

TÜRKİYE’DE, ABD’DE VE FRANSA’DA VALİLİK SİSTEMLERİ VE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİNDE VALİLERİN ROLÜ

Cihangir KÖKSAL*

ÖZ

Bu makalede, Türkiye’deki valilik sistemi ve Türkiye’nin iç güvenlik yönetiminde, İl İdaresi Kanunu gereğince illerin emniyet ve asayişinden birinci derecede yetkili ve sorumlu olan valilerin iç güvenlik yönetimindeki görev, yetki ve sorumlulukları değerlendirilirken, ABD ve Fransa’da değişik usullerde var olan valilik sistemleri incelenecektir.

Bu iki ülkenin seçilmesinin sebepleri; ABD’nin eyaletlerden oluşan federal bir devlet yapısına sahip olması ve eyaletlerin yürütme organının başındaki en üst yönetici olan valilerin, Türkiye’deki valilik sisteminden farklı olarak, halk tarafından seçilmeleri; Fransa’da ise illerin ve bölgelerin başındaki en üst yönetici olan valilerin, Türkiye’deki valilik sistemine benzer şekilde, atama yoluyla görevlendirilmeleridir.

Bu bağlamda, ABD’de seçilmiş valilerin ve Fransa’da atanmış valilerin ülkelerindeki görev alanlarında, iç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesindeki görev, yetki ve sorumlulukları incelenecek, iç güvenliğin sağlanmasında sahip oldukları yetkiler ve yerine getirmek durumunda oldukları sorumluluklarına bakılarak, Türkiye’deki valilik sistemi ile karşılaştırma yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İç Güvenlik, İç Güvenlik Yönetimi, Vali, Kolluk.

* Dr., MİA, Hukuk Müşaviri, İçişleri Bakanlığı, cihangir.koksal@icisleri.gov.tr

GOVERNERSHIP SYSTEM AND ROLE OF THE GOVERNER IN TERMS OF HOMELAND SECURITY MANAGEMENT IN TURKEY, IN THE USA AND IN FRANCE

ABSTRACT

In this article, evaluating tasks, competences and responsibilities of the governors who are the first competent and responsible for maintaining safety and security in provinces in terms of homeland security management of Turkey in the Provincial Administration Law number 5442 and the governorship system in Turkey, it will be examined governorship systems which exist in the different procedures in the USA and in France.

The reasons for choosing these two countries; the USA have a federal state structure consisting of states and the governors the most senior managers of the executive branch of states elected by the people, unlike the governorship system in Turkey; in France, the governors the most senior managers of provinces and regions are assigned by appointment, similar to the governorship system in Turkey.

In this context, comparison with governorship in the USA and France which exist in different forms is used. An evaluation of Turkey's governorship system is made by considering tasks, competences and responsibilities of the appointed governors in France and elected governors in the USA in conducting their homeland security services.

Key Words: *Homeland Security, Homeland Security Management, Governor, Law-Enforcement.*

GİRİŞ

Bir ülkenin coğrafi sınırları içerisinde oluşabilecek tehdit ve tehlikelerden uzak bir şekilde öncelikle vatandaşlarının huzur ve güvenliğinin sağlanması, daha sonra da devlete ve özel kişilere ait binaların her türlü sabotaj ve benzeri tehlikelere karşı korunmasına iç güvenlik denilmektedir (Çınar, 1997, s. 61).

İç güvenlik yönetimi ise bir devletin, kendi sınırları içerisinde, emniyet ve asayiş, huzur ve güvenliği, temel insan hakları ve özgürlüklerini teminat altına almasını sağlamak amacıyla, mevcut hukuk kuralları çerçevesinde, zor kullanma ve gerektiğinde silah kullanma yetkisine sahip olan kolluk teşkilatlarının kurulmasını, kurulan bu teşkilatların amaçlarını gerçekleştirecek hukuki yetki ve araç-gereçlerle donatılmasını; suçu önlemek, bu mümkün olmadığı takdirde suçluları yakalayarak adli mercilere teslim etmek için sevk ve idare edilmesini; tüm bu süreçlerin hukuk kuralları ve gerçekleştirilmek istenen amaçlar açısından sıkı bir denetim altında tutulmasını kapsayan bir faaliyetler bütünü şeklinde tanımlanabilir.

Türkiye’de kamu düzeninin korunması ve kamu güvenliğinin sağlanması anlamında iç güvenliğin temini için gerekli tedbirleri almak, yasal düzenlemelerle yapılması yasaklanan ve yaptırıma bağlanan fiillerin yapılması sonucu suç oluşması durumunda suçluları tespit etmek ve yakalayarak yargı mercilerine sevk etmek, yani daha genel anlamda ülkenin iç güvenliğinin sağlanmasına yönelik görev yapmak amacıyla kurulmuş teşkilatlar “genel kolluk” olarak adlandırılmaktadır.

Bireylerin ve toplumun güvenlik ve huzur içinde yaşamasını sağlamak amacıyla, kamu düzeni ve güvenliğini korumaya yönelik iç güvenlik hizmetlerini yürüten bu genel kolluk teşkilatlarını yönetme görevi ise, Türkiye’de karar alıcı konumda olan ve bireysel ya da genel kararlar alan kolluk makamları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kolluk makamları, kolluk hizmetlerinin genel kurallarını ve temel ilkelerini belirleyerek, kolluk teşkilatları ve onun personelinden, belirlenen bu kurallar ve ilkeler çerçevesinde hareket etmesini beklerler. Belirlenen bu ilke ve uygulamalardan sapma olması durumunda, kanunla kendisine verilmiş yetkiler çerçevesinde gerekli düzeltici tedbirleri alırlar.

Ülkemizdeki duruma bakıldığında, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ve korunması hususunda, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakam kolluk yetkisi ile donatılmış idari makamlardır. Bu makamlardan Bakanlar Kurulu ile İçişleri Bakanının düzenleyici işlem yapma yetkisi varken, Vali ve Kaymakamlara bireysel işlem yapma yetkisi verilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (İİK), ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valiyi, il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kullanılmasında birinci derecede yetkili ve sorumlu kişi olarak görevlendirmektedir.

Bu görev ve yetkilerle donatılmış olan vali, il sınırları içinde bulunan emri altındaki genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatlarını kullanarak, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken her türlü tedbirleri almakla yükümlüdür. Kamu düzeni ve güvenliğini bozucu nitelikte ve kolluk birimleriyle önleyemeyeceğini düşündüğü bir toplumsal olayla karşılaştığında, askeri birliklerden yardım isteme yetkisine de sahiptir.

Bu makalede, Türkiye'deki valilik sistemi ile ABD ve Fransa'da değişik usullerde var olan valilik sistemleri karşılaştırılacaktır. Bu amaçla, öncelikle ülkemizdeki valilerin, akabinde ABD'de seçilmiş valilerin, Fransa'da ise atanmış valilerin görevlendirme usulleri, genel görev ve yetkileri ile iç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesindeki görev, yetki ve sorumlulukları incelenecek; sonuç olarak da, Türkiye'deki mevcut valilik sisteminde yetki genişliği esas gereği ildeki en üst yönetici olan valilerin illerin iç güvenlik yönetimindeki görev, yetki ve sorumluluklarının değerlendirilmesi yapılacaktır.

1. TÜRKİYE'DE VALİLİK SİSTEMİ

1.1. Valinin Görevlendirilme Usulü

Valilerin hukuki durumu ile görev ve yetkileri, 5442 sayılı İİK'da düzenlenmiştir. Valilik statüsü, 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinde istisnai memurluklar içinde sayılmıştır. Bu nedenle valiliğe atananlar, atanma tarihinden itibaren Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı'na girmiş sayılırlar (Pınar, 1993, s. 65).

Genel olarak Hükümet istediği kimseyi vali olarak atayabilir. Valilik bir ihtisas veya meslek memurluğu değildir. 657 sayılı Kanunda aynı ilke korunarak, valiler genel atama kurallarının dışında tutulmuş olup, valiliklere bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atama yapılabilir (Özer, 1993, s. 498).

Valilerin atama şekli 5442 sayılı İİK'nın 6 ncı maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

Madde 6 - Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar.

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

Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve yetkili görevlisidir (Günay, 1999, s. 30).

İİK'nın 9 uncu maddesinin ilk fıkrası valilerin hukuki durumunu ortaya koymuştur. Buna göre vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

Devlet içinde sahip olduğu önem nedeniyle devletin temsilcisi sıfatı verilen vali, “en büyük görev düzeyine çıkmış devlet memuru demektir. Devletin en mahrem ve en mühim işlerinin tevdi edileceği kişidir. Vali bu mevki için gerekli niteliklerle mücehhez elemandır” (Tümer, 1969, s. 3).

Vali, kendi bölgesine ait hizmetleri gören muhtelif bakanlık memurlarının da hiyerarşik amiridir. Bu yönden hâkimlerle askeri örgüt mensupları dışında bakanlık memurları üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanabilir. Aynı şekilde, devlet ve hükümet temsilcisi ve hükümetin icra vasıtası sıfatı ile merkezin o yöredeki bütün örgütünün hiyerarşik amiri olduğu gibi merkezin bazı teşkilat üzerindeki idari vesayet yetkisini de kullanmaktadır (Günday, 2003, s. 395).

1.2. Valinin Genel Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Valinin genel görev ve yetkileri ile hukuki statüsü, temel olarak 5442 sayılı İİK ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte, pek çok kanun ve alt mevzuat ile valiyeye çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir.

İİK'ya göre valinin beş fonksiyonu olduğu söylenebilir:

- a) Valinin icracı olarak fonksiyonu,
- b) Valinin kontrol fonksiyonu,
- c) Valinin koordinasyon ve planlama fonksiyonu,
- ç) Valinin asayiş ve emniyeti sağlama fonksiyonu,
- d) Valinin devleti temsil fonksiyonu (Köksal, 1969, s. 110).

İl genel idaresinin başı ve ildeki tüm kurum ve memurların amiri sıfatıyla valinin görev, yetki ve sorumlulukları, İİK'nın 9 uncu maddesinde sayılmıştır. Kısaca özetlersek; vali, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasını sağlar ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütür. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri alır, genel emirler çıkarabilir.

Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet kurumlarını, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı müesseseleri denetler. İlin her yöndengeneral idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular. Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder. Bir kısım üst kademe memurlar dışında ile atanan tüm memurların istihdam yerleri valiler tarafından saptanır. Bunların il içinde yer değiştirmeleri de valinin yetkisi içinde bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra, 6302 sayılı Kanuna göre, yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri ile uluslararası kuruluşların yüzde elli veya daha fazla oranda hissesine sahip oldukları veya yönetim hakkını haiz kişilerin çoğunluğunu atayabilme veya görevden alabilme yetkisine sahip oldukları Türkiye'de kurulu tüzel kişiliğe sahip şirketlerin, özel güvenlik bölgelerindeki taşınmaz mülkiyeti edinimleri, taşınmazın bulunduğu yerdeki valiliğin izni ile olmaktadır.

Valiler, yetki genişliği ilkesi uyarınca, en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır. Başkentte Bakanlar Kurulu'nda var olabilen tüm yetkiler, illerde valide toplanmış olduğu gibi; bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde, İl'de bulunan bütün kamu ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir (Özay, 1981, s. 41-42).

Devlet ve hükümet politikalarında yer alan uygulamalar ve yenilikler, taşrada temsil yetkisi olan valiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sağlık, güvenlik, eğitim, bayındırlık, kültür ve diğer birçok hizmetler devletin temel görevleridir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ve eşgüdümün sağlanması valilerin taşrada temel görevleridir (Damatlar, 2000, s. 177).

Valilerin görevlerinin sayısal olarak artmış olması yanıltıcı olabilir. Valilerin il içindeki gücü, görev alanının genişliğinden çok, yetkilerini gereğince ve etkili bir biçimde kullanabilmesi ile ölçülür (Aruoba, 1976, s.66).

Vali, ildeki kamu düzenini ve güvenliği sağlarken, bütün kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yararlanır. Türkiye uygulamasında, valilerin genellikle üç konuda askeri birliklerden yararlandığı belirlenmiştir. Bunlar; asayiş, doğal afetler ve kaçakçılığın önlenmesidir. Her ne kadar askeri kuruluşların hiyerarşik yapısı, kendilerinden beklenen görevleri yapmalarını büyük ölçüde kolaylaştırırsa da, olağan dönemlerde karşılaşılan bir olaya mülki makamların kendi olanakları dâhilinde çözüm aramaları asıldır. Hangi nedenle olursa olsun (doğal afetler ve toplumsal olaylar da dâhil olmak üzere) askeri birliklerin çağrı beklemeksizin kendi inisiyatifleriyle harekete geçmeleri sakıncalıdır. (Şaylan, 1976, s. 55-56).

Türk idare sisteminde valinin yeri çok önemli ve çok eskidir. Türkiye'de yaklaşık olarak 150 yıllık bir geçmişi olan valiler taşra teşkilatının asli unsurları ve il sisteminin başıdır.

Valilerin seçimle işbaşına gelmesi tartışılmış olmasına rağmen, bu hususta çok fazla sayıda araştırma göze çarpmamaktadır. Seçimli valilik sistemi, vali atamalarının çok fazla siyasallaştığı ve özerk bir yapıya sahip olması gereken İl Özel İdaresi Meclisinin başında atanmış bir valinin bulunmasının demokratik

olmadığı ve özerkliğe gölge düşürdüğü gerekçeleri ile istenmektedir.

Halkın oylarıyla seçilen bir vali, hem merkezi yönetimi, hem de il yerel yönetimini temsil edecektir. Yetki genişliğine göre merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, seçimle geldiği için İl Özel İdaresini ve İl Genel Meclisini de rahatlıkla temsil edebilecektir.

Ancak şu anda seçimli valilik sisteminin istenmesinin gerekçelerinden biri olan İl Genel Meclisine seçilmiş bir başkan atanması gerektiği hususu, yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile ortadan kaldırılmıştır. Vali artık İl Genel Meclisinin başkanı değildir. Meclis kendi üyeleri arasından bir kişiyi başkan olarak seçmektedir. Bununla birlikte, 30.03.2014 yerel seçimleri ile birlikte yürürlüğe giren 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile de, büyükşehir belediyesi kurulan yeni 14 il ile birlikte büyükşehir statüsünde olan 30 ilde İl Özel İdareleri tamamen kapatılmış, ilin mülki sınırları büyükşehir belediyesinin hizmet alanı olarak kabul edilmiş, köy tüzel kişilikleri sona erdirilerek bu yerler mahalle haline dönüştürülmüştür. Böylece bu illerde valilerin yerel yönetimlerle organik hiçbir bağlantısı kalmamıştır.

Diğer bir gerekçe ise, vali atamaları Bakanlar Kurulu’ndan çıktığı için siyasallaşmaktadır. Buna karşı, atamaları aynı zamanda Cumhurbaşkanı da onayladığı için siyasallaşma boyutunun da tam olarak gerçek olmadığı söylenebilir. İİK’da valinin devletin temsilcisi olduğu belirtilmekte, bu bağlamda taşrada idari geleneklerimize uygun olan atanmış valilerin olmasının daha sağlıklı olacağı düşüncesi güçlenmektedir.

Ayrıca seçilmiş bir valinin federal bir yapıya zemin hazırlayacağı da söylenmektedir (Çoker, 2003, s. 67). Seçimli valilik sistemi ülkemizde özellikle ayrılıkçı ve bölücü faaliyetlerin olduğu yörelerde sıkıntıya sebep olabilecektir. Devletin temsilcisi bir atanmışın taşra teşkilatının başında bulunmasının, hem idari geleneklerimize daha uygun, hem de yerel yönetimlerdeki idari vesayet (hukuksal denetim) yetkisinin kullanılması açısından daha faydalı olacağı düşünülebilir.

1.3. Valinin İç Güvenlik Yönetimindeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Valinin iç güvenlikle ilgili görev, yetki ve sorumlulukları İİK'nın 11 inci ve 19 uncu maddelerinde ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Bunları özet olarak şu şekilde sıralayabiliriz:

1. 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.

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

3. İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin sağlanması valinin görevidir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu karar ve tedbirlere uymayanlar, vali tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır.

4. Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetlerinden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığı'ndan ve gerekirse askeri birliklerden yardım isterler. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir. Bu fıkranın uygulama esasları İİK'nın 11/D maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

5. Valiler, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul eder, bunlarla ilgili Askerlik şubelerinden ve dairelerinden bilgi isterler.

6. Vali, general ve amiraller hariç olmak üzere Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin askerî görevleri haricindeki diğer görevlerini ilgilendiren disiplin suçları ortaya çıktığında, Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu hükümleri çerçevesinde uyarma, kınama, 8 güne kadar hizmete kısmi süreli devam ve 1/10'a kadar aylıktan kesme cezalarını verebilir.

7. Vali, lüzumu hâlinde, kolluk amir ve memurlarına suç faillerinin

bulunması için gereken emirleri verebilir. Kolluk bu emirleri, mevzuatta belirlenen usule uygun olarak yerine getirir.

8. Vali, kamu düzeni ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için, adli kuruluşlar ile 11/D maddesindeki hükümler saklı kalmak kaydıyla askerî kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütün araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir. Kamu kurum ve kuruluşları, valinin bu konudaki emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde vali, emir ve talimatlarını kolluk aracılığıyla uygular. Bu fıkradaki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya geciktirilmesi sebebiyle oluşan kamu zararı ile gerçek ve tüzel kişilerin Devlet tarafından karşılanan zararları ilgili idarece genel hükümlere göre sorumlu kamu görevlilerinden tazmin edilir.

Son iki maddede sayılan görevler, kamuoyunda “İç Güvenlik Kanunu” olarak bilinen, 27.03.2015 tarihli ve 6638 sayılı Kanun ile 5442 sayılı İİK’nın 11 inci maddesine eklenmiştir.

İç güvenlik yönetiminde valilere yetki veren diğer bir önemli hukuki düzenleme, 28 Haziran 1961 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile 15.07.1961 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan, “Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebeti Gösterir Yönetmelik”dir.

Bu Yönetmelik, taşra yönetiminde mülki idare amirlerinin emniyet ve asayişe ilişkin görevlerini yerine getirme usullerini, bu görevi yerine getirirken sahip olacakları yetkileri, kolluk birimlerinin koordinasyonunun ne şekilde yapılacağını açıklayan ve kolluğun sorumluluklarını ortaya koyan bir düzenleme olması açısından önem taşımaktadır. İlde emniyet ve asayişten doğrudan doğruya valinin sorumlu olduğunu ve valinin icra vasıtalarının jandarma komutanları ile emniyet müdürleri olduğunu, bunların vali tarafından verilen emniyet ve asayiş görevlerini hangi usullere göre yerine getireceğini düzenleyen bu Yönetmelik, taşrada emniyet ve asayiş hizmetinin nasıl yürütüleceğinin ayrıntılarını içermektedir.

Günümüzde taşra güvenlik yönetiminin en etkin koordinasyon

araçlarından biri olan ve valinin başkanlığında emniyet müdürü ve jandarma komutanının katılımıyla her gün Saat 11.00’da yapılan “asayiş toplantısı” da bu Yönetmelikte düzenlenmiştir. Güvenlik yönetiminin taşradaki en üst amiri olan valinin, son 24 saat içinde emniyet ve jandarma sorumluluk alanlarında yaşanan asayiş olayları, muhtemel olaylar ve elde edilen duyum ve istihbarat hakkında kolluk amirlerinden bilgi aldığı, emir ve talimatlarını kolluk amirlerine ilettiği ve kolluk birimlerinin birbirlerinin sorumluluk sahasındaki olaylar hakkında bilgilendiği, gerekli eşgüdümün sağlandığı bu toplantılar etkin bir biçimde yapıldığı takdirde, güvenlik yönetiminde valinin etkinliğini arttıran bir araç durumundadır.

2. ABD’DE VALİLİK SİSTEMİ

2.1. Valinin Görevlendirilme Usulü

Federal bir devlet olan Amerikan yönetim sisteminde, federal hükümetin alt birimleri durumunda olmayan eyalet yönetimleri vardır. Eyaletlerin hepsi federal sistemdekine benzer bir yönetim benimsemişlerdir. Hepsinin kuvvetler ayrılığını tesis eden yazılı anayasası vardır. Her eyaletin yürütme organı, hükümetin günlük işlerini idare etmek, çeşitli hizmetler sunmak ve yasaları uygulamakla sorumludur. Yürütme organının başındaki üst yönetici, yani eyalet valisi (governor), eyalet çapında yapılan doğrudan seçimle işbaşına gelir. Bunun yanında her eyaletin, halkın seçtiği kişilerden oluşan bir eyalet meclisi ve bağımsız mahkemesi vardır.

Eyalet valisi, normal olarak dört yıllık bir süre için seçilir ve birçok eyalette ikinci bir dört yıllık dönemden daha fazla olmamak üzere yeniden seçilebilir. Valinin eyalete ait büyük politik girişimleri geliştirmesi beklenir ve eyalet politikasının hayata geçirilmesinden sorumludur. Valinin teklifleri, eğer yasama yetkisi gerektiriyorsa, federal sistemde olduğu gibi Kongre’ye benzer şekilde iki meclisten oluşan yasama meclisinin onayına sunulur. Birçok eyalette vali yasama meclisinin herhangi bir tasarısını veto edebilir. Buna mukabil meclis, büyük bir çoğunlukla tasarımı kabul etmek suretiyle bu vetoyu aşabilir (Türker, 2003, s. 461).

Vali, kendi eyaletindeki gelişmeler ve Başkanın belirlediği politikaların uygulanması konusunda her zaman söz sahibi olmayabilir. Çünkü birçok eyalette çoğu üst düzey görevliler, vali tarafından atanmak yerine doğrudan seçilirler.

Uygulama eyaletler arasında farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Tennessee Eyaleti'nde vali eyalet görevlilerinin üçü dışında hepsini atama yetkisine sahipken, Colorado gibi bazılarında üst düzey görevlilerin çoğunluğu seçimle işbaşına gelir. Üst yöneticilerin seçimle geldiği eyaletlerde, valinin politikalarını bağımsız olarak uygulamasında zorluklarla karşılaşma ihtimali oldukça yüksektir.

Bununla beraber, çoğu devlet görevlilerinin ayrı seçimle göreve geldiği eyaletlerde, bunlar partilerine bağlı olarak seçildiklerinden ve vali önemli bir dereceye kadar o eyalet içinde kendi partisinin baskın bir yerel lideri olarak hareket edebildiğinden, çok önemli bir sorun olarak görülmez. Üst düzey yöneticilerin sınıfı ve sayıları eyaletler arasında önemli farklılıklar gösterir. Eyalet bakanlarının (secretary) her biri, kendilerine karşı sorumlu olan memurlardan oluşan bürokrasinin oluşturduğu geniş kurumları (department) yönetirler. Eyalet bürokrasilerinin büyüklüğü ve karmaşıklığı, eyaletin nüfus büyüklüğüne bağlı olarak değişir (Türker, 2003, s. 461).

Yürütmenin, atama yerine seçimle göreve gelen diğer üst düzey yetkilileri arasında, vali vekili (lieutenant governor), eyalet genel sekreteri, eyalet içinde hukuksal konularda önemli bir role sahip olan başsavcı (attorney general), maliye işlerini yürüten bir defterdar (treasurer), ulaşım ve eğitim gibi konulardan sorumlu çeşitli kurul ve komisyon üyeleri yer alır. Seçimle doldurulmayan pozisyonlar ise genellikle valinin atadığı kişilerle doldurulur.

ABD'de valilik, Devlet başkanı olabilmek için bir sıçrama tahtası olarak kullanılmaktadır. Ohio eyaletinde valilik yapan Rutherford B. Hayes, 1876 yılında ABD Başkanı seçilen ilk vali olmuştur. ABD'nin seçilen 17 başkanı, daha önce vali olarak görev yapmıştır. Şu an görev yapan 50 validen; 21'i Demokrat Partili, 29'u Cumhuriyetçidir. Amerika Birleşik Devletleri'nde en uzun süre valilik yapan kişi, 2000 yılından beri Teksas Valisi olan Rick Perry'dir. Aşağıdaki Tablo Başkanlığa seçilmiş valileri göstermektedir.

Tablo 1. ABD'de Başkanlığa Seçilmiş Olan Valiler

İsim	Başkanlık Dönemi	Eyaleti	Valilik dönemi
Thomas Jefferson	1801-1809	Virginia	1779-1781
James Monroe ¹	817-1825	Virginia	1799-1802
Martin Van Buren	1837-1841	New York	1829
John Tyler ¹	841-1845	Virginia	1825-1826
James K. Polk	1845-1849	Tennessee	1839-1841
Andrew Johnson	1865-1869 ¹	Tennessee	853-1857
Rutherford B. Hayes	1877-1881	Ohio	1868-1872;1876-1877
Grover Cleveland ¹	885-1889	New York	1883-1884
Grover Cleveland ¹	893-1897	New York	1883-1884
William McKinley ¹	897-1901	Ohio ¹	892-1896
Theodore Roosevelt	1901-1909	New York	1899-1900
Woodrow Wilson ¹	913-1921	New Jersey	1911-1913
Calvin Coolidge	1923-1929	Massachusetts	1919-1920
Franklin Roosevelt ¹	933-1945	New York	1929-1932
Jimmy Carter ¹	977-1981	Georgia	1971-1974
Ronald Reagan ¹	981-1989	California	1967-1974
Bill Clinton	1993-2001	Arkansas	1979-1980;1983-1993
George W. Bush ²	001-2009	Texas ¹	995-2000

Kaynak: Ballotpedia, (2014).

2.2. Valinin Genel Görev, Yetki ve Sorumlulukları

ABD’de valiler, elli eyaletin idari yönetim amiri olarak görev yapar. Valiler eyalet yöneticisi olarak eyalet kanunlarını uygulamakla sorumludur ve eyaletin yürütme birimlerini denetler. Eyalet lideri olarak valiler, yönetimin emirleri, yönetim bütçeleri, kanun teklifleri ve veto gibi araçları kullanarak yeni politika ve stratejilerini uygular.

Valiler, görev ve sorumluluklarını, birçoğu kendisi tarafından atanan departman ve ajans başkanlarının yardım ve desteğini alarak yürütür. Valilerin, aday komitesinin verdiği bir listeden devlet mahkeme hâkimlerini de atama yetkisi vardır. Valilerin ortak birçok görev ve sorumlulukları olmasına karşın, eyalet anayasaları, kanunlar ve gelenekler noktasında, görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamı eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir.

Valiler, genellikle siyasi tarihçiler ve eyalet politika gözlemcileri tarafından yetki ve sorumluluklarının sayısı ve kapsamına göre sıralamaya sokulur. Bu sıralama yapılırken, niteliklilik ve görev süresi, kanun yapma otoritesi (bütçe ve veto dâhil) ve atama gücü gibi hususlar göz önüne alınır (National Governors Association, 2015).

Eyalet hükümetlerinin başında bulunan valinin asıl görevi, eyalet halkının günlük yaşamlarıyla ilgili pek çok önemli hizmeti sunmaktır. Bu hizmetlerin başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- Eğitim standartları belirleme ve halk eğitimini finanse etme yöntemleri geliştirme,
- Ulaşım ağları kurma ve bakımını yapma,
- Eyalet destekli yüksekokul ve üniversiteler kurma,
- İş yerleri ve kişilere ruhsat verme ve bunları düzenleme,
- Federal olmayan mahkeme ve cezai yargı sistemi kurma ve bunları denetleme,
- Genel halk güvenliğini sağlama,
- Evlilik cüzdanı ve sürücü ehliyeti çıkarma,
- Doğum ve ölüm kayıtlarını tutma ve bunlarla ilgili sertifika çıkarma,
- Düşük gelirli ve özürlü vatandaşlar için hazırlanan ve kamu tarafından

- finanse edilen sağlık, konut ve beslenme programlarını yönetme,
- Eyalet parklarını ve diğer arazileri, eğlence ve çevre koruma amaçlı olarak idare etme,
- Federal yetkililerin seçimi dâhil, seçim sürecini idare etme ve onaylama,
- Ulusal göreve çağrıldığı zamanlar hariç, Eyaletteki Milli Muhafıza komuta etme (National Governors Association, 2015).

Bu görevlerden bazıları pek çok eyalette, yerel yönetimler tarafından veya bu yönetimlerle birlikte yapılır. Sözelimi, çoğu eyalette evlilik cüzdanları belediye veya il yönetimleri tarafından çıkarılır.

Çok geniş kapsamlı olan ABD Anayasasından farklı olarak eyalet anayasaları çok ayrıntılı olabilir. Pek çok eyalet anayasasında tahvil çıkarma kuralları veya çeşitli eyalet mahkemelerinin yargı sistemi tarifi gibi konular sayfalarca sürebilir. Eyalet anayasalarının bu kadar ayrıntılı olmasının bir nedeni, bu anayasaların ABD Anayasasından daha kolay değiştirilebilir olmasıdır. Pek çok eyalette anayasa değişikliği için yapılması gereken tek şey, eyalet seçimlerinde çoğunluğun olumlu oy kullanmasıdır.

Başka bir neden ise, eyaletlerin federal hükümetten farklı olarak kendileri için yasak olmayan herhangi bir yetkiyi uygulamada özgür olmasıdır. Eyalet hükümetinin yetkilerini etkili şekilde kısıtlamak için söz konusu kısıtlamaların eyalet anayasasında belirtilmesi gerekir.

Anayasa gereğince çoğu eyaletin dengeli bir bütçeye sahip olması gereklidir. Ulaşım veya diğer yapı projelerini finanse etmek için borç alma gibi istisnalar anayasada belirtilmelidir.

2.3. Valinin İç Güvenlik Yönetimindeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

ABD’nin başkanlık sistemine dayalı genel yönetim yapısına göre, iç güvenlik politikalarının hazırlanması ve ulusal düzeyde güvenlik uygulamaları olarak algılanması gereken federal iç güvenlik sorumluluğu Başkana aittir. Federe düzeydeki iç güvenlik sorumluluğu ise eyalet valilerine aittir (Türker, 2003, s.475).

Özellikle 90’lı yıllardan itibaren, ABD’nin ülke sınırları dışındaki (Yemen, Somali vb.) üslerine veya temsilciliklerine yönelik saldırıların yanında, iç güvenliğini tehdit eden terör saldırıları baş göstermeye başlamıştır.

Son yılların en önemli terör eyleminde ise, 11 Eylül 2001 (9/11)'de, kalkışlarından kısa bir süre sonra kaçırılan sivil hava ulaşımına ait uçaklar, Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a çarparak, 3000 civarında insanın ölümüne veya kaybolmasına neden olmuştur. Bu rakam Amerikan İç Savaşı'ndan o güne kadar yaşanan en büyük kayıp olarak kabul edilmektedir (Murphy, 2002, s. 237).

Sınırlar içinde giderek artan terör tehdidi karşısında, güvenlikten sorumlu örgütler, pek çoklarına göre soruna kendi pencerelerinden ve bireysel olarak yaklaşmışlardır. Birinin yürütmekte olduğu soruşturmalardan çoğu zaman diğerlerinin haberleri dahi olmamıştır. Sonuçta, ABD iç güvenlik yönetimi, ülkeye yönelik olarak gerçekleştirilen kapsamlı ve yıkıcı bir eylem olan 11 Eylül terör saldırılarını fark etmede başarısız olmuştur (Best, 2003).

Bu durumun, Hükümet stratejilerinin kopukluğu, bütüncül ve tek merkezli politika belirlemedeki eksiklik, örgütsel kaygıların ön plana geçmesi, terörü önlemek yerine soruşturma yapmaya odaklı FBI anlayışı, yetersiz kaynaklar, zayıf teknoloji, bilgi paylaşımına yanaşmama, bürokrasiye boğulma gibi bir takım sistematik sorunlardan kaynaklandığı belirtilmiştir (The U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001). Diğer bir tespit de, 1998 yılında Kongre içinde oluşturulan Gilmore Komisyonu tarafından yapılmış ve ABD'nin terörizmle mücadelede geçerli bir ulusal strateji ortaya koyması gerektiği belirtilmiştir (The Gilmore Commission, 2000).

9/11 saldırısı öncesi, ABD'nin iç güvenlik sorumluluğu yüzden fazla örgüte dağıtılmış durumdaydı. Bu nedenle, ülkeyi yeni terör tehditlerine karşı koruyabilecek, komuta birliği ve koordinasyonu sağlayacak birleştirilmiş bir iç güvenlik örgütlenmesi çatsına ihtiyaç duyulmuş ve yeni bir bakanlık kurulması için yasa teklifi hazırlanmıştır (DHS, 2002a). İç Güvenlik Bakanlığı'nın kurulmasına ilişkin yasa 26 Temmuz 2002'de Kongre'den, 02 Kasım 2002'de de Senato'dan geçmiştir. Başkan bu yasayı 25 Kasım 2002'de onaylamış ve yeni Bakanlık 24 Ocak 2003'de resmen faaliyete başlamıştır (DHS, 2002b).

ABD yönetimi, geçtiğimiz on yıl boyunca, “terörle küresel mücadele” gerekçesiyle, bir sürü baskıcı yasayı uygulamaya koymuş ve İç Güvenlik Bakanlığı altında, geniş bir devlet denetimi bürokrasisi yaratmıştır (Van Auken, 2013).

Bu yapının bir parçası olan eyalet valileri de, her eyaletin anayasası ile statüsü ayrıca belirlense de, eyalet hükümetinin başı, en önemli yürütme organı ve federal devlet programlarının icracısıdır. İdari yetkisinin ve yasaları uygulamaya sorumluluğunun doğal sonucu olarak, eyalet iç güvenlik politikalarının belirlenmesinde ve iç güvenlik hizmetlerinin izlenmesinde önemli bir unsurdur (Türker, 2003, s. 477).

Vali, eyaletin askeri gücünün başkomutanıdır ve diğer eyaletlerle ilişkilerde eyaletini temsil eder. Eyalette görev yapan yürütme amirlerini çağırıp onların görevleri hakkında bilgi alabilir. Eyaletin durumu hakkında yasama organına bilgi verir, uygun ve yerinde gördüğü kanunların geçmesini tavsiye eder. Kamuyu ilgilendiren önemli konuları ve sorunları ele almak üzere yasama organını toplantıya çağırabilir (Peterman, 2005).

Michigan Eyalet Anayasasının 4 üncü bölümünde olduğu gibi, pek çok eyalet anayasasında yer alan hükümler gereğince valiler, kişisel hak ve özgürlüklerin korunması, iç güvenliğin sağlanması için yasaların uygulanması ve önleyici kolluk hizmetlerinin ifası sorumluluğunu taşırlar (Türker, 2003, s. 477).

Federal hükümet eğitim, konut, ulaşım, acil müdahale vb. gibi konularla birlikte iç güvenlik ile ilgili olarak da, federal olarak desteklenen ancak eyaletler tarafından yönetilen bazı yasa ve programlar hazırlar. Eyalet valileri, federal kurallara tabi şekilde federal yardım kullanarak iç güvenlik alanında hazırlanan bu programları yürütürler (SETAV, 2005, s.3).

Eyalet valisi, genel halk güvenliğini sağlama ve ulusal göreve çağırıldığı zamanlar hariç Eyaletteki Milli Muhafıza komuta etme görev ve yetkisine sahiptir. Eyalet valisi bu sorumluluklarını yerine getirirken, karargâhında yer alan Genel Sekreter, Adli Danışman, Eyalet-Federal Hükümet İlişkileri Koordinatörü, İrtibat Sekreteri vb. görevlileri kullanır. Dört eyalette de güvenlik hizmetleriyle doğrudan ilişkili olan savcılar valiler tarafından atanmaktadır (Türker, 2003, s. 477).

Valiler, her türlü acil durum ve afetler için eyaletin yeterli ve hazırlıklı olmasından sorumludur. Çoğu acil durum ve afetlere yerelde çözüm bulunur, çok azı federal düzeyde başkan tarafından yayımlanan bir deklarasyonla çözümlenir. Bu nedenle valiler her an, hortum, sel, elektrik kesintisi, sınai yangınlar ve zararlı

madde akıntıları vb. olaylara hazır olmalıdır. Eyaletler afet veya acil durumlara karşı dört aşamalı eylem planı uygularlar: Hazırlık aşaması, önleyici faaliyetler, karşı koyma ve rehabilitasyon. Bu öğeler, bir afet ve acil durum karşısında yararlı bir rehber olabilir. Bir afet esnasında, vali halkla iletişime girerek, kamu düzenini ve nizamını muhafaza etmek için kilit bir rol oynar (National Governors Association, 2015).

Valinin olağanüstü koşullarla ilgili de bazı sorumlulukları mevcuttur. Bunlar; doğal afetlere ve diğer olağanüstü hallere karşı kapsamlı bir yönetim planı hazırlamak ve plan uygulayıcılarını belirlemektir. Vali, doğal afet ve iç isyan gibi olağanüstü koşullarda askeri unsurlardan yardım isteme yetkisine de sahiptir (Türker, 2003, s. 473).

3. FRANSA'DA VALİLİK SİSTEMİ

3.1. Valinin Görevlendirilme Usulü

Fransa'da Valilik sistemi, 1800 yılında Napolyon tarafından kurulmuştur. Bu idari sistem ile amaçlanan, yerel "hükümetler" kurmaktan çok, yerel "yönetimler" kurmaktır. Çünkü ihtilalden sonra ülkenin yerelleşmesi konusunda idari kademelerin ne şekilde olacağı tartışma konusu olmuştur (Verpeaux, 2006, s.32). Sonuçta, ihtilalin kurduğu yerel yönetim birimlerine, yetki açısından hükmetmekten çok yönetme yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda, 17.02.1800 yılında çıkarılan Kanun ile yerel yönetimler yeniden tanımlanmıştır. Bu Kanun ile merkezi yönetimin hiyerarşisi altında kalacak taşra teşkilatlanması olarak "valilik" (prefecture) ve "kaymakamlık" (sous-prefecture) sistemi ilk defa tesis edilmiştir (DGCL, 2008, s. 4).

Bu sistemin başında bulunan Vali, taşrada devleti ve yönetimi temsil eden görevlidir. Valiler, İçişleri Bakanı ve Başbakanın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. Bu atama, il valiliğine ve valilere ayrılan diğer görevlere olduğu gibi, her yüz validen altısı hükümetin görev alanına giren üst düzey yöneticiliklere de yapılabilir.

Napolyon, kurduğu sistem ile merkeze bağlı valilerin yanı sıra, merkezden aday gösterilen belediye başkanlarının da valinin onayı ile görev başına gelmesini sağlamıştır. Tamamen merkezileştirildiğini anladığımız bu sistem ile vergi sistemi

daha etkili hale getirilmiş ve yolsuzluklar büyük ölçüde önlenmiştir. Napolyon ile profesyonel yönetimin modern prensipleri belirlenmiş ve bu prensipler fetihler kanalıyla geniş bir coğrafyaya yayılmıştır. Türkiye dâhil Belçika, Portekiz, Hollanda, İtalya gibi pek çok Avrupa ülkesi bazı değişiklikler yaparak Napolyon tarzı yönetim anlayışını benimsemiştir (Bennett, 1993, s. 36).

06.02.1992 tarihli Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Kanun ile, devletin ülkesel (coğrafi) örgütlenmesi için “yetkide yakınlık” (subsidiarite) ilkesi getirilmiş ve böylece yetki genişliğine konu olan hizmetler için genel yetki ilkesi öngörülmüş, merkezi idarelerin yetkileri “sadece ulusal nitelik taşıyan veya yasa gereği gerçekleştirilmesi bölgesel ölçüğe bırakılmayacak olan hizmetlerle” sınırlandırılmıştır. 15.01.1997 tarihli Kararname ise, kamu görevlilerini ilgilendirenler ve Devlet Şurası’nın katılımıyla oluşan kararnamede sınırlı olarak sayılanlar dışında kalan birel idari işlemlerin yetki genişliği düzeyinde alınması gerektiğini öngörmüştür (Karahanoğulları, 2004, s. 35-36).

28.03.2003 tarihli “Cumhuriyet’in Yerelleşmiş Yapılanmasına Dair Anayasal Kanun” ile yapılan düzenlemeler ise şu şekildedir:

- Cumhuriyet’in yapılanması yerelleşmiştir (Fransız Anayasası (FAY), m.1/1). Yerelleşmenin anayasal bir ilke haline getirilmesi daha önce bahsedilen ve Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda geçen “yerellik ilkesinin” bir sonucudur (Vital-Durand, 2008, s.15).

- Daha önce kanun ile mahalli idare birimi olarak kabul edilen bölge yönetimleri, anayasa değişikliği ile anayasal statüye sahip bir mahalli idare birimi olmuştur. Böylece Fransız yönetim sisteminin klasik 3 kademeli yapısı anayasal güvenceye alınmıştır (Eliçin-Arkan, 2006, s.281).

- Yerel idareler, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde kendi kademelerine en uygun görevleri yapmakla yetkilendirilmiştir (FAY, m.72/2). Şüphesiz bu açıklama yerellik ilkesinin tanımını vermektedir (DGCL, 2008, s. 119).

- Yerel yönetimlere daha önce yasal olarak tanınmış olan “düzenleme” yetkisi anayasal olarak tanınmıştır. Düzenleme yetkisinin kaynağı, sistemin yerelleşmesinin bir sonucu olarak yerel düzeydeki görev ve yetkilerin en etkili şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır (Vital-Durand, 2008, s.15). Yerel yönetimler

kendi görev alanlarında deneysel çalışmaları pilot uygulamalar şeklinde yapma hakkı elde etmiştir (FAY, m.72/3,4).

- Mahalli idare birimlerinin mali özerkliği genişletilmiştir. Buna göre mali kaynak aktarmaksızın devlet ve mahalli idare birlikleri arasında görev ve yetki devrinin gerçekleşmeyeceği anayasal hüküm haline gelmiştir (FAY, m.72/2). 29.07.2004 tarihinde çıkarılan kanun ile yerel yönetimlerin mali özerkliği daha geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır (DGCL, 2008, s. 121).

Anayasa değişikliğinden anlaşılacağı üzere, Anayasanın “Mahalli İdare Birimleri” başlıklı 12. Bölümü değişikliğe uğramıştır. Anayasal değişikliğin ardından, anayasanın öngördüğü bir ilkenin ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmasını sağlayan uygulama kanunlarının çıkarılmasıyla, yerelleşme konusunda anayasal güvenceye alınan ilkeler kurumsallaştırılmıştır (Boeuf, 2008, s. 47).

13.08.2004 tarihli “Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklar Hakkındaki Kanun” ile devlet ve yerel yönetim birimleri arasında görev paylaşımı daha açık bir biçimde yerel yönetimler lehine yapılmıştır (Vital-Durand, 2008, s. 15).

28.03.2003 ve 13.08.2004 tarihlerinde yapılan yasal düzenlemeler, yerelleşme konusunda daha kapsamlı değişiklikler içermektedir. Yerelleşmiş düzeylerin kurumsallaşması ve yapılan işlerin artarak daha karmaşık hale gelmesi nedeniyle sistemin daha modern bir yapıya evrilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Fransa'nın yerelleşme açısından Avrupa Birliği üyesi ülkelerin gerisine düştüğü gerçeği de göz ardı edilmemelidir (Canatan, 2006, s. 299).

Günümüzde Fransa'da kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren kamu tüzel kişilerini üç başlık altında toplayabiliriz; Devlet, yerel yönetimler ve kamu kurumları (Delamarre, 2009, s. 7).

Devlet, üniter yapısının bir sonucu olarak devlet faaliyetlerinin gerçekleştiği tüm alanlara müdahale edebilir ve milli menfaatleri savunucu yetkileri kullanır (Oberdorff, 2006, s. 37). Yerel yönetimler, kanunun başka bir yönetim birimine vermediği tüm alanlarda faaliyet gösterir. Fakat yerel yönetimlerin idare yetkisi coğrafi olarak yerel düzeyle sınırlıdır. Anayasanın 72 nci maddesine göre, Fransa'da yerel yönetimler belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yönetimler ve denizaşırı yönetimler olmak üzere beş kademededen oluşur. Kamu kurumları ise

kanunla belirlenmiş bir alanda çalışmak üzere kurulmuş tüzel kişilerdir (Canatan, 2001, s. 6).

Yukarıda belirtilen tüm kamu tüzel kişileri genel menfaatin karşılanması amacıyla birlikte hareket etmektedirler (Gaudemet, 2005, s. 183). Fransa’nın üniter devlet yapısı bunu öngörmektedir. Böyle bir durum, Türkiye’de olduğu gibi idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereğidir.

Genel anlamda farklı tüzel kişiliğe sahip olup olmadıklarına bakılmaksızın Fransa’nın merkezdeki yönetim yapılarının tümüne Cumhuriyet’in merkezi yönetimi, mülki idaredeki yapılarına ise Cumhuriyet’in taşra yönetimi denmektedir. Anayasada geçen “Cumhuriyet” kavramı ile devlet, yerel yönetimler ve kamu kurumları tek çatı altında toplanmış ve devletin Cumhuriyet’ten farklı olduğu vurgulanmıştır. Bu tanım ile Fransa’da Cumhuriyet’in mülki idaredeki yönetim yapıları; merkezi idarenin taşra teşkilatı (devletin yerel yönetim birimleri) ve yerinden yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Oberdorff, 2006, s. 126).

Devlet tüzel kişiliği, merkezi yönetim ve taşra teşkilatı (mülki idare) olmak üzere ikiye ayrılır. Merkezi yönetim, prensip olarak Paris’te toplanan ve ulusal düzeydeki hizmetleri yerine getirmekle mükellef bakanlıkları kapsamaktadır (Delamarre, 2009, s.30). Taşra teşkilatı, merkezi yönetim tarafından alınan kararların yetki genişliği esasına dayalı olarak yerel düzeyde yürütülmesi ile görevlendirilmiştir (Gaudemet, 2005, s. 194).

Fransa’da Devlet hizmetleri ülke çapında dört düzeyde örgütlenmiştir: Bölge, İl, İlçe, Belde (Karahanoğulları, 2004, s. 37).

Tablo 2. Fransız Mülki İdare Sistemi

İdari Bölgeler	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
Bölge (27)	Vali	Başkan + Bölge Meclisi
İl (101)	Vali	Başkan + İl Meclisi
İlçe (342)	Kaymakam	
Belediye (36.767)		Belediye Başkanı + Belediye Meclisi

Kaynak: Les collectivités locales en chiffres, 2015, s. 17; Arrondissements of France, 2015.

Fransa'da merkezi yönetimin taşra teşkilatı ise bölgeler, iller ve ilçeler şeklinde üç birim olarak örgütlenmiştir (Kayıkçı, 2003, s.23). Bölgeler ve iller, aynı zamanda hem merkezi yönetimin, hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Vali, bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil eder.

29.08.1964 tarihli Kararname, genel kural dışında istisna olarak, çok sınırlı olmak üzere, kamu görevlisi olabilme şartlarını haiz her vatandaşın vali olarak atanmasına imkân sağlamıştır. Bu Kararnameye göre valilik görevlerinin 4/5'i kaymakamlara ayrılmıştır. Geri kalan 1/5'ine hükümet dilediğini vali olarak atayabilir.

Valiler, İçişleri Bakanlığı'na bağlı hiyerarşik yapının başında yer alırlar. Bu yapının alt kademesinin başında kaymakamlar vardır. İki yıl kaymakamlık yapan ya da iki yıl süre ile birinci kategoride bir görevi sürdürenler vali olarak atanabilir. İlçe kaymakamlığı dışında başka görevlerde en az 10 yıl görev yapan kaymakamlar veya diğer kamu görevlileri de vali olarak atanabilir.

1958 Anayasasında valinin görevi, "Hükümet temsilcisi olarak, ilde milli menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek, yasalara itaati sağlamak" biçiminde tanımlanmıştır. Her vali ilinde görevlerinin ve sorumluluklarının bütünlüğünü korumakla yükümlüdür. Vali, aynı zamanda Avrupa Birliği hukukunu ilde uygulayan kişidir.

Vali, İçişleri Bakanının emrinde olduğu kadar ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Siyasi bir memur olarak da Hükümete karşı tam bir bağlılık içindedir ve bu bağlılığın takdiri Hükümete aittir. Görevde kalması Hükümetin takdirine bağlıdır. Vali doğrudan görevden alınarak süresi 5 yılı geçmemek üzere merkeze çekilebilir. Bu durumda maaşında kısmi bir azalma söz konusudur.

Valiler, valilik dışında başka görevlerde de istihdam edilebilir. Valiler diğer kamu görevlilerinin yararlandıkları güvencelerden yoksundur, sendikalara üye olamazlar, sadece dernek kurma hakları vardır. Bu sıkı yükümlülükler karşın vali, görevin yararına olarak prestijini koruyacak, lojman, hizmetçi, otomobil gibi maddi olanaklardan yararlanır.

3.2. Valinin Genel Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Fransız sisteminde vali, kendi bölgesinde veya ilinde, merkezi hükümetin yerinden yapılması gereken emniyet, tarım, sağlık, bayındırlık, çevre, istihdam gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Sayılan görevleri doğrultusunda il valisine 1982 reformu ile iki ana görev verilmiştir:

- Devlet gücünün kendisine emanet edildiği bir kişi olarak vali, yasalara itaati sağlar ve milli menfaatleri korur.
- Vali, başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın emri altında, devletin mülki yönetiminin faaliyetlerini etkili, sürekli ve bir bütünlük içinde sürdürmekle yükümlüdür (Keleş, 1994, s. 31).

Devletin temsilcisi olarak vali; ildeki diğer bütün makamların yetkilerine müdahale hakkına sahiptir. Vali, devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir. Devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir, devlet mülkünün yönetimine müdahale eder, devleti mahkemede temsil eder, kamu maliyesinden yararlanan işletmeler karşısında hazinenin temsilcisidir, ödemelerde alacaklılara karşı devleti temsil eder ve ikinci derecede ita amiridir. Birinci derece ita amiri ilgili bakandır.

14.03.1964 tarihli Kararname, İlde devlet kuruluşlarının başı olarak valiyi, her bakanı doğrudan temsil eden, ilde emrindeki devlet memurlarının faaliyetini koordine eden ve onları harekete geçiren kişi olarak nitelendirmektedir.

Valinin otoritesi dışında tutulan kurumlar da vardır. Bunlar; milli eğitim kuruluşları, adli kurumlar, iş denetimi, vergi ve mali kuruluşlardır. Diğer tüm kuruluşlar hakkında karar alma ve yeni yetkiler kullanma hakkı sadece valiye aittir.

İl idare şube başkanlarının atanmasından önce vali bilgilendirilir. Onlara vali sicil notu verir. Bunların astlarının tayin ve terfilerinden valiye bilgi verilir. İl ve bölge kuruluşları arasındaki tüm yazışmalar valilik aracılığıyla yapılır. Vali tüm idari komisyona başkanlık eder. Bu yetkiler, valinin il özel idaresi yürütme organı olarak kullandığı yetkilerin kaybını bir nebze telafi etmektedir.

Hükümetin temsilcisi olarak vali; siyasi rolünü oynar, bu sıfatla genel

bilgi toplama görevine sahiptir. İlde temsilcisi olarak görev yaptığı Hükümeti kamuoyundaki gelişmelerden haberdar eder, kamuoyunu Hükümetin genel politikası doğrultusunda yönlendirir.

Genel yönetim organı olarak vali; kamu düzenini devam ettirmekten sorumludur. İlin bütününde idari polisi kullanır. Yedi ilde valinin emniyet ve asayişten sorumlu yardımcısı olarak başka bir vali bulunmaktadır. 04.01.1993 tarihli Kanun ile polisin adli yetkileri kaldırılmıştır.

02.03.1982 tarihli “Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun”, valiye yerel yönetim temsilcileri ile işbirliği konusunda bazı görevler vermiştir. İl genel meclisi başkanı ve belediye başkanları, faaliyetlerine ilişkin olarak validen gerekli bilgileri isteyebilir. Buna karşılık, valiye de ihtiyacı olan bilgileri temin ederler. Her yıl vali, il genel meclisine ve bölge meclisine kendine bağlı kuruluşların faaliyetleri hakkında bilgi verir. Vali, il genel meclisi başkanı ile anlaşmalar yaparak, kendilerine bağlı kuruluşlar arasında işbirliği içerisinde çalışmalarını sağlar. Bu anlamda 06.02.1992 tarihli Yasa, yerel yönetim temsilcileri ile vali arasında sözleşmeler yapılarak, il kuruluşlarının, yerel yönetimlerce hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli projelerin gerçekleşmesine yardımcı olmalarına olanak sağlamıştır (Özer, 2000, s. 8).

02.03.1982 tarihli Kanun ile aynı zamanda adem-i merkeziyetçi sistem düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun temel olarak üç konuda yenilik getirmiştir:

1- Vali, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri üzerindeki “a priori” denetim yetkisini kaybetmiş, bunun yerine “a posteriori” olarak adlandırılan hukukilik denetimi gelmiştir (Boeuf, 2008, s. 40).

A priori denetim, bir kararın uygulamaya girmeden önce ilgili merciler tarafından denetlenmesi olarak tanımlanan yasallık ve yerindelik denetimidir. Denetim sonucunda kararların iptal edilmesi, geri gönderilmesi veya değiştirilerek onanması söz konusudur. A posteriori denetim ise bir kararın yürürlüğe girdikten sonra denetlenmesi olarak tanımlanan hukukilik denetimidir. Denetimi yapan idari merci kanuna aykırı gördüğü kararlar üzerinde değişiklik yapamaz, sadece idari mahkemeye başvurabilir (Eliçin-Arıkan, 2006, s. 278).

Yerel yönetim birimlerinin kararlarının yayımlanması ile, sadece çok

önemli olanların valiye gönderilmesi ile yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Vali, kendisine gönderilerek veya gönderilmeden yürürlüğe giren ve kanuna aykırı olduğunu düşündüğü kararlar hakkında, idari bir yöntem olarak ilgili yerel idareye söz konusu kararın kanuna aykırılığını belirten mektup yazma ve daha sonra idari mahkemeye başvurma yetkisine sahiptir. Vali idari mahkemeye gitmeden önce yerel yönetim birimi ile görüşerek söz konusu kararın kanuna aykırı olduğunu bildirmek zorundadır. Bu süreç, sadece iki kurum arasında kolaylıkla halledilebilecek bir meselenin mahkemeye gitmesini engellemek için öngörülmüş diyaloga dayalı bir süreçtir. Daha önceki uygulamada valilerin ilgili kararları iptal etme yetkisi vardı. 1982 Yerelleşme Kanunu, valilerin denetim yetkisini kaldırırken, valiye gönderilmesi zorunlu olan kararları liste halinde belirtmiştir. Buna göre çok taraflı anlaşmalar ve kontratlar valilere gönderilmeleri ile yürürlüğe girmektedir (DGCL, 2008, s. 65).

Mesela, belediye başkanının trafik ve kentleşme ile ilgili aldığı kararlar valiye gönderilmek zorundadır (Boeuf, 2008, s.41). İlgili liste 13.08.2004 yılında çıkarılan Kanun ile küçültülmüştür. Yerelleşme Kanunu, illerdeki devlet temsilcileri tarafından yerel idari birimler üzerinde yapılan a posteriori denetimlerin belirtildiği yıllık raporların hükümet tarafından parlamentoya sunulmasını öngörmektedir (DGCL, 2008, s. 65).

2- Reform öncesi dönemde il ve bölgeler tarafından alınan kararların yürütmesi valiler tarafından yapılmaktaydı. Reform ile bu yetki, il genel meclis başkanına ve bölge meclis başkanına verilmiştir. İl valisinin, il ve bölge meclislerine başkanlık etme yetkisinin kaldırılması ile valiler sadece devlet tüzel kişiliğini temsil eder statüye sahip olmuştur (Boeuf, 2008, s. 42).

3- Bölgeler, mahalli idare yönetimi haline getirilmiştir. Böylece Fransız yönetim yapısı belediye ve illerin yanında üç kademeli bir yapıya kavuşmuştur.

Valiler, il özel idaresinin yürütme organı niteliğini kaybetmiş olsalar da, 10.05.1982 tarihli Kararname ile “İlde devlet otoritesinin emanet edildiği kişi” ve “İlde bulunan kamu görevlilerinin faaliyetlerinin genel yönetimini yürüten kişi” konumuna getirilmişlerdir. Görevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında yeniden dağıtılması ile valilerin iş yükünde kısmi bir hafifleme olmuştur. Bununla birlikte, 01.07.1992 tarihli Kararname ile merkezin taşrada “yetki genişliği ilkesi”

ile donatılmış makamı olarak valilerin sorumluluğu daha da artmıştır.

1982 reformlarıyla yerel yönetimlerdeki yürütme organı işlevini kaybeden vali; halen düzeni koruma, yönetsel kurullara başkanlık etme, planlama ve planı uygulama, taşra yöneticilerinin performansını değerlendirme, kamu harcamalarını ve kamusal sözleşmeleri yapma, devlet-hükümet politikalarını uygulama ve uygulamayı denetleme yetkilerini korumakta, bu itibarla da taşra yönetiminin temel taşı olma konumunu sürdürmektedir. Öte yandan, tarım ve bayındırlık gibi teknik hizmet alanlarında valilik yetkilerinin kullanılması zorlaşırken, savunma, eğitim ve haberleşme gibi hizmet alanları da valilik yetkilerinin dışında kalmıştır. Bağımsız yargı ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler (eğitim, fabrika denetimi vb.) valinin idaresi altında değildir. (Güler, 2005).

Fransa'da vali, ildeki kamu kurumları ile sağlık ve sosyal hizmetler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir (Karahanoğulları, 2004, s.38). Valinin kararları, bireysel ya da düzenleyici kararname biçimindedir. Vali karar alma yetkilerinden bir kısmını vali yardımcılara ya da kaymakamlara devredebilir.

3.3. Valinin İç Güvenlik Yönetimindeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Fransız iç güvenlik sisteminin temel özellikleri incelenirken işaret edilmesi gereken ilk nokta, bu ülkede kamu düzeni (public order) kavramına, Anglosakson ülkelerine (ABD hariç) nazaran daha geniş bir anlam verildiğidir. Aynı şekilde, zabıta sözcüğü de değişik anlamda kullanılmaktadır. Kamu düzeninin korunması, sadece düzensizlik, güvensizlik ve asayişsizliğin sona erdirilmesi ya da bunların meydana gelmesinin önüne geçilmesi demek olmayıp, toplumda genel düzeni sağlamak amacıyla, düzenli bir toplum hayatının kurulması için gereken işlemlerin yapılmasını da içerir. Kamu düzeninin sağlanması sorumluluğundan bahsedilirken de, suç işlenmesinin önlenmesi veya genel asayişin sağlanmasının ötesinde, toplumsal ve ekonomik sorunların düzenlenmesi de kastedilmektedir. Anglosakson ülkelerinde ise kamu düzeni kavramı; güvenlik, esenlik ve sükûnun sağlanması şeklinde anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle “zabıta yetkisi”, Fransa ile diğer Kara Avrupası ülkelerinde ve ABD’de, hem toplumsal hayatın kamu düzeni amacıyla düzenlenmesini, hem de ülkede güvenlik, sükûn ve huzurun, yani dar anlamıyla kamu düzeninin sağlanmasını içermektedir (Nitas, 2003, s. 266).

Bu genel tespitten sonra sistemin diğer özelliklerine bakıldığında, merkezi polis teşkilatlarının genelde Napolyon geleneğini sürdüren Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Türkiye gibi ülkelerde görüldüğü söylenebilir. Farklı idari geleneğe sahip Batı Almanya ve Danimarka’da görülen merkezi polis örgütlerinin ise kendilerine has özellikleri bulunmaktadır.

Dinamik bir toplum yapısı, önemli nüfus hareketleri ve bunların sonucunda kamusal düzen bunalımları ile karşılaşan ülkelerde, polis (kolluk) hizmetlerinin merkezileşmesi kaçınılmazdır. Bu açıdan Fransız merkezi polisi Napolyon geleneğinin bir devamı olup, merkezi yönetimin kamu adına zor kullanma gücünün tek sahibi olması gerektiği, küçük yerel polis örgütlerinin daha çabuk dejenere olabileceği ve etkinliğini kaybedeceği varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımlar sonucu, Fransa’da bugün belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapan yerel polisin görevleri, bölgesel kamu düzenini sağlamak ve mevzuatın uygulanmasını temin etmekte sınırlıdır.

Öte yandan merkezi iç güvenlik sistemleri, yine Napolyon geleneğine göre “polis-jandarma” şeklinde ikili bir yapılanma gösterebilmektedir. Bu ikili yapılarda, jandarma, karabinieri, sivil muhafız gibi isimlerle anılan kırsal polis, savaş zamanlarında askeri polis görevlerini üstlenmekte, barış zamanlarında ise kısmen sivil, kısmen de askeri otoritelerin kontrolünde, idari ve adli kolluk görevleriyle çeşitli idari hizmetleri yerine getirmektedir. Bunların özlük, kuruluş, disiplin, eğitim ve hizmete alma işlevleri genelde askeri otoritelere bağlı bulunmaktadır. Fransa’da kırsal polis işlevi, Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı milli jandarma tarafından üstlenilmiştir.

Çoğu yerde devlet polisi olarak adlandırılan ve piramidal bir yapıda örgütlenen polis ise, ülke çapında önleyici ve adli kolluk görevleriyle özel polisiye hizmetlerini yürütmektedir. Merkezi polis, genel olarak İçişleri Bakanlığı’ndaki bir merkezi birimden yönetilmekte ve merkezi polis politikalarının uygulanışı, hem yerel polis yöneticileri hem de valiler aracılığıyla sağlanmaktadır. Fransa’da polis hizmetleri, ülke genelinde İçişleri Bakanlığı’na bağlı Milli Polis Genel Müdürlüğü, yerel düzeyde ise sınırlı yetkilere sahip belediye polisi tarafından ifa edilmektedir.

Fransa’nın iç güvenlik sisteminde Başbakan, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, vali ve belediye başkanı, iç güvenlik otoriteleri ve idare makamlarıdır.

İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı ile işbirliği halinde Ulusal Polis ve Ulusal Jandarmanın seyyar güçlerinin koordinasyonunu üstlenmektedir. Sivil ve askeri güçler arasındaki ilişkiler ise askeri otoritenin ancak sivil yönetimin yazılı emriyle harekete geçebilmesi mantığına dayanmaktadır. Bu kural, milli jandarmaya ve belli durumlarda silahlı kuvvetlere emanet edilen kamu düzenini koruma operasyonlarında özellikle uygulanır. Fransız Silahlı Kuvvetleri olağanüstü durumlar dışında kamu güvenliğini sağlama görevinden ayrılmış, bu doğrultuda Avrupa'nın diğer gelişmiş ülkeleri paralelinde, iç güvenliğin sivil otoritenin ve bu otoriteye bağlı sivil polis birimlerinin inisiyatifine bırakılması ve askeri karakterli birimlere iç güvenlik alanında öncelik verilmemesi konusunda yasal önlemler alınmıştır (Nitas, 2003, s.266-267).

SONUÇ

Federal bir devlet olan ABD'nin başkanlık sistemine dayalı yönetim yapısında, federal hükümetin alt birimleri durumunda olmayan, egemenlik hakkına sahip eyalet yönetimleri vardır. Eyaletler, federal sistemdekine benzer bir şekilde yönetilirler ve her eyaletin kuvvetler ayrılığını tesis eden yazılı bir anayasası, halkın seçtiği kişilerden oluşan bir eyalet meclisi ve bağımsız mahkemesi bulunmaktadır. Aynı zamanda seçimle göreve gelen hükümet kuruluşları ve yetkilileri mevcuttur. Eyaletler yasa yapma ve uygulama, vergi toplama ve federal hükümetin veya diğer eyaletlerin çok fazla etkisinde kalmadan işlerini yürütme yetkisine sahiptir.

Türkiye ise üniter bir devlettir ve parlamenter sistem ile yönetilmektedir. Bu sistemde de var olan “kuvvetler ayrılığı” ilkesini muhteva eden yazılı Anayasamız gereğince, ülkemizde halkın seçtiği milletvekillerinden müteşekkil tek bir yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme organı olan Hükümet ve bağımsız yargıyı temsil eden ve bütün ülke sathında görevli ve yetkili olan mahkemeler bulunmaktadır.

ABD'de eyaletlerin yürütme organı, hükümetin günlük işlerini idare etmek, çeşitli hizmetler sunmak ve yasaları uygulamakla sorumludur. Yürütme organının başındaki üst yönetici olan vali, eyalet çapında yapılan doğrudan seçimle işbaşına gelir. Eyalet valisi, normal olarak dört yıl için seçilir ve birçok eyalette ikinci defa yeniden seçilebilir. Valinin asıl görevi, eyalet halkının günlük yaşamlarıyla ilgili güvenlik, eğitim, ulaşım, nüfus hizmetleri, sağlık gibi pek çok

önemli hizmeti sunmaktır. Valiler eyalet yöneticisi olarak eyalet kanunlarını uygulamakla sorumludur ve eyaletin yürütme birimlerini denetler. Eyalet lideri olarak vali, yönetimin emirleri, yönetim bütçeleri, kanun teklifleri ve veto gibi araçları kullanarak yeni politika ve stratejilerini geliştirir ve uygular.

Eyaletin genel güvenliğinin sağlanması görevi valiye aittir. Eyalet anayasalarında yer alan hükümler gereğince vali, kişisel hak ve özgürlüklerin korunması, iç güvenliğinin sağlanması için yasaların uygulanması ve önleyici kolluk hizmetlerinin ifasından sorumludur. Valinin olağanüstü koşullarla ilgili de bazı sorumlulukları mevcuttur. Vali, doğal afet ve iç isyan gibi olağanüstü koşullarda askeri unsurlardan yardım isteme yetkisine sahiptir.

19. yüzyıl Kıta Avrupası yönetim sisteminden etkilenen Türkiye ise, son zamanlarda gerçekleştirilen demokratik açılımlar ve yerelleşme politikaları ile yerel yönetimlere daha fazla önem verilmesi nedeniyle biraz yumuşatılmış da olsa, güçlü bir merkezi yönetimin sorumluluğunda sunulan hizmetlerin taşrada yürütülmesine ilişkin örgütlenme açısından “kapsayıcı valilik sistemi” olarak adlandırılan “İl sistemi”ni seçmiş bir ülkedir.

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere ve ilçelere ayrılmıştır. İllerin idaresi “yetki genişliği” ilkesine dayanmaktadır. İllerin başında atama ile getirilen, doğrudan merkezi yönetim adına İl’in en yüksek yöneticisi olan ve kendisine önemli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiş bir vali bulunmaktadır. Vali, İlde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

Güvenlik, sağlık, eğitim, bayındırlık, kültür vb. devletin temel görevleri olan birçok hizmet ile devlet ve hükümet politikalarında yer alan uygulamalar ve yenilikler, taşrada temsil yetkisi olan valiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ve eşgüdümün sağlanması valilerin temel işlevleridir.

Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. ABD’de olduğu gibi Türkiye’de de vali, ildeki kamu düzenini ve güvenliği sağlarken, bütün kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yararlanır.

Türkiye ile Fransa’nın karşılaştırılmasına baktığımızda ise; Fransa tekçi

bir devlet geleneğine sahiptir. Ancak, özellikle 1980'li yıllarda başlayan reform çalışmaları ile birlikte yerellik ilkesine kaymalar başlamıştır. 02.03.1982 tarihinde gerçekleştirilen reform ile yerel yönetimler üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkisi kaldırılmış, bölge yönetimi yerel yönetim olarak kabul edilmiş ve ilde valinin sahip olduğu yürütme gücü genel meclise verilmiştir. Bu tarihten sonra çıkarılan yasalarla, iller ve yerel yönetimler lehine birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir.

06.02.1992 tarihinde yapılan diğer bir reform ile de, devletin ülkesel örgütlenmesi için “yetkide yakınlık” ilkesi getirilmiş, yetki genişliğine konu olan hizmetler için genel yetki ilkesi öngörülmüş ve merkezi idarelerin yetkileri “sadece ulusal nitelik taşıyan veya yasa gereği gerçekleştirilmesi bölgesel ölçüğe bırakılamayacak olan hizmetlerle” sınırlandırılmıştır. 2003 yılında yapılan bir Anayasa değişikliği ile “âdem-i merkeziyet” ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır.

Fransa’da, 1800 yılında Napolyon tarafından kurulan kamu yönetimi sistemi ile, merkezi yönetimin hiyerarşisi altında kalacak taşra teşkilatlanması olarak “valilik sistemi” kurulmuştur. Bu sistemin başında bulunan vali, taşrada devleti ve yönetimi temsil eden görevlidir. Vali, İçişleri Bakanı ve Başbakanın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanır.

Fransız anayasasında valinin görevi, “Hükümet temsilcisi olarak, ilde milli menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek, yasalara itaati sağlamak” biçiminde tanımlanmıştır. Vali, ilin bütününde idari polis teşkilatını kullanarak kamu düzenini devam ettirmekten sorumludur. Kamu güvenliğini sağlama görevi sırasında, olağanüstü durumlarda Fransız Silahlı Kuvvetleri’nden yardım isteyebilir.

Vali, devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir ve aynı zamanda hizmet durumlarına göre ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Siyasi bir memur olarak da Hükümete karşı tam bir bağlılık içindedir ve bu bağlılığın takdiri Hükümete aittir. Görevde kalması Hükümetin takdirindedir.

Türkiye’nin kamu yönetimi sistemi ile Fransa’nın kamu yönetimi sistemi arasında büyük benzerlikler bulunmaktadır. Bu iki ülkenin benimsediği kamu yönetim sisteminin aynı “aile” içinde yer almasının nedenleri, Türk idare hukukunun kökenleri içerisinde gizlidir. Osmanlı’nın modernleşme çabalarında

ve Cumhuriyet ilk yıllarındaki devlet örgütlenmesinde model olarak alınan ülke Fransa olmuştur. O dönemde kurulan idari yapılar ve devlet faaliyetlerine uygulanan idare hukuku rejimi hemen hemen aynen bu ülkeden alınmıştır.

Türkiye’deki sivil teşkilatlanmada başlıca örneğimiz Fransa sistemi olmuştur. Hükümetin kabine yapısı ile Bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, özel idare ve belediye kuruluşları Fransız sisteminden uyarlanmıştır. Aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması da, özü itibarıyla Fransız modeli olan “kapsayıcı valilik sistemi” esas alınarak gerçekleştirilmiştir. Valilerin atanmaları, statüleri, görev, yetki ve sorumlulukları bakımından da Fransa ile büyük benzerlikler bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Aruoba, Ç. (1976). Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirin Yazgısı: Görelî Gelir ve Statü Gerilemesi, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Arrondissements of France, (2015). http://en.wikipedia.org/wiki/Arrondissements_of_France, (erişim tarihi: 16.04.2015)

Ballotpedia, (2015). <http://ballotpedia.org/Governor>, (erişim tarihi: 16.04.2015)

Bennett, R. J. (ed.), (1993). European Local Government Systems, Local Government in the New Europe, London and N.York: Belhaven Press.

Best, R. A., (2003). U.S. Intelligence and Policymaking: The Iraq Experience, Congressional Research Service, Washington, DC: Library of Congress.

Boeuf, J. ve Manuela, M. (2008). Les Collectivités territoriales et la décentralisation, 4. édition, Paris: La documentation française.

Canatan, B. (2001). “Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, ss: 7-25.

Canatan, B. (2006). Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), İstanbul: Alfa Aktüel.

Çınar, B. (1997). Devlet Güvenliği, İstihbarat ve Terör, Ankara: SAM Yayınları.

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

Damatlar, F. (2000). Mülki İdare Amirleri ve Etkili Liderlik, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: TODAİE.

Delamarre, M. (2009). L’administration et les institutions administratives, Paris: La documentation française.

DGCL (Direction générale des collectivités locales), (2008). “Historique de la décentralisation de 1789 a aujourd’hui”, www.dgcl.interieur.gouv.fr, (erişim tarihi: 11.04.2012).

DHS (The Department of Homeland Security), (2002a). Proposal to Create the Department of Homeland Security, June 2002, <http://www.dhs.gov/xabout/>

history/publication_0015.shtm, (erişim tarihi: 12.02.2014).

DHS (Department of Homeland Security), (2002b). “Reorganization Plan”, November 2002, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/reorganization_plan.pdf, (erişim tarihi: 14.02.2014).

Eliçin-Arıkan, Y. (2006). Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), İstanbul: Alfa Aktüel.

Gaudemet, Y. (2005). Droit Administratif, 18. édition, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Güler, B. A. (2005). “22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, Mülkiye Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 246, ss: 89-120.

Günay, Ö. F. (1999). Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model, Sivas: Özemek Matbaası.

Günday, M. (2003). İdare Hukuku, 6. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Karahanogulları, O. (2004). Fransa, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, A.Ü.SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Ankara.

Kayıkçı, S. (2003). “1982 Yerel Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3, ss: 22-47.

Keleş, R. (1994). Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim, Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi.

Köksal, E. (1969). “Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, Cilt: 2, Sayı: 1, ss: 108-124.

Les collectivités locales en chiffres, (2015). http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre_2%283%29.pdf, (erişim tarihi: 16.04.2015).

Murphy, S. D., (2002). “Terrorist Attacks on World Trade Center and Pentagon”, The American Journal of International Law.

National Governors Association, (2015). <http://www.nga.org/cms/home/management-resources/governors-powers-and-authority.html#overview.>, (erişim tarihi: 20.04.2015).

Nitas, K. (2003). Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Oberdorff, H. (2006). Les Institutions Administratives, 5. édition, Paris: Dalloz.

Özay, İ. (1981). “Yeni Vali”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss: 41-109.

Özer, A. (1993). “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 401, ss: 493-536.

Özer, A. (2000). “Fransa’da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 429, ss: 1-20.

Peterman, A. L. (2005). Elements of Civil Government, February 12.

Pınar, İ. (1993). Açıklamalı ve İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları, Ankara: Seçkin Yayınları.

SETAV, (2005). “Amerika Hakkında, ABD Nasıl Yönetilir”, <http://www.setav.org/ups/dosya/22941.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.04.2015).

Şaylan, G. (1976). Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliğinin Tarih Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Sorunları, Ankara: Türk İdare Derneği Yayınları.

Tümer, A. (1969). Merkez Valiliği Üzerine Bir Araştırma, İçişleri Bakanlığı İç Düzen Çalışmaları, Ankara.

Türker, M. (2003). Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi, 21. Yüzyılda Yönetim, Koraltay Nitas (Ed.), Yayın No: 2, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

The U.S. Commission on National Security/21st Century, (2001). “Road map for national security: Imperative for change”, <http://govinfo.library.unt.edu/nssg/PhaseIIIFR.pdf>, (erişim tarihi: 12.02.2014).

The Gilmore Commission, (2000). The Gilmore Commission Final Report, Washington DC: White House.

Van Auken, Bill, (2013). Amerika’nın askerileştirilmesi, World Socialist Web Site, <http://www.wsws.org/tr/2013/jul2013/pers-j31.shtml>, (erişim tarihi: 24.01.2014).

Verpeaux, Michel, (2006). Les collectivités territoriales en France, 3. édition, Paris: Dalloz.

Vital-Durand, Emmanuel, (2008). Les collectivités territoriales en France, 7. édition, Paris: Hachette Livre.

Yılmaz, M. (1992). The Strong State and Local Government: Decentralization in France and Turkey, Yüksek Lisans tezi, Ankara: Bilkent Üniversitesi.

