

ÜLKEMİZDE UYGULANAN MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİ¹

Dr. Şafak BAŞA²

“İDARECİLER; Bana içten sevgilerini haykıranlar; yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk Devleti kurmak için insanlık fedakârlıklarını esirgemeyen kültür, idare, intizam ve fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve devlet anlamlarını en son ilmi telakkilere göre tebellür ettirmeye çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.”

K. ATATÜRK

GİRİŞ

Kamu yönetimi yazınında genellikle devletin merkezi birimleri ve yerel yönetimler üzerinde durulmakta, ancak oldukça köklü bir geçmişe ve zengin bir yönetim geleneğine sahip olan mülki yönetim sistemi üzerinde pek fazla kalem oynatılmamaktadır. Mülki yönetim sistemine idare hukuku kitaplarında en fazla 3-5 sayfa yer ayrılmakta, kamu yönetimi alanında lisans ve yüksek lisans eğitimi verilen kurumlarda da yerel yönetimler ayrı bir ders konusu olurken, mülki yönetim sistemi ve taşra kuruluşları adeta unutulmaktadır. Ayrıca çoğu zaman yerel yönetimler ile mülki idare birimleri birbirine karıştırılmaktadır. Mülki yönetim sisteminin pek fazla tanınmadığı da bir gerçektir. Oysa Türk yönetim sisteminde mülki yönetim sistemi çok önemli bir yer tutmaktadır. Bizce esas üzerinde durulması, düşünülmesi ve geliştirilmesi gereken mülki yönetim sistemidir. Bu yazı pek fazla üzerinde durulmayan mülki yönetim sisteminin tanıtılması, geçmişinin ve anayasal/yasal dayanaklarının ortaya konulması, mülki idare amirlerinin ve mülki yönetim birimlerinin açıklanması amacıyla hazırlanmıştır. Özellikle anayasalarımızda yer alan yönetim ilkeleri ve bu ilkelerin zaman içerisinde geçirdiği değişim, günümüzdeki tartışmalara da ışık tutar niteliktedir.

MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN TANIMLANMASI

Bilindiği üzere Devletin ana idari görevleri, genel yönetimi oluşturan kuruluşlar tarafından yürütülür. Başta Anayasa olmak üzere mevzuatla verilen görevleri yürütmek üzere genel yönetim, merkez örgütü ve taşra örgütü oluşturmuştur. Genel yönetimin merkez örgütü deyince; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, bakanlıklar ve onlara yardımcı olan kuruluşlar anlaşılır. Genel yönetimin bir de taşra örgütü mevcuttur. Taşra örgütü, il, ilçe, bucak ve bölgesel örgütlenmelerden oluşur. ‘Mülki yönetim sistemi’, genel yönetimin il, ilçe ve bucaklardan oluşan taşra örgütlenmesini oluşturur (Gözübüyük,

¹ ODTÜ Kamu Yönetimi öğrencilerine 2008 yılında verilen konferans notudur. Herhangi bir yerde yayımlanmamıştır. Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

² Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı

2005: 67-68). Genel yönetim kendisine verilmiş olan temel görevleri yapabilmek ve bunları halka ulaştırabilmek için taşraya doğru örgütlenmiştir. Taşra örgütleri merkezdeki genel yönetimin taşraya uzantısıdır ve ülkenin her tarafına yayılmıştır. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi mülki idare bölümleri ve bölge kuruluşları olmak üzere iki ana kümede toplanmaktadır. Mülki idare bölümleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiş olup, bu Kanuna göre ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Bu mülki idare birimlerinin başında mülki idare amirleri denen yöneticiler bulunur (Gözübüyük, 2005: 99).

Ülkemizde devletin idari örgütü önemli ölçüde merkezde toplanmakla birlikte bu örgüt çevreye (taşraya) doğrudan genişlemiş, merkezi örgüt bazı birimlerde il, belediye ve köy gibi mahalli örgütlerle birbirine girmiş, böylece devletin idari örgütü hem merkez, hem de mahalli örgüt arasında görünür kılınmış, illerde mahalli örgütlerle beraber merkezi idarenin örgütleri de teşkilatlanmıştır. Merkez bu örgütü kurarak mahalli idareleri kontrol etmeyi, ülkenin siyasi ve idari birliğini sağlamayı amaçlamıştır. Eroğlu'na göre; Türkiye'de merkezden yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dengeli bir biçimde birleştirilerek oldukça 'ılımlı veya hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi' kurulmuştur (Eroğlu, 1985: 145).

Fransızların '*administration territoriale*', İngilizlerin '*territory government*', veya '*provincial government*' dedikleri ve eş anlamlısı 'taşra idaresi', 'yersel yönetim', 'il idaresi' anlamına gelen mülki idare, TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğüne göre Arapça kökenli 'mülk' sözcüğünden gelmekte olup, Osmanlı döneminde, sahip olunan taşınmaz mal anlamının yanı sıra, 'ülke toprakları' anlamına gelir. Dolayısıyla 'Mülki İdare'; "ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresidir." (Bozkurt vd. 1998: 176). Bu çerçevede mülki idare amirleri, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmakla birlikte İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında çalışanlardır (vali yardımcısı, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri, hukuk işleri müdürleri, kaymakam adayları vb.). Temel mülki idare birimleri de, il, ilçe ve bucaklardır.

Görelî (1952: 3) mülki taksimatı veya mülki idareyi; "Bir devletin kendi toprakları üzerinde hâkimiyetini tesis ve devlet vazifelerinin ifasını temin için kuracağı teşkilatın faaliyet ve salahiyet sahalarını belirtmek üzere azasının ayrıldığı bölümler" şeklinde tanımlamaktadır. Gözler (2006: 157) de mülki idareyi ellere benzetmektedir; "Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütülebilmesi için taşraya da uzanan 'ellere' ihtiyacı vardır. İşte bu eller, merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturur."

Bu tanımlardan çıkan sonuca göre mülki idare deyince aklımıza sadece vali ve kaymakamlardan oluşan bir meslek grubu gelmemeli, taşranın merkezin ajanları olan mülki idare amirleri aracılığı ile yönetilmesi eylemi ile bu eyleme ilişkin tüm yasal düzenlemeler de düşünülmelidir. Dolayısıyla mülki idare, çok sayıda taşra örgütünden, bu örgütlerle

rin başında bulunan binin üzerinde yöneticiden ve bu yönetime kaynaklık eden binlerce yasal düzenlemeden oluşan karmaşık ama bir o kadar da etkili ve pratik bir yapılanmadır. Bu yapılanmayı anlamak için mülki idare sistemini düzenleyen temel yasal düzenlemeleri, mülki yönetim birimleri ile mülki idare amirlerini iyi bilmek gerekir. Bu yasal düzenlemelere geçmeden önce mülki idare sisteminin tarihsel kökenlerine kısaca göz atmak yararlı olacaktır.

MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN GEÇMİŞİ

Mülki idare ya da il sistemi, merkezîyetçi Osmanlı yönetiminin gelenekleriyle de bağdaştırılan Fransız yönetim biçiminin bir uyarlaması olarak yüzyılı aşkın bir süredir, taşra sistemine hâkim olmuş bir yönetim sistemidir (Çoker, 2003: 41). Bugünkü taşra örgütlenmesi, Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu ortaya çıkmıştır (Gözübüyük, 2005: 99). Özellikle 1856 Islahat Fermanı'ndan sonraki gelişmeler ve Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim ülkemizde, günümüzde uygulanan idari yapıyı önemli ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir (Ortaylı, 1976: 18). Bunun için Osmanlı yönetim sisteminin son yıllarına, özellikle Tanzimat dönemine bakmak gerekecektir.

Klasik Osmanlı yönetim yapısında, eyalet sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere ve köylere ayrılmaktaydı. Eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında sancakbeyi, kazanın başında subaşı ve kadı, nahiyelerin başında kadılarca görevlendirilen bir naib, köylerde ise tımarlı sipahiler bulunmaktaydı. Osmanlı Beyliğinin genişlemesine paralel olarak önce sancak, sonra da beylerbeyilik, idari örgütlenmenin temel birimleri olmuşlardır. Ancak yinede yönetim aygıtının ve işbölümünün her zaman sancak düzeyinde kaldığı bilinmektedir. Sancak uzun süre taşra yönetiminin tek örgütlenme birimi olmuş, yeni toprak kazanımlarından sonra sancaklar üzerinde denetim kurmaya yarayacak yeni bir örgütlenme birimi olarak eyalet birimleri oluşturulmuş, başlarına da vezir rütbesinde beylerbeyi atanmıştır. Ancak sancak, kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından temel birim olarak kalmıştır. Tipik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan oluşmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunun sancak taksimatı uzun süre aynı kaldığı halde eyaletlerin gerek yapıları gerekse sayıları sürekli olarak değişime uğramıştır. Ancak Osmanlı'daki eyaletlerin günümüzdeki vilayetlerden çok daha geniş bir coğrafi alanda örgütlendikleri görülmektedir. Günümüzdeki vilayetlerin aşağı yukarı Osmanlı'daki sancakların genişliğinde olduğu söylenebilir. Osmanlıdaki eyaletlerin her birinin bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört sancağı içerdiği bilinmektedir (Ortaylı, 1976: 8-11).

Bu klasik taşra yönetimi sistemi 19. yüzyıla kadar devam etmiş, Tanzimat döneminde ise önemli değişimlere uğramıştır. Bilindiği üzere Tanzimat dönemi 1839 yılında Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayıp, Birinci Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılına kadar devam eden 37 yıllık bir süreçtir. Bu dönem öncesinde ülke yönetimindeki bozulmalar ve eyaletlerde devlet otoritesine karşı çıkarılan isyanlar nedeniyle genel yönetim, taşra örgütü

üzerindeki etkinliğini önemli ölçüde yitirmiştir. Tanzimat dönemi ise merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğinin yeniden sağlandığı ve ülke yönetimi ve mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi çalışmalarının yapıldığı bir dönem olmuştur (Sanal, 2000: 20). Tanzimat hareketinin amacı Osmanlı devlet yönetimini çağdaş işleyiş ilkelerine dayandırarak devlet gücünün tek merkezden en etkin biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Böyle bir amaç, merkezci ilkelere dayanan çağdaş bir vilayet yönetimini gerektirmekteydi (Ortaylı, 1976: 16). Mülki idare sisteminin ilk uygulaması, Fransız sisteminden adapte edilen 'Tuna Vilayeti Nizamnamesinin' başarılı sonuçlar vermesi üzerine 1864 yılında düzenlenen 'İdare-i Vilayet Nizamnamesi' ile yapılmıştır. Bugünkü mülki idare sisteminin temelinde, sonradan bazı ufak değişiklikler yapılmakla birlikte 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi bulunmaktadır (Çoker, 2003: 45). Ortaylı'ya göre bu belge Osmanlı yönetim sistemini ete kemiğe büründüren temel belgedir. İdare-i Vilayet Nizamnamesi, ilk kez sınırları ve örgütüyle yeniden düzenlenen ve bugünkü Bulgaristan topraklarını kapsayan Tuna Vilayetinde uygulanmış, kısa bir süre sonra da diğer vilayetlerde uygulanmaya başlanılmıştır (Ortaylı, 1976: 19). Esas olarak bu nizamname ile eyalet sistemi terk edilerek vilayet sistemine geçilmiştir. Taşradaki en üst yönetim birimi olan eyaletler vilayet haline dönüştürülmüş, vilayetler ise sancak, kaza ve nahiye olarak kademlendirilmişlerdir. Vilayet yönetiminin başında vali, sancak yönetiminin başında mutasarrıf ve kaza yönetiminin başında da kaymakamın bulunması öngörülmüştür. Uygulamada alınan başarılı sonuçlar üzerine başlatılan yeni yönetim süreci 1871 yılında çıkarılan 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi' ile tamamlanmıştır. Bu nizamname ile oluşturulan yeni idari düzen yaygın biçimde taşrada denenmiş ve 19. yüzyıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Bu arada sancaklar livaya dönüştürülmüş, kazaların altında da nahiyeler oluşturulmuştur. Adı geçen nizamname ile vilayette valilerin, livada mutasarrıfların, kazada kaymakamın yanında idare meclisleri kurulmuş, vilayet yönetimine yeni bir iş bölümü planı getirilmiş, bu plan çerçevesinde devletin etki ve denetimi arttırılmıştır. Tanzimat sonrası Osmanlı yönetimi, vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde örgütlenmiştir. Bu yeni ve hiyerarşik yapılanmada her üst kademe, astlarını etkin ve sıkı bir şekilde denetleyebilmekteydi. Ayrıca valiler, devletin otokratik yetkilere sahip temsilcileri olarak görev yapmaktaydılar. Bu durum merkezci özellikteki bir vilayet yönetim sistemi çerçevesinde, sınırları ve sorumlulukları belli bir yöneticiler hiyerarşisinin oluşmasına, dikey denetimin etkin biçimde uygulanmasına olanak tanımıştır. Tanzimat sonrası dönemde bir diğer önemli gelişme de, vilayet yönetiminin askeri yapıdan ayrılması sürecinin tamamlanarak, vilayet yöneticilerinin sivil mülki amir durumuna gelmeleridir. Tanzimat dönemine kadar valiler aynı zamanda askeri yapı ile bütünleşmiş durumda idiler. Tanzimat sonrasında ise ülke dört ordu bölgesine ayrılarak ve bunların başına birer müşir atanarak, vilayet yönetiminin askeri yapıdan soyutlanması sağlanmıştır (Ortaylı, 1976: 19-20).

Bu aşamaya kadar il yönetimine ilişkin düzenlemeler bir anayasadan yoksun olarak yapılmıştır. İlk anayasamız olan 1876 Kanuni Esasisi'nde taşra yönetimine ilişkin konular vilayet başlığı altında ayrı bir bölümde belirlemiştir (Md. 108-122). Buna göre vilayetlerin yönetimi yetki genişliği ile merkezi ve yerel yönetimler arasında görevlerin ayrılığı

ilkelerine göre yürütülecektir. Bu arada vilayet, liva ve kaza meclislerinin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. 1876 Anayasası'ndaki düzenlemeye paralel olarak 1877 yılında yeni bir 'Vilayet Nizamnamesi Tasarısı' hazırlanmış, tasarısı Meclis-i Mebusan'da görüşülmüş ve uzun tartışmalar sonucunda kabul edilmiştir. Ancak anılan Kanun Ayan Meclisinden geçmeden II. Abdülhamit parlamentoyu dağıtmış, dolayısıyla uygulama tasarısı düzeyinden ileri gidememiştir (Sanal, 2000: 31). Ortaylı'ya göre adı geçen tasarısı mecliste görüşülürken yaşanan tartışmalar bu yeni merkezci gelişmelere yönelik bir direniştir. Özellikle mecliste yerinden yönetimci eğilimlerin ağır basmasına karşın hükümet, merkezci anlayışı yasaya yerleştirmeyi başarmıştır (Ortaylı, 1976: 20-21). Böylece İkinci Meşrutiyete kadar (1908) vilayetlerin yönetimi 1871 yılında yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine göre yürütülmüştür.

Meşrutiyetin ilanından sonra Anayasanın belirttiği esaslar ve yönetim biçimindeki gelişmeler doğrultusunda vilayet yönetiminin yeniden düzenlenmesine gereksinim duyulmuştur. İkinci Meşrutiyet döneminde 1876 Anayasasındaki düzenlemeye uygun olarak hazırlanan en önemli hukuki metin, 1913 yılında yürürlüğe koyulan 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'dir. Genel ve özel il idaresine ait esasları düzenleyen söz konusu yasa, Fransa'da 1790 yılında ve Napolyon'un konsüllüğü zamanında kabul edilip, 1838 ve özellikle 1871 yıllarında geliştirilen kanunların hükümlerinden alınmıştır (Giritli, 1991: 57). Bu geçici kanun ile vilayet yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Yasa ile taşra kuruluşları vilayet, liva, kaza, nahiy ve karye biçiminde beş kademededen oluşturulmuşlar, bunların sınırlarının ve merkezlerinin belirlenmesine ilişkin bazı esaslar getirilmiştir. Vilayet Geçici Kanunu ile vilayetlere tüzel kişilik kazandırılmış, genel yönetime ilişkin görevlerinin yanı sıra yerel yönetime ilişkin görevleri de düzenlenerek, yerel nitelikli yeni görevleri de belirtilmiştir. Ayrıca valilerin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Sanal, 2000: 31-32). Ancak bu yerelleşme hareketi yanıltıcı olmamalıdır. İkinci Meşrutiyet merkezci eğilimlerin iyice belirginleştiği, sorunların merkezci anlayışla çözülmeye çalışıldığı bir dönemdir. Vilayet Geçici Kanunu 'özel idare' kavramını geliştirerek, yönetim ve maliye alanlarında vilayetlere bazı hak ve yetkiler vermektedir; ama bu durum aslında merkezi hükümete ve özellikle İttihat ve Terakki politikasına bağlı yöneticilerin yetkilerini arttırma amacı gütmektedir (Ortaylı, 1976: 21).

Gerek genel yönetimi, gerekse genel yönetimin taşra teşkilatlarını düzenleme çabaları sonuç vermemiş, Osmanlı Devleti yıkılmaktan kurtulamamıştır. 23 Nisan 1920 tarihinde toplanan TBMM tüm gücünü ülkenin düşman işgalinden kurtarılmasına yöneltmiş, bunu yaparken de faaliyetlerini çevreleyen ve 1921 yılında kabul edilen Teşkilatı Esasiyi de kabul etmiştir. Bir sonraki bölümde de ayrıntılı olarak belirtileceği gibi, 1921 ve 1924 Anayasalarında il sistemi ile ilgili ayrıntılı hükümler yer almış, 1929 yılında 'Vilayet İdaresi Kanunu' çıkarılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransa örnek alınarak oluşturulmuş bulunan mülki yönetim sistemine son şekli 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı 'İl İdaresi Kanunu' ile verilmiş ve yasa ile mülki yönetim bölümleri yeniden düzenlenmiştir.

Sosyal ve ekonomik gelişmeler il sisteminde iki önemli değişikliğe yol açmıştır. Bunlardan birincisi 'genel müfettişlik' kurumudur. İkincisi ise 'bölge kuruluşları'dır. 1921 Anayasası ile düzenlenen genel müfettişlik uygulaması fazla devam etmemekle birlikte, 1961 Anayasasında yer verilmesinden sonra ve özellikle planlı kalkınma döneminde bölge kuruluşları gittikçe artan bir oranda taşra yönetiminde mülki idare sisteminden bir kopuş olarak etkinliğini devam ettirmiştir (Çoker, 2003: 45). Ortaylı'ya göre klasik Osmanlı'dan bu yana mülki idare amirliği sistemi çok yol almış, ama bu yol alış içinde bir yandan merkezi yönetim anlayışı gelişirken, diğer yandan merkezin temsilcisi yöneticilerin görece önemlerinin azaldığı görülmüştür (Ortaylı, 1976: 22). Bu günkü mevcut il bölümleri Osmanlı dönemindeki vilayet ve sancaklara dayanmaktadır. Gerek il yönetimi gerekse il özel yönetimi Osmanlı Devletinden Cumhuriyete miras olarak intikal etmiştir. Bu intikal sırasında kamu yönetiminin biçimsel yönlerinin yanı sıra kırtasiyecilik, merkezîyetçilik gibi Osmanlı bürokrasisinin olumsuz davranış ve değerlerinin de yeni Cumhuriyete aktarıldığı belirtilmektedir (Demir vd. 1993: 9).

MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNİN ANAYASAL TEMELLERİ

Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere, Osmanlı döneminde oluşmaya başlayan vilayet sistemi, günümüzde yürürlükte olan il yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Taşra yönetim biçimi olarak il sistemini uygulayan ülkemizde, 'yetki genişliği ilkesi' esas alınarak iller, merkezin atadığı ve adına mülki idare amirleri denen ajanlar tarafından yönetilmektedir. Bu konuda Osmanlı dönemi dâhil ülkemizde yürürlüğe konulan bütün anayasalarımızda düzenleyici hükümler bulunmaktadır (Günay, 1999: 25). Mülki yönetim sistemini anlayabilmek için bu anayasal ilkelere bakmak gerekir. Bu bölümde anayasalarımızda mülki idare sisteminin nasıl düzenlendiği, hangi ilkelerin esas alındığı ve nasıl bir süreçten geçilerek günümüzdeki mülki yönetim ilkelerine ulaşıldığı üzerinde durulacaktır. Özellikle yönetimin anayasal ilkeleri konusunda geçmişte yaşanan tartışma ve ayrışmalar günümüze ışık tutar niteliktedir. 1876 Anayasası öncesinde bir anayasa olup olmadığı veya uygulanan yönetim ilkeleri konusunda yeterince anlaşmaya varılamadığı için 1876 Kanun-i Esasisinden başlamak doğru olacaktır.

1876 Kanun-i Esasisi: Osmanlı İmparatorluğu yönetiminin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi birinci ve ikinci meşrutiyet olarak adlandırılan iki dönemde uygulanmış, özellikle 1908 yılında Anayasada yapılan değişikliklerle padişahın yetkileri kısıtlanarak meşrutiyet anlayışı getirilmiştir. Anayasada 1908 yılında yapılan değişiklikler taşra yönetimine pek fazla dokunmamıştır.

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 'Vilâyat' başlığı altında topladığı maddeler (108-112) yönetim yapısını düzenlemiştir. Bu düzenlemenin başlığına iller (vilâyat) denilmiş olması anlamlıdır. Gerek merkezi yönetimin taşra teşkilâtı bakımından, gerekse yerel yönetimler bakımından olsun temel birim il (vilayet) olarak düşünülmüştür. 110. maddedeki 'tefriki vezai' ilkesine göre, yol ve köprü yapımı, kredi kurumları teşkili, sanayi, ticaret ve tarım işleri, bayındırlık ve imar işleri, eğitim ve öğretim taşra kuruluşlarına bırakılan

konulardır. Valinin emrindeki danışma meclisi ile birlikte kararlaştırabileceği bu konular için aldığı yetkiye ‘tevsii mezuniyet’ adı verilmiştir. Bu, Fransız Hukukundaki ‘*déconcentration*’ ilkesinden başka bir şey değildir. Bugün de ‘yetki genişliği’ adıyla aynı ilke kullanılmaktadır. Kanunu Esasi, merkez dışındaki örgütlenmede vilayet, liva ve kaza şeklinde üçlü bir ayırım yapmış, bu taşra teşkilâtı içerisinde merkezi idare memurlarının yanında yardımcı olarak seçilmiş meclislere (meclisi umumi ve meclisi idareler) yer vererek ‘temsil’ esasını, başka bir anlatımla yerel demokrasiyi sınırlı biçimde uygulama yoluna gitmiştir. O zamanki reform anlayışı, âdemi merkezîyet kavramını tehlikeli bulmakta onun yerine kendine özgü bir anlayışla ‘yetki genişliği ve görev ayrılığı’ adını verdiği bir sistem öngörmekteydi. Bu sistemin özeti, taşrada merkezi idarenin mutlak egemenliği yanında sınırlı bir yerel temsil ilkesidir.

Kanun-i Esasinin vilayet yönetimini ayrı bir bölümde (108. maddeden 112. maddeye kadar) ele aldığını ifade etmiştik. Taşra yönetimini düzenleyen Kanuni Esasinin 108. maddesi, “Vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır” hükmünü taşımaktadır. Bu duruma göre ülkenin en büyük mülki birimi, eyaleti mümtazeler dışında ‘vilayet’ adını almaktadır. Yayla’ya göre maddede bahsi geçen deracet tabiri mülki idare birimlerini değil, vilayet usulü idaresinin dayandığı tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kuralının derecelerini ifade etmektedir. Kanunun 109. maddesinde de, mülki birimler olarak vilayet, liva ve kazalar sayılmıştır (Yayla, 1984: 41).

Kanuni Esasinin taşra yönetimine ilişkin hükümleri incelendiğinde; taşra yönetimine devlet merkezinde görülen ve meşrutîyet anlayışına uygun bir düzenleme getirilmek istendiği görülmektedir. Bu düzenleme ile teşkilat bakımından vilayet, liva ve kaza birer küçük merkez görünümünü almıştır. Bu merkezlerde vali, mutasarrıf ve kaymakama yardımcı, üstelik Kanuni Esasinin 109. maddesine göre, seçilmiş üyelerden oluşan sürekli bir ‘idare meclisi’ bulunacaktır. Daha da önemlisi, görevleri, 110. maddede sayılan ve yılda bir kez vilayet merkezinde toplanan ve adı ‘meclisi umumi’ olan çok çeşitli görevlerle donatılmış bir kurul oluşturulmuştur. Kanuni Esasi 111. maddesiyle ve gene vilayet genel başlığı altında ‘cemaat meclisleri’ kurulmasını da öngörmüştür. Ayrıca Anayasanın 112. maddesiyle de ‘belediye idaresi’ ayrı bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına alınmıştır (Yayla, 1984: 42-44).

Özetle 23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren bu anayasa ile vilayetin yönetimi açısından ‘yetki genişliği’ ile merkezi ve mahalli idareler arasında ‘görev ayrılığı’ ilkeleri benimsenerek vilayet, liva ve kaza meclisleri ile genel meclislerin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca vilayetlerde yetki genişliğine dayalı genel yönetim ile görev ayrımı ilkesine dayalı yerinden yönetim organları birbirinden bağımsız hale getirilmiştir (Sanal, 2000: 31). Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere 1876 Anayasasındaki düzenlemelere paralel olarak, 1913 yılında yürürlüğe konulan ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati’ il yönetiminin genel çerçevesini belirlemiştir. Bu geçici yasa ile il yönetiminde merkezîlik ve yerel yönetim ilkelerinin bağdaş-

tırılmaya çalışılmış ve genel yönetimin taşra örgütlenmesinin yanında il özel yönetimi de eklenmiştir. Bu yönetim düzeni toprak kayıpları ve mülki birimlerdeki azalmayla birlikte Osmanlı Devletinin yıkılmasına kadar devam edecektir.

Milli Mücadele ve Cumhuriyet Dönemi anayasalarına geçmeden önce 1876 Anayasasında belirtilen iki önemli yönetim ilkesi üzerinde ayrıntılı olarak durmak gerekir. Çünkü bu ilkeler taşra yönetimine ilişkin günümüze kadar gelen tartışmaların kaynağını teşkil ederler. Bunlar; 'tevsii mezuniyet' ve 'tefriki vezaiif' ilkeleridir. Bu ilkeler ne anlama gelmektedir? Bu ilkelerin anlaşılabilmesi için 1876 yılının ortamına bakmak gerekir. Yayla'ya (1982: 59-63) göre, Kanuni Esasinin hazırlandığı günlerde Osmanlı Devletinin içinde bulunduğu ortamı etkileyen üç önemli unsur bulunmaktadır. Birinci unsur; devlet yönetimini de etkileyebilen bazı liberal aydınların düşünce ve eylemleridir, ikinci unsur, içte meydana gelen ve bir kısmı dış kaynaklı olaylar ve dış baskılardır, ortamı oluşturan üçüncü unsur ise, aslında en güçlüsü fakat her iki yönden gelen baskılar sebebiyle en fazla ödün vermek zorunda olanıdır; bu unsuru, başta padişah başta olmak üzere, geleceğe ve İslami esaslara bağlı; muhafazakâr çevre ve dayandığı çoğu sessiz Müslüman Türk halkı topluluğu meydana getirmektedir. İşte idaredeki yönetim ilkeleri bu iç ve dış unsurların belirlediği ortamda kabul edilmiş ve tabii ona göre yorumlanıp uygulanmıştır. Gerçekten de, bir yandan mümtaz eyaletlerin (ayrıcalıklı eyaletler) durumu Anayasada dikkate alınırken, bir yandan da, vilayetlerin idarelerinde merkezîyetçilik muhafaza edilerek, tevsii mezuniyet usulü kabul edilmiştir.

II. Abdülhamit'in Kanuni Esasiyi uygulamadan kaldırması ve mutlak monarşiye dönmesi karşısında, Osmanlı aydın çevreleri bu rejimin yıkılması için birleşmişlerdir. Yıkılan rejimin yerine neyin konulacağı sorusunun yanıtı doğrudan doğruya yönetim ilkeleriyle ilgili olmuştur. Jön Türk'lerin, bu amaçla etrafında kutuplaştıkları iki temel görüş de bu ilkelere yönelmektedir. Bir yanda ülke birliğini tek kurtuluş yolu olarak gören ve doğal olarak 'merkezîyetçiliği' savunan 'ittihatçılar' vardı. Öte yanda da, kurtuluşu, kişilerden başlayıp onlardaki girişim ve yönetim yeteneğini geliştirerek yaratılacak çağdaş batı tipi toplumda arayan 'âdemimerkezîyetçiler'. Bu temel görüş ayrılığı, siyasi örgütlenmenin yanında daha sonraki anayasaların yorum, uygulama ve eleştirilerini de etkilemiştir. 'Jön Türkler' hareketinin, 1902'de yapılan kongre ile ikiye ayrıldığını görmekteyiz. Bunlar, devleti kurtaracak devrimi hiçbir yabancı devleti işe karıştırmaya gerek kalmaksızın yapmak isteyenler, yani 'âdemi müdahaleciler' ile devrimin ancak yabancı devletlerin de yardımı ile gerçekleşebileceğini savunanlar, yani müdahalecilerdir. Birinci grup, yani âdemi müdahaleciler 'İttihat ve Terakki Cemiyeti'ni; ikinci grup yani, müdahaleciler ise 'Teşebbüsü Şahsi ve Âdemimerkezîyet Cemiyeti'ni oluşturmuşlardır. İttihatçılar, Osmanlı toplumunu oluşturan bütün unsurların birleşmesini, birleşik kalmasını istiyorlar, kurtuluşu burada görüyorlar ve tabii, yönetimde de bir devletin birliğini, bütünlüğünü en fazla koruyacak usul olarak öteden beri kabul edilen merkezîyetçiliği öngörüyorlardı. Kanuni Esasisinin 108. maddesi ancak bu yaklaşımla yorumlanacak, ama uygulamada daha da 'merkezîyetçi' kalınacaktır. Teşebbüsü Şahsi ve Âdemimerkezîyet Cemiyeti ise âdemimerkezîyetçiliği programının başına yerleştirmiş, idari kararların alınmasına, sa-

dece usulü bakımdan değil, yetki yönünden de katılan bir mahalli yönetim öngörmüştür. II. Meşrutiyete geçişten sonra da, düşünce ve teşhis planındaki kutuplaşmanın siyasi örgütlenmeyi etkilemeye devam ettiği görülmektedir (Yayla, 1982: 63-65).

Bu iki cemiyet arasında bu tartışmalar olurken, İmparatorluğun çeşitli yerlerinde iç karışıklıklar çıkıyor, yabancı devletlerin müdahaleleri artıyordu. O günkü yöneticilerin amacı ise bir yandan dış baskıları azaltacak bir görüntü yaratırken, bir yandan da mahalli halkın harcamalara katılmasını sağlayan bir çareyi uygulamaya koymaktı. Açıkçası gerçek bir yerinden yönetim ve onun getirdiği icrai karar alma yetkisi söz konusu değildi. Ancak yabancı etkiler ve müdahaleler öylesine artmıştı ki, taşra yönetimi konusunda yeni nizamname taslakları hazırlanmaya çalışılmıştır. Dıştan yapılan baskı ve önerilerin ağırlığı vilayetlerin idaresiyle ilgiliydi ve 'âdemimerkeziyet ve muhtariyet' yönünde uygulama yapılması yönündeydi. Bu dönemde valilerin yetkilerinde de önemli azalmalar meydana geldi ve taşra idaresi adeta işlemez duruma getirildi. Vilayetlerin başına yeterli tecrübeye sahip vali bulunamıyor, valilerin mutasarrıfları ve kaymakamları atama yetkileri zayıflıyor, valiye bağlı bazı alt kademe memurlara merkezden emirler veriliyor, en küçük maaşlı memurlar bile merkezden seçiliyor, valilerin sarf yetkileri kaldırılarak nüfuzları kırılıyor, özellikle zabıta yetkilileri ile mülki idare amirleri başa çıkamıyorlardı. Hazırlanan teftiş raporları da pek dikkate alınmıyor, yeni ve faydalı öneriler içeren teftiş raporları mahzenlerde çürütülüyordu. Bu arada dışarıdan tehditler de gelmeye devam etmektedir. Eğer Osmanlı yönetimi kendiliğinden âdemi âdemimerkeziyeti vilayetlere getirmezse, durum ögle ağırlaşacaktır ki, Avrupa'nın büyük devletleri, çeşitli milliyetlerin isteklerini karşılamak ve onlara idari özerklik vermek üzere yönetimi zorlayacaktır. Bu görüşlere göre, Osmanlı içinde bulunan çeşitli milletlerin yönetimde ağırlık taşınması zorunludur. Bu aşamada söz konusu olan sadece âdemimerkeziyet de değil, doğrudan doğruya Osmanlı Devletinin bütünlüğüdür. Yani vilayetlerin idaresi konusu aşılarak, bu konudaki tartışmalar 108. maddeden, adeta 1. maddeye çıkarılmıştır (Yayla, 1982: 66-77).

1876 Anayasaları dışında diğer anayasaları da etkileyen ve yönetim yapımıza yön veren bu iki önemli ilkeyi biraz daha irdelemek yararlı olacaktır. Yukarıda da belirtildiği gibi Kanuni Esasinin 108. maddesi; "vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses..." şeklindedir. Tevsi, genişletmeyi, mezuniyet ise, bir konuda salahiyet sahibi olmayı, yetkili bulunmayı ifade eder. Dolayısıyla tevsii mezuniyetin karşılığı; 'yetki genişliği'dir. Tefriki vezaif de, 'görev ayrımı' anlamına gelmektedir. Tefriki vezaif ilkesi 1961 Anayasasından itibaren anayasalarımızdan kaldırılmıştır ve günümüzde kullanılmamaktadır. Ancak bu ilke son dönemde özellikle yerel yönetim yasaları ile birlikte tekrar gündeme gelmiş ve yapılan yeni düzenlemelerin anayasalarımızdan kaldırılmış olan bu ilkeye geri dönüş anlamına gelebileceği üzerinde durulmuştur.

Bu ilkelerin ne anlama geldiği yukarıda da ifade edildiği gibi esasen 1876 Anayasa döneminde tartışılmış ve her iki kavram farklı kesimlerce farklı anlaşılmıştır. O dönemde yapılan tartışmaların; tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerinin tek bir kural olup ol-

madığı, tevsii mezuniyetin âdemi merkezîyetle bağlantısı, tevsii mezuniyetin merkezîyetle bağlantısı, tefriki vezaif ilkesinin âdemimerkezîyet anlamına gelip gelmediği vb. konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Bazı görüşlere göre tevsii mezuniyet ile tefriki vezaif tek bir kuraldır ve birlikte tekil olarak ifade edilen kuralın unsurları görünümündedir, bazı görüşlere göre tevsii mezuniyet âdemi merkezîyetle bağlantılıdır, bazı görüşlere göre tevsii mezuniyet merkezîyetle bağlantılıdır, yine bazı görüşlere göre tefriki vezaif âdemimerkezîyettir, bazı görüşlere göre de tefriki vezaif âdemimerkezîyet değildir (Yayla; 1982: 80-96).

Ancak o dönemde yapılan tartışmalardan, 108. madde de yer alan iki terimin tek bir anlamı ifade etmediği, söz konusu terimlerle ilgili incelemelerde ayrı ayrı anlam ve içerik belirlemelerine gidildiği, tevsii mezuniyeti âdemimerkezîyetle bağlantılı görenler olmasına rağmen, bu ilkenin merkezîyet usulünün bir uygulama derecesi olduğu, yine tefriki vezaif ilkesinin mutlaka âdemimerkezîyetle bağlantılı görmeyenler olmakla birlikte, ağırlıklı olarak bu ilkenin âdemimerkezîyet olduğu, aşırı derecede uygulanırsa siyasi âdemimerkezîyete varılabileceği konusundaki görüşler ağırlık kazanmıştır.

Bizce de 1876 Anayasasında yer aldığı şekliyle, bu iki ilke birbirinden anlam bakımından farklı olup, tevsii mezuniyet ilkesinin merkezîyetçilik ile bağlantılı, tefriki vezaif ilkesinin de âdemimerkezîyet ile bağlantılı olduğundan şüphe yoktur. O dönemde yapılan tartışmaların günümüzden farklı olarak belediyelerle ilgili değil, illerin yönetimi üzerine yoğunlaştığı anlaşılmıştır. Bu ilkelerle ilgili tartışmaya diğer bölümlerde de yer verileceğinden ve yapılan açıklamaların yeterli olduğu düşüncesiyle bu noktada 1876 anayasası dönemini sonlandırarak diğer anayasalarımıza geçilebilir.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu: Kurtuluş Savaşını yürüten TBMM'nin dayandığı ilkeler 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile açıklığa kavuşturulmuştur. 1876 Kanun-u Esasisi henüz resmen ilga edilmiş sayılmadığı için, bu Anayasa sadece 23 maddelik kısa bir metin olarak kaleme alınmıştır. Fakat 1921 Anayasası artık Kanuni Esasiden çok farklı temellere dayanmakta, yeni bir Türk Devleti kurmakta, 'milli egemenlik' ilkesini kabul etmekteydi. Nihayet il ve nahiyelerde halk idaresi, yani 'yerinden yönetim' ilkesini kabul etmiştir (Özbudun, 1990: 6). 1921 yılında kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu il yönetimine en fazla yer veren anayasamızdır. Tek amacı ülkenin işgalden kurtuluşunu gerektiren yapıları düzenlemek olan bir anayasa olmakla birlikte vilayet yönetimine ilişkin ilginç hükümler içermiştir.

Kanun'un 10-23. maddeleri arasında idare ve vilayet sistemi düzenlenmiş; vilayet, kaza, nahiye yönetim bölümleri, coğrafi ve ekonomik ilişkiler açısından değerlendirilerek oluşturulmuş (10. madde), vilayetin tüzel kişiliği olan özerk bir yönetim birimi olduğu, halk tarafından seçilen bir meclisinin olacağı, Büyük Millet Meclisince belirlenerek kendilerine verilecek görevleri yürüteceği, kendi içinden bir başkan ve yönetim kurulu seçeceği ve yürütme gücünün bu organda olacağı belirtilmiştir (11, 12, 13. maddeler). Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olarak yine meclis tarafından atanan bir

vali bulunacak ve devletin umumi ve mahalli görevleri arasında sorun yaşandığında müdahale edebilecektir (14. madde). İkinci mülki birim olan kazaların yönetimi yine Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak ve valinin emri altında görev yapacak bir kaymakama verilmiş, ancak kazalara tüzel kişilik hakkı tanınmamıştır (15. madde). Kanunun kazalara fazla yer ayırmazken nahiyelere oldukça önem verilmiş, aynen vilayetlerde olduğu gibi nahiyelere de tüzel kişilik ve özerklik tanımıştır (16. madde). Nahiyelerin bir şurası, bir idare heyeti bir de müdürünün olacağı (17. madde), nahiye şurasının halk tarafından seçilecek üyelerden oluşacağı, idare heyeti ve nahiye müdürünün nahiye şurası tarafından seçileceği, nahiye şurası ve idare heyetinin kazai, iktisadi ve mali yetkileri kullanacağı ve nahiyelerin bir veya birkaç köyden ya da bir kasabadan oluşacağı (17-21. maddeler) hüküm altına alınmıştır.

1921 Anayasasının getirdiği bir yenilik 'umumi müfettişlik' uygulamasıdır. Buna göre vilayetler ekonomik ve sosyal ilişkileri açısından birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları oluşturulacaktır (22. madde). Umumi müfettişlik, sınırları içerisinde asayişin temini, daire ve işlemlerin denetlenmesi, vilayetleri arasında eşgüdüm sağlanması görevlerini yerine getirecektir. Umumi müfettişlere özellikle devletin genel görevleriyle mahalli idarelere ait görevleri ve onların alacağı kararları sürekli olarak denetleme görevinin verildiğini görüyoruz (23. madde).

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere; 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu iller için görev ayırımı ilkesinden bahsetmemekle birlikte, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında bir 'görev ayırımı' yapmıştır. Kanun, idare başlığı altında mülki teşkilatı, vilayet, kaza, nahiye olarak belirledikten sonra, her üç birimi de ayrı ayrı başlıklar altında düzenlemiştir. Bunlardan kaza, sadece bir mülki birim iken, nahiye, vilayet gibi aynı zamanda tüzel kişiliği olan bir mülki birimdir. İller tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlardır. Vali vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisidir. Kaymakam kazanın yönetiminden sorumludur, valinin emri altındadır ve aynen valiler gibi TBMM tarafından atacaklardır. Burada dikkat çeken husus valinin kaymakamın üstü durumunda olması, buna karşılık nahiye müdürleri bakımından böyle bir yetkisinin bulunmamasıdır. Bu da herhalde nahiye müdürlerinin seçilmiş olmasından kaynaklanmıştır. Ayrıca vilayet şurası reisi de aynı durumdadır. Sadece valinin 14. madde gereğince devletin genel görevleri ile mahalli görevler arasında bir çatışma söz konusu olduğunda, nahiyeler hariç müdahale yetkisi vardır. Ancak mahalli idarelerin hepsi, nahiye de dâhil olmak üzere, 23. maddeye göre mıntıklarında buldukları umumi müfettişlerin denetimi altındadır. Merkez örgütünün bir uzantısı da umumi müfettişliktir. Umumi müfettişlik merkezi idarenin taşra örgütünü tamamlayan bir makam ve mıntıkadır. Ancak bir mülki teşkilat birimi sayılmamıştır. Umumi müfettişlik bölge teşkilatı da sayılmaz.

1921 Anayasasında, 1876 Kanun-ı Esaside yer alan tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerini içeren açık hükümler bulunmamaktadır. İleride açıklayacağımız 1924 Anayasasından farklı olarak da 1921 Anayasasında bu ilkelerle ilgili bir açıklık getirilmemiştir. Oysa anayasada ana ağırlığı taşra yönetimi almaktadır. Bu dönem aynı zamanda iki ana-

yasalı bir dönemdir. Çünkü 1876 Anayasası hukuken yürürlükten kaldırılmamıştır. 1876 Anayasasının, 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümleri uygulamada kalmıştır. Ancak bu dönemin düşünce ve siyaset ortamı doğal olarak 1876 Anayasası döneminden de çok farklıdır.

Bu dönem özetlenecek olursa; Osmanlı Devleti Birinci Dünya Savaşından yenilgiyle çıkmıştır, ama hem fiilen hem de hukuken varlığını sürdürmektedir. Osmanlı Devletinin asli unsuru olan Türkler, artık devletin tek unsuru olmak durumundadır, mili egemenlik ve irade anlayışı yeşermeye başlamıştır, kongreler dönemi yaşanmış, misak-ı milli beyannamesi benimsenmiş, milli hâkimiyet ilkesinin, milli irade anlayışının ve milletin kendi kaderini kendisini tayin etmesi şeklindeki çağdaş değerlerin ürünü olarak Ankara’da TBMM toplanmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununu yapan ve onun yönetim ilkelerini koyan bu milli meclistir. Artık kendi haline bırakıldığı takdirde, bölünmekten korkacak tarafı kalmamış, aksine giderek bütünleşebilecek, bir bakıma kendi kendini yönetir hale gelmesinden, başka devletlerin endişe duyduğu bir hale gelmiştir. Dolayısıyla bu gelişmelerin 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun kabul edildiği günlere isabet eden kesitinde, henüz Osmanlı Devleti devam ettiğinden, yeni anayasa değiştirilmesi zorunlu temel ilkeleri öngörmekle yetinmiştir. Ancak bu arada meclisi oluşturan milletvekillerinin önemli bir kesiminin de meşrutiyet dönemini yaşamış, o zamanki siyasi partilerde çalışmış olanlar da vardır. Bundan dolayı da ilk mecliste yönetim ilkeleri konusunda önemli tartışmaların yaşandığı da bir gerçektir. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununu hazırlayanlar ve onu görüşerek kabul edenler, doğal olarak meşrutiyet ortamından ve bu dönemin tartışmalarından etkilenmişlerdir. Dolayısıyla âdemimerkeziyet anlayışı, kuşkusuz siyasi olayların belirlediği çerçeve içinde ve 1920’lerde, asıl anlamına uygun biçimde genişlemiştir. Bundan dolayı 1921 Anayasasının oldukça güçlü bir âdemimerkeziyete gittiği söylenebilir (Yayla, 1982: 111-117).

Burada dikkat çekici olan vilayetlere (il özel idareleri) bırakılan yetki alanlarının genişliğidir. Kanunu 11. maddesinde, “Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili siyaset, şeri, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekâlifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muavenet-i içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının selahiyeti dâhilindedir.” denilerek merkezi idarenin, devletin hükümlerinden kaynaklanan bazı temel yetkileri dışında kalan konuları vilayet şuralarının düzenleme ve idare alanına sokmuştur. Adeta vilayetler genel yetkili yapılmış, vilayet mahalli işleri dışında bırakılan hususlar istisna yapılmıştır. Genel kural bir işin mahalli olmasıdır. Vilayetlerin yetki alanları anayasal güvence altına alınmıştır. Mahalli idarelere bırakılan işler o günlerin kamusal hizmet ve faaliyetlerinin önemli bir kısmını kapsamaktadır. Özetle mahalli bir idare birimi olarak vilayet; devletin, siyasi, adli, askeri, milletlerarası veya vilayetler arası ilişkileri dışında, çok geniş bir alanın düzenleyicisi durumundadır. Bu durumda ‘tefriki vezâif’ kuralının, mahalli idareyi asli yetkili, merkezi yönetimi ise sınırlı ve istisnai yetkili sayacak kadar ‘âdemi merkeziyet ilkesi’ lehine uy-

güldüğü görülmektedir. Ayrıca vilayet şurasının kararları da herhangi bir onaya tabi olmayacaktır. Vilayet icra yetkisini kendi içinden seçtiği, idare heyeti aracılığıyla ve onun adına icra amiri mevkiindeki reis aracılığı ile kullanacaktır. Bu modelde vali il özel yönetiminin başında değildir. 1921 Anayasasının getirdiği idare sisteminde, valinin vilayet mahalli idaresi üzerinde söz sahibi olması istenmemiştir.

14. maddede belirtildiği gibi; valinin görevi; "...devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir" ve "...yalnız devletin umumi vezaifiyle mahall-i vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale edecektir". Bu müdahalenin anlamı ve sınırı da kanunda belirtilmemiştir. Ancak iki tür işin birbirine karışması, ters düşmesi durumu dışında valilerin mahalli yönetim üzerinde hiçbir yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Sonuçta vilayet idaresi güçlü bir muhtariyete sahiptir. Yukarıda bahsedildiği gibi benzer bir durum nahiyelerde de vardır. Nahiye idaresinin de kazai, iktisadi ve mali yetkilere sahip bulunması ve organlarının seçim kaynağına dayanması karşısında geniş bir muhtariyetten yararlandığı anlaşılmaktadır. Kanuni Esasinin öngördüğü sistem 1921 Anayasası ile âdemimerkeziyet lehine ve tersine çevrilmiştir. Ancak 1913 yılından 1929 yılına kadar Kanuni Esasi döneminden kalma İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati yürürlükte olduğundan dolayı bu değişim salt planda kalmıştır.

Milli birliğe en fazla ihtiyaç duyulan bir dönemde siyasi âdemimerkeziyete kadar varabilecek böylesine bir muhtariyet anlayışı dikkat çekicidir. Bir yanda genel ve bireysel kararlar alabilme, bunları uygulayabilme olanağı, buna ilave olarak da, ekonomik ve mali yetkilerin açıkça öngörülmesi, bir yandan da bütün organları seçilmiş veya sonucu itibarıyla seçim kaynaklı tüzel kişilik, buna karşılık sadece gözetmen durumunda olan bir vali, gerçekten anlaşılması zor bir yapılanmadır. Herhalde bu noktada umumi müfettişlik kurumuna güvenilmektedir. Kanunun 23. maddesi umumi müfettişliği düzenleyerek ve denetimi öngörerek, mutlak muhtariyete gidilmesinin önüne geçmiştir. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun yönetim ilkelerini kısaca özetleyecek olursak; "merkeziyet usulü, sınırlı ve istisnadır. Hiyerarşik üst, TBMM'dir. Ast-üst zincirlemesi bazı değişikliklerle, kopuk kopuk görülmektedir. Vekil-vali, umumi müfettiş-valiler ve vekillerle-umumi müfettişler arasındaki ilişkiler bu anayasada açıkça düzenlenmemiştir. Âdemimerkeziyet ise, asli ve geneldir. Bir ilke olarak gerekli müesseselerle birlikte anayasada yer almıştır. Bu müesseseler; seçime dayalı organlardan oluşan tüzel kişilik, icrai karar alabilme ve uygulama yetkisi, bazı belirsizliklere karşılık, güçlü sayılabilecek bir muhtariyettir." (Yayla, 1984: 127-130). Sonuç olarak bu kısa Anayasasının toplam 14 maddesinin (m.10-23) merkezî idarenin taşra teşkilâtına ve yerel yönetimlere ayrılması dikkat çekicidir. Bakanların seçim usulünü düzenlemeyen bu Anayasa, nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmemiştir. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun âdem-i merkeziyete çok önem verdiği gözlemlenebilir (Gözler, 2000: 52).

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu: 1876 Osmanlı Kanun-ı Esasisi henüz resmen ilga edilmiş olmadığından ve 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu da yeni devletin gereksinimlerine yanıt verecek nitelikte olmadığı için ikinci TBMM yeni bir anayasa yapma sorununa

eğilmiş ve hazırlanan yeni anayasa 20 Nisan 1924'te yayınlanmıştır (Özbudun, 1990: 10). 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu altıncı bölümünü vilayete ayırmıştır ve 89-91. maddelerinde il yönetimini düzenlemiştir. Ancak il yönetimini düzenleyen maddeler 1921 Anayasası kadar ayrıntılı değildir. Anayasa, ülkedeki vilayet, kaza, nahiye bölünmesini aynen kabul etmiş, nahiyelerin kasaba ve köylerden oluşacağını belirtmiştir. Bu ayırmda yine coğrafi durum ve ekonomik şartlar göz önünde bulundurulmuştur (89. madde). Vilayetlerle (özel idareler), şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliklerinin olacağı (90. madde) ve vilayetlerin yetki genişliği ve görev ayrılığı ilkesi çerçevesinde çalışacağı (91. madde) belirtilmiştir. Böylece ülkenin mülki yönetimi, vilayet, kaza ve nahiyelere ayrılmıştır. Burada dikkat çeken yenilik nahiyelerle ilgilidir. Nahiye, sınırları içinde yer alan kasaba ve köyler bir yana bırakılırsa, artık yeni statüyle bir tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu bakımdan nahiye kazaya daha yakın hale getirilmiştir.

Cumhuriyetin asıl anayasası olan 1924 Anayasası ile 1876 Kanun-ı Esasisinde (108. madde) bulunan yönetim ilkelerine geri dönüş yapıldığı görülmektedir. Bu yönetim ilkeleri 'tevzii mezuniyet/yetki genişliği' ve 'tefriki vezaif/görev ayrımı' ilkeleridir. Kanun'un 91. maddesi; "Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur." şeklindedir. Kanuni Esasinin 108.maddesi de yukarıda belirtildiği üzere; "Vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses..." şeklindeydi. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu merkezîyet ya da âdemimerkezîyet terimlerini kullanmamış, 'tevzii mezuniyet/yetki genişliği' ve 'tefriki vezaif/görev ayrımı' ilkelerini belirtmiş, fakat açık ve belirgin biçimde 1921 Anayasasının âdemimerkezîyetçi düzenini terk etmiştir. Yeni anayasa düzenleme yapmak açısından kanun koyucuyu daha serbest bırakan, oldukça genel düzeyde bir sınırlama yapmakla yetinmiştir. Ancak 1876 Anayasasında yer alan bu ilkelere tekrar neden yer verildiği sorusu kritiktir.

Yayla'dan (1982: 135) yararlanarak bu soruya yanıt vermeye çalışalım; 1921 Anayasasının yönetim ilkeleri aslında uygulanmadığına ve bu anayasa döneminde selamete çıkıldığına göre, söz konusu ilkelere ve âdemimerkezîyetçi yaklaşımdan vazgeçilmeyeceği düşünülebilirdi. Ancak böyle olmamıştır. Kuşkusuz bunda uygulanmayan yönetim ilkelere çok, uygulanan düzenin rolü vardır. O da giderek merkezileşen, öyle olmak zorunda bulunan; birçok bölücü olayla mücadele etmiş olan TBMM Hükümetinin uygulamasıdır ve doğal olarak siyasi, askeri ve idari bakımlardan zorunlu olarak merkezileşmiştir. Üstelik genç cumhuriyetin çağdaşlaşması için reformlar yapılacak, yeni yönetimin bütün ülkeye yayılacak düşünce yapısı, her yerde aynı güçte etkisini gösterecek; iktisadi ve sosyal dengesizlikler aşılabilecek, mahalli yönetimler kendi beceri ve olanaklarıyla kadere terk edilmeyecektir. Yalnız genç cumhuriyetin ulusal egemenlik ilkesine dayandığı; demokrasiyi amaç bildiği; halkın kendi kendini yönetmesinden vazgeçmesinin de düşünülemeyeceği açıktır. Bu ikili durum merkezîyetçiliği de, âdemimerkezîyetçiliği de birlikte gerektirmektedir.

Kuşkusuz, 1924 Anayasasının yönetim ilkeleri, sonradan araya giren olayların da etkisiyle, zaman içinde farklı yorumlara konu olmuştur. O dönemde yapılan tartışmaların da

yine 1876 Anayasası döneminde yapılan tartışmalara benzediği görülmektedir. Bazıları tevsii mezuniyeti merkezi sistemin dışında görmüşler, bazıları tevsii mezuniyeti merkeziyet sistemi içinde kabul ederek tevsii mezuniyeti taşra görevlilerine yetki tanınması olarak anlamışlar, bazıları tevsii mezuniyetin asıl bir ilke olduğunu ileri sürmüşler, yine bazı görüşlere göre tefriki vezaif âdemimerkeziyet olarak kabul edilmiştir. Ayrıca tefriki vezaif ilkesi çerçevesinde ayrılacak görevler de tartışılmıştır (Yayla, 1982: 142-162).

Bu tartışmalardan çıkan sonuca göre; Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun kabul ettiği 'tefriki vezaif'i vilayet idarelerinin görev alanı bakımından daha sınırlı ve vilayetler konusunda idari âdemi merkeziyetin (belediyelerin ve köylerin sırf tüzel kişi olarak sahip buldukları mahalli özerkliğin) daha dar tutulduğunu gösteren bir esastır. Ayrıca 91. maddedeki 'vilayet' kelimesi gerçekte, sadece il özel idarelerini kastediyor olmalıdır. Tefriki vezaifi uygulama yetkisinin, mutlak olarak kanun koyucuya ait olduğu görüşü yanında, özellikle belediye ve köylerin mahalli görevlerinden hareket ederek, bu mahalli idarelerin nesnel, maddi bir faaliyet alanı bulunduğuna işaret eden görüş ve yorumlar da vardır. Genellikle 'tefriki vezaif', âdemimerkeziyet karşılığı kabul edilmekte, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 91. maddesi de, bunun sonucu olarak, vilayet, belediye ve köyleri kapsar genişlikte görülmektedir. 1924 Anayasasındaki tefriki vezaif, yalnız vilayetlerle ilgili, âdemimerkeziyetin daha kısıtlı ve kanun koyucunun iradesine daha fazla takdir payı bırakan bir şekildedir. Bu durumda 91. maddedeki iki esastan biri olan, tefriki vezaif, yalnız vilayetle ilgili görülmeli, diğer esas olan, tevsii mezuniyet de, vilayet mülki kademesiyle sınırlı kabul etmek gerekir (Yayla, 1982: 162-163).

Güler (2006: 217-219), Cumhuriyetin iki anayasasının bu açıdan bir karşılaştırılmasını yapmıştır; 1921 Anayasası ülkeyi vilayet, kaza ve nahiyelere ayırmış, vilayet ve nahiyelerin manevi şahsiyet ve muhtariyeti haiz olduğunu belirtmiş, buralarda yönetimi şuralara vermiştir. Millet meclisinin temsilcisi olan vali ilde yalnızca genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuş, yerel devlet işleri şuralara bırakılmıştır. Bu yapıyı oldukça beğenilenler, yüceltenler olmuştur. 1921 Anayasası, kurtuluş hareketinin üst belgesi olarak her türlü övgüyü hak etmekte ve yerel yönetimlere ilişkin hükümleri dönemin gereklerini karşılamaktadır. Ancak 1921 Anayasası yerel yönetimler açısından doğrudan Bolşevik rüzgârın etkisiyle getirdiği bu düzenlemeyi feodal, imparatorlukçu, hilafetçi yerel egemenler dünyasına getirmiştir. Bunu anlamak için o zamanki meclisin yapısına bakmak yeteli olacaktır. 1924 Anayasası ise; yerel kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, cumhuriyet iktidarlarının tasfiye etmeye çalıştıkları bu toplumsal ve siyasal unsurların etki alanını daraltmıştır. İl yerel denetimleri valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş, merkezi yönetimin yerel egemenleri amaçlar doğrultusunda yönlendirme aracına dönüştürülmüştür.

1961 ve 1982 Anayasaları: 1961 Anayasasının hazırlandığı günlerde Osmanlı Devleti zamanından beri görülen ve Cumhuriyetin ilk yıllarında ve sonra çok partili dönemde yaşanan olayların, Devletin ve idarenin bütünlüğü konusundaki endişeleri gündemde tuttuğu bir gerçektir. Ayrıca 1961 Anayasası hazırlanırken 1950-1960 döneminde yaşa-

nan olayların etkisi de büyük olmuştur. Bu gözlem yönetim ilkeleri için de geçerlidir. Öncelikle 1950-1960 dönemi, mutlak merkezîyetçiliğin uygulandığı bir zaman kesitidir. 1961 Anayasası hazırlanırken âdemimerkezîyeti, idari alanda tutma eğilimi ağır basmaktadır. Demokratik hukuk devleti anlayışı içinde seçim temeline dayalı mahalli idareler düzenlenirken, idarenin bütünlüğünü, oradan da ülkenin ve milletin bütünlüğünü korumak önemli bir nokta olmuştur. 1961 Anayasası daha önceki anayasalardan farklı olarak, doğrudan doğruya, açık ve ayrıntılı bir şekilde, yerinden yönetim ilkesini getirmiştir (Yayla, 1982: 165-168).

1961 Anayasasınının 112. maddesinde; “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”, denilmiştir. 115. maddesinde de; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.”, denilmiştir. 1961 Anayasasında ilk defa idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ilkesi anayasal ilke haline getirilmiş, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 1924 Anayasasında yer alan ‘tefriki vezâif’ ilkesi terk edilmiştir.

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası da temel olarak 1961 Anayasasındaki yönetim ilkelerini benimsenmiştir. Önemli maddeler aşağıya çıkarılmıştır; Anayasanın ‘İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği’ başlıklı 123. maddesinde; “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri **merkezden yönetim** ve **yerinden yönetim** esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”, denilmiştir.

‘Merkezi İdare’ başlıklı 126. maddesinde; “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.”, denilmiştir.

‘Mahalli İdareler’ başlıklı 127. maddesinde de; “Mahalli idareler; **il**, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”, denilmektedir.

Bu maddelere göre, merkezi idarenin taşra teşkilatına yöne veren ilkeler şöyle sıralanabilir (Gözler, 2006: 158):

*Anayasa, merkezi idarenin taşra teşkilatı için, hem il ve diğer kademeli bölümler (mülki idare bölümleri), hem de birden fazla ili içine alan “bölge idareleri” kurulmasını öngörmüştür.

*Anayasa, sadece ilden bahsetmiş, il altındaki diğer kademeli bölümleri isim olarak saymamıştır. O halde bunların tespiti kanun koyucuya kalmaktadır.

*Mülki idare bölümleri (il ve diğer bölümler), kurulurken, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre hareket edilecektir.

*Birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasında kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlama amacı güdülecektir.

*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere, öncelikle 1982 Anayasası, ‘idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür’ ilkesini ana ilke olarak benimsemiştir. Anayasamızda mülki yönetim açısından ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiş, yasa koyucuya geniş bir düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. 1982 Anayasasının, merkezi yönetimin taşra kuruluşu bakımından temel birim olarak ‘il’i aldığı görülmektedir. Anayasamız, hem ‘mülki’ yönetim bölümlerini, hem de ‘bölge’ yönetimini öngörmüş, il yönetiminin ‘yetki genişliği ilkesi’ne dayanacağını kayıt altına almıştır. Genel yönetim üzerine aldığı hizmeti, ‘hizmetin gereklerine’, ‘ekonomik ve toplumsal koşullara’, ‘ülkenin coğrafya durumuna’ göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmek durumundadır. Anayasa merkezi idare yönünden il sistemini temel bir örgütlenme biçimi olarak kabul ederken bu kuralın istisnası olarak da, bölgesel kuruluşlarını göstermiştir (Gözübüyük, 2005: 99). 1961 anayasası gibi 1982 anayasası da daha önceki anayasalarımızda bulunan ‘görev ayırımı ilkesi’ni kabul etmemiş, bu ilkeyi uygulamadan kaldırmıştır.

Anayasal Yönetim İlkelerinin Değerlendirilmesi: Bütün bu açıklamalardan sonra, mülki sisteme yön veren anayasal ilkeler üzerindeki tartışmaları özetlemek ve sonuçlandırmak yararlı olacaktır. Görüşlerinden geniş olarak yararlandığımız Yayla (1982: 169-174) bu ilkelerle ilgili olarak aşağıdaki sonuçlara varmıştır; Anayasalar boyunca, merkezîyet- âdemimerkezîyet tartışmalarına vesile olan iki esastan ‘tevsii mezuniyet’; merkezin taşra görevlilerine -özellikle de valiye- bazı yetkiler verilmesi, ‘tevrîki vezaif’ ise âdemimerkezîyet olarak algılanmıştır. Muhtariyet kavramından ısrarla kaçınılmıştır. Yayla’ya göre bu iki ilke başlangıçta ‘kuramsal olarak’ aynı ‘kaide’ ya da ‘esastı’. Âdemimerkezîyetin neredeyse yalnız siyasi anlamda algılandığı ve muhtariyetten özel olarak kaçınıldığı bir dönemde, Kanuni Esasiye giren bu yönetim esası, valilerin yetkilerini genişletiyor (tevsii mezuniyet) ve bunun doğal sonucu olarak da, bu ‘genişletilen yetkile-

rin' belli görevleri yapmak için verildiğini anlatan ve hangi görevlerin merkezin tekelin- den çıkarıldığını gösteren 'tefriki vezai' ile tamamlanıyordu. Hedef doğrudan doğruya vilayetlerin yönetimiydi. II. Meşrutiyetten sonra vilayetlerin yönetiminde âdemimerke- ziyete daha yakın kurallar öngörüldü. Ancak uygulama ve gelişme vilayetlerdeki seçilmiş meclislerin başlangıçtaki yapıdan tamamen uzaklaşmadığını gösterdi. Belediye ve diğer mahalli idare türlerine gelince, bu idarelerin hukuki varlıkları daha kolay kabul edilmiş, görev ve yetkileri daha az tartışılmıştır. Uygulamada ise sadece anayasal ilke ve esasla- rın güvence teşkil edemediği görülmüştür. 1876 Kanunu Esasi döneminde tevzii mezuniyet ve tefriki vezai ilkesi anayasa kuralı iken, mutlak ve amansız bir merkezîyetçilik vardır. 1921'de âdemi merkezîyet çok geniştir. Ancak uygulama -kanunlar ve diğer dü- zenleyici işlemler- aynıdır. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, tekrar Kanunu Esasi ilkeleri- ne dönmüş, ama bu Anayasadan bir ay kadar önce kabul edilen Köy Kanunu ile 1930'da yürürlüğe konulan Belediye Kanunu, mahalli idareleri düzenleyebilmiştir. Tabii kısa ara- lıklarla merkezin bu idareler üzerindeki yetkilerini artıran yeni kanunlar da çıkarılmış- tır. İl özel idarelerine ilişkin geçici kanun 1913 yılından yakın tarihe kadar -merkezi ida- re lehine kayba uğrayarak- yaşamını sürdürmüştür. Demek ki, 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının yönetim ilkeleri vilayet idareleri açısından farklı etkililikte ol- mamıştır. Hatta üst düzeylerde anayasalarda, âdemimerkezîyet giderek genişlerken ya da öyle yorumlanırken, aşağıda mahalli idareleri düzenleyen kurallar giderek merkezi- yet lehine değişmiştir. Anayasa ilkeleri kanun koyucu düzeyinde bağlayıcılığa 1961 Ana- yasası ile erişebilmiştir. Kanuni Esasiden başlayarak günümüze kadar, önce kanuni ida- re, nihayet de, esas itibari ile anayasal idare anlayışları egemen olmuştur.

Bütün bu tartışmalarla birlikte, 1921 ve 1924 Anayasalarının Osmanlı döneminin âdemi merkezîyetçilik anlayışını koruduğu görünmektedir. Özellikle 'tevzii mezuniyet' ilkesi yanında 'tefriki vezai' ilkesinin de kabul edilmiş olması önemlidir. Görev ayrımı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin birbirinden ayrılması olarak tanımla- nırken, yetki genişliği valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilke olarak orta- ya koyulmuştur. Ancak âdemi merkezîyetçiliği yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin bütünü olarak gören yaklaşım 1961 Anayasası ile birlikte ortadan kalkmıştır. Ülkemizde kamu yönetiminin temelini oluşturan ilke Anayasamızda bulunan 'idarenin bütünlüğü' ilkesidir. Bu yukarıdaki paragraflarda belirtildiği gibi Anayasamızda; "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkez- den yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." şeklinde yer almıştır. Bu ilke bize bazı mekanizmalar sağlar. Her şeyden önce illerin idaresi 'yetki genişliği' esasına daya- nır. Bunun anlamı ise, il ve ilçelerin yönetiminin 'mülki idare sistemi'ne dayandığıdır. İkinci olarak yerel yönetimler merkezi idarenin 'vesayet denetimi' altındadır. Merkez adına bu vesayet yetkisini kullananlardan biri de mülki idare amirleri olan vali ve kay- makamlardır. Yine İçişleri Bakanı adına bu vesayet yetkisini hepsi birer mülki idare ami- ri olan 'mülkiye müfettişleri' kullanırlar. Bu mekanizmalar idarenin bütünlüğünü garan- tiye alan kurumlardır. Mülki idare olmadan idarenin bütünlüğünü sağlamak olanağı yok- tur.

Yasalaşan ancak yürürlüğe girmeyen ve kamuoyunda geniş tartışmalar yaratan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve yerel yönetim yasaları idarenin bütünlüğü ilkesini, hem de bu ilkenin yaşama geçirilme araçlarını önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Bu yasalar en fazla idarenin bütünlüğü ilkesinin taşrada uygulayıcıları olan mülki idare amirlerini hedef almaktadır. Ortaya çıkan son durum, ilin genel idaresinin, mülki idare amirlerinin elinden önemli ölçüde alınmaya çalışıldığıdır. Bu yasalar devlete ve merkezi yönetime ait olan önemli görev alanlarını yerel yönetimlere devrederek ilin genel idaresini gerçekleştirme olanağını fiilen yerel yönetimlere devretmektedir. Oysa Anayasaya göre 'illerin idaresi yetki genişliğine dayanır.' Yetki genişliği, taşra genel idaresince, 'valilikler ve kaymakamlıklar aracılığı ile iş görmenin' diğer adıdır. Son dönemde çıkan yasalar ile anayasanın temel ilkelerden biri ihlal edilerek devlet sisteminin temel taşlarından biri olan mülki idarenin bilerek veya bilmeyerek aşındırılması amaçlanmıştır. Şüphesiz böyle bir sistem değişikliği yapılabilir, 143 yıldan bugüne uygulanan mülki idare sistemi kaldırılabilir. Ancak mevcut Anayasamızı değiştirmeden böyle bir değişikliğin yapılamayacağı düşünülmektedir. Son dönemdeki tartışmalar ile sanki Osmanlının son dönemine yeniden dönülmüştür.

Esasen bu çok eski ve zorlu bir tartışmadır. Güler'e (2005a: 113) göre bu tartışma yüz otuz yıldan beri devam etmektedir; Bu tartışmanın bir yanında illerin idaresinde mülki sistemin genel yetkili olmasını savunan İttihat-Terakki ve 1919'dan sonra Cumhuriyetçi tercihi vardır, öbür yanında ise illerin genel idaresinde "özel idare"nin, yani yerel güçlerin doğrudan yönetimini savunan Prens Sabahattinci Hürriyet-İtilaf ve İkinci Cumhuriyetçilik tercihi yer almaktadır. Yapılan bu düzenleme ikinci tarafın yeniden canlandırılışından ibarettir. İllerin genel yönetiminde merkezci-mülki idare yerine yerel güçlerin yönetimini asıl hale getirmek, yüz otuz yıldan bu yana yerel güçlerin 'aşiret', 'cemaat', 'yerel çıkar grupları' ve önceki yüzyılın başında olduğu gibi 'etnik kimlik' ve 'yabancı şirket' faktörlerine iktidar vermek anlamına gelmektedir. Bu unsurların yerel iktidarları, ulusal birliğin çözülmesi için tehlike oluşturmaktadır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile devletin adalet, dışişleri, güvenlik, mali ve sosyal güvenlik odaklı işleri dışındaki tüm toplumsal hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, Türkiye Cumhuriyetinin devlet örgütlenmesinin baştan aşağı değişikliğe uğratılması anlamına gelmektedir. Şimdiki durumda taşrada tüm toplumsal hizmetler Anayasamızdaki 'yetki genişliği' ilkesi esas alınarak yürütülmektedir. Yapılmak istenen değişiklik, temel toplumsal hizmetlerin yerel yönetimlere devri, illerin asıl olarak 'idari vesayet' ilkesine göre yönetilmeye başlanacağını gösterir. Bir başka deyişle iller, 'yetki genişliği' yerine 'vesayet ilişkisi'ne, 1876 Kanuni Esasi'sinde yer alan 'tefriki vezai'f' yani görev ayrılığı ilkesine göre yönetilecek demektir. Yukarıda da değinildiği üzere bu özellik 1961 Anayasasında ortadan kalkmış, 1982 Anayasasında da geri getirilmemiştir. İllerin yönetiminde yetki genişliğinin yanı sıra 'görevler ayrılığı' ilkesinin benimsenmesi, Prens Sabahattinci devlet örgütlenmesi formülüdür, kısaca federal örgütlenmeye açılır. Günümüzde bu açılış, Avrupa Konseyi tarafından '*subsidiarite*' adı verilen 'yerellik' ilkesi ile anayasaya yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Mülki idare

amirleri üniter devletin taşrada koruyucusu ve temsilcileri olarak görev yapan kamu ajanlarıdır. Mülki idare sistemi demek, neredeyse üniter devlet demektir. Anayasamız 'âdemi merkezîyetçilik ilkesi'ni öngörmemektedir. Dolayısıyla Anayasamızın bu hükümleri ortadayken mülki idare sisteminin aşındırılması düşünülemez.

Bir noktayı daha hatırlatmakta yarar var. Yayla'nın (1982: 173) da isabetle belirttiği gibi; mahalli idare yapısını doğru değerlendirerek, mahalli yönetimin üstesinden gelebileceği işleri onlara bırakmak gerekir. Bu da kanun konusudur. Anayasalar mahalli idareleri halkın yönetime katılması bakımından güvence altına alan ilkeler koymalı, ancak bu ilkeler bir kere konuldu mu, bu ilkelerin doğrudan doğruya ve herkesten önce kanun koyucuyu bağlayacağı hatırlanmalıdır. Ayrıca mahalli halkın, katılma, ilgi gösterme, izleme ve sahip çıkma konusundaki yetersizliği ve hatta pasifliği, bizzat mahalli idare yöneticilerini dahi yanıltabilir. Bu defa, tanınan bütün anayasal güvencelerin mahalli yönetime değil, yöneticilere hizmet edeceği bir gerçektir. Bundan dolayı, mahalli halkın katkısını önce özendirip sağlayacak, sonra da kendi yöneticilerine karşı bu katkının güvencesini teşkil edecek anayasal ilke ve kurallara ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç ülkemiz yerel yönetimleri için daha da geçerlidir.

Hemen bütün ülkelerde devletlerin kuruluş aşamasında, asıl önemli ve tartışma yaratan unsur merkezi idarenin taşrada nasıl örgütleneceği olmaktadır. Kıta Avrupa'sının ulus devletleri kurulurken ve devlet örgütlenmesi belirlenirken de (Fransa örneğinde olduğu gibi) yönetim ilkelerinin belirlenmesi, bizde olduğu gibi kolay olmamıştır. Burada dikkat çekici unsur geçmişte olduğu gibi günümüzde de yönetim ilkelerinin içsel taleplerden daha çok dışsal zorlamalarla oluşturulmaya ve ya değiştirilmeye çalışılmasıdır. Osmanlı'nın son döneminde olduğu gibi günümüzde de âdemi merkezîyetçilik rüzgârları esmekte, ancak bu rüzgârların esmesinde yine içten gelen taleplerden çok dışsal etkenler ve özellikle küresel kuruluşlar önemli rol oynamaktadır. Bu konu üzerinde özellikle durulmalı, reform talepleri eğer dışarıdan geliyorsa daha da dikkatli olunmalı, Osmanlı'nın son döneminde yaşananlardan ders alınmalıdır. Aksi takdirde taşra yönetimi ve yerel yönetimler sorunu aynen 1876 Anayasası döneminde olduğu gibi anayasal düzenin ve devletin varlığı ve bütünlüğünün temel sorunu haline gelebilir.

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN DÜZENLENMESİ

Ülkemizin taşra yönetim yapısı 'idarenin bütünlüğü içinde coğrafi işbölümü'ne dayanır. Buna göre taşrada bulunan kuruluşlar şunlardır; taşra genel yönetimi (mülki idare), bölge kuruluşları ve taşra yerel yönetimi (il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, köy yönetimi, yerel yönetim birlikleri). Konumuz açısından önemli olan taşra genel yönetimi, yani mülki idare sistemidir. Mülki idare sistemini düzenleyen yasal çerçeveye geçmeden önce bu konuda bir terim sorununun olduğunu belirtelim. Mülki idarenin farklı isimlerle tanımlandığına rastlanmaktadır. Ancak, 'Merkezi idarenin taşra teşkilatı' terimi doktrinde daha fazla kullanılmaktadır.

Gözler'e (2006: 157) göre aslında 'devlet idaresi' için 'merkezi idare' teriminin kullanılması yanlıştır. Ancak bu yanlışlık Anayasamız tarafından da benimsenmiştir. Zira Anayasamızın 126.maddesi, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." şeklindedir. O halde Anayasamız bakımından 'merkezi idarenin taşra teşkilatı' ifadesi doğru ifade olarak görülüyor. Ancak bu ifadenin mantık bakımından doğrusu 'devlet teşkilatının taşra teşkilatı', hatta daha da doğrusu 'devlet idaresinin mülki teşkilatı' ifadesi veya Fransızların kullandığı 'devletin mülki idaresi' anlamına gelen '*administration territoriale d'Etat*' ifadesidir. Kanımızca taşra demektense mülki demek daha uygun olacaktır. Terim tartışmalarını bir yana bırakarak, mülki yönetim ve genel olarak taşra yönetim sistemimizi belirleyen temel yasal metinlerin; 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere, bakanlıkların kuruluş kanunları olduğunu belirtelim. Anayasal ilkeler incelendiği için doğrudan yasal metinlere geçilebilir.

İl İdaresi Kanunu: Osmanlı dönemi, belli yönetsel ve toplumsal süreçlerin yanı sıra, Cumhuriyete yüz bin kadar kamu personeli, (15) vilayet, (19) müstakil liva, (34) mülhak liva, (302) ilçe ve (679) bucaktan oluşan bir taşra örgütü, köklü yönetsel gelenekler ve yığınla da mevzuat bırakmıştı. Kurtuluş Savaşının önemli bir bölümü de (10) bakanlıktan oluşan bir merkez örgütüyle yürütülmüştü. Yeni devletin yöneticileri savaş yıllarında bile kamu yönetimi ve kamu görevlilerinin durum ve sorunlarıyla yakından ilgilenmiştir. Bu ilgiden mülki idare amirleri de nasibini almıştır. 1930 tarihli Dâhiliye Memurları Kanunu bunlardan biridir. Mülki idare amirlerine öteki kamu görevlilerinden farklı bir statü tanıma isteği, 'dâhiliye memurluğu' statüsünü düzenleyen 1930 tarih ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda somutlaşmaktadır. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu bu dönemde çıkmış önemli yasalardır. Türkiye'nin bugünkü mülki idare amirliği sisteminin temelleri, 1929 tarihli 'Vilayet İdaresi Kanunu'yla atılmıştır. Bu kanuna göre ülke, il, ilçe ve nahiye şeklinde yönetim birimlere ayrılmakta, vali ve kaymakamlar da taşrada merkezin etkili ve güçlü temsilcileri durumuna gelmekteydi (Tutum, 1976: 146-149). Tuna Vilayeti Nizamnamesinden bu yana çıkarılan anayasa, yasa, tüzük ve yönetmelik gibi belgelerde, merkezi yönetimin mülki idare bölümleri içinde örgütlenmesi öngörülmüştür. Uzmanlıkları genel, sayıları az bakanlıklardan oluşan Cumhuriyet yönetimi, sıkı bir merkezçilik içinde, il esasına göre örgütlenmiştir. Bu yönetim yapısı en çarpıcı ifadesini 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bulmuştur (Şaylan, 1976: 30).

On yedi yıllık 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'nun uygulandığı dönemde siyasal ve toplumsal yaşamda çok önemli gelişmeler olmuş, bu süreçte anılan yasa uygulanamaz hale gelmiştir. Nitekim iktidardan inmeye hazırlanan veya hiç değilse böyle bir olasılıkla karşı karşıya bulunduğunu bilen, yeni koşullar karşısında önlem alma zorunluluğunu duyan CHP, önce 1947 yılında Birinci İdareciler Kongresini toplayacak, daha sonra da

halen daha yürürlükte olan İl İdaresi Kanunu çıkaracaktır. Yeni Kanun, mülki idare amirlerinin kaybolan yetkilerinin geri alınması için, taşradaki tüm yetkilerin valilerde toplanmasını öngörmüştür. Bakanlıkların il düzeyindeki örgütleri üstünde valilerin yetkileri arttırılmış, mülki idare amirlerine yargı ve askerlik kuruluşları üstünde bir tür gözetleme-izleme yetkisi verilmiştir. Vali bunun yanı sıra, il sınırları içindeki özel ve kamusal tüm işyerlerinin denetlenmesi gibi ilginç ve geniş bir yetkiye sahiptir. Tutum'a göre İl İdaresi Kanunu ile CHP'nin siyasal iktidardan uzaklaşması olasılığına karşı, yönetsel iktidarın elde tutulması amaçlanmıştır. Mülki idare amirliği sisteminin bugünkü genel görünümünün son tahlilde, 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun çıkışını izleyen dönemde şekillendiği söylenebilir (Tutum, 1976: 151-153).

Anayasamız 'il'in de 'diğer kademeli bölümlere' ayrılacağını öngörmüş, ama bunları isim olarak belirtmemiştir. Yasama organı 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla, ilin altındaki bölümlerini, ilçe ve bucak olarak saptamıştır. Bu kademeler ve il sistemi ile ilgili ayrıntılar, adı geçen Kanunda düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun 1. maddesinde; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür." denilmiştir. O halde Türkiye'de hâlihazırda il, ilçe ve bucak olmak üzere üç çeşit taşra idaresi vardır. Anayasamızda yer aldığı şekliyle İl İdaresi Kanunu'nda da, 'İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.' ilkesine aynen yer verilmiştir (madde: 3). Yetki genişliği ilkesi esas alınarak illerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenecektir.

İl İdaresi Kanunu'nda (madde: 4); "İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır...", denilerek il yönetiminde ana unsur olarak vali düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun 3-26 maddeleri arasında; 'İl idaresi ve valilerin görev ve yetkileri', 27-40. maddeler arasında; 'ilçe idaresi ve kaymakamların görev ve yetkileri', 41-56. maddeler arasında; 'bucak idare ve teşkilatı', 57-65. maddeler arasında da 'il ve ilçe idare kurulları' düzenlenmiştir. İl İdaresi Kanunu mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerinin sıralarken, onların il ve ilçe idare şube başkanları ile ilişkilerini de düzenlemiştir.

İl İdaresi Kanunu mülki idare amirlerinin aldığı karar ve önlemlerinin etkinliğini arttıran önemli bir düzenleme daha getirmiştir. Buna göre (Madde 66), "İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülât gösterenler veya riayet etmeyenler hakkında hareketi ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanunu'nun 526'ncı maddesi uygulanır."

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun: Taşra teşkilatını düzenleyen ikinci önemli yasal düzenleme '3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun' dur. Bu Kanuna göre de bakanlıklar taşrada üç biçimde örgütlenebileceklerdir; Buna göre bir bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte olduğu hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre;

- (a) İl valisine bağlı il kuruluşları,
- (b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- (c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenmek durumundadır.

3046 sayılı Kanun taşra teşkilatında hiyerarşik kademeler ve birim ve unvanları da şöyle sıralamıştır;

(a) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

1. Vali,
2. İl Müdürlüğü,
3. Şube Müdürlüğü,
4. Şeflik,
5. Memurluk.

(b) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

1. Kaymakam,
2. İlçe Müdürlüğü,
3. İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü,
4. Şeflik,
5. Memurluk.

Kanuna göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilatı, bu Kanunla birlikte teşkilat kanunları, İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere göre kurulur. Taşra teşkilatının kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulması gerekmektedir:

(a) Bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde kurulabilir ve bunlara farklı yetkiler verilebilir.

(b) Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. Ancak bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin mahiyet itibariyle tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkân bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmalarını görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilebilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurabilirler. Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbirleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

(c) Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir. Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.

(d) Sürekli görev veya hizmet yapacak taşra teşkilatı ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşları olarak, ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

(e) Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir.

(f) Görev veya hizmet özellikleri sebebiyle bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler ile Bölge Müdürlüklerine dâhil olacak iller kuruluşlarına ait Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.

(g) Kalkınma plan ve programları çerçevesinde, geçici taşra teşkilatı; görev veya hizmet süresi belirtilmek şartıyla ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile kurulur. Bu Kararname Resmi Gazete'de yayımlanır ve bu teşkilat görevleri sona erince kaldırılır. Geçici taşra teşkilatının görev ve hizmet sürelerinin uzatılması bu fıkradaki usule tabidir.

(h) Acil ve olağanüstü hallerde bir bakanlık, Başbakan'a bildirmek ve yukarıdaki fıkra esaslarına göre gerekli işlemleri sonradan tamamlamak kaydı ile geçici taşra teşkilatı kurabilir.

(j) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatı kendi kanunlarında belirtilen usule, kendi kanunlarında bir usul yok ise bu maddedeki usule göre kurulur.

Bakanlıkların Teşkilat Kanunları: Bakanlıkların kuruluş kanunlarında da genellikle taşra teşkilatlarının 3046 sayılı Kanun ile İl İdaresi Kanunu çerçevesinde oluşturulacağı belirtilmektedir. İçişleri Bakanlığının teşkilat ve görevlerini düzenleyen 3152 sayılı Kanunun 'Taşra Teşkilatı' başlıklı 28. maddesi de bu yöndedir; "Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir."

Bir başka örnek vermek gerekirse; Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 'Taşra Teşkilatı' başlıklı 30. maddesinde de; "Bakanlık, 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hü-

kümlerine uygun olarak gerekli gördüğü illerde taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir.” denilmektedir. Benzer ifadeler başka bakanlıkların kuruluş kanunlarında da mevcuttur. Demek ki bakanlıklar taşrada 3046 sayılı Kanun ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na uygun olarak örgütleneceklerdir.

Özetle taşra genel yönetimi mülki idare sistemi ve il sistemini esas alır. Taşra genel yönetimi asıl olarak merkezde kurulu bakanlıkların taşra uzantılarından oluşur. Yukarıda değinilen yasalar bakanlıkların taşra örgütlenmesini düzenlerken de ‘il sistemi’ni esas almıştır. Bu sistemin kalbi mülki idare amiridir. İl/valilik ile ilçe/kaymakamlık arasında dikey bağlantı ‘hiyerarşik ilişki’ temelinde kurulmuştur. Dolayısıyla taşranın merkezle ilişkisi, tek nokta olarak ‘valilik’ üzerinden kurulur. İllerin/valiliğin merkezle ilişkisi ise, ‘yetki genişliği ilkesi’ temelinde kurulmuştur. Ülkemizde merkeziyetçilik ilkesi yetki genişliği ilkesi ile yumuşatılmıştır. Ancak bütün bu yasal düzenlemelere rağmen zaman içinde Bakanlıkların bu temel düzenlemelere uymadığı, il sistemine aykırı birçok düzenlemenin yapıldığı görülmüştür.

MÜLKİ İDARE BİRİMLERİ

Mülki idare sisteminin en önemli unsuru hiç şüphe yok ki mülki idare birimleridir. Türkiye’de temel mülki idare birimleri deyince il, ilçe ve bucaklar anlaşılır. Ancak taşrada mülki idare birimleri yanında yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere ülkemiz çok geniş bir coğrafyada toprağa dayalı işbölümü esasına göre kapsamlı mülki birim ve yerel idarelere sahiptir.

Ülkemizdeki Mülki Birimler ile Yerel Yönetimlerin Sayısal Görünümü

İL	81
BÜYÜKŞEHİR STATÜSÜNDE İL	16
DİĞER İL	65
İLÇE	850
BUCAK	688
(KÖY STATÜSÜNDE BUCAK)	354
(BELEDİYE STATÜSÜNDE BUCAK)	334
İL ÖZEL İDARESİ	81
BELEDİYE	3225
MAHALLE	17880
KÖY	34494
BAĞLI	43797
Kaynak	İçişleri Bak. İller İdaresi Genel Müdürlüğü

Anayasaya göre ‘Mülki idare birimleri’; coğrafi, iktisadi koşullar göz önünde bulundurulur, kamu hizmetinin gereklerine göre belirlenirler. Esasen mülki idare teşkilatı da, kamu hizmetlerinin halka yakından sağlanması amacıyla biçimlendirilir. Taşra idaresinin bölümlere ayrılmasına ‘mülki idare taksimatı’ denir. Mülki idare birimleri nasıl kurulmaktadır ve mülki idare taksimatı nasıl yapılmaktadır? ‘Mülki İdare Bölümlerinin Kuruluşları’ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1 ve 2. maddelerinde düzenlenmiştir. Ka-

nunun 1.maddesinde; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.”, denildikten sonra 2. maddesinde, il, ilçe ve bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi aşağıda gösterilen kurallara bağlanmıştır;

(a) İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir İl'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) 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.

(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.

Gerek Anayasa gerekse İl İdaresi Kanunu; Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölüneceğini kayıt altına almakla birlikte, ileriki bölümlerde de tartışılacağı üzere, bu bölümlenmede bir yandan tarihi etmenlerin bir yandan da, özellikle bir üst yersel-yönetmelik kademe oluşturma yönünde halkın talebinin ve siyasi iktidarlar üzerindeki baskısının etkisi de söz konusudur.

İl/Vilayet: İl, Türkiye'de merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatıdır (Gözler, 2006: 158). Anayasal ilkeler bölümünde de ifade edildiği gibi Anayasamızda sadece 'il' mülki bölümü geçmektedir (126/1. madde). İl; Fransızların '*departement*', '*prefecture*', İngilizlerin '*province*' dedikleri bizde de 'vilayet' olarak adlandırılan, ülke yönetimi bakımından, ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yasa ile kurulan ve başında valinin bulunduğu temel yönetim kademesidir. Ayrıca il, il özel yönetimi açısından tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir (Bozkurt

vd., 1998: 110). İlk olarak 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, vilayet, liva, kaza, nahiyе, köy birimlerinden oluşan bir yapı getirmiştir. 1876 Kanuni Esasisi vilayeti korumuştur. 1921, 1924 Anayasaları 'vilayet' adıyla, 1961 ve 1982 anayasaları da 'il' adıyla bu ülke yönetim birimini korumuştur. İl İdaresi Kanunu'na göre; illerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin değiştirilmesi kanunla olur. Keza bir ilçenin bir ilden alınıp diğer ile bağlanması için de kanun gerekir.

Cumhuriyet döneminde illerin kuruluş serüveni aşağıdaki tabloya çıkarılmıştır.³ Cumhuriyetin kuruluşundan sonra il sayılarına göz atıldığında 1926 yılında 63 olan il sayısının 1933 yılında 57'ye düşürüldüğü, ancak bundan sonra tekrar arttırılarak 1957 yılında 67'ye, 1991 yılında 74'e, 1992 yılında 76'ya, 1995 yılında 79'a, 1996 yılında 80'e ve 1999 yılında 81'e çıkarıldığı görülmektedir. Ülkemizde ekonomik ve sosyal gelişmelerin doğurduğu ihtiyaç sonucu, 1987 yılında İçişleri Bakanlığınca il kurulması için başlatılan çalışmalar sonucunda il olabilecek 39 ilçe tespit edilmiş, bu ilçelerden 9'u il haline getirilmiştir. Diğer taraftan il olmak isteğiyle Bakanlığa yapılan müracaat sayısı Nisan 2007 itibariyle 129'dur. İlçe taleplerini kapsayan dosya sayısı da 609'dur. Son yıllarda il sayısındaki artış ve halkın il olma yönündeki baskıları dikkat çekici düzeydedir.

Yıllar İtibariyle Mülki İdare Taksimatı

YILI	KANUN	İL	İLLER	İLÇE	BUCAK	KÖY
1920		71	-	-	-	-
1924		74	Artvin, Kars, Ardahan İl haline getirildi.	-	-	-
1926		63	Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürüldü.	317	661	-
1929		63	Bitlis İli İlçe haline, Muş İlçesi il haline getirildi.	-	-	-
1933		57	Aksaray, Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkâri İlçe oldu. Mersin ve Silifke illeri birleştirilerek İçel İl'i kuruldu.	351	699	-
1936		62	Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl, Tunceli İl haline getirildi.	356	809	34067
1939		63	Hatay İl oldu.	364	817	-
1953		63	Uşak İl oldu. Kırşehir İlçeye dönüştürüldü.	460	940	-
1954		66	Adıyaman, Sakarya, Nevşehir illeri kuruldu.	460	940	-
1957		67	Kırşehir tekrar il oldu.	570	930	-
1989	3578	71	Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırık-kale il oldu.	696	793	34996
1990	1990/3647	73	Batman ve Şırnak il oldu.	-	-	-
1991	3760	74	Bartın il oldu.	828	699	35159
1992	3806	76	Ardahan, Iğdır il oldu.	839	697	35129
1995	KHK.550	79	Yalova, Kilis, Karabük il oldu.	847	690	35325
1996	4200	80	Osmaniye il oldu.	849	689	35426
1999	KHK.584	81	Düzce il oldu	850	688	35145

³ Bu tablo <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=ybmulkidare> bölümleri adresinden alınmıştır (ET: 15.02.2007).

Anayasamıza ve İl İdaresi Kanunu'na göre il, ilçe ve bucak kurulması ile ilgili temel üç ölçüt bulunmaktadır. Bunlar; coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleridir. Yukarıda da ifade edildiği gibi illerimiz genelde Anayasadaki ilkeler doğrultusunda oluşturulmamıştır. İllerin sınırları çoğunlukla tarihsel, geleneksel oluşumlara ya da siyasal ve güvenlikle ilgili etmenlere göre çizilmiştir. Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olması, seçim sistemine esas alınması ve birtakım psikolojik etmenlerle il; siyasal, sosyal ve yönetsel etkinlikleri kendinde toplayan bir yapı olarak nitelendirilebilir. Ayrıca iller arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik, nüfus, alan ve öteki özellikler nedeniyle büyük farklılıkların ve dengesizliklerin olduğu söylenebilir.

İl olabilecek ilçeler tespit edilirken; il adayı ilçelerin nüfus ve gelişmişlik durumuna, etkilediği alana, ekonomik, eğitim, şehirleşme, ulaşım durumu ile mevcut resmi ve özel kurum ve kuruluşlara, resmi makamların görüşlerine, halkın il olma beklentisine ve bu amacı gerçekleştirme gayretlerine, illere ekonomik ve idari yönden olumsuz etkilerine göre birtakım kıstaslar göz önünde tutulması gerekmektedir. Ayrıca bekleyen dosya sayılarına bakıldığında il ve ilçe taleplerinin hepsinin karşılanmasının mümkün olamayacağı anlaşılmaktadır.

İlçe/Kaza: İkinci mülki idare birimi ilçedir. İlçe; Fransızların, '*sous-prefecture*', '*arrondissement*', İngilizlerin '*sub-province*' dedikleri ve bizde de 'kaza' olarak adlandırılan, ülke yönetiminde esas örgütlenme biçimi olan, ilden sonra gelen mülki yönetim birimidir (Bozkurt vd., 1998: 114). Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır. İlçenin başında kaymakam bulunur. Başta kaymakam olmak üzere ilçe örgütlenmesi, halkın karşılaştığı her türlü sorunda başvurduğu geleneksel bir mülki yönetim birimidir. İlçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi ve bir ilçenin başka bir ile bağlanması yasa konusudur. Ancak ilçe kurulmasında, bir ilçenin başka bir ile bağlanmasında ve merkezinin belirlenmesinde, ilgili illerin idare kurulları ile genel meclislerinin görüşleri de alınır.

Her ilde birden fazla ilçe vardır. İl merkezi de bir ilçe oluşturur ki, buna 'merkez ilçe' denir. Merkez ilçe, öteki ilçeler gibi bir kaymakam tarafından idare edilmez. Merkez ilçe doğrudan doğruya il valisinin yönetimi altındadır. Yani bu ilçelerde kaymakamlık görevi de vali tarafından yapılmaktadır. Büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde merkez ilçeler kaldırılmaktadır (Gözler, 2006: 163).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ülkemizdeki ilçe sayılarına bakıldığında sürekli bir artış görülmektedir. 1926 yılında (317) olan ilçe sayısı 1960 yılında (570)'e ulaşmıştır. Bu tarihten sonra 1987 yılına kadar önemli bir artış olmamıştır. Bu yıldan itibaren kurulan ilçelerle bugünkü ilçe sayımız (850)'ye yükselmiştir. İlçe, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde temel hizmet birimi işlevini yüklenmiş olmakla birlikte, maalesef yeterli olanaklara sahip değildir.

İlçe olma talepleri de iller gibi sürekli olarak artmaktadır. Bakanlığa ilçe olma talebiyle yapılan müracaatların toplam sayısı 2006 yılı sonu itibariyle (603)'e ulaşmıştır. İl İdaresi Kanunu gereğince (446) tanesinin işlem dosyası tamamlanmıştır, 157'si için de işlemler devam etmektedir. Ayrıca Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün yatırım programında yer alan Çoruh Nehri Projeleri kapsamında inşa edilecek olan Yusufeli Barajı nedeniyle Yusufeli İlçe Merkezi ve üç köyü tamamen su altında kalacağından ilçe merkezinin değiştirilmesi gerekmektedir. Dosyası tamamlanan ilçe adayı yerler konusunda, kanun tasarısı taslakları gerektiğinde Başbakanlığa sunulabilecektir.

İlçe sayısını artırma eğilimi siyasal bir yaklaşımla devam etmektedir. İlçe sayısının nesnel kurallar içinde arttırılması gereklidir. Değerlendirme yapılırken ilçe olabilecek yerlerin merkez ve toplam nüfusları, bağlı oldukları ilçeye mesafeleri, ekonomik, sosyal ve coğrafi konumları gibi kıstaslar göz önüne alınmalıdır.

İlçelerin tüzel kişilikleri yoktur. İl özel yönetimine benzer biçimde, ilçelere tüzel kişilik kazandırılarak her ilçede 'ilçe özel yönetimi' oluşturulması tartışılmış, ilçe düzeyinde yerel yönetim birimi oluşturulması, KAYA Projesince de önerilmesine rağmen bu güne kadar bu öneri kabul edilmemiştir (Kaya, 1991: 190). Bu yerel yönetim basamağı ile her ilçenin köyleriyle birlikte bir kalkınma birimi olarak örgütlendirilmesi, her köyün su, yol vb. gibi altyapı hizmetlerinin ayrı ayrı ele alınmak zorunda kalınması yerine, o ilçeye bağlı bütün köyler göz önünde bulundurularak, kamu hizmetleri sorunlarına çözüm bulunması amaçlanmaktadır. Ancak ilçe yerel yönetimi kurmak yerine, son yasal düzenlemelerle tüm köylerin katılımıyla oluşturulmuş, tüzel kişiliği bulunan ve başında doğrudan ilçe kaymakamının bulunduğu ve köylere yönelik temel altyapı hizmetlerinin götürülmesinin amaçlandığı 'köylere hizmet götürme birliği' modeli tercih edilmiştir. Son günlerde kamuoyunda 'KÖYDES' olarak bilinen köye yönelik hizmetlerin desteklenmesini amaçlayan projelerin yürütücüsü de bu birliklerdir. Bu birliklerin görev alanı sadece köy alanlarını kapsamakta ve sadece köylerin altyapı hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik çalışma yapılmakta olup, ilçenin beldelerine hizmet götürülmesi söz konusu değildir.

İlçe basamağında yerel yönetim birimi oluşturulmasının, köylerin yönetsel ve siyasal karar süreçlerine etkin biçimde katılmalarını kolaylaştıracağı ve ilçe özel yönetiminin kamu hizmetlerinin yüküne halkın daha kolay ve istekli olarak katılmasına yardım edeceği düşünülmektedir. En azından bazı büyük ilçelere tüzel kişilik verilerek, ilçe özel yönetiminin kurulmasının il olma taleplerini de azaltacağı söylenebilir. İlçelerin bütçe olanaklarından yoksun olması, bütün hizmetlerin ilden beklenmesi, nüfus ve ekonomik gelişmişlik açısından ilçeler arasında çok büyük farklılıklar bulunması, bazı ilçelerin coğrafi ve siyasi nedenlerle il olamayacağı da göz önüne alınarak, başında mülki idare amiri olmak koşuluyla ilçe özel yönetiminin -en azından büyük ilçelerde- kurulması yararlı olacaktır.

Bucak/Nahiye: Diğer bir mülki idare birimi bucaktır. Bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan, en alt düzeydeki mülki yönetim birimidir. Bu birimin başında bucak müdürü bulunur(du). Bucaklar yasayla değil bir yönetsel işlem sonucunda, İçişleri Bakanlığının kararı ve cumhurbaşkanının onayıyla kurulur. 1921 Anayasası bucaklara yönetsel özerklik ve tüzel kişilik vermiş, dahası bucağın genel yönetiminden sorumlu olan bucak müdürünün seçimle göreve gelmesini öngörmüştür. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu bucakları, taşradaki bir yönetim kademesi olarak kabul ederken, 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu bucakları bir yönetsel birim olması yanında, yerel halkın yönetime katılımını da sağlayacak bir yapılanma içinde düzenlemiştir. Bu kapsamıyla bucak, Fransız ülke yönetimindeki 'commun'e benzetilebilir (Bozkurt vd. 1998: 42).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra sayıları sürekli artan bucaklar son yıllarda birçoğunun ilçe olması ve yenilerinin kurulmaması nedeniyle giderek azalmıştır Halen resmi kayıtlarda (688) bucak teşkilatı olmakla beraber bucak müdürü olan yer sayısı sadece 1'dir.⁴ Ülkemizin en küçük mülki idare birimi olan bucaklar, zamanında çok önemli hizmetler verilmesine vesile olmakla beraber günümüzde, hem personel hem de örgütlenme yönünden tamamen fonksiyonsuz hale getirilmişler, etkili bir hizmet alanı olamamışlar ve giderek işlevini yitirmişlerdir. Bucakların işlevinin azalmasında en büyük neden bucaklara personel atanmamasıdır. Bucak müdürü ve diğer ilgili personel atamaları yapılmayarak bucaklar adeta 'söndürölmüştür'. Eski bucakların büyük çoğunluğunun ilçe yapılması, bucak merkezlerinde belediye teşkilatları kurulmasının da bucakların işlevlerini yitirmesinde etkili olduğu düşünölmektedir. Bu fiili duruma rağmen bucak kuruluşu resmen varlığını sürdürmektedir. Bucakları düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 41-56. maddeleri halen daha yürürlöktedir. Daha doğrusu bucaklar yasal olarak kaldırılmamıştır. Fiili durumun yasal durum ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Mülki idare birimlerinin örgütlenme ve ölçek sorunları mülki idare sisteminin bozulmasında ve mülki idare mesleğinin geriye gitmesinde çok önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Başlangıçta mülki idare tanımlarken; 'mülki idare birimlerinin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi', şeklinde ifade kullanılmıştı. Buna göre mülki idare birimlerini merkez adına yönetecek eylemleri gerçekleştirecek olan mülki idare amirlerinin kimler olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu bölümde mülki idare amirleri deyince kimlerin anlaşılması gerektiği üzerinde durulacak, ayrıca mülki amirlerin ana görev ve yetkilerine göz atılacaktır. Mülki idare amirliği mesleği esas olarak, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, bu yasaya göre çıkarılmış Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 657 sayılı Devlet Me-

⁴ <http://www.illericidaresi.gov.tr/bucaklar> (ET: 15.02.2007).

murluğu Kanunu ile düzenlenmiştir. Mülki idare amirliği mensupları 657 sayılı Kanunun 36. maddesinde belirlenmiştir.⁵ Buna göre mülki idare amirleri, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanlar ve maiyet memurlarıdır. Bu maddede adları zikredilmeyen mülki idare amirleri aşağıda açıklanacaktır.

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde yöneticilik, mülki idare amirliği ile birlikte bir kariyer mesleği haline gelmiştir. Bu mesleğe girenler belirli kademelerden geçerek hangi mevkilere gelebileceklerini az veya çok önceden bilebilmekte ve meslek içinde belli kurallara göre yükselbilmektedirler. Mesleğe yeni giren bir kaymakam üç yıl süren ve yoğun eğitim ve öğretim programlarına konu olan bir adaylık döneminden ve başarılması zorunlu olan bir sınavdan sonra, belirli sınıflara ve bölgelere ayrılmış mülki idare kademelerinde görev almaktadır. Müfettiş olabilmesi için yine sınava tabi tutulmakta, meslekte 15 yılını başarıyla doldurmadığı sürece 1.sınıf mülki idare amiri ve dolayısıyla vali olamamaktadır. Mülki idare amirliği mesleğinde bir devamlılık ve istikrar ve yazılı olmayan meslek ilkeleri söz konusudur. Meslek mensupları arasında saygı, sevgi ve dayanışma anlayışı diğer mesleklere örnek olabilecek niteliktedir. Mesleğin temeli olan kaymakamlık, ülkemizdeki en eski ve köklü mesleklerden biridir.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile temelleri atılan ve günümüze kadar uygulanan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin ana unsuru olan kaymakamlık mesleğinin kaldırılmasını hiçbir siyasal iktidar düşünmemiş, genellikle mülki idare mesleğinin korunup güçlendirilmesi önerilmiştir. Ancak ne yazık ki ülkemizde birkaç profesyonel yönetici yetiştiren bu meslek grubundan, sistemdeki bozukluklardan dolayı yeterince yararlanılamamaktadır.

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı ve Kadroları: Mülki idare amirliği, taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten meslek kümesidir. Bu çerçevede merkezin ajanı olarak adlandırılacak mülki idare amirleri; sadece valiler ve kaymakamlardır. Ancak mülki idare amirliği mesleği içinde vali ve kaymakamlar dışında da mülki idare amirleri bulunmaktadır. Her şeyden önce Devlet Memurları Kanunu açısından mülki idare amirliği hizmetleri ayrı bir “sınıf”tır ve bu sınıf; valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.

Görüldüğü gibi DMK’na göre kaymakamlık sıfatını kazanmış ve merkez (genel müdürler, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri) ve iller teşkilatında çalışan meslek mensupları (vali yardımcısı ve hukuk işleri müdürleri) ile kaymakam adayları (eski adıyla maiyet memurları) da personel rejimi yönünden mülki idare

⁵ 657 sayılı DMK’nun 36.maddesi; “IX- MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ HİZMETLERİ SINIFI: Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.” şeklindedir.

re amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alırlar. Bucak müdürleri mülki idare amiri olmalarına rağmen DMK açısından mülki idare hizmetleri sınıfında yer almamaktadırlar.

Mülki İdare Amirliği hizmetlerinin ayrı bir sınıf olarak düzenlenmesi mesleğin kurum-sallaşması, saygınlığı, güvencesi açısından önemlidir. 657 sayılı DMK'nun ilk halinde mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ayrı bir düzenleme olarak öngörülmemiş, mülki idare amirleri genel idare hizmetleri sınıfında sayılmıştır. O yıllarda mülki idare amirlerinden gelen büyük tepkilerden sonra 30.05.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile Kanunun 36.maddesinde değişiklik yapılarak mülki idare amirliği hizmetleri 'müstakil bir sınıf' olmuştur.

Bu arada son günlerde kamu yönetimi reformu kapsamında gündeme gelen yeni Kamu Personel Kanunu Tasarısında mülki idare sınıfının kaldırılacağına dair bilgiler ulaşmaktadır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 'Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı' memurlarda, özellikle mülki idare camiasında bir yğın soru işareti ile birlikte gündeme gelmiştir.

Apan'a (2005: 36, 39) göre, yeni düzenleme ile hâkimler ve savcılar, askeri personel, üniversite öğretim üyeleri ve kariyer meslek gruplarından (kaymakamlar ve vali yardımcıları dâhil) 'genel grup' teşkil edilmektedir. Genel grup kendi içerisinde 18 adet alt gruptan oluşmaktadır. Taslak ile vali ve kaymakam gibi çalışma şartları, sorumluluk ve yetki bakımından farklı statüde bulunması gereken personelin diğer personel ile aynı rejime tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Adı geçen taslak ile 657 sayılı Kanuna 15.05.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile eklenen sınıflandırma ve sınıf sistemi terkedilmiştir. Böylelikle, 657 sayılı Kanunun 36. maddesinde 9. sınıf olarak yer alan mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı da kaldırılmaktadır. Bu durumun özellik arz eden görev ve görevliler için, disiplin, ödöl, meslek içi terfi gibi uygulamaları olumsuz etkileyeceği değerlendirilmiştir.

Taslağın mülki idare amirleri açısından önemini Apan (2005: 40) şu sözlerle ifade etmektedir: "Taslağın mülki idare amirleri açısından önemi, son dönemlerde hemen her yasal düzenleme sonucunda hissettikleri prestij kaybı duygusunu daha da ağırlaştırmasıdır. Geline nokta mülki idare açısından pek iç açıcı görünmemektedir. Epey bir zamandır bir bacağı kırık meşhur sacayağını oluşturan üçlüden hâkim ve savcılar ile askeri personel bu Taslakta da mülki idarenin önüne geçmiş görünmektedir. Bu durumun mülki idare açısından düzeltilmesi için, her meslek mensubu, meslek adına üzerine düşeni yapmak durumundadır..."

Eğer yukarıda ifade edilen bu düzenleme yapılırsa 1974 yılı öncesine dönüleceği ve mülki idare mesleğine bir darbe daha vurulacağı muhakkaktır. Mülki idare amirliği mesleğinin diğer meslek gruplarından farklı bir yapıda olduğu gerçeğinden hareketle 'mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı' muhafaza edilmelidir.

Karasu'ya (2002: 36) göre; mülki idare amirliği kadroları, diğer kamu görevleri kadrolarından farklıdır. Bu kadrolar, hizmetin niteliğine ya da nüfus artışına doğrudan bağlı nitelikte değildirler. Mülki idare amirliği kadroları, diğer hizmet alanlarında -örneğin sağlık ya da eğitim- olduğu gibi hizmetin niteliğinin genişlemesine bağlı olarak artmamaktadır. Mülki idare amirliği kadroları var olan 'il ya da ilçe sayısına ve illeşme ve ilçeleşme eğilimine' bağlıdır. Yeni bir il ya da ilçe kurulmadığı sürece, bu kadrolarda önemli bir genişleme olmayacaktır. Fakat genişleme olanağı bütünüyle de kapalı değildir. Merkez örgütünde yer alan kadrolar ile vali yardımcılığı kadrosunun doğrudan mülki idare birimlerinin sayısına bağımlı olmadığı da söylenebilir.

Cumhuriyet döneminde il ve ilçe sayısına bağlı olarak mülki idare amirlerinin sayılarının da arttığı görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; 1935 yılında toplam 445 olan vali, vali yardımcısı, kaymakam kadro sayısı, 1950 yılında 587'ye, 1960 yılında 729'a, 1970 yılında 778'e, 1975 yılında 812'ye ve 2001 yılında da 1343 kişiye ulaşmıştır. 1975 yılında 67 olan vali kadrosu sayısı 2001 yılında 81'e, 1975 yılında 170 olan vali yardımcı kadrosu sayısı 2001 yılında 407'ye ve 1975 yılında 575 olan kaymakam kadrosu sayısı yine 2001 yılında 855'e ulaşmıştır. Vali yardımcısı ve kaymakam sayılarında son dönemdeki artış dikkat çekicidir. 1975 yılı temel alındığında vali kadroları % 20,8, vali yardımcılığı kadroları % 217,9, kaymakam kadroları % 60,4 ve toplam mülki idare kadroları da % 84,4 oranında artmıştır. Özellikle kaymakam kadroları sürekli yaşanan ilçeleşme nedeniyle doğrusal olarak artmış, buna karşılık vali kadroları ya değişmemiş ya da yeni oluşturulan iller ile birlikte küçük oranda artmıştır. Esas dikkat çekici artış vali yardımcılığı kadrolarında görülmektedir. Toplumsal ve ekonomik koşullardaki değişmelerin mülki idare amirlerine ve özellikle valilere yeni görev ve sorumluluklar yüklemesi ve bu nedenle, valilerin görev yükünün bir bölümünü vali yardımcılarına devretmeleri gereği, illere daha fazla vali yardımcısı kadrosu verilmesine neden olmuştur (Karasu, 2002: 37).

Ancak diğer sınıflarla kıyaslandığında mülki idare amirleri sayıca fazla olmayan bir meslek grubudur. DMK'da tanımlanan sınıflar arasında en az üyesi bulunan sınıf mülki idare amirliği hizmetleri sınıfıdır. Ayrıca mülki idare amirliği mesleğinde kadrolar mülki idare birimlerinin sayısına bağımlı olduğu için bütün kadroların sayısının doldurulması çok önemlidir. Çünkü doldurulmayan mülki idare kadroları il ve ilçeleri mülki amirden ve dolayısıyla da hizmetten yoksun bırakacaktır. Genelde vali ve vali yardımcısı kadroları doluluk oranı kaymakamlara göre daha yüksektir. Örneğin 2001 yılı itibariyle kadrolarının doluluk oranı valilerde % 95, vali yardımcılarında % 91,8 iken, bu oran kaymakamlarda % 83,1'e düşmektedir (Karasu, 2002: 38-40).

2005 yılı itibariyle ise 853 ilçeden 82'sinde kaymakam bulunmamaktadır. Bu ilçelerde komşu ilçe kaymakamı vekâleten görev yapmaktadır. Sadece 17 ilde hukuk işleri müdürü bulunmaktadır. Diğer illerde bu kadrolar boş bırakılmıştır. Bu durum hukuk işleri müdürlüğünün gereğini tartışmalı hale getirmiştir. Hizmetin taşrada kesintisiz devamı için il ve ilçelerdeki kadrolar boş tutulmaması gerekmektedir. Mülki idare amirlerinin dağılımında da dengesizlikler göze çarpmaktadır. Örneğin Kırıkkale ilinde 7 vali yardım-

cısı bulunurken bu ilin 4 ilçesinde asaleten kaymakam bulunmamaktadır. Yine merkezde görevli vali sayısı 73'tür. Hukuk müşavirliği kadrolarında da 21 hukuk müşaviri bulunmaktadır. Taşrada 81 ilde 401 vali yardımcısı görev yapmaktadır. Ortalama bir ilde 5 vali yardımcısı bulunmaktadır. Gerçekte vali yardımcılarının illerle dağılımı da çok dengesizdir. Vali yardımcılarının yarıya yakını 15 ilde toplanmışlardır. Özellikle İstanbul, Aydın, İzmir, Bursa, Ankara, Balıkesir, Eskişehir, Manisa, Kocaeli, Adana, Antalya, Tekirdağ, Mersin, Edirne, Kırklareli vali yardımcılarının yoğunlaştığı illerdir. Özer (2005: 12-14) bu tablo üzerine, etkin görev yerlerinden yıllarca uzaklaştırılan kişilerin giderek merkezi niteliklerini kaybettiklerini, itilmişlik duygusu içinde mesleğe olan bağlılıklarını yitirdiklerini, dışardan bunu gözleyen kişilerin mülki idare amirliğinin saygınlığına yakışmayan değerlendirmeler yaptıklarını ifade etmiştir.

Dâhiliye Memurluğu: Bir önceki bölümde de değinildiği üzere mülki idare amirliği mesleğini düzenleyen özel bir yasa da vardır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1700 sayılı 'Dâhiliye Memurları Kanunu'; İçişleri Bakanlığı personeli ve mülki idare amirleri için derece ve sınıflar, mesleğe giriş ve adaylık, atama, yükselme, nakil, disiplin cezası vb. gibi konularda özel usuller düzenlemiştir.

Düzenlenen diğer konulara ilerdeki bölümlerde değinileceğinden dolayı bu aşamada birkaç önemli konuyu belirtmekle yetinilecektir. Bunlardan biri de özel disiplin cezalarının öngörülmüş olmasıdır. Buna göre DMK'da gösterilenler haricinde aşağıda belirtilenler hallerde; ihtar, tevbih, maaş kesilmesi, kıdem tenzili, sınıf tenzili cezaları verilecektir;

"Madde 20- Memurin Kanununun 28, 29, 30, 31, 32 ve 332'üncü maddelerindeki ahvalden başka aşağıdaki hallerde şu cezalar verilir: **İhtar**- Zaruret olmadan merciini tecavüz etmek. **Tevbih**- Teftiş ve tahkikleri sebepsiz uzatmak, teftiş layihalarını ve tahkik fezlekelerini vaktinde göndermemek veya sebepsiz olarak tahkikatı noksan bırakmak, teftiş için gidilecek yeri işaa etmek. Müfettişler tarafından tevdi edilen teftiş layihalarında ve sorulan suallere sebepsiz olarak bir hafta zarfında cevap vermemek. Bir meselenin evrakını kast olmaksızın zayi etmek, vazife icabını takdir ve ifada müsamaha göstermek. **Maaş kesilmesi**- Bir aylık hesap kâğıtlarını diğer ayın on beşine kadar merciine göndermemek, eli işten çektirilen memurlar hakkında tahkikat bittikten sonra sebepsiz olarak en çok on beş gün zarfında fezlekesini ait olduğu makama vermemek, maiyetindeki memurlara karşı fena muamelede bulunmak ve resmi muamele ve kayıtlara muhalif iş'a-ratta bulunmak. **Kıdem tenzili** - İfasına mecbur olduğu tahkikatın safhalarını ifşa etmek. **Sınıf tenzili**- Hesaplarını sene nihayetinde tamamilen kapatmamak, avans alıp bunu üç ay zarfında tesviye etmemek, amirine vazife başında veya vazifeden dolayı her nerede olursa, olsun hakaret etmek, vazife başında madununa yahut arkadaşlarına hakaret etmek, memur bulunduğu yerin ve mıntıkanın haricine izinsiz gitmek yahut vazife icabı gittiği takdirde mafevkini haberdar etmemek ve Cemi İnanat Nizamnamesine mugayir harekette bulunmak."

1700 sayılı Kanun'un özel disiplin cezaları dışında mülki idare amirlerine bazı özel sorumluluk ve yetkiler verdiği de görülmektedir. Bu Kanunla mülki idare amirleri, emir veya nezaretlerine tabi dairelerde, "suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan sorumlu" tutulmuşlardır. Bu durumu düzenleyen 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun 24. maddesi şöyledir:

"Madde 24- Vali veya kaymakamlarla nahiye müdürleri, emir veya nezaretlerine tabi dairelerde, suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan mesuldürler. Bu gibi hallerin tekerrür ve tevalisi teftişler veya tahkikler neticesinde sabit olur ve vali ile kaymakam ve nahiye müdürünün onlara daha evvel vakıf olmadıkları veya vakıf oldukları halde salahiyetleri dâhilindeki teşebbüslere girişmedikleri anlaşılırsa haklarında vazifelerinde lakaydı gösteren memurlar gibi muamele olunur."

Yine belki de hiçbir kamu görevlisine verilmeyen, mevzuatta açıklık ve özel emir bulunmayan konularda 'içtihadı hareket' yetkisi mülki idare amirlerine tanınmıştır. Mülki idare amirleri gerekli hallerde kendi içtihatlarıyla hareket ederek gerekli tedbirleri alabileceklerdir. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun bu konuyu düzenleyen 27. maddesi şöyledir: "Madde 27- Kanun ve nizamnamelerde sarahat olmayan ve hakkında hususi emir bulunmayan mesailde mafevkten istizan imkânı olmadığı takdirde vali, kaymakam ve nahiye müdürleri kendi içtihatlarıyla hareket ederler ve tedbir alırlar."

Son dönemde bu Kanunda iki önemli değişiklik yapılmıştır. İleriki bölümlerde de tartışılacağı gibi Kanunda 1992 yılında yapılan bir değişiklikle, kaymakam olabilmek için sadece Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi mezunu olma şartı kaldırılmış, kaymakamlık mesleği ilgili diğer fakültelere de açılmış, bu arada ilk kez bayanlara kaymakam olabilmek hakkı tanınmıştır. Kanunda 2006 yılında yapılan bir değişiklikle de 'Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği' kadroları ihdas edilerek, başta valilik olmak üzere belirli makamlara atanabilmek için 1. sınıf mülki idare amirliğine atanma şartı getirilmiştir.

Vali: İl sisteminin kalbi ve mülki idare amirliği mesleğinin zirvesi valiliktir. İl yönetiminin aşında bulunan valiler, devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi konumundadırlar ve alt bölümlenmenin bütünüyle eşgüdümü valilerin yetki alanına girer (Ergun, 2004: 165). Valinin konumu İl İdaresi Kanununun 4. maddesinde şöyle düzenlenmiştir: "İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. Hâkimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire ve şubeleri bu madde hükmünden müstesnadır."

Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri Kanun'un 9. maddesinde sayılmıştır; Buna göre vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası sıfatıyla;

(a) 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.

(b) Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere 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.

(c) 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.

(ç) Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

(d) Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla de yaptırabilir.

(e) İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

(f) Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.

(g) Vali, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine hâle getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebilir. Bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler. Vali, keyfiyetten ilgili Bakanlığa ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüğe bilgi verir.

(h) 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.

(i) Vali, Devlet, il, 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.

(j) 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.

(k) Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Valilerin yukarıda sayılan il yönetimine ilişkin genel yetkilerinin dışında adli ve askeri kuruluşlara ilişkin de bir takım görev ve yetkileri vardır. Kanunun 10.maddesine göre vali; "... B) Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur. C) Valilerce talep vukuunda adli sicile geçen kayıtların neticeleri Cumhuriyet savcılarınca valilere verilir... E) Vali, lüzumu halinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 156'ncı maddesinde yazılı yetkileri kullanmaları hususunda adli kolluk üst ve astlarına emirler verebilir."

Kanunun 11/F maddesine göre de valiler; " halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar. Cevabı kâfi 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." Valilerin en önemli görevlerinin başında önleyici kolluk görevleri gelmektedir. Kanunun 11.maddesinde bu konu şöyle düzenlenmiştir;

(A) 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.

(B) Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

(C) İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve **önleyici kolluk yetkisi** valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır.

(Ç) 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 ve bundan hemen İçişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verir.

(D) 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 takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir...

(E) Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgiler hemen verilir.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere valiler, merkezi yönetime yakından bağlı ve illerinde güçlü kişilerdir. Valilik kurumu, ne tümüyle yönetsel ne de tümüyle siyasi bir anlayışla açıklanabilir. İldeki öteki kamu kurumlarından farklı olarak, vali merkezdeki bir bakan gibi kendi sıfat ve yetkisine dayanarak icrai kararlar alabilir, kamu güç ve yetkisini kullanabilirler. Türkiye’de ‘kapsayıcı valilik sistemi’ uygulanmaktadır. Buna göre, özellikle taşradaki, genellikle yargı kuruluşları ile askeri örgütlenmeler ve yerel yönetim kuruluşları dışındaki tüm kuruluşlar, valinin sıkı ve yakın denetimi altındadır. Valinin bir tür genel gözetim yetkisi mevcuttur. Vali, il sınırları içinde, yasaları ve hükümet emirlerini uygular, genel emirler çıkarır. Vali, ilin her yönden genel yönetimini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Vali, ilde kamu düzenini ve güvenliğini sağlar, bu amaçla bütün kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yararlanır.

Genel yönetimin başı olan vali, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar. Bu alanda gereken önlemleri alır ve bu amaçla birçok toplantılar yapar. Valinin başkanlık ettiği onlarca komisyon ve kurul bulunmaktadır. Özgürel'in (2005: 90-93) yaptığı araştırmaya göre valilerin başkanlık ettiği kurul ve komisyon sayısı 101'dir. Ayrıca valinin ilde bulunan yerel yönetim kuruluşları üzerinde ve bazı konularda vesayet yetkisi bulunmaktadır. Kısaca Vali, devlet ve hükümet temsilcisi olarak ve yetki genişliği ilkesine dayanarak birçok görev ve yetkiyle donatılmıştır. Ayrıca ilde, yönetsel alanda valiye yardım eden ve çeşitli yönetsel karar alan il idare kurulu bulunmaktadır. Bunun yanı sıra vali, aynı zamanda il özel idaresinin de başı ve yürütme organıdır ve bu sıfatla il genel meclisi ve encümeni tarafından alınan kararların gerektirdiği maddi ve hukuki işlemleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Valilere verilen bu görev ve yetkiler başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere birçok özel yasada ve yönetsel düzenlemede yer almıştır. Merkezi idarenin taşra teşkilatını ilgilendiren hemen bütün yasalarda valiye çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Bu yetki bir kurula başkanlık etmek, kamu kurumlarını denetlemek, birçok konuda idari para cezası vermek, memurlara yargılama izni ile disiplin cezası vermek, bazı personeli atamak, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde arama kararı vermek, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzleri önlemek, bazı konularda ruhsat vermek vb. gibi çok çeşitli şekillerde olabilmektedir.

İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre valiler; İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar. Valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tenzih edeceği işlerde görevlendirilebilirler. Valilik, genel olarak güvene dayalı, stratejik ve siyasal bir konum olarak nitelendirilebilir. Valiliğin bu yarı siyasal özelliğini DMK'nun istisnai memuriyetler ile ilgili düzenlemelerinden de çıkarmak olasıdır. DMK'na göre valilik 'istisnai memuriyet' olarak sayılmış ve valiliklere, Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Kuramsal olarak memur olabilen herkes vali olabilir. Valilik bir uzmanlık ya da meslek memurluğu sayılmamaktadır. Ancak uygulamada vali, genellikle kariyerden gelmektedir. Hukuken vali olabilmek için kaymakam olmak şartı aranmamakla birlikte fiilen vali olarak atanmaların tamamına yakınının kaymakam/vali yardımcısı/mülkiye müfettişleri arasından seçildiği görülmektedir.

Kaymakam: Mülki idare amirliği mesleğinin zirvesi valilik kabul edilmekle birlikte, kaymakamlık da 'mesleğin temel taşı' olarak adlandırılmaktadır. Kaymakamlık özel statü ile düzenlenen bir kariyer mesleği olarak validen farklıdır ve kaymakam tam bir devlet memurudur. Kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanun'un 27. maddesinde; "İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lü-

zumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır.” denilmektedir.

Kaymakam ilçe genel yönetiminin başı ve merciidir. Ancak kaymakamların vali gibi devlet temsilcisi sıfatı yoktur. Kaymakamın icrai karar alma yetkisi valiye oranla sınırlıdır. Kaymakam, devlet temsilcisi olmadığı için siyasal bir konumda da değildir. Kaymakam, ilin bir alt kademesini oluşturan ve temel hizmet alanı olan ilçeyi, valinin gözetim ve denetimi altında yönetir. Kaymakamlık “kaim-i makam” olarak adlandırılır.

Kaymakam, ilçenin genel yönetiminden ve ilçede yasaların uygulanmasından sorumludur. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekle görevlidir. İlçe yönetimi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara ilçe idare şube başkanları/ilçe müdürleri denir. Bunlar kendi alanlarındaki işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludur. Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur. İlçedeki (askeri ve yargı kuruluşları dışındaki) bütün yönetsel kuruluşları denetler ve bunlar arasında eşgüdüm sağlar, yürütülen hizmetlerle ilgili gerekli önlemleri alır. İlçede dirlik ve düzenin sağlanmasından kaymakam sorumludur. Bütün kolluk güçleri kaymakamın emri altındadır. İlçe ile ilgili bütün yazışmalar kaymakam ile yapılır. İlçe idare kurulu kaymakamın başkanlığında toplanarak çeşitli yönetsel kararlar alır. Ayrıca kaymakamın başkanlık ettiği onlarca komisyon ve kurul bulunmaktadır. Özgürel’in yaptığı araştırmaya göre kaymakamların başkanlık ettiği kurul ve komisyon sayısı 67’dir (2005: 93-96).

40

Kaymakamlar, DMK’nun getirdiği sınıflandırmaya göre ‘mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı’ içinde yer alır. Kaymakamlık tam bir meslek memurluğudur. Kaymakam olabilmek için gerekli koşullar yasa ile düzenlenmiştir. Yasalarla devlet memurlarına tanınan tüm güvence ve haklardan yararlanan kaymakamlar, yapılan eleme sınavını kazanarak ve kaymakam adaylığını tamamlayarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 29.maddesinde düzenlendiği şekliyle; “..İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle tayin olunur...” 2002 yılında yapılan bir düzenleme ile de (Ek fıkra: 26.03.2002-4748 S.K./1. md.) Kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekâlet edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Vali Yardımcısı: Vali yardımcılığı, son yıllarda sayıları en çok artan ve görev ve yetkileri açısından en fazla tartışma konusu olan mülki idare amirliği statüsüdür. Vali yardımcılığı temel olarak 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir

Kanununun 5. maddesinde; “İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur. Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir.”, denilerek vali yardımcısı statüsü tanımlanmıştır.

657 sayılı Kanununun 36. maddesinde ise mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında vali ve kaymakamlar sayılmış iken vali yardımcılara, “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup (...) iller kuruluşunda çalışanlar” tanımının içinde kapalı bir şekilde yer verilmiştir.

Vali yardımcılığı ile bir diğer tanım Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 19.maddesinde bulunmaktadır; “Vali Yardımcılığına Atanma; Vali Yardımcılığına atanabilmek için 6’ncı sınıf ilçe hizmetini yapmak şarttır. Meslek mensupları; 5 inci coğrafi bölgede en az iki yıl Vali Yardımcılığı yapmakla mükelleftirler. İllerde istihdam edilecek vali yardımcısı sayısı (EK-VII) de yer alan Vali Yardımcıları Sayısı Cetvelinde gösterilmiştir. İllere yapılacak vali yardımcısı atamalarında (EK-VII) de yer alan sayılar esastır. Savaş, seferberlik, doğal afet ve benzeri hallerde, atamaya neden olan hal ve etkilerin devamı süresince, belirlenen sayının altında ve üstünde atama yapılabilir. Ancak; 7. madde mucibince 5 inci coğrafi bölgedeki beş yıllık hizmet süresinin tamamını Kaymakam olarak ifa eden meslek mensupları, 5 inci coğrafi bölge dışındaki illerde en az iki yıl Vali Yardımcılığı yapmakla mükelleftirler.” Bu açıklamalardan, vali yardımcılığının görev ve yetkilerinin net bir şekilde düzenlenmediği sonucu çıkarılabilir.

Hukuk İşleri Müdürü: Mülki idare amirliği hizmet sınıfı içinde yer alan ve taşrada görev yapan diğer bir statü hukuk işleri müdürlüğüdür.. Hukuk işleri müdürleri Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği kapsamında tanımlanmıştır. Adı geçen Yönetmeliğin 17/c. maddesinde; “6’ncı 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.” denilmiştir.

Yönetmeliğin ‘Hukuk İşleri Müdürlüğüne Atanma’ başlığı altındaki 20. maddesinde hukuk işleri müdürlüğüne atanma şöyle tanımlanmıştır: “Meslek mensupları, istek, sağlık nedenleri veya hizmet gerekleri dikkate alınarak 6’ncı sınıf ilçe hizmeti şartı aranmaksızın hukuk işleri müdürlüğüne atanabilirler. İstek ve sağlık nedenleri dışında meslek mensuplarının hukuk işleri müdürlüğüne atanabilmesi için; son iki yıla ait sicil ve değerlendirme raporlarından kaymakamlıkta veya vali yardımcılığında başarılı olamadıklarının anlaşılması veya İl Valisinin veya Mülkiye Müfettişinin bu yönde gerekçeli teklifinin bulunması şarttır. Hukuk işleri müdürleri Vali veya mülkiye müfettişlerinin teklifleri ve Bakanlığın kabulü üzerine tekrar kaymakamlık veya vali yardımcılığına atanabilirler. İstek ve sağlık nedeniyle hukuk işleri müdürlüğüne atanmalar için yukarıdaki fıkra hükmü uygulanmaz.”

Yine Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfını düzenleyen 657 sayılı DMK’nun 36. maddesinde hukuk işleri müdürleri aynen vali yardımcılarını gibi açıkça sayılmamış, “Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup (...) iller kuruluşunda çalışanlar” kapsamında değerlendirilmiştir. Son yıllarda hukuk işleri müdürlerinin sayısı oldukça

azalmıştır. Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı gibi hukuk işleri müdürlüğü meslekte başarısız ve yetersiz olanların bekletildiği bir kızak makamıdır. Bu statünün kaldırılması yerinde olacaktır.

Mülkiye Müfettişi: Mülkiye müfettişliği mülki idare amirliği mesleğinin 'kurmay sınıfı' olarak adlandırılır. Mülki idare amirliği mesleği içinde farklı ve ayrıcalıklı bir özelliğe ve yere sahip mülkiye müfettişliği ile ilgili kapsamlı düzenleme 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda bulunmaktadır. Kanunun 'müfettişler' başlığını taşıyan 6, 7, 8.. maddelerinde;

“Müfettişler, teftiş heyeti reisinin inhası ve Vekilin tasvibi üzerine müşterek kararname ve Reisicumhurun tasdikile tayin olunurlar. Müfettişliğe bidayetden tayin olunanlar ilk altı ay zarfında evvelki memuriyetleri maaşile bir mülazemet devresi geçirirler. Bu müddetin içinde veya sonunda müfettişlikte kabiliyet ve kıyafeti görülemiyenler evvelki derece ve sınıflarına iade olunurlar. Mülkiye müfettişlerinin mesai ve istihdam tarzları bir nizamname ile tesbit olunur. Müfettişler lüzumu halinde Dâhiliyenin diğer memurluklarına nakil veya terfi suretiyle tayin olunabilirler. Diğer memurlardan da kanuni ehliyeti haiz olanlar, maaşlarının miktarına göre, müfettişliğe nakil veya terfi olunabilirler. Ancak müfettişliğe tayin edileceklerin mülkiye veya hukuk mekteplerinden mezun olmaları ve hukuktan mezun olanların yedi senelik idadi veyahut lise tahsilini bitirmiş olmakla beraber kaymakamlıkta en az üç sene hizmet bulunmaları şarttır.” , denilerek müfettişlerin durumu düzenlenmiştir.

42

Ayrıca mülkiye müfettişleri Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği kapsamı dışındadır. Yine Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfını düzenleyen 657 sayılı DMK'nun 36. maddesinde mülkiye müfettişleri aynen vali yardımcılarını gibi açıkça sayılmamış, “Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez (...) kuruluşunda çalışanlar” kapsamında değerlendirilmiştir.

1700 sayılı Kanunda öngörülen nizamname 1985 yılında yürürlüğe konulan 'İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'dür.⁶ Bu Tüzükte; İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri, müfettişlerin seçilme ve atanmaları, görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma usul ve esaslarıyla teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin esaslar gösterilmiştir. Ayrıca Tüzüğün uygulanmasını göstermek üzere 1999 yılında 'İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'⁷ çıkarılmıştır.

⁶ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, (Bakanlar Kurulunun Karar Tarihi-No: 01.08.1985 85/9750-Dayandığı Kanun Tarih- No: (14.02.1985-3152) Resmi Gazete'nin 12.09.1985 tarih ve 18866 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

⁷ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazetenin 15.06.1989 tarihli ve 20196 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

Tüzüğün 10. maddesine göre mülkiye müfettişliğine 'atanma koşulları' şunlardır; Kaymakamlık sıfatını kazanmış, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak, yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış bulunmak, sicil başarısı, tutum ve davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden yönetmeliğinde öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış olmak, yarışma sınavını kazanmak gerekir. Tüzüğün 12. maddesi gereğince de; yarışma sınavında başarı gösterenler, başarı sıralarına, kadro ve ihtiyaç durumuna göre, Başkanın önerisi ve Bakanın onayı üzerine ortak kararlarla müfettişliğe atanırlar.

Tüzüğün 18.maddesi müfettişlerin 'görev ve yetkileri' olarak şunları saymıştır; "Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müesseseler ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, teftişte buldukları il ve ilçelerin idari, sosyal ve ekonomik durumları, teftiş ettikleri daire ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanması, memur-halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırmalar yapmak, bu konulardaki düşünce ve tavsiyelerini muhtevi bir genel durum raporu düzenlemek, teftişlerine bağlı birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda Yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapmak, mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili çalışmalara katılmak, yiyicilikleri (rüşvet ve irtikapları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek ve bakanın emri üzerine veya yönetmenlik gereğince valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek...". Görüldüğü gibi mülkiye müfettişlerinin çok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Hukuk Müşaviri: Hukuk müşavirleri bakanlık merkez teşkilatında görev yapan mülki idare amirleridir. Hukuk müşavirleri "Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği" kapsamındadır. Bu yönetmelikte bulunan eşdeğer görev cetveli içinde hukuk müşavirliği ilk üç grup hizmetine karşılık gelen statüler ile eşdeğer kabul edilmiştir. Buna göre hukuk müşavirleri, ilk üç sınıf içinde yer alan kaymakamlık, vali yardımcılığı ve il hukuk işleri müdürlüğü görevlerine atanabilirler. Yine Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfını düzenleyen 657 sayılı DMK'nun 36.maddesinde hukuk müşavirleri aynen mülkiye müfettişleri gibi açıkça sayılmamış, "Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez (...) kuruluşunda çalışanlar" kapsamında değerlendirilmiştir. Hukuk müşavirliğinin görevleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 17. maddesinde sayılmıştır. Buna göre Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır:

“(a) Bakanlığın diğer birimlerinden sorulan hukuki konular ile hukuki, mali, cezai sonuç doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek, (b) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak (c) 8 Ocak 1943 tarih ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre idari ve adli davalarda gerekli bilgileri hazırlamak ve hazineyi ilgilendirmeyen idari davalarda Bakanlığın temsil etmek, (d) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakanlara sunmak, (e) Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan yahut Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek, (f) Dernekler Kanununa göre dernek tüzüklerini incelemek, g) Diğer kanunlarla ve bakanlıkça verilen görevleri yapmak.”

Kaymakam Adayı: Eski adıyla maiyet memuru, yeni adıyla kaymakam adayı da mülki idare amirleri arasında sayılmaktadır. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, mülki idare amirliği mesleğinin ilk aşamasını ‘Maiyet Memurluğu’ olarak adlandırmaktadır. Ancak Kaymakam Adayları Yönetmeliği ile bu aşama ‘Kaymakam Adaylığı’ adını almıştır.

Kaymakam adayları, DMK’nun getirdiği sınıflandırmaya göre mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alır. Kaymakam adayları, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği kapsamında değildir. 1700 sayılı Dâhiliye Memurluğu Kanunu kaymakam adaylarında bulunacak ‘adaylık ve ehliyet şartları’ şöyle sıralanmıştır;

“... Bu Kanun’un 1 inci maddesinde yazılı 4 üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek ve tayin olunmak 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. Yukarıda sayılanlardan, giriş sınavının yapıldığı yılın Ocak ayının birinci günü itibarıyla 30 yaşını bitirmemiş olanlar: 788 sayılı Memurin Kanununda yazılı sağlık şartlarını haiz oldukları ve memleketin her ikliminde iş görmeye ve her vasıta ile gezip doluşmaya kabiliyetleri bulunduğu hakkında tam teşekküllü Devlet hastanelerindeki kurullardan rapor alanlar maiyet memurluklarına aday olarak tayin olunurlar. Altı ay adaylık süresi sonunda valilerce ehliyeti tasdik edilenler asil olarak maiyet memurluğuna tayin olunurlar ve maiyet memurluğunda bir buçuk yıllık kaymakamlık stajına ve bundan sonra da azami altı aylık kaymakamlık kursuna tabi tutulurlar. Şu kadar ki, fiili askerlik ödevine çağrılıp da, yukarıda belirtilen yaş sınırını askerlik ödevleri sırasında geçirmiş bulunanların terhislerini müteakip açılacak ilk sınava müracaat etmeleri şartı ile bu yaş durumları aday olarak alınmalarına engel teşkil etmez. Valilerce ehliyetleri tasdik edilmeyen maiyet memuru adayları başka bir yere nakledilerek haklarında... genel hükümler uygulanır.”

Yukarıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere kaymakam adaylarında dört temel nitelik bulunmalıdır. Bunlar; Yasada sayılan yükseköğrenim kurumlarından mezun olmak, yaş, sağlık ve valilerce ehliyetin onaylanmasıdır. Bunlara ek olarak Kaymakam Adayları Yönetmeliği bazı ilave şartlar getirmiştir; Kaymakam adayları olarak atanacakların aşağıdaki genel ve özel niteliklerine sahip olmaları, yapılacak yazılı ve sözlü sınavları kazanmaları şarttır.

1700 sayılı Kanununun 3. maddesinde de 'kaymakamlık stajı' düzenlenmiştir. Esas olarak kaymakam adayları 'Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.⁸ 09.06.1930 tarih ve 1700 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan bu Yönetmelik, Kaymakam Adaylarının adaylık için başvurularından Kaymakam olarak atanmalarına kadar geçecek sürede uygulanacak hükümleri, ilgili kurum ve görevlilerin yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır.

⁸ Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 23.03.1994 tarihli ve 21883 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

SONUÇ

Mülki yönetim sistemini konu alan bu yazıda, mülki yönetimin genel bir tanımı yapılarak sistem kısaca tanıtılmış, mülki yönetim sisteminin geçmişine göz atılmış, mülki yönetimin anayasal ve yasal dayanakları ortaya konulmuş, mülki yönetim birimleri ve mülki idare amirleri açıklanmaya çalışılmıştır. 1864 yılında çıkarılan 'İdare-i Vilayet Nizamnamesi' başlangıç alınır, ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde mülki yönetim/il sistemi çeşitli iniş ve çıkışlar yaşasa da '143 yıldır' ayakta kalmayı başarmıştır. Bu günkü taşra örgütlenmesi Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı taşra yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransa örnek alınarak oluşturulmuş bulunan mülki yönetim sistemine son şekli, 1949 yılında çıkarılan '5442 sayılı İl İdaresi Kanunu' ile verilmiş, yasa ile mülki yönetim bölümleri yeniden düzenlenmiş, mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri tanımlanmıştır. Anılan Yasanın maddeleri fazla değişmemekle birlikte, uygulandığı dönem içerisinde diğer bazı yasalarda yapılan düzenlemeler, ayrıca ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmelerin etkisiyle mülki yönetim sisteminde önemli değişimler meydana gelmiştir. Son yıllarda mülki yönetim sistemi belki de hiç hak etmediği eleştirilere ve daha önce hiç yaşamadığı baskılara maruz bırakılmış, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki etkinliğini ve statüsünü maalesef kaybetme noktasına getirilmiştir. Özellikle mülki yönetim sistemini düzenleyen temel metin olan İl İdaresi Kanununun, üç farklı anayasa (1924, 1962, 1982 Anayasaları) dönemi, üç askeri müdahale, planlı kalkınma ve liberal/neo-liberal dönem gibi iki farklı ekonomik dönem ve son yıllarda esen küreselleşme ve yerelleşme rüzgârlarından sonra etkinliğini kaybettiği görülmektedir. Son dönemde yerel yönetimler yasaları ardı ardına değiştirirken, nedense İl İdaresi Kanununa el atılmamıştır. Genel kanı ve beklenti il sisteminin güçlendirilmesi olmasına rağmen, çıkarılan birçok yasa ile mülki yönetim sistemi adeta iş göremez hale getirilmiştir.

Mülki idare sisteminde yaşanan olumsuzlukları anlamak için kamu yönetimi alanındaki değişikliklere ve son çeyrek yüzyılda izlenen politikalara bakmak gerekmektedir. Söz konusu politikalara bakıldığında sorunun mülki yönetim sisteminin eksikliğinden, yanlışlığından, başarısızlığından veya gereksizliğinden kaynaklanmadığı, mülki idarenin zayıflatılmasının bilinçli bir tercih ve son dönemde izlenen politikaların bir sonucu olduğu anlaşılmaktadır. Dünyada ve ülkemizde yaşamın her alanında yaşanan hızlı değişimin, Türk kamu yönetimini ve geleneksel devlet yapılanmasını da derinden etkilediği bilinen bir gerçektir. Özellikle 1980 yılı bu değişimlerde adeta bir milat niteliği taşımaktadır. Bu yıldan sonra, ülkemizde uygulanan ekonomik model önemli ölçüde değişmiş; askeri yönetim tarafından demokratikliği tartışmalı yeni bir anayasa yapılmış; merkezi yönetim yapısında çok sayıda değişiklik gerçekleşmiş; klasik yönetim anlayışından ve kültüründen önemli sapmalar yaşanmış; klasik bakanlık örgütlenmelerinin yerini devlet teşkilatlanmasında nereye oturtulacağı tartışmalı düzenleyici ve denetleyici kurumlar almaya başlamış; kamu hizmetine ilişkin değerler önemli ölçüde aşınmış; vatandaş kavramının yerine müşteri kavramı yerleştirilmeye ve devletin yurttaşlarla ilişkisi yeniden

tanımlanmaya çalışılmış; devletin rolü ve kamu hizmeti sorgulanmaya başlamış, yerleşme ve özelleştirme rüzgârları çok güçlü bir şekilde esmeye başlamış, yeni kamu yönetimi anlayışı, stratejik yönetim, performans yönetimi ve denetimi, toplam kalite, açıklık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklı yönetim, küçük ancak etkin devlet, esnek istihdam, bilgi edinme hakkı, insan hakları, etik ilkeler vb. kavramlar daha sık duyulur olmuştur. Ayrıca bütün yurttaşları derinden etkileyen ekonomik ve sosyal krizler, suç oranlarının sürekli artması, toplum vicdanını sarsan yolsuzluklar, aflar, artan gelir dağılımı adaletsizlikleri, halk ile devlet arasında olduğu kadar devletin en üst makamları arasında bile güven bunalımına yol açmış, halkın devlete ve onun kurumlarına bakışı değişmeye başlamıştır.

Bütün bu izlenen politikaların ve yeni kavramların içerik olarak belli bir ideolojik yaklaşımın ürünü olduğu da herkesin malumudur. Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan ve 2000’li yıllara gelindiğinde hız kazanan, Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü, Kalkınma Ajansları, Ombudsman ve Yerel Yönetimler yasalarına kadar uzanan bu süreçte, tüm devlet yapılanması değişime tabi tutulmuş; anayasada ilkeleri belirtilen klasik devlet yapılanması adeta tersine döndürülmeye çalışılmış, devlet yapılanması merkezden yerele doğru değil, yerelden merkeze doğru yeniden kurulmaya çalışılmıştır. Özellikle kamu yönetimi, kalkınma ajansları ve yerel yönetim yasaları bu süreçte çok tartışılmıştır. Süreç henüz tamamlanmamıştır; belediye gelirleri, iller bankası, kentsel dönüşüm, çeşitli bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması v.b yasa tasarıları hızla meclis gündemine gelmeye devam etmekte, her yeni tasarı bu konudaki tartışmaları tekrar başlatmaktadır.

Bütün kamu sektörlerinde küreselleşme olgusunun etkisiyle özelleştirme, yönetim ve yerleşme uygulamaları ağırlık kazanmış, doğal olarak bu değişikliklerden devletin temel taşlarından biri olan mülki idare sistemi de doğrudan etkilenmiştir. Devletin merkez örgütünü etkileyen her yeni değişiklik, taşra mülki idare sistemini de etkilemiştir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişiminin izlerini mülki idare sisteminde daha fazla görmek olasıdır. Bu dönemde yapılan düzenleme ve uygulamalarla genel yönetimin taşra örgütlenmesi tam bir karmaşa içine sokulmuş, 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve bakanlıkların merkez ve taşra örgütlenmesini düzenleyen 3046 sayılı Yasa ile temel alınan il sistemi, adeta etkinliğini yitirme sürecine itilmiştir. Anayasa’da yer alan idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, vesayet denetimi vb. yönetim ilkelerinin nasıl sağlanacağı ve uygulanacağı tartışmalı hale gelmiştir. Yapılan yasal düzenlemelerin anayasaya uygunluğu konusu da doğal olarak gündemdeki yerini almış, bazı yasalar Cumhurbaşkanınca Meclise iade edilmiş, bazıları hakkında da Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

Öte yandan il ve ilçe sayısının siyasal tercihlere dayalı olarak çoğaltılması, taşradaki mevcut birimlerin bölünüp parçalanmasını ve mülki idare birimlerinin ölçek sorununu beraberinde getirmiştir. Bu dönemde bucak düzeyindeki örgütlenme ise hizmet açısından işlevini kaybederek yasadaki konumundan uzaklaştırılmış, bucaklar adeta söndü-

rülmüş, böylece bir mülki idare birimi tarihe karışmıştır. Ayrıca gerekli gereksiz birçok bölge müdürlüklerinin kurulması da il sisteminden kaçmanın ve mülki idarenin etkisinden kurtulmanın yolu olarak kullanılmıştır. Son yirmi yılda il sisteminin bilinen ve daha önceleri çeşitli araştırmalara konu yapılan sorunlarının yanına yeni ve önemli sorunlar eklenmiştir.

Yerel yönetim reformu denilince hep belediyelerin güçlendirilmesi akla gelmiş, merkezi idarenin taşra örgütlerinin ve dolayısıyla mülki idarenin güçlendirilmesi ise pek düşünülmemiştir. Yapılan birçok yasal düzenleme ile İl İdaresi Kanunu'nda mülki idare amirlerine verilen yetkiler birer birer geri alınırken, bu geri gidişe dur demek amacıyla toplanan son Mülki İdare Şurasının 'il sisteminin güçlendirilmesi' yönündeki kararları ve önerileri siyasi karar vericiler tarafından nedense görmezlikten gelinmiştir.

Bırakınız il sistemini güçlendirmeyi, bir buçuk asırlık bir geçmişe sahip ve tarihsel bir süreçten gelerek günümüze kadar ulaşmış, taşrada ussal bir yönetim modeli olarak geliştirilmiş, hem Osmanlı Devleti hem de yeni Türk Devletinin taşrayı etkin yönetme ihtiyacını sağlayan, üniter devletin taşradaki sigortası durumunda olan mülki idare sisteminde, 1980'li yıllarda önemli bir geriye gidiş görülmüş; özellikle son 3-4 yılda yaşanan değişimler adeta mülki idareyi ortadan kaldırma operasyonuna dönüşmüş ve bu süreç hem ülkemiz hem de mülki idare amirleri açısından son derece yıpratıcı olmuştur.

Son yıllarda yapılan yeni düzenlemelerle birlikte il sisteminin başat unsuru olan vali, artık il özel idaresinin ana karar organı olan il genel meclisinin başında değildir. Anayasamızda vesayet yetkisi idarenin bütünlüğünü sağlayan bir ilke olarak açıkça düzenlendiği halde mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi neredeyse ortadan kaldırılmıştır. Bazı bakanlıkların taşra teşkilatları kapatılarak yerel yönetimlere devredilmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu artık yerel yönetimlerde mali denetim yapamamaktadır. Mülkiye Teftiş Kurulunun yerel yönetimler üzerindeki denetimi -asıl denetim unsurları olan iç ve dış denetim yanında- istisnai bir denetim olarak düzenlenmiştir. Sanki ülkemizde yerel yönetim uygulamaları çok başarılı olmuş gibi, adeta mülki idare unutulmuş ve görmezden gelinerek 'belediyecilik anlayışı' devlet ve taşra yönetimine egemen kılınmak istenmektedir. Oysa bu araştırmada da görülebileceği gibi mülki idare sisteminin zayıflatılması veya kaldırılması yönünde hiçbir ciddi öneriye ve bilimsel çalışmaya rastlanılmamış, tam tersine mülki idarenin gerekliliği, il sisteminin güçlendirilmesi ve profesyonel bir meslek grubu olan mülki idare amirlerinden devletin daha fazla yararlanması üzerinde durulmuştur. Halkımızın da mülki idare sisteminin zayıflatılması yönünde bir talebi yoktur ve mülki idare amirlerinin hizmetlerinden genellikle memnundur. Mülki idare sistemi bir taraftan zayıflatılmaya çalışılırken, bir taraftan da birçok mülki idare amirinin çeşitli bakanlıklarda üst düzey yönetici olarak görevlendirilmesi, hatta son dönemdeki hükümetin en önemli kırsal kalkınma projesi olan KÖYDES Projesinin uygulanması sorumluluğunun mülki idare amirlerine verilmesi paradoksal bir durum yaratmaktadır. Anlaşılan, değişim talepleri içeriden çok dışarıdan, bazı küresel güçlerden gelmekte, mülki idare amirleri küresel güçlerin amaçları önünde bir engel oluş-

turmakta, yerel yönetimler küreselleşme sürecinde daha tercih edilir hale gelmektedir. Son yıllarda bakanlıkların küçültülmesi, üst kurullar, yönetim denemeleri, yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile kapsamlı bir operasyona tabi tutulan devlette yaşanan bütün bu değişimlerin, küreselleşmenin zorlamasıyla ulus devletten vazgeçilerek idari ve siyasi bir âdemimerkeziyetçiliğe gidilmekte olduğu da gözlerden kaçmamaktadır. Ulus devlet yapılanmasının sorgulanmaya başlanması, devletin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerini diğer kamu görevlilerinden daha fazla tedirgin etmekte, yaşanan gelişmeler kaygıyla izlenmektedirler.

Ancak taşrada vatandaşların güncel sorunlarıyla uğraşan ve taşranın yorucu gündemi ile boğulan bazı mülki idare amirleri yaşanan süreci iyi takip ve tahlil edememişler, başarıya ulaşılan reformların mülki idare sistemini güçlendireceğini sanmışlardır. Hatta bazıları yerelleşme hareketini desteklemişler, ancak yeni yasaların taşra teşkilatlarını değil yerel yönetimleri güçlendirdiğini ve seçilmiş yerel yöneticileri öne çıkardığını; vali il genel meclisin başından ayrılınca ve kendilerinin kurup, geliştirdikleri köylere hizmet götürme birliklerinin encümenine il genel meclisi üyeleri katılınca anlamaya başlamışlardır. Bazı politikacılar da mülki idare amirlerini yerel yöneticilerle karıştırmakta ve yerel yönetim yasaları ile mülki idare sistemini güçlendirdiklerini dahi söyleyebilmektedirler. En son 2007 yılı 10 Ocak İdareciler Gününde bazı siyasetçilerin mülki idareyi güçlendirdiklerini ifade ettikleri konuşmalar hayretle dinlenmiştir. Taşra teşkilatı ve yerel yönetimler ayrımı konusunda kafa karışıklığı olduğu anlaşılmaktadır. Oysa güçlendirilen il sistemi değil belediye ve özel idarelerdir. Tam tersine son dönemde her çıkan yeni yasa mülki idareden kopan bir parça niteliğindedir. Mülki idare amirleri, yapılan değişikliklerin sadece mülki idareyi değil bütün bir devlet yapılanmasını hedef aldığını geç de olsa farkına varmaya başlamışlardır.

Gerek Mülki İdare Şurasında (İçişleri Bakanlığı, 2002), gerek KAYA Projesinde (KAYA Projesi, 1991), gerek İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği konulu araştırmada (Emre, 2002a), gerekse birçok mülki idare amiri ve akademisyenin çalışmalarında ortaya konulan öneriler, mülki idare sisteminin kaldırılması veya zayıflatılması değil, tam tersine güçlendirilmesine yöneliktir. İnançımız odur ki istenilirse ve çalışılırsa mülki idare eski güçlü statüsüne tekrar dönebilir. Ancak statü fermanla değil, topluma katkıyla kazanılabilir. Bunun için de mülki idare amirlerine çok önemli görevler düşmektedir. Mülki idare mesleğini tekrar ayağa kaldırmanın en geçerli yolu topluma katkıyı maksimuma çıkarmaktan geçmektedir. Bir mesleği ancak ve ancak o mesleğin mensupları yüceltebilir. Onun için meslekteki iyi uygulama örneklerinin sayıları arttırmalı, taşrada yeni başarı öyküleri yazılmalı, başarı kıskanılmak yerine övülmeli ve ödüllendirilmeli, çeşitli mevzuatla verilen görevler eksiksiz yerine getirmeli ve yetkiler sonuna kadar kullanılmalı, tüm uygulamalarda hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ön planda tutmalı, tarafsızlık ve hakkaniyetten ödün verilmemeli, her şeyden önemlisi de mülki idare amirleri, herkesten daha fazla Atatürk ilke ve devrimleri ile Cumhuriyetin temel ilkelerinin savunucusu ve koruyucusu olmalı, bu konuda mülki idare amirleri üzerinde oluşabilecek olumsuz imajlardan kaçınılmalı ve son yıllarda çoğu dış kaynaklı çe-

şitli yapısal uyarılama politikaları ile ulus devlet üzerinde oynanmak istenen oyunların da farkına varmalıdırlar. Mülki idare amirleri suçlu aramaktan ziyade mülki idarenin sahip olduğu tarihi rol ve misyonu geleceğe taşımanın yollarını aramalıdırlar. Mülki idarenin bundan sonra alacağı seyri büyük oranda meslek mensuplarının tutumları ve ülkemizde son yıllarda kamu yönetimi reformu adı altında yürütülen, gerçekte belli bir ideolojinin ürünü olan, çoğunlukla dış kaynaklı politikaların sonucu belirleyecektir. Özde ulus devleti törpüleyen bu politikalar devam ederse ve mülki idare amirleri bu konuda uyanık olmazlarsa, hatta bazılarının yaptığı gibi bu sürece destek verirlerse bir mülki idare amirinin çarpıcı ifadesiyle 'son kaymakam' yakındır.

KAYNAKÇA

Apan, Ahmet, (2005), "Sende mi Brütüs?", İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım, Aralık 2005, Cilt:19, Sayı:113, s: 36-40.

Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriyeye, (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara.

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

Demir, Fevzi, Karatepe, Şükrü, Eryılmaz, Bilal, (1993), Türkiye’de İl Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, ESİAD Yayını No: 93/G-2, İzmir.

Emre, Cahit (editör), (2002a) İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

Eroğlu, Hamza , (1985), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.

Giritli, İsmet, (1991), Türkiye’nin İdari Yapısı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Görel, İsmail Hakkı, (1952), İl İdaresi, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara.

Gözler, Kemal; (2006), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, Kemal, (2000), Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Şeref (2005), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.

Güler, Birgül Ayman, (2005a), Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınları, Ankara.

Güler, Birgül Ayman, (2006), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, İmge Kitabevi, Ankara.

Günay, Ö.Faruk, (1999) Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model, Örnek Matbaası, Sivas.

İçişleri Bakanlığı, (2002), Mülki İdare Şurası, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

Karasu, Koray, (2002a), "Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Sayısal Görünümü" İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, (Ed.) Cahit Emre, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

KAYA Projesi, (1991), TODAİE Yayını, Ankara.

Sanal, Recep (2000a), Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

Şaylan, Gencay, (1976), “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, (Ed.) Kurthan Fişek, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Tutum, Cahit, (1976), “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, (Ed.) Kurthan Fişek, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Ortaylı, İlber (1976), “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, (Ed.) Kurthan Fişek, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, Ankara.

Özbudun, Ergun, (1990), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.

Özer, Ahmet, (2005), “Mülki İdare Amirleri, Sorunları ve Yaşam Üzerine Bir İnceleme”, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2005, Cilt:19, Sayı: 113, s.12-16.

Özgürel, Erol, (2005), Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.

Yayla, Yıldızhan, (1984), Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul.

