

Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURİYET'İN 100. YILINDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: BİR KURUMSALLIK SİMGESİ

“Hükmetmek kolaydır, zor olan yönetmektir.”

Johann Wolfgang von Goethe¹

Cumhur ÇİLESİZ²

ÖZ

Kökenleri itibariyle Cumhuriyet'in kuruluşundan daha eski olan İçişleri Bakanlığının kamu yönetim sistemimiz ve devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin idare bağlamında çok önemli görevleri bulunmaktadır. Yaklaşık 190 yıllık tarihsel geçmişinde çok önemli dönüşümlerden geçerek günümüze gelen İçişleri Bakanlığı; güvenlik, terörle mücadele, göç yönetimi, afetle mücadele gibi birçok konu başlığının yönetimini etkin bir şekilde yerine getirmektedir. Bu çalışmada Cumhuriyet'in yüzüncü yılı itibariyle İçişleri Bakanlığının ve İçişleri Bakanlığıyla birlikte merkezi idare kuruluşlarının taşra yönetimini oluşturan mülki idarenin işlevleri ve örgütsel özellikleri; tarihi devamlılık ve kurumsallaşma perspektifinden incelenip değerlendirilecektir. Ayrıca, günümüzde, İçişleri Bakanlığının ve mülki idarenin örgütsel yapısı, işlevleri ve yetkileri; özellikle Anayasa ile kurgulanmış olan taşra yönetim sistemine uygunluk yönünden tartışılacak, görülecek tutarsızlıklar ve bunları gidermeye yönelik önlemler ortaya konulacaktır. Nihayet, mülki idare sistemin gelecekteki rolü ve işlevi de özellikle “iyi yönetim (good governance)” kavramı bakımından kısaca değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare, Kurumsallaşma, İyi Yönetim

¹ Johann Wolfgang Von Goethe (28 Ağustos 1749, Frankfurt – 22 Mart 1832, Weimar), Alman hezarfen; edebiyatçı, siyasetçi, ressam ve doğabilimcidir. 1776 yılından itibaren, Weimar dukalığının bakanı olarak çeşitli idari ve siyasi görevlerde bulunmuştur. Goethe, şiir, drama, hikâye (düzyazı ve dörtlük şeklinde), otobiyografik, estetik, sanat ve edebiyat teorisi, ayrıca doğa bilimleri olmak üzere birçok esere imza atmıştır. Bununla birlikte, zengin bir içeriğe sahip olan mektup çeşidi, önemli edebi eserlerindedir.

² İçişleri Bakanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mülkiye Müfettişi, ORCID No: 0009-0002-5377-8775.

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS IN THE 100TH ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC: AN ICON OF INSTITUTIONALITY

ABSTRACT

The Ministry of Internal Affairs, whose origins are older than the foundation of the Republic, has very important duties in the context of our public administration system and the management of the state's organization on land. The Ministry of Internal Affairs, which has gone through very important transformations in its approximately 190-year historical past, has come to the present day; It effectively manages many topics such as security, fight against terrorism, migration management, and combating disasters.

In this study, the functions and organizational characteristics of the Ministry of Internal Affairs and the territorial administration, which together with the Ministry of Internal Affairs constitute the provincial administration of the central government organizations, as of the centenary of the Republic; It will be examined and evaluated from the perspective of historical continuity and institutionalization.

In addition, today, the organizational structure, functions and powers of the Ministry of Internal Affairs and the civil administration; It will be discussed especially in terms of compliance with the provincial administration system established by the Constitution, and any inconsistencies that will be observed and measures to eliminate them will be put forward.

Finally, the future role and function of the civil administration system will be briefly evaluated, especially in terms of the concept of "good governance".

Keywords: *Ministry of Internal Affairs, Territorial Administration, Institutionalization, Good Governance*

GİRİŞ

Küresel ve ulusal düzeydeki iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel değişime paralel olarak, Türk kamu yönetiminin bütününde olduğu gibi İçişleri Bakanlığı da özellikle örgütsel yapısı bakımından, değişime uğramıştır. Bu bağlamda, bazı birimler kaldırılmış, bazılarının iç yapılanması yeniden düzenlenmiş; bazen de yeni birimler oluşturulmuştur.

Son 25 yıllık döneme bakıldığında, Türk kamu yönetiminde ve doğal olarak İçişleri Bakanlığında, özellikle Bakanlıkla çeşitli düzlemlerde bağ ve ilişkileri olan iç güvenlik kuruluşları, mahalli idareler ve tabii ki mülki idarede değişime yol açan dört ana faktör olmuştur: Birincisi küreselleşme sürecinin etkisiyle kamu yönetimi alanında “yönetişim, e-devlet, yeni kamu yönetimi anlayışı (kamu hizmetinde yerinden yönetime ağırlık verilmesi, vatandaşların karar alma sürecine katılması, kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı olması, şeffaflık, bilgi teknolojilerinden yararlanılması) ve özelleştirme” gibi yeni yaklaşımların ortaya çıkması; ikincisi, ülkemizin 1999 yılından bu yana yürümekte olduğu “Avrupa Birliği üyeliğine adaylık” süreci, üçüncüsü ise 15 Temmuz 2016 tarihinde vaki darbe girişimi; nihayet 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen ve 24 Haziran 2018’de birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçiminin ardından yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiş olmasıdır.

Cumhuriyet'in 100. yılında İçişleri Bakanlığı ve mülki idarenin yapısal ve işlevsel özellikleri ve görünümünün bütüncül olarak kavranabilmesi için her şeyden önce Bakanlığın tarihsel süreç içindeki gelişiminin kısaca ortaya konulması gerekmektedir.

Yaşı Cumhuriyet'ten daha büyük olan İçişleri Bakanlığı, Devlet yapısı içinde “kurumsallaşma”nın hemen hemen bütün özelliklerini taşımaktadır. Konunun bu boyutu özellikle dikkate değerdir.

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı ve mülki idare Osmanlı İmparatorluğu Dönemi'nde kurulmuş ve yeni devlet yapısıyla uyumlaştırılarak Cumhuriyet'e intikal ettirilmiştir. Dolayısıyla, her iki müessese, bir bakıma Osmanlı'dan Cumhuriyet'e tarihi devamlılığın da simgesidir.

İçişleri Bakanlığı ve mülki idare, bu özellik ve boyutlarıyla, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin temel taşı ve ülke yönetiminin omurgası olarak Cumhuriyet'in ikinci yüzülünde da varlığını sürdürcektir.

1. İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ YAPISI VE İŞLEVLERİ

Cumhuriyetimizin 100. kuruluş yıldönümünde İçişleri Bakanlığının yapısal ve işlevsel görünüm ve özelliklerini, başka bir deyişle teşkilat ve görevlerini; merkez-taşra başlıkları altında ve tarihsel gelişimi içinde ele alınarak açıklanması uygun bir yöntem olacaktır. Bakanlığın bağlı kuruluşları başka çalışmaların konusu olduğundan dolayı bunlara gerekli olduğu ölçüde kısaca değinilecektir.

1.1. Merkez Teşkilatı

1.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi³

Osmanlı hükümetinin merkezi organı ve yüce adalet mekanizması Divan-ı Hümâyun'du. Resmi başkanı padişahı, ama 1475'ten itibaren, padişahın toplantıları şahsen yönetmesi yerine, Divan-ı Hümâyun odasına açılan kafesli bir pencerenin ardında, devlet işleriyle ilgili görüşmeleri dinlemesi yöntemine geçildi (Somel, 2014: 238). Divan-ı Hümâyun, padişahın hükümeti saraya dahil ettiği bir müessesedir. Birun'da padişahın kapısı önünde Divanhane denilen bir salonda toplanırdı. Divan üyeleri Fatih Devri sonuna doğru birinci vezîr, yani vezir-i âzamlı diğer vezîrler, iki kadıasker, iki defterdar ve bir nişancıdan mürekkeptir. Fatih Kanunnamesi'ne göre; "Divan-ı Hümâyun'da sadrda oturmak vüzeranın ve kadıasker ve defterdarların ve nişancıların yoludur." (İnalçık, 2023: 107).

Bu noktada, Osmanlı İmparatorluğunda, devletin temel fonksiyonlarından birisi olan "ülke içinde huzur ve asayişin sağlanması ve bu görevin yerine getirilmesi için gerekli teşkilat ve kadronun oluşturulması" görevi vezir-i azam'ın sorumluluğuna bırakılmıştı. Fatih Döneminden itibaren vezir-i âzamlara sadrazam da denmiştir (Kaşıkçı, 2016: 112). Sadrazamlar bu önemli görevi, Saraydaki Divan-ı Hümâyun'da ve kendi konaklarında akdettikleri divanlarda görürlerdi.

Divan-ı Hümâyun'un 17. yüzyıldan itibaren önemini kaybederek devlet

³ Osmanlı İmparatorluğu döneminin "Tarihçe" bölümünde, başka kaynaklara atf yapılmamış ise, şu makaledeki bilgiler esas alınmıştır: Mülkiye Başmüfettişi Melih Özay, Sadaret Kethüdalığından İçişleri Bakanlığına Tarihçe Çalışması, yayımlanmamış İnceleme-Araştırma Raporu, Ankara, 2009, 1-4.

idaresinin “Bâb-ı Âlî”ye⁴ intikali üzerine “hademe-i Bâb-ı Âsafi” adını alan sadâret kethüdâsı (kethüdâ-i sadr-ı âlî, kâhya bey), reîsülküttâb, çavuşbaşı, büyük ve küçük tezkireciler, teşrifatçı, kethüdâ kâtibi, mektûbi gibi doğrudan sadrazamın yardımcısı ve maiyeti durumundaki görevliler Bâbîâlî’de yer aldılar. Bunların Bâbîâlî’de büroları ve ikametgahları vardı. Vilayetlere giden yazılar ile gelen yazıların cevapları burada hazırlanır, incelenir, asılları gönderilir, suretleri ise defterlere kaydedilirdi. Kethüdanın maiyetinde çeşitli askeri, idari ve adli makamların Babiali nezdindeki işlerini takip etmek, aradaki haberleşmeyi sağlamak üzere çok sayıda görevli de çalışırdı. Ortaylı, sadâret kethüdasının işlevini şöyle özetlemektedir (2022: 222): “Sadrazama bağlı Bâb-ı Âlî görevlilerin başında sadâret kethüdası gelirdi. Bütün dâhilî işlerden sorumlu idi. Bu makam 1835’de Mülkiye Nezareti, 1837’de de Dâhiliye Nezareti adını aldı.”

1839’da Dahiliye Nezareti kaldırılarak görev ve yetkileri sadarete devredilmiş ve sadaret bünyesinde kurulan Dahiliye Kalemî Kitabeti 1869 yılına kadar bu işlerin idaresinden sorumlu olmuştur. Belirli bir hiyerarşi içinde çalışan bu kalem 1861 tarihli bir nizamname ile yeniden düzenlendi.

Keçecizâde Fuad Paşa’nın ölümüyle Sadrazam Âli Paşa’nın Hariciye Nâzirliğini da kendi uhdesine alması üzerine, sadrazamlığa ilaveten hâricî ve dahilî işlerin hepsinin bir kişide toplanmasının ağırlığı düşünülerek 1869’da Dahiliye Nezâreti müstakil olarak yeniden kuruldu.

Tarihi tam belli olmamakla birlikte Dahiliye Nezâreti’nin Sadâretten ayrılarak müstakil hale geldiği 1869 dönemine ait olduğu anlaşılan bir kararnâmede, bu nezâretin bütün dâhili meselelerin idare ve icra mercii olduğu belirtilmiştir.

Daha sonra belirli aralıklarla kesintiye uğrayan bu Nezâret, 1877 tarihinden itibaren kesin olarak teşkil edilip birçok müdürlük ve komisyonları da bünyesine alarak devamlı gelişme gösterdi. Özellikle II. Abdülhamid Döneminde Hükümdâr’ın merkezîyetçi anlayışı çerçevesinde gelişmesini sürdürdü. Önceleri memuriyet seviyesinde bulunan birçok büro, daha etkili çalışmalarını sağlamak için müdüriyete çevrildi. Memurlar özenle seçildi ve ayrıca yeni kadrolar sağlandı. II. Abdülhamid’in

⁴ “Sadrazamın çalışma makamına paşa kapısı, bab-ı asafi veya 18. yüzyıldan itibaren bâb-ı âlî denir.

Bu tabir çok tutundu ve sublime porte, Hohe Pforte, verhovniy dvor olarak Avrupa dillerinde Osmanlı hükümeti yerine kullanılır oldu. 18. yüzyıldan itibaren sadrazamlar bugünkü İstanbul vilayet binasının bulunduğu yerde resmi ve devamlı bir ikametgâha sahip oldular.” Ortaylı, Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi, 221.

saltanatının başlarında bu nezârete bağlanan muhacirler, matbuat ve memurlarla ilgili üç büro nezâretin işlerini oldukça yoğunlaştırdı. Bunlardan İdâre-î Muhâcirîn Komisyonu, 1876 Osmanlı – Rus Savaşı sonrasında kitleler halinde İstanbul'a akın edenlerin meseleleriyle ilgilenmek ve yerleşmelerini sağlamak üzere kurulmuştu. Salnâmelerdeki bilgilerden, 1877'ye kadar Hariciye Nezâreti'ne bağlı olduğu görülen matbuat idaresinin bu tarihte Dahiliye Nezâretine bağlandığı, böylece idaresinin daha merkezî bir kimlik kazandığı anlaşılmaktadır. Bu devirde nezârete bağlı olarak çalışan üçüncü önemli büro ise memurların seçimi, göreve alınması ve sicillerinin tutulması ile ilgili olarak kurulan İntihâb-ı Me'mûrîn ve Sicill-i Ahvâl Komisyonu'dur. Bu dönemde memurların seçimi, göreve alındıktan sonraki memuriyet değişiklikleri düzenli olarak takip edilmiştir. İlk defa 1879 yılında Dahiliye Nezâreti bünyesinde Sicill-i Ahvâl Komisyonu kurulmuş, mülkî ve adlî bütün memurların sicilleri, memuriyet değişiklikleri defterlere işlenmiştir. 1896'da adı Me'mûrîn-i Mülkiyye Komisyonu olarak değiştirilen ve müstakil hale getirilen büro, 1908'de II. Meşrutiyet'ten sonra yeniden Sicill-i Ahvâl İdaresi adıyla Da-hiliye Nezâreti bünyesinde yer almıştır.

Dahiliye Nezâreti'nin görev ve yetkileri, II. Meşrutiyet'in ilan edildiği 23 Temmuz 1908'den itibaren İttihat ve Terakki Cemiyetinin, imparatorluğu yönettiği dönemde yeniden belirlendi. 21 Aralık 1913 tarihli Dahiliye Nezâreti Teşkilâtı hakkında çıkarılan on yedi maddelik Nizâm-nâmede nezâretin kalemleri, müsteşarlık ve hususi kalemden başka on bir müdüriyetten oluşmaktaydı. Bu on bir müdüriyet şunlardır: Muhasebe Müdüriyeti, Emniyyet-i Umûmiyye Müdüriyeti, İdare-i Umumiyye-i Dâhiliyye Müdüriyeti, Umûr-ı Mülkiyye-i Vilâyât Müdüriyeti, Umûr-ı Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti, Hukuk Mûşavirliği, Memurin Müdüriyeti, Sicill-i Ahval Müdüriyeti, Nüfus Müdüriyeti ve Evrak Müdüriyeti.

Osmanlı devlet salnâmelerinde genel-likle Babiâli heyeti içerisinde olmak üzere, bazen da müstakil olarak Dahiliye Nezâreti Teşkilatına yer verilmiştir. Burada kalemlerin tek tek isimleri, kalemlere mensup çeşitli rütbe ve memuriyetteki görevlilerin adları, sahip oldukları madalya ve nişanları düzenli bir şekilde gösterilmiştir. Dahiliye Nezâreti Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar devam etmiş, Cumhuriyet döneminde ise ismi önce Dahiliye Vekâleti, daha sonra da İçişleri Bakanlığı olmuştur.

1.1.2. T.B.M.M. Hükümeti Dönemi⁵

23 Nisan 1920'de Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra 3 Mayıs 1920 tarihinde çıkarılan "İcra Vekilleri Heyeti'nin Sureti Teşekkülü Hakkında Kanun" ile Dahiliye Nezaretinin adı, Dahiliye Vekâleti olarak değiştirilmiş, bu arada Vekâletin kuruluşu yeniden düzenlenmiş, P.T.T. İdaresi ile Hariciye Nezaretine bağlı Matbuat Umum Müdürlüğü Dahiliye Vekâletine bağlanmıştır.

Bu dönemde Sıhhiye Müdiriyeti Umumiyesi de Dahiliye Vekâletinden alınarak, ilk kez kurulan Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletine verilmiştir.

Lozan Antlaşmasından sonra mübadele, imar ve iskân işleri çok yoğunlaştığından, bu işleri yürütmek üzere Mübadele İmâr İskân Vekâleti kurulmuş ve Dahiliye Vekâleti bünyesinde yer alan Aşair ve Muhâcirin Müdiriyeti Umumiyesi yeni kurulan bu vekâlete devredilmiştir.

Ayrıca Hapishaneler Müdiriyeti de Adliye Vekâletine bağlanmak suretiyle, Dahiliye Vekâleti Teşkilatı arasından çıkarılmış; İcra Vekilleri Heyetinin oluşumunu gösteren kanunda, yine bu Bakanlığa bağlı olarak gösterilen Posta ve Telgraf Umum Müdürlüğü de daha sonra Dahiliye Vekâletinden ayrılarak Nafia Vekâletine ve en sonunda da Münakâlât Vekâletine bağlanmıştır.

Baş'a'nın, Dâhiliye Vekâletinin T.B.M.M. Hükümeti döneminde belirlenmiş olan (İçişleri Bakanlığının günümüzdeki temel işlevsel karakterini de yansıtan) rol ve misyonuna ilişkin tespit ve değerlendirmesi şöyledir (2013: 316-318).

"İcra Vekilleri Heyeti, 5 Mayıs 1920 günü Meclis Reisi Mustafa Kemal'in başkanlığında ilk toplantısını yaparak çalışmalarına başladı. (...) İcra Vekilleri Heyetinin başlangıçtan itibaren aldığı kararların birçoğu, Dâhiliye Vekâletinin görev alanına girmektedir. Nitekim İcra Vekilleri Heyetinin aldığı ilk karar, Ankara Vilayetine vali atanmasına ilişkindir. 6 Mayıs 1920 tarihli ve 1 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı'nda 'Ankara Vilayeti Valiliğine vekâletinde bulunan Defterdar Yahya Galip Bey tayin edilmiştir. Bu kararın icrasına Dâhiliye Vekâleti memurdur.' denilmektedir. İcra Vekilleri Heyetinin bir vilayete vali atayarak icraatına başlaması mülki idare tarihi açısından anlamlıdır. İcra Vekilleri Heyeti ikinci iş olarak, 6 Mayıs 1920 tarihli ve 2 sayılı 'İstanbul Hükümetiyle Resmi Muhaberatın Memnuiyeti

⁵ TBMM ve Cumhuriyet dönemlerinin "Tarihçe" bölümlerinde, başka kaynaklara atf yapılmamış ise, şu makaledeki bilgiler esas alınmıştır: Dr. Tayfur Özsen, Cumhuriyet'in 70. Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri, Türk İdare Dergisi, Yıl: 65 Aralık 1993 Sayı:401, Ankara, 1994, s.146-179).

Hakkında Kararnameyi çıkararak, Dersaadet ile olan her türlü resmi haberleşmeyi yasaklamıştır. Bu Kararname ile İstanbul'dan gelecek resmi evrakın ve gazetelerin geri çevrilmesine karar verilmiş; bunları kabul eden veya geri çevirmeyen memurların vatan hainliğiyle suçlanacağı ilan edilmiştir. İstanbul Hükümeti ile meşruluk çatışmasının da göstergesi olan bu önemli kararın icrasına, Dâhiliye Vekâleti memur edilmiştir.

(...)

Dikkat çekici kararlar alarak çalışmalarına başlayan İcra Vekilleri Heyeti, hazırladığı 'hükümet programını' da Meclise sunmayı ihmal etmedi. 9 Mayıs 1920 günü Maarif Vekili Dr. Rıza Nur Bey tarafından Mecliste okunan program, yeni dönemin ilk Bakanlar Kurulu programı olarak tarihe geçti. (...) Bu programda yer alan 'dâhiliye politikaları' bölümünde, dönemin hükümetinin ve Dâhiliye Vekâletinin içe yönelik hangi siyasetleri takip edeceği hakkında fikir vermektedir. Dr. Rıza Nur Bey, İcra Vekilleri Heyetinin dâhiliye politikasını şu şekilde ifade etmiştir:

'... Mukarreratı sulhiyenin (barış kararlarının) kabul ve tasdiki nihaisi bittabi Heyeti muhtereminizin ittihaz buyuracağı (alacağı) karara tabidir. Ve siyaseti dâhiliyemizde bütün mesaimizin hedefi müştereki, milletin vahdet (birlik) ve tesanüdünün (dayanışmasının) muhafazası ve emniyeti umumiyesinin (iç güvenliğinin) tesisisi ve takriridir (sağlanmasıdır). Tesvlatı hâriciyeye dâhiliye (dış ve iç etkenlerle) ile ihdas edilen vukuatı hainanenin (kötü olayların) bir sureti müsesserede (kesin olarak) izale (ortadan kaldırılması) ve imhasile (yok edilmesiyle) asayişin her yerde acilen teminini en büyük bir vazifei vataniye (en büyük yurt görevi) telakki etmekleyiz (...) Gerek siyaseti hariciye ve gerek vaziyeti dâhiliyemizin istilzam edeceği (gerektirdiği) tedabiri askeriye (askeri önlemleri) bir mecrayı salimde cereyan edebilmek (sağlam uygulayabilmek için) için Kuvayı Milliye Teşkilatı muntazamaya ilhak edilerek (düzenli bir örgüte bağlamak) resmi bir mahiyete konmak üzere tedabiri muktaziyeye (gerekli önlemlere) tevessül edilmiştir..'

Görüldüğü gibi ilk hükümetin dâhiliye politikasında önceliği; milletin birlik ve beraberliğinin muhafaza edilmesi ile ülkenin her yerinde genel emniyetin ve asayişin sağlanması almıştır. Bu konuda en büyük görev yeni kurulan Dâhiliye Vekâletine ait olacaktır. (...)"

1.1.3. Cumhuriyet Dönemi

29 Ekim 1923'de Cumhuriyet'in ilanından sonra hukuk, eğitim, ekonomi ve toplumsal alanlarda başlatılan köklü reformlar Devlet teşkilatında da değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir.

Bu bağlamda, Dahiliye Vekâleti bünyesinde yapılan çalışmalar sonucu, 22 Mayıs 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Kanunu” ile Bakanlığın merkezdeki teşkilatlanması ve görevleri yeniden düzenlenmiş ve günümüzdeki İçişleri Bakanlığı merkez kuruluşunun temeli oluşturulmuştur.

Bu Kanuna göre Dahiliye Vekâletinin merkez kuruluşu içinde yer alan birimler şunlardır: Müsteşarlık, Hususi Kalem, Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü, Nüfus İşleri Umum Müdürlüğü, Teftiş Heyeti Reisliği, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü, Jandarma Umum Komutanlığı.

1624 sayılı Kanun ile oluşturulan teşkilâta, daha sonra, 2050, 2205, 2444, 2531, 2577, 3046, 3201, 3314, 3571, 3656, 4445, 4618, 5066, 7126 ve 108 sayılı Kanunlarla çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Bilindiği gibi, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle başlayan ara rejim, yeniden hazırlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 7 Kasım 1982 tarihinde gerçekleştirilen halkoylamasıyla onaylanması ve ardından 6 Kasım 1983'te genel seçimlerin yapılarak Türkiye Büyük Millet Meclisi yeniden faaliyete başlamasıyla son bulmuştur. Ara rejim döneminde, bazı küçük çaplı değişiklikler yapılmış olmakla birlikte Bakanlığın yapısı ve işlevleri, esas itibarıyla korunmuştur.

Demokratik rejime döndükten sonra İçişleri Bakanlığının teşkilat ve görevleri, önce bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK), sonra da 14 Şubat 1985 tarihinde kabul edilen 3152 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 3152 sayılı Kanun bazı değişiklikler yapılarak, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilene kadar uygulanmış ve Bakanlığımızın günümüzdeki yapısal ve işlevsel görünüm ve özelliklerinin temelini oluşturmuştur.

3152 sayılı Kanunun kabul edildiği tarihte Bakanlığın bağlı kuruluşları şunlardır: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil

Güvenlik Komutanlığı. Daha sonra 17/2/2010 tarihli ve 5952 sayılı Kanunla “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı”, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Kanunla “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” İçişleri Bakanlığının “bağlı kuruluşu” olarak kurulmuşlardır.

1.1.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Döneminde Yapılan Düzenlemeler

Bilindiği gibi, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen ve 24 Haziran 2018’de birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçiminin ardından yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle ülkemizde “yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sistem” terk edilmiş ve “kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminin özgün bir versiyonu” olarak tanımlanabilecek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiştir. (Aslında mevzuatta yeni sistemin adlandırması yapılmamıştır. Ancak, yeni sistem, siyaset literatüründe, bürokratik söylemde, kamuoyunda ve akademik dünyada genel olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırıldığı için tarafımızdan da bu deyim tercih edilmiştir.)

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlanması amacıyla Bakanlar Kurulunca çıkarılan 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, çok sayıda Kanun ve KHK’da değişiklik yapılmıştır. Bu bağlamda, 703 sayılı KHK ile, 14 Şubat 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun adı “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiş ve Kanunun “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri”ne ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı dahil Bakanlıkların teşkilat, görev ve yetkileri, Anayasanın 106/11 maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan ve 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı, bu CK’nın Altıncı Kısımının Sekizinci Bölümünde 254 ilâ 276. maddeleri arasında yer almıştır.

İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşları olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Göç İdaresi Başkanlığının teşkilat, görev ve yetkileri ise 4 sayılı

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Bakanlığın diğer bağlı kuruluşları olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının kurucu düzenlemesi olacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi henüz çıkarılmamıştır. Bu iç güvenlik kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkileri ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinden çok önce çıkarılmış olan halen yürürlükte bulunan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ile düzenlenmiştir.

a) Bakanlığın Görev ve Yetkileri

(1) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir: Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak; sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak; karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek; suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak; her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek; yurdun iç politikasına, il ve ilçelerin genel ve özel durumları ile ilgili değerlendirmeler yapmak ve Cumhurbaşkanına tekliflerde bulunmak; ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini düzenlemek; nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek; pasaport hizmetlerini yürütmek; kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

b) Bakanlığın Merkez Teşkilatı

(1) Yeni sistemin temel karakteristiği yürütme yetkisi ve görevinin doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına ait bulunması ve tabiatıyla Cumhurbaşkanının yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun bulunmamasıdır. Oysa, parlamenter sistemde yürütme yetkisi ve görevi, yasama organı tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile yine yasama organının güvenoyuna sahip Bakanlar Kuruluna (Başbakan+Bakanlar) ait bulunmaktaydı. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da Başbakan ve Bakanlar “tek başlarına (münferiden) ve birlikte (müçtemian)” yasama organına karşı siyasi sorumluluk taşımakta ve yasama organının güvensizlik oyuyla düşürülebilmeleri mümkün bulunmaktaydı.

Anayasanın 104. maddesinin dördüncü, beşinci ve on birinci fıkralarına göre;

- Bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır, 81. maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde an içerler;

- Bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur;

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

Görüldüğü gibi, Anayasa'nın bu hükümlerine göre, yasama organının Bakanların göreve getirilmeleri ve görevden alınmaları hususunda hiçbir yetkileri yoktur; tabiatıyla Bakanların yasama organına karşı sorumlulukları da söz konusu değildir. Böylece yeni sistemde Bakanların temel görevi Cumhurbaşkanının karar ve talimatlarını uygulamaktır

“Cumhurbaşkanlığı sisteminde Bakanlıklar eskiden olduğu gibi yine Devlet tüzekliği içinde yer alırlar. Fiilen değişen ilk özellik, cumhurbaşkanı başkanlığında “ortak karar” alma yetkilerinin ve dolayısıyla “ortak sorumluluk”larının ortadan kalkmış olmasıdır. Bakanlıklar, önceden var olan “Bakanlar Kurulu kararnamesi” çıkarma yetkisini yitirmişlerdir; dolayısıyla parlamenter sistemdeki gibi bir “kabine”, “hükümet”, “kurul” olma özellikleri kalmamıştır. Resmî açıklamalarda ve basın yayın organlarında zaman zaman duyulan “cumhurbaşkanlığı kabinesi” sözünün hukuksal bir anlamı olmadığı söylenebilir.” (Güler, 2021: 210).

Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CTHCK) 503/2. maddesinde Bakanların temel işlevi şu şekilde belirtilmiştir: “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.”

Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığının tarihsel gelişimi içinde “İçişleri Bakanı”nın hukuki konumunun önceki dönemlere göre tamamen değiştiği ve yasama organına karşı siyasi sorumluluklarının kalmadığı görülmektedir.

(2) Yeni sistemin kamu yönetimi açısından bir diğer özelliği de Bakanlıklardaki “en yüksek bürokratik otorite/en üst idari amir” olarak tanımlanabilecek olan “müsteşarlık” kurumunun kaldırılmış olmasıdır. Bunun yerini Bakan yardımcılığı kurumu almıştır. Böylece 2018’den bu yana Bakanlıkların üst yönetimi Bakan ve Bakan yardımcılardan oluşan bir kadronun yönetimindedir.

Dolayısıyla, “İçişleri Bakanlığı Müsteşarı” da artık mevcut değildir. Bu keyfiyet de İçişleri Bakanlığının tarihsel gelişimi içinde önemli bir değişikliktir.

Bakanların, Anayasadaki düzenlemeye göre yürütme organının içinde yer almamaları ve yasama organına karşı sorumluluklarının bulunmaması itibarıyla; bir bakıma, eski dönemdeki “müsteşar”; bakan yardımcılarının da “müsteşar yardımcısı” gibi kurgulanmış olabilecekleri ve bundan dolayı “müsteşarlık” kurumunun kaldırıldığı düşünülebilir. Ancak, bakanların, Anayasa ve 1 sayılı CTHCK ile belirlenmiş olan “atanma şartları, hukuki statüleri, sorumluluk ilişkileri, işlevleri ve yargılanma usulü” dikkate alındığında, “bürokratik pozisyon”da olmadıkları ve esas itibarıyla “Cumhurbaşkanının siyasi icra vasıtası” oldukları, yani “siyasi işlev” gördükleri, dolayısıyla “siyasi makam” özelliğine sahip buldukları açıktır. Nitekim Gözler’in (2022: 118) görüşü de bu yönde olup, parlamenter hükümet sistemlerinde bakanların idarî nitelikte görev ve yetkileri varsa da bakanlar, esas itibarıyla birer siyasi makamdır ve görev ve yetkileri de siyasi niteliktedir. Bu durum, prensip olarak başkanlık sistemi için de geçerlidir. Bu sistemlerde de bakanların idarî nitelikte görev ve yetkileri varsa da bakanlar, birer siyasi makamdır ve görev ve yetkileri de esas itibarıyla siyasi niteliktedir.

Diğer yandan, Bakan yardımcılıkları ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesinde sayılan istisnai memuriyetler arasında yer almaktadır. Bunların atanması için 657 sayılı DMK’nın 48. maddesinde yazılı genel (ve varsa kuruluş kanunlarındaki ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel) şartlar dışında herhangi bir şart aranmamaktadır. Dolayısıyla, bu kadrolara profesyonel bürokrat olmayanlar arasından atama yapılması mümkündür.

(3) Daha sonra çıkarılan bazı CK'larla yapılan değişiklikler sonrasında 1 sayılı CTHCK'nın mevcut haline göre merkez birimleri şunlardır: İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü.

(4) 3/5/2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile; “kolluk hakkındaki şikâyetlerin incelenmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlayan mevcut idarî mekanizmaların daha etkili ve hızlı işlemlerini, saydamlık ve güvenilirliklerinin geliştirilmesini sağlamak üzere, söz konusu şikâyetlerin merkezî bir sistem üzerinden kayıt altına alınması ve izlenmesi, böylece kolluk şikâyet sisteminin işleyişinin kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artırmak” amacıyla “İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul” olarak Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuş ve bu Komisyonun oluşumu, görev ve yetkileri belirlenmiştir. Bu kuruluş veya önceli niteliğine başka bir kuruluş daha önce mevcut değildi. Dolayısıyla KGK'nın oluşumu, görev ve yetkileri ile işleyişine kısaca göz atmakta yarar bulunmaktadır:

6713 sayılı Kanun “Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin işlediği iddia edilen suçlarla veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarıyla ilgili olarak idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemleri” kapsamaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin askerî görevlerinden doğan suçları, bu Kanunun kapsamı dışındadır.

Komisyon; İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısının başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, Kurul Başkanı, Bakanlık 1. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek birer üyeden oluşur.

Komisyonun görevleri özetle şöyledir: Kolluk görevlileriyle ilgili idari soruşturmaları izlemek ve sistemin işleyişine dair ilkeleri tespit ederek İçişleri Bakanına önerilerde bulunmak; gerektiğinde yetkili mercilerden disiplin soruşturması açılmasını ve teftiş yapılmasını istemek; sistemin işleyişle ilgili raporları değerlendirmek ve uygun gördüklerini kamuoyuna açıklamak; merkezi kayıt sisteminin işleyişini izleyip analiz yaparak uygulamaya ilişkin önerilerde bulunmak; görev alanına giren konularda yıllık raporlar hazırlayarak bu raporları her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanlığına göndererek kamuoyuna açıklamak; sivil toplum kuruluşları ve ilgili kurumlarla iş birliği yapmak; kolluk şikâyet sisteminin kamuoyu nezdinde güvenilirliğini ölçmek amacıyla kamuoyu araştırmaları yapmaktır.

b) Bağlı Kuruluşlar

Halen İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşları şunlardır: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Afet Acil Durum ve Yönetimi Başkanlığı, Göç İdaresi Başkanlığı. Diğer yandan, 17/2/2010 tarihli ve 5952 sayılı Kanununun 18. maddesiyle İçişleri Bakanlığına “bağlı kuruluş” olarak Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuş, ancak 703 sayılı KHK ile 5952 sayılı bu Kanun yürürlükten kaldırılmış ve böylece bu Müsteşarlık lağvedilmiştir.

1.2. Taşra Teşkilatı

Devletin başkent teşkilatında veya devlet idaresinin merkez teşkilatındaki görevlilerin başkentte oturarak üstlendikleri hizmetleri ülke düzeyinde yerine getirmesi mümkün değildir. Bu nedenle devletin (merkezi idarenin) üstlendiği hizmetleri yürütebilmesi için tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata ihtiyaç vardır. İşte merkezi idarenin başkent dışında bütün ülkeye yayılmış teşkilatına Türkiye’de “merkezi idarenin taşra teşkilatı” ismi verilir. Buna aynı anlamda “devlet idaresinin taşra teşkilatı” veya Fransa’da olduğu gibi “devletin mülki idaresi (administration territoriale de l’Etat)” ismi verilebilir (Gözler, 2022: 92).

Merkezi idarenin taşra teşkilatının temel ögesini ise “mülki idare bölümleri” oluşturmaktadır. Cumhuriyet döneminde ülkemizde mülki idare bölümlenmesi için “il sistemi” esas alınmıştır. Bilindiği gibi, bugünkü il sisteminin temeli de 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine dayanmaktadır. Ancak, ülkemizde bu tarihten önce de bir taşra yönetim sistemi bulunmaktaydı.

İçişleri Bakanlığının merkez dışındaki teşkilatlanması da taşra yönetim sistemi ile çok yakından ilişkili olduğu için bu sistemdeki gelişmeleri kısaca gözden geçirmek yararlı olacaktır.

1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi⁶

1.2.1.1. Tanzimat Fermanı'ndan Önceki Dönem

Eyaletlerde Osmanlı idaresi iki unsura dayanır. Asker olan ümerâ (beyler) ve sipahiler icra kuvvetini, ulemâdan olan kadılar ise hukukî işleri (şer'î ve örfî) temsil ederler. Bunlar birbirinden müstakil olup her biri doğrudan doğruya merkez bağlıdır. Ümerâ ve sipahiler, beylerbeyi teşkilâtını vücuda getirirlerdi. İmparatorluk birer beylerbeyi idaresinde eyaletlere ayrılmıştır. Beylerbeyliği çok geniş vilayetlerdir. Beylerbeyinin altında sancakbeyleri gelirdi. Her eyalet müteaddit sancaklara ayrılmıştı. Sancaklardan biri Paşa Sancağı adıyla beylerbeyinin merkez sancağını teşkil ederdi. Sancak da subaşılıklara ayrılmıştı. Bunlardan biri, umumiyetle en mühim şehrin bulunduğu subaşılık sancakbeyi idaresinde bulunurdu. Diğerlerinin her biri bir subaşı idaresinde idi (İnalçık, 2023: 132-133).

Türkiye'nin mevcut illeriyle kıyaslanabilecek büyüklükte olan sancak, kendi içinde bir yönetsel bütünlüğe sahipti. Osmanlı yönetimi, önce her sancaklık bölgenin geleneksel kurallarını, halkının devlete karşı yükümlülüklerini inceliyordu. Sonra bu geleneksel yükümlülükler, bazen olduğu gibi, bazen de yumuşatılarak bir "Sancak Kanunnamesi" olarak saptanıyor ve ilan ediliyordu. Osmanlı düzeninde her sancağın mali, yönetsel ve cezaya ilişkin yasal düzenlemeleri, o yerin gelenekleri ve daha önceki yönetim şekli göz önüne alınarak yapılıyordu.

Esasen, eski Türk devletlerinde siyasal örgütlenmenin en önemli unsuru "il"dir. İl, insanları barışa, güvenliğe ve toplumsal refaha kavuşturan, boylar ya da aşiretler arasındaki düşmanlıkları ortadan kaldıran ve siyasal yönü ağır basan yönetsel bir örgütlenmedir.

İstanbul'un 1453 yılında ele geçirilmesi ve yeni fetihlerle devletin imparatorluk durumuna gelmesinden sonra sancaklar birleştirilerek "Eyalet" haline getirilmiş ve "Beylerbeyi" adı verilen yöneticiler atanmıştır.

⁶ Osmanlı İmparatorluğu döneminin "Tarihçe" bölümünde, başka kaynaklara atfı yapılmamış ise, şu kitaptaki bilgiler esas alınmıştır: Recep Sanal, Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı (APK) Yayınları, Ankara, 2000, 15-34.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yükselme devri olan Kanuni Sultan Süleyman Dönemi'nde, eyaletleri yöneten beylerbeyi ve sancakları yöneten sancak beyleri, yönetsel yetkilerinin yanı sıra yargısal ve askeri nitelikli görev ve yetkilere de sahiptiler.

Savaş koşullarının ortaya çıkardığı bir yönetsel kademe olan Beylerbeyi'liğin XVI. yüzyılın ortalarından itibaren farklılaşmaya ve askeri niteliğinin kaybolmaya başladığı görülmektedir.

XIII ve XIV. yüzyıllarda, vali küçük bir bölgenin yöneticisi iken, aradan birkaç yüzyıl geçip bu anlam belleklerden silinince, vilayet aynı zamanda Beylerbeylik yerine de kullanılmıştır. Ancak, XVI. yüzyılda vilayet ve eyalet kavramları yeterince belirginleşmemiştir. Hangisinin üst birim olduğu bu yüzyıla ait kaynaklarda açık değildir. Bu durumun, söz konusu kavramların kelime anlamlarından kaynaklanması olasıdır.

1831 yılı itibariyle Anadolu'daki eyaletlere bağlı 122 sancak bulunmaktaydı. Bunlara Türkiye Cumhuriyeti'nin günümüzdeki sınırları içerisinde yer alan bölümleri açısından bakıldığında, süreç içerisinde yönetsel kademelenmenin önemli değişimlere uğradığı görülmektedir:

Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Mısır'ı Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrı bir hükümet haline getirerek hanedan kurması ve Osmanlı aleyhine genişleme siyaseti izlemesi üzerine gelişen olaylar sonucunda, Osmanlı ordusunu yenerek, Anadolu'nun bir bölümünü egemenliği altına alması ve 1833 yılındaki Kütahya Antlaşması ile Mısır Birlikleri'nin Toros Dağlarının ötesine çekilmelerine karşın etkilerini sürdürmeleri, Anadolu'nun yönetsel yapısının belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. 1836 yılında "Müşirlik" ve "Feriklik"ler oluşturularak Anadolu'nun batısındaki geniş alanlı eyaletler ve sancaklar bölünmeye tabi tutulmuştur.

Öteki yörelerdeki küçük alanlı sancaklar ise başka sancaklarla birleştirilmiştir.

Bu gelişmeler, aynı zamanda günümüz il valilerinin görev ve yetkilerini kullanan sancak beyliği sisteminin, yeni fetihlerle elde edilen toprakların yönetimi açısından zorunlu bir değişime ve genişlemeye maruz kaldığını, bu bağlamda daha üst bir örgütlenme türüne geçişi zorunlu kıldığını göstermektedir. Üniter bir devlet yapısından çok uluslu bir imparatorluk yapısına geçişin gereği olarak, sancak

sistemi üzerinde eyalet gibi daha büyük bir yönetsel organizasyon zorunlu hale gelmiştir. Oysa, böyle bir coğrafi genişlemenin söz konusu olmadığı durumlarda, ancak mevcut yönetsel sistemin daha küçük parçalara ayrılması halinde üst örgütlenme arayışları anlam kazanabilmektedir.

1.2.1.2. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetimi

Tanzimat Dönemi, 3 Kasım 1839'da Sultan Abdülmecid Döneminde Hariciye Nazırı Koca Mustafa Reşid Paşa tarafından okunmak suretiyle ilan edilen ("Tanzimât Fermanı veya Tanzimât-ı Hayriye" olarak da adlandırılan) Gülhane Hatt-ı Hümayûn'u ile başlayıp, Birinci Meşrutiyet'in ilan edildiği tarih olan 23 Aralık 1876'ya kadar 37 yıl devam eden bir süreçtir.

Bu bağlamda, Tanzimat Dönemi'ne gelindiğinde İmparatorluğun çöküşünde yönetimdeki aşırı yetki genişliği en önemli nedenlerden biri olarak görülmüş, yönetimdeki düzensizliklerin giderilebilmesi amacıyla merkezîyetçiliğe kayılmıştır. Tanzimât Döneminin başında Eyalet Teşkilatı ve İltizam Usulü kaldırılarak idari bölümlenme ve örgütlenme sıkı bir merkezîyetçilik esasına bağlanmıştır. Bir süre sonra merkezîyetçiliğin de birçok sakıncaları görülünce yeniden yetki genişliğine gitme eğilimi belirmiştir. 28 Kasım 1852 Fermanı ile valinin yetkileri artırılmış ve illerin genel idaresinden valiler sorumlu tutulmuştur (Özşen, 1994: 184).

Bu dönem öncesinde, ülke yönetimindeki bozulmalar ve eyaletlerde devlet otoritesine karşı çıkarılan isyanlar nedeniyle genel yönetim taşra örgütü üzerindeki etkinliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Tanzimat Dönemi, merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğini yeniden sağlamış, ülke yönetimi ve mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi temel çalışma konuları arasında yer almıştır.

"Tanzimat Devri Babiâli bürokrasisinin diktatörlüğü diye adlandırılır. Burada diktatörlük sözü ile kastedilen sadece Babiâli bürokratlarının idareye hâkim olmaları ve saltanat makamının Sultan Abdülmecid'in uyumlu kişiliği sayesinde arka planda kalmasıdır. Esasen Tanzimat bürokratları bir diktatoryayı müesseseleştirecek müttehid bir grup, komite veya fıkra mensubu değildiler. Tanzimat bürokrasisi uzmanlardan ve tecrübeli devlet adamlarından oluşurdu ve ta Karlofça Antlaşmasından beri, idare alanını işgale bağlayan kalemiye sınıfının yükselmesi bu devirde doruk noktasına ulaşmıştır. Devlet idaresinin merkezileşmesi ve teşrii faaliyeti büyük ölçüde Babiâli'de kurulan meclisler sayesinde olmaktadır." (Ortaylı, 2022: 481-482).

Bu sürecin en önemli aşamaları; Gülhane Hattı Hümayunu ile öngörülen yeni yönetsel örgütlenme, 28 Kasım 1852 tarihli Ferman, 18 Şubat 1856 Tarihli İslahat Fermanı, 4 Aralık 1858 tarihli Talimat, 13 Ekim 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 16 Mart 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi; 9 Ocak 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi gibi düzenlemeler olmuştur.

1.2.1.2.1. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi

1858 tarihli Talimatname doğrultusunda oluşturulan taşra birimlerinin yöneticilerinde gerek örgütlenme yetersizlikleri ve gerekse merkezin sıkı denetimi nedenleriyle en küçük sorunları dahi Babiali ile görüşerek halletme alışkanlığının yerleşmeye başlaması, işlerin görülmesinde zaman kaybına ve yönetimin etkinliğini yitirmesine yol açmıştır. Öte yandan eyalet ve liva yöneticilerinin de kaza müdürleri üzerindeki hiyerarşik denetim işlevi azalmıştır.

Herhangi bir eyalette çıkan küçük bir karışıklık, Avrupa ülkelerince Osmanlı mülki yönetimin kötü işleminin göstergesi olarak abartılmış ve özellikle imparatorluğun içişlerine müdahale gerekçesi olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Bu dış etkilerin yarattığı rahatsızlıklar ve çağın gereklerine göre oluşan demokratik talepler artınca mülki idarede köklü reformlar yapılması düşüncesi yaygınlaşmıştır.

Bu konuda Ali ve Fuat Paşa'lar tarafından 1863 yılında oluşturulan bir komisyon tarafından, eyalet ve sancakların büyütülmek suretiyle sayılarının azaltılıp vilayet haline getirilmesi ve buraların valiliklerine daha deneyimli ve yetenekli kişilerin atanmasına yönelik projeler geliştirilmiştir. Yeni örgütlenme modeli sonucunda valilerin yetki genişliği çerçevesinde inisiyatiflerinin artırılabilceği ve bu yolla sorunların merkeze taşınmadan yerinde çözülebileceği değerlendirilmekteydi.

Bu komisyonun çalışmaları sonucunda "Vilayet Nizamnamesi" adında il yönetiminin genel çerçevesini çizen bir tasarı hazırlanarak, onaylanıp yürürlüğe konuldu. Bu Nizamname, Fransız mülki yönetim sistemini esas alan ve Tanzimat'ın ilan sonrasında genel yönetimin taşra örgütünde gerçekleştirilen en sistemli ve kapsamlı düzenlemedir. Nizamname'ye göre, taşradaki en üst yönetim birimi olan eyaletler vilayet haline dönüştürülmüş, vilayetler ise aşağı doğru kademeli olarak; sancak, kaza, nahiye olarak bölümlendirilmiştir.

Vilayet yönetiminin başına “vali”, sancak yönetiminin başına “mutasarrıf” ve kaza yönetiminin başına “kaymakam” getirilmişlerdir.

1.2.1.2.2. 1876 Kanuni Esası’si

23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren bu Anayasa ile, vilayetin yönetimi açısından yetki genişliği ile merkezi ve mahalli idareler arasında görev ayrılığı ilkeleri benimsenerek vilayet, liva ve kaza meclisleri ile genel meclislerin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca, vilayetlerde yetki genişliğine dayalı genel yönetim ile görev ayrımı ilkesine dayalı yerinden yönetim organları birbirinden bağımsız hale getirilmiştir.

1.2.1.3. Türkiye’de Merkezi ve Mülki İdarenin Bonapartist Kökenlere Dayandığı Tartışması

“Türkiye’de merkezi ve mülki İdarenin bonapartist kökenlere dayandığı” tezinin önde gelen savunucularından olan Fişek şunları ifade etmektedir (2016: 397): “19. yüzyıldan bu yana Türkiye’de devlet yönetimi, bonapartist çizgilerde yapılmış ve yeniden örgütlendirilmiştir. Diğer, bir deyişle, Türkiye’deki yönetim, küçük-toprak mülkiyeti, güçlü hükümet, geniş-çaplı bir bürokrasi ve ordunun baskınlığı arasındaki son derece merkezileşmiş bir ilişkiye dayanmaktadır. Fransız Napolyon’un hem ilham kaynağı hem de dışavurumu olan bu ilkeler, yalnızca Türkiye Devlet yönetiminin maddi temellerini oluşturmakla kalmamış, Kıta Avrupası ve Türkiye’deki bütün 19. ve 20. yüzyıl yasamasının temel ilkelerini de sağlamıştır. Bu nedenle Türkiye yönetim pratiğine uygulanabilir bir biçimde bonapartistmin doğru olarak idrak edilmesi, Türkiye’deki modern yönetim yapısının ve sorunlarının daha iyi ve kapsamlı bir kavrayışı için gereklidir.”

“Türkiye’nin yönetim yapısında bonapartistim etkisi” tezi ile karşı tezlerinin tartışılması; Fişek’in de işaret ettiği gibi “Türkiye’nin modern yönetim yapısının ve sorunlarının daha iyi ve kapsamlı olarak kavranması”, dolayısıyla “ülkeminin yönetim sorunlarına daha etkili çözümler üretilebilmesi” bakımlarından son derece yararlı olacaktır. Ancak, böyle bir tartışma, bu makalenin amaç ve kapsamını aşmaktadır. Bu nedenle, konuyu meslek, kamuoyu ve diğer ilgili çevrelerin dikkatine sunmakla yetiniyoruz.

1.2.2. T.B.M.M. Hükümeti Dönemi

Millî Mücadele'nin başlangıcında, Büyük Millet Meclisinin hükümrancılık alanında 15 vilayet, 17'si müstakil 36'sı mülhak olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşan dört basamaklı bir yönetim kademelenmesi bulunuyordu. Artvin ve Kars ise henüz ülke yönetimine katılmamışlardı. Vilayetler bağlı livaların bir kısmı mülhak, bir kısmı ise müstakildi. Mülki idare konusunda Ankara Hükümetinin elinde bulunan başlıca düzenleme ise 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" idi (Başa, 2013: 500).

1921 Anayasasının yürürlüğe konulmasıyla taşra teşkilatında da bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler ilkesinden hareket edilerek "vilâyet, kaza ve nahiyeye" olmak üzere üçlü yönetim kademelenmesi kabul edilmiş, livalar, vilayete dönüştürülerek 74 vilâyet oluşturulmuştur (Özşen, 1994: 185).

1.2.3. Cumhuriyet Dönemi

1.2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Önceki Dönem

a) Taşra yönetimi açısından mülki idare bölümleri konusunda 1924 Anayasası da 1921 Anayasasının öngördüğü üçlü ayrımı (il-ilçe-bucak) benimsemiştir.

Gelişen ve değişen koşulların ortaya çıkardığı yeni gereksinimler taşra yönetiminin de yeniden düzenlenmesini zorunlu duruma getirmiş ve bu amaçla 1913 tarihli "İdare-i Umumiyye-i Vilâyet Kanunu Muvakkati" kaldırılarak 5 Mayıs 1929 tarihinde 1426 sayılı "Vilayetler İdaresi Kanunu" yürürlüğe konulmuştur.

Bazı yenilikler getirmiş olmasına karşın bu Kanunun da toplumun ekonomik ve sosyal yaşamında meydana gelen gelişme ve değişimler karşısında yetersiz kaldığı değerlendirilmiş; bunun üzerine Birinci İdareciler Kongresinde oluşan esaslar doğrultusunda hazırlanan 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" 10/6/1949 tarihinde kabul edilmiş ve 31/7/1949 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanun ile mülki yönetim kademeleri "İl, İlçe ve Bucak" olmak üzere belirlenmiş ve taşra yönetiminin esasları gelişen koşullara göre yeniden düzenlenmiştir.

1961 Anayasasında konuyla ilgili 115. maddeye göre “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, illerde kademeli bölümlere ayrılır.” denilmiştir.

Bu Anayasa hükmüyle “il sistemi” temel kabul edilmiş, ancak daha alt bölümler Anayasanın zorunlu kıldığı mülki yönetim kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu itibarla, uygun ve gerekli görüldüğü takdirde bu kademelerde değişiklik yapılması mümkün hale getirilmiştir.

Bunun yanı sıra 1961 Anayasasının 115. maddesinin üçüncü fıkrasıyla “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği” hükme bağlanmıştır. 1924 Anayasasında ise böyle bir hüküm yoktur.

1950 yılından sonraki dönemde ortaya çıkan bölgesel kuruluşlar, il sisteminin işleyişi açısından özellikle planlı döneme geçildikten sonra çeşitli sorunların doğmasına neden olmuş ve böylelikle taşra yönetiminde “bölge düzeyinde bir yönetici mekanizma” oluşturulması konusu gündeme gelmiş ve çeşitli araştırma raporlarında bu konudaki görüşlere yer verilmiştir.

Öte yandan Cumhuriyet Döneminde mülki idareyi ilgilendiren ve bölge düzeyinde yönetim yaklaşımı olarak kabul edilen bazı gelişmeler de olmuştur.

Bunlardan birincisi 1927-1947 yılları arasında bazı bölgelerde uygulanan “Genel Müfettişlik”, ikincisi 1983 yılında çıkarılan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile öngörülen ancak TBMM’nin reddi üzerine uygulanamayan ve tüm ülkeyi kapsayan “Bölge Valiliği” ve üçüncüsü de 10 Temmuz 1987 tarihli ve 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan, geçici nitelik taşıyan ve (Bakanlar Kurulunca olağanüstü hâl uygulamasının kaldırılması itibarıyla) 30 Kasım 2002 tarihinde lağvedilmiş olan “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği”dir.

1982 Anayasasının 126. maddesiyle “Türkiye'nin merkezi idare yönünden coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayanacağı ve ayrıca kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği” öngörülmüştür.

13 Aralık 1983 tarihinde yürürlüğe giren 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesinde ise “bakanlıkların taşra teşkilatının bölge, il ve ilçe düzeyinde örgütleneceği” belirtilmiş, “bucak”lara yer verilmemiştir.

71 Sayılı ve Bölge Valilikleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddi üzerine 9 Ekim 1984 tarihli ve 18590 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13 Aralık 1983 tarihli ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun “Bakanlıkların Taşra Teşkilatı”nı düzenleyen 8 inci maddesinden “Bölge Valiliği” çıkarılmıştır.

b) 14/02/1985 tarihli ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 28. maddesine göre Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilâtı kurmaya yetkili kılınmıştır.

İçişleri Bakanlığının taşra örgütlenmesi il sistemi esas alınarak gerçekleştirilmiştir. Diğer kuruluşlardan farklı olarak Bakanlık, diğer merkezi yönetim birimlerinin taşra örgütleri üzerinde gözetim, denetim, koordinasyon yetkisine sahip, (o dönemde) Devlet ve hükümet temsilcisi olan Mülki İdare Amirlerinin çalışmalarını yürüttükleri valilik ve kaymakamlıkların örgüt, personel ve donanımlarına ilişkin çalışmaları da yapmaktadır. Bunun yanı sıra İçişleri Bakanlığınca yürütülen kamu hizmetlerinin taşra uzantıları da bu örgütlenme içinde yer almaktadır.

Bağlı kuruluşlarının taşra örgütleriyle birlikte Bakanlığın taşra kuruluşları şunlardır:

İl Kuruluşu: (1) Valilik Birimleri (Valilikte hizmetlerin yürütüldüğü il müdürlüğü ve müstakil şeflik), (2) İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, (3) İl Sivil Savunma Müdürlüğü,

İlçe Kuruluşu: (1) Kaymakamlık Birimleri (Kaymakamlık hizmetlerin yürütüldüğü ilçe müdürlüğü), (2) İlçe Nüfus Müdürlüğü, (3) İlçe Sivil Savunma Müdürlüğü veya Memurluğu,

Bucak Kuruluşu: (1) Bucak Müdürlüğü,

c) 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunla değişik “12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile, idari sistemimizde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda;

- On dört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş; mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir.

- Mevcut büyükşehirlerin ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

- Mevcut büyükşehirlerde ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

- Yine mevcut büyükşehirlerde ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Daha sonra 6/3/2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 2. maddesinin dokuzuncu fıkrasında 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunun 129. maddesiyle yapılan değişiklikle, bu defa, tüm illerde bucaklar kaldırılmış; kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

- 30 ilde “İl Özel İdareleri”nin kaldırılmasıyla ortaya çıkan idari boşluğu doldurmak amacıyla (o tarihte yürürlükte olan) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28. maddesinde sonra gelmek üzere eklenen 28/A maddesiyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde “kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve

protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi” amacıyla “valiye bağlı” olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. YİKOB’ların bu aşamada tüzel kişiliği ve bütçesi yoktu.

1.2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

a) 1 sayılı CTHCK’nın “Bakanlıkların Temel Kuruluşları ve Hiyerarşik Kademeler”ini belirleyen 509. maddesinin üçüncü fıkrasında “Bakanlıkların Taşra Teşkilatlanmasına İlişkin Esaslar” düzenlenmiştir. Buna göre;

“Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

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

Bakanlıkların il ve ilçelerde teşkilatlanması 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine tabidir.

b) Merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasını düzenleyen temel mevzuat olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlamak amacıyla çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yalnızca;

- Bir köyün veya kasabanın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi usulünde;
- Vali ve kaymakamların hukuki statülerinde;
- İl’in üst düzey yöneticilerinin atama usulünde değişiklik yapılmıştır.

Ayrıca, yeni bir hukuk normu olan “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Kanun metnine derç edilmesi gibi bazı teknik nitelikte ilaveler yapılmıştır.

c) Yeni sistemde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun “Vali Ve Kaymakamların Hukuki Statüleri”ni belirleyen 9 ve 27. maddeleri 703 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Bunun dışında, vali ve kaymakamların görev ve yetkileri ile merkezi

idarenin taşra teşkilatlanmasına ilişkin esaslar, genel olarak, yeni sistemde de korunmuştur.

Valilerin hukuki durumu ve sorumluluk ilişkisi ile kaymakamların hukuki durumundaki değişiklikler ise şunlardır:

- Valinin durumu “ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası” olarak belirlenmiş iken “ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası” olarak yeniden düzenlenmiştir.

- Valiler “ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumluluk” taşımakta iken halen “ilin genel idaresinden yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu” tutulmuşlardır.

- Bakanların “görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verme” yetkileri ise korunmuştur.

- Kaymakamın hukuki durumu “ilçede Hükümetin temsilcisi” olarak belirlenmiş iken “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” olarak yeniden belirlenmiştir.

Diğer yandan, bilindiği gibi, kaymakamlar valiye bağlı ve ona karşı sorumlu olup; doğrudan doğruya Bakanlıklarla ilişkileri yoktur. Kaymakamların bağ ve ilişkilerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Böylece, valilerin “Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili” sıfatı kaldırılmış, “Bakanlara karşı ayrı ayrı sorumlu olmaları” durumuna son verilmiş; bunun yerine “Cumhurbaşkanını temsil etmeleri ve yalnızca ona karşı sorumluluk taşımaları” esası kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanların Anayasal konumu göz önünde tutulduğunda, valilerin hukuki durumunda yapılan bu değişiklikler son derece doğaldır; başka bir deyişle, yeni sistemin bir gereğidir.

Diğer yandan, daha önce valiler “Bakanların idari ve siyasi yürütme vasıtası” iken artık “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” durumundadırlar. Diğer bir anlatımla, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce valilerin “merkez memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek, hükümetin genel siyasetinin uygulanmasını sağlayabilmesi için

valiye bir dereceye kadar siyasi bir nitelik de tanınmış” bulunmaktaydı (Keskin, 2009:361). Hiç şüphesiz valilerin bu siyasi niteliği, “Bakanların siyasi yürütme vasıtası olmaları” keyfiyetinden kaynaklanmaktaydı. Ancak, yeni sisteme geçildikten sonra valilerin (“Bakanların siyasi yürütme vasıtası olma” özelliği sona erdirilmek suretiyle) siyasi niteliğinden vazgeçildiği görülmektedir. Böylece, artık valilerin “il teşkilatını Cumhurbaşkanının siyasi programına uygun tarzda sevk ve idare ederek Cumhurbaşkanın genel siyasetinin uygulanmasını sağlamak” gibi siyasi misyonundan söz edilemez.

Kaymakamlar hukuki durumlarında yapılan değişiklikle “Hükümetin temsilcisi olma” sıfatını kaybetmiş olmakla beraber, bu değişiklik sonucunda “Cumhurbaşkanın otoritesini ilçeye teşmil eden” bir konuma gelmişlerdir.

Daha sonra, İçişleri Bakanlığınca çıkarılmış olan “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nde 28/7/2018 tarihli ve 30492 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliğiyle “Temsil” kenar başlıklı 72/A maddesi eklenmiştir. Bu maddeye göre “Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.” 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesine göre “Resmi Gazeteyi yayımlamakla görevli Cumhurbaşkanlığıncı yapılan inceleme sonucunda ‘Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu’ tespit edilen yönetmelik taslaklarının Resmi Gazete’de yayımlanmayıp kurumuna iade edilmesi gerektiği” hususu dikkate alındığında; bahse konu Yönetmelik değişikliğinin” Resmi Gazete’de yayımlanmış olması itibariyle “mülki idare amirlerinin temsil” görev ve sıfatlarına ilişkin bu düzenleme konusunda Cumhurbaşkanlığının da “zımnî onayı” bulunduğu düşünülebilir. Böyle bir düzenlemenin gerekli olduğu tartışmasıdır. Ancak, bu düzenlemenin bir yönetmelik ile değil de kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasının daha uygun olacağı açıktır.

ç) Daha önce 3152 sayılı Kanunda bir değişiklik yapılarak kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” 1 sayılı CTHCK’nın 273. maddesiyle yeniden düzenlenerek devam ettirilmiştir. Söz konusu CK hükmünün önemli hükümleri şunlardır:

-Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler.

- Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir.

- Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilen vali yardımcısı tarafından yerine getirilir.

- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.

d) Diğer yandan, 6/8/2019 tarihli ve 1401 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe konulan “6713 Sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik” ve İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “Kolluk Şikâyet Sistemi ve Merkezi Kayıt Sisteminin İşleyişi Hakkında Yönerge” hükümleriyle “kolluk şikâyetlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek” üzere “illerde il idare kurulu müdürlüğü, ilçelerde ise yazı işleri müdürlüğü/hukuk işleri şefliği” bünyesinde “Valilik ve Kaymakamlık Kolluk Şikâyet Büroları” kurulmuştur.

e) Valilik ve Kaymakamlık birimlerinin teşkilat ve görevleri, esasen, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik hükümleriyle kurulan birimler ile yukarıda açıklanan özel mevzuat düzenlemeleriyle kurulan birimler ile birlikte ortaya çıkan Valilik ve Kaymakamlık teşkilatı şöyledir:

İl Teşkilatı: 1- Valilik birimleri (Valilikte hizmetlerin yürütüldüğü başkanlık, il müdürlüğü, ilçe müdürlüğü, şube müdürlüğü ve müstakil şeflik), 2- İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, 3- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, 4- İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğü, 5- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı,

İlçe Teşkilatı: 1- Kaymakamlık birimleri (Kaymakamlıkta hizmetlerin yürütüldüğü ilçe müdürlüğü ve müstakil şeflik), 2- İlçe Nüfus Müdürlüğü, 3- İlçe Sivil Toplumla İlişkiler Şefliği

f) Bağlı kuruluşların vali ve kaymakama bağlı taşra teşkilatları şunlardır:

Valilik: 1- İl Emniyet Müdürlüğü, 2- İl Jandarma Komutanlığı, 3- Sahil Güvenlik Bölge/Grup/Karakol/Bot Komutanlığı, 4- İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 5- İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü

Kaymakamlık: 1- İlçe Emniyet Müdürlüğü/Amirliği, 2- İlçe Jandarma Komutanlığı, 3- Sahil Güvenlik Karakol/Bot Komutanlığı, 4- İlçe Göç İdaresi Müdürlüğü, 5- İlçe Afet ve Acil Durum Müdürlüğü

g) 7 Aralık 2023 tarihi itibarıyla “Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri” şöyledir (İçişleri, 2023):

İl Sayısı: 81	Büyükşehir Belediyesi Sayısı:	30
İlçe Sayısı: 922	İl Belediyesi Sayısı:	51
Mahalle Sayısı: 32203	Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı:	519
Köy Sayısı: 18290	İlçe Belediyesi Sayısı:	403
Bağlı Sayısı: 23829	Belde Belediyesi Sayısı:	390

2. DEĞERLENDİRME

İçişleri Bakanlığı ve mülki idarenin yapısal ve işlevsel görünüm ve özelliklerinin; Anayasa ve idare hukuku esasları, demokratik hukuk devleti ilkeleri ve hizmet gerekleri bakımından kısaca değerlendirilmesi gerekmektedir.

1- a) Türk devletinin yapısı, egemenliğin kullanılış biçimi bakımından “ulusal-devlet ve üniter-devlet olma” özelliklerine sahiptir. “Ulusal devlet” özelliği egemenliğin nasıl kullanılacağını topluma göre, “üniter devlet” ise toprağa göre

tanımlar. Bu iki özellik, kamu yönetiminin merkezîyetçilik ilkesine göre kurulmasını sağlar. Ancak bu katı değil, esnek bir merkezîyetçiliktir (Güler, 2021: 125). Ancak, merkezîyetçilik anlayışı iki yönden esnetilmiş veya yumuşatılmıştır. İlk olarak merkezi yönetimin kuruluşu açısından il temel örgütlenmesinin kurulması ve illerin yetki genişliği ilkesi ile yönetilmesi esasıyla yumuşatılan merkezîyetçilik, ikinci olarak yerinden yönetim ilkesi ile yumuşatılmaktadır (Çetin, 2018: 94).

“Üniter-devlet” ilkesinin bir gereği olarak kamu yönetimi “idarenin bütünlüğü” ilkesine dayandırılmıştır. Bu noktada, merkezi idarenin “yetki genişliği” ilkesine göre teşkilatlanan taşra yönetimi ile “yerinden yönetim” ilkesine göre teşkilatlanan yerinden yönetim kuruluşlarının (örneğin mahalli idareler) “idarenin bütünlüğü” ilkesine bağlılıkları, sırasıyla, “hıyerarşik denetim” ve “idari vesayet” mekanizmaları ile sağlanmaktadır.

İçişleri Bakanlığı “iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle (Devletin) ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü korumak”, “yetki genişliği ilkesinin gereği olarak merkezi idarenin taşradaki temsilcisi ve taşra kuruluşlarının en üst yöneticisi olan mülki idare amirleri üzerinde hıyerarşik denetim yetkisini kullanmak” ve “yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu olan mahalli idareler üzerinde ‘teftiş ve denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak’ gibi temel idari vesayet yetkilerini kullanmak” görev ve sorumluluklarını taşıması itibarıyla; Türkiye Cumhuriyeti'nin temel özellikleri olan “ulusal-devlet ve üniter-devlet” ilkelerini koruyan ve idame ettiren başlıca kurumlardan birisi, belki de en öndedir.

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığının uhdesinde bulundurduğu “temel hak ve hürriyetleri, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı korumak” görev ve sorumluluğu; kamu yönetiminin bütünü ile ekonomik ve sosyal yaşamın sağlıklı işleyişini doğrudan etkileyecek nitelikte asli ve temel kamu görevlerinden birisidir.

Kısaca, İçişleri Bakanlığı, “ulusal-devlet ve üniter-devlet” özelliklerine sahip Türkiye Cumhuriyeti'nin, deyim yerindeyse, temel taşıdır.

b) İçişleri Bakanlığının tarihi incelendiğine, zamanla, bazı görevlerinin başka Bakanlık ve kuruluşlara devredildiği görülmektedir. Bununla birlikte, değişen koşullara göre, İçişleri Bakanlığına bu defa başka önemli görevler verilmiştir.

Örneğin planlı kalkınma dönemine geçildikten sonra özellikle kalkınma plan ve programlarının uygulanmasında, yatırımların izlenmesinde, yatırımcı, kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanmasında karşılaşılan sorunların bir an evvel çözümlenerek plan-program uygulamasının etkinleştirilmesinde, kalkınma çabalarına toplumun bütün olanaklarıyla katılmasında ve kendi gereksinmelerini karşılamak amacıyla örgütlenmesi için gerekli eğitim ve eşgüdüm çalışmalarının yapılmasında ve bu yöndeki çabalarının desteklenmesinde mülki idare amirlerine yeni görevler verilmesi, İçişleri Bakanlığının kalkınma açısından da çok önemli bir işlevi üstlenmesi sonucunu doğurmuştur (Özşen, 1994: 229).

c) İçişleri Bakanlığının taşra yönetimi açısından önemi ise iki ana konu üzerinde durularak ortaya konulabilir. Bunlardan birincisi merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığınca yürütülen, ancak ülkenin yönetim yapısını yakından ilgilendiren mülki idare bölümlerinin oluşturulması ve merkezi idarenin taşra teşkilatının kuruluş ve çalışmalarını düzenleyen ana mevzuatın hazırlanmasıdır. İkinci ise taşra yönetiminin esasını oluşturan illerin ve ilçelerin başında bulunan ve Devlet ve Hükümet temsilciliği (mevcut durumda “Devlet temsilcisi ve/veya Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası”) sıfatıyla diğer kamu kuruluşlarının taşra teşkilatının amiri durumunda olan mülki idare amirlerinin özlük işleri açısından İçişleri Bakanlığına bağlı olması; mülki idare amirlerinin görevlerinin yürütülmesine ilişkin teftiş ve denetimlerinin de yine bu Bakanlıkça yerine getirilmesidir (Özşen, 1994: 232-233).

2- “Merkezi idare”ye ilişkin genel esasları belirleyen Anayasamızın 126. maddesi, hukuk metodolojisinde uygulanan “deyimsel (lafzi, gramatikal), amaçsal (teleolojik, fonksiyonel) ve tarihi (historical)” yöntemlerle yorumlandığında; Türkiye’de merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında, “il sistemi/valilik modeli”, yani “mülki idare sistemi” esas olarak kabul edilmiştir. Ancak istisnai olarak, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak” amacıyla “birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı” kurulması, yani “bölge teşkilatları modeli”nin de uygulanabilmesi öngörülmüştür. Bu cümleden olarak, illerin idaresiyle ilgili olan “merkezi idare taşra teşkilatları”nın ya “valilik” ya da “bölge teşkilatı” bünyesinde kurulması gerekir. Başka bir deyişle, illerin idaresiyle ilgili taşra teşkilatlarının, valilik veya bölge teşkilatı dışında, örneğin “doğrudan merkeze bağlı kuruluş” adı altında kurulmasının Anayasal dayanağının bulunmadığı düşünülmektedir.

Günümüzdeki “mülki idare sistemi” Osmanlı-Türk modernleşme sürecinin bir ürünüdür. 1839 yılında Gülhane Hattı Hümâyunu’nun açıklanması (Tanzimat Fermanı) ile başladığı kabul edilen modernleşme sürecinin bir aşaması olarak 19. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetiminde reform yapılmış ve bu reform kapsamında taşra yönetimi Fransa’nın yönetim yapısı model alınarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra da bu model, “ulusal-devlet”in gerektirdiği değişiklikler yapılarak aynen devam ettirilmiştir. Bu bağlamda, önceki Anayasalarımız gibi 1982 Anayasası da bu sistemi esas almış ve hukuki bir temele kavuşturmuştur. Bu kamu yönetimi modeli, Osmanlı İmparatorluğunun ve Türkiye’nin iktisadi ve sosyal yapısı ile siyasal kültürüne son derece uygun olduğu için yerleşmiş ve günümüze kadar süregelmiştir. Küresel ve ulusal düzeydeki iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel değişime paralel olarak, kuşkusuz, Türk kamu yönetimi de değişime uğrayacaktır. Tabiatıyla, Dünya’da ve ülkemizdeki gelişmelerin sonucunda Türk kamu yönetiminde yapılması gereken reorganizasyonun, Anayasamızın belirlediği “idarenin kuruluş esasları”na uygun olarak gerçekleştirilmesi zorunludur. Kanun koyucu tarafından bu Anayasal düzenlemelerin değiştirilmesine ihtiyaç duyuluyorsa, hiç şüphesiz, “Anayasanın değiştirilmesine ilişkin usul ve esaslar” çerçevesinde bu yola gidilmesi mümkündür. Ancak, kanun koyucu tarafından Anayasamızın konuya ilişkin 126. maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Başka bir deyişle, merkezi idarenin kuruluş esaslarını düzenleyen bu madde ilk halini muhafaza etmektedir. Özellikle belirtmek gerekir ki Anayasamızda yapılan değişiklik sonucunda 2018 yılında ülkemizde “parlamentar sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş” gibi köklü bir değişiklik gerçekleşmiş olmasına rağmen, Anayasanın 126. maddesinde, yani merkezi idarenin kuruluş esaslarında herhangi bir değişiklik yapılmamış; bu dönemde “Bakanlıkların teşkilat ve görevleri”ni düzenlemek amacıyla çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde de “Bakanlıkların taşra teşkilatlanmasınının 5442 sayılı İl İdaresine Kanuna göre, yani mülki idare sistemi içinde oluşturulması” ilkesi korunmuştur.

Oysa, Anayasa ve kanunların bu gerekliliklerine karşın mülki idare sisteminde uzun süredir görülen ve inişli-çıkışlı bir seyir izleyen erozyonun günümüzde de devam ettiği gözlenmektedir. Bazı örnekler vermek gerekirse, yukarıda açıklandığı gibi “doğrudan merkeze bağlı kuruluş” adı altında Anayasal dayanağı olmayan bir çok teşkilat kurulduğu; “kamu hizmetlerinde verim ve uyumun sağlanması

bakımından zaruret bulunması” koşuluna bağlı olarak istisnaen kurulması gereken “bölge kuruluşları”nın bu koşullar aranmaksızın yaygınlaştırıldığı; bazı kuruluşların ise il sisteminin içinde kurulmakla beraber valilerin ve kaymakamların yetkisiz bırakıldığı (iç güvenlik kuruluşlarının bazı birimlerinin, kanunlarla uyumlu olmayan “yönetmelik, yönerge gibi düzenleyici idari işlemler”le mülki makamlar ve il/ilçe idare şube başkanlarının devre dışı bırakılması suretiyle doğrudan merkez teşkilatı tarafından idare edilmeleri; bazı Bakanlıkların il teşkilatlarındaki personelinin il içindeki tayinlerinin valinin onayı alınmaksızın ilgili il idare şube başkanınca re’sen yapılması vb.) görülmektedir.

“Mülki amirlik sistemi, bugün, olağan durumlarda havale merci, olağanüstü durumlarda cankurtaran gibidir. Sistem bugün, İçişleri Bakanlığı'nın geleneksel görevlerini yapan bir kurumdur.” (Keskin, 2009: 430; Tutum, 1976: 159). 1976 yılında yapılmış olan bu tespitin bugün de geçerliliğini koruduğu tartışmasızdır. Bu tespitin geçerliliği, son 3-4 yıl içinde “Covid 19 pandemisi ve Kahramanmaraş merkezli deprem” gibi olağanüstü olaylarda yaşanarak doğrulanmıştır. Kamuoyu, medya, hatta merkez bürokrasisinin bir bölümü tarafından pek hatırlanmayan, kapısı çalınmayan, adeta “usuli muameleleri tamamlamakla görevli noter benzeri bir merci” gibi görülen mülki idare amirleri; birdenbire hatırlanmış, gündem olmuş, ülkenin kilit idari makamları haline gelmiştir. Öyle ki Anayasa ve kanunlara rağmen olağan durumlarda mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak çalışmayı usul ittihaz etmiş bazı merkezi idare kuruluşları, birdenbire mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini ve özellikle de “sorumlulukları”nı hatırlamışlar; söz konusu salgın ve afetin alanda yönetimini, mevzuatın emrettiği ve olması gerektiği gibi, mülki idare amirlerinin inisiyatifine bırakmışlardır. Benzer şekilde, olağan durumlarda genel olarak “zaptiye nezareti” veçhesiyle hatırlanan ve algılanan ve diğer kamusal faaliyetlerde biraz “kenar”da görülen İçişleri Bakanlığı da, “zor kararlar ve uygulamalar” gerektiren “zor zamanlar”da birdenbire merkezi idarenin “merkezi” olarak görülmüş; afet ve acil durum yönetiminde birinci derecede görev ve sorumluluğu olan ve valiliklerle doğrudan muhatap olmaları mümkün bulunan merkezi idare kuruluşları dahi alandaki faaliyetlerini İçişleri Bakanlığı vasıtasıyla icra etme yoluna gitmişlerdir

Bu arada belirtmeliyiz ki mülki idare amirleri ve onların oluşturduğu İçişleri Bakanlığı, olağan veya olağanüstü durumlarda mevzuatın kendilerine verdiği

görevleri tabii ki yerine getireceklerdir ve getirmektedirler. Mülki idare amirlerinin bu davranışlarının temel saiki ise, mevzuatın yüklediği ödevi yerine getirmediği takdirde yaptırıma maruz kalma endişesinden ziyade, “idealizm ve altruizm”i temel değer kabul eden bir mesleğin mensubu olmaları ve bunun bir sonucu olarak “yüksek sorumluluk duygusu”na sahip olmalarıdır. Bu noktada sorun, mevzuatın gerektirmesine rağmen olağan durumlarda fiilen işlevsiz bırakılan, yani tabiri caizse “devalüe” edilen mülki idare amirlerinin; ciddi ve ağır sorumluluk gerektiren “afet ve acil durum yönetimi”nde birdenbire “revalüe” edilmesidir. Dolayısıyla, yukarıdaki satırlar, “görev, hizmet ve sorumluluk”tan yakınma amacıyla değil hem Anayasa ve kanunlarla bağdaşmayan hem de bürokrasi deontolojisine uygun olmayan bu tür tutum ve davranışlara dikkate çekmek için kaleme alınmıştır.

Anayasamızın 126. maddesiyle belirlenmiş olan “idarenin kuruluşu”na dair ilkelerle (Türkiye’nin merkezî idare kuruluşu bakımından illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılması, illerin idaresinin “yetki genişliği” esasına dayanması, “mülki idare amirliği sistemi”nin kural “bölge teşkilatlanması”nın istisna olması) bağdaşmayan bu çarpık durumun giderilmesi, her şeyden önce, hukuki bir zorunluluktur.

Ayrıca, merkezi idarenin taşra kuruluşlarının çoğunda görülen bu tür mevzuata aykırı uygulamalar “mülki idare sistemi”ni paralize etmiş; bunun sonucu olarak da taşra yönetiminde “standardizasyon, uyum, koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması” bakımından zafiyet görülmeye başlamıştır.

Kısacası, taşra yönetiminde görülen, genellikle “Anayasa, kanun ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı ikincil ve üçüncül mevzuat”tan kaynaklanan ya da tamamen de facto bir durumu yansıtan bu uygulamalara son verilmesi, esasen hukukun bir talebidir.

3- a) Demokratik hukuk devletinde kolluk güçleri mutlak bir biçimde sivil otoriteye bağlı ve onun emri, gözetimi ve denetimi altındadır. Nitekim, ülkemizde, genel kolluk, yani iç güvenlik kuruluşları (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı), kendi teşkilat kanunları ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre, kurumsal olarak ve önleyici görevleri bakımından; merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığına, il düzeyinde valiye

ve ilçe düzeyinde kaymakama bağlıdırlar. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, söz konusu kanunların uygulanması amacıyla çıkarılan ikincil ve üçüncül düzeydeki mevzuatta (yönetmelik, yönerge vs.), dayandıkları kanunlara aykırı mahiyette olmak üzere “iç güvenlik kuruluşlarının bazı birimlerinin, mülki idare amirleri (özellikle de kaymakamlar) devre dışı bırakılarak doğrudan doğruya mesleki amirleri tarafından idare edilmesine imkân sağlayan” düzenlemeler mevcuttur. Demokratik hukuk devleti gerekleriyle bağdaşmayan ve sivil otoritenin yetkilerini söz konusu Kanunlara aykırı olarak sınırlandıran bu tür idari düzenlemelerin derhal yürürlükten kaldırılması gerektiği açıktır.

b) İçişleri Bakanlığının iç güvenlik kuruluşlarını “daha etkili sevk ve idare etmesi, bu kuruluşlar arasında koordinasyon ve uygulama birliğinin güçlendirilmesi, sivil gözetim ve denetimin artırılması” amaçlarıyla bir ana hizmet birimi (“İç Güvenlik Koordinasyon Başkanlığı” olarak adlandırılabilir) ve ilgili kuruluşların yetkililerinden oluşan “sürekli kurul” şeklinde bir koordinasyon kurulu (“İç Güvenlik Koordinasyon Kurulu” olarak adlandırılabilir) tesis edilmesinde yarar bulunduğu değerlendirilmektedir.

c) İç güvenlik istihbaratının tek bir kuruluş tarafından yürütülmesinin; ayrıca, istihbarat yapan kuruluşla, operasyonel kuruluşlar (kolluk) arasında organik bir ilişki bulunmamasının demokratik hukuk devletinin gereklerine daha uygun olduğu açıktır. Yani, kolluk hizmetleri ile istihbarat faaliyetlerinin, birbirinden tamamen ayrı kuruluşlarca yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda, istihbarî verilere dayanılarak kolluk kuruluşlarınca operasyonel faaliyette bulunulması, asayiş ve güvenlikten en üst düzeyde sorumlu sivil otoritenin kararına bağlı olmalıdır.

ç) Esasen, Anayasanın 106/11 maddesinde yer alan “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” hükmü doğrultusunda, iç güvenlik kuruluşlarının teşkilat ve görevlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bir an önce çıkarılması gerekmektedir.

4- “Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları”, yani “mahalli idareler” bakımından Anayasamızdaki “idarenin bütünlüğü” ilkesinin yaşama geçirilmesi ve hukuka uygunluğun sağlanması için öngörülmüş olan Anayasal mekanizma,

merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisidir. Bu yetki, Anayasamızın 127/5 maddesinde düzenlenmiştir: “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

İdari vesayet yetkisinin kullanılmasını sağlayan en önemli araçlardan birisi de denetim mekanizmasıdır. Anayasamızın 127/4 maddesi ile 1 sayılı CTHCK'nin 260/1-(a,c,ç) maddesi mahalli idareler üzerinde “teftiş ve denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak” görev ve yetkisi İçişleri Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bakanlık bu görevini, denetim elemanları (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri) vasıtasıyla yerine getirmektedir. Denetim mekanizmasının, idari vesayet Anayasamızda belirlenen amaç ve işlevlerine daha uygun işlenmesini sağlayabilmek için bazı kanuni ve idari düzenlemeler yapılması ve önlemler alınması gerektiği değerlendirilmektedir:

a) Mahalli idareler üzerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yanında stratejik planlara, kalkınma planlarına ve asgari hizmet standartlarına uygunluk ve performans denetimi için gerekli sistemin kurulması gerekmektedir.

b) İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının “işin tanımı/doğası gereği (per definitionem)”, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda öngörülmüş olduğu gibi Cumhurbaşkanının özel onayına gerek olmaksızın, mahalli idarelerin mali iş ve işlemlerini de teftiş ve denetimle yetkili olması gereği bulunmaktadır. Zira, Anayasamızın 127/5. maddesi hükmüyle belirlenmiş, amaç ve işlevleri dikkate alındığında, mali denetimi kapsamayan bir idari vesayet yetkisinin eksik ve yetersiz olacağı da açıktır. Bu bakımdan, merkezi idare ajanlarının (İçişleri Bakanlığı denetim birimleri, mülki idare amirleri vs.) mahalli idareler üzerinde mali denetim yapmasını sağlayacak kanuni düzenlemelerin bir an önce gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

c) Mahalli idarelerin hâkim hissedarı oldukları şirketlerin sermayelerinin bu idarelere ait bölümünün doğrudan veya dolaylı olarak kamu kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu şirketlerin kamu kaynağı kullanmaları itibarıyla denetim ve ibralarının da kamu kudretini kullanan ve bunun sorumluluğunu taşıyan

organlarca yapılması gerektiği açıktır. Örneğin kamu iktisadi teşebbüslerinin denetim ve ibrasının TBMM tarafından yapılması gibi. Dolayısıyla, bu şirketlerin yılsonu bilançoları ve faaliyet raporları ile bunların mali durumlarıyla ilgili olarak denetim elemanlarınca düzenlenen raporlar mahalli idarelerin meclislerinde görüşülüp “şirket yönetiminin ve hesaplarının ibra edilmesi veya edilmemesi” yönünde karara bağlanmasını; mahalli idare meclislerinin bu kararlarına karşı, merkezi idarenin ajanlarına (İçişleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, vali, kaymakam gibi) yargıya başvurabilme yetkisi verilmesini”

ç) Öte yandan, ilgili mevzuat ile (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik) mahalli idarelerde “kontrol, denetim veya inceleme” sonucunda tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakların takip ve tahsili üst yöneticilerin (belediyelerde belediye başkanının ve il özel idarelerinde valinin) inisiyatifine bırakılmıştır. Bazı istisnai uygulamalar dışında, söz konusu üst yöneticiler genellikle “kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakların takip ve tahsiline gerek olmadığı” yönünde karar vermektedirler. Yine Anayasamızın 127/5. maddesi hükmü uyarınca merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet yetkisi çerçevesinde, bu gibi hallerde, merkezi idare ajanlarına (Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, vali, kaymakam gibi) “uyuşmazlığı yargıya intikal ettirebilme” yetkisi yeren bir kanuni düzenleme yapılmasında kamu yararı olduğu düşünülmektedir.

5- İster kamu ister özel sektör olsun bir örgütün başarısı, belki de her şeyden önce, personelinin niteliği ile moral ve motivasyonun düzeyine bağlıdır. Bu itibarla, İçişleri Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında istihdam edilen her sınıftaki/statüdeki personelin kamu personel sistemi içindeki durumunun mukayeseli olarak bu açıdan değerlendirilmesinde ve tespit edilebilecek sorunların çözümüne yönelik önlemlerin alınmasında zaruret bulunduğu düşünülmektedir.

SONUÇ

Son olarak, ülke yönetiminin omurgasını teşkil eden ve Cumhuriyetimizden daha yaşlı olan mülki idare sistemi ile bu sistemin ana aktörü olan ve İçişleri Bakanlığının lokomotif kadrosunu oluşturan mülki idare amirlerinin gelecekteki işlevini kısaca tartışmak; Cumhuriyet'in 100. yılında son derece anlamlı olacaktır.

Bu bağlamda, konuyu “iyi yönetim (good governance)” kavramı çerçevesinde değerlendiren Emre'nin görüşleri şöyledir (2002: 303-308): “(...) Yukarıda özetlediğimiz bakış açısıyla, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması açısından, uygulanacak bir modelden çok, bugün geçerli olan ilkelere ve kamu yönetimi standartlarına baktığımızda, karşımıza çıkan görüntü, ‘iyi yönetim (good governance)’ kavramında somutlaşan, katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, yüksek ahlak standartlarını tutturmuş, etkili-verimli çalışan, yurttaş gereksinmelerine duyarlı ve denetlenebilir bir kamu yönetimidir. Dikkatle bakıldığında, aslında burada sayılan ilke ya da standartlar arasında, yukarıda üzerinde durduğumuz ‘demokrasinin ve katılımın yeni tanımı’ dışında ‘yeni’ olan hemen hemen yok gibidir. (...) Sonuç olarak, bütün bu değerlendirmeler ışığında yanıtlanamız gereken bir soru bulunmaktadır; yukarıda ana ilkeleri belirtilen ‘iyi yönetim’ kavramı esas alınarak değerlendirildiğinde, mülki yönetim sisteminin gelecekte bir rolü, bir işlevi olacak mıdır? Saygınlığı konusunda tartışmalar olmakla birlikte hala ayakta olan mülki idare amirlerinin, örnek davranışlarıyla ‘kamu yararının’ temsilcisi sıfatıyla hukuk devletinin, kamu ahlakının, saydamlığın, insan haklarına saygılı ve halkın istemlerine duyarlı bir kamu yönetimi anlayışının yaşama geçirilmesinde ve güvence altına alınmasında önemli bir rolü olacaktır. Yalnızca yerel yönetimlerle değil, ‘demokratikleştirilmiş’ sivil toplum kuruluşlarıyla, özel işletmelerle kamu-özel ortaklığını yaşama geçirecek bir aracı olarak da önemli işlevlere sahip olacaktır. Yönetim geleneğimiz içinde önemli bir ağırlığa sahip olan mülki yönetim sistemi ve mülki idare amirleri kamu yönetimindeki dönüşümün motoru işlevini başarılı bir biçimde yerine getirebilirler. Bugünkü olumsuzluklardan yola çıkarak, ‘sistem bitmiştir’ yargısını umutsuzca benimsemek, ya bünyemize uymayan çözümlerin gündeme getirilmesi ve bunu izleyecek hüsrانların yaşanması sonucunu doğuracak, ya da bugünkü hantal yapının, bugünkü yozlaşmış düzenin bir süre daha sürmesine neden olacaktır. Bu yönde adımlar atılması için her şeyden önce mülki idare amirleri kendilerini

sorgulamak durumundadırlar. Mülki idare amirlerinin meslekte yozlaşmaya kapı aralayan uygulamaların önünü kesmenin, taşrada, geleneksel eşgüdüm, planlama ve yönetim işlevlerine ek olarak hukuk devletinin, idari usullerin, saydamlığın, bilgi edinme hakkının, halkın gereksinmelerine duyarlı kamu yönetiminin, halkın iradesinin kamu hizmetlerine yansımalarının güvencesi olmaları gerekir. Yukarıda yeniden yapılanma tartışmalarını ele aldığımız bölümde de değindiğimiz gibi, bir tür ombudsmanlık işlevi idare amirleri tarafından üstlenilmelidir. Bu onların geleneksel işlevlerine en uygun bir iyi yönetim işlevi olacaktır.”

Mülki idare sisteminin gelecekteki, yani Cumhuriyet'in ikinci yüzyılı içindeki rolü ve işlevine ilişkin olarak “iyi yönetim” kavramı esas alınarak yapılan bu değerlendirmeye katılmamak mümkün değildir.

Diğer yandan, makalenin başlığında İçişleri Bakanlığının “Devlet Teşkilatında kurumsallaşmanın simgesi” olduğu vurgulanmıştır. Kurumsallaşma ile ilgili olarak Erbaş (2022: 219-220) şöyle bir tanımlamaya da yer vermektedir: “Kurumsallaşma kurumun çevresi tarafından kabul edilmesi ve diğer kurumlardan farklılaşmasını sağlayan değerlerin ve kurumsal kültürün kurumda hâkim olması ile kurumun bir sistem içerisinde çalışmasıdır. Kurumsallaşma, yönetimde uzmanların etkili olduğu, görev dağılımının yapıldığı, prosedür ve standartların yazılı şekilde belirlendiği, karşılıklı iletişim ve etkileşimin bulunduğu, kurumun sürekliliğinin sağlandığı, yöneticiler ve çalışanlar arasında uyum bulunan bir yapıyı anlatmaktadır. Kurumsallaşmada standart vardır, bu şekilde işler daha düzenli yürütülmekte ve kurum bireysellikten uzaklaşmaktadır” (Başköy vd., 2021:1020).

Bu tanımlamadaki unsurların hemen hemen tamamını karşılayan İçişleri Bakanlığı, gerçekten de Türkiye Cumhuriyeti Devlet yapısında kurumsallaşmanın simge teşkilatlardan birisidir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1837’de kurulan Dahiliye Nezareti, Cumhuriyet Dönemine önce Dahiliye Vekaleti, sonra İçişleri Bakanlığı olarak intikal etmiştir. Mülki idare sistemi de yine Osmanlı Döneminde 1864’de kurulmuş ve hemen hemen aynı kavramlaştırmayla Cumhuriyet’e intikal etmiştir. Bu, bir yönüyle, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tarihi devamlılıktır. İçişleri Bakanlığı ve mülki idare sistemi, bu defa, Cumhuriyet’in Yüzüncü Yılı’ndan ikinci yüzyılına tarihi devam ettirmektedir...

KAYNAKÇA

Başa, Ş. (2013). *Dâhiliye Nezaretinden Dâhiliye Vekâletine Geçiş (1920-1923)*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Başköy, D. ve Kızıboğa, R. Ö. (2021). Kurumsallaşmaya Etki Eden Faktörlerin Belediye Özelinde Analizi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 1018–1037.

Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 94-112.

Emre, C. (2002). *Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*. C. Emre (Ed.), *Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği* (ss.301-308). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Erbaş, M. S. (2022). Kamu Kurumlarının Kurumsallaşması ve Markalaşması. *Ombudsman Akademik*, 8(16).

Fişek, K. (2016). *Das Yönetim*. Ankara: NotaBene Yayınları.

Gözler, K. (2022). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Güler, B. A. (2021). *Türkiye’nin Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

İçişleri Bakanlığı (2023). Mülki İdare Bölümleri, Erişim Tarihi: 27.12. 2023, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>.

İnalçık, H. (2023). *Türk İdarî Teşkilâtı Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap.

Kaşıkçı, O. (2016). Osmanlı Devleti’nde Vezir-i Azam (Sadrazam). *Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 30(2), 127-134.

Keskin, N. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

Ortaylı, İ. (2022). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

Özay, M. (2009). *Sadaret Kethüdalığından İçişleri Bakanlığına Tarihçe Çalışması*. (Yayımlanmamış İnceleme-Araştırma Raporu). Ankara.

Özşen, T. (1994). Cumhuriyet'in 70. Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri. *Türk İdare Dergisi*, 65(401), 129-213.

Somel, S. A. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu Ansiklopedisi*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım Yayımlanmamış Çalışmalar.

Tutum, C. (1976). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği-Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu*, Ankara: TİD Yayınları.