunun, devlet yönetimi içerisinde üstlendikleri görevin niteliğidir. Gerek 1982 Anayasasında yürütmenin idare kolu olan taşra idaresinin en başındaki sorumlu yönetici olma konumu, gerek 3046 sayılı Kanuna göre bakanlıkların taşra birimlerinin il ve ilçelerde mülki idare amirlerine bağlı kurulma zorunluluğu ve gerekse 5442 sayılı yasanın verdiği büyük yetki ve sorumluluklar bu meslek grubunu, diğer memuriyet sınıfları ile aynı hukuki metinde ele almayı yetersiz kılmaktadır.

1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun da fiiliyatta bu meslek grubunun Devlet Memurları Kanunu içerisinde bir sınıf olarak düzenlenmesini güçleştirmekte ve bir birleri ile çelişir hale getirmektedir. Buna bir örnek verecek olursak, 1700 sayılı kanun ve 3152 sayılı kanunun yanında, İçişleri Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, mülkiye müfettişi olabilmek için 3 yılı kaymakam adaylığı ve 6 yılı kaymakamlık olmak üzere toplam 9 yıllık bir mesleki tecrübeyi gerektirmektedir. Oysa yine Devlet Memurları Kanunu içinde düzenlenen Genel İdare Hizmetleri Sınıfına tabi bir başka bakanlık müfettişi 3 yıllık bir müfettiş yardımcılığı döneminden sonra, bakanlık müfettişi olabilmektedir.

Görüldüğü zere, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfında görev yapan personelin, devlet teşkilatı içerisinde gördükleri hizmetin niteliği ve önemi, aldıkları eğitim ve taşra idaresindeki en başta temsil ve yetki genişliği olmak üzere buldukları hiyerarşik konum ve sorumluluk dereceleri ve kendi meslek gruplarına münhasır olan atama, yükselme ve yer değiştirme şartları başlı başına yeni ve derli toplu bir yasal düzenleme gerektirmektedir.

II.2.1.3. 1.Sınıf Mülki İdare Amirliği Yasası

Mülki idare amirlerinin özlük haklarını düzenlemede yıllardır beklenen gelişmelerden biri de meslek camiasında “1.Sınıf Mülki İdare Amirliği Yasası” olarak bilinen yasadır. Söz konusu yasa tasarısı, 2004 yılında TBMM genel kurulunda ele alınmış ancak görüşülmeyen ertelenmiştir. 2006 yılında, yasa tasarısı yeniden gündeme alınmış ve 1 Temmuz 2006 tarihinde, “Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” la 1.sınıf mülki idare amirliği statüsü yasalaşmıştır.

Bu kanun, Mülki İdare Amirliği Mesleğini bütün yönleri ile ele alan meslekte kariyer ve yükselme basamaklarını ayrıntılı düzenleyen bir “Özel Hizmet Grubu” yasası olmaktan uzaktır. Buna karşın, meslek konumuyla orantılı sayılabilecek özlük haklarının sağlanması ve başta valilik olmak üzere, bazı kariyer basamaklarına atanmada belli kriterler getirilmiştir. Yasa, mülki idare hizmetlerinde 1. sınıf mülki idare amirliği ihdas etmiştir. Buna göre 1. sınıf mülki idare amiri olabilmek için,

a) Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dahil olmak üzere, fiilen onbeş yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olmak,

b) Sicil notları, mülkî idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak,

c) Anayasa ile tanımlanmış olan Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülkî idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak,

d) Mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak,

e) Aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak

Ayrıca içişleri bakanlığı müdürler encümeninin yapacağı değerlendirmede bu şartları haiz olduğunun tespiti gerekecektir.(mad.1) Aynı Kanunun ek 4. maddesi ise kariyer basamakları için önemli bir düzenleme getirmiştir. Buna göre; 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 mülkî idare amirleri arasından atanacaktır.

Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adı altında yapılan düzenlemenin en çarpıcı yanlarından biri 3. madde ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklik ile bundan böyle, 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 düzenlemenin valilik statüsüne atanmada objektif bir kriter getirdiği açıktır. Ancak, bu yeni hüküm 657 Sayılı DMK'nın İstisnai Memuriyeti düzenleyen 59. maddesi düşünüldüğünde, bu memuriyetlerden biri olan valiliğe atanma şartları için iki farklı kanunda iki farklı düzenlemenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Zira 657 Sayılı DMK'nın müteakip 60. maddesinde istisnai memuriyetlere atanma şartları arasında, sözü geçen konu ile ilgili özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 60. maddesine göre istisnai memurluklara atanmak için, aynı kanunun 48. maddesindeki şartlar yeterli olmaktadır. Valilik de aynı Kanunun 59. maddesinde sayılan bir istisnai memurluk türü olduğuna göre, sadece belli bir meslek grubundan olan memurlar için, bu statüye atanmada fazladan bazı şartların varlığını aramak kanımızca, Anayasanın 70. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen, "hizmete alınmada, görevin gerektirdiği nitelikten başka hiçbir ayırım gözetilemez" ilkesine aykırıdır. Hizmete girişte, aynı durumda bulunanlar arasında ayırım yapılamayacağını emreden anayasadaki "memuriyete

girişte eşitlik” ilkesinin⁹¹, ihlali olduğunu düşündüğümüz bu durumun düzeltilmesi önem arz etmektedir.

Mevcut durumun uygulamada bazı sıkıntılara sebebiyet verebileceği düşünülmelidir. Zira valilik statüsüne atanmada, cumhuriyet döneminin bir geleneği olarak, mülki idare amirliği mesleğinden atanmalar yapılsa da bu durum, yasal bir zorunluluk olmayıp, istisnai bir memuriyet olması hasebiyle, siyasi iktidarın her zaman için takdir yetkisi dâhilindedir. Bu durumda, bir yandan hükümet, Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki genel şartları taşıyan herhangi bir kişiyi valiliğe atayabilecekken, bu takdir yetkisini 1. sınıfa yükselememiş bir mülki idare amiri lehine kullanamayacaktır. Bu durumu aşmak için, fiiliyatta hükümetlerin, 1. sınıf olamamış bir mülki idare amirini, önce bu meslekten istifa ettirip, daha sonra bu kişi Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki genel şartları taşıdığından, onu istisnai bir memuriyet olan valiliğe atayabilecektir.

II.2.2.YETİŞTİRME VE MESLEĞE ALINMA SÜREÇLERİ

Mülki idare amirliği mesleği, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 36.maddesinin IX. bendinde bir sınıf olarak düzenlenmiştir. Buna göre mülki idare hizmetleri meslek mensupları, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanlar ve maiyet memurlarıdır. Görüldüğü üzere eski adıyla maiyet memuru yeni adıyla kaymakam adaylığı bu mesleğin ilk kademesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla mesleğe alınma ve yetiştirme süreci kaymakam adaylığı eğitimi ile başlayan bir süreçtir. Yukarıda ifade edildiği üzere bu durumun tek istisnası valiliktir. İstisnai bir memuriyet olan valilik yoluyla mülki idare amirliği mesleğine geçiş bu sürecin dışındadır.

Türk Kamu Yönetiminin önemli unsuru olan merkezi idarenin taşra teşkilatının başına geçecek olan idarecilerin, mesleğe alınması ve yetiştirilmesi, başta İl İdaresi Kanunu ve İçişleri Bakanlığı Teşkilatı mevzuatında(1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu) gibi yasalarda belirtilmiştir. İl İdaresi Kanununa göre: “Madde 29 –

⁹¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj yayınları, Ankara, 1997, s 393

Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle tayin olunur.” denmektedir.

Ayrıca 1700 sayılı Dâhiliye Memurlar Kanununa göre: Madde 2 – (Değişik: 14.3.1949 – 5354/1 md.)

A) İçişleri Bakanlığı memurluklarına intisap ve terfide bu kanunda yazılı haller dışında genel hükümler uygulanır.

B) (Değişik: 12/7/1991 - KHK - 435/1 md.; Değiştirilerek kabul : 26/2/1992 - 3778/1 md.) Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı 4 üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek için, Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır’ denmektedir.

1991 yılına kadar üniversitelerin yalnızca siyasal bilgiler ve hukuk fakültelerinden mezun olanlar kaymakam aday, eski adıyla maiyet memuru olabilirken, 1991 yılında Dâhiliye memurları kanununda 435 sayılı KHK ile yapılan değişiklik ve ardından bu KHK nın 1992 yılında bazı değişikliklerle yapılan kabulü neticesinde iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ile bunların dengi yurt dışı fakültelerinden mezun olanlara da kaymakam aday ve sonrasında kaymakam olabilme yolu açılmıştır.⁹²

Bu kanunlar çerçevesinde, Mülki İdare Amirliği sınıfına kaymakam olarak geçmek için ancak anılan kurumların sosyal bilgiler alanlarında eğitim görmüş olmak şarttır. Yani teknik eğitim ya da sayısal alanlarda eğitim veren lisans programlarından mezun olanlara, kaymakam olarak mülki idare amiri olma yolu kapalıdır. Aynı şekilde vali yardımcılığı da İl İdaresi Kanununun 5.maddesine göre, meslekte, 6 yıl *kaymakam* olarak çalışmış olanlara özgü bir konum olduğundan, bu kapı da adı geçen bölümlere kapalıdır. Yukarıda belirtildiği gibi valilik kurumu için bu durum söz konusu değildir. Dolayısıyla sayısal eğitim veren bir lisans programından mezun olan bir teknik eleman da istisnai bir memuriyet olan valilik yoluyla mülki idare amirliğine intisap edebilir. Ancak bu yolun pek işletildiği

⁹² M.Şirin Yaşar, **Yeni Kamu Yönetimi İçerisinde Mülki İdare Amiri Yetiştirmek** (yayınlanmamış kaymakamlık tezi) Ankara, 2006 s 5

söylenemez (bazı olağanüstü durumlarda yapılan emniyet müdürü ve asker kökenli vali atamaları hariç)⁹³

Kaymakam adayları için, yapılacak sınav, 23.03.1994 tarihli 21883 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kaymakam Adayları Yönetmeliğine göre yapılmaktadır. Bu yönetmelik, sonuncusu Mayıs 2006 da olmak üzere birçok defa değişikliğe uğramıştır. Adı geçen yönetmelik, kaymakam adayı olarak kabul edilecek taliplilerde, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan, devlet memurlarına ilişkin genel şartların yanı sıra, Mülki İdare Amirliği hizmetleri sınıfında yer alacak memurlarda bulunması istenen vasıfları da detaylı bir biçimde sıralamıştır.⁹⁴

Kaymakam adaylığı için yapılan önemli değişikliklerin başında, ilk defa devlet memurluğuna alınacaklar için zorunlu tutulan ve ÖSYM tarafından yapılacak merkezi sınava girme zorunluluğu gelmektedir. Adaylar, Bakanlığın açacağı yazılı eleme sınavına girmeden önce, bu sınavdan yeterli puanı almak ve ilan edilen kontenjanın 20 katı kadar aday arasına girmek zorundadırlar. Yazılı sınav, uzun yıllar İçişleri Bakanlığı tarafından klasik usulde bilgi ölçme tekniği ile sınav ilan metninde belirtilen konularda, bakanlık bünyesinde yapılmıştır. Ancak son yıllarda, hemen hemen tüm kamu kurumlarının yaptığı gibi, yazılı sınav ÖSYM tarafından test usulü ile bilgi ölçme şeklinde ve tamamen ÖSYM'nin sorumluluğunda yapılmaktadır.

Kaymakam aday adaylarına uygulanacak sınavların ikincisi, sözlü sınav eski tabiriyle, mülakattır. ÖSYM tarafından yapılan KPSS ve yine ÖSYM tarafından yapılan kaymakam adaylığı sınavının ardından, bu iki aşamadan başarıyla çıkmış aday adayları, son olarak bakanlık üst düzey personelinden oluşan sözlü sınav komisyonunun önüne çıkarlar. Kaymakam adayları yönetmeliğinde 2006 yılında yapılan ve 26160 sayılı resmi gazetede yayımlanan değişiklik ile kaymakam adaylığı sözlü sınavı, adayların, bilgi, yetenek ve kişiliklerini ayrı ayrı ölçecek şekilde yapılacaktır.

⁹³ Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 25-30

⁹⁴ Cahit Emre, Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş Ve Adaylık Eğitimi, **Mülki İdare Araştırması Projesi**, arem.gov.tr/proje/yonetim/miar.htm, 1.6.2007, s 2

Kaymakam adaylığı giriş sınavını başarı ile geçenler, bakanlık tarafından mülki idare amirliği mesleğine kabul edilirler. Bu noktadan sonra adaylar, kaymakam adaylığı eğitimine tabi tutularak, mesleğin ileri safhası olan kaymakamlık konumuna hazırlanırlar. Kaymakam adaylarının eğitimi, 1700 sayılı dâhiliye memurları kanunu ve 23.3.1994 tarih, 21883 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan Kaymakam Adayları Yönetmeliğine göre yapılmaktadır. 1941 yılına kadar, Mülki İdare Amirlerinin yetiştirilmesine ilişkin hususlar, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ve bu Kanuna istinaden, İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan Yönetmelikler ile düzenlenmiş ve Kaymakam adaylarının, maiyetinde bulunduğu İlin Valisinin uygun göreceği yöntemle, “iş başında yetiştirilmesi yöntemi” benimsenmişti.

12 Haziran 1941 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4089 sayılı Kanunla, 1700 sayılı Kanunda yapılan değişiklik üzerine, kaymakamlık kursu ile ilgili esaslar “Kaymakamlık Kursu ve Müfredat Programı” adıyla yürürlüğe konulan bir Yönetmelikle düzenlenmiştir. 02.03.1973 tarihinde yürürlüğe konulan Maiyet Memurları Yönetmeliği ile Kaymakam Adaylarının yetiştirilmeleri ile ilgili hususlar bir bütün halinde (stajın aşamaları ve kurs) yeniden düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik de 20 yıllık bir uygulamadan sonra yerini halen uygulanmakta olan 23.03.1994 tarihli Kaymakam Adayları Yönetmeliğine bırakmıştır.⁹⁵ Adı geçen bu son yönetmelikte de 1997, 1999 ve 2001 yıllarında, staj aşamalarına ilişkin hükümlerinde birtakım değişiklikler yapılmıştır.

Kaymakam Adaylarının tabi olacakları stajlar, Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin “Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi” başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmektedir. Buna göre; Kaymakam Adayları, normal hallerde aşağıdaki sıra ve ortalama sürelerle Kaymakam Adaylığı staj devresine tabi tutulurlar:

⁹⁵ Meral Atılğan, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim Ve Bir İnceleme: Kaymakam Adaylarının Eğitimi**, TİD, S 448, 2004, s 141

Çizelge-1. Kaymakam Adaylarının Tabi Olacakları Stajlar

Staj Devresi	Süresi
İl Merkezi Stajı	1 ay
Bakanlık Merkezi Stajı-1	3 ay
Kaymakam Refikliği Stajı	1 ay
Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajı	1.5 ay
Bakanlık Merkez Stajı-2	4 ay
Yurt Dışı Stajı	12 ay
Milli Güvenlik Stajı	1.5 ay
Kaymakam Vekilliği Stajı	8 ay
Kaymakamlık Kursu	4 ay

Söz konusu Yönetmeliğe göre, İçişleri Bakanlığı, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal şartları göz önünde bulundurarak yukarıda belirtilen stajların bir kısmını kaldırmaya, sıra ve sürelerini değiştirmeye yetkilidir. Hemen her dönem içişleri bakanlığı bu takdir yetkisini kullanarak staj döneminin süre ve sırasını koşullara göre değişik şekilde düzenlemektedir.⁹⁶

Kaymakam Adaylığı sürecinin en son ve belirleyici aşaması kaymakamlık kursudur. Zira stajın tüm aşamalarını bitiren adayın, Mülki İdare Amirliği mesleğine kaymakam olarak atanıp atanmaması bu kursun sonucuna göre belirlenir. Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 23.maddesinde, “Kaymakamlık kursu, Kaymakam Adaylarının Kaymakam olarak atanmalarından önce katılmak ve başarı ile bitirmekten yükümlü buldukları son eğitim devresidir. Kaymakamlık kurslarından

⁹⁶ Meral Atılğan, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim Ve Bir İnceleme: Kaymakam Adaylarının Eğitimi**, TİD, S 448, 2004, s 141

her biri bir dönem numarası almak ve en çok 6 ay süreli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenip yürütülür.”denmektedir.

Bir adayın kursa çağrılması için, adayı olduğu ilden gelen staj rapor dosyalarının olumlu olması, kaymakamlık tezini zamanında vermiş ve başarılı sayılmış olması ve dosyasına göre tutum ve davranışlarının da olumlu değerlendirilmesi gerekir. Bu kriterlere göre başarısız 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.(Kaymakam Adayları Yönetmeliği madde 26)

Kurs bitiminde adaylar bir sözlü sınava tabi tutulur. Yönetmeliğin 30.maddesinde, kurs sonu sınavının mahiyeti detaylı olarak anlatılmıştır. Buna göre, her kursun sonunda Bakanlık onayı ile belirtilen gün, saat ve yerde A.P.K.K 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 en az iki 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 yöneltilebilir.

Yine aynı maddenin devamında, sözlü sınavda başarısız olanlara, ikinci bir sınav hakkı tanınacağı ve 30 gün içerisinde yapılacak bu sınavda da başarılı olmayan adayların, Bakanlık tarafından merkez veya taşra teşkilatında, Genel İdare Hizmetlerinde bir kadroda görevlendirileceği hükme bağlanmıştır. Kurs sonunda, adayın yeterli sayılabilmesi için en az 60 puan alması gerekir. Değerlendirme, 60 tan başlayarak ‘yeterli’, ‘başarılı’ ve ‘üstün başarılı’ olarak derecelendirilir. Kursu başarıyla bitiren kaymakam adayları, kurs bitiminde çekilecek kuralarla 5.sınıf ilçelerden başlamak suretiyle, kaymakam olarak atanır ve kaymakam adaylığı sürecini bitirirler.

II.2.3. Üst Düzey Yönetici Kavramı

Dünyanın birçok ülkesinde yönetici yetiştirmeye münhasır eğitim kurumları mevcuttur. Bizim açımızdan örnek model olarak Fransa seçilebilir. Zira Fransa’da ENA ve Politeknik okullarına girenlerin amacı, kamuda üst düzey yönetici olabilmektir. Gerçekten bu okullara giren öğrenciler giriş tarihinden itibaren devlet memuru statüsüne geçebilmekte ve kariyerleri garanti altına alınmaktadır. Bu duruma benzer örnekler Avrupa ve dünyanın birçok ülkesinde de mevcuttur.⁹⁷ Türk tarihinde Fatih Sultan Mehmet döneminde açılan Enderun Kurumu yönetici yetiştirme alanında bir ilk ve güzel bir örnektir.

Esasında, Anayasamızda üst düzey yönetici yetiştirmek, devlete bir görev olarak verilmiştir. 1982 Anayasasının 128. maddesinin 2.fıkrasında, “memurların nitelikleri, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” denmektedir. Üçüncü fıkrada ise “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” hükmü getirilmiştir.⁹⁸ Ancak, üst düzey yönetici kavramı içerisine kimlerin gireceği konusunda şu an için bir hüküm bulunmamaktadır. 1985 yılında “Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi İle İlgili 3149 Sayılı Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanunda, Mülki İdare Amiri olan Vali ve Kaymakamlar da üst kademe yönetici olarak sayılmıştı. Fakat bu yasa, Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁹⁹ Bu konuyla ilgili yeniden bir düzenleme yapıp kaymakam adaylığı eğitiminin de bu kapsama alınması faydalı olacaktır.

II.3. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNDE YÜKSELME VE KARIYER BASAMAKLARI

Mülki İdare Hizmetleri sınıfında görev alma süreci kaymakam adaylığı ile başlamaktadır. Ardından kaymakamlık ile devam eden bu süreç, valilik ile son

⁹⁷ Murat Önder, TİD, Y 1995, S 409, s 12

⁹⁸ A. Hayati Kılıçkaya, **Üst Kademe Yöneticiliği**, TİD, S 426, 2000, s 224

⁹⁹ A. Hayati Kılıçkaya, **agm**, s, 225

bulmaktadır. Bu iki basamak söz konusu hizmet sınıfının omurgasıdır. Vali yardımcılığı kaymakamlık ile valilik arası bir konum gibi görünmesine rağmen, aslında bu konumda bulunanlar meslek olarak kaymakamdırlar. Zira, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme Ve Yer değiştirme Yönetmeliğinin eş değer görevler cetvelinde bu meslekler bir birine denk sayılmıştır.

Adı geçen yönetmelikte, il ve ilçeler, sosyal, kültürel, coğrafi ve ekonomik şartlar ile hizmet gerekleri dikkate alınmak suretiyle sınıflandırılmıştır. Atama ve yer değiştirmelere esas olmak üzere, vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri için iller, dört sınıfa; kaymakamlar için ise ilçeler, altı sınıfa ayrılmıştır. Aynı şekilde, meslek mensuplarının atama ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere, ülke, beş coğrafi bölgeye ayrılmış olup, meslek mensupları, imkânlar nispetinde ve gerektiğinde fasılalarla her bölgede 5 yıl görev yapmakla mükellef kılınmıştır.¹⁰⁰

657 Sayılı DMK'da, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfının, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup, İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsayacağı belirtilmiştir. Bu gruptaki valiler ve kaymakamlar dışında kalan, içişleri bakanlığı merkez kuruluşunda çalışanlar; esasen kaymakamlık unvanını almış olan, şube müdürleri, daire başkanları, hukuk müşavirleri, genel müdürler ile mülkiye müfettişleridir. İller kuruluşunda çalışanlar ise vali yardımcıları ve il hukuk işleri müdürleridir.

İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında bulunan ve yukarıda sayılan mülkiye müfettişliği dışındaki kadrolara atanma usulü, ilgili yönetmeliğin 21. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Bakanlıkça duyulacak ihtiyaca binaen 6. sınıf ilçe hizmetini yapmış meslek mensuplarından en az sekiz yıl fiilen kaymakamlık veya vali yardımcılığı yapmış olanlar merkez teşkilatındaki görevlere atanabilirler. Merkez teşkilatında çalışanlar, esas olarak diğer bakanlıklardaki kadro ve pozisyonlara benzer görevler icra ederler. Ancak bu kadrolarda çalışanlar mülki idare amirliği sınıfında kalmaya devam ederler.

Mülkiye müfettişliğine atanma da ise diğer Bakanlıkların müfettişliğine atanmadan daha farklı bir durum söz konusudur. 1700 sayılı Dahiliye Memurları

¹⁰⁰ Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 4

kanununun 6. maddesine göre, müfettişler, teftiş heyeti reisinin inhası ve Vekilin tasvibi üzerine müşterek kararname ve Reiscumhurun tasdikile tayin olunurlar. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, mülkiye müfettişliği için gerekli şartları 10. maddede belirlemiştir. Buna göre, mülkiye müfettişi olabilmek için, Kaymakamlık sıfatını kazanmış, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak gerekir. Ayrıca, yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış bulunmak, sicil başarısı, tutum ve davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden, yönetmelikte öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış olmak ve bakanlık tarafından açılacak yarışma sınavını kazanmak gerekir.

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında olup iller teşkilatında çalışanlardan vali yardımcılarını üzerinde aşağıda ayrıntılı olarak durulacaktır. Bu sınıf içerisinde yer alan diğer meslek mensupları ise il hukuk işleri müdürleridir. Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme Ve Yer değiştirme Yönetmeliğinin 20. maddesine göre, meslek mensupları, istek, sağlık nedenleri veya hizmet gerekleri dikkate alınarak 6 ıncı 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 olamadıklarının anlaşılması veya il Valisinin veya mülkiye müfettişinin bu yönde gerekçeli teklifinin bulunması şarttır. Uygulamada meslek mensupları için il hukuk işleri müdürlüğüne atanma, bir nevi “kızağa alınma” olarak değerlendirilmektedir.

Mülki idare amirliği mesleğinde yükselme iki şekilde ele alınabilir. Bunlardan ilki, çalışma sürelerine göre, olumsuz bir sicil alınmamış ise kendiliğinden ortaya çıkan ve asıl olarak, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme Ve Yer değiştirme Yönetmeliği çerçevesinde, bir üst bölge veya ilçe sınıfına atanma şeklindedir. Bu durumda meslek mensubunun hukuki statüsünde ve unvanında bir değişim olmamaktadır. Örneğin 4.sınıf ilçe hizmetinde, ilgili yönetmelikte belirtilen görev süresinin tamamlanıp, 3.sınıf ilçe hizmetine atanma gibi.

Diğer yükselme durumu ise, meslek mensubunun, ehliyet, liyakat veya siyasi tercih olarak, bulunduğu unvan ve statüden bir üst basamağa geçme durumudur. Buna örnek olarak; ehliyet ve liyakat değerlendirmesi sonucu, kaymakamlıktan mülkiye müfettişliğine geçişi, verebiliriz. Bir kaymakamın, vali yardımcısının veya mülkiye müfettişi ile bakanlık merkez çalışanının kararname ile valiliğe terfii ise siyasi tercih sonucu yükselmeye örnektir.

Yukarda değindiğimiz gibi, 1 Temmuz 2006 tarihli, Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, mülki idare amirliği mesleğinde yükselmeyi, kısmen objektif kriterlere bağlamıştır. Bu yasa mülki idare hizmetlerinde 1.sınıf mülki idare amirliği statüsünü getirmiştir. Buna göre, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler, Kurul Başkanları ve birimlerin Hukuk Müşavirleri, 1. sınıfa ayrılmış ve 1. sınıfa yükseldikten sonra, 1. sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş Mülki İdare Amirleri arasından atanacaklardır. Ayrıca Anılan yasanın 3. maddesi ile 10 Haziran 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine şu fıkra eklenmiştir: “Mülki İdare Amirliği hizmetleri sınıfından Vali olarak atanacaklarda, 1. sınıfa yükseliş ve 1. sınıfa yükseldikten sonra 1. sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır”¹⁰¹

II.3.1. Kaymakamlık

Mülki İdare Amirliği mesleğinin asıl unsuru kaymakamlıktır. Bir meslek memurluğu olan kaymakamlık, özel bir statü ile de düzenlenen bir kariyer olması nedeni ile validen farklı olarak, “görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği ve emeklilik hakkından yararlanan tam bir devlet memuru” olarak nitelendirilmiştir.¹⁰² Kaymakamların, görev, yetki ve sorumlulukları, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Ayrıca bugünkü mevzuatımızın pek çoğunda kaymakama pek çok yetki ve sorumluluk verilmiştir. Hatta, kaymakama verilen bu derece geniş yetki ve sorumluluğun, tek başına üstlenebilecek boyutta olmadığı bu

¹⁰¹ Ahmet ÖZER, **Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış**, TİD, S 454, Mart 2007, s 3

¹⁰² Lütfi Duran, **Türk Kaymakamı**, Amme İdaresi Dergisi, C 6, S.2, 1973, s 7

nedenle, vali yardımcısı kurumuna benzer bir “kaymakam yardımcılığı” kurumunun ihdası yıllardır tartışılmaktadır.¹⁰³

Kaymakam kelimesi, kaim-makam veya kaim/kâyim ve makam kelimesinin birleşmesinden meydana gelmiştir.¹⁰⁴ Makamın yerine geçen, yerini tutan, vekil anlamında¹⁰⁵, bugünkü kaymakamın yetkisiyle, eyalet valisinin sancaktaki vekili ve sancakların en büyük mülki idare amiri olarak 1842 yılında resmen kullanılmaya başlanmıştır.¹⁰⁶ Kaymakam tabiri ayrıca Türk ordusunda da 1828 yılından 1935 yılına kadar bugünkü yarbay rütbesine denk gelecek şekilde kullanılmıştır.¹⁰⁷

II.3.1.1. Kaymakamlığa Atanma Ve Görevden Alınma

Yukarıda ayrıntılı olarak anlattığımız, kaymakam adaylığı sürecinden sonra, kura çekerek 5.sınıf ilçe hizmetine atanan adaylar, mülki idarenin çekirdek kadrosu olan kaymakamlık mesleğine girmiş olurlar. Kaymakamların mesleğe atanmaları esas olarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda düzenlenmiştir. Kanunun 29. maddesinde, “Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdikıyla tayin olunur.” denmektedir. Aynı maddenin devamında, 26.3.2002 tarihinde yapılan eklemeye, “Kaymakamlığa, sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekâlet edebilir.” hükmü getirilmiştir. Kaymakamların atanmaları ile ilgili olarak, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda da bir hüküm vardır. Kanunun 3. maddesinin 3. fıkrasına göre “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.”

¹⁰³ Cemal Yıldız, **Mülki İdare Amirliğinde Kaymakam Ve Kaymakam Yardımcılığı**, www.icisleri.gov.tr/tid s,109-123, erişim tarihi: 09.07.2007

¹⁰⁴ Yılmaz Öztuna, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt 7, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1994, s.149.

¹⁰⁵ Ferit Devellioğlu, **Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat**, 3. Baskı, Doğu Matbaası, Ankara, 1978, s 70

¹⁰⁶ Tuncer Baykara, **Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I**, İstanbul, 1988, s.37, 2. Mefahir Behlülgil, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz 1299–1992**, İstanbul, 1992, s.127.

¹⁰⁷ Adnan Çimen, **“Kaymakamlık Mesleği” Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi**, TİD, S 454/ 2007 s 195

Yukarıda değinildiği gibi, mülki idare Amirliği mesleğine kaymakam olarak atananların meslek içinde yer değiştirmeleri, sicilleri ve eşdeğer görev kabul edilen vali yardımcılığı ve il hukuk işleri müdürlüğü ile içişleri bakanlığı merkez teşkilatındaki bir göreve atanma işlemleri, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme Ve Yer Değiştirme Yönetmeliğine göre yürütülmektedir.

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 mümkündür¹⁰⁸. Aynı zamanda valilikten farklı olarak, kaymakamlık mesleği, istisnai bir meslek de 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.

¹⁰⁸ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 307

Bu açıklamalar ışığında, her ne kadar kaymakamlık mesleği için, güvenceli, “tam bir devlet memurluğu”¹⁰⁹ 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 duyurulmuştur¹¹⁰. Bu çalışmanın uygulamada ne tür sonuçlar doğuracağı zamanla görülecektir.

Kaymakamlık mesleği ile ilgili, son olarak, bu mesleğe girişte adayların mezun oldukları fakültelerin ve bayan adayların mesleğe kabulü konusuna değinmek yararlı olacaktır. Yukarıda kısmen açıklandığı gibi, 1700 sayılı Yasanın ilk halinde, kaymakam adayı olabilmek için Siyasal Bilgiler veya Hukuk Fakültelerinden mezun olmak ve erkek olmak gerekiyordu. Bu konuda ilk değişiklik 1986 yılında İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesinin adının, Siyasal Bilgiler olarak değiştirilip mezunlarına kaymakam olma yolunun açılması ile yapılmıştır. İkinci değişiklik ise 1991 yılında yapılmıştır. 435 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının yanı sıra İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunlarının da kaymakam adayı olabilecekleri düzenlenmiştir. Aynı KHK’yla herhangi bir fakülteden mezun olduktan sonra, sayılan fakültelerde yüksek lisans yapanlara da kaymakam olma yolu açılmaya çalışılmıştır. Ancak 435 sayılı KHK, TBMM’de değiştirilerek kabul edilmiş ve başka fakültelerden mezun olup, Hukuk, Siyasal Bilgiler, İşletme Ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinde yüksek lisans yapanların, kaymakamlık mesleğine girişlerine izin verilmemiştir.¹¹¹ Buna karşın, söz konusu düzenlemeyle, kadınlara da kaymakam olma imkânı getirilmiştir.

¹⁰⁹ Lütfi Duran, **Türk Kaymakamı**, Amme İdaresi Dergisi, C 6, S.2, 1973, s 7

¹¹⁰ Kaynak: www.arem.gov.tr/proje/yonetim/yonetimi_gelistirme.htm, erişim tarihi: 6.6.2007

¹¹¹ Cahit Emre, Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş Ve Adaylık Eğitimi, **Mülki İdare Araştırması Projesi**, arem.gov.tr/proje/yonetim/miar.htm, erişim tarihi: 7.6.2007

II.3.2. Vali Yardımcılığı

Vali yardımcılığı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanununun 5. maddesinde, “İllerde, valilerin tayin ve tesbit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur.” denmektedir. Her ne kadar, aynı maddenin son fıkrasında, “Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir” denmekte ise de uygulamada 1,5 yıllık 5. sınıf ilçe hizmeti ve 2 yıllık 6. sınıf ilçe hizmetini tamamlayan kaymakamların vali yardımcısı olarak atanmaları sık rastlanan bir durumdur.

Bu düzenlemeye göre vali yardımcılarının görev şeması, “valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını yapmak ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak” olarak çizilmiştir. Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme Ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde de Vali Yardımcılığına atanabilmek için 6. sınıf ilçe hizmetini yapmanın şart olduğu ve meslek mensuplarının 5 inci coğrafi bölgede en az iki yıl Vali Yardımcılığı yapmakla mükellef oldukları belirtilmiştir (madde 19). Aynı yönetmeliğin IV nolu ekinde yer alan Eşdeğer Görev Cetvelinde, atama ve yer değiştirmelerde, vali yardımcılığı, kaymakamlık, hukuk işleri müdürlüğü ve merkez teşkilatındaki bazı görevler aynı statüye tabi tutulmuştur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, Mülki İdare Amirliği Hizmet sınıfını gösteren maddesinde vali yardımcılığı, ismen sayılmamıştır.

Vali Yardımcılığı mesleğinin temel işlevi, ilde devletin temsilcisi olan valinin, işlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmesine yönelik bir destek hizmeti sunmak olarak nitelendirilmiştir.¹¹² Ancak, bugün için baktığımızda, mülki idare amirliği mesleği içerisinde görev tanımı en dar tutulmuş pozisyonun vali yardımcılığı olduğunu görüyoruz. Bir çalışmada, vali yardımcılarını için; “valilerin kendilerine vermeyi uygun gördükleri çoğu rutin iş ve işlemleri yapmaya çalışan, görev, yetki

¹¹² Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 10

sınırları kesin çizgilerle ayrılmadığı için de sık sık sıkıntılarla ve ikilemelerle karşılaşp, güvensizliğe kapılan meslek mensupları”¹¹³ tanımlaması yapılmıştır.

Oysa vali yardımcılığı, kaymakamlık mesleğinden sonra, valiliğe hazırlama açısından bir üst kariyer basamağı olarak düşünölebilmelidir.¹¹⁴ Bu şekilde bir düzenleme neticesinde hem meslek mensupları açısından iş verimi ve mesleki tatminin arttırılması hem de söz konusu meslek pozisyonunun toplumsal statüsünün önemi artabilecektir. Bu düzenleme yapılırken mevcut vali yardımcılığı kadrolarında indirime gidilmesi de zorunlu bir sonuç olacaktır.

II.3.3. Valilik

Mülki İdare Amirliği mesleğinin en üst kademesi valiliktir. Vali, merkezi yönetimin taşrada kurulu bulunan il genel idaresinin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve en yetkili görevlisidir. Bunun yanında vali, bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin de başı konumundadır. Vali atamaları, 1700 sayılı yasanın 5. maddesinde ve 5442 Sayılı yasanın 6.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, vali atamalarında, içişleri bakanının inhası (teklifi), bakanlar kurulunun kararı ve cumhurbaşkanının onayı gerekmektedir. Söz konusu atama usulü, 23.4.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’da belirtilen (1 sayılı cetvelde yer alan görevlere Bakanlar Kurulu kararıyla atanma) usulüdür.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9.maddesine göre, “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” Bu bağlamda, bir valinin ilde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olmasının, vali ile bir bakan arasında nasıl bir hukuki bağ kurduğı konusu önem arz etmektedir. Kanımızca bu bağ sadece bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğı hizmetlerle ilgili idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden ibarettir. Bunun yanında, DMK’da belirtilen memuriyet hiyerarşisinin gerektirdiğı, disiplin, özlük ve benzeri

¹¹³ Fehmi Kaya, **Mülki İdare Amirliği İçerisinde Vali Yardımcılığ Müessesesinin Görev, Yetki Ve Sorumluluğı İle Sosyal Statüsü Üzerine Bir İnceleme Denemesi**, TİD, S395, 1992, s 47

¹¹⁴ İkinci İdareciler Kongresi, 1964, İçişleri Bakanlığı Yayınları Seri II, S 6, Ankara 1966, s 21

konularda tam bir bağılıktan söz etmek zordur. Ancak valilerin İçişleri Bakanıyla olan bağılılığı tam bir hiyerarşik bağılıktır. Zira valilerin kadroları ve özlük dosyaları İçişleri Bakanlığında bulunmaktadır.

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: "... 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 verilemeyeceği ..." denmektedir.

Valilik, yukarıda da belirtildiği gibi istisnai bir memurluktur. Ancak mülki idare amirleri arasından valiliğe atama yapılacaksa vali olarak atanacak mülki idare amirinin 1. sınıfa yükselmiş olması 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 hüviyetindedir.¹¹⁵

II.3.3.1. Hükümetin Temsilcisi ve Devletin Temsilcisi Ayrımları Ne İfade Ediyor

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun valilerin hukuki durumları, görev ve yetkilerini düzenleyen 9.maddesine göre, Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Aynı kanunun, ilçe teşkilatını düzenleyen 27. maddesinde de kaymakamlar için, "Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir." hükmü yer almaktadır.

¹¹⁵Koray Karasu, "Mülki İdare Amirliği Mesleği", İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 16

“Devletin temsilcisi olmak” ve “hükümetin temsilcisi olmak” kavramları kanımızca tartışmaya açık bir konudur. Türk idare hukuku akademik araştırmalarında çok fazla üzerinde durulmayan bu konu hakkında il idaresi kanunu ve konuyla ilgili diğer mevzuatta da açık bir bilgi yoktur. Kanımızca, burada bahsi geçen “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet kişiliğidir. 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.¹¹⁶ Devlet bu sıfatı ile birtakım sorumluluklar alabilmekte ve yargı mercileri önünde taraf olabilmektedir.

İl İdaresi Kanunu Çerçevesinde valiye verilen yetkilere baktığımızda, 9.maddenin K bendinde “Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.” hükmünü görmekteyiz. Bu maddede valiye verilen yetkinin, siyasal ve sosyal bir varlık olan devletin kuruluş bayramında, bu yönüyle bir temsili kastettiği anlaşılabilir. Bunun yanında, aynı maddenin J) fıkrasında yer alan; “Vali, il, ilçe, bucak merkezlerinde ve çevrelerinde kirali, kirasız binalarda vazife gören bütün Devlet dairelerini mahallin hizmet şartlarına ve Hazine menfaatine en uygun şekilde bir veya birkaç binada toplamak üzere gereken tedbirleri aldırır ve uygulanmasını denetler.” hükmünün ise, bir tüzel kişi olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olan devletin temsilcisi olduğu kanaatini uyandırmaktadır.

Valilerin devletin temsilcisi, sıfatıyla üstlendiği benzer görevlere örnek olarak 5442 sayılı yasada şu hükümlere rastlıyoruz; “Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur. (Madde 9/H). 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.”

¹¹⁶ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s 85

Kaymakamın ilçede yalnızca “hükümetin temsilcisi” sıfatıyla tanımlanmış olması ise sanırız, yukarıda bir tüzel kişilik olarak ifade ettiğimiz “devlet” e ait olan ve valilere tanınmış bu yetkilerle donatılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. 25.1.1985 Tarihli Türk Bayrağı Tüzüğü’nün 19.maddesinin 2. fıkrasına baktığımızda, “Kaymakamların binek taşıtlarına, Milli ve Resmi bayram günlerinde ve hudut görüşmelerinde Bayrak çekilir.” hükmünü görüyoruz. Bayrağın bir devletin en önemli sembolü olduğu düşünüldüğünde, kaymakamların en azından yılın belli günlerinde veya belli durumlarda –mevzuatta açıkça düzenlenmemiş olsa bile- siyasal ve sosyal bir varlık olan devletin bu manada temsilcisi olduğu değerlendirilebilir. Özetle, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla valilere verilen “devletin temsilcisi” sıfatının, valilerin, ilde “Devlet Tüzel Kişiliği” adına, kural olarak, her türlü işlemi yapmaya yetkili olmasına dayanmaktadır¹¹⁷

II.3.3.2. Atama Ve Görevden Almada Sorunlar Ve Son Yıllarda Danıştayın Almış Olduğu Konuyla İlgili Kararlar Sistemi Nasıl Etkilemiştir?

Vali atamaları, Türk idare tarihi boyunca önemli bir idari tasarruf olmuş ve bu önemine binaen her dönemde bazı sıkıntılar da doğurmuştur. Önceki bölümde Osmanlı taşra idaresinden bahsederken, ülke genelinde idari sistemde bir bütünlük olmadığına aynı zaman diliminde dahi farklı eyalet ve sancak idarelerinin bulunduğu değinilmişti. Buna paralel olarak taşraya atanan valilerin de atanma ve görevden alınma usullerinde farklılık söz konusudur. Örneğin, Tanzimattan önce ordu merkezi olan eyaletlere sivil vali ataması yapılmazken, bu uygulamaya 1843 ten sonra son verilmiş ve askeri- mülki ayrımına gidilerek tüm vilayetlere sivil vali ataması yapılmaya başlanmıştır.¹¹⁸ Tanzimat öncesi dönemlerde vali atamaları genellikle 1 yıllık süreler için söz konusuysen¹¹⁹ aynı dönemlerde bazı vilayetlerin idaresinin bir sülaleye verildiği de olmuştur.

¹¹⁷ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 303

¹¹⁸ Abdulhamit Kırmızı, **Abdulhamid’in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi**. Klasik yayınları, İstanbul, 2007, s 86

¹¹⁹ Abdulhamit Kırmızı, age, s 88

Vali atamalarının mülki idare sisteminin tam olarak yerleştirilmeye çalışıldığı 1864 sonrası dönemde çıkarılan nizamnamelerle belli bir düzene oturtulduğu görülmektedir. Hem 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesinde hem de bu Nizamnameyi tüm ülke taşrasına uygulayan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde, valilerin padişah tarafından atanacağı idari mevzuata girmiştir.¹²⁰ Bu dönemde yapılan atamalarda şekil olarak, sadrazam tarafından, padişaha bir veya birkaç aday önerilir, padişah da bunların arasından uygun bulduğunu vali olarak atardı.¹²¹ Yeni Türk Devletinin ilk Anayasası olan 1921 Anayasasında ismen sayılan valiliğe atamanın da bu Anayasada düzenlendiğini görüyoruz. 14.maddede; valinin temsilcisi olduğu TBMM tarafından atanacağı hükme bağlanmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve diğer meri mevzuat açısından bugün için vali atamalarının ne şekilde olduğuna yukarıda ayrıntılı olarak değinilmişti.

Üstünde durulması gereken konu, valiliğin tam bir istisnai memurluk mu yoksa kariyer mesleği mi olduğudur. Bu konuda, valiliğin kaymakamlık gibi bir kariyer olarak kabul edilmesi ve bu statüye atanmada, önceden belirlenmiş belirli mesleki ölçütler aranması ve bu statünün doğrudan bir mülki idare amirliği kademesi haline getirilmesini savunanların yanında,¹²² valiliğin istisnai memuriyet olarak kabulünün demokratik yönetim anlayışının bir gereği olduğu ve bu konuda iktidarlara takdir yetkisi verilmesi gerektiğini savunan görüşler de mevcuttur.¹²³

5540 sayılı Kanunla İl İdaresi Kanununa eklenen bir hükümlerle, bundan böyle, Mülkî İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranacağından, kanımızca konu biraz daha farklı bir hale gelmiştir. Bu yeni durum ışığında, mülki idare hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklar için valilik artık bir kariyer mesleği hüviyetini tam olarak almıştır. Zira artık, hükümetler açısından, bu meslek sınıfından vali ataması yapılabilmesi için, getirilmiş olan objektif kıstaslar çerçevesinde takdir yetkisinin kısıldığını görüyoruz. Aynı zamanda meslek mensupları için de yerine getirilmesi gereken mesleki bir

¹²⁰ Abdulhamit Kırmızı, **Abdulhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi**. Klasik yayınları, İstanbul, 2007, s 45

¹²¹ Abdulhamit Kırmızı, age, s 47

¹²² Kurthan Fişek, **Türkiyede Mülki İdare Amirliği: Sistem ve sorunlar**, TİD, 1976, s 288

¹²³ Cahit Tutum, **Türkiye'de Memur Güvenliği**, TODAİE yayını, , Ankara 1972 s 120

takım kriterler ortaya çıkmış bulunmaktadır. Buna karşın valiliğin, halen DMK'daki ilgili maddede istisnai memurluk olarak varlığını sürdürüyor olması, bu memuriyete, mülki idare amirliği mesleğinden olmayanların atanması açısından eski durumunu korumaktadır.

Her ne kadar valilik istisnai bir memurluk olarak düzenlenmiş ise de bu statünün, hükümetlerce de mülki idare mesleği açısından bir kariyer mesleği olarak algılandığını görüyoruz. Bu durumu özetleyen en önemli gösterge uzun yıllardan beri valiliğe yapılan atamalarda mülki idare amiri kökenlilerin gözetilmesidir. 1956, 1976 ve 2001 yıllarında yapılan üç araştırmanın sonucu bu eğilimi kanıtlamaktadır. 1956 yılında yapılan araştırmada, valilerin %15.2 si, 1976 yılındaki araştırmanın sonucuna göre mevcut valilerin %25 i ve 2001 yılındaki araştırmaya göre o tarihte görev yapan valilerin sadece %5.3 ü mülki idare amirliği kökenli değildir. Ayrıca 1990–2001 dönemi arasında yapılan vali atamalarının %88,8 i mülki idare kökenli kişilerden olmuştur.¹²⁴

5442 sayılı Kanunun 6/2 maddesine göre; valiler lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanlığı'nın vereceği işlerde görevlendirilebilirler. “Merkeze alınma”, “merkez valiliği” veya “merkezde valilik” olarak adlandırılan bu uygulamanın yanında, bir valinin başka bir il valiliğine atanması da görevden alınma olarak tanımlanabilir. Bu ikinci durum, bazen daha büyük bir ile tayin şeklinde “terfi” olarak algılanacağı gibi, merkeze alma yerine eş değer bir il valiliğine atama şeklinde de olabilmektedir.

Valilerin görevden alınmasının sıkıntı doğuran yönü, hükümetlerin bu konuda kullanacakları takdir yetkisinin kapsamı ile ilgilidir. Bugün için mevzuatımızda, valilerin başarı kriterleri ile ilgili bir düzenleme söz konusu değildir. Görevden alınma sebebi olarak 5442 sayılı yasanın 6/2 maddesinde görevden alınma sebebi olarak, atamaya yetkili olanların duyacağı “lüzum”un yeterli sayılmış olması, beraberinde geniş bir takdir yetkisi getirmiştir. Tanınan bu takdir yetkisinin, mutlak bir yetki olduğunu savunan görüşlere göre, hükümetler demokratik hayatın bir gereği olarak, iktidara belli taahhütlerle gelirler ve bu taahhütleri gerçekleştirmek için, belli çalışma yöntemleri geliştirirler ve bu çalışma programına uyan üst düzey

¹²⁴ Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 24

yöneticilerle çalışmak isterler. Bu onların tabii bir hakkıdır ve bu konuda onlara mutlak bir takdir hakkı tanınmalıdır.¹²⁵ Buna karşın, atanmada olduğu gibi görevden alınmada da hareket serbestliğinin sınırlanmasının bir zorunluluk olduğunu, siyasi ihtiyaçlar yerine, “görev gereklerinin” göz önünde bulundurulması gerektiğini savunan görüşler de vardır.¹²⁶

Görevden alınma konusunda, son yıllarda Danıştay’ın verdiği bazı kararlar, bu konudaki takdir yetkisinin kullanılması ile ilgili birtakım sınırlar çizmiştir. Danıştay 5. Dairesi adına nöbetçi dairece, bir il valisinin merkez valiliğine alınması ile ilgili verilen E:2003/1452 sayılı, yürütmenin durdurulması isteminin reddi kararına karşı, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilmiştir. İtiraz istemi üzerine Genel Kurul, itiraz istemini kabul etmiştir. Karar gerekçesinde, özetle, 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 vurgulanmıştır.¹²⁷

Kanımızca, Danıştayın son yıllarda benzer yönde aldığı kararlarda tekrarladığı bu gerekçeler konuya çözüm getirmekten uzaktır. Zira, 5442 sayılı Kanunda açık bırakılan takdir yetkisinin sınırları, Danıştay tarafından, aynı şekilde, idare hukukunda zaten içeriği tam net olmayan “kamu hizmetinin gerekleri” ve “kamu yararı” kavramlarıyla çizilmeye çalışılmıştır. Belirsiz olan bu kavramlarla idarenin takdir yetkisinin sınırlanmaya çalışılmasının, idareye kanunla tanınan bu yetkiyi tamamen sınırlama ve daha önemlisi, idari yargı yerinin yerindelik denetimi yapmasına imkân tanıyacak bir uygulamayı da berberinde getirmiştir.

II.3.3.3. Valilik Anayasal Bir Kurum Mudur?

Valilik statüsü 1982 Anayasasında yer almamıştır. 1924 ve 1961 Anayasalarında da benzer yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Oysa 1921

¹²⁵ Cahit Tutum, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE yayını, , Ankara 1972, s 120

¹²⁶ Mehmet Aldan, **Vali Atamaları**, Amme İdaresi Dergisi, C21, S1, , 1988, s 101

¹²⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı, Y.D. İtiraz no:2003/1158, 23.10.2003

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. 1982 Anayasası hazırlanırken, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda, valilik kurumunun yeniden anayasal bir statüye kavuşturulması kararı alınmış ancak bu hüküm anayasa kuralı niteliğinde görülmeyle madde metninden çıkarılmıştır.¹²⁸ Oysa idari sistemimizin büyük ölçüde esinlendiği Fransa’da valilik anayasal bir kurum olarak düzenlenmiş ve valinin temel görevleri anayasada sayılmıştır.¹²⁹

¹²⁸ Koray Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s14

¹²⁹ Ahmet Özer, **Valilik Sistemimiz Ve Mülki İdare Amirleri**, TİD, S 428, 2000, s 7

BÖLÜM III

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR, SORUNLAR VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ

III.1. CUMHURİYET DÖNEMİ YENİLİK ÇALIŞMALARI

Hızla değişen ekonomik ve sosyal düzen, kaçınılmaz olarak devlet yönetimlerini ve idarenin işleyiş esas ve usullerini de etkilemektedir. Yakın geçmişe kadar sadece asker ve vergi toplayan, bunun karşılığında egemenlik sınırlarını koruyan veya genişleten bu arada tebaasına adalet dağıtıp can ve mallarını koruyan devlet anlayışları, zamanla yeni fonksiyonlar yüklenmişlerdir. 21.yy. başlarında, baş döndürücü hızla gelişen teknoloji ve toplumsal ve ekonomik gelişmeler karşısında devletler artık klasik devlet yapı ve fonksiyonları ile idare edilemez hale gelmiştir. Yaygın kanaate göre, çağımızda, devlet idaresine düşen rol, düzenleyici ve denetleyici bir üst yapı oluşturmak ve insan hak ve özgürlüklerinin teminatı olmaktır.¹³⁰

Uzun yıllar geniş bir coğrafi alanda hüküm süren Osmanlı Devleti, taşrada özellikle tımar sisteminin de yardımıyla egemenlik kurabilmiştir. 17.yy dan sonra hızla gelen gerileme ve çöküş dönemi, birçok ıslahat çalışmalarıyla önlenmeye çalışılmıştır. Özellikle 19.yy'ın ikinci yarısından itibaren idare alanında, başta Fransa olmak üzere, birçok Avrupa ülkesinin kamu yönetim anlayışından etkilenilerek merkez ve taşrada yeni kurumlar ve yeni örgüt yapıları oluşturulmuştur. Bu çalışmalar büyük ölçüde dağılma aşamasına gelmiş devleti bir arada tutacak merkezi idareyi güçlendirici karakterli çalışmalardır. Cumhuriyetin ilk yıllarında ise yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda hem bazı kamu yönetimi örgütlerinin yapısı değiştirilmiş hem de yeni kamu yönetimi birimleri oluşturulmuştur. Yapılan bu köklü düzenlemeler sonucunda, Cumhuriyet rejimine uygun bir idari altyapı oluşturulmuştur. Ancak özellikle II. Dünya Savaşından sonra,

¹³⁰ M.Şirin Yaşar, **Yeni Kamu Yönetimi İçerisinde Mülki İdare Amiri Yetiştirmek** (2006 yılı yayınlanmamış kaymakamlık tezi) Ankara, 2006 s 19

kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirme yönünde bir gereksinim ortaya çıkmıştır.

1960 yılıyla başlayan Planlı Kalkınma Dönemi, ülkemizde birçok açıdan olduğu gibi yönetimin iyileştirilmesi açısından da bir dönüm noktası olmuştur¹³¹. Zira planlı yönetim, zorunlu olarak bu planları uygulayacak kurum ve kuruluşların elden geçirilip yeniden yapılanmasını gerektirmiştir. Toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, 1960'ların başından başlayarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sık sık gözden geçirilmiştir. 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatına (DPT), yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili bazı görevler verilmiştir.

Genel olarak Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetimini, gözden geçirmeye veya yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmaları şu şekilde özetleyebiliriz¹³²;

- 1930'lu yıllarda yapılan çalışmalar,
- 1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" konulu rapor¹³³,
- 1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker'in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor,
- 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor,"
- 1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP),

¹³¹ Abdullah Aslaner, **Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları**, TİD, s 48

¹³² Ömer Dinçer- Cevdet Yılmaz, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, s 5 vd, T.C. Başbakanlık Ankara, Ekim 2003, s 78

¹³³ Abdullah Aslaner, **agm**, s 48

•1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,

•1972 yılında yapılan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” adlı rapor ile 1980’li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar,

•6. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB’ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi,

•8. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002’de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı,

•Ve son olarak, 58 ve 59. Hükümetler tarafından çıkarılan; Belediye, İl Özel idareleri ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarını sayabiliriz.

Yukarda adı geçen çalışmaların tümünden detaylı biçimde söz etmek, çalışmamızın sınırını aşacağından, bu çalışmalardan önemli olan bir kaçına değinmekle yetineceğiz.

III.1.1. MEHTAP VE KAYA PROJELERİ

13.2.1962 tarihinde Bakanlar Kurulu’nun 6/209 sayılı Kararıyla “Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dâhil bakanlık, daire ve müesseseler arasında, (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İDT’ ler hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin en verimli bir biçimde ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulu’nun oluşturulması kararlaştırılmıştır¹³⁴. Kamu

¹³⁴ 1962 Yılı Program Tasarısı, DPT-Ekim 1961, s. 121

yönetiminin aksaklık ve eksikliklerini tespit için yapılan bu proje İdare Tarihimizde MEHTAP projesi olarak anılmaktadır.¹³⁵

MEHTAP Raporunda amaçlanan temel konu, merkezi hükümet görevlerinin en uygun biçimde dağılımını sağlamak yoluyla, daha rasyonel bir örgütlenme ve yöntemler, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların iç örgütlenme ve yöntemlerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak olmuştur.¹³⁶

MEHTAP raporu sonucunda Merkezi Hükümetin aksaklıkları şu şekilde tespit edilmiştir¹³⁷:

1- Türkiye'nin koşulları gereği, merkezi hükümet örgütüne yerine getirilmesi doğal olan bazı görevler hiç yapılmamaktadır.

2- Merkezi yönetimce bazı görevler üstlenilmekle beraber, bu görevlerin yerine getirilmesi için ciddi bir örgütlenmeye gidilmemesinin yanında yeterince çaba da harcanmamaktadır.

3- Görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında yerel farklılaşmalar vardır. Bu farklılıklar bölgeler arasında görülebileceği gibi, köylerle kasabalar ve kentler, bazen kentlerin değişik kesimleri arasında da görülebilmektedir.

4- Merkezi yönetimin bazı görevleri için, gerekli örgütün kurulması ve bu örgütün görevini benimsemesine rağmen, bunlar etkin bir biçimde görevlerini yerine getirememekte veya başlangıçtaki hizmet düzeyinin altına düşmüş durumdadır.

Ayrıca tespit edilen aksaklıklara sebep olarak şu unsurlara yer verilmiştir

1- Mali olanakların yetersizliği,

2- Personel sisteminin yapısındaki aksaklıklar,

¹³⁵ Kenan Sürgit, **İdari Reform, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**, s. 400-406., TODAİE yayını Ankara, 1963

¹³⁶ **MEHTAP Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966, s.49

¹³⁷ Kenan Sürgit, , **İdari Reform, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**, TODAİE yayını Ankara, 1963, s. 400-406

- 3- Yönlendirme ve gözetim yoksunluğu,
- 4- Örgütlenmedeki bozukluklar,
- 5- Kırtasiyecilik
- 6- İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik.

Raporda, “idari ıslahat”ı gerçekleştirecek yapı ve birimler hakkında da öneriler yer almıştır. Rapora göre, Başbakanlıkta merkezi bir birim kurulmalı ve bu birim konu ile ilgili genel sorumlu olmalıdır. Birimin görevi, yönetimi geliştirme politikasının ve hedeflerinin saptanmasına yardım etmek, genel planlar yapmak ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak olmalıdır. Aynı zamanda bu birimin görev ve sorumluluk alanına, yerel yönetimler ve KİT’ler de dâhil edilmelidir.¹³⁸

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, dönemin yönetim alanında çalışan önemli akademisyenlerinin öncülüğünü yaptığı, ileri gelen bürokratlarının da katkı gerçekleştirdiği, oldukça kapsamlı bir biçimde hazırlanmış, var olan sorunları iyi tespit etmiş bir projedir. Ancak projenin sadece merkezi yönetimin merkez teşkilatını incelemesi, kapsam dışı kalan diğer alanlar (taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT’ler) için benzeri bir çalışma yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir.¹³⁹

1983 yılında kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek kuruluş içinde toplanması ele alınmış, bu konuda bakanlık sayısının azaltılması uygulamasına gidilmiştir. Ayrıca, Avrupa Topluluğu’na katılma kararı almış olan Türkiye’nin, toplulukla yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak da önemli hale gelmiştir. Bu amaçlara yönelik olarak TODAİ tarafından 1988 yılında yeni bir araştırma çalışmasına başlanmıştır. Bu çalışmanın bir sonucu olarak ortaya, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) çıkmıştır¹⁴⁰.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik,

¹³⁸ **MEHTAP Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966, s.49

¹³⁹ Arif T. Payaşlıoğlu, **Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara-1966.

¹⁴⁰ Abdullah Aslaner, **Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları**, TİD, s 60

verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek” olarak belirlenmiştir.¹⁴¹ Projenin genel kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumlarından oluşmuştur.

III.2. YAKIN ZAMANDA YAPILAN DÜZENLEMELER VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ

Son yıllarda, bütün bu proje ve araştırma raporlarında tespit edilen sorun ve aksaklıklara çözüm getirmeye yönelik somut adımlar, 3 Kasım 2002 sonrası iktidara gelen 58 ve 59. Hükümetler tarafından ciddi şekilde gündeme gelmiş ve bu doğrultuda önemli yasal çalışmalar yapılmıştır. Bu yasal çalışmaların en radikalı, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısıdır. TBMM tarafından kabul edilmesine rağmen Cumhurbaşkanınca meclise iade edilen söz konusu kanun, ciddi manada Türk Kamu Yönetimini değiştirip dönüştürecek bir yasa tasarısıydı¹⁴².

Kamu Yönetiminde ciddi bir reform yapmayı hedefleyen bu çalışmaların ve yönetimde değişim ihtiyacının temel mantığını, kamuoyunda, bu düzenlemelerin fikir babası olarak bilinen, dönemin Başbakanlık Müsteşarının kendi ifadeleri ile şöyle açıklanmaktadır:

“Dünyadaki değişim ve 1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar, kamu yönetimi alanında da

¹⁴¹ **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, s. 3.

¹⁴² M.Şirin Yaşar, **Yeni Kamu Yönetimi İçerisinde Mülki İdare Amiri Yetiştirmek** (2006 yılı yayınlanmamış kaymakamlık tezi) Ankara, 2006, s 24

değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de bu dönemde yeniden yapılanma kavramının geniş kabul görmesi ve tartışılması bir rastlantı değildir. Ancak, yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi, kamu yönetimi alanında tam olarak başardığı söylenemez. Bugün yaşadığımız sorunların temelinde, bu kısmi değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır.

1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiş ve ülkemiz kamu alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. 1990'lı yıllarda ekonomi alanında yaşadığımız sorunların ve toplumun bir çok sorununa çözüm üretilemeyişinin gerisinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın zamanında gerçekleştirilemeyişi kilit bir rol oynamıştır. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir zorunluluğun olduğu gözlenmektedir... Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun yapısı büyümüş ve işlevleri son derece çeşitlenmiştir. Ancak, bu büyüme sürecinin doğal bir sonucu olarak; kırtasiyecilik, ek finansman ihtiyacının sürekli artışı, büyüyen bir yapı içinde hantallığı ve koordinasyonsuzluğu önlemede güçlükler baş göstermiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünme kalıplarında meydana gelen değişimler, 21. yüzyıla geçerken kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini gündeme getirmiştir... Küreselleşme süreci; bir yandan uluslar üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirirken, diğer yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırmakta, yerinden yönetimin önemini artırmaktadır. Birbirini tamamlayan bu süreçler, ulus devletler ve merkezi yönetim yapıları üzerinde çift yönlü bir baskı

oluşturmaktadır. İnsanların, bilginin, sembollerin, mal ve hizmetlerin ve sermayenin hareketliliğinin arttığı bir ortamda, geleneksel kurallar ve kontrol yapıları anlamını yitirmiş veya etkisizleşmiş, klasik talep ve beklentiler son derece çeşitlenmiş ve her an değişime açık hale gelmiştir. Bu yeni ortamda kamu yönetimleri; klasik yaklaşım ve kurumsallaşma içinde, paradoksal bir durum ile karşı karşıya kalmıştır. Bir yandan kamu yönetimi, eski gücünü ve araçlarını yitirirken, diğer yandan eskisinden de etkili ve çeşitli hizmetler sunma zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır... 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 toplumu şartlarına göre kurgulanmış olan yönetim yapıları rekabete açık, hızlı ve esnek karar almayı ve uygulamayı gerektiren ve çeşitli kesimlerin taleplerine karşı duyarlılığın arttığı yeni ortama ayak uyduramamışlardır... Merkezi yönetim zaman içinde çoğu kamu hizmetini bünyesinde toplamış, bu hizmetleri yerine getirme gayreti içinde aşırı büyümüş ve hantallaşmış, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan şekilde kullanır bir konuma düşmüştür. Bu süreç içinde merkezi yönetim asli işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme konularında zaafa uğramıştır”¹⁴³

III.2.1. Kamu Yönetiminde “Reform” Çabaları

Çalışmanın bu bölümüne, öncelikle yukarda sözünü ettiğimiz 5227 sayılı ve kamuoyunda, Kamu Yönetimi Reformu Yasası olarak bilinen, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması adlı yasa tasarısının incelenmesiyle başlamak, son dönemde yapılmak istenen değişikliklerin mantığı açısından faydalı olacaktır. Zira akabinde çıkan yasalar (‘Belediye Kanunu’ ‘İl Özel İdaresi Kanunu’

¹⁴³Ömer Dinçer- Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**,s 5 vd, T.C. Başbakanlık Ankara, Ekim 2003

‘gündemdeki Kamu Personel Rejimi Kanunu’vs.) bir nevi bu yasanın çizdiği temel mantık doğrultusunda çıkarılmış yasalardır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun tasarısı, kamu yönetiminin tümünü kapsayan yani hem merkezi idare teşkilatını, hem de yerel yönetim birimlerini içine alan bir düzenleme öngörmektedir. Merkez teşkilatını olabildiğince sınırlayan, dağınık ve birbirine benzer fonksiyonlar ifa eden birimleri, ya lağv eden ya da düzene sokan bir düzenleme içeriyordu. Mevcut düzenlemede, Dış İşleri Bakanlığı dışında, taşra teşkilatı olmayan bakanlık yok iken, yeni kanunda taşra teşkilatı kurabilecek bakanlıklar tek tek sayılmıştır. Aynı zamanda bakanlıkların merkez örgütlerine de çeki düzen verilmek istenmiştir.¹⁴⁴ Bakanlıkların hizmet birimleri, hem azaltılmış hem de farklı isimlerle yeniden yapılandırılmıştır. (örn. Strateji Geliştirme Başkanlığı, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı gibi.) Asıl önemli düzenleme mahalli idareler alanına yöneliktir. Zira hedef, hantallaştığına inanılan “merkezi” daraltmak olunca yoğunlaşmanın da bu alanda olması kaçınılmaz olmaktadır.

Yasa Tasarısıyla, statik ve günün koşullarını hesap etmeyen bir yapının yerine, teknolojik gelişime ayak uydurabilen ve bunu kullanabilen bir idari işleyiş hedeflenmektedir. Yine katılımcılık ilkesi getirilerek, hizmetten vatandaş haberdar eden vatandaş ve sivil toplumu karar süreçlerine dâhil eden bir idari yapı amaçlanmıştır. Getirilmesi düşünülen düzenlemeyle önemle ele alınması ve anlaşılması gereken bir ilke de ‘hizmetlerin sonucuna odaklık’ ilkesidir. Bu ilkenin amacının, hizmetin ne şekilde ve hangi vasıtalarla sunulduğu değil, hedeflenen hizmetin öyle veya böyle ama nihayetinde vatandaş memnun edecek sonuçlar doğurması olduğu düşünülebilir. Öte yandan, merkezi idare ile mahalli idareler, daha etkili ve verimli hizmet sunumu için kanunlarda öngörülen birtakım hizmetleri, hem üniversite gibi bilimsel kuruluşlara hem de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına gördürebileceklerdir. Daha da önemlisi özel sektör kuruluşları da bu hizmetlerin görülmesinde aktif rol alabilecektir¹⁴⁵

¹⁴⁴ Abdullah Aslaner, **Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları**, tid, s 63

¹⁴⁵ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden yapılandırılması Hakkında Kanun, “**Kamu hizmetlerinin gördürülmesi**” başlıklı 11.madde

Tasarıda ilgi çekici düzenlemelerden biri de “ Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz” (madde 9) hükmüdür. İlk bakışta bir anayasa maddesi izlenimi veren bu hüküm, kanun koyucunun mahalli idarelere verilen yetkilerin korunması konusuna yaptığı ciddi bir vurgunun ifadesi sayılabilir.

Yukarda ifade edildiği gibi, Tasarı, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki dağılımını düzenlemenin yanında, merkezi idare teşkilatını da yeniden şekillendirmiştir. Eski yapıya göre büyük bir farklılık arz eden bu idari yapının en önemli yanı, bakanlıkların sayısına ve hizmet birimlerine ve aynı zamanda taşra teşkilatlanmasına getirdiği sınırlamadır. Öngörülen düzenleme ile Hizmet Bakanlıklarının sayısı 15 ile sınırlanmış, Devlet Bakanlıkları sayısı ise en çok 8 olarak belirlenmiştir. Ayrıca en fazla 3 Başbakan Yardımcısı olabileceği belirtilmiştir.¹⁴⁶

Bu kanuna göre mevcut bakanlıkların tümü yerine, sadece kanunda sayılmış bakanlıkların taşrada teşkilatlanmasına izin verilmiştir. Tasarıya ekli (II) sayılı cetvelde bu bakanlıklardan hangilerinin taşra teşkilatı kuramayacakları sayılmıştır. Bunlar:

1. Dışişleri Bakanlığı
2. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
3. Sağlık Bakanlığı
4. Ulaştırma Bakanlığı
5. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
6. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
7. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
8. Çevre ve Orman Bakanlığı
9. Kültür ve Turizm Bakanlığı

¹⁴⁶ www.tbmm.gov.tr/kanunlar, Erişim tarihi: 03.06.2005

Bu düzenlemeye göre taşrada teşkilatlanamayacak bakanlıkların mevcut taşra teşkilatları belediye sınırları içerisindeyse belediyelere, belediye sınırları dışındaki personel, araç, gereç ve malları İl Özel İdareleri'ne devredilecektir. Ancak Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile sağlık ocakları, sağlık merkezleri, hastaneler ve tüm araç ve gereçleri kanunun geçici 1. maddesi uyarınca İl Özel İdareleri'ne devredilmiştir. Bununla beraber, İl Özel İdareleri isterlerse bu kurumları, Sağlık Bakanlığı' nın belirleyebileceği usul ve esaslara göre belediyelere devredebilecektir. Aynı şekilde Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı' nın taşra teşkilatı da İl Özel İdareleri' ne devredilmiştir. Adı geçen kanunun inceleme konusu yaptığımız Mülki İdare Sistemi açısından hayatiyeti de asıl bu düzenlemeyle ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi 3046 sayılı Yasayla, bakanlıkların, taşra teşkilatlanmasına gidebileceği ve bu teşkilatın da "il sistemi" mantığı içerisinde, illerde valilerin ve ilçelerde kaymakamların emri altında olacağı hüküm altına alınmıştır. Oysa bu düzenleme ile taşrada teşkilatlanabilecek bakanlık sayısı sınırlanarak, il sistemi çok büyük ölçüde etkisizleştirilmiştir.

Tasarıya getirilen eleştiriler birkaç noktada toplanmaktadır¹⁴⁷. Bunların başında getirilmeye çalışılan ilke ve kuralların, anayasada tanımını bulan üniter devlet yapısıyla bağdaşmaması gelmektedir. Yasada, mahalli idareleri düzenleyen hükümlerde 'mahalli müşterek ihtiyaç' kavramının amacını aşacak şekilde geniş yorumlandığı, hatta tümüyle görmezden gelindiği, önemli bir eleştiri konusudur. Ayrıca, tasarının, 'Kamuda Denetim' olgusu ve denetim kurumlarına getirdiği yeni yorum da tartışılan bir diğer konudur. Öte yandan kamu hizmetlerinin gördürme usulleri ve personel rejimi de adı geçen tasarının en çok eleştirilen yönlerinin başında gelmektedir.

Söz konusu Kanunun belki de en hassas noktası ve aynı zamanda Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerinin de başında gelen, üniter devlet yapısına aykırılık teşkil edebilecek mahalli idare- merkezi idare yetki ve görev paylaşımı konusudur. Buna göre Anayasa' nın 126. ve 127. maddelerindeki düzenlemede, idarenin kuruluşunda, merkezi idare konu ve coğrafya bakımından genel yetkili, mahalli idareler ise özel yetkili kılınmıştır. Oysa 5227 sayılı kanun

¹⁴⁷Onur karahanoğulları, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar**, Mülkiye Dergisi, 2003, sayı 241

tasarısının getirdiği düzenlemede mahalli idareler, neredeyse genel yetkili konuma getirilmiştir. “Mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının içeriği çok geniş tutulmuştur. Bu da Anayasadaki mahalli idarelerin kuruluşuna, konu yönünden getirilen sınırlamayı aşmaktadır. Anayasa Mahkemesi de daha önce verdiği bazı kararlarında¹⁴⁸ mahalli müşterek ihtiyaç kavramının geniş yorumlanmasıyla, merkezi idare teşkilatı yetkilerinin mahalli idareler karşısında gerilemesine, karşı bir tutum sergilemiştir.

Bu düzenlemeyle getirilmesi düşünülen değişikliklerde biri de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki ‘İdari Vesayet’ yetkisine getirdiği sınırlamadır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu söylenmiş ve kavramın çerçevesi de çizilmiştir. Bu durumda, yerel yönetimler üzerindeki merkezi idarenin “idari vesayet” yetkisi anayasal bir zorunluluktur. Cumhurbaşkanı, merkezi idarenin mahalli idareler karşısında anayasaya aykırı olarak, ‘özel yetkili’ hale getirilmiş olması ile birlikte idari vesayet yetkisinin sınırlanmış olmasını da iade gerekçelerinin başında saymıştır.

Cumhurbaşkanı görüşlerini;

“...incelenen Yasa'yla, Merkezi yönetimin görev ve yetkileri tek tek sayılarak somut biçimde belirlenmiş, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ise soyut ve genel olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemede, her ne kadar "mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin" görevlerden söz edilerek konu yönünden sınır getirilmiş izlenimi yaratılmaya çalışılmış ise de, bu kavram soyut olup, yerel yönetimleri "genel görevli" konumdan çıkarmaya yetmemektedir.” şeklinde ifade etmiştir.

Kamu yönetimine yeni bir anlayış getirme iddiasında olan bu yasada, denetim konusunda da tartışılan düzenlemeler söz konusudur. Getirilmesi düşünülen denetim sistemi, mevcut sistemden oldukça farklıdır. Mevcut durumda, Mahalli idarelerin ve merkezi idare teşkilatının denetimi, bakanlıkların bünyelerinde kurulu bulunan teftiş kurullarının marifetiyle yapılmaktadır. Mahalli idarelerin ve İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, diğer bakanlıkların teşkilatları ise, kendi bünyelerinde kurulan teftiş kurullarınca

¹⁴⁸Anayasa Mahkemesinin, E. 1990 / 38 K. 1991 / 32 ve E. 1990 / 1 K. 1990 / 21 kararları.

denetlenmektedir. Genel ve katma bütçeli tüm kuruluşların mali denetimi Sayıştay tarafından, özel bütçeli Kit'lerin denetimi ise, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu, adli ve askeri kurumlar dışında bütün kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yapma yetkisine sahiptir.¹⁴⁹

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun tasarısının 39. maddesinde, denetim kapsamı ve türleri tanımlanmıştır. Buna göre 'Kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılır. İç denetim; hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.'denilmektedir. Burada dikkat edilirse iç denetimin kapsamına daha çok rehberlik hizmetine benzer bir anlam yüklenmektedir.

Tasarının 39. maddenin 2. fıkrasında ise dış denetim tanımlanmıştır. Burada dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi şeklinde tarif edilmiştir. Bunun yanında, 39. maddenin 3. fıkrasında dış denetimin türleri sayılmıştır. Buna göre dış denetim, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetiminden oluşmaktadır. Hukuka uygunluk ve mali denetimin yanında, yeni bir denetim türü olan performans denetimi de kamu yönetimindeki verimlilik ilkesinin bir gereği olarak düşünülmüştür. Bu kapsamda denetime yetkili kurumlar, idareyi denetlerken, ilgili idarenin faaliyetlerinde, planlamayı; plana uygun hareket edilip edilmediğini; faaliyetlerinde ekonomikliğe, verimliliğe ve etkinliğe uyulup uyulmadığını da göz önünde bulunduracaktır.

Mahalli idarelerin ve bunlara bağlı kuruluşların dış denetimi, mali denetim hariç, (çünkü bu denetim Sayıştay tarafından yapılacaktır.) İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak Rehberlik ve Denetim Birimi tarafından yapılacaktır. Bu idarelerin iç denetimi ise, yine kendi bünyelerinde oluşturulacak Denetim Kurulları'nca yapılacaktır. Ancak bir mahalli idare birimi olan köyün ve köylerin bir araya gelerek kurdukları hizmet birliklerinin denetimi, vali ve kaymakamlarca

¹⁴⁹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 277

yapılacaktır. İdarelerin iç denetiminin, kendi bünyelerinde oluşturulan denetim organları eliyle yapılacak olmasının ne derece sağlıklı olacağı şüphe uyandıracak bir durumdur.

Gerçekten de Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun tasarısı, denetim konusunda ciddi değişiklikler öngörmektedir. Bakanlıkların bünyelerindeki mevcut teftiş kurullarının tamamı kaldırılmakta, denetim konusunda Sayıştay'ın yetkileri artırılmakta ve Sayıştay, dış denetim konusunda neredeyse tek yetkili kurum haline getirilmektedir. Bu kapsamda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da tasfiye edilmiş ve araç, gereç, personel ve yetkileri bu kanunla Sayıştay' a devredilmiştir. Daha önce sadece genel ve katma bütçeli kuruluşları denetleyen Sayıştay, bundan böyle KİT'ler de dâhil tüm kamu kurum ve kuruluşlarını da denetleyebilecektir. Buna karşın, kanunda, Cumhurbaşkanı'na bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu'na yönelik herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir¹⁵⁰

Özetle, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısı, olarak mecliste görüşülüp kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından, birçok maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, iade edilen düzenleme, Türk Kamu Yönetiminde ve özellikle Tezimizin konusu olan Mülki İdare Sisteminde ciddi değişiklikler öngörüyordu. Şayet adı geçen düzenleme yasalaşmış olsaydı, merkezi idareye ait birçok görev ve yetki mahalli idarelere geçeceğinden, mülki idare sistemi ve mülki idare amirleri önemli oranda güç kaybına uğrayacaktı. Merkezi idarenin görevleri tek tek sayıldığı için bu sayılan görevler dışındaki tüm yetkiler mahalli idarelere geçecek ve mülki idare amirlerinin konumları zayıflayacak ve tabir caizse, sembolik bir temsil yetkisinden ibaret bir görev üstlenir hale geleceklerdi. 3046 sayılı Kanuna, göre taşra teşkilatlanmasına giden bakanlıkların söz konusu düzenlemeyle taşrada teşkilatlanmalarının sınırlandırılarak, bunlara ait görev ve yetkilerin mahalli idarelere devri, bu teşkilatların taşradaki amirleri olan mülki idare amirlerinin yetki kaybını da beraberinde getirecekti.

¹⁵⁰ Yılmaz Arslan, **Araştırma inceleme raporları**, www.icisleri.gov.tr/mevzuatveyayinlar/raporlar, erişim tarihi: 12.07.2006

III.2.2. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Ve 5393 Sayılı Belediye Kanununun Mülki İdareye Etkileri

Osmanlı devletinin son dönemlerinde, il özel idareleri, Türk idare sistemine oturtulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde il özel idareleri için ayrı bir hukuki düzenleme ön görülmemiş ve bu idareler, İdare-i Umumîye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati içerisinde yer almıştır. İdare-i Umumîye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati esas itibariyle Fransa'dan alınarak ülke şartlarına göre revize edilmiştir.¹⁵¹ Bu Kanunun ilk 73 maddesi "İl Genel İdaresini", 74. maddeden başlayan bölümü ise "İl Özel İdaresi" kurumunu düzenlemekteydi. Bu kanunun tarih içerisinde izlediği değişiklikler hakkında yukarıda ayrıntılı biçimde bilgi verilmişti. Belirtelim ki 22 şubat 2005 tarihinde yürürlüğe giren yeni İl Özel İdaresi Kanunu, mülki idare sistemine ciddi biçimde etki etmiş bir kanundur.

5302 sayılı yasadan önce, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, TBMM tarafından kabul edilerek cumhurbaşkanına gönderilmişti. Ancak, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması kısmen uygun bulunmayan, 3., 6., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 52. ve geçici 1. maddelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanının adı geçen düzenlemeyle ilgili iade gerekçeleri esas olarak şu hususlara dayanmaktadır.

a) İl Özel İdaresinin görev ve yetkilerinin, Anayasada emredildiği gibi belirgin ve sınırlı biçimde tek tek sayılmak yerine, yasalarla açıkça başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen yerel nitelikteki her türlü görev ve hizmetin, genel ve soyut biçimde bu idarelere bırakılması.

b) Valiliğin organlar içindeki yerinin son sıraya düşürülüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmekte; il genel meclisi tek karar organı olarak düzenlenip, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi, meclis gündemini başkanın belirlemesi.

¹⁵¹ İsmail Hakkı Görelî. **İl İdaresi**. AÜSBF Yayını. Yayın No:22-4.Güneş Matbaacılık ve Gazetecilik TAŞ. 1953, s 4

c) Meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin "onay"ına sunulma zorunluluğunun kaldırılması.

d) Valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının "gereği yapılmak üzere" İçişleri Bakanlığı'na gönderileceğinin belirtilerek, özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturuluyor olması.

Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerinin esas olarak, anayasada sayılan idarenin bütünlüğü, idari vesayet ve il özel idarelerinin genel yetkili hale gelmeleri üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Geri gönderilen yasanın bazı maddelerinin değiştirildikten sonra yeniden, 5302 sayılı Kanun olarak yasalaştığını tekrar ifade edelim.

Gerçekten de 5302 sayılı İl Özel İdare Yasası, yukarda sözü edilen anayasaya aykırılık iddiaları bir yana, mülki idare sistemini birçok açıdan etkilemiştir. Tespit ettiğimiz bu etkileri kısaca vurgulayacak olursak;

1- Anılan Kanunun 3. maddesine göre, İl Özel İdaresi'nin organları, İl Genel Meclisi, İl Encümenini ve Vali olarak sıralanmıştır. Oysa kaldırılan yasanın sistematüğinde vali, il genel meclisi ve il daimi encümeninden önce gelmekte idi (madde 87, 103 ve 136). Bu durumun, valilerin, İl Özel İdareleri içindeki konumunu zayıflattığı bir gerçektir.¹⁵² Her ne kadar Kanunun 29. maddesinde valinin il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu belirtilse de kanun koyucunun valiyi örgüt şemasının son sırasına koyması bilinçli bir tercih gibi görünmektedir.

2-5302 sayılı Kanunun önemli bir düzenlemesi de İl Genel Meclisi Başkanlığı konusunda olmuştur. Mülga Kanunun 111. maddesine göre İl Genel Meclisi'ne vali başkanlık ediyordu. Yeni yasanın 11. maddesine göre İl Genel Meclisi Başkanı, Meclis üyeleri arasından seçilir. Vali artık bir üst kurul olan Meclis'in değil, bir alt kurul olan Encümenin başkanıdır¹⁵³ (madde 25).

3- önceki düzenlemede İl Genel Meclisi gündemi vali tarafından belirlenirken 5302 sayılı yasaya göre meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenir (madde 13). Bu durumun, Anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesi ve hizmetlerin ülke sathına

¹⁵² Ahmet Özer, **Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış**, TİD, S 454, Mart 2007, s 1

¹⁵³ Ahmet Özer, **agm**, s 2

yeknesak biçimde dağılması konusunda sıkıntılar doğurabileceği düşünülebilir. Şöyle ki, merkezi idarenin temsilcisi olan valinin bir mahalli idare birimi olan İl Özel İdaresinin göreceği hizmetlere ilişkin, merkezi idarenin politikalarını dayatma konusunda eli zayıflamış olacaktır.

4- Yeni İl Özel İdaresi Kanununun, meclis kararlarının kesinleşmesini düzenleyen 15. maddesine göre, İl Genel Meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar 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 başvurabilir. Oysa eski yasanın 135. maddesi İl Genel Meclisi tarafından alınan kararların valinin onayına sunulmasını ve ancak valinin onayıyla kararların kesinleşeceğini düzenlemişti. Kanımızca yeni düzenleme, cumhurbaşkanının kanunları onaylaması veya geri göndermesi ve geri gönderilen kanunların belli bir çoğunlukla tekrar kabulü halinde izleyeceği yönetime benzer bir durum öngörmektedir. Bu yeni durumla, merkezi idarenin temsilcisi olan valinin mahalli idarelerin kararları ile ilgili olarak yapacağı denetimin önemli ölçüde yargısal denetim boyutuna indirgenmiş bulunmaktadır.

5- Eski düzenlemeye göre meclisin belirlenen yerler dışında toplanması bir fesih nedeni iken (madde 125), yeni düzenlemeyle bu duruma son verilmiştir. Bu durumun da bir mahalli idare birimi olan bu idareler üzerinde merkezi idarenin temsilcilerinin yakın gözetim ve denetiminin sınırlandırılması olarak algılanması mümkündür.

6- Valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının "gereği yapılmak üzere" İçişleri Bakanlığı'na gönderilecek olması, her ne kadar bir valinin görevden alınması konusunda hukuken bağlayıcı bir durum olmasa da o valinin, siyasi otorite nezdinde güven kaybedeceği ve bu güven kaybına uğramak istemeyen valilerin de merkezi politikaların uygulanmasında ısrar etmek yerine yerel siyasetle uzlaşma yolunu tercih edeceği aşikârdır.

7- İl Daimi Encümeninde seçilmiş ve atanmış üyelerin sayısı eşittir. İl encümeni valinin başkanlığında, İl 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. İl genel meclisine başkanlık edemeyen valinin konumunun, İl Daimi Encümeni başkanlığı ve encümenin yarısının atanmış üyelerden oluşması sebebiyle kısmen önemini koruduğu söylenebilir.

8- 5302 sayılı Yasa ile İl Özel İdarelerinde, özel idare teşkilatını yönetmek üzere Genel Sekreterlik kurumu ihdas edilmiştir. Kanununun 35.maddesinde; “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 düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar” hükmü getirilmiştir. Bu hüküm, ilk bakışta valilerin kendi emirleri doğrultusunda görev yapacak bir görevli eliyle özel idare teşkilatını yöneteceği izlenimi verse de esas olanın İl genel Meclisi tarafından alınacak karar ve politikalar olduğu düşünüldüğünde, bu hükmün valilerin konumunu güçlendirici ciddi bir etkisi olmadığı görülecektir.

TBMM tarafından 9 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilerek yayımlanması için cumhurbaşkanına gönderilen 5215 sayılı Belediye Kanunu da Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun görülmemeyerek bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanının, adı geçen kanun ile ilgili iade gerekçeleri de İl Özel İdaresi Kanununu iade gerekçeleriyle benzerlik göstermektedir. Cumhurbaşkanının, iade gerekçelerini esas olarak, mahalli idareler-merkezi idare arasındaki genel yetki - özel yetki sorununa dayandığını görüyoruz¹⁵⁴.

Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, yeniden görüştüğü bu yasada hiçbir değişiklik yapmayan TBMM, bu kez 5393 sayılı numarası ile Belediye Kanununu yasalaştırmıştır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesine, 5393 sayılı Belediye Kanununun bazı maddelerinin iptali için dava açılmış ve bu maddelerin yürütmesinin durdurulması istenmiştir. Anayasa Mahkemesi de 22.9.2005 tarih ve 2005/95 esas,

¹⁵⁴ Ziya Çoker, **Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı Ve Kanunlara İlişkin Son Durum**, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ziyacokerKYTK3.pdf>, erişim tarihi: 12.08.2007

2005/14 karar sayılı kararıyla, söz konusu yasanın iki maddesi hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesi anılan kararıyla, yasanın 14. maddesinin (b) bendinde yer alan “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir” bölümü ile “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” biçimindeki ikinci fıkrasının, Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği, gerekçesi ile esas hakkında karar verilinceye kadar yürütmelerinin durdurulmasına karar vermiştir.¹⁵⁵ Belirtelim ki Anayasa Mahkemesi, 24.1.2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile her iki maddeyi de Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun getirdiği yeni düzenlemelerin mülki idareye etkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür.

1- Yasanın 3. maddesinde yapılan belde tanımıyla, beldenin ortak gereksinimlerini karşılama görevi de belediyelere verilmiştir. Bu ayrımla belediyeler, genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde, genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlanmış olmaktadır. Belde halkının ortak yerel gereksinmelerinin karşılanması belediyenin, bunun dışında kalanlar il genel yönetiminin görevidir.

2- Bu kanunun mülki idareyi ilgilendiren en önemli düzenlemelerinden biri, belediye bütçesinin artık mülki idare amirinin onayına gerek duyulmadan kabul edilecek olmasıdır. Eski düzenlemeye göre mülki amirler belediye bütçesi üzerinde değişiklik yapabilirlerken yeni kanunun 23.maddesindeki; “Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.” hükmü karşısında bu yetki ortadan kalkmıştır. İlgili maddenin sonucu olarak, mülki idare amirleri belediyeler üzerinde vesayet yetkilerini bundan böyle idari yargı mercilerine başvuru şeklinde kullanabileceklerdir. Oysa 1580 sayılı eski belediye kanununda, mülki amirlerin sadece bütçe değil, belediye meclisinin aldığı kararların pek çoğunu onaylama yetkisi ve görevi vardı (1580 sayılı Kanunun 71.maddesinde

¹⁵⁵ Ziya Çoker, **Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı Ve Kanunlara İlişkin Son Durum**, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ziyacokerKYTK3.pdf>, erişim tarihi: 12.08.2007

de belediye meclislerinin aldığı kararlardan hangilerinin mülki amirin onayı olmadan yürürlüğe giremeyeceği tek tek sayılmıştı.)

3- Yeni Belediye Kanununun 78. maddesi gereğince belediyeler diğer kamu kurumlarıyla, valilik ve kaymakamlıklar aracılığıyla değil, doğrudan yazışabileceklerdir.

4- İl Özel İdarelerinde olduğu gibi, belediyelerde de denetim, yeni düzenleme ile 5018 sayılı yasanın hükümleri çerçevesinde yapılacak ve merkezi idarenin (İçişleri Bakanlığının) bu idareler üzerindeki denetimi artık mali nitelikte olamayacaktır.

III.2.3 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB)

Yukarda söz edilen ve genellikle mülki idare sistemini zayıflatan yasal düzenlemelere karşın, taşrada, mülki idare amirlerinin etkinliğini arttıran bazı gelişmeler de yaşanmıştır. Bunların en önemlisi; 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunudur. Bu kanunla kurulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, ilçeye bağlı tüm köylerin üye olduğu ve başkanlıklarını vali ve kaymakamların yaptığı bir mahalli idare birliğidir. Esasında uzun yıllardır varlığını sürdüren bu birlikler, Anayasanın 127.maddesinin son fıkrasındaki “mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri yetkili maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgiler kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı kaynaklar sağlanır” hükmü çerçevesinde kurulmuşlardı. Ancak bu maddede sözü edilen özel kanun uzun yıllar çıkarılamamıştır. Buna rağmen, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri 1580 sayılı Belediye Kanununun birlikleri düzenleyen hükümleri çerçevesinde kurulur ve faaliyette bulunurdu.¹⁵⁶

Kamu İhale Mevzuatına tabi olmayan bu birlikler vasıtasıyla, taşrada, önemli hizmet ve kalkınma modelleri ortaya konmuştur. Hızlı karar alabilen, yerinde ve

¹⁵⁶ H.İbrahim DAŞÖZ, “Mahalli İdare Birlikleri” 81.dönem Kaymakamlık Kurs Notları, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı. Yayını. Ankara 1995 cilt 1 s,1

etkin çözümler üretebilen ve hizmet noktasında ilçe merkezi ve köy halkının sorunlarını en iyi algılayabilecek bir karar mekanizmasına sahip olan bu birlikler vasıtasıyla, mülki idare amirleri, devlet vatandaş işbirliği ile de son derece başarılı işler yapmışlardı. Bu durumun fark edilmesiyle 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Kanunla, diğer mahalli idare birliklerinin yanında Köylere Hizmet Götürme Birliklerine de yasal statü kazandırılmıştır. Söz konusu Kanunla, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin teşkilat yapısı düzenlenmiş, çalışma esasları belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle, KHGB lerin mali iş ve işlemlerinde Kamu İhale Kanununa tabi olmadığı, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak ihale yönetmeliğine göre faaliyet göstereceği belirtilmiştir.

Bu yeni düzenlemeyle KHGB'lerin çalışma esaslarındaki esneklik korunmuştur. Birlikler, kendi üyelerinden oluşan meclislerince yapılan tüzüğün il valisi tarafından onaylanmasıyla kurulur ve çalışmalarını buna göre yürütürler. KHGB'lerin gerek bu hızlı ve esnek çalışma ve karar alma özellikleri ve gerekse de Kamu İhale Kanununa tabi olmamaları sayesinde bugün için taşrada hem il özel idarelerine hem de merkezi idareye ait birçok yatırım, bu birlikler vasıtasıyla yapılmaktadır. Zira 5355 sayılı kanunun 18. maddesine göre, İl Özel İdareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak bu birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılır. Hatta 5355 sayılı kanunda, 5793 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, KHGB'ler, kendi görev ve hizmet alanıyla bağlı kalmaksızın, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, merkezi idare ve özel idarelerden kendi bütçelerine aktarılacak kaynaklarla, kendi ihale mevzuatlarına göre yapabileceklerdir. Her ne kadar, bu tür büyük çaplı yatırımların, Kamu İhale Mevzuatından kaçmak için bu idarelere yaptırıldığı gibi bir izlenim doğsa da, bu yolla, ortaya çıkan, verimli, süratli ve ekonomik açıdan çoğu zaman daha avantajlı hizmet üretimi de yadsınamaz bir gerçektir.

III.3 SİSTEMİN SORUNLARI VE GELECEĞİ

III.3.1. Mülki İdare Sistemi Ve Üniter Devlet

Üniter bir devlette mülki idare sisteminin zorunlu olup olmadığına karar verebilmek için, öncelikle bu kavramları yeniden hatırlamak faydalı olacaktır. Bilindiği gibi bir ülkenin üniter veya başka deyişle, tekli veya tikel bir devlet olarak tanımlanması için; o ülkede, mutlaka bir hukuk ve yasa birliği olması ve aynı zamanda, o ülkenin sınırları içinde, yasama, yürütme ve yargılama birliğinin söz konusu olması gerekir.¹⁵⁷ Buna ek olarak, üniter veya tekli bir devlet ülkesinin ve ülke üzerinde yaşayan halkın, tek bir devlet egemenliğine tabi olması, iç ve dış egemenliğin başka bir devletle paylaşılmaması gerekir.¹⁵⁸

Federal devletler ise ülke toprakları içerisinde birden çok ayrı yönetim barındırırlar. Bu devletlerde siyasal iktidar, başta coğrafi etkenler olmak üzere, birçok farklı ölçütlere göre alt birimlere bölünmüşlerdir. Federal devletleri oluşturan federe birimler, kendi anayasalarına, yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptirler.¹⁵⁹

Üniter devletlerde, merkezden yönetim ilkesi ağır basar. Bu devletlerde, yerinden veya yerel yönetim organlarının yetki ve görevleri ne kadar fazla olursa olsun, bu yetkilerin kaynağı, üniter devletin kimseyle paylaşmadığı egemenliğidir.¹⁶⁰ Bu devletlerde mahalli idarelere özerklik tanınabilir ancak tanınan bu yetkiler hiçbir zaman bağımsızlık düzeyine ulaşmaz.¹⁶¹ İdari örgütlenme; merkezci, yerinden yönetimli veya çok uluslu veya çok bölgeli şeklinde olabilmektedir.¹⁶² Bu yapılanma biçimleri o devletlerin üniter yapısına aykırılık teşkil etmezler.

1982 Anayasasının 3. maddesinde, “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür” hükmü yer almaktadır. Aynı hükmü 1961 Anayasasında da görüyoruz. Bu kural 1982 Anayasasının 4. maddesine göre değiştirilemeyecek bir hükümdür. Bu doğrultuda Türkiye’de federatif bir yapı kurma olanağı yoktur.

¹⁵⁷ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s 26

¹⁵⁸ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 12. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s 18

¹⁵⁹ Yavuz Sabuncu, **age**, s 26

¹⁶⁰ Yavuz Sabuncu, **age**, s27

¹⁶¹ Şeref Gözübüyük, **age**, s 18

¹⁶² Şeref Gözübüyük, **age**, s 18-19

Anayasanın 123. maddesindeki, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükmü, Türkiye Cumhuriyetinin üniter yapısının, merkezi idare yanında özerk yönetimli mahalli idare yönetimlerinin kurulmasına engel teşkil etmediğini de göstermektedir.

Anayasamızın 126.maddesinde, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” hükmü mevcuttur. Bu hüküm çerçevesinde, bugün için, üniter yapılı olan Türkiye Cumhuriyetinin, merkezi idare taşra örgütlenmesi açısından, il idaresi yani mülki idare sistemine dayandığı ortadadır. Dolayısıyla bugünkü anayasal sistemimiz açısından mülki idare sistemi zorunlu bir sistemdir, anayasa koyucunun emrettiği bir hükümdür. Ancak bu durum üniter bir devlette mülki idare sisteminin zorunluluğuna değil, bizim anayasal sistemimizin bu sistemi zorunu kıldığına işaretir.

Hatırlanacağı gibi, mülki idare sisteminde temel mantık, devletin bir merkezi idaresinin olması, bu merkezin kendisine ait görevleri taşrada da yerine getirebilmek için bir teşkilat kurması ve bu teşkilatın başına kendisini temsil edecek ve gerektiğinde kendisine danışmadan kendisi adına karar alabilecek görevliler bulundurmasıdır. Öte yandan merkezi idarenin taşrada örgütlenmesi, mülki idare sistemi şeklinde olmak zorunda değildir. Merkezi idarenin taşrada örgütlenmesi genel olarak iki şekilde görülmektedir. Bunlardan ilki, inceleme konusu yaptığımız, merkezi idarenin yetki genişliğine dayalı olarak, bir valinin yönetiminde iller şeklinde örgütlenip, bütün taşra teşkilatını bu valinin emir ve kontrolüne verdiği il sistemi veya mülki idare sistemi; diğeri ise “fonksiyonel sistem” denilen taşra örgütlenme sistemidir.¹⁶³ Bu ikinci sistemde her ne kadar idarenin üstlendiği hizmetleri taşrada yürütmek için belirlenmiş il, ilçe veya bölge gibi coğrafi alanlar var ise de, bu coğrafi birimlerin hiçbirisinde hükümeti veya merkezi idareyi temsilen, hizmet sorumluluğunu bunlara karşı üstlenmiş, vali gibi genel görevli bir temsilci yoktur¹⁶⁴. Emirler ve iletişim kanalları doğrudan doğruya bakanlıklar ile bu

¹⁶³ Halil Kalabalık, **Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar Ve Çözüm Önerileri**, TİD, S 425 aralık 1999, s64

¹⁶⁴ Halil Kalabalık, age, s 64

bakanlıkların taşradaki birimleri arasında akmaktadır. Her hizmetin taşra birimleri bir vali veya kaymakama karşı değil, merkezdeki kendi üst birimine karşı sorumludur.

Görüldüğü üzere, mülki idare sistemi üniter bir devlet içinde zorunlu bir sistem değil, olsa olsa bizdeki gibi anayasal veya yasal bir tercih konusudur. Bugün için anayasadaki ilgili maddelerde yapılacak değişikliklerle merkezin taşrada teşkilatlanma biçimi değiştirilebilir. İllerin idaresinin yetki genişliği ilkesine göre olduğu hükmü kaldırılabilir. Hatta, taşrada bakanlıkların örgütlenme şartları minimuma indirgenerek, mahalli idareler son derece güçlü konuma getirilebilir. Bunların hiçbiri, üniter devlet yapısına aykırılık teşkil etmeyecektir. Yeter ki üniter devlet olmanın gereği olan, ülke genelinde tek hukuk, tek parlamento, tek yargı ve yasa birliği¹⁶⁵ olsun ve yerel nitelikteki idari birimlerin varlığı bu ilkelerden bağımsız hareket edebilecek boyutlara ulaşmasın.

III.3.2. Mülki İdare Sistemi Ve Demokrasi

Bilindiği gibi demokrasinin ne olduğu ve tam tanımı konusunda görüş birliği yoktur. Eski Yunancadan günümüze kadar gelmiş bu kavram hakkında esas olarak iki unsur ön plandadır. Bunlardan ilki, demos yani, halk, diğeri de kratein yani, yönetmek, hükmetmek kelimeleridir.¹⁶⁶ Ünlü ABD Başkanı Abraham Lincoln'un, "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" tanımı, siyasal manada demokrasiyi tanımlayan bir sözdür. Bu tanımı, halkın siyasal kararlar alma sürecindeki etkinliği olarak da açabiliriz. Demokrasi için, " kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararları, bütün halkın pozitif veya negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu siyasal sistem"¹⁶⁷ tanımı da kullanılmıştır.

Demokrasinin ana unsuru, halk egemenliği yani halkın kendisini yönetmesi olunca, bu egemenliğin halk tarafından ve hangi araçlarla kullanılacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Egemenliğin halk tarafından ne biçimde kullanılacağı konusunda tarih ve uygulamada başlıca üç demokrasi yöntemi ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki,

¹⁶⁵ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s 26

¹⁶⁶ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, S 232, Siyasal Kitabevi, Ocak 2003, s97

¹⁶⁷ Holden, 1988: 5, (aktaran: Mustafa Erdoğan, age, s233)

eski Yunan şehir devletlerinde uygulanan ve halkın egemenliğini doğrudan doğruya kullandığı ve ancak bu tür küçük toplumlarda uygulama kabiliyeti olan “Doğrudan Demokrasi” yöntemidir. İkincisi, halkın, egemenliğini, kendisi adına hareket eden, kendi seçtiği temsilciler eliyle kullandığı, “Temsili Demokrasi” yöntemidir. Bu yöntem, yakın zamana kadar demokrasinin en uygulanabilir ve yaygın haliydi. Üçüncü yöntem ise, doğrudan ve temsili demokrasi yöntemlerinin bir karışımı olan, “Yarı Doğrudan Demokrasi” yöntemidir. Daha katılımcı ve karar alma süreçlerinde halkın daha etkili olduğu bu demokrasi türünde, katılım araçları olarak, halk oylaması, halk vetosu ve halk girişimi denen araçlar kullanılır.¹⁶⁸

Açıklanan demokrasi tanımı çerçevesinde, Mülki İdare Sisteminin demokrasi ile bağdaşıp bağdaşmadığının tahlili böylece daha sağlıklı bir zemine oturacaktır. Öncelikle mülki idarenin bir devlet rejimi değil bir idare tarzı olduğunu ifade etmek gerekir. Zira devletin rejimi ne olursa olsun, üstlendiği görev ve hizmetleri yerine getirmek için bir idari teşkilata ihtiyaç vardır. Devlet bu idare teşkilatını tümüyle merkezden kontrollü bir yapı içerisinde kurgulayabileceği gibi, yetkilerinin tümünü merkez dışı, yerel yönetim birimlerine de bırakabilir. Devletin rejiminin demokratik veya antidemokratik olması o devlet vatandaşlarının, yukarıda açıklandığı gibi, siyasi kararlara katılımı ile ilgilidir.

Merkezi idarenin ağırlıkta olduğu bir devlet idaresinin antidemokratik olarak adlandırılmasının doğru olmadığı gibi, yetkilerini yerel birimlere aktaran bir devletin de, tam manasıyla, demokrasinin kural ve ilkelerine uyduğunun peşin hükmü doğru olmayacaktır. Eğer, bir devlette, demokrasinin gereği olarak vatandaşlar, kendilerini yönetmek için serbest ve hür seçimlere katılabiliyor ve bu devletin karar alma mekanizmalarında, temsilcileri vasıtasıyla yer alabiliyorlarsa, bu devletin en azından şekli manada demokratik olduğunu kabul etmek gerekir. Mülki idare sisteminin uygulandığı bir devlet, ülkemizde olduğu gibi, merkez teşkilatı ve onun taşra uzantısının bulunduğu ve bu taşra uzantısının başındaki idarecilerin merkez adına karar alıp uygulama yetkisine sahip olduğu bir idari rejime sahip demektir.

¹⁶⁸ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 12. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s 72

Bununla birlikte, üzerinde tam bir görüş birliği olmayan¹⁶⁹ demokrasinin en ideal şekline varabilme açısında, halkın, kendisine en yakın birimde alınan kararlara katılımını sağlamak açısından mahalli idarelerin taşıdığı önem yadsınamaz. Yerel yönetimler, toplumda çıkarların, isteklerin ve tercihlerin gerçekleştirileceği, çoğulculuğu ve katılımı esas alan ve farklılıkların korunabildiği politik kurumlardır. Demokrasi için işlevsel önemleri olan örgütler; politik kurumlar olarak tanımlanırlar. Bu politik kurumların en önemlilerinden biri olarak bilinen yerel yönetimler, toplum içindeki yurttaşların yönetime demokratik süreçler aracılığı ile katılımını sağladıkları için demokrasinin pekiştirilmesi açısından asli bir faktör olarak görülmektedirler.¹⁷⁰ Benzer şekilde, “mülki idare sisteminde, yani merkezi idarenin ağır bastığı bir yönetim biçiminde, yöresel işler doğrudan doğruya merkezin kontrolü altında ve merkeze ait görevliler tarafından görüldüğü için, halk kendini doğrudan doğruya ilgilendiren işlerden uzak kalır ve bu durumda siyasal görevlerini ihmal eder. Bu durum da demokratik ilkelere uygun değildir.” şeklinde görüşler de savunulmuştur.¹⁷¹

Ancak bize göre, bir devletin siyasi yapısı, yani, yasama ve yürütme fonksiyonunu icra edecek hükümeti ve parlamentosu vatandaşlarının oyları ile seçilerek oluşturuluyorsa ve bu ülkenin anayasasında evrensel normlara uygun olarak kişi hak ve hürriyetleri güvence altına alınmışsa, azınlığın hakları çoğunluk tahakkümüne karşı korunuyorsa o ülke demokratik olarak tanımlanabilir. Bu durumda, merkezi idarenin taşra sisteminin işleyişi de bu ilkeler doğrultusunda olacaktır. Çünkü demokratik bir sistemde halkın beğenmediği bir yönetimi değiştirme hak ve yetkisi vardır. Taşrada görev yapan mülki idare amirleri de halkın kendi seçtiği hükümetin temsilcileri olduğundan, bu sistem halkın kendi kendini idare etmesine zıt bir görüntü vermeyecektir.

III.3.3. Güncel Sorunlar Ve Sistemin Türkiye İçin Gerekliği

¹⁶⁹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, S 235, Siyasal Kitabevi, Ocak 2003, s 45

¹⁷⁰ Abdulkadir Mahmutoğlu, **Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması Ve Temel İlkeleri**, TİD, S 445, Aralık 2004, s 224

¹⁷¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s 44

Türkiye’de mülki idare sisteminin önemli aksaklıkları ve sorunları olduğu ortadadır. Bunların bir kısmına ilgili bölümlerde değinilmiştir. Son yasal düzenlemelerde ön plana çıkan, hizmetlerin yerel idarelere devri, demokratik katılım, çağın gerekleri ve benzeri konular dışında, mülki idare sisteminin işleyişinde, bu sistemin bizzat kendisinden kaynaklanan veya bu sistemle tutarsız biçimde yapılan düzenleme ve uygulamaların meydana getirdiği aksaklıklar da söz konusudur. Bu aksaklıkları, uygulamadan kaynaklanan aksaklıklar ve yasal düzenlemelerden kaynaklanan aksaklıklar olarak ikiye ayırmak gerekir.

Uygulamadan kaynaklanan aksaklıkların başında, mülki idare sistemi ve siyaset-siyasetçi çatışması gelmektedir. İlgili bölümde değinildiği gibi, mülki idare amirliği mesleğine giriş aşamasından (özellikle valiliğe atanma) başlayarak, siyasetle iç içe olmak, ehliyet ve liyakat konusunu ikinci plana atmaktadır. Valilik mesleğine atanmada somut kriterlerin olmayışı, hem meslek camiasında hem de vatandaş nezdinde sisteme güven açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir.¹⁷² Ayrıca siyasi talepler ve taşrada seçilmiş-atanmış çatışması uygulamada yaşanan sıkıntıların başında gelmektedir.

Yasal düzenlemelerden kaynaklanan sıkıntılar da sistemin işleyişini etkileyen ikinci ve daha önemli bir sorundur. Bilindiği gibi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlara, il sisteminin gereği olarak oldukça geniş yetkiler vermiştir. Ancak sonradan çıkan yasalarla bu yetkiler büyük oranda etkisiz hale gelmiştir. Örneğin 3046 sayılı Kanunun, bakanlıkların taşra kuruluşlarının düzenlemesini 5442 sayılı yasanın mantığı doğrultusunda oluşturmasına rağmen, zamanla bakanlıkların kuruluş kanunlarına konan hükümlerle veya bakanlıkların yayınladıkları, kimi zaman kanuna aykırı genelgelerle, il sisteminin dışına çıkma eğilimi göstermişlerdir¹⁷³. Bölge kuruluşlarının anayasal hüviyet kazanmaları sonucunda, siyasi iradenin, aslında il sistemi içerisinde

¹⁷² Koray Karasu, “**Mülki İdare Amirliği Mesleği**”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s 14

¹⁷³ Cahit Emre-Mehmet Cangir, **Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği Ve Sistemden Kopmalar**, Mülki İdare Araştırma Raporu, İçişleri Bakanlığı Yayını, s 2

kurulabilecek birçok taşra birimini, valilerin denetimi dışına çıkarmak için bu kuruluşlara bağladığı görülmektedir.¹⁷⁴.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla düzenlenen ancak, zaman içinde ciddi değişime uğrayan alanların belki de en önemlisi kolluk/ asayiş alanıdır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ildeki asayiş hakkında valilere geniş yetkiler vermiştir. Adı geçen Kanunun 11. Maddesinin A' bendinde, "Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür." denmektedir. Aynı maddenin B' bendinde, valinin, memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlayıp yürüteceği düzenlenmiştir. C' bendinde ise il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisinin valinin ödev ve görevlerinden olduğu belirtilmiştir. Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak yerlerinin değiştirilmesi de bu maddenin Ç' bendinde valiye tanınan önemli bir yetkidir.

Aynı kanunun, konuyla ilgili, kaymakamlara verilen yetkileri de 32. maddede düzenlenmiştir. Buna göre;

A) Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir;

B) Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir;

C) Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür;

¹⁷⁴ İlkur Türe, **Türkiye'de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları Ve Çözüm Arayışları**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayını, S 31, Haziran 1998, s 73

Ç) İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır;

D) Kaymakam, valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir.

Görüldüğü üzere, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, vali ve kaymakamları il ve ilçelerdeki asayişin temini konusunda birinci derecede sorumlum kılmış ve bu doğrultuda önemli yetkiler tanımıştır. Ancak, bugün için bu kanunla verilen yetkilerin çoğu işlevsiz hale gelmiştir. Bunun en önemli örneği, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve bu Kanuna istinaden çıkartılan Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğidir. Adı geçen düzenlemeler, Jandarma ile mülki idare amirleri arasındaki ilişkileri tam manada bir ast-üst ilişkisi olmaktan çıkartmıştır. Özellikle kaymakamların, jandarma teşkilatı üzerindeki denetim ve gözetim yetkisi çok ciddi biçimde gerilemiştir. Söz konusu mevzuatla, ilçe sınırları içerisinde huzur ve güvenliğin sağlanmasından ve kamu düzeninin korunmasından birinci derecede sorumlu olan kaymakamların, bu sorumluluğu yerine getirirken kullanacakları bir kolluk teşkilatı üzerindeki otoriteleri zayıflatılmıştır.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve bu Kanuna dayanarak çıkartılan Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, mülki idare amirlerinin, genel olarak jandarma personeli üzerinde sicil, terfi, ödül, atama, yer değiştirme, disiplin, görevden uzaklaştırma ve izin işlemleri konusundaki yetkilerini sınırlamıştır. Örneğin, Jandarma personeli, mülki görevlerini yerine getirirken disiplin cezası gerektiren bir suç işlerse, ilgili personel hakkında, vali, il jandarma komutanından; kaymakam ise, ilçe jandarma komutanından gereken disiplin cezasının verilmesini talep eder. Vali ve kaymakamların doğrudan doğruya, disiplin cezası vermek veya disiplin soruşturması açmak yetkileri yoktur.

2803 sayılı Kanunun sakıncalarını kısmen ortadan kaldırmak amacıyla, 1993 yılında 507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile adı geçen kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna 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. 507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, valilere il ve ilçe jandarma komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, mülki sicil düzenleme yetkisi de getirmiştir. Ancak, değişiklik kapsamında, kaymakamlara ilçe jandarma komutanları hakkında sicil düzenleme yetkisinin verilmemiş olması bir eksiklik olarak kalmıştır. 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 hala mülki sicil raporu doldurulamamaktadır. Bunun nedeni, valiler tarafından verilecek mülki sicilin usul ve esaslarını belirleyecek olan, Jandarma subay ve astsubay sicil yönetmeliğinin, kanuni düzenlemenin yapıldığı tarihten bugüne kadar henüz çıkarılamamış olmasıdır.

Bilindiği gibi jandarma bölge komutanlıklarının can ve mal güvenliği ile ilgili yani asayiş ile ilgili herhangi bir yetki ve sorumlulukları yoktur. Ancak 12 Mart 1971 askeri müdahalesinden sonra İl Jandarma Alay Komutanının 1.sicil amirliğinin validen alınıp, jandarma bölge komutanına verilmesi, yukarıda andığımız diğer konularla birlikte o dönemin koşullarının dayattığı ama bugüne kadar da düzeltilmeyen sorunlardan biridir.¹⁷⁵

Genel kolluk birimlerinden en yenisi olan sahil güvenlik komutanlığının mülki idare amirleri ile olan ilişkileri de karmaşık ve sorunludur. Yapısı gereği bölge örgütlenmesi şeklinde görev yapan bu teşkilatla ilgili sorunlar şu şekilde özetlenebilir; Bölge komutanlıklarında görev yapan sahil güvenlik personelinin özlük hakları, izin, sicil ve disiplin hukuku açısından vali ve kaymakamlarla hiçbir bağılılığı bulunmamaktadır. Genel idari kolluk olmasına rağmen, asayiş saatine katılma

¹⁷⁵ Galip Demirel, **Mülki İdare Amiri Olmak Güzeldir**, TİD, S 455 Haziran 2007, s.232- 270

zorunlulukları da bulunmamaktadır. 2692 sayılı Kanuna göre, Sahil güvenlik personeli kanunla öngörülen idari görevlerini, görev yaptıkları idari sınırlar içerisindeki mülki idare amirleri ile “işbirliği, karşılıklı yardım ve koordinasyon yapmak” suretiyle yerine getirirler. Ancak buradaki “işbirliği ve karşılıklı yardımdan” ne anlaşılması gerektiği, 2692 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkartılan tüzükte açık olarak belirtilmemiştir. Yine mülki idare amirleri ile sahil güvenlik personeli arasındaki bağlılık ve idari görevlerin nasıl bir hiyerarşik düzen içerisinde yerine getirileceği belirsizdir. Oysaki, yukarda açıklandığı gibi 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11 ve 32. maddelerine göre, memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlamak ve yürütmek valinin ve kaymakamların görevleri arasındadır.

Bu konuyla ilgili aksaklıkların giderilmesi açısından, öncelikle, jandarmanın İl İdaresi Kanununun mantığı çerçevesinde, emniyet teşkilatına benzer şekilde, özlük, sicil, yer değiştirme, disiplin vb. konularda tamamen mülki idare amirlerine bağlanması gerekir. Bu şekilde bir düzenleme yapıldığında, mülki idare amirleri, birinci derecede sorumlu oldukları bir görevin gereklerini yerine getirirken, ihtiyaç duydukları yetkilere de sahip olacaklardır. Bu kapsamda yapılacak düzenlemede Sahil Güvenlik Teşkilatı da jandarma içinde bir birim haline getirilirse bu kurum da doğrudan mülki idare amirlerine bağlı bir hal alacaktır.

Bu konuda yapılabilecek en köklü çözüm ise; birer kolluk birimleri olan, jandarma, polis ve sahil güvenliğinin, tek çatı altında toplanması, jandarmanın ‘kırsal polis’, emniyetin, ‘kent polisi’ ve sahil güvenliğinin, ‘kıyı polisi’ adı altında birleştirilmesidir. Bu şekilde birleştirilecek bu üç kolluk gücü, askeri bağlardan tamamıyla koparılıp, ülkenin iç güvenliğinden sorumlu olan İç İşleri Bakanlığına, bir müsteşarlık veya genel müdürlük olarak, “Güvenlik Müsteşarlığı” veya Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü” adıyla bağlanmalıdır. Bu tarz bir düzenlemeyle taşrada da kolluk birimleri, tam anlamıyla, asayişten birinci derecede sorumlu olan mülki idare amirlerinin emrine verilmiş olacaktır.

Mülki idare amirlerinin, açıklamaya çalıştığımız gibi ilçe jandarma komutanları ve personeli üzerinde, ceza, disiplin ve sicil verme konusunda bir

yetkileri yokken, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 166. maddesiyle Cumhuriyet başsavcılarında her yılın sonunda, o yerdeki adli kolluğun sorumluları hakkında değerlendirme raporları düzenleyerek, mülki idare amirlerine gönderme yetkisi tanınmıştır. Her ne kadar bu değerlendirme raporları sonucunda nasıl bir işlem uygulanacağına dair adı geçen Kanunda bir hüküm yoksa da uygulamada ilgili kolluk amir ve personelinin başarı değerlendirmesinde bu raporların dikkate alınabileceği unutulmamalıdır.

Uygulamada yaşanan sorunlardan biri de mülki idare amirlerinin görevleriyle ilgili işledikleri bir suçtan dolayı yargılanma usulleridir. 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3.maddesine göre, Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında soruşturma izni vermeye yetkili makam olarak İçişleri Bakanı öngörülmüştür. Oysa bir içenin en büyük mülki amiri olan kaymakamlar, ilde görevli diğer memurlarla aynı statüde değerlendirilip, yargılama izinleri valinin yetkisine bırakılmıştır.

İlgili bölümde bahsettiğimiz gibi, mülki idare amirlerinin en büyük sorunlarından biri, bu mesleği kendine özgü koşullarıyla değerlendirip düzenleyen bir meslek yasasına sahip olmamalarıdır. Bilindiği üzere, Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu içerisinde düzenlenmiş bir sınıftır. Bu durumun yarattığı en büyük sıkıntılardan biri, mülki idare amirlerinin, izin, özlük, emeklilik ve sosyal haklardan adı geçen kanun kapsamındaki diğer devlet memurları ile bir tutulmalarıdır. Bu durumun uygulamada özellikle izin kullanma hakkı konusunda ciddi sıkıntılar doğurduğu bir gerçektir. 657 sayılı Kanun kapsamında olup Mülki İdare Hizmetleri dışında bir sınıfta bulunan bir devlet memuru, resmi ve dini bayramlarda, yılbaşı vb. diğer resmi ve idari tatillerde görev yaptığı yerde bulunma mecburiyetinde değildir. oysa mülki idare amirlerinin bu tatillerden istifa edebilmeleri, ancak amirlerinden alacakları ve yıllık izinlerinden düşecek ek bir izne tabidir. Hiçbir yasal dayanağı olmayan bu durumun yarattığı sıkıntılar, mesleki tatmini olumsuz etkilemektedir. Yapılması gereken şey, 657 sayılı Kanunda, uygulamada kaçınılmaz olarak ortaya çıkan bu durumun dikkate alınarak, adı geçen meslek mensupları için daha uzun bir yıllık izin süresi belirlemektir.

Türkiye’de mülki idare sistemi, diğer adıyla il sisteminin gerekliliği ve yeterliliği uzun yıllardır siyasi ve akademik alanda tartışılan bir konudur. Önceki bölümlerde üzerinde durduğumuz araştırma raporları, yenilik çalışmaları, yasa tasarıları hep bu bağlamda ele alınacak girişimlerin ürünüdür. Bugünkü mülki idare sisteminin temel taşı olan İl İdaresi Kanunundan önceki durumu ve bu kanunun nasıl bir ihtiyaçtan doğduğunu da irdelemek gerekmektedir. Ayrıntısıyla açıkladığımız gibi, geniş bir coğrafyaya yayılan Osmanlı Devletinin, taşra idaresinde bir bütünlük olmayışı çeşitli sorunlara yol açmış ve zamanla, idarede bütünlüğü sağlama ve merkezi otoritenin gücünü arttırma ihtiyacı hasıl olmuştur. İşte mülki idare sistemi bu ihtiyacın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti de ülke bütünlüğünü sağlama ve üniter bir devlet anlayışını benimsemenin sonucu olarak taşra idaresinde mülki idare sistemini devam ettirmiştir. Değişen ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi karşısında, merkezi idarenin üstlendiği görevleri yerine getirmede ağır kalmasına neden olmuştur. Aynı zamanda ülkemizin üye veya aday olduğu uluslar arası kuruluşların dayattığı daha fazla demokrasi talebi de kamu yönetiminde yerelleşme eğilimlerini arttırmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak taşrada mülki idare sistemi eski önemini yitirmiştir.

Bugün için güncel siyasi tercihler çerçevesinde konuya baktığımızda, il sisteminin bir gereklilik olmaktan yavaş yavaş çıktığını görmekteyiz. Bu tercihin en somut ifadesi yukarıda andığımız “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Yasa Tasarısıdır”. Adı geçen metin, henüz yasalaşıp yürürlüğe girmemiş olsa da siyasi iktidarın taşra idaresinin geleceğine ilişkin öngörüsünün ciddi bir kanıtıdır. Söz konusu tasarının gerekçesinde; 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 yapıların tartışma konusu haline geldiği belirtilmektedir.¹⁷⁶ Bu da mevcut sistemin değişimindeki zaruretin bir inancı olarak değerlendirilmelidir.

¹⁷⁶ 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. Sayısı: 349).

Mülki İdare sistemi, merkezden yönetim sisteminin hem tüm ülke düzeyinde uygulanmasını olanaklı kılan, hem de merkezden yönetimin pek çok sakıncasını ortadan kaldıran veya yumuşatan bir sistem olarak ifade edilebilir.¹⁷⁷ Bu sistem elbette zaman içerisinde birtakım değişiklikler geçirme ve yenilenme ihtiyacı doğurmuştur. Sistemin gelecekteki devamlılığı konusu siyasi bir tercih meselesidir. Ancak bu sistemin gerekliliği konusunda bir karara varabilmek için yerine konacak sistemin iyi tahlili ve ülke şartlarına uyumunu gözetmek gerekecektir.

Mülki idare sisteminin fayda ve aksaklıklarına değindikten sonra, söz konusu sistemin gelecekteki işlerliği konusunda birkaç hususa değinmek faydalı olacaktır. Bunlardan ilki, son yıllarda merkezden idarenin en çok eleştirilen hantal ve ağır bürokratik yapısının kırılması ile ilgilidir. Bilindiği gibi, yapılmak istenen kamu reform çalışmalarının hemen tümünde bu gerekçe ön plandadır. Şayet mülki idare sisteminin varlığı korunarak bu sorun giderilmek isteniyorsa, öncelikle, yetki genişliği ilkesinin korunup geliştirilerek, vatandaşa en yakın birimden, merkez adına karar alınmasının yolu açılmalıdır. Şayet, yerleşmenin ülkenin üniter yapısına ters düştüğü düşünülüyorsa, “yerel yönetim” ağırlıklı bir model yerine, “yerinden yönetim” modeli ön plana çıkarılabilir. Bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorunun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen “yerindenlik” (subsidiarite) ilkesinin¹⁷⁸ uygulama şekli, sadece mahalli idareleri güçlendirip, merkezi idareye karşı genel yetkili konuma getirmek değildir. Merkezi idarenin temsilcisi olan vali ve kaymakamlara, merkeze danışmadan, karar alma alanları genişletilirse, merkezin elindeki geniş yetkiler taşra birimlerine aktarılırsa, hedeflenen kamu yararı bu şekilde de sağlanmış olacaktır. Bu yolla, hem anayasal ilke olan “idarenin bütünlüğü” ilkesi korunmuş olacak hem de merkezi idare, üstlendiği görevleri yerine getirmede daha etkin bir konuma gelecektir.

İkinci bir çözüm önerisi olarak şu düşünülebilir. Şayet mülki idare sisteminin günün koşullarına cevap veremeyen artık miadını doldurmuş bir yapı olduğu iddiası geçerli ise bu durumda hem bugünkü anayasal yapının korunması hem de bu yapıyla

¹⁷⁷ Cahit Emre-Mehmet Cangir, **Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği Ve Sistemden Kopmalar**, Mülki İdare Araştırma Raporu, İçişleri Bakanlığı Yayını, s 2

¹⁷⁸ Ömer Dinçer- Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**T.C. Başbakanlık Ankara, Ekim 2003, s 5 vd,

ters düşen yenilik veya “reform” çalışmaları ile merkezi idareye karşı mahalli idarelerin “genel görevli” hale getirilmesine olanak bulunmamaktadır. Bu konuda yapılacak şey, anayasanın konu ile ilgili hükümlerini değiştirip anayasa ve uygulama birliği sağlamaktır.

SONUÇ

Mülki İdare sistemi, Türk taşra idaresinin en önemli unsurudur. Zengin bir devlet geleneğine sahip olan Türklerin, bu geleneği yaşatmasının en önemli unsurlarından biri de iyi bir teşkilatlanma ve güçlü bürokratik yapısıdır. Tarih içinde birçok Türk devleti kurulmuş ve bunların devlet teşkilatlanması aşağı yukarı aynı karakterleri taşımıştır. Ancak Osmanlı imparatorluğunun güç kaybetmesi ve çağdaşı Avrupa ülkelerinden geri kalması ile birlikte her alanda olduğu gibi, devlet teşkilatında da ıslahat hareketlerine girişilmiştir. Uzun bir süre kendi kurduğu veya kendinden önceki devletlerden miras aldığı devlet örgütlenme yapısını ve bu arada taşra idare şeklini sürdüren Osmanlı devleti, son dönemlerine doğru bu alanda da yenileme çalışmalarına girişmiştir.

Taşra örgütlenmesi, 19. yüzyılda yapı ve işleyiş yönünden tamamen değiştirilmiş, Fransız département sistemi, taşraya uygulanmaya çalışılmıştır. 1860’lı yıllarda önce Anadolu toprakları dışında, Lübnan’da ve Balkanlarda yürürlüğe konulan, daha sonra da tüm Osmanlı topraklarına yaygınlaştırılan mülki idare sisteminin, yaklaşık 140 yıllık bir geçmişi vardır. İlk yasal düzenlemeler Tanzimat’tan sonra, Islahat Fermanı’nın yürürlükte olduğu bir zaman diliminde ve yönetimde ıslahat hareketleri çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.¹⁷⁹ Osmanlı taşra idaresinde yapılan bu yenilik çalışmasının nedeni, dağılma endişesine karşı, güçlü bir merkezi otorite oluşturmaktır. Osmanlı’da “yetki genişliği” ilk defa, 1852’de

¹⁷⁹ Bekir Parlak, **Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal- Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar**. www.mahalliidareler.gov.tr/makaleler, s 1

çıkarılan bir fermanla, valilere tanınmıştır. Tüm asker ve sivil memurların valiyeye bağlanması ve bu memurların eylem, atanma ve azillerinden valinin sorumlu tutulması bu döneme rast gelmektedir. Bu ilk düzenlemelerin uzantısı olarak¹⁸⁰ merkezci yönetimin kuruluşunu tamamlayan 1864 ve 1871 Nizamnameleri, daha sonraki, anayasal ve yasal il yönetimi mevzuatına da alt yapı oluşturmuştur.

İlk Türk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i esasi, bu merkezi eğilimi korumuş ve bunun yanında, belli ölçülerde de olsa halk katılımını ön gören düzenlemeleri anayasal güvence altına almıştır. 1900 lü yıllara gelindiğinde, güçlü merkezi yapıya dayalı il sisteminin yanı sıra, il özel idareleri adında, yerel halkın da yönetime katılımını sağlayan birimler oluşturulmuştur. Bu düzeleme 1913 yılında yapılan geçici bir kanunla hayata geçmiştir. 13 Mart 1913 tarihini taşıyan İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunû Muvakkati, yetki genişliği ilkesini benimsiyordu. Yerel düzeyde yönetime katılma hususunda oldukça ileri düzeyde bir anlayışın sergilendiği bu Kanun, yerel hizmetlerin yürütülmesini il halkının seçimiyle oluşan il yerel meclisine vermiştir. Böylelikle günümüzde dahi, merkezî idarenin yürütmekte olduğu yerel hizmetlerin çoğu, il genel meclisleri sorumluluğunda il özel idarelerine devredilmiştir¹⁸¹.

1921 anayasası, mülki idare sistemini benimsemekle birlikte, bu sisteme bazı yeni unsurlar ilave etmiştir. Bu anayasa, il ve nahiyelerin tüzel kişiliğini benimsemiş, üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilen il meclislerine geniş çapta yönetsel özerklik vermiş, hatta nahiyeye meclislerine yargısal birtakım yetkiler de vermiştir¹⁸². Yine bu anayasa ile mülki idareden sancak kademesi kaldırılmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra da mülki idare sistemi, yeni devletin merkezi karakterli yapısına uygunluğunun bir sonucu olarak korunmuştur. 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının tümünde merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında, mülki idare sistemi, diğer adıyla, il sistemi esas unsur olmuştur.

Son yıllarda demokratik ilkelere uygunluğu tartışılan ve çağın gereklerine göre ihtiyaca cevap vermediği iddia edilen mülki idare sistemi, esas olarak 5442 sayılı yasaya dayanmaktadır. 1949 tarihli bu kanunun yürürlük süresi boyunca, iki anayasa

¹⁸⁰ Bekir Parlak, agm. s 1 vd.

¹⁸¹ Bekir Parlak, **Osmanlı Devleti'nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal- Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar**. www.mahalliidareler.gov.tr/makaleler, s 1vd.

¹⁸² Bekir Parlak, agm, s 1 vd.

yapılmış ve söz konusu yasanın düzenlediği alanla ilgili yüzlerce kanun çıkarılmıştır. O günden bu yana yapılan düzenlemelerle kanunun etkisi ve sistematik mantığı bozulmuştur.¹⁸³ Ancak bu sistemin üniter yapıdaki Türkiye cumhuriyeti için vazgeçilmez bir idari yapı olduğu da savunula gelmiştir¹⁸⁴.

Bilindiği gibi, mülki idare sistemi merkezi idarenin taşradaki uzantısıdır. Bununla birlikte yetki genişliği mantığı üzerine kurulan mülki idare sistemi, merkezden yönetimin katı yapısını da yumuşatan bir sistemdir. Gerçekten de yetki genişliği esasıyla merkeze danışmadan taşrada merkez adına karar almak, kamu hizmetinin sunumunda sürat ve etkinlik sağlamaktadır. Bu sistemin en büyük faydası, eşit coğrafik, demografik ve ekonomik olanaklara sahip olmayan ülkenin tüm bölgelerine merkezi idarenin, kaynak dağılımında ve kamu hizmeti sunumunda eşit bir bakış açısıyla bakmasına yaramaktadır. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasında, siyasi mülahazalarla hareket etmemeyi ve vatandaşa tarafsız ve adil davranmayı sağlama konusunda da merkezden yönetimin ve onun taşra uzantısı olan mülki idare sisteminin önemli etkileri olmaktadır.

Üniter yapıli devletlerde, mahalli idarelerin, devletin bütünlüğü, idarenin tekliğı ve tüm ulusun menfaatleri doğrultusunda çalışmaya zorlanması açısından da sistemin faydalı olduğu savunulan bir gerçektir.¹⁸⁵ Bu denetim işlevini yerine getirmenin yolu, ister doğrudan idari vesayet şeklinde olsun ister yargı mercilerine başvurma şeklinde olsun, mülki idare amirlerinin fonksiyonu yadsınamaz.

Anayasamıza göre idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır (madde 123/2). Ancak yine 1982 Anayasasına göre Türkiye Cumhuriyeti idaresi bir bütündür. Anayasada bu bütünlüğü sağlama konusunda merkezi idare bir adım önde sayılmış ve idari vesayet yetkisi ile mahalli idareler üzerinde bir denetim görevi ile donatılmıştır. Taşra yönetiminde merkezi idarenin mi yoksa mahalli idarelerin mi daha etkin konumda olacağına siyasi iradenin karar vereceğine dair görüşler savunulmaktadır.¹⁸⁶ Kanımızca, merkezi idarenin, yukarıda bahsi geçen vesayet yetkisi ile donatılmış

¹⁸³ Cahit Emre-Mehmet Cangir, **Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliğı Ve Sistemden Kopmalar**, Mülki İdare Araştırma Raporu, İçişleri Bakanlığı Yayını, s 2

¹⁸⁴ Ahmet Özer, **Valilik Sistemimiz Ve Mülki İdare Amirleri**, TİD, S 428, 2000, s 8

¹⁸⁵ Ahmet Özer, **Valilik Sistemimiz Ve Mülki İdare Amirleri**, TİD, S 428, 2000, s 9

¹⁸⁶ Ziya Çoker, **Mülki İdare Amirliğı Ve Geleceğı**, TİD, S401, 1993, s 474

olması ve Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerin ancak mahalli müşterek ihtiyaç kavramı doğrultusunda yani sınırlı bir alanda örgütlenecek olması, anayasa koyucunun tercihini merkezden yönetim ilkesi yönünde kullandığının işaretidir.

Bu açıklamalara karşın sistemin Türkiye için gerekli olup olmadığı konusu bir siyasi tercih meselesidir. Devletin bugün için yüklendiği görevler ile geçmişte yüklendiği görevler arasında büyük farklar vardır. Bir devletin üstlendiği görevler, çağın gerektirdiği koşullara göre de farklılıklar arz etmektedir. Sermaye birikimi yeterli seviyede olmayan 1930 lu yılların Türk toplumu ile bugünkü arasında farklar olması, devletin en azından ekonomik alanda örgütlenme gereklerini ve şartlarını değiştirmiştir. Dünya konjonktürü de devletin teşkilatlanma yapısında etkin bir faktördür. Günümüzde AB ye giriş süreci ve dünya ekonomik sistemi ile entegrasyon çalışmaları, kararların daha etkin, verimli ve süratli alınmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Bugün için devletin sayılamayacak kadar çok ve ayrıntılı görevleri tek bir organ vasıtasıyla yürütmesine olanak bulunmamaktadır. Dolayısıyla devlete ait görevlerin, kamu yönetimini oluşturan çeşitli organlar arasında bölüştürmesi gerektiği gibi¹⁸⁷ bir kısım görevleri de özel sektöre devrederek bu alanlardan çekilmesi gündemdedir.

Yukarıda detaylı olarak ele aldığımız özellikle 58 ve 59. hükümetler tarafından çıkarılan yasal düzenlemeler, Mülki İdare Sistemini önemli ölçüde zayıflatmış ve buna karşın yerel yönetimleri güçlendirmiştir. İl Özel İdare Kanunu, Belediye Kanunu ve şu an için kanunlaşmamış olan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Temel İlkeleri Hakkında Kanun Tasarısı, esas olarak bu hedef doğrultusunda düşünülmüş düzenlemeler olarak değerlendirilebilir.

Mülki idare sisteminde, yukarıda sayılan ve son dönemde yapılan yasal düzenlemelerin sonucu olarak ortaya çıkan gerilemeye karşın, mülki idare amirleri açısından olumlu gelişmeler de söz konusudur. Özellikle, 26 Mayıs 2005 tarihinde yasalaşan 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Yasası”, vali ve kaymakamlara, başkanlığını yaptıkları “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri” vasıtasıyla aktif hizmetler sunma şansı vermiştir. KÖYDES kapsamında yapılacak yatırımlar için ilgili mevzuat gereğince İl Özel İdaresi ve köylere hizmet götürme birliklerine,

¹⁸⁷ Ziya Çoker, **Mülki İdare Amirliği Ve Geleceği**, TİD, S401, 1993, s 474

Yüksek Planlama Kurulu kararı ile önemli ölçüde kaynaklar aktarılmıştır. Bunun sonucu olarak, kısaca “KÖYDES” olarak bilinen “ Köy Altyapılarını Destekleme Projesi” çerçevesinde taşrada son derece önemli hizmetler verilmiştir¹⁸⁸. Mülki idare amirlerince başarılı bir biçimde yerine getirilen bu görevler, bu sistemin gelecekte de geçerli olarak kalabileceğinin bir teminatı olarak görülebilir. Unutmamak gerekir ki sözü edilen bu hizmetler, mülki idare amirlerince, başkanlığını yaptıkları ve yerel halktan temsilcilerin de bulunduğu kurumlar aracılığıyla yerine getirilmiştir. Bu da bir yandan yerelleşmeye gidilirken bir yandan da merkezi idarenin temsilcilerinin de yerel yönetimlerin bir parçası olarak kalmalarında bir sakınca bulunmadığı şeklinde değerlendirilmelidir.

Bunlara ek olarak, 1 Temmuz 2006 Tarih ve 5540 Sayılı Kanunla 1. sınıf mülki idare amirliği kurumunun ihdas edilmiştir. Bu düzenlemeyle mülki idare amirliği mesleğinin yükselme basamaklarında kısmen, objektif kıstaslar konmuş ve özlük haklarında belirli iyileştirmeler de yapılmış olması, siyasi otorite tarafından bu mesleğin geleceğine yönelik iyimser bir bakışın işareti sayılabilir.

¹⁸⁸ Ahmet Özer, **Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış**, TİD, S 454, Mart 2007, s7

KAYNAKÇA

MAKALELER

ALDAN, Mehmet, **Vali Atamaları**, Amme İdaresi Dergisi, C21, S1, s 101, 1988

ASLANER, Abdullah, **Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları**, Türk İdare Dergisi, S,448,2004

ATILGAN, Meral, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim Ve Bir İnceleme: Kaymakam Adaylarının Eğitimi**, Türk İdare Dergisi, S 448, s 141, 2004

BEHLÜLGİL, Mefahir, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz**, İstanbul,1992

ÇİMEN, Adnan, **Kaymakamlığın Sonu Ve Son Kaymakam**, Türk İdare Dergisi, S 449, s23, 2005

ÇİMEN, Adnan, **Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi**, Türk İdare Dergisi, S 454, s191, 2007

ÇOKER, Ziya, **Mülki İdare Amirliği Ve Geleceği**, Türk İdare Dergisi, S401, s 474, 1993

ÇOKER, Ziya, **Bölge Kuruluşları Ve Bölge Valiliği Tartışmaları**, Türk İdare Dergisi, S 436, s.1, 2002

DEMİREL, Galip, **Mülki İdare Amiri Olmak Güzeldir** Türk İdare Dergisi, S 455, S.232- 270, Haziran 2007

DEMİREL, Fazlı, **Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş Ve Yönetimi Üzerinde Bir İnceleme Ve Düşünceler**, Türk İdare Dergisi, S 365, Aralık 1984

DONUK, Abdülkadir, **Eski Türk Devletlerinde İdari-Askeri Unvan ve Terimler**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1988.

DURAN, Lütfi, **Türk Kaymakamı**, Amme İdaresi Dergisi, C 6, S.2, s 7, 1973

FİŞEK, Kurthan, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve sorunlar**, Türk İdare Dergisi, s 288, 1976

KALABALIK, Halil, **Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar Ve Çözüm Önerileri**, Türk İdare Dergisi, S 425

KARAHANOĞULLARI, Onur, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar**, Mülkiye Dergisi, sayı 241, 2003

KAYA, Fehmi, **Mülki İdare Amirliği İçerisinde Vali Yardımcılığı Müessesesinin Görev, Yetki Ve Sorumluluğu İle Sosyal Statüsü Üzerine Bir İnceleme Denemesi**, Türk İdare Dergisi, S395, Haziran 1992

KILIÇKAYA, A.Hayati, **Üst Kademe Yöneticiliği**, Türk İdare Dergisi, S 426, s224, 2000

KUBİLAY, Metin, **Türkiyede mülki idare sistemi** Türk İdare Dergisi, S 420, s 121, 1998

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, **Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması Ve Temel İlkeleri**, Türk İdare Dergisi, S 445, s226, 2004

ÖNDER, Murat ,Türk İdare Dergisi Y.1995, S.409

ÖZER, Ahmet, **Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri**, Türk İdare Dergisi, S428

ÖZER, Ahmet, **“Bürokrat-Politikacı İlişkileri ile Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”**, Türk İdare Dergisi, S:423, Yıl:71

ÖZER, Ahmet, **Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış**, Türk İdare Dergisi, S 454, s 3, Mart 2007

ÖZER, Ahmet, **Türkiye'nin Yönetim Yapısına Toplu Bir Bakış Ve Yeniden Düzenleme İhtiyacı**, Türk İdare Dergisi, S406, s 25, Mart 1995

POLATOĞLU, Aykut, **İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli** ,Amme İdaresi Dergisi, C.18,Sayı: 4 Aralık 1985

TAMER, Mustafa, **Bölgesel Kalkınma Ve Yerel Yönetimler**, Türk İdare Dergisi S 396, Eylül 1992

TANERİ, Aydın, **Türk Devlet Geleneği**, 3. Baskı, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul 1997

TAŞAĞIL, Ahmet, **“Türk Tarihi İle İlgili Çin Kaynaklarının Türkçe Neşri Üzerine Düşünceler” Türk Tarihinin Kaynakları Semineri**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul 1997.

TORAMAN, Ömer, **XIX. yy Başlarında Osmanlı Taşra İdaresinde Yenilik Teşebbüsleri**, Türk İdare Dergisi, S 438, s 263, 2003

TÜRE, İlknur, **Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları Ve Çözüm Arayışları**, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayını, S 31 2 Haziran 1998

ÜNAL, Mehmet Ali, “**Osmanlı Devletinde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı**”, Osmanlı, Cilt:6, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999

YALÇINDAĞ, Selçuk, “**İl Sisteminin Güçlenmesi Çözüm Mü?**”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:2, Mart 1996

DiğER

T.C. Devlet teşkilatı Rehberi, 2004, TODAİE yayını, Ankara 2004

İkinci İdareciler Kongresi, 1964, İçişleri Bakanlığı Yayınları Seri II, S 6, S 21, Ankara 1966

1962 Yılı Program Tasarısı, DPT-Ekim 1961

I. Beş Yıllık kalkınma Planı, Ankara, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1963

RAPORLAR

Mülki İdare Şurası, İhtisas Komisyon Raporları, 25–27 Nisan 2002, Ankara,

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, **MEHTAP Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara,1966

Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor (KAYA Projesi), TODAİE, Ankara,1991

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. Sayısı: 349)

EMRE, Cahit – CANGİR, Mehmet, **Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği Ve Sistemden Kopmalar**, Mülki İdare Araştırma Raporu, İçişleri Bakanlığı Yayını, s 2

KİTAP

BAYKARA, Tuncer, **Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I**, İstanbul, 1988

CAN, Ergüder, **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları Ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2004

DAŞÖZ, H.İbrahim “**Mahalli İdare Birlikleri**” 81.dönem Kaymakamlık Kurs notları, İçişleri Bakanlığı. Eğitim Dairesi Başkanlığı. Yayını. Ankara 1995 cilt 1

DEVELLİOĞLU, Ferit, **Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat**, 3. Baskı, Doğuş Matbaası, Ankara, 1978

DİNÇER, Ömer – YILMAZ, Cevdet, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık Ankara, Ekim 2003

EMRE, Cahit - CANGİR, Mehmet **Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği Ve Sistemden Kopmalar**, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ocak 2003

GİRİTLİ, İsmet, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Filiz Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş 8. Baskı, İstanbul 1983

GÖRELİ, İsmail Hakkı, **İl İdaresi**. AÜSBF Yayını. Yayın No:22-4.Güneş Matbaacılık ve Gazetecilik TAŞ. 1953

GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet İş Yayınları Ankara

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Anayasa Hukuku**, 12. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Açıklamalı Türk Anayasaları, Turhan kitabevi, Ankara,1995

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - AKILLIOĞLU, Tekin, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1992

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 1997

KAFESOĞLU, İbrahim, **Türk Milli Kültürü**, 4. Baskı, Ötüken Yayınları, İstanbul 1997

KARASU, Koray, **“Mülki İdare Amirliği Mesleği”**, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002

KIRMIZI, Abdulhamit, **Abdulhamit’in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi**. Klasik yayınları, İstanbul 2007

KOÇAK, Cemil, **Umumi Müfettişlikler (1927–1952)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003

ONAR, Siddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul Maarif Matbaası, 1952

ORTAYLI, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE yayını, Ankara, 1979

ÖZTUNA, Yılmaz, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt 7, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1994

PAYASLIOĞLU, Arif T, **Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara-1966

SABUNCU, Yavuz **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002

SANAL, Recep, **Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2000

SÜRGİT, Kenan, İdari Reform, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, TODAİE yayını Ankara, 1963

TUTUM, Cahit, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE yayını, Ankara 1972

İNTERNET METİNLERİ

Cafer Serinkan, mülki idare ve jandarma, <http://www.stratejikboyut.com/index.php?>.

Bekir Parlak, Osmanlı Devleti’nin Son Yüzylında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal- Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar.

Cahit Emre, Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş Ve Adaylık Eğitimi, **Mülki İdare Araştırması Projesi**
[Arem.gov.tr/proje/yonetim/miar.htm](http://arem.gov.tr/proje/yonetim/miar.htm)

Cemal Yıldız, **Mülki İdare Amirliğinde Kaymakam Ve Kaymakam Yardımcılığı** www.icisleri.gov.tr/Türk İdare Dergisi

Ziya Çoker, **Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı Ve Kanunlara İlişkin Son Durum**
<http://yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/ziyacokerKYTK3.pdf>

Yılmaz Arslan, **Araştırma inceleme raporları**,
www.icisleri.gov.tr/mevzuatveyayinlar/raporlar

YAYINLANMAMIŞ ESERLER

YAŞAR, M.Şirin, **Yeni Kamu Yönetimi İçerisinde Mülki İdare Amiri Yetiştirmek** (2006 yılı yayınlanmamış kaymakamlık tezi) Ankara, 2006

TEZ ÖZETİ

Türkiye cumhuriyeti idari yapısı ikili bir ayırım göstermektedir. Bunlardan birincisi, tepesinde bakanlar kurulu ve bakanların olduğu başkent teşkilatı ve bu teşkilatın taşra uzantısının oluşturduğu “Merkezi İdare” diğeri, İl, Belediye ve Köy Halkının kendi “mahalli müşterek ihtiyaçları” doğrultusunda söz sahibi olacakları “Mahalli İdareler” dir. Ülkemizde, Merkezi idare teşkilatı, taşrada, “İl /Mülki İdare” şeklinde teşkilatlanmıştır. Bu teşkilatın en üst birimi İl/Vilayettir. Bu birimin başında bulunan idareciler, merkez adına karar alırlar ve bazen de yetki genişliği denilen idari ilkenin gereği olarak, merkeze danışmadan, ancak yine merkez adına aldıkları bu kararları uygularlar. Mülki İdare birimlerinin başında bulunan idarecilere Mülki İdare Amiri denir. Mülki İdare Amirliği aynı zamanda bir devlet memurluğu sınıfıdır. 657 Sayılı DMK’da, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfının, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsayacağı belirtilmiştir.

Bu çalışmanın 1.Bölümünde, genel olarak Türkiye’nin idari yapısının ne olduğu ve Mülki İdare Sisteminin, bu yapı içerisinde nasıl bir yer tuttuğu, sistemin tarihçesi ve sistemin işleyiş mekanizması içerisindeki bazı kavram ve tanımlar üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde, Mülki İdare amirliğinin nasıl bir meslek olduğu, yetiştirilmeleri ve kariyer basamakları ve bu meslekte yaşanan sıkıntılar üzerinde durulmuştur. Bu yapılırken söz konusu mesleğin tüm görev pozisyonları ayrı ayrı ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın 3. Bölümünde, Mülki İdare Sisteminin son yıllarda kamu yönetiminde yapılan çalışmalar neticesinden ne derece etkilendiği üzerinde durulmuştur. 4.Bölümde sistemin geleceği, sistemin Türkiye için faydalı ve gerekli olup olmadığı ve demokratik bir yapı içerisinde bu sistemin yeri araştırılmıştır. Sonuç kısmında da sistemin fayda ve aksaklıkları ile bazı çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

Genel olarak bu tezin amacı, Türk idare sistemi içerisinde Mülki İdare Sisteminin ne olduğunu ve içinde bulunduğu sorunlar ile Mülki İdare Amirliği mesleğinin araştırılarak, ortaya konmasıdır.

SUMMARY

The administrative structure of Turkish Republic shows dual structure. One of them the “Central Administration” which embodies is the capital organization whose head is the council of ministers and the provincial extension of this organization. The other one is “Local Administration” which County, Municipality and village can gain a hearing according to their own “ local communal necessities” In our country, Central administrative authority is organized as a civil administration. The chief unit of this authority is the city. Administrators of this unit take a decision in the name of the centre and apply these decisions which they take in accordance with administrative principles called extension of authority without consulting but stil in the name of the centre. The statesmen at the top of the civil administration units are called civil administrative chief. Authority of civil administration is at the same time a branch of government service. According to the civil servants laws numbered 657, it is indicated that authority of civil adminsitration service includes Governor Generals, Governors and also suite servants , and the persons who gains these qualities, working at the Minister of the Interior and at city councils.

In the first part of this study, generally it is emphasized that what the administrative structure of Turkey is and how the civil administration system occupies in this structure, history of this system, some concept definitions inside mechanizm of the system. In the second part of the study, what kind of a job the civil administration servants is, their education, the career steps and the difficulties in this job are emphasized. During this working all the duty positions of above mentioned job are tried to deal with seperately.

In the third part of the study, how much the civil administration system has been influenced by as a result of studies being done over local government in last years are emphasized. In the fourth part ,the future of the system, the matter if the system is useful and necessary for Turkey, the place of this system in a democratic structure are searched. In conclusion part, the benefits and the defects of the system and some solution suggestions are tried to handle.

Generally the aim of this thesis is to present what the civil administration system in Turkish administrative system means and its problems, the job of civil administration by searching.