

MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YÖNETİMİNDE “DEVLETİN TEMSİL” VE “HÜKÜMETİ TEMSİL” KAVRAMLARI: KAPSAM VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ

Mehmet BOZTEPE*

Öz

Ülkemizde merkezi idarenin taşra örgütlenmesini şekillendiren temel yasa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Valiyi, “il genel idaresinin başı ve mercii (md.4)” olarak niteleyen Kanun, valinin hukuksal durumunu 9. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre vali “İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” Buna karşın Kaymakam, “ilçe genel idaresinin başı ve mercii olup, ilçede hükümetin temsilcisidir (md.27)”. Kanun metninde geçen “Devletin temsilcisi olmak” ve “hükümetin temsilcisi olmak” kavramları hukuken çok net ayrılabilen kavramlar olmadığı gibi hangi görevlerin devleti temsil, hangi görevlerin ise hükümeti temsil yetkisinden doğduğu tartışmaya açık bir konudur. Türk idare hukuku akademik araştırmalarında çok fazla üzerinde durulmayan bu konu hakkında İl İdaresi Kanunu ve konuyla ilgili diğer mevzuatta da açık bir bilgi yoktur. Bununla beraber Kanunda valiler için tanımlanan ayrı ayrı her Bakanın “siyasi yürütme vasıtası” ifadesinin nasıl yorumlanacağı da tartışmaya açıktır.

Anahtar Kelimeler; Merkezi Yönetim, Devleti Temsil, Hükümeti Temsil

* Dr. Şuhut Kaymakamı, mehmet.boztepe@icisleri.gov.tr

THE CONCEPTS OF “REPRESENTING THE STATE” AND “REPRESENTING THE GOVERNMENT” IN PROVINCIAL ADMINISTRATION OF CENTRAL GOVERNANCE: SCOPE AND COMPARATIVE ANALYSIS

ABSTRACT

The main Law forming the provincial organization of central administration in Turkey is the Law No: 5442 on Provincial Administration. The Law defining the governor as “The head and authority of Provincial general administration (Article 4)” regulates the legal status of governor in Article 9. Accordingly, the governor is the “Provincial Representative of the State and the Government and provincial representative of each Minister and the administrative and political executive instrument of them at provincial level.” On the other hand, District Governor is “the head and authority of general administration and represents the government in the district (Article 27)”. As the concepts cited in the Law text as “being representative of the State” and “being representative of the government” are not legally distinctive, the issue of which responsibilities rise from the authority of representation of the state and which ones from the representation of government is open to discussion. No clear information is found in Provincial Administration Law and in the other relevant legislations on this issue not being emphasized much in the academic studies regarding Turkish administrative law. In addition, how to interpret the statement related to governors as being “politically executive instrument” for each minister separately is also open to discussion.

Keywords; *Central Administration, Representing the State, Representing the Government*

Giriş

Türk idare hukukunda merkezi idarenin taşra yönetim sistemi Fransa’da Bonaparte’nin şekillendirdiği kapsayıcı valilik modelinden esinlenmiş bir şekilde Osmanlı Devletinden günümüze miras kalmıştır (Tosun, 1970: 5). Yetki genişliği ilkesinden hareketle devletin (merkezi idarenin) başkentte kullandığı tüm yetkiler il sınırları içerisinde valilik makamı özgüleştirilmiştir. Bu çerçevede vali hem devletin hem de hükümetin temsilcisi sıfatı ile donatılırken aynı zamanda ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olarak tanımlanmıştır. Merkez yönetimin tara teşkilatını şekillendiren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda görev ve yetkileri valilere paralel olarak şekillendirilen kaymakamlar ise ilçe genel idaresinin başı ve merci olarak sadece “hükümetin temsilcisi” olarak belirlenmişlerdir. Kanunda vali ile kaymakamlar arası görev dağılımında oluşan sınırlı farklılıklar da kaymakamlara verilmeyen ve sadece valiye tanınan “devleti temsil” yetkisinden kaynaklanmaktadır.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının anayasası kabul edilen il idaresi Kanununda vali ve kaymakamlara tanımlanan görevler başta olmak üzere hangi görevlerin “Devleti temsil” hangi görevlerin ise “hükümeti temsil” yetkisinden kaynaklandığı konusunda açık bir düzenleme yoktur. Bunun yanında “il genel idaresinin başı ve mercii” olan valinin ayrı ayrı her bakanlığın il deki temsilcisi olarak hangi görevlerinin idari, hangi görevlerinin ise siyasi yürütme vasıtası fonksiyonundan kaynaklandığına dair hukuken bir veri de yoktur. Bu konuda idare hukuku akademik literatüründe de yeterli çalışma yapılmadığı görülmüştür.

Bu kapsamda bu çalışma merkezi idarenin taşra yönetimi açısından kanunda geçen “devleti “temsil”, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı” temsil kavramları ile “idari ve siyasi yürütme sıfatları” kavramları açıklayarak, mülki idare amirleri açısından hangi yetki ve görevlerin hangi kavram tanımı içerisinde değerlendirilebileceğinin analizini hedeflemiştir. Üç ana başlıktan oluşan çalışmada ilk olarak dünyada merkezi idare teşkilatını şekillendiren kapsayıcı valilik ve sınırlı valilik modelinden hareketle devlet tüzel kişiliği le merkezi idarenin taşra teşkilatı arası hukuki ilişki tespit edilmiştir. İkinci bölümde kavram ve kapsam olarak “devleti temsil”, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil” konusu, son bölümde ise kavram ve kapsam olarak “idari ve siyasi yürütme sıfatı” konusu analiz edilmiştir.

1.MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

1.1. Devlet Tüzel Kişiliği ve Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı

Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan ve belirli bir siyasi iktidara sahip olan insanların oluşturduğu topluluktur (Gözler, 2017: 132). İnsan (millet), toprak (ülke) ve iktidar (egemenlik) unsurlarının birleşmesiyle bir araya gelen devlet, bu unsurların dışında kendine has bir varlıktır (Arsel, 1964:29). Devleti bu unsurlardan biriyle, özellikle insan unsuru ile karıştırmamak gerekir. Devleti yönetenler elbette ki gerçek kişilerdir ancak devlet, kendisini yöneten gerçek kişilerden ayrı bir hukuki tüzel kişiliğe sahiptir. (Okandan, 1968: 835). Ayrı bir hukuk tüzel kişisi olarak devletin faaliyette bulunabilmesi için gerçek kişilerin dışında birtakım hukuki işlemler yapabilmesi, hak ve borç altına girebilmesi, mahkemeler karşısında davalı ve davacı olabilmesi gerekir (Gözler, 2018: 154). Devlet tüzel kişiliği adına iş ve işlemleri gerçek kişiler yerine getirir fakat kişilerin değişmesine karşın devlet adına yapılan işlemlerin baki kalması gerekir. İşte devlete verilen bu tüzel kişilik devletin devamlılığının sağlanması için gerekmektedir¹.

Bu açıdan özellikle Kara Avrupası ülkelerinde devlet bir tüzel kişi olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde de devlete tüzel kişilik verilmiş ve Anayasanın çeşitli maddelerinde (md. 29/4, md. 82/1, md.128/1, md.161/1) “devlet ve diğer kamu tüzel kişilerine” atıfta bulunulmuştur (Gözler, 2018:154).

Türk hukukunda devlet, “merkezi idare²” olarak adlandırılmıştır³. Devlet idaresi, diğer bir deyimle merkezi idare; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılır. Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetleri başkent örgütünde planlanır ve yürütülür. Devlet, kamu hizmetlerini konularına göre her birini ayrı bir bakanlık bünyesinde örgütlemiştir. Ancak bu bakanlıkların ayrı bir tüzel

¹ Vlachos, Georges (1993). *Les principes Generaux du Droit Administratif*, Paris, Ellipse, s.274'den aktaran Kemal Gözler (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, s.154.

² Doktrinde “merkezi idare tabiri” eleştirilmiştir. Fransa’da devlet idaresinin, “merkezi idare (administration d’Etat)” ve “mülki idare (administration territoriale)” olarak ikiye ayrıldığı belirtilmiştir. Bizde devlet yerine merkezi idare tabiri kullanılınca merkezi idarenin başkent örgütü ve merkezi idarenin taşra örgütü (mülki idare) ayrımına gidildiği, bu nedenle merkezi idarenin başkent örgütü ile devlet idaresinin çoğu zaman özgüleştigi belirtilmiştir. Bu nedenle ülkemizde “merkezi idare” tabiri yerine, devlet veya devlet idaresi tabirlerinin kullanılmasının doğru olacağı belirtilmektedir. BKz. Gözler (2018): 43-45.

³ Bkz. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan (2011). *İdare Hukuku*, (Cilt 1: Genel Esaslar), Ankara, Turhan, 8. Baskı, s.165-217; Metin Günday (2011). *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj, 10. Baskı, s.389-470; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk (2011), *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, s.247-248.

kişiliği yoktur ve bunlar kendi görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler (Gözler,2008: 65). Ancak başkent teşkilatındaki sınırlı sayıda görevlinin sadece başkentte yerleşerek, kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütülmesi elbette mümkün olmadığundan tüm bakanlıklar tüm ülke düzeyine yayılmış bir teşkilata ihtiyaç duyar. İşte başkent dışında merkezi idare adına örgütlenmiş teşkilata “merkezi idarenin taşra teşkilatı⁴” denir.

Ülkemizde 1982 Anayasasının 126. Maddesine göre; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Buna göre “il” bizzat isim olarak merkezi idarenin taşra teşkilatında kademe olarak Anayasa’da belirlenmiştir. Dolayısıyla il birimine kanunla son verilemez. Anayasa il’in diğer kademeli bölümlere ayrılacağına hükmederek bu konuda yasama organını yetkilendirmiştir. Yasama organı da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu işle ilin altındaki bölümü “ilçe” olarak belirlemiştir. Dolayısıyla Türkiye’de hali hazırda merkezi idarenin taşra teşkilatında il ve ilçe olmak üzere iki kademe vardır ve taşra teşkilatının il ve ilçelere ayrılmasına “mülki idare taksimatı”, bunların başında bulunan yöneticilere ise “mülki idare amiri” denir. Buna karşın mülki idare birimlerinin yani il ve ilçelerin ayrı bir kamu tüzel kişiliği yoktur. Bunlar devlet tüzel kişiliği altında örgütlenmişlerdir.

1.2. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatını Şekillendiren Modeller

Yönetim hukukunda merkezi idarenin taşra yönetimine yönelik modeller belirlenirken sistemin şekli ve içeriğinden hareketle temel olarak iki tür sistem kabul edilmektedir. Bunlar ‘kapsayıcı valilik’ ve ‘sınırlı valilik’ sistemleridir (Tosun, 1970:4).

Kapsayıcı valilik sisteminde ülke, il adı verilen bölümlere ayrılmaktadır. Merkezi idarenin taşra kuruluşlarının bütünü ya da çoğu için standart olan bu alan, aynı zamanda mahalli idareler tarafından da kullanılmaktadır. Her bölümün başında devleti ve hükümeti temsil eden bir genel yönetici bulunmaktadır. Genellikle vali olarak adlandırılan bu yüksek memur, kamu düzenini sağlamakta, merkez memurlarını ve ilin alt bölümlerini gözetim ve denetimi altında bulundurmaktadır. Sadece askeri ve adli kuruluşlar validen bağımsız konumdadır.

⁴ Gözübüyük ve Tan, s.165-217; Günday, s.457;Turan Yıldırım (1999). Türkiye’nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınları, İstanbul, s.31-103.

İdari ya da teknik bütün kuruluşların kumanda sistematığı validen geçmektedir. “Bu sistemde yürütmeden tek kişinin sorumlu olması ve Bakan ile aracasız temas etmesi temel alınmıştır. Böylece alt üst olmuş yönetimde birlik sağlanması hedeflenmiştir. Dolayısıyla valilerin hem siyasi hem de idari işlevlerinin bulunması bu anlayışın sonucudur (Yayla, 1981:30)”.

Bu sistemde vali sivil bir memurdur. İlde yerleşmiş ya da il halkından olanlar vali olarak atanmamaktadır. Kariyerden ya da dışarıdan gelebilir. Mesleki teminatı yoktur. Çoğunlukla iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu bir bakanlığın gözetimi altındadır. Mahalli idare birimlerinin merkezi idare tarafından kontrolü vali tarafından yapılmaktadır (Tosun, 1970:4).

Kapsayıcı valilik ya da Fransız sistemi, özellikle taşradaki kuruluşlar üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyacına uygun düşmektedir. Sistemin kurucusu olan Napolyon, kendisinin atadığı ve kendisine karşı sorumlu tek bir adam tarafından yine kendisi tarafından tespit edilen politikanın ilde uygulanmasının esas almıştır. Fransa’da Bonaparte’nin ihdas ettiği valilik, ilerin en yüksek ve tek bir kamu görevlisinin altında bütün idareyi ve memurları toplama amacına hizmet ediyordu (Yayla, 1981:30). Zira Napolyon’un askeri sorumluluk, otorite ve verimlilik anlayışı, yönetimin tek adama bırakılmasını gerektiriyordu. Bonaparitist anlayışta yürütme ve yönetim tek kişi tarafından gerçekleştirilmelidir. Bu açıdan yargısal ve akademik bir kısım fonksiyonlar dışında valinin yetkisi çok geniş bir alana yayılmıştır⁵. Bu nedenle, yetki merkezliliği bu sistemin esasıdır. Sistem, bütün yetkileri bir noktada toplamak suretiyle, tam bir piramit kurmaktadır (Tosun, 1970:5).

Ülkemizde il sistemi ve valilik örgütlenmesi Fransız sisteminden esinlenilerek “Kapsayıcı Valilik” kapsamında oluşturulmuştur (Kalabalık, 1999:134). Bu durum 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile şekillendirilen ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yaygınlaştırılan modelin Cumhuriyet yönetimince de benimsenmesinin sonucudur (Apan, 2015:81-85). Bunun etkileri bugün il sistemi ve valilik yapılanmasını öngören temel yasalarda açıkça gözlemlenmektedir.

⁵ Chevallier, J. (2000). *Synthese, La loi du 28^e Pluviose an VIII deux cents ans apres:Survivance ou Pren-nite*, (Ed) *CURAPP*. Paris, PUF’dan aktaran, Şengül, Ramazan (2012). “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *KSÜ İİBF Dergisi*, 2, s.15.

Sınırlı valilik sisteminin örneği kabul edilen ülke ise İtalya’dır. Kapsayıcı valilik sisteminden yani Fransız örneğinden temel olarak ayrıldığı nokta ise fonksiyonel birimlerin alanlarının il sınırlarıyla bağlı olmayışıdır. Bu birimler kendi merkez kuruluşlarıyla doğrudan doğruya haberleşebilmekte ve geniş yetkiler kullanabilmektedirler. Genel idari hizmetlerini, ya bakanlıklar ya da bizzat teknik birimlerin kendileri sağlamaktadır. Vali, hem yürütme organının hem de sadece İçişleri Bakanı’nın temsilcisi olarak görünmektedir. Bununla birlikte valilik, tarih boyunca yetkilerinden kaybetmek suretiyle, bugün sadece bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı’nın ildeki hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu hale gelmiştir. İl özel idaresinin başında ise seçikle gelmiş bir başkan bulunmaktadır⁶.

2. “DEVLETİ TEMSİL” VE “HÜKÜMETİ TEMSİL”: KAVRAM VE KAPSAM

2.1. Devleti (Devlet Tüzel Kişiliğini) Temsil

Ülkemizde merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin, diğer bir deyimle mülki idare sisteminin anayasası kabul edilen temel metin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Kanun kapsayıcı valilik sisteminden esinlenerek valiye iki önemli görev yüklemiştir. Bunlar; “*İl genel idaresinin başı ve mercii* olmak (md.4)” ve “İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olmak” fonksiyonlarıdır.

Valiyi il genel idaresinin başı ve mercii olarak tanımlayan kanun koyucu il sınırları içinde hizmet gören merkezi idare teşkilatları arasında ahenk ve eşgüdümü sağlamak üzere ortak bir organ olarak valilik makamı ihdas etmiştir. Bu çerçevede İl İdaresi Kanunu ile valiye diğer mülki idare amirlerine göre tanınan en önemli ayrıcalık kendisine verilen “devleti temsil” yetkisidir.

Kanunda bahsi geçen “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliği olsa gerektir. Zira devlet siyasal ve sosyal bir varlık olması yanında bir tüzel kişiliğin özelliklerine de sahiptir. Bir tüzel kişi olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olduğu gibi, memur ve diğer kamu görevlileri statüsünde personeli de vardır (Gözübüyük, 2004:85).

⁶ Kalabalık, s.133; Tosun (1970), s.6; Bu noktada Yayla, “bölge usulü ve güçlü bir yerinden yönetim (adem-i merkezîyet) uygulaması gerektiren sınırlı valilik sisteminin, ülkemizin idari geleneklerine olduğu kadar, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına da uygun görünmediği” tespitini yapmıştır. Bkz. Yayla (1981), s.30.

Devlet bu sıfatı ile birtakım sorumluluklar alabilmekte ve yargı mercileri önünde taraf olabilmektedir. Bu açıdan Kanunla valilere verilen “devletin temsilcisi” sıfatı, valilerin il’de “Devlet tüzel kişiliği” adına, kural olarak, her türlü işlemi yapmaya yetkili oldukları anlamına gelmektedir (Günday, 2011:464).

Valilerin ilde Devletin (merkezi yönetimin) temsilcisi olması yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir (Günday, 2011:459). Yetki genişliği, merkezi idarenin taşra teşkilatının başında olan yöneticilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilmeleridir (Günday, 2011: 60).

Anayasamızın 126. Maddesinin ikinci fıkrasına göre “illerin idaresi yetki genişliği” ilkesine dayanır. Buradan anlaşılacağı üzere yetki genişliği anayasal bir ilkedir ve sadece illeri kapsar. Dolayısıyla bu yetkiyi sadece valiler kullanır. Vali, il sınırları içinde hükümet adına bakana sormadan, bakanın kullanabileceği yetkileri kullanır. Dolayısıyla valiler, idare hukukunun yetki genişliği ilkesi uyarınca, merkezi idarenin taşra yönetiminde geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır⁷. Yetki genişliğinde genişletilen yetki başkent yetkisi değil, valilerin yetkisidir (Özay, 1994:173). Buna karşın kullanılan yetki merkeze aittir ve vali bu yetkiyi kendi adına değil, merkez adına kullanır (Onar, 1966:598).

Devleti temsil kavramı iki temel fonksiyonu kapsamaktadır. Bunlardan ilki; devletin manevi kişiliğini temsil, ikincisi ise devlet tüzel kişiliğini temsil.

Bu açıdan merkezi idarenin taşra teşkilatında vali il sınırları içinde devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir. İl İdaresi Kanunu ile devletin manevi şahsiyetini temsilen valiye verilen iki temel görev ve yetki göze çarpmaktadır.

Bunlardan ilki Kanununun 9. maddesinin K bendinde yer alan “Vali Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık eder ve tebrikleri kabul

⁷ Hukuksal durumları böyle olmakla birlikte günümüzde valiler, tüm bu yetkilerinin pek azını kullanabilmekte, “yetki genişliğinin” esasen bir “yetki kısıtlamasına” dönüştüğü doktrinde ifade edilmiştir. Bunun nedenlerinin başında merkezi yönetimin yetkilerini başkalarına kullandırma hususunda oldukça kısıtçı davranması gelmektedir. Merkezi yönetim açısından bu oldukça kolaydır. En başta dilediği zaman (mutlak denecek seviyede) valiyi görevden alma yetkisine sahiptir. Bir başka husus ise, gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları sayesinde valinin yetkilerini her kullanımında merkezin haberi olmaksızın; merkez dilediği anda müdahale amacıyla valiye emir ve direktif verebilmektedir. Bu nedenle yetki genişliği ilkesinin uygulanması, “merkezin yetkilerinin alan olarak etkinliğinin genişlemesi” şekline dönüştüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bkz. Özay, İlhan (2004). Günışığında yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.42.

eder” hükmüdür. İkinci düzenleme ise Kanunun 12. maddesinde yer alan “Valiler, Devlet genel ve özel hukuku hükümlerine ve ikamet, seyahat, konsolosluk, ticaret ve seyrisefain mukavelelerine göre yabancıların hukuki durumlarını ve deniz, kara ve hava ticaretlerini ilgilendiren işlerde konsolosluklarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul ederler” şeklindeki düzenlemedir (Günday, 2011:461).

Vali, “devlet tüzel kişiliğini” temsilen iki temel yetki kullanır. Bunlardan ilki, adli ve askeri kuruluşlar dışında, ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşları adına karar alma ve yetkilerine müdahale etme yetkisidir. İkincisi ise, ilde devlet memurlarının faaliyetlerini yönlendirme, koordine etme ve denetleme yetkisidir.

Valiler bu yetkiler ışığında devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatıyla;

- Devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir,
- Devlet mülkünün yönetimine müdahale eder,
- Kamu maliyesinden yararlanan işletmeler karşısında hazinenin temsilcisidir,
- Devleti mahkemede temsil eder,
- Ödemelerde alacaklılara karşı devleti temsil eder (Giritli vd, 2011:324).

İl idaresi Kanununun 9. maddesinde yer alan ve kaymakamlara tanınmayan bazı yetkilerinde valilere devleti temsil yetkisinin doğal sonucu olarak verildiği söylenebilir. Daha ziyade valilerin koordinasyon ve denetim yetkisi kapsamında kullanabileceği bu istisnai yetkiler şöyledir:

- Vali, ilde Devlet gelirlerinin tahsili, ödemelerin zamanında yapılabilmesi ve kaynakların gelişmesi için gerekli tedbirleri alır ve uygular. Bu hususta lüzumunda üst makamlara teklifte bulunabilir (md.9/H).

- Vali, devlete, yerel yönetimlere ve diğer kamu tüzel kişilerine ait genel ve özel mülklerin korunması, tertip düzeni, değerlendirilmesi ve iyi şekilde idaresi için gerekli tedbirlerin alınmasını ilgililerden ister ve denetler (md.9/İ).

- Vali il’ de devlet dairelerinin hizmet şartlarının ve hazine yararlarının gerektirdiği şekilde bir veya birkaç binada toplanmasını sağlar (md.9/J).

Bu noktada vurgulanması gereken husus İl İdaresi Kanununun 9. maddesinin H, İ ve J bentlerinde valiye tanınan görev ve yetkilerin çoğu zaman ilçe sınırları içinde kaymakamlarca rahatlıkla kullanılabilecek bir yetki olmasına ve fiiliyatta kullanılmasına da karşın bu yetkinin kanun koyucu tarafından sadece valilere tanınmış olmasıdır. Bu yetkilerin sadece valilere tanınmış olması valilerin bir tüzel kişilik olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olan devletin temsilcisi olarak görülmelerinden kaynaklandığı ileri sürülebilir.

Valinin kural olarak devlet tüzel kişiliği adına her türlü işlem yapabilme yetkisine sahip olabilmesine karşılık kanunla ilçe genel idaresinin başı ve yetkili merci kabul edilen kaymakamın böyle bir yetkisi yoktur.

İl İdaresi Kanununa göre kaymakam; “ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten kaymakam sorumludur (md.27)”. Görüldüğü üzere kaymakamlara devleti temsil yetkisi verilmemiştir. Hükümeti temsilcisi sıfatıyla kaymakamlar kanunla açıkça verilmiş bir yetki olmadıkça devlet tüzel kişiliği adına kural olarak işlem yapma yetkisine sahip değildirler (Günday, 2011:465). Kaymakam, il sınırları içerisinde devleti temsil etme ve yetki genişliğini kullanma yetkisine sahip tek yetkili olan valinin emri ve mutlak tabiiyeti altındadır. Bu iki esaslı fark, valiyi kaymakamdan ayırmakta ve her ikisinin görev ve yetkilerindeki diğer ayrılıklarda bu farklardan doğmaktadır (Duran, 1973:9). Bu açıdan kaymakamların sadece ‘hükümetin temsilcisi’ olmaları ve ‘devletin temsilcisi’ olarak yasada yer almaması bunun bir tercih olduğunu ortaya koyar.

Hükümetin temsilcisi sıfatıyla kaymakam, ancak kanunlarda açık yetki verildiği hallerde devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilme yetkisine sahiptir (Günday, 2011:465). Bu noktada kaymakamlara devleti temsil sıfatı ile istisnai olarak yetkilendiren en açık düzenleme İl İdaresi Kanununun 31. maddesinin L fıkrasıdır. Bu madde “Kaymakam Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık eder ve tebrikleri kabul eder.” hükmünü içermektedir. Bu hükmü kısıtlı olarak devleti temsil fonksiyonu olarak görmek mümkündür. Bunun yanında Türk Bayrağı Tüzüğü’nün 19. maddesinin 2. fıkrası, “Kaymakamların binek taşıtlarına, Milli ve Resmi bayram günlerinde ve hudut görüşmelerinde Bayrak

çekilir” hükmünü getirmiştir. Bir devletin en önemli sembollerinden biri olan bayrağı çekme yetkisinin verilmesi yılın belli günlerinde veya belli durumlarda kaymakamlara siyasal ve sosyal bir varlık olan devletin bu manada temsilcisi olarak yetkilendirildikleri şeklinde değerlendirilebilir.

Bunun yanında kaymakamlar fiiliyatta vali adına ve onun görevlendirmesiyle yabancı devlet temsilcileri ile sınır görüşmelerini gerçekleştirmek gibi devleti temsil görevlerini de yerine getirmektedirler. Ayrıca valilere devletin temsilcisi sıfatıyla tanınan devlet mallarının korunması, devlet gelirlerinin tahsili, devlet dairelerinin yönetimi görevlerini ilçe sınırları içerisinde kaymakamlar yerine getirmektedir. Bu açıdan kaymakamların devleti temsil fonksiyonlarının olmadığını söylemek fiili durum ile çelişmektedir.

2.2. Hükümeti ve Ayrı Ayrı Her Bakanlığın Temsil

Türk yönetim sisteminde valiler il’de (5442. s.k., md.9); kaymakamlarda ilçelerde “hükümetin temsilcisidir (5442. s.k., md.27)”. Başkentte Bakanlar Kurulu’nda var olabilen tüm yetkiler, merkezi idarenin taşra teşkilatında mülki idare amirleri olarak vali ve kaymakamda toplanmıştır. Valiler bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde ilde bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir (Özay, 1981:41).

Vali ve kaymakamların hükümeti temsil sıfatı Türkiye’nin idari yapılanmasının esinlendiği Fransız modelinden kaynaklanmaktadır. Mevcut hukuki sistemiyle Fransa’da otoriteleri nedeniyle Napolyon tarafından “küçük ayaklı imparatorlar⁸” olarak anılan valiler, hükümet politikalarının il sınırları içinde uygulanmasından sorumludur. Fransa’da düzenin devamı ve yönetilenlerin refahının yükseltilmesinde hükümet politikalarını uygulayan vali, aynı zamanda siyasal rejimin taşrada yerleşmesinde de hükümetin temsilcisi rolünü üstlenmiştir⁹ (Burdeau, 1989:84).

İl İdaresi Kanunu kaymakama devleti temsil yetkisi vermediği gibi,

⁸ Gerard-Llorca, E. (2000). L’universalite des Compantences Prefectorales. La loi du 28 Puliviose an VIII deux cents ansa pres: Survivance ou Perennitte? (Ed.) CURAPP, Paris:PUF, s.38’den aktaran Şengül, s.16.

⁹ Burdeau, F. (1989). *Histoire de l’administation Française*, Paris, Monchrestien, s.84 den’ aktaran Şengül, s.15.

kaymakam yetki genişliği ilkesinden hareketle valiye tanınan bazı imtiyazları da kullanamaz. Buna karşın hükümetin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirlerinin yetkilerini belirleme açısından; İl İdaresi Kanunu vali için zikrettiği madde kadar hem de benzeri ifadelerle kaymakam için de tekrarlamıştır. Kanun koyucu il yönetiminde ahenk ve simetri sağlamak için valinin yasal yetkilerine paralel olarak kaymakama da yetki vermektedir. Ne var ki bu simetride valilerin yetkileri ilin tamamını, kaymakamların yetkileri de buldukları ilçeyi kapsayacak genişliktedir. Bu özelliği nedeni ile Duran, (1973: 9) kaymakamları valiye tamamen bağlı kalmakla beraber bir “küçük vali” olarak tanımlamıştır.

Bu çerçevede hükümeti temsil fonksiyonundan kaynaklanan görev ve yetkiler analiz edilirken konuyu vali ve kaymakam için ayrı ayrı değerlendirmek yerine mülki idare amirleri olarak analiz etmek daha sistematik olacaktır.

Ancak mülki idare amirleri açısından genel bir değerlendirmeye geçmeden önce bir konunun açıklığa kavuşması önem arz etmektedir. 5442 sayılı Kanununun 23. maddesi¹⁰ hükmünde de görüldüğü üzere, bir konuda valinin içtihadıyla kaymakamın içtihadı farklı olursa, asıl olan valinin kararıdır (Ersoy, 2006:15). Buna karşın 5442 sayılı yasanın 23. maddesi valiye kaymakam adına karar alma yetkisi vermez. İlçe sınırları içinde kullanılacak yetki kaymakama ait olup, bu yetkinin bakan veya vali tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay 2000 yılında vermiş olduğu bir kararında ilçe devlet hastanesinde görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin ilçe kaymakamında olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Sağlık Bakanının işlemini iptal etmiştir.¹¹

Mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla en önemli görev ve yetkisi kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamaktır (5442 s.K., md. 9/C ve 31/A). Bu konuya ilişkin olarak vali Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli ve bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir (5442 s.K., md. 9/C). Benzeri şekilde kaymakamlarda ilin genel yönetimi açısından kanun,

¹⁰ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu md.23: İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re'sen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet Kararlarına uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde keyfiyeti valiye yazırlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.

¹¹ Danıştay 2. Dairesinin 14.06.2000 tarih ve 2000/1972 Esas.2000/2826 Karar sayılı kararı.

tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının uygulanmasını sağlama açısından valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir (5442 s.K., md. 31/A) . Buradan anlaşılacağı üzere kanun koyucu idarede bütünlüğün sağlanması açısından valiyi ilin genel yönetimi açısından bakanlıkların emir ve talimatlarını yürütmekle ödevli kılarken kaymakamları da benzer şekilde ilçe sınırları içinde valinin talimat ve emirlerini yerine getirmekle yükümlü kılmıştır.

Mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla diğer bir görevi ise kamuoyunu hükümetin genel politikası doğrultusunda yönlendirmek ve hükümeti kamuoyu gelişmelerinden haberdar etmektir.

Mülki idare amirlerinin hükümeti temsil sıfatlarının en önemli sonuçlarından biri ise idari vesayet yetkisi ile donatılmış olmalarıdır. İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Öyle ki yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de hizmet itibarıyla uygulanması devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra başka kamu tüzel kişiliklerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu kamu tüzel kişilikleri merkezi idareye karşı sahip oldukları belli özerklik ve bağımsızlık ile eylem ve işlemleri ile devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilir. O halde yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkması muhtemel bu sakıncaları giderebilmek ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı denetim yetkisi vesayet yetkisidir (Günday, 2011:84).

Anayasa’ya göre idari vesayetın amacı, “...mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır” (md. 127). Merkezi idare kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde bu yetkisini merkezi yönetimin başkent örgütü üzerinden kullanabildiği gibi kanun koyucu çoğu zaman bu yetki ve görevi merkezi yönetimin taşra örgütünün başında olan mülki idare amirlerine tevdi etmiştir. Her ne kadar 2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformu çerçevesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri üzerindeki vesayet yetkisi daraltılmış olsa da belediye meclisi ve il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girişi için mülki

idare amirlerine gönderilme zorunluluğu, mülki amirlerce gerekirse yargı yolu üzerinden bir denetimin sağlanmasına imkan vermektedir.

5442 sayılı kanuna göre valiler sadece hükümeti temsil etmekle kalmayıp, aynı zamanda ayrı ayrı her bakanlığın mümessilidirler. Valilerin ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olma sıfatı; taşra yönetimde yer alan diğer kamu görevlilerinden farklı olarak sadece merkezin tasarruf, emir ve kararlarını uygulamayıp, çeşitli alanlarda devleti temsil eden bakanlar gibi idari işlem ve eylem yapabilecek bir temsilci oldukları anlamına gelir.

Vali, ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi sıfatıyla ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Bunun sonucu olarak bakanlar il’de kendilerini temsil eden valilere resen emir ve direktif verebilmektedir. Buna karşılık vali, il’de bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kanun tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir (5442 s. K., md 9/Ç).

Valinin ‘genel emir’ çıkarma yetkisi kamu yönetimi içinde valiye tanınan istisnai ve ayrı bir yetkidir. Zira İl İdaresi Kanununun 9/C maddesinde tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak görevi valilere verilirken bunun gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkisi de ayrıca verilmiştir. Buna karşın hemen devamında 9/Ç maddesinde valilere Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarma ve bunları ilan etme yetkisinin verilmesi dikkat çekicidir. Buradan anlaşılacağı üzere kanun koyucu ‘genel emir çıkarma’ yetkisini ‘bütün tedbirleri alma’ yetkisinden ayrı tutmuş ve farklı bir maddede düzenlemiştir.

Genel emir çıkarma yetkisini valiler açısından ayrı ve istisna yapan ana unsurlardan biri de taşra örgütü içinde vali dışında hiçbir kamu görevlisinin böyle bir yetki ile donatılmamış olmasıdır. Kanun koyucu ilçe sınırları içinde kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının ilan ve uygulanmasını sağlama görevini kaymakama vermiş olsa da bu yetkiyi kullanabilmek ve yüklediği ödevleri yerine getirebilmek için genel emir çıkarma imtiyazını kaymakamlara tanımamıştır. Zira “kaymakamların kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ilçede yürütülmesi bakımından yetki genişliğinin uygulanması şeklinde genel bir karar alma yetkisi yoktur.

Dolayısıyla valiler kamu düzeni konusunda objektif ve genel hükümler koymaya kanunla yetkili kılınmış olmasına karşın, kaymakamlar ancak bireysel tedbir ve kararlar alabilmektedirler (Duran, 1973:9-10)”.

Valinin ilde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olmasının, vali ile bakanlar arasında ne tür bir hukuki bağ kurulabileceği sorusu gündeme gelmektedir. Öyle ki bu bağ hiyerarşik bir bağ mı yoksa yetki genişliği ilkesinin gereği olarak kurulan idari bir bağ mıdır? Bu bağı sadece bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden ibaret görmek daha yerinde bir anlayış olacaktır. Zira DMK’ da belirtilen memuriyet hiyerarşisinin gerektirdiği, disiplin, özlük ve benzeri konularda tam bir bağlılıktan söz etmek zordur.

Ancak bu noktada valilerin İçişleri Bakanlığıyla olan bağlılığı daha farklı bir statü arz etmektedir. Zira valilerin kadroları ve özlük dosyaları İçişleri Bakanlığında bulunmaktadır. Bunun yanında 4483 sayılı yasa gereğince valiler hakkında soruşturma izni verilmesi de yalnızca, İçişleri Bakanına tanınmış bir yetkidir. Bu konuyla ilgili, Danıştay’ın vermiş olduğu bir karar da bu doğrultudadır. Danıştay 1.Dairesinin, 2005/742 esas ve 2005/1006 karar sayılı hükmünde, özetle şu tespit yapılmıştır:

... Bakanlar Kurulu kararıyla atanan valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin ancak ilgili Bakan veya Başbakanca kullanılabileceği, valilerin kadrolarının İçişleri Bakanlığı teşkilatında yer alması, sicil ve disiplin amirlerinin İçişleri Bakanlığı Müsteşarı ve İçişleri Bakanı olması itibarıyla valilerin ilgili olduğu bakanın İçişleri Bakanı olması gerektiği, iştirak halinde işlenen suçlar bakımından ise; diğer bakanlıkların müsteşarlarıyla valiler arasında ast-üst ilişkisi kurulması olanaklı olmadığından valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin İçişleri Bakanına veya Başbakana ait olduğu, Milli Eğitim Bakanınca vali hakkında soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verilemez.”

Valinin, ilde ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir (Günday, 2011:459). Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe

sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kamu gücünü kullanabilecek, hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir.

Vali, il genel idaresinin başı ve il'de devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması sıfatıyla ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiridir. Bunun yanında tüzel kişiliğe ait genel müdürlüklerin çalışanları üzerinde kolluk denetimi yetkisini kullanır.

Merkezi yönetimin icra organı olması ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesinin bir diğer sonucu ise valilerin, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisidir. Benzer şekilde bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürler de il yönetimi ile ilgili emir ve kararlarını doğrudan valiye bildirerek ilde uygulanmasını isteyebileceklerdir. Çünkü vali, sadece İçişleri Bakanlığı'nın ildeki bir temsilcisi olmayıp, ayrı ayrı bütün bakanların il'deki temsilcisi ve en büyük hiyerarşik amiridir. Diğer taraftan bakanlıkların il'de bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir. Bununla birlikte, tamamen “teknik” ve “hesap” işlerine ait konularda il idare şube başkanları merkezle doğrudan görüşme yapabilirler (5442 s.k., md.9/B). Ancak kanun hangi konuların “teknik” ya da “hesap” işi olduğunu ve bunun takdirinin kime ait olduğunu açıklamamıştır. Doktrinde bazı yazarlar, Kanunun “valiler tamamen teknik ve hesap işlerine ait hususlarda il idare başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilir”, hükmünden hareketle, bunun takdirinin valiye ait olduğunu ifade etmektedirler (Tosun, 1970:42). Uygulamada ise valilerin hangi konularda kimlere ne ölçüde yetki devri yapacakları valilerin çalışma prensiplerine göre değişmektedir. Kimi valiler tüm yetkileri kendinde toplayıp bizzat kendisi kullanırken, kimi valiler ise yetkilerini vali yardımcıları veya il müdürlerine devretmeyi tercih etmektedirler. Buna karşın gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları karşısında vali aracılığıyla yapılan yazışmaların daha çok zaman alması nedeniyle özellikle teknik konularda ilgili il müdürlükleri merkezle doğrudan görüşme yolunu tercih edebilmektedir.

Görüldüğü üzere hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi sıfatıyla valiler, ilçede taşra örgütüne yönelik yapılacak her türlü resmi yazışmanın merkezi haline getirilmiştir. Buna göre adli ve askeri konular dışında ilin yönetimi ile ilgili

tüm konular Bakanlıklarla, valilik kanalı üzerinden yapılır iken, kaymakamlar da hükümetin temsilcisi sıfatıyla ilçenin yönetim işleri ile ilgili valilik ile yazışır ve valiliklerde ilçeler ile ilgili işlerde doğrudan kaymakamlıklar ile yazışmak durumundadır (5442 s.K., md. 31/B). Bu çerçevede kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları Valiler tarafından il idare şube başkanlarına iletilir. Benzeri şekilde kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara ilişkin valilerce verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur (5442 s.K., md. 31/C).

Buna karşın kaymakamlar valinin sahip olduğu yetkilerden ayrı olarak ilçe yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisine sahip değildir. Kanun koyucu ayrı ayrı her bakanlığı temsil etme yetkisini kaymakamlara vermemiştir. Bu kapsamda kaymakamlıklar kanunun belirttiği olağanüstü haller dışında bakanlıklar ile doğrudan yazışamazlar. Buna göre “...olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler (5442 s.K., md.31/B).

Ancak bu noktada tespiti gereken bir diğer husus valinin ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması, bakanlıkların kanunen valiye verilmiş yetkileri il sınırları içerisinde vali yerine kullanabilecekleri anlamına gelmediğidir. Diğer bir deyimle 5442 sayılı yasanın 9. maddesi bakana vali adına karar alma yetkisi vermez. İl sınırları içinde kullanılacak yetki valiye ait olup, bu yetkinin bakan tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay 2000 yılında vermiş olduğu bir kararında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı il müdürü olarak görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin il valisinde olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının işlemini iptal etmiştir¹².

¹² Danıştay 2. Dairesinin 04.05.2000 tarih ve 2000/1547 Esas.2000/2257 Karar sayılı kararı.

3. İDARİ VE SİYASİ YÜRÜTME SIFATI: KAVRAM VE KAPSAM

3.1. "Genel İdarenin Başı ve Mercii" Sıfatıyla Vali ve Kaymakam

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu valiyi "İl genel idaresinin başı ve mercii" (md 4) olarak nitelendirmiş¹³ ve benzer şekilde kaymakamı "İlçe genel idaresinin başı ve sorumlu mercii" (md 27) olarak görevlendirmiştir.

Bu yetkinin doğal bir sonucu olarak vali ilin, kaymakam ise ilçenin genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu kılınmıştır. Bu açıdan genel idarenin ildeki hiyerarşik üstü vali iken, ilçedeki hiyerarşik üstü kaymakamdır (Duran, 1973:9).

Merkezi yönetimin taşra yapılanması ayrı ayrı her bakanlığın kendi kuruluş kanunlarındaki ilkeler çerçevesinde il ve ilçelerde kurdukları teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu teşkilatların başında il ve ilçe idare şube başkanları bulunur. Ancak bu noktada temel sorun milli eğitimden sağlığa, bayındırlık ve imardan tarım ve hayvancılığa, emniyet ve asayişten vergi toplamaya kadar yüzlerce görevi üstlenmiş olan ve bu amaçla birbirinden farklı onlarca teşkilat yapısı oluşturmuş olan merkezi idarenin taşra örgütleri arasında işbirliği ve koordinasyonun nasıl sağlanacağıdır?

Bir ilin ya da bir ilçenin yönetimi karmaşık bir olgudur. Yönetimi düzenleyen yasal metinlerde toplumlarda ortaya çıkacak bütün durumların öngörülmesi elbette mümkün değildir. Kanunda valiler ve kaymakamların görevlerinin belirlenmesi ile ilgili olarak "ilin ve ilçenin genel gidişini düzenleme" ifadesi bu imkânsızlığı kırmak içindir. Kanunda yer alan yetki ve sorumluluk ifadeleri, yönetimin ya da yöneticinin hareket alanının çerçevesini belirler. Bu çerçeve içinde kalmak kaydıyla karar alacak olan yönetici yasal yetkilerini kullanmak durumundadır. Yöneticinin vermesi gereken karar, karşılaştığı somut durum için, hem kamu düzenini hem de kişisel özgürlükleri zedelemeyen uygulanabilecek

¹³ Bu noktada vali genel yöneticilik modelinin en tipik örneklerinden biridir. Valinin bu özelliği aşağıdaki sözlerle ifade edilmiştir. "Bir yörede kamu hizmetlerinin yürütülmesi için büyük ölçüde özel kanunlarla düzenlenmiş her hizmetin ve faaliyet kolunun içerik ve özelliklerine göre örgütlenmiş, her örgütün başında teknik ve mesleki bilgiye sahip kişilerin bulunduğu bir örgütlenme yapısı ile karşı karşıyayız. Bu derece dal budak salsım bir örgütlenme yapısında bunların etkinliklerini düzenleyecek, bir amaca yöneltecek, il seviyesinde toplumun kalkınmasının gerekli kıldığı etkili bir iletişim ve gerekli planlama ve eşgüdümü sağlayacak, teknik şeflerin üstünde genel bir başın bulunması zorunluluğu kendiliğinden doğmuştur, işte bu baş ve üstün merci il'de validir." Abdullah Tümer (1969). *Merkez valiliği üzerine bir araştırma*. Ankara, İçişleri Bakanlığı-İç Düzen Yayınları. s.3.

karardır. Bu karar idarenin takdir yetkisi kapsamındadır (Ersoy, 2006:4).

Genel idarenin başı ve mercii sıfatıyla vali ve kaymakamların en önemli fonksiyonu genel idare teşkilatları arası koordinasyon ve denetim görevidir. Zira mülki yönetim sisteminin varlık nedenlerinden biri taşrada genel yönetim adına yürütülecek kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlamak, bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlayarak aynı amaç doğrultusunda yönlendirilmesini yönetmektir. Vali ve kaymakamların hem genel idarenin başı hem de koordinasyon merci olmasının doğal sonucu olarak ilde ve ilçede idare şube başkanları, işlerin yürütülmesinden ve ödevlerin düzenli şekilde yapılmasından dolayı vali ve kaymakama karşı sorumlu kılınmışlardır. Şube başkanları görevleri yürütmek, verilen emirleri yerine getirmek ve istenilen bilgi ve görüşleri vali ve kaymakama zamanında bildirmekle görevlidirler.

Vali ve kaymakamlar, genel idarenin başı ve mercii sıfatıyla ilde, adli ve askeri teşkilatın dışında kalan bütün devlet daire kurum ve işletmelerini, özel iş yerlerini, yerel yönetim idareleriyle bunlara bağlı kuruluşları kendileri veya müfettiş veya ilgili amirler vasıtasıyla teftiş ve denetlerler (m.9/D ve 31/Ç).

Ayrıca vali, bölge müdürlüklerinin kendi ili içindeki işlerini gözetim ve denetleme yetkisine sahiptir (m.15). Ancak bu yetki sadece valilere tanınmış, kaymakamlara bu konuda bir yetki verilmemiştir. Ancak kaymakamlar İl İdaresi Kanunu gereği (md 31/E) ilçenin genel idaresinin başı ve ilçenin genel gidişatını düzenleme ve denetleme yetkisinin sonucu olarak bölge müdürlüklerinin ilçe sınırları içindeki faaliyet ve personelini izleme ve görülen aksaklıklara yönelik olarak bölge müdürlükleri ile ilişki içinde olarak müdahale etme yetkisini her zaman kullanabilmektedir.

Kaymakamlara nazaran valilere tanınan bir diğer ayrık gözetim ve denetim yetkisi ise 5442 sayılı Kanununun 11/E maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve

iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Onar'a göre (1966 :624) Kanunun 11. maddesinde belirtilen gözetim ve denetim yetkisi, hizmet yönünden bir denetim değil, sadece kolluk yetkisi yönünden bir gözetim ve denetimdir. Bu gözetim ve denetimin özel girişimleri de içine alması bu düşüncüyü doğrulamaktadır (Giritli vd., 2011:323).

Valiler her yıl uygun gördüğü zaman ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köyleri ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde dinlemek ve gereğini yapmak durumundadırlar (5442 s. K., m.26). Benzer şekilde Kaymakamlar da her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı denetleyerek halkın dilek ve ihtiyaçlarını dinler ve gereğini yapar (5442 s. K., m.36). Teftişe çıkmadan ve teftiş sonuçları hakkında valiliği bilgilendirir.

Bu denetlemelerin bir sonucu olarak vali, ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu, hükümet karar ve tedbirlerinin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya lüzum görüldüğü zamanlarda ilgili bakanlıklara rapor verir (5442 s. K., m.26/ 2). Valiler ayrıca denetim ve teftişleri altında bulunan tüm kamu ve kuruluşlarında gerçekleştiğini öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar gerekli incelemeyi yaparak sonucundan valiye bilgi vermek zorundadır (542 s. K., md.17).

Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür, bayındırlık işleri ile ilgili hizmetlerin ahenkli bir şekilde yürütülmesi için yılda bir kere kaymakamlarla toplantı yapar. Bu toplantıda işler, önemine ve imkânlara göre değerlendirilerek programlanır. Bir önceki yılın programının uygulama neticeleri gözden geçirilir (5442 s. K., m.25). Benzer şekilde kaymakamlar da lüzum gördüğü zamanlarda şube başkanları, belediye, ticaret ve ziraat odası başkanları ile kanunların uygulanması ve çeşitli işler için toplantı yapar. Bu toplantılara gelmekte zorunlu olup, alınan kararlar valiye bildirilir (5442 s. K., m.40).

3.2. Valinin “Siyasi Yürütme Sıfatı”

Valinin hukuksal durumuna ilişkin diğer önemli bir tartışma konusu ise İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen “siyasi yürütme vasıtası” sıfatıdır. Esasında valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat, valinin, temsilcisi olduğu bakanın

mensubu bulunduğu siyasal partinin ildeki uzantısıymış gibi yorumlanmasına sebep olmuştur (Sürbehan, 1973:42).

Acaba Anayasa ve ilgili kanun hükümleri ve İdare Hukuku'nun temel ilkeleri ile Danıştay Kararları ışığında karşısında “siyasi yürütme vasıtası” kavramı nasıl yorumlanmalıdır? Bu noktada Gönül (1992:55) ve Naliş (1981:84) “siyasi yürütme vasıtası” deyiminin, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade ettiğini belirtmektedir.

Valilerin siyasi yürütme organı olarak hizmet görmelerinden ne anlaşılması gerektiğini Onar (1966: 588) şu şekilde belirtmiştir.

Teknik ihtisas ve salahiyetlere malik olan muhtelif meslek memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek hükümetin umumi siyasetinin tatbikini de temin edebilmek için valiye bir dereceye kadar siyasi sıfat verilmiştir... Bu bakımdan vali diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisindedir.

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile¹⁴, sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce¹⁵ arasında uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. Valilerin buradaki fonksiyonu nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten öteye geçmemelidir.

¹⁴ Bkz. Cahit Tutum (1976). “Yönetimin Siyasallaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.K, Sayı:4, s..16 v.d.; Mustafa. Özyörük (1973). *İdare hukuku dersleri* (çoğaltma), İstanbul, s.154.

¹⁵ Bkz. Lütfi Duran (1968). “Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.I, Sayı:1, s.71; Sait Güran (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, s.206.

SONUÇ

Ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatı Fransız sisteminden esinlenilerek “kapsayıcı valilik” kapsamında oluşturulmuştur. Bunun sonucu olarak sistem içerisinde vali; merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en yetkili görevlisidir. Bu fonksiyonu nedeniyle vali, hem “il genel idaresinin başı ve mercii (5442 s. K., md.4)”, hem de “ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası (5442 s.K., md.9)” olarak şekillendirilmiştir.

Kanun metninde geçen “Devletin temsilcisi olmak” sıfatı yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir. Vali bu sıfatı ile hem devletin manevi varlığını temsil eder, hem de “devlet tüzel kişiliği” adına taşrada karar alır, iş ve işlemleri yürütür. Zira “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliğidir. Bu sıfatla vali ilde adli ve askeri kuruluşlar dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşları adına karar alma ve devlet memurlarının faaliyetini koordine etme yetkisine sahiptir. Bu yetkisi ile devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir, devlet mülkünün yönetimine müdahale eder, devleti mahkemede temsil eder.

Valilerin ilde Hükümetin temsilcisi olması ise başkentte Bakanlar Kurulu’nda var olabilen tüm yetkilerin, merkezi idarenin taşra örgütü olarak illerde valide toplanmış olduğu anlamına gelir. Bu sıfatıyla vali bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde il’de bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir. Bu kapsamda valiler hükümet politikalarının taşrada yürütümünü sağlarken, diğer taraftan kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanarak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir. Bu özellik, valiyi kaymakamlardan ve ildeki diğer memurlardan ayırıcı esaslı bir kriterdir.

Valiler il’de ayrıca ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organıdır. Bu noktada vali ile bakanlar arasındaki hukuki bağ hiyerarşik bir bağ olmayıp, yetki genişliği ilkesinin gereği olarak bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili sorumluluk ilişkisinden kaynaklanan

idari bir bağıdır.

Valinin, ilde hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir. Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek ve kamu gücünü kullanabilecektir. İkinci olarak vali ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra örgütünde çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiri konumuna getirilmiştir. Son olarak valilere, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan bakanlıkların ilde bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir.

Valinin hukuksal durumuna ilişkin diğer önemli bir tartışma konusu ise İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen “siyasi yürütme vasıtası” sıfatıdır. Valiye tanınan bu siyasi yürütme sıfatının en önemli sonuçlarından biri valiliğin istisnai memurluk kapsamında düzenlenmesidir. Valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade etmektedir. Kanun koyucu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce arasında bir uzlaşma sağlamıştır. Bu nedenle vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisinde dir.

Validen farklı olarak kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakamlar “ilçe genel idaresinin başı ve mercii” olup, aynı zamanda “ilçede hükümetin temsilcisidir”. Buradan da anlaşılacağı üzere ilçe düzeyinde genel yönetimin başı olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak sadece hükümeti temsil etmektedir. Bu nedenle devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilmesi için kanunla açıkça yetkilendirilmesi lazımdır.

Kaymakamların ayrı ayrı her bakanlığı temsil yetkisi de olmadığı gibi hükümetin siyasi yürütme vasıtası olmak fonksiyonu da yoktur. Yalnızca hükümetin temsilcisi sıfatıyla ilçenin genel idaresinden ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Kaymakamlar hükümetin temsilcisi sıfatıyla valinin emir ve direktifi altında icrai işleri yürütürler. Zira kaymakamlık bağımsız bir makam değil, kaim-i makamdır. Diğer bir deyişle “kaymakam”, ilçede “valilik makamının yerine kaim olan” demektir. İlde devletin gerçek kuvvetini kullanan valilik makamının ilçedeki uzantısı olup onunla bütünleşmiştir”.

Kaymakamlara devleti temsil yetkisinin verilmemesi fiili durum ile çelişmektedir. Zira 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu vali ve kaymakamların yetkilerini birbirlerine paralel olarak düzenlemiştir. Vali ve kaymakamların il ve ilçe genel idarenin başı sıfatıyla kullandıkları yetkiler dışında valilere devleti temsil sıfatıyla tanınan tek ayrık yetki yabancı ülke konsolosluk temsilcileri ile yapmış oldukları görüşme yetki ve görevi kalmaktadır. İlçelerde gerçekleştirilen sınır görüşmelerinin bizzat devlet adına kaymakamlarca gerçekleştirildiği göz önüne alındığında bu açıdan kaymakamlara da devleti temsil yetkisi verilmesinde bir sakınca gözükmemektedir.

Bunun yanında Anayasa’da yapılacak bir değişiklik ile özellikle kaymakamlara, valiler gibi, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını kaldıracak ve kamu harcamalarına girişebilmeyi de kapsayacak bir yetki genişliği tanınabilir. Böylece kaymakamın ilçe sınırları içinde devlete ait kamu hizmetlerinin yürütülmesinde koordinasyon ve denetim görevi bir anlam kazanacak ve yararlı sonuçlar doğuracaktır.

KAYNAKÇA

Apan, Ahmet (2015). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.

Arsel, İlhan (1964). *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, Ankara, Doğu Matbaacılık.

Burdeau, F. (1989). *Histoire de l’administration Française*, Paris, Monchrestien.

Chevallier, J. (2000). “Synthese, La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans apres:Survivance ou Prennite”, (Ed) *CURAPP*. Paris, PUF.

Duran; Lütfi (1968). “Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.I, Sayı:1, ss.71-78.

Duran, Lütfi (1973). “Türk Kaymakamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 3-14.

Gerard-Llorca, E. (2000). “L’universalite des Compantences Prefectorales. La loi du 28 Puliviose an VIII deux cents ansa pres: Survivance ou Perennitte?”, (Ed.) *CURAPP*, Paris:PUF.

Giritli, İsmet; Bilgen, Pertev; Akgüner, Tayfun ve Berk, Kahraman (2011). *İdare Hukuku*, Der, İstanbul.

Gönül, Mustafa (1992). “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), ss. 50-70.

Gözübüyük, Şeref (2004). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük Şeref ve Turgut Tan (2011). *İdare Hukuku*, (Cilt 1: Genel Esaslar), Turhan, 8. Baskı, Ankara.

Gözler, Kemal (2008). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Basın Yayın Dağıtım,7. Baskı, Bursa.

Gözler, Kemal (2017). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basın Yayın Dağıtım,9. Baskı, Bursa.

Gözler, Kemal (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, Bursa.

Günday, Metin (2011). *İdare Hukuku*, İmaj, 10. Baskı, Ankara.

Güran, Sait (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Kalabalık, Halil (1999). “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı? ”, *Türk İdare Dergisi*, 413, 129-146.

Nalış, Seyfettin (1981). “Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.XTV, Sayı:3, ss.83-86.

Okandan, Recai Galip (1968). *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul, İÜHF Yayınları.

Onar, Sıddık, Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası.

Özay, İlhan (1981). “Yeni Vali”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 2 (1), 41-46.

Özay, İlhan (1994). *Günişğinde Yönetim*, İstanbul, Alfa Yayınları.

Özyörük, Mustafa (1973). *İdare hukuku dersleri (çoğaltma)*, İstanbul.

Sürbehan, Sadrettin (1973). “Valiler Siyasi Yürütme Vasıtası mıdır? *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 430, s.42 vd.

Şengül, Ramazan (2012). “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *KSÜ İİBF Dergisi*, 2, ss.13-21.

Tosun, Mustafa (1970). *Türkiye’de valilik sistemi*, Ankara: Sevinç Matbaası.

Tutum, Cahit (1976). “Yönetimin Siyasallaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.K, Sayı:4, ss.9-32.

Tümer, Abdullah (1969). *Merkez Valiliği Üzerine Bir Araştırma*. İçişleri Bakanlığı-İç Düzen Yayınları, Ankara.

Vlachos, Georges (1993). *Les principes Generaux du Droit Administratif*, Paris, Ellipses.

Yayla, Yıldızhan (1981). “İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 2, Sayı:1, ss.25-33.

Yıldırım, Turan (1999). *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkim Yayınları, İstanbul.

