

Araştırma Makalesi / Research Article

GÖREVDEN ALINAN VALİLERİN STATÜLERİ

Oral KARAKAYA*

ÖZ

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısında eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş ve ardından Türkiye Cumhuriyeti'nin il sistemine göre örgütlenmesi sebebiyle valilik kurumu Osmanlı-Türk yönetim geleneğinde kritik bir öneme sahip olmuştur. Merkezi yönetimin taşradaki en büyük temsilcisi olan valiler, yönetsel olmanın ötesinde siyasi bir ağırlığa da sahip olmuşlardır. Bu makalede Cumhuriyetin ilk yıllarından (1926) günümüze, valilerin görevden alınmaları sonrasındaki statüleri incelenmiştir. Makalenin temel amacı, valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerinin dönemsel olarak sınıflandırmasının yapılmasıdır. Makalenin temel varsayımı, valilerin görevden alındıktan sonraki statülerinin, siyasal iktidarların değişimiyle ya da demokratik düzende yaşanan kırılmalarla bir ilişkisinin olmadığı yönündedir.

Anahtar Kelimeler: Vali, Merkez Valisi, Mülkiye Müfettişi, Merkez Emrine Alınma, Emekliliğe Sevk.

* Dr., Mülkiye Başmüfettişi, karakayaoral@gmail.com, ORCID:0000-0002-0378-2146.



STATUS OF REMOVED PREFECTS'

ABSTRACT

Due to the transition from the provincial system to the provincial system in the administrative structure of the Ottoman Empire, and then the organization of the Republic of Turkey according to the provincial system, the institution of the prefecture had a critical importance in the Ottoman-Turkish administrative tradition. The prefects, who are the largest representatives of the central administration in the provinces, have had a political weight beyond being administrative actor. In this article, the status of prefects after their dismissal from the first years of the Republic (1926) to the present has been examined. The main purpose of the article is to make a periodic classification of the status of prefects after their dismissal. The basic assumption of the article is that the status of prefects after their dismissal has nothing to do with the change of political power or the ruptures in the democratic order.

Keywords: *Prefect, Central prefect, Property Inspector, Submitting to Central Command, Retirement*

GİRİŞ

Kamu personel rejiminde memur güvencesi, temelde görev güvencesi ve statü güvencesi olarak ikiye ayrılır. Görev güvencesi memurun kamu hizmetlerinin gerekleri ve isteği dışında coğrafi olarak ya da pozisyon olarak görev yerinin değiştirilememesi; statü güvencesi de mevzuatta belirlenen ağır bir kusur işlemedikçe görevine son verilememesi anlamına gelmektedir. Görev güvencesi, memurun isteği dışında siyasi otorite tarafından “subjektif” gerekçelerle tayin edilmesine ve derecesinin altında bir görevde çalıştırılmasına karşı bir tedbir, statü güvencesi de “öznel” gerekçelerle memuriyetin sona erdirilmesine karşı alınmış bir önlemdir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde memurluk güvencesinden bahsetmek mümkün değildir. Cumhuriyet döneminde “statü hukukuna dayalı memuriyet düzeni” benimsenmiş, memurların, dolayısıyla da valilerin “idareten azli” kaldırılmış, “memur teminatı” sistemine ilk adım atılmıştır. Ancak 1926 tarih ve 788 sayılı Memurun Kanunu’nun Geçici 1. maddesiyle, kendilerinden yararlanılamayan ve acze düşen memurların emekliliğe sevk edileceği yönünde hüküm getirilerek, bu kapsamda 1926’da 4, 1929’da 1 olmak üzere toplam 5 vali emekli edilmiştir. Valilerin emekliliğe sevk, memuriyet rejiminde “statü güvencesinin” tam olarak oluşturulmadığını göstermektedir. Aynı yıl valileri bakanlık emrine alma uygulamaları da başlamıştır. 1931 tarihinde yürürlüğe giren 1851 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun’un 3. maddesiyle, valilerin Bakanlar Kurulu kararıyla her zaman bakanlık emrine alınabilecekleri gibi emekliliğe de sevk edilebilecekleri yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girene kadar 1933-1949 yılları arasında yılda ortalama 22 vali emekliliğe sevk edilmiştir.

1949 yılında yürürlüğe giren 5439 sayılı Memurun Kanunu’na Ek Kanunu’nun 2. maddesiyle bakanlara, merkez ve taşra teşkilatında görevli bir memuru tayin yöntemlerine göre, kadrosuyla istediği yerde görevlendirme yetkisi verilmiş ve bu hükme dayanarak 1950 yılında 10 validen 8’i mülkiye müfettişliğine, 2’si merkez valiliğine atanmıştır. 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesiyle de valilerin, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi, Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayıyla atanacakları, gerektiğinde atamalarındaki yöntemlere göre de merkeze alınarak İçişleri Bakanı’nın uygun göreceği alanlarda çalıştırılabileceklerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu tarihten sonra görevden alınan valiler, “merkez valisi” olarak ya da “merkez emrinde” görevlendirilmiştir.



1985 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle valilerin merkezde görevlendirmesine yönelik ayrıntılı bir düzenleme getirilmiş, 1972-1980 yılları arasında uygulanan il valiliği görevinde bulunmayanların merkez valisi olarak atanması yöntemine son verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte vali atama usulü, statüsü ve görevden alma şekli tamamen değiştirilmiştir. 2018 yılında yayınlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle valilerin görev süreleri, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanmıştır.

Valilik, 1926 tarihli Memurin Kanunu'ndan itibaren istisnai memuriyet olarak tanımlanmış, başka bir ifadeyle güvenceli, statü hukukuna dayalı memuriyet rejiminin istisnası olarak düzenlenmiştir. 1963 yılına kadar valilerin görevden alınması için yaygın olarak kullanılan yöntem "emekliliğe sevk" olmuştur. Belirtilen tarihe kadar emekliliğe sevk dışında, bakanlık emrine alma, mülkiye müfettişliğine ve merkez valiliğine atama yöntemleriyle de valilerin görevden alınmaları sonrasındaki pozisyonlarının belirlendiği görülmektedir. 1964 yılından itibaren ise valilerin eylemli görevlerinin bitiminde, ağırlıklı olarak merkez valiliğine atandıkları tespit edilmiştir. 2020 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle valilerin mülkiye başmüfettişi olarak atanmaya başladığı, güncel uygulamanın ve düzenlemenin bu yönde olduğu görülmektedir.

Bu makalede 1926-2022 yılları arasında yayınlanmış bütün Resmî Gazetelerin vali atamalarına ilişkin bölümleri taranmıştır. Toplam 756 valinin görevden alınmasına ilişkin karar incelenmiştir. Resmî Gazetede taranarak yapılan araştırma, dönem içindeki tüm vali atamalarını kapsayamamış, arama motorunun tespit edebildiği kararnameler değerlendirmeye alınmıştır. Makalenin temel hedefinin belirlenen dönem içinde görevden alınan vali sayısını tespit etmek olmaması nedeniyle ulaşılamayan kararnameler inceleme kapsamı dışında bırakılmıştır. Valilerin görevden alınmalarına ilişkin kararnamelerin incelenmesi yanında, vali atamalarına ilişkin mevzuat da gözden geçirilmiş, özellikle ilgili yasaların gerekçeleri incelenmiştir.

Öncelikle valilerin atanma ve görevden alınmalarına ilişkin yasal düzenlemeler kronolojik sırayla incelenmiş, ardından görevden alınan valilerin sayılarını ve görevlerine son verilme şekillerini içeren tablolar hazırlanmıştır. İstatistiklerin yorumlanması sonrasında valilerin hukuki durumlarıyla görevden

alınma yöntemleri arasında bir ilişki kurularak, konuya ilişkin tartışmalara yer verilmiş; valilerin görevden alınmaları sonrasında getirildikleri pozisyonların, siyasal iktidarların değişimiyle ya da demokratik düzende yaşanan kırılmalarla bir ilişkisinin olup olmadığı araştırılmıştır.

Türkiye’de valilik kurumu üzerine yapılan akademik çalışmalar, valilerin görev, yetki sorumluluklarındaki dönemsel değişimlere, bu çerçevede merkezîyetçilik tartışmalarına (Yıldızcan, Çiner, 2018:4), vali atamalarında objektif kriterlerin geliştirilmesi önerilerine, valilerin statülerine yoğunlaşmaktadır. Valilik bir kariyer mesleği¹ olarak görülmediğinden, valilerin görevden alınmalarının siyasal otoritenin takdiri kapsamında olduğu genel kabul görmektedir. Ancak valilerin görevden alındıktan sonraki statülerine yönelik çalışmalar neredeyse yok denecek kadar azdır. Alanyazında valilerin merkeze alınması, merkez valiliğine atanması, görevden alınması konuları, siyasal takdir olarak değerlendirildiğinden, valilerin eylemli görevlerinden alınmaları sonrasındaki statüleri ve bu statülerinin dönemsel bir eğilime sahip olup olmadığı ele alınmamıştır. Ayrıca, valiliğin, “siyasal yürütme vasıtası” işlevi nedeniyle istisnai memuriyet olarak düzenlenmesi genel kabul görmekte, “istisnailik” vurgusu yapılırken, valinin “memur” olduğu göz ardı edilmektedir. İstisnailik, valiler için devlet memurları rejiminin birkaç koşulundan muafiyeti getirilmekle birlikte onları, memuriyet rejiminin diğer tüm hak, sorumluluk, ayrıcalık ve müeyyideleri dışına çıkarmamaktadır. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesi gereğince valiler memur olduklarından dolayı siyasal partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasal partinin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar.

Bu makalenin önemi, valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerinin dönemsel olarak belli bir düzeninin bulunup bulunmadığının ortaya konularak alanyazındaki eksikliği gidermeyi amaçlamasından kaynaklanmaktadır. Böylece, vali atamalarına ilişkin değerlendirmelerin yanında, valilerin görevden alındıktan sonraki pozisyonları da tartışmaya açılarak, görev sonrası statülerindeki yıllara göre farklılaşmanın doğası açıklanmaya çalışılacaktır.

¹ Mesleki açıdan valiliği inceleyen bazı kaynaklar:

“Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu” (Türk İdareciler Derneği, 1974), “Vali Siyasal Yürütme Vasıtası mıdır?” (Ş. Sürbehan, 1973, Türk İdare Dergisi), “Merkez Valiliği” (M.N. Etiz, 1974, Türk İdare Dergisi), “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika” (Ziya Çoker, 1974, İçişleri Bakanlığı Yayını), “Vali Atamaları” (M. Aldan, 1998, Amme İdaresi Dergisi), “Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model” (Ö. Faruk Günay, 1999, Özemek Matbaası), “Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri”, (A. Özer, 2000, Türk İdare Dergisi), “Türkiye’de Merkez Valiliği ve Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar” (I. Arpacı, 2006, Türk İdare Dergisi), “Mülki İdare Literatürü Hakkında Bir Çerçeve”, (S. Çapar, H. Altunok, M. Altunok, Mülki İdare Klasikleri içinde, Ed. S. Çapar, H. Altunok, M. Altunok, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, 2022).



1. VALİLERİN ATANMA VE GÖREVDEN ALINMALARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

1926 yılında yürürlüğe giren ve statü hukukuna dayalı personel rejiminin ilk adımı olarak değerlendirilen 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 60. maddesiyle yabancı ülkelerde görev yapan memurlarla, vali, kaymakam ve zabıta amirlerinin "lüzumu halinde", atamalarındaki usulle bağlı olarak buldukları bakanlıkların emrine alınması olanağı getirilmiştir. Bu hüküm, o dönemde valilerin "görev güvencelerinin" bulunmadığını göstermektedir. Ancak, Memurin Kanunu'nun Geçici 1. maddesinde yer alan kendilerinden yararlanılamayan ve acze düşen memurların, Kanunu'nun yayımından itibaren 3 yıl içinde emekliye sevkini olanaklı hale getiren düzenlemeden genel olarak memurların, dolayısıyla da valilerin aynı dönemde statü güvencelerinin de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Memurin Kanunu'ndan 3 yıl sonra yürürlüğe giren 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, valilerin İçişleri Bakanı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı düzenlemesini getirmiştir. Dolayısıyla, valilerin görevden alınmaları da aynı prosedüre bağlıdır. Vilayet İdaresi Kanunu'ndan 1 yıl sonra yürürlüğe giren ve mülki idare amirlerine ilişkin ilk meslek kanunu olan Dahiliye Memurları Kanunu'nda, dahiliye memurluğunun "muayyen" bir meslek olduğu vurgusu yapmıştır. Dahiliye memurları sınıflara ayrılmış, atama koşulları belirlenmiş, umumi müfettişlik ve valilik kadrolarına "lüzum ve zaruret halinde" Yasa'da belirlenen şartlara sahip olmayanların da atanmasına olanak verilmiştir. Dahiliye Memurları Kanunu'nda Vilayet İdaresi Kanunu'nda yer alan vali tayin yöntemi korunmuştur. Ancak, birinci ve ikinci sınıf valilerin İçişleri Bakanı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ve Cumhurbaşkanı onayıyla atanacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Dahiliye Memurları Kanunu'nda valiler, kaymakamlar ve zabıta amirlerinin bakanlıkça zaruret görülmesi halinde tayinlerindeki yöntemle bakanlık emrine alınmalarına olanak veren düzenleme yer almıştır. Bu düzenleme, 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 60. maddesindeki hükmün Dahiliye Memurları Kanunu'nda tekrarlanması; tüm memurlara yönelik normun dahiliye memurları için "özel" hale getirilmesi anlamına gelmektedir. 1931 yılında yürürlüğe giren 1851 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'la valilerin Bakanlar Kurulu kararıyla her zaman bakanlık emrine alınabilecekleri gibi emekli de edilebilecekleri hükmüne yer verilerek, 1926 yılından beri mevzuatta yer alan valilerin görevden alınmalarına ilişkin yöntemlerin yinelenildiği görülmektedir.

Mülki idare sisteminin temel yasası niteliğinde olan 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, vali atamalarında İçişleri Bakanı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı silsilesini korumuştur. Ayrıca, önceki düzenlemelere benzer şekilde valilerin "lüzumu halinde" tayinlerindeki yöntemle merkez emrine alınabileceği hükmü getirilmiştir.

Valilere özgü olmamakla birlikte, tüm memurları, dolayısıyla valileri de kapsayan bazı düzenlemeler, valilerin görevlerine son verme gerekçesi olarak kullanılmıştır. 1949 tarihli ve 5439 sayılı Memurin Kanunu'na Ek Kanun'la bakanlara, merkez ve taşra teşkilâtında görevli bir memuru tayinindeki usule göre, bakanlığın görev alanında istediği yerde çalıştırma olanağı verilmiştir. 1949 tarihli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nda, 30 hizmet yılını tamamlayan memurların kurumlarınca uygun görülmesi halinde emekli edilebileceği hükmü yer almış; 1954 yılında bu Kanun'da değişiklik yapılarak re'sen emeklilik için 30 hizmet yılı şartı, 25 yıla düşürülmüş ve re'sen emeklilik işlemlerine karşı yargı yolu kapatılmıştır. 1954 yılında özel bir düzenleme yapılarak Bağlı Buldukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında 6435 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuş ve memurların tayinlerindeki yöntemle bağlı oldukları idarenin emrine alınmak suretiyle "görevden uzaklaştırılması" olanağı getirilmiştir. Altı ay içinde bağlı buldukları idarenin teklif edeceği görevleri kabul etmeyenlerle kendilerine herhangi bir görev verilmemiş olanlar hakkında emeklilik hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca, bu kanun gereğince verilen görevden uzaklaştırma karar ve işlemlerinden dolayı bu işlemi uygulayan idare ve görevliler aleyhinde dava açılması yolu kapatılmıştır.

Valilerin eylemli görevlerine son verme konusunda iki yöntemin kullanıldığı, birincisinin "merkeze alma" veya "merkez emrinde görevlendirme" olarak ifade edilen, "pasif göreve getirme" şeklinde olduğu; ikincisinin re'sen emekliliğe sevk olarak uygulandığı görülmektedir. Pasif göreve atamalarda valinin memuriyetle ilişkisi devam ederken, emeklilikle birlikte vali, memuriyet sisteminin dışına çıkarılmaktadır. Emeklilikte özlük haklarındaki eksilmeler nedeniyle, valilerin ya da memurların istekleri dışında emekliliğe sevkleri, sonuçları itibarıyla "idari müeyyide" niteliğindedir. Ayrıca, re'sen emekliliğe sevk işlemlerine yargı yolunun kapatılması, idarenin yargısal denetimini engellediği için hukuk devletiyle de bağdaşmamaktadır.



2. VALİLERİN GÖREVDEN ALINMALARI SONRASINDAKİ STATÜLERİ

Valilerin görevden alınmaları, atanmalarında olduğu gibi siyasal otoritenin tercihinine bağlıdır. Görevden alınmaları sonrasındaki statüleri ise özlük haklarına ilişkin olduğundan, Anayasa gereğince “yasayla düzenlenmesi” gereken konular arasındadır. Bu statülerin yasayla düzenlenmesi, valiler bakımından güvence sağlamaktadır. Bu şekilde valilerin siyasal iktidarlar tarafından unvanlarına uygun olmayan herhangi bir göreve getirilmesi önlenmeye çalışılmıştır.

1926-2022 yılları arasında görevden alınan valilerin yeni atandıkları görevleri ve statüleri (unvanları) aşağıdaki tabloda gösterildiği şekildedir:

Tablo 1: Valilerin Görevden Alınma Tarihleri, Sayıları ve Görevden Alınma Şekilleri

YILLAR	VALİ SAYILARI ²	GÖREVDEN ALMA ŞEKLİ
1950/1951/1952/1953/1970/1975/1977/1982	2/2/2/9/4/43/16/7	483
1984/1985/1986/1988/1989/1990/1991/1992	8/11/9/6/2/2/19/41	Merkez Valiliği ³
1993/1994/1995/1996/1997/1998/2000/2002	22/3/2/23/14/4/18/34	
2003/2004/2005/2006/2007/2008/2009/2010	3/4/12/4/8/11/13/13	
2011/2012/2013/2014/2015/2016/2017/2018	10/11/14/20/8/27/20/2	
1929/1930/1938/1940/1954/1955/1964	3/2/1/1/1/1/1	148 Bakanlık Emrine Alma ⁴
1966/1968/1971/1972/1974/1977/1978	22/2/21/4/1/1/2	
1979/1980	53/32	
1926/1929/1933/1934/1937/1938/1940	4/1/3/1/3/1/1	31 Emekliliğe Sevk ⁵
1943/1944/1945/1946/1948/1954/1963	1/2/6/1/3/3/1	
1990	25	25 Şahsa Bağlı Merkez Valiliği ⁶
1972/1974/1976/1977/1979/1980	2/1/5/2/4/8	22 İlk Atama ve Merkezde Görevlendirme ⁷

² Yıllarla sayılar satırlardaki sıralarına paralel düzenlenmiştir. Örneğin, 1950 yılında 2 vali merkeze alınmıştır.

³ Kararnamelerde “merkez valisi” olarak da yer almıştır.

⁴ Kararnamelerde “Bakanlık Emrinde Görevlendirme”, “Merkez Emrine”, “Merkez Emrinde”, “Merkezde Görevlendirme” ve “Merkez Emrinde Görevlendirme” olarak da yer almıştır.

⁵ Kararnamelerde “Re’sen Emeklilik” olarak da yer almıştır.

⁶ Belirtilen 25 kişi, emekliden sonra merkez valiliğine atanmıştır.

⁷ Kararnamelerde “İlk Atama ve Merkez Emrinde Görevlendirme”, “İlk Atama ve Şahsa Bağlı Merkez Valiliğine Görevlendirme” şeklinde de yer almıştır.

2020/2021	17/1	18	Mülkiye Başmüfettişi
1950/1968	8/1	9	Mülkiye Müfettişi
2022	9	9	Vali Mülkiye Başmüfettişi
1977/1978	3/1	4	Başka Göreve Atanmak Üzere Görevden Alma
1936/1943	1/1	2	Tunceli Vali Yardımcılığı
1946	1	1	İl İdare Kurulu Üyeliği
1957	1	1	İller Bankası İdare Meclisi Üyeliği
1961	1	1	Tetkik Kurulu
2020	1	1	Cumhurbaşkanlığı Başkanışmanlığı

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

1926-2022 yılları arasında valilerden 483'ünün merkeze alındığı, 148'inin Bakanlık emrine görevlendirildiği, 31'inin emekliliğe sevk edildiği, 25 emekli valinin merkez valiliğine atandığı, 22 kişinin ilk defa valiliğe atanarak eylemli görev yapmadan merkeze alındığı, 18 valinin mülkiye başmüfettişliğine, 9 valinin mülkiye müfettişliğine, 9 valinin vali mülkiye başmüfettişliğine atandığı, 4 valinin başka bir göreve atanma üzere görevlerinden alındıkları, 2 valinin Tunceli Vali Yardımcılığına, 1 valinin il idare kurulu üyeliğine, 1 valinin İller Bankası İdare Meclisi Üyeliğine, 1 valinin Tetkik Kurulu'na ve 1 valinin de Cumhurbaşkanlığı Başkanışmanlığına görevlendirildiği görülmektedir.

Valilerin görevden alınmalarına ve yeni görevlerine ilişkin olarak Resmî Gazete'de yayınlanan kararnamelerde, bazen görevden almanın yasal dayanağının yer aldığı bazen de belirtilmediği görülmektedir. Emekliliğe sevk işlemlerinin Memurin Kanunu'nun Geçici 1. maddesine, Vilayet İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 3. maddesine ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 39. maddesine; valilerin emekliliğinin "idari lüzum" gerekçesine; mülkiye müfettişliğine ve merkez valiliğine yapılan atamaların Memurin Kanunu'na Ek Kanun'un 2. maddesine ve İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine; 1 valinin bakanlık emrine alınma işleminin Bağlı Buldukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun'un



1. maddesine dayandırıldığı anlaşılmaktadır. 1964-2022 döneminde valilerin görevden alınmalarına ve yeni görevlerine ilişkin olarak Resmî Gazete’de yayınlanan kararnamelerde ise çoğunlukla yasal dayanak yer almamaktadır.

1936 ve 1943 yıllarında 1’er eylemli valinin Tunceli vali yardımcılığı görevine getirilmesi dikkat çekicidir. 1935 tarih ve 2884 sayılı Tunceli Vilayetinin İdaresi Hakkında Kanun’la korgeneral rütbesinde bir şahsın Tunceli vilayetinde valilik ve komutanlık görevini birlikte yürüteceği, aynı zamanda valinin bölgede yer alan 4. Umumi Müfettişliğin de umumi müfettişliği görevini üstleneceği hükme bağlanmıştır. 2 valinin Tunceli vali yardımcılığına atanmasının, Tunceli ilinin o dönemki özel yönetim modelinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Valilerin il idare kurulu üyeliğine, İller Bankası İdare Meclisi Üyeliğine, Tetkik Kurulu’na ve Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlığına atanmaları ise yaygın olmayan, ayrıksı uygulamalar olarak kalmıştır.

1929-1963 yılları arasında valilerin görevden alınma yöntemi olarak “emekliliğe sevk”in sıklıkla kullanılması nedeniyle, bu dönemde valilerin hem görev hem de statü güvencelerinden yoksun oldukları anlaşılmaktadır.

Valilerin mülkiye müfettişliğine görevlendirilmesi yönteminin, 1950 ve 1968 yıllarında uygulandığı, ardından 2020 yılında da yöntemin kurumsallaştığı görülmektedir. 2018 ve 2020 yıllarında yapılan düzenlemelerle valilik görevi bitenlerin atamaları vali mülkiye başmüfettişliği kadrosuna yapılmaya başlamıştır. 2018 yılında merkez valiliği kadroları iptal edilmiş, mevcut merkez valilerinin kadrolarının, yeni düzenleme yapıncaya kadar şahsa bağlı olarak korunması yönünde düzenleme yapılmıştır⁸. Valilerin aktif görevleri sonrasında mülkiye başmüfettişliğine atanmalarıyla, 1950 yılındaki uygulamaya geri dönmüştür.

1982-2018 yılları arasında valilerin görevden alındıktan sonra merkez valisi olarak atandıkları görülmektedir. 1970, 1975 ve 1977 yıllarında valilerin “merkez valiliğine” alındıkları, 1982-2018 yılları arasında ise “merkez valisi” olarak atandıkları; iki uygulama arasında nüans olduğu, “merkez valisi” olarak yapılan atamalarda “vali” unvanına vurgu yapıldığı, merkez valiliğine atamada ise unvandan çok pozisyonun ön plana çıktığı değerlendirilmiştir. İncelenen döneme ilişkin farklı bir uygulama, emekli valilerin ya da ilk defa vali olarak atanmaların merkez valisi olarak görevlendirilmesidir. Bu yöntemle, bazı üst düzey bürokratlara

⁸ 02/07/2018 – KHK-703/179 md.

aktif görev vermeksizin unvan ve statü kazandırılmıştır.

1964-2022 yılları arasında valilerin görevden alınma yöntemi olarak emekliliğe sevk artık kullanılmaması nedeniyle, bu dönemde 1968 yılında 1 valinin mülkiye müfettişliğine atanması dışında genel uygulamanın valilerin görev güvencelerinden yoksun; ancak unvan güvencesine sahip oldukları anlaşılmaktadır. Çünkü valilerin mülkiye müfettişliğine atanmasında, istekleri dışında görevlerine son verilmesi nedeniyle görev güvencesi bulunmamakta, ancak emekliliğe sevk edilmeyip memur olarak görevlerine devam etmeleri nedeniyle de statü güvenceleri korunmaktadır. Ancak vali unvanını kullanmadıkları için unvan güvenceleri korunmamaktadır. Memuriyet rejimi bakımından statü hukukuna dayalı güvenceli sistemin kurulduğu ve ardından da sözleşmeli personel ve kamu hizmetlerinin piyasadan satın alınması uygulamalarının yaygınlaştığı 1964-2022 yılları arasında; valilerin artık “lüzumu halinde” emekliliğe sevklerinin söz konusu olmaması nedeniyle statü güvencesinin istikrar kazandığı görülmektedir. Valilerin aktif görevlerden alındıktan sonra unvan güvenceleriyle memuriyetlerini sürdürmeleri, istisnai memuriyet koşullarında statü hukukuna bağlı güvenceli rejime kavuşmaları anlamına gelmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine uyum için yapılan düzenlemeyle⁹ vali olarak atanacaklar için kamu kurumlarında çalışmış olma şartının kaldırılmış; ayrıca valilerin sözleşmeyle çalıştırılması olanaklı hale getirilmiştir. Henüz uygulamaya geçmemekle birlikte “sözleşmeli valiliğin” mevzuatta yer alması, esnek personel rejiminin gereklerine uygun bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

3. VALİLERİN HUKUKİ DURUMLARI VE GÖREVDEN ALINMA YÖNTEMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'na göre vali, devletin ve her bakanlığın temsilcisi ve her bakanlığın siyasi ve idari yürütme aracıdır. Valiler devleti temsilen, genel siyasetle uyumlu çalışma zorunluluğu olan idari mekanizmanın düzenli olarak işlemesini sağlar. Dolayısıyla valiler, siyasal iktidarla uyumlu çalışmak durumundadır (TBMM: 1929). Vali atamalarında,

⁹ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı: 3, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi: 10/07/2018, Sayısı: 30474.



diğer memurlara getirilen kayıt ve kısıtlamaların bulunmaması, başka bir ifadeyle valiliğin bir istisnai memuriyet olması, “valilerin görevlerinin ülke siyasetiyle ilgili olmasına” bağlanmıştır (TBMM, 1928). Burada siyaset kavramı, genel siyaseti ifade etmektedir (Sürbehan, 1973:44,49). Valinin siyasi işlevi, mevcut iktidar düzeninin korunması ve sürdürülmesinde somutlaşmaktadır ve valiler “siyasi kamu görevlisi” kategorisinde olmaları nedeniyle her zaman görevden alınabilmekte ya da pasif görevlere çekilebilmektedirler (Weber, 2017:27-28). Başka bir ifadeyle, valilerin stratejik karar mercii olmaları nedeniyle hükümet politikalarına karşı hassas olmaları gerekmekte, bu nedenle de vali atamaları konusunda iktidarlar serbestçe karar alabilmektedir (Chapman, 1970: 143).

1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda valiliğe lüzum ve zaruret halinde kanunla belirlenmiş kıdem şartlarını taşımayan uygun kişiler atanabileceği hükmüne yer verilerek, valiliğin istisnai memuriyet niteliği vurgulanmıştır. 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre de vali, ilde hem devletin hem de devletin somutlaşmış otoritesi olan hükümetin temsilcisi, her bakanın ayrı ayrı mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İl İdaresi Kanunu’nun gerekçesinde, valilerin lüzumunda görevlerinden alınabilmeleri, icrai ve siyasi birçok işleve sahip olmalarına bağlanmıştır. Valiliğin kritik ve zor bir görev olduğu gerekçesiyle bu alanda başarılı olamayanların başka görevlerde başarılı olmalarının olanaklı olduğu belirtilerek, re’sen emekliliğe sevk yerine 5442 sayılı Kanunla valileri merkeze almanın ve başka bir görevde değerlendirmenin yolu açılmıştır. Böylece, valilerin bir yandan memurluk hakları korunmuş diğer yandan da hükümetlerin idari ve siyasi zorunluluklar dolayısıyla duyabilecekleri ihtiyaç karşılanmış olmaktadır (TBMM, 1949).

1965 yılında yürürlüğe giren ve memuriyet rejimini düzenleyen temel norm niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, valilerin bu kanunun atama, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin kurallarına tabi olmaksızın atanabileceği hükmü getirilmiş; valilik istisnai memuriyetler arasında sayılmıştır. 657’nin gerekçesinde, atamadaki kolaylık nedeniyle istisnai memuriyetin bir “imtiyaz” olduğu, ancak bu imtiyazın memur güvencesini de yok ettiği vurgulanmıştır (TBMM, 1964). Başka bir ifadeyle istisnai memuriyet statüsünde imtiyaz, güvencesizliği getirmekte; güvence yoksunluğu da imtiyazdan kaynaklanmaktadır.

1985 yılında yürürlüğe giren 3152 sayılı Kanun'la¹⁰ valilerin merkezde görevlendirmesine yönelik ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Bu hükme göre valiler, valilik kadro ve unvanlarını korumak suretiyle atanmalarındaki yöntemle merkezde görevlendirilebilirler. Valiler, valilik dışındaki diğer görevlerde de bu unvanlarını kullanabilirler. İllerde eylemli valilik yapmamış olanlar, merkezde vali olarak görevlendirilemez, merkez valiliğine atanamazlar. 3152 sayılı Kanun'la birlikte 1976-1980 arasında uygulanan bazı bürokratların il valiliği yapmadan merkez valiliğine atanmasının yolu kapatılmış, ayrıca eylemli görevlerinden alınan valiler için "unvan güvencesi" getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte vali atama usulü, statüsü ve görevden alınma şekli köklü değişikliklere uğramıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yapılan değişikliklerle, daha önce "devletin, hükümetin ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisi, bunların siyasi yürütme aracı olan" valiler, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak yetkilendirilmiştir. Yasal değişikliklerle valilerin devleti temsil etme yetkisi kaldırılmıştır. Yasa'nın yürürlüğe girişinden 26 gün sonra valilik ve kaymakamlıklarda bulunan birimlerin görev ve sorumluluklarıyla yazışma ve evrak işlerini düzenleyen Valilik ve Kaymakalık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne yapılan ekle valilere devleti temsil görevi iade edilmiştir. Ancak, valilerin devleti temsil yetkisinin Yasa'da değil de Yönetmelikle düzenlenmesi konusu tartışmaya açıktır. Vali atamaları, görevden alınmaları Cumhurbaşkanlığı kararına bağlanmıştır. 2018 yılında yayınlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle valilerin görev süreleri, atandıklarında görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresiyle kısıtlanmıştır. Başka bir ifadeyle kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi halinde valilerinki de sona erecektir. Yasa düzeyinde devleti temsil görevinin sona erdirilmesi, Cumhurbaşkanı'nın (iktidarın) siyasi yürütme vasıtası olma işlevinin kaldırılması ve görev sürelerinin Cumhurbaşkanlarının görev süreleriyle sınırlandırılması, valilerin hukuki durumunu zayıflatmıştır.

¹⁰ İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 176 Sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına, Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına ve Bu Kanun Hükmünde Kararname'ye İki Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.



4. MEMURİYET REJİMİNDEKİ DÖNÜŞÜMLER VE VALİLİK STATÜSÜ

Türkiye’de liberal kamu personel rejiminin temel unsurlarından olan kamu hizmetine girişin bir siyasi hak olarak tüm yurttaşlara açılması, hizmete alınmada eşitlik ilkesinin uygulanması, kariyer ve kıdem esaslarının getirilmesi ve memurun maaş karşılığı çalıştırılması prensipleri 1920-1945 döneminde hayata geçmiştir. 1945-1980 dönemi ise memurların statü hukukuna bağlı güvenceli bir personel rejimine kavuştuğu zaman aralığı olmuştur (Aslan, 2005: 202). 1999 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle kamunun yürütmekte olduğu yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi veya devredilebileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. 2002 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’yla da birçok hizmetin¹¹ ihale yoluyla özel sektörden satın alınabilmesine olanak sağlanmıştır. 1990 sonrasında kamu istihdamında sözleşmeli personel ve hizmet satın alma yoluyla personel istihdamının yaygınlaştığı görülmektedir (Aslan, 2006:122).

1954 yılında yürürlüğe giren 6435 sayılı Kanun’la¹² memurların tayinlerindeki yöntemle, bağlı oldukları kurum emrine alınmak suretiyle görevden uzaklaştırılabileceği, altı ay içinde kurumlarınca kendilerine teklif edilen görevleri kabul etmeyenlerle kendilerine herhangi bir görev verilmemiş olanların emekli edileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. 6435 sayılı Kanun’la getirilen bu düzenleme statü güvencesini zedelemiştir. Düzenlemenin gerekçesi bürokrasiyi kaldırmak, devlete faydası olmayan unsurlardan kurtulmak, evrak üzerinde tespit edilen niteliklerin yanında memurun “ruh halinde” halka hizmet anlayışını ve kişisel ahlaki tesis etmek olarak açıklanmıştır (TBMM, 1954).

Valilerin 1963 yılına kadar statü ve unvan güvencesinden yoksun çalıştıkları, 1963 sonrasında istisnai memuriyetin koşullarına uygun olarak görev güvencelerinin bulunmadığı; ancak statü güvencelerinin korunduğu; 2006-2018 yılları arasında mülki idare amirliği hizmeti sınıfından yapılan valilik atamalarının kıdem ve kariyer gibi iki temel prensibine bağlandığı, istisnai memuriyete atamada siyasi otoriteye bırakılan serbestliğin daraltıldığı, kısacası “istisnai memuriyet

¹¹ Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanması ve benzeri diğer hizmetler.

¹² Bağlı Bulundukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun.

düzenine istisnalar” getirildiği; başka bir ifadeyle, belirtilen 12 yıllık sürede vali atamalarında bazı objektif kriterlerin uygulamaya konulduğu görülmektedir. Bu dönemin üzerinde ayrıntılı olarak durmakta yarar bulunmaktadır.

5540 sayılı Kanun’la¹³ mülki idare amirlerinin yükselmelerine esas olmak üzere somut ve objektif esaslara dayanan birinci sınıf mülki idare Amirliği sistemi kurulmuştur (TBMM, 2006). Mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlarla bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli olanlardan aşağıdaki şartları taşıyanların, birinci sınıf mülki idare Amirliğine yükseltilmesine karar verileceği hükmüne bağlanmıştır:

“a) Fiilen on beş yıl mülki idare Amirliği yapmış ve birinci derece kazanılmış hak aylığını hak etmek. b) Sicil, değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, ceza ve yabancı dil bilgisi kriterleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı olmak c) Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı (affa uğramış olsa bile) hüküm giymemiş veya bu suçlardan dolayı birinci sınıf mülki idare Amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak. d) Mesleğe yakışmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak. e) Aylıktan kesme cezası veya daha ağır disiplin cezası almamış olmak.”

5540 sayılı Kanun’la, mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfından atanacak valiler için birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı getirilmiştir. Bu düzenlemeyle Cumhuriyet tarihinde ilk ve şimdilik de son kez olmak üzere vali atamalarında bazı objektif kriterler getirilmiştir. Düzenleme sadece mülki idare Amirleri arasından atanacak valiler bakımından objektif kriterler getirmektedir. Valilerin ortalama % 99’luk bölümünün mülki idare Amirliği kökenli olması¹⁴ (TBMM, 2006) nedeniyle düzenlemeyle genel olarak valilik sisteminin kariyer mesleğine dönüştüğü söylenebilir. Ancak düzenlemenin ömrü çok kısa olmuş, 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle¹⁵ mülki idare Amirleri arasından atanacak valiler için birinci sınıfa yükselme şartı kaldırılmıştır. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine

¹³ Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

¹⁴ 30.01.2023 günü itibarıyla 81 il valisinden 79’u mülki idare Amirliği kökenlidir.

¹⁵ Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.



uyum için yapılan değişiklikle vali olarak atanacaklar için kamu kurumlarında çalışmış olma şartının kaldırıldığı; ayrıca valilik kadrolarında sözleşmeyle çalıştırmanın mümkün hale getirildiği; fiilen uygulamaya geçmemekle birlikte “sözleşmeli valiliğin” mevzuatta yer aldığı, dolayısıyla vali atama koşullarının esnetildiği, piyasa şartlarına uyarlandığı görülmektedir.

5. GÖREVDEN ALINAN VALİLERİN DEĞİŞEN STATÜLERİ

Valilerin görevden alınması sonrasındaki statülerine yönelik olarak incelenen dönem Cumhuriyet tarihini kapsamaktadır. Bu dönemde, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim modeli olarak meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi uygulanmış, tek partili siyasal hayattan çok partiliye geçilmiş, birkaç kez muhtıra ve darbelerle çok partili demokratik düzen kesintiye uğramış, devletçilik esasına dayalı ekonomik modelden liberal düzen uygulamaya konulmuştur.

Valilik, diğer devlet memurluklarından farklı bir statüye sahiptir. Bu nedenle “politik memurluk” olarak nitelendirilmektedir (Weber, 2017:27-28). Çünkü vali diğer memurlar gibi sadece kendisine verilen görevleri yapmakla kalmaz, seçimle gelen siyasal iktidarın karar verme gücünü de kullanır. Ayrıca, iktidarı temsil etme, iktidarın yürütme vasıtası olma özellikleri de valiyi “idari memurlardan” ayırır. Valinin “siyasi” niteliği nedeniyle siyasal alanda meydana gelen değişikliklerden etkilenmesi de doğaldır. Bunun en somut sonucu, siyasal iktidar değişimlerinde valilerin de değişmesidir. Bunun için valilik “istisnai memuriyet” olarak dizayn edilmiş; bir “imtiyaz” haline gelmiş, ancak bu imtiyaz valilerin görevden alınmalarının da kolaylaştırılmasına neden olmuştur (TBMM, 1964).

Politik bir işleve sahip olan valilerin görevlerinin sona erdirilmesinin ardından getirildikleri yeni pozisyonların tarihsel süreçte geçirdiği aşamaların sınıflandırılması, dönemsel benzerliklerin ortaya konulması, siyasal yaşamla ilişkisinin açıklanması önem taşımaktadır. Bu kapsamda valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerinin, siyasal iktidarların ideolojik yaklaşımlarına, iktidar formunun tek parti ya da koalisyon şeklinde olup olmamasına, demokratik düzene veya bu düzenin kesintiye uğradığı dönemdeki yönetimlerin bakış açısına, ekonomik yaşamın düzenlenişine bağlı olup olmadığı incelenenektir. Valilerin görevden alınma şekillerini sayıca en yüksek olandan başlayarak değerlendirmek

gerekirse, 1929-2022 yılları arasında 483 valinin merkez valiliği görevine atandığı, bazen kararnamelerde merkez valisi olarak da bu görevin nitelendiği görülmektedir. Valilerin merkez valiliğine atandığı dönemler, 1950-1953, 1988-1998, 2002-2018 arası yıllarla 1970, 1975, 1977, 1982, 1984, 1985, 1986 ve 2000 yıllarıdır. Bu tarihlerde çok partili siyasal yaşama geçiş, liberal ekonomi modelinin uygulanması, askeri darbe ve koalisyon hükümetleri dönemleri yaşanmıştır. Dolayısıyla, valilerin görevden alınma sonrasında merkez valiliği statüsü verildiği tarihlere ilişkin belirli bir ekonomik ya da siyasi dönemlendirme yapılamamaktadır.

1929-1930, 1938, 1940, 1954-1955, 1964, 1966, 1968, 1971-1972, 1974, 1977, 1978-1980 yıllarında 148 vali Bakanlık emrine alınmıştır. Bu yıllarda tek partili dönemi, çok partili dönemi, 1971 Askeri Muhtırası dönemi, koalisyon hükümeti dönemleri ve 12 Eylül Askeri Darbe dönemi yaşanmıştır. Bu tarihin ortak özelliği ülkenin liberal ekonomik düzene henüz entegre olmadığı bir evre olmasıdır. Ancak, bu ortak özelliğin valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerine etkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, valilerin görevden alınma sonrasında Bakanlık emrinde görevlendirildiği tarihlere ilişkin belirli bir ekonomik ya da siyasi dönemlendirme yapılamamaktadır.

1926, 1929, 1933-1934, 1937-1938, 1940, 1943-1946, 1948, 1954 ve 1963 yıllarında 31 vali emekliliğe sevk edilmiştir. Ağırlık tek parti döneminde olmakla birlikte, çok parti dönemde de uygulama kısmen devam etmiştir. Valilerin emekliliğe sevk edildiği tarihlere ilişkin olarak da belirli bir ekonomik ya da siyasi dönemlendirme yapılamamaktadır.

1990 yılında Özal Hükümeti döneminde 25 emekli vali merkez valiliği görevine getirilmiştir. Bu uygulama yöntem olarak eylemli valilik görevine getirilmeden bazı kişilerin merkez valiliğine atanması uygulamasına benzemektedir. Böylece emeklilikle unvanı sona ermiş valilere tekrar vali unvanı verilmiş olmaktadır.

Bazı kamu görevlileri de ilk defa valiliğe atanıp merkezde görevlendirilmiştir. 1972, 1974, 1976-1977, 1979-1980 yıllarında kullanılan bu yöntemin en çok 1980 yılında askeri darbe öncesi dönemde uygulandığı, 3 Bakanlık müşavirinin, 1 merkez emniyet müdürünün, Konya, İstanbul, Ankara Emniyet Müdürlerinin ve Emniyet Genel Müdürünün bu kapsamda vali yapılarak merkeze alındığı görülmektedir. Bu atamalarda, emniyet müdürü kökenli vali



atamaları dikkat çekicidir. İlk atama sonrası merkez valiliğine görevlendirme uygulaması, 1985 yılında 3152 sayılı Kanun'la birlikte sona erdirilmiştir.

2020-2021 yılları arasında valilerin 18'i mülkiye başmüfettişi, 2022 yılında 9'u vali mülkiye başmüfettişi olarak görevlendirilmiş, mevzuat değişikliğiyle 2020-2021 yıllarında mülkiye başmüfettişliğine görevlendirilen 18 eski valiye de vali unvanı verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte, valilerin görevden alınma sonrasında vali mülkiye başmüfettişi olarak görevlendirildikleri, valilerin mülkiye müfettişliğine görevlendirilmesi uygulamasının ilk defa 1950 yılında Demokrat Parti Hükümetinin iktidara geldiği dönemde gerçekleştirildiği görülmektedir. Valilerin mülkiye müfettişliğine atanması konusunda 1950 yılı ve 2020 sonrasındaki uygulamalar benzeşmektedir. Ayrıca, 1990 yılında emekli valilerin “şahsa bağlı merkez valisi” olarak atanması da 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle,¹⁶ “düzenlemenin yapıldığı tarihte mevcut merkez valisi kadrolarının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapıncaya kadar şahsa bağlı olarak korunacağı” hükmüyle benzeşmektedir. Ancak, 1990 yılında emekli valiler şahsa bağlı merkez valiliğine atanmış, 2018 yılında ise, valilerin artık mülkiye başmüfettişliğine atanacak olması nedeniyle da kazanılmış haklara saygı çerçevesinde merkezde görevli valilerin kadroları şahıslarına bağlanmıştır.

Özcesi, 1929-2022 yılları arasında valilerin görevden alınmaları sonrasındaki statülerinin politik, idari ya da ekonomik sebeplerle belli tarihler itibarıyla gruplandırılması ve sınıflandırılması mümkün görünmemektedir.

SONUÇ

Kanun önünde eşitlik, kariyer, kıdem, sınıflandırma gibi ilkelere dayalı bir personel rejimi, 1926 tarihli Memurin Kanunuyla Türkiye'de uygulanmaya başlamıştır. Ancak, Memurin Kanunu'yla tam olarak güvenceli bir memuriyet düzeni kurulamamış, memurlardan kendilerinden yararlanılamayanlarla ace düşenlerin emekli edileceği hükmü belirtilen Kanunda yer almıştır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, güvenceli memuriyet rejimini kurmuştur. 1980 sonrasında bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaşması ve kamu kurumlarının bazı hizmetleri piyasadan satın

¹⁶ 02/07/2018 – KHK-703/179 md.

alması, esnek kamu personel rejiminin göstergeleri olarak literatürde yer almıştır. Ancak, son yıllarda, taşeron olarak hizmetinden yararlanan personelin biraz daha güvenceye kavuşturularak belediye şirketleri personeline dönüştürülmesi, sözleşmeli personelin kadroya alınması gibi uygulamalar esnek kamu personel rejiminin “esnetildiğini” göstermektedir. Bu gelişmeleri, esnek kamu personel rejiminden Neo Weberyen Devlet anlayışına geçişle açıklamak mümkün olmakla birlikte,¹⁷ bu gelişmelerin incelenmesinin ayrı bir çalışmanın konusu olduğu açıktır.

Valiler, hükümetin, bakanların veya günümüzde olduğu şekliyle Cumhurbaşkanının temsilcisi ya da yürütme vasıtası olarak temelde siyasi iktidarın taşradaki temsilcisi, siyasi yürütme organının idare vasıtasıdır. Göreve atanmaları, demokratik iradenin yansıması olarak siyasi otoritenin kararıyla gerçekleşir. Görevden alınmaları da “yöntemde paralellik” gereğince aynı siyasi otoritenin kararıyla olur. Demokratik toplum düzeni de vali atamalarında siyasi kararı gerektirmektedir. Siyasi otoritenin aldığı kararların idari uygulanmasını sağlayan valilerin karar mekanizmasına direnmesi, ülke yönetiminde zafiyete neden olacaktır. Bu durumda, iktidarların kararlarını “benimseyerek” uygulayacak valileri tayin hakkının bulunması tartışma götürmez.

Bu nedenle valilik, Cumhuriyetin kuruluşundan buyana bazen fiilen, bazen de norma dayalı olarak istisnai memuriyet olarak tanımlanmıştır. İstisna, göreve atanmada aranacak şartlara yöneliktir. Valiliğin istisnai memuriyet olarak düzenlenmesi siyasi otoriteye atama ve görevden alma konusunda esneklik sağlamaktadır. Bununa birlikte istisnai memuriyet statüsüyle valilere tanınan imtiyaz, görev güvencesinden yoksunluğu da beraberinde getirmektedir. Siyasal iktidarlar, vali atamaları konusunda da her zaman esnekliğe sahip olmuşlardır.

Valilerin görevlerinden alınmaları sonrasında 1963 yılına kadar statü güvencesinden yoksun oldukları, emekliliğe sevklerinin mümkün olduğu, bu tarihten sonra ise görev güvenceleri bulunmamakla birlikte statü güvencelerinin mevcut olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte, valilerin görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanması ise, Türk yönetim sisteminde olmayan yeni bir modeli getirmiştir. Valilerle yürütme organı olan Cumhurbaşkanının, başka bir ifadeyle siyasal iktidarın görev

¹⁷ C. U. Çiner, B. Olgun. “Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma”, Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı. (Ed.), Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi, ss. 205-230, Bursa: Dora Basım, 2015.



sürelerinin eşleştirilmesi, valilerin görev güvencelerinin daha da zayıflamasına neden olmuştur.

2006-2018 yılları arasında mülki idare amirleri arasından vali atamalarının kıdem ve kariyer gibi iki temel prensibe bağlandığı, istisnai memuriyete atamada siyasi otoriteye bırakılan serbestliğin daraltıldığı dönem hariç olmak üzere, valilerin atanmalarının, görevden alınmalarının ve görevden alınma sonrasındaki statülerinin, diğer memurların rejiminden farklı bir dönüşüm gösterdiği görülmektedir. Ayrıca, 2020 yılından itibaren görevden alınan valilerin mülkiye başmüfettişliği görevine getirilmesinin, “merkezde vali” algısını kırmak için yapılan bir düzenleme olduğu; ancak uygulamada valilerin mülkiye başmüfettişliğine atanmalarının “merkez valiliğinden” farklı sonuçlara neden olmadığı değerlendirilmiştir. Yeni yöntemle, uygulamada bazı mülkiye başmüfettişliği kadroları, merkez valiliğine dönüşmüş olmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girene kadarki dönemde valilerin statü ve görev güvencelerinin, diğer memurların da görev güvencelerinin düşük düzeyde olduğu, bu tarihten sonra valilerin görev güvencelerinin düşük olduğu, statü güvencelerinin ise korunduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte valilerin görev güvenceleri tamamen ortadan kalkmıştır. Kamu personel rejiminde yaşanan dönüşümlerle valilerin statü hukuklarındaki değişimler bazen örtüşmüş, bazen de farklı yönde ilerlemiştir. İstisnai bir memuriyet olması valiliği imtiyazlı hale getirirken, memur teminatını da azaltmıştır.

1929-2022 yılları arasında valilerin görevden alınma sonrasındaki statüleri belli bir kategoriye oturtulamamış, periyodik eğilimlerin tespiti yapılamamıştır. Bazen görevden alma sonrasında benzer uygulamalar yapılmış olmakla birlikte, bunların belli bir siyasi-ideolojik temele dayanmadığı görülmektedir. Uygulamalardaki istikrarsızlık, valiliğin toplumsal ve idari açıdan taşıdığı değerden kaynaklanmaktadır. Siyasal iktidarların görevden aldıkları valileri hangi pozisyona getirecekleri konusunda karar veremedikleri, valileri “hangi koltuğa oturacaklarını” bilemedikleri anlaşılmaktadır. Valiler, devleti temsil görevleri nedeniyle, aktif görevden alınsalar da devletin itibarına yakışmayacak bir görevlendirmeye muhatap edilmemektedir. Çünkü eylemli valilik görevi sona erse de unvan nedeniyle valiyle devlet bütünleşik bir görünüm arz etmektedir.

Ayrıca iktidar değişimleriyle birlikte merkezde görevli valilerin tekrar il valiliklerine atanma ihtimalleri de merkeze alınan valilerin statülerinin belirlenmesinde hassas davranılmasına neden olmaktadır. Mevcut uygulama olan valileri görevden aldıktan sonra mülkiye başmüfettişliğine atama formülünün ise çok uzun vadeli bir çözüm olamayacağı tahmin edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Aldan, M. (1998). Vali Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 101-105.
- Arpacı, I. (2006, Aralık). Türkiye’de Merkez Valiliği ve Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar. *Türk İdare Dergisi*, 453, 11-34.
- Aslan, O. E. (2005). *Kamu Personel Rejimi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Aslan, O. E. (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Çapar, S., Altunok, H., Altunok, M. (2022). Mülki İdare Literatürü Hakkında Bir Çerçeve. S. Çapar, H. Altunok, M. Altunok. (Ed.), *Mülki İdare Klasikleri*, (ss. 13-22). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği*. (C. Tutum, Çev.) Ankara: TODAİE Yayını.
- Çiner, C. U. ve Olgun, B. (2015). Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (ss. 205-230). Bursa: Dora Basım.
- Çoker, Z. (1974). *Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Etiz, M. N. (1974, Mart-Nisan). Merkez Valiliği. *Türk İdare Dergisi*, 347, 43-53.
- Günay, Ö. F. (1999). *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model*. Mersin: Özemek Matbaası.
- Özer, A. (2000, Eylül). Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri. *Türk İdare Dergisi*, 428, 1-14.



Sürbehan, S. (1973, Ocak-Şubat) Vali Siyasi Yürütme Vasıtası Mıdır? *Türk İdare Dergisi*, 340, 40-63.

TBMM. (1928). “1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nun Gerekçesi”, Erişim tarihi: 30 Ocak 2023, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c020/tbmm03020073ss0215.pdf>.

TBMM. (1929). “1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu Gerekçesi”, Erişim tarihi: 07 Ocak 2023, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbmm03010054ss0134.pdf>.

TBMM. (1949). “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun Gerekçesi”, Erişim tarihi: 12 Aralık 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019094ss0208.pdf>.

TBMM. (1954). “6435 sayılı Bağlı Buldukları TeşkilâEmrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun’un Gerekçesi”, Erişim tarihi: 30 Aralık 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c001/tbmm10001017ss0031.pdf>.

TBMM. (1964). “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Gerekçesi”, Erişim tarihi: 18 Kasım 2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm_01042129ss0977.pdf.

TBMM. (2006). “5540 Sayılı, Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Gerekçesi”, Erişim tarihi: 26 Kasım 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c126/tbmm22126123ss0461.pdf>.

Türk İdareciler Derneği. (1974). *Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.

Yıldızcan, C. ve Çiner, C.U. (2018, Haziran). Yönetimin Nesnesi Olarak Vali. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 13 (29), 1-30.

Weber, M. (2017). *Meslek Olarak Siyaset* (L. Özşar Çev.) Bursa: Biblos Yayınevi.