

## Tarihsel Süreç İçinde Valilerin Değişen Yetkileri ve Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Yeri\*

### *The Changing Powers Of Governors in The Historical Process and Their Place in The Presidential System*

**Yakup ÖZKAYA<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Araş. Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi,  
İzmir, Türkiye,  
yakup.ozkaya@deu.edu.tr, 0000-0001-  
7153-2838

### ÖZ

Mülki idare sisteminin geleceğinin tartışıldığı günümüzde taşrada, kamu politikalarının en önemli aktörü haline gelen valiler, Osmanlı teşkilat yapılanmasındaki konumundan Cumhurbaşkanlığı Sistemine kadar geldiğimiz süreçte büyük bir dönüşüm geçirmiştir. Özellikle güvenlik ve sağlık politikalarının öne çıktığı bu günlerde, valilerin görev ve yetkileri tarihte hiç olmadığı kadar gündemdedir. Ancak bu konuda yapılan güncel bir çalışma yok denecek kadar azdır. Bu çerçevede makalede, alanyazındaki eksikliği gidermek ve bilimsel çalışmalara katkı sağlamak amaçlanmıştır. Cumhuriyet Döneminde Adem-i merkeziyete ve yerel yönetimlere oldukça önem veren ilk anayasamız Teşkilat-i Esasiye'nin valilere anayasal nitelik kazandırmasıyla başlayan sürecin 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ve ardından 1949'da İl İdaresi Kanunu ile günümüze geldiği noktada valilerin nasıl bir ajan/aktör/yönetici olduğunu tarihsel olarak incelemek ve değerlendirmek valilik kurumunun gelişim ve dönüşüm sürecini anlamakta okuyucuya fayda sağlayacaktır. 1980'lerden sonra bir yandan yeni kamu yönetimi anlayışı diğer yandan söz konusu yıllarda yaşanan siyasi olayların etkisiyle valilerin yetkileri artırılmış ve bugün geldiğimiz noktada cumhurbaşkanlığı sisteminde doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı hale gelmişlerdir. Çalışmada tüm bu hukuki değişiklikler kamu yönetimi perspektifinden incelenmiş ve valinin yetki ve görevleri eski ve yeni sisteme göre açıklanmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Vali, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, İl İdaresi, Güvenlik.

### ABSTRACT

Governors, who have become the most important actors of public policies in the provinces today, when the future of the civil administration system is discussed, has undergone a great transformation from its position in the Ottoman organizational structure to the Presidency System. Especially in these days, when security and health policies come to the fore, the duties and powers of governors are on the agenda as never before. However, there is almost no current study on this subject. In this context, it is aimed to fill the gap in the literature and to contribute to scientific studies. The process that started with the constitutional character of our first constitution, the Organization-i Esasiye, which attaches great importance to decentralization and local governments in the Republic Period, has come to the present with the Provincial Administration Law in 1929 and then the Provincial Administration Law in 1949. It will benefit the reader in understanding the development and transformation process of the governorship institution. After the 1980s, on the one hand, the new public administration understanding, on the other hand, the powers of the governors were increased with the effect of the political events in the said years, and at the point we have reached today, they have become directly dependent on the President in the presidential system. In the study, all these legal changes were examined from the perspective of public administration and the powers and duties of the governor were tried to be explained according to the old and new systems.

**Keywords:** Governor, Presidential System, Provincial Administration, Security.

\* Bu makalede bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur. / In this article, the principles of scientific research and publication ethics were followed.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL GELİŞİM

Vali kavramı yetkili kişi ve yönetici anlamlarına tekabül etmektedir. Hükümdar tarafından başkent dışındaki şehirleri yönetmek amacıyla görevlendirilen valilerin görevlendirildikleri yerlere genellikle vilayet denilmiştir. Erken dönem idare mekanizması içinde bulunmayan ve sonraki süreçte vilayetlerden daha geniş bölgeleri temsil eden eyaletlere de valiler atanmıştır. Ancak erken dönem valileri için “emir” ya da “amil” kavramları kullanılmıştır (Kılıç, 2012:492).

İslami olan bu kavramlar ilk dönem kaynaklarda genellikle eş anlamlı kullanılmıştır. Emeviler döneminde seçilen emirler görevlendirildikleri vilayetlerde halifenin yetkilerine sahip olmuştur. Emirlerin vergi toplama, para bastırma, denetleme, adli işleri yürütme, huzur ve asayiş sağlama gibi birçok görevi bulunmaktaydı (Düri, 1994:121-122). Konu ile ilgili ilk çalışanlardan biri olan Ebu'l-Hasan Habib el-Maverdi (972-1058) emirlerin göreceği işleri 7 maddede toplamıştır (Maverdi, 2017: 79):

- (i) Orduları sevk ve idare etmek, iaşelerini temin etmek,
- (ii) Mahkeme işlerini yürütmek,
- (iii) Vergileri toplamak (haraç ve zekât) ve bunların dağılımını sağlamak,
- (iv) Dini emirlerin uygulanmasını sağlamak,
- (v) Suçlulara ceza tatbik etmek,
- (vi) Cemaate imamlık yapmak,
- (vii) Hacca gidenleri yolcu etmek ve ardında bıraktıklarını korumak.

İslam devletlerinde emir olarak atanan kişiler idari, mali, askeri ve toplumsal alanlarla ilişkili olan bu görevleri yerine getirmeye çalışmışlardır. Vilayetlere atanan yöneticiler için ilk kez vali unvanı Endülüs Emevi hükümdarı III. Abdurrahman tarafından kullanılmıştır (Düri, 1994:122). Osmanlı Devleti'nde de vali kavramı her ne kadar ilk dönemlerde kullanılsa da valinin görevlerine sahip yetkililer bulunmuştur.

### 1.1. Osmanlı Devleti'nde Valiler: Yapı ve Yeniden İnşa

Osmanlı Devleti'nde de vali kavramı kullanılmakla birlikte “mir-i miran” ve “beylerbeyi” isimlendirmeleri de kullanılmıştır. Önceleri geniş askeri yetkileri bulunan kişiler için kullanılan beylerbeyi, daha sonradan fethedilen yerlerde kurulan eyaletlerin askeri ve idari yönlerden amirleri için kullanılmıştır (İpşitli, 1992: 69). Devletin ilk dönemlerinden itibaren taşrada her idari birime iki yönetici tayin edilmiştir. Bunlar; sultanın yürütme yetkisini temsil eden ve askeri sınıftan olan “bey” (ilk zamanlarda subaşidir.) ile sultanın hukuki yetkisini kullanan ve ilmiye sınıfından olan kadıdır (Göyünç, 1999:77). Bu anlamda eyalet yönetiminde ikili bir denge mekanizması söz konusu olmuştur (Ortaylı, 2008: 251).

Bey kavramı muhtemelen Osmanlı bürokrasisinde devlet işlerini elinde tutan daireye verilen “beylik” kavramından gelmektedir. Bu dairede beylerbeyi genel valiler için; bey ise onun altındaki birimler için kullanılmıştır (İnalçık, 2010: 261). Kanunnâme-i Al-i Osman'da beylerbeyinin vezirlerin altında olduğu belirtilmiştir. Kanunnameye göre beylerbeyi olabilecek dört kimse vardır (Mehmed, 2003: 6-7):

- (i) Mal defterdarları,
- (ii) Nişancılar,
- (iii) Beş yüz akça gelirlili kadılar,
- (iv) Dört yüz bin akçaya varmış sancak beyleri.

İstanbul'un fethinden hemen sonra biraz önce yukarıda bahsedilen ikili yönetime uygun bir şekilde bir kadı ve beylerbeyi atanmıştır. Kadı olarak görevlendirilen Hızır Bey belediye görevlerini yerine getirmekle, beylerbeyi olarak atanan Süleyman Bey ise şehrin iskânı ve güvenliği ile ilgili konularda görevlendirilmiştir (Armağan, 1996: 325). Beylerbeyinin görevleri genel olarak şunlardır (Göyünç, 1999: 79):

- (i) Siyasi işlerle ilgilenmek ve hükümleri uygulamak,
- (ii) Adil, eşit ve tarafsız davranmak,
- (iii) Mazlumlara yardım etmek ve zalimlerin zararlarını engellemek,
- (iv) İlin kalkınmasını sağlamak, ileri gelen kişilerin çalışmasını kolaylaştırmak ve kimseye zulmetmemek,
- (v) İl içerisinde meydana gelen olumsuz durumları (hırsızlık, haydutluk, fesat) ihmal etmemek, ili yağmadan ve düşman korkusundan korumak,
- (vi) Askerleri olası bir seferde kullanılmak üzere her zaman hazır bulundurmak.

Görüldüğü üzere beylerbeyleri önemli sorumluluklar yüklenerek görevlendirilmişlerdir. Bu durum 19. yüzyılda meydana gelen mülki idari yapının yeniden düzenlenme çabasının nedenlerinden biridir. Ancak buraya geçmeden önce vali kavramının Osmanlı Devleti'nde 17. yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlandığını ve 18. yüzyılda idari yapıda meydana gelen değişiklikler ile resmen kullanıldığını (İpşitli, 1992: 69) belirtmek gerekir.

19. yüzyıla gelindiğinde Osmanlı Devleti bir taraftan ayakta kalmaya çalışırken diğer taraftan kendi içindeki merkezkaç güçlerle çatışmak durumunda kalmıştır. Yerelde ortaya çıkan güç odakları askeri harcamaların artmasına, düzenli vergi akışının önünün kesilmesine ve nihayetinde devletin siyasi olarak sarsılmasına neden olmuştur. Yerel güç odaklarının başında valiler gelmektedir. Özellikle Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanı karşısında zor duruma düşen devlet valilerin gücünü kırarak merkeziyetçi bir politika ile birtakım düzenlemelere gitmiştir (Önen & Reyhan, 2018: 47).

Tanzimat'la birlikte başlayan reformların mülki idareyi ilgilendiren boyutunda; Tanzimatçılara göre, valilerin özerk olması eyaletlerin etkisiz ve kötü yönetilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle Tanzimat'a kadar gerçekleştirilen reformlar yetersiz

kalmıştır (Efe, 2009: 89). Yönetim alanında yapılan iyileştirmeler valilerin eyaletlerdeki nüfuz ve yetkilerinin azaltılmasını hedeflemiştir. Tanzimat ile birlikte yapılan reformlar ile valilere yalnızca asayişe dair işler bırakılarak mali işler muhassıllara verilmiştir. Böylece valiler devre dışı bırakılarak geniş yetkilerle donatılan muhassıllar vergi tahsil işleri ile ilgilenecek ve ortaya çıkacak suiistimaller son bulacaktır. Fakat muhassıllar vergi toplama işinde başarısız olunca eyalet merkezlerinde bu işleri yürütecek defterdarlıklar kurulmuştur (İnalçık, 2006: 110,113,135).

1840'larda gerçekleştirilen düzenlemeler ile neredeyse işlevsiz hale getirilen valilik makamının yeni konumu, reformların pratiğe geçmesi ve başarılı olması yönlerinden olumsuzluklara neden olmuştur. 1852 yılında merkez meşru zemini oldukça daralan valileri tekrar eyaletlerde etkin konuma getirmeyi ve otoritesini güçlendirmeyi amaçlamıştır. 28 Kasım 1852 tarihli fermanla askeri ve mali görevlerle birlikte diğer idare kademeler valilerin denetimi altına bırakılmıştır. Mali hesapları incelemek, düzenli birlikleri görev başına çağırarak, meclis üyelerini atamak ve azletmek, alt kademe memurlarını (kaymakamlar dâhil) işe almak ve işten el çekirmek gibi yetkilerle donatılan valiler klasik dönem Osmanlı valilerinden daha güçlü bir konuma erişmiştir. Hiyerarşik yapı içerisinde ikinci veya üçüncü dereceye getirilen defterdarın vali üzerindeki denetim hakkı kaldırılmış ve valilere tehdit oluşturmayacak bir yapı oluşturulmuştur (Ma'oz, 2006: 174,175).

1858 yılında yayımlanan "Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat" ile valinin yetkilerinin artırılması eğilimi devam etmiştir (Önen & Reyhan, 2018: 51). Valiler devletin eyaletteki en büyük temsilcisi olarak kanunları uygulamak, halkın güvenliğini sağlamak, memleketi imar etmek, özetle her şeyden sorumlu hale getirilmiştir (Akyıldız, 2012: 78). 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde valiler için bir maddede göndermede bulunulurken 1871 tarihli nizamnamede valilere on üç madde ayrılmıştır. Bu nizamnamede valinin mali, mülki, zabtiyye, eğitim, ceza, bayındırlık ve hukuk işlerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir. Vali muaviniği müessesesi de bu nizamname ile oluşturulmuştur (Tural, 2005: 71-91).

1870'lerde yapılan reformlara rağmen istenilen olumlu gelişme sağlanamamıştır. I. Meşrutiyet'in ilan edilmesiyle ülke yönetimi sorunu tekrar gündeme gelmiş ve Kanun-i Esasi'de vilayetlerin yönetiminin valilerin yetki genişliğine dayandığı belirtilmiştir. Meclis Vilayetler Kanunu çıkarmış ancak Sultan Abdülhamid yasayı meclise geri göndermiştir. Bundan sonra Osmanlı-Rus savaşı neden gösterilerek meclis tatil edilmiştir. II. Meşrutiyet'in ilanından sonra vilayetlerin yönetimi sorunu tekrar gündeme gelmiştir. Ancak Balkan Savaşı'ndan dolayı herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Savaşın sona ermesiyle 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu çıkarılmış ve valiler biraz daha güçlendirilmiştir (Çadırcı, 1985: 223-226). Padişah tarafından atanacak olan valilerin vilayetlerin idari, mali, asayiş ve siyasi işlerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir (Kaştan, 2016: 81).

Bu yasanın önceki düzenlemelerden farkı adem-i merkeziyetçi bir boyutunun bulunmasıdır. Hatta yasanın yarı özerkliği tesis ettiği yönünde yorumlar da bulunmaktadır. Yasanın bu yönü devletin dağılmasını engellemek amaçlıdır ve siyasi bir adem-i merkeziyetçiliği değil, yerel işlerin yerel makamlar üzerinden gördürülmesidir. Adem-i merkeziyetçi hava Kurtuluş Savaşı boyunca da devam etmiştir. Cumhuriyetle birlikte merkeziyetçi eğilim tekrar başlamıştır (Önen & Reyhan, 2018: 61-64).

## 1.2. Cumhuriyet Tarihinde Valiler

### 1.2.1. Adem-i Merkeziyetçi Dönem: 1921 Anayasası

Cumhuriyetin ilk anayasası olan Teşkilatı Esasiye Kanunu, coğrafik ve iktisadi bakış açısını temel alarak ülkeyi vilayetlere, vilayetleri kazalara ve kazaları nahiyelere taksim etmiştir (md. 10). Bu Anayasanın yapıldığı yıl Türkiye'deki vilayet<sup>1</sup> sayısı 74'tür (Sanal, 1998: 180). Adem-i merkeziyete ve yerel yönetimlere oldukça önem veren 23 maddeden oluşan Anayasanın 14 maddesi (10-23) taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılmıştır (Gözler, 2007: 33). Böylece valilik statüsü ile yetki ve görevleri anayasal bir nitelik kazanmıştır (Boztepe, 2015: 338).

Vilayet Şuralarına geniş yetkilerin verildiği (Mardin, 1988: 367) anayasada vilayetlere muhtariyet ve manevi şahsiyet verilmiştir (md.11). Valilerle ilgili düzenlemenin yapıldığı 14. maddede valilerin büyük Millet Meclisi'nin temsilcisi ve vekili olduğu belirtilmiştir. Meclis tarafından tayin olunacak valiler devletin genel ve müşterek vazifelerine bakacaktır. Anayasa genel ve mahalli işlerin çatıştığı durumda valilere müdahale hakkı tanımıştır (TBMM, 1921).

Ancak valilere mülki birim olan kazalar üzerinde denetim yetkisi tanınırken mahalli idareler ve nahiyeler üzerindeki denetim hakları kaldırılmıştır. Mahalli müşterek hizmetlerin görülmesinde mahalli idareler asıl konumda olmuştur. Merkezî idare ise sınırlı bir şekilde yetkilendirilmiştir. Mahalli idareleri dışardan izleyecek olan valiler olumsuz durumları merkeze bildirmekle yetkili kılınmıştır. Böylece merkezin yetkilerinin idari ve kolluk görevleriyle sınırlı kılındığı sistemde valinin mahalli idare ile olan ilişkisi "gözetmen" olarak tanımlanan bir çerçevede kalmıştır (Mahmutoğlu, 2011:147).

### 1.2.2. Merkeziyetçi Dönemin Başlangıcı ve İnşası: İl Kanunları

<sup>1</sup> "Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Amasya, Ankara, Antalya, Ardahan, Artvin, Aydın, Bayazıt, Beyoğlu, Bitlis, Bolu, Bozok (Yozgat), Burdur, Bursa, Canik (Samsun), Cebelibereket (Osmaniye), Çanakkale, Çankırı (Kângın), Çatalca, Çorum, Dersim (Tunceli), Denizli, Diyarbakır (Diyarbakır), Edirne, Elâzığ (Elâziz), Ergani, Ertuğrul (Bilecik), Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Gelibolu, Genç, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, İstanbul, İzmir, Isparta, Karesi (Balıkesir), Kars, Kastamonu, Kayseri, Kırklareli, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Kozan, Kütahya, Malatya, Maraş, Mardin, Menteşe (Muğla), Mersin, Muş, Niğde, Ordu, Rize, Saruhan (Manisa), Siirt, Silifke, Sinop, Sivas, Siverek, Şarkikarahisar (Şebinkarahisar-Karahisarşarki), Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Urfa, Üsküdar, Van, Zonguldak, Artvin, Kars, Ardahan" (Sanal, s. 180).

1921 Anayasası'ndan birkaç yıl sonra 1924 Anayasası kabul edilmiştir. 1924 Anayasası'nda illerle ilgili yapılan düzenlemede Türkiye'nin coğrafik ve ekonomik ilişkiler temelinde; il, ilçe, bucak, kasaba ve köylerden meydana geldiği belirtilmiştir (md. 89). Anayasada tüzel kişiliğe sahip olan illerin işlerinin "yetki genişliği ve görev ayrımı" esasına dayalı olarak yönetileceği ifade edilmiştir (md. 90-91). Sonraki yıllarda Anayasanın ruhuna uygun olacak şekilde 1929 yılında illerle ilgili bir yasa çıkarılmıştır. Ancak bu yasa daha sonra 1949 yılında yürürlükten kaldırılarak yeni bir yasa yapılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde her iki yasa ayrı başlıklar altında incelenecektir.

#### 1.2.2.1. Vilayet İdaresi Kanunu

1924 Anayasası'nda belirtilen düzenlemelerin hayata geçirilmesi için kendilerinden önceki yasal düzenlemelerin günün gerektirdiği koşullara göre yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde görüş oluşmuştur (Sanal, 1998:182). Bu kapsamda 29 Nisan 1929 tarihinde illerle ilgili kapsamlı bir yasa (Vilayet İdaresi Kanunu) kabul edilmiştir. Yasanın mecliste kabul edildiği gün maddeler birçok boyutu ile ele alınmıştır.

Mecliste valiler ile ilgili dile getirilen görüşler genel itibariyle üç boyutta ele alınabilir. İller yasasını olumlu karşılayanlar, birtakım eleştiriler getirenler ve son olarak yasada önerilerde bulunanlar. Aşağıda inceleneceği üzere valinin yetkilerinin detaylı bir şekilde yasada belirtilmesi takdirle karşılanmıştır. İdare mekanizmasının iyi bir şekilde işlemesi için böyle bir kanunun şart olduğu ifade edilmiştir. Valinin bakanlıkların temsilcisi sıfatıyla iş görmesinin kırtasiyeciliği azaltacağı belirtilmiştir. Böylece eskiden olduğu gibi bakanlıklar illerde kendi başlarına iş yapmayacak ve verimlilik artacaktır. Ancak olumlu görüşlerin yanı sıra birtakım eleştiriler de getirilmiştir. Bu kapsamda ilgili yasanın daha az merkezîyetçi olması gerektiği savunulmuştur. Aksi halde merkezîyetçilik, zaman ve kaynak israfına sebebiyet verecektir. Eğer yasada valinin asayişten sorumlu olduğu belirtiliyorsa, asayiş ile ilgili yetkileri kullanma noktasında kendisine kısıtlama getirilmemelidir. Eleştiri sayılabilecek bu görüşlerle birlikte valilerin yapması gerekenlerle ilgili bazı önerilerde bulunulmuştur. Öncelikle valiler amir olduğu ilde kalkınmayı amaçlamalıdır. Bu bağlamda da özellikle ziraat ve iktisat başta olmak üzere çeşitli kongreler düzenlemelidirler (TBMM,1929).

5 Mayıs 1929 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan Vilayet İdaresi Kanunu incelendiğinde valilerle ilgili görevlerin oldukça detaylı düzenlendiği görülmektedir. Yasa valiyi ilin genel reisi ve mercii olarak tanımlamıştır (md. 3). İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararıyla tayin olan valilerin (md 9), illerde devletin ve her bakanlığın idari ve siyasi uygulama makamı olmanın yanı sıra genel idareden sorumlu kılınmıştır (md. 17). Valiler sorumlu oldukları illerle ilgili işlerde vekaletlerle iletişim halinde olacakları gibi bakanlıklar da devlete ait işleri doğrudan valiye yazacaklardır (md. 18).

Bu bağlamda valiler merkezden gelen kanun ve diğer düzenlemelerin ilan edilmesi ve halka duyurulması noktasında sorumlu kılınmıştır. Düzenlemelerde kendisine yüklenen görevler ile bakanlıkların emir ve talimatlarını yerine getirmekle mükellef olan valiler, bunların sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamakla görevlendirilmiştir (md. 20). Ayrıca bakanlıkların ilde bulunan diğer müdürlüklere göndermiş olduğu tebliğlerin valiler aracılığı ile tebliğ edileceği düzenlenmiştir (md. 21). Düzenlemelerin anlaşılması ve uygulanması konusunda herhangi bir ihtilafın yaşanması durumunda ildeki en yüksek karar verici merci valiliktir. Müdürlüklerin aksini iddia etmesi durumunda bu durumun ilgili bakanlığa sorulacağı düzenlenmiştir. Ancak bu süre içinde valiliğin vermiş olduğu karar ilgili birime yazılı olarak bildirileceği ve uygulanmaya başlayacağı belirtilmiştir (md. 23-24) (Resmî Gazete, 1929).

Valiler ildeki huzur ve asayişin sağlanmasında birincil derecede sorumlu kılınmıştır (md. 25). Bu kapsamda ilde bulunan jandarma ve polis kuvvetleri valinin emri altına verilmiştir (md. 26). Olağandışı durumlarda vali bu kuvvetlerden yardım talep etmesi halinde bu emrin derhal yerine getirileceği belirtilmiştir (md. 27). Aynı şekilde valilerin kaçakçılığın önlenmesi için gemilerin süvarilerine nerede bulunmaları ya da nelere dikkat etmeleri konusunda emir vermesi durumunda süvarilerin bunlara doğrudan uyacağı ifade edilmiştir (md. 29).

İldeki sağlık koşullarını iyileştirmek, bunları ihlal eden durumları tespit etmek ve gerekli önlemleri almak yine valinin görevleri arasındadır (md. 33). Vali adli ve askeri birimler hariç diğer tüm devlet dairelerini istediği zaman denetleyebilecektir (md. 35, 37). Yine denetim kapsamında ildeki diğer idari müdürler valinin istemesi doğrultusunda kendisine bilgi vermek zorundadır ve Belediye Kanunu'na göre belediyeleri denetleyebilmektedir (md. 40-42). Ayrıca valilere hapis haneleri teftiş (md. 30), ildeki eğitim düzeyinin geliştirilmesi (md. 31), ilin kalkınması için gerekli önlemleri alması (md. 32), ülkenin politikalarına uygun bir şekilde bayındırlık işlerini yapması (md. 34), orman yangınları konusunda gerekli önlemleri alması (md. 36) gibi görevler verilmiştir (Resmî Gazete, 1929).

Vilayet İdaresi Kanunu genel olarak incelendiğinde valinin görevleri şu başlıklar altında toplanabilir:

- (i) İlde bulunan müdürlüklere amirlik etmek,
- (ii) Hükümetçe konulan yasaları ilde ilan ve tatbik etmek,
- (iii) İlin huzur ve asayişini sağlamak,
- (iv) İlin genel sağlığını korumak,
- (v) İlin kalkınmasını sağlamak,
- (vi) Bayındırlık faaliyetlerini yapmak,
- (vii) Müdürlükleri denetlemek,
- (viii) İldeki afet gibi olağandışı durumlar için tedbir almak.

Valiye verilen görevler birinci bölümde incelenen kamu politikası süreci açısından değerlendirildiğinde neredeyse tüm aşamalara tekabül eden görevleri bulunmaktadır. Öncelikle ucu açık olarak nitelendirilebileceğimiz görevlerle ilgili olarak valinin gündeme alma aşamasını yoğun bir şekilde kullanabileceği açıktır. Örneğin halkın genel sağlığını korumak adına vali sağlığa zararlı bir konuyu sorun olarak gündemine alabilir ve bunu politika geliştirilecek bir problem olarak tanımlayabilir. Valinin asayiş, kalkınma, bayındırlık gibi görevleri de bu kapsamda düşünülebilir. Aynı konularda vali doğal olarak karar verme yetkisine de sahiptir. Bu anlamda valiye bırakılan görevler açısından vali karar verme aşamasını da yoğun olarak kullanabilmektedir.

Bu konular hakkında çıkarılan emirler yasalastırma aşamasının bir parçası olduğu gibi vali meclisin çıkardığı yasaları ilde duyurmak ve bakanlıkların düzenlemelerini ilgili müdürlüklere bildirmek görevleriyle merkezin yasalastırma sürecinin bir parçası olarak görevlendirilmiştir. Uygulama aşaması açısından değerlendirildiğinde vali devletin temsilcisi ve her bir bakanlığın siyasi ve idari icracısı olması açısından en fazla görevinin bu aşamada olduğu söylenebilir. Diğer taraftan il içinde uygulanan politikaların başında yine vali bulunmaktadır. Kamu politikasının son aşaması olan değerlendirme aşaması açısından bakıldığında valinin denetime ilişkin görevleri bu kapsama girmektedir.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılıncaya kadar birkaç kez değişikliğe uğramıştır. İlk değişiklik 1851 sayılı kanunla 1931 yılında olmuştur. Yapılan değişiklik vilayet şube müdürlükleri ve valinin yetkileri ile ilgilidir. Valilerle ilgili olarak; valiler bu tarihten sonra şube müdürleri ve kaymakamlara ihtar tatbik edebilecek ve takdir verebilecektir. Yasanın en önemli değişikliği valilere geniş denetleme yetkisi getirmiş olması ve yine bu bağlamda düşünülecek valinin istediğinde memurların bilgi verme zorunluluğudur. Ayrıca valinin halkın askerlik muameleleriyle de (şikâyet ve müracaat) ilgileneceği düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 1931).

Bir yıl sonra, 1932'de, yapılan değişiklikle valilerle ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Değişiklik kaza müdürlükleriyle ilgilidir (Resmi Gazete, 1932). 1934 yılında vilayet umumi meclisleriyle ilgili değişiklik olmuştur (Resmi Gazete, 1934). Bu tarihten sonra vilayet idare heyetiyle ilgili 1939 (Resmi Gazete, 1940) ve 1943 (Resmi Gazete, 1943) yıllarında iki değişiklik daha yapılmıştır. Kanunda birkaç kez değişikliğe uğrayan konulardan birisi de vilayet ve kazaların kurulması ile adlarının değiştirilmesiyle ilgilidir (Resmi Gazete, 1941).

Sonuç olarak her ne kadar yasa birçok kez değişikliğe uğrasa da valiliklerle ilgili değişiklikler büyük çaplı değildir. Anılan durumlar yeni bir yasanın yapılmasını gündeme getirmiştir.

#### 1.2.2.2. İl İdaresi Kanunu

Vilayet İdaresi Kanunu yaklaşık olarak yirmi yıl uygulandıktan sonra bu kanunun günün koşullarına uymadığı gerekçesiyle değiştirilmesi gerektiği fikri ortaya çıkmıştır. "İller Kanunu Tasarısı ve Adalet, Bayındırlık, Çalışma, Dışişleri, Ekonomi, Gümrük ve Tekel, Maliye, Millî Eğitim, Millî Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım ve Ulaştırma Komisyonlarının Düşünceleri Hakkındaki Raporlarla İçişleri Komisyonu Raporu"unda yasanın değiştirilme gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır (Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü, 1948). 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu o tarihe kadar zaten birkaç değişikliğe uğramış ve diğer kanunlarda kamu kurumlarının yerine getirmiş olduğu hizmetler, hizmetlerin yönetilme tarzı ve süreçleri dönüşüme uğramıştır. Ayrıca kamunun yerine getirdiği hizmet çeşitliliği artmıştır. Tüm bu gelişmeler, yani kamu faaliyet sahasının genişlemesi ve hizmet çeşitliliğinin artması, bunları yürüten idari teşkilatın da değişmesini gerekli kılmıştır. Bu nedenle yeni bir kanun yapılmıştır. Bu kanunun beslendiği kaynaklar şunlardır:

- (i) Tanzimat'tan o güne kadar uygulanan vilayet idaresine ilişkin mevzuat,
- (ii) Yaklaşık yirmi yıldır yürürlükte olan Vilayet İdaresi Kanunu'nun uygulanmasından elde edilen tecrübeler,
- (iii) 1947 yılında gerçekleştirilen Birinci İdareciler Kongresi'nden elde edilen sonuçlar,
- (iv) Batılı ülkelerin cari il idaresi yasaları ve uygulamaları.

Raporda uzun yeni yasanın birçok maddesi gerekçeleriyle açıklanmıştır. Valilikle ilgili olarak valilerin mesleki olarak daha yetkin olacağı bir düzenleme olduğu vurgusu öne çıkmaktadır. Valilerin birçok görevi bulunduğundan her validen mutlak başarı beklenemeyeceği belirtildikten sonra bu durumda olan valilerin emekli edilmesi yerine merkeze çekilip başka bir alanda tecrübelerinden faydalanılmasının uygun olduğu belirtilmiştir. Şube müdürü atamalarında valilerin görüşlerinin alınmasının koordinasyonlu bir yönetim için zaruri olduğu ifade edilmiştir. Valinin kırtasiyecilik kapsamına giren birçok işi olduğundan bu işlerle birlikte valinin göstereceği işleri yapmak ve valiye vekalet etmek üzere illerde genel sekreterlik makamının ihdas edilmesi gerektiğine karar verilmiştir. İldeki güven ve asayişin sağlanması noktasında valiye önleyici kolluk hizmeti konusunda gerekli olan yetkinin tanınmasının uygun olacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu raporda valinin teftiş yetkisinin gerekliliğine ve merkeze düzenli bir şekilde raporlama yapması konusuna değinilmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun mecliste kabul edildiği 10.06.1949 tarihinde de Vilayetler İdaresi Kanunu'nun zamanın gereklerini karşılamadığı belirtilmiştir. Validen merkeze, merkezde de bakanlıktan bakanlığa dolaşan işlerin vakit kaybına neden olduğu bu nedenle valinin ilde yetkilerinin arttırılacağı yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. İllerde görülecek işlerin valiye bırakılması ve bunların yürütülmesinde valilerin mesul olması hizmetlerin düzen içinde yerine getirilmesini sağlayacaktır. Bu durum hem vatandaşın işlerinin kolayca görülmesini sağlayacak hem de valileri iyi bir yönetici olmaya zorlayacaktır. Diğer taraftan valiler siyasetten arınacak ve valiliğe müracaat eden kim olursa olsun vatandaş olarak kabul edilecektir ( TBMM, 1949).

Bugün birçok maddesi değişmesine rağmen hala yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına dayalı olarak yönetileceği belirtilmiştir. İl yönetiminin başı olan valiler (md. 4) İçişleri Bakanlığı'nın görüşü, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile seçileceği belirtilmiştir (md. 6). Bir önceki Vilayetler İdaresi Kanunu'nda olduğundan farklı olarak Valilerin devletin ve her bakanlığın yanı sıra hükümetin temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasi yürütme unsuru olduğu ifade edilmiştir. Bakanların valilere emir verebileceği, taltif ve ceza teklifinde bulunabilecekleri düzenlenmiştir. İl genel idare teşkilatına ait işlerde vali ile iletişime geçilir. Vali bir önceki kanunda olduğu gibi kanun, tüzük ve yönetmelikleri ilan etmek ve yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca bu kanunda bunlara hükümet kararları da eklenmiştir. Bunun yanı sıra valiler anılan mevzuata ilişkin genel emir çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yasada valilerin teftiş yetkisi bir kısım adli ve askeri kurumlar hariç daha fazla detaylandırılmıştır.<sup>2</sup> Valilerin gerekli görmeleri halinde çalışanlardan asli işlerine hâle getirmemek şartı ile başka işler yapmalarını isteyebilir. Yasaya göre valilerin diğer görevleri; devlet gelirlerinin tahsilinin düzenli bir şekilde yapılmasının sağlanması, gelir kaynaklarının geliştirilmesi, yangın ve benzeri tehlikeler için önceden önlemlerin alınması, devlet dairelerinin düzenlenmesi, resmi törenlere başkanlık yapması, adalet dairelerinde işlerin hızla görülmesi, ceza ve tevkif evlerinin muhafaza edilmesi, adli kolluk üst ve astlarına amirlik etmesi, sınır ve kıyı emniyetini sağlama, halkın askerlik muamelelerinin yürütülmesi vb.dir (md. 9-12) (Resmi Gazete, 1949).

İl İdaresi Kanunu'nda günümüze kadar birçok değişiklik yapılmıştır. Konuları itibariyle yapılan değişiklikler tarihleriyle birlikte şu şekildedir:

- Nahiye müdürlüklerinin tayini (Resmi Gazete, 1953).
- Müdürlüklerin ceza yetkisi (Resmi Gazete, 1956).
- Kazaların kurulması ve köy adları (Resmi Gazete, 1959, 2014).
- İllerin kuruluşu ve idaresi; memurlara verilen cezalar (Resmi Gazete, 1964).
- Valinin görevleri (Resmi Gazete, 1980, 1996, 2003, 2008, 2015, 2016, 2018).
- Vali olma şartları (Resmi Gazete, 2006).
- İl genel koluğu (Resmi Gazete, 2016).

Bu değişikliklerin dışında kaldırılan bazı hükümler bulunmaktadır. Ayrıca birazdan inceleneceği üzere cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte il idaresinde de değişim yaşanmıştır. Ancak bu konuya geçmeden önce çalışmanın konusu olan valilerle ilgili tarihsel değişimi incelemek yerinde olacaktır.

Valinin görevleriyle ilgili ilk değişiklik 1980 tarihinde olmuştur. İllerde ortaya çıkan toplumsal olayları önlemek için cari kolluk kuvvetlerinin yetersiz olduğu durumlarda valilere en yakın askeri birlikten yardım isteyebilme yetkisi tanınmıştır. Bu istemin acil olma durumu söz konusu olduğunda ilk etapta yazılı olmasına gerek yoktur. Vali bu olaylar için görevlendirilen birimler arasındaki koordinasyonu sağlamakla yetkilendirilmiştir. Valiye bu yetkinin verilmesinin nedeni muhtemelen dönemin siyasi atmosferidir. Türkiye'de siyasetin kutuplaştığı 1980'lerde olağanüstü toplumsal olayları engellemek için valilere böyle bir yetkinin verilmesi manidardır. Nitekim değişikliğe neden olan kanunla ilgili rapora bakıldığında bu durum net bir şekilde anlaşılmaktadır. Kanunun gerekçesinde ülkemizde son yıllarda güvenliği bozan ve halkı huzursuz eden ideolojik eksikliğin şiddet olaylarının arttığı belirtilmiştir (Cumhuriyet Senatosu, 1980: 115). Değişikliğin yapıldığı 1980 yılında yalnızca valilerin görev ve yetkilerinin değil ayrıca anılan huzursuzluğu önlemek için valilerin de değiştirildiği görülmektedir. Benzeri yaşanmayan uygulama ile bir gecede 67 il valisi değiştirilmiştir. CHP grubu adına mecliste konuşma yapan Hikmet Savaş, 67 il valisinin değiştirilmesinin ülkedeki huzurun tesisinde önleyici bir etkisinin olmadığını ifade etmiştir (TBMM, 1980).

Valilerin görevleriyle ilgili olarak yapılan ikinci önemli değişiklik 1996 yılında gerçekleştirilmiştir. İl İdaresi Kanunu'nda değişikliğe neden olan düzenleme "İl İdaresi Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Kuvvetli Tayın Kanunu, Er Kazanından İşe Edileceklerle İlişkin Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Kimlik Bildirme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"dur. İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinin (D) bendinde valinin gerekli görmesi halinde vilayete yakın askeri birliklerden yardım isteyeceği belirtilmiştir. Bu madde yapılan değişiklikle oldukça genişletilmiştir. Valinin istemiş olduğu askeri kuvvetlerin olay yerinde hazır bulundurulması, askeri kuvvetin büyüklüğü, görevde kalma süresi valinin koordinatörlüğünde belirleneceği ifade edilmiştir. Askeri kuvvetler arasındaki görev taksimatı, işbirliği, sınır aşan olaylarda iller arası koordinasyon, görevdeki kolluk personelinin suç işlemesi durumunda yapılacaklar ve görev esnasında ödemelerin yapılma biçimi kanunun ihtiva ettiği diğer hususlardır. Ayrıca bu kanunda İl İdaresi Kanunu'na ek bir madde ile vali, hava meydanlarında, sınır kapıları ve limanlarda güvenlik nedeniyle gerekli önlemleri almak ve çalışmalarını denetlemekle yetkilendirilmiştir. Değişikliğe neden olan kanunun isminden de anlaşılacağı üzere özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde meydana gelen olaylara istinaden valinin kamu güvenliğini sağlamaya yönelik yetkilerinin kapsamı genişletilerek artırılmıştır. 2003 yılında yapılan değişiklikle askeri birliklerin görevde kalma süresinin birlik komutanı ile koordinasyon içinde vali tarafından belirleneceği ifade edilerek valilerin bu konudaki karar verme yetkisi artırılmıştır. Maddenin gerekçesinde ilin güvenliğinin sağlanmasında en yetkili amirin vali olduğundan yola çıkılarak askeri birliklerin kalış süresinin valiler tarafından belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir (TBMM, 2003).

İldeki genel güvenliğe ilişkin bir diğer düzenleme 15 Temmuz girişiminin ardından 2016 yılında yapılmıştır. Genel kolluk ile ilgili maddeye bir fıkra eklenmiştir. Bu fıkrada valilerin yetkilerinden ziyade ildeki güvenliğin sağlanmasında merkezin yetki

<sup>2</sup> Valinin teftiş yetkisi ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Buna göre valiler, çalışanlarını, çalışma süreçlerini, yapılan işleri, ihbar üzerine şikayet konularını, il şube müdürlüklerini denetleyebilecektir. Ayrıca valiler her yıl uygun bir zamanda ilçe ve bucak teşkilatlarını denetleyecektir. Bunu gerekli görülürse rapor halinde bakanlıklara göndereceklerdir (md. 13-26).

kullanımı söz konusudur. Eğer ilde yaşanan olaylar genel kolluk kuvvetlerinin kabiliyetlerini aşyorsa İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile silahlı kuvvetlerin görevlendirilmesi söz konusu olacaktır. Böyle bir durum yaşandığında askeri kuvvetlerin görev süresince yetkili olacak kurum Genelkurmay Başkanlığı'dır. Ek maddede yetkili birlik komutanının emriyle arama izni çıkarılabileceği ve askeri suç işleyenlerin durumu da düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere valinin görevleriyle ilgili olarak İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklikler genel olarak ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek için yapılmıştır. 1980 ve 1990'lı yıllarda yapılan düzenlemelerde valinin yetkileri arttırılırken ülke genelini ilgilendiren 15 Temmuz gibi bir pratik karşısında merkez yetkili kılınmıştır.

Valilerle ilgili yapılan önemli değişikliklerden birisi de hükümet sisteminde yaşanan değişime istinaden gerçekleşmiştir. Kanunun genel olarak ruhu yeni hükümet sistemine uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. O güne kadar devletin, hükümetin ve her bir bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi olan vali, yapılan değişiklikle "Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası" olarak tanımlanmıştır. Değişikliğe göre vali artık ilin genel olarak yönetiminden cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır. Böylece yeni düzenlemede hükümetin yerini cumhurbaşkanı almıştır.

## 2. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE VALİLER

Çalışmanın bu bölümü Türkiye'nin uzun süredir gündeminde olan ve yönetim yapısı açısından oldukça önemli olan cumhurbaşkanlığı sistemine ayrılmıştır. Ancak konuya başlamadan önce Türkiye'nin hükümet sistemi açısından kısa bir tarihini vermek yerinde olacaktır. Türkiye hükümet sistemi açısından birkaç farklı modeli uygulayan bir ülkedir. İlk anayasa olan Kanun-u Esasi'nin yürürlüğe girdiği 1876 yılında o güne kadar mutlak monarşi ile yönetilen devlet anlayışı değişmeye başlamıştır. Bunun tarihsel arka planındaki 1808 tarihli Sened-i İttifak, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ve 1856 tarihli Islahat Fermanı ile birlikte Kanun-u Esasi, padişahın yetkilerinde anlamlı olmasa da bir takım sınırlandırmalara gittiği için mutlak monarşi aşınmaya başlamıştır Aktürk, 2013: 67-79). Her ne kadar meşruti bir monarşi kurulma çabası söz konusu olsa da padişahın hala çok etkili olmasının bunun önündeki temel engel olduğu (Özbudun, 2013: 26), buna karşın 1876 Anayasası'nın mutlak monarşiye çeki düzen vererek siyasal gücün bir kısmının bürokrasi ile paylaşılmasının önünü açtığı belirtilmektedir (Kars, 1997).

1909 değişiklikleri ile mutlak monarşiden sınırlı monarşiye geçiş yaşanmıştır. Padişahın bir kısım yetkilerinin dağıtılması hükümet sistemi açısından parlamenter rejime geçildiğini göstermektedir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ise bambaşka bir hükümet sistemi getirmiştir. Bu kanun ile tüm yurttaşları aynı amaç etrafında birleştirmek saikiyle kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. Kısa süren meclis hükümeti sistemi deneyiminden sonra 1923 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle parlamenter sisteme adım atılmış ve 1924 Anayasası ile monarşik yapı tamamen terk edilerek, meclis hükümeti<sup>3</sup> ve parlamenter rejimin<sup>4</sup> özelliklerini içerisinde ihtiva eden karma bir sistem kurulmuştur (Erat, 2015, 341).

Karma sistem 1960'a kadar devam etmiş ve 1961 Anayasası ile kesin olarak parlamenter sisteme geçilmiştir (Terzi, 2013: 36). Bu durum anayasanın genel gerekçe kısmında ifade edilmiş ve meclis hükümeti sistemi yerine yumuşak bir güçler ayrılığına dayanan parlamenter rejimin kabul edildiği belirtilmiştir. 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı erkleri açısından çeşitli yetkiler tanınsa da bu yetkiler ABD'deki başkanlık ve Fransa'daki yarı başkanlık sistemlerinde başkana tanınan yetkilerle karşılaştırılmayacak kadar zayıftır (Demir, 2000: 59-78). Bu nedenle 1961 Anayasasında benimsenen parlamenter rejim 1982 Anayasasında da devam etmiştir.

Parlamenter rejimden ilk kez 2007 yılında kopuş yaşanmıştır. Cumhurbaşkanının seçiminde toplantı yeter sayısı konusunda ortaya çıkan kriz cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesiyle sonuçlanmıştır. Böylece başkanlık sistemine ait bir özellik parlamenter rejimde kullanılmaya başlanmıştır. Ancak cumhurbaşkanının yetkilerinin aynı kalması parlamenter rejimin özelliklerinin baskın kalmasını sağlamıştır. Bu nedenle literatürde yeni sisteme başkanlık parlamenter hükümet sistemi denilmiştir (Erat, 2015: 344-348). Bu tarihten sonra hükümet sistemi tartışmaları gündemden düşmemiş ve 16 Nisan 2017 yılında mevcut hükümet sistemi 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı yasanın referandumla onaylanmasından sonra değişmiştir. Bütün hükümleriyle uygulamaya girmesi ise 9 Temmuz 2018 yılında olmuştur (Gözler, 2020).

### 2.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama ve Yürütme Organı

Bir hükümet sisteminin karakterini belirlemede etkili olan organlar yasama ve yürütmedir (Güler, 2018:311). Zira bilindiği üzere modern hukuk devletlerinde yargı bağımsız bir organ olarak işlemektedir. Nitekim Anayasa'nın 9. maddesinde yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verirken (md. 7), yürütme yetkisini anayasa değişikliğinden sonra "bakanlar kurulu" ibaresi çıkarılarak yalnızca cumhurbaşkanına tanımıştır (md. 8). Yalnızca bu maddelerden hareketle cumhurbaşkanlığı sisteminin yasama, yürütme ve yargı organları arasında gitmiş olduğu ayırım ile kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsediğini ve başkanlık sistemine yakın olduğu söylenebilir.

Ancak sistemin birkaç özelliği nedeniyle başkanlık sisteminden ayrıldığını belirtmek gerekiyor. Yeni sistemde TBMM seçimleri beşte üç çoğunlukla yenilenebilmektedir. Aynı zamanda cumhurbaşkanının seçim kararı alabilmektedir. Bu durumda genel seçim ile cumhurbaşkanlığı seçiminin birlikte yapılacağı düzenlenmiştir (md. 116). Bu durum için kuvvetler ayrılığı

<sup>3</sup> Meclisin milletin temsilcisi olması, yasama ve yürütmenin mecliste toplaması, meclisin hükümeti denetleyip düşürme yetkisi olmasına karşın hükümetin meclisi feshedememesi özellikleri meclis hükümetini andırmaktadır.

<sup>4</sup> Parlamenter rejime yakın özellikleri ise yasama yetkisinin mecliste olması ve yürütme yetkisi konusunda belirleyici olması, başbakan ve cumhurbaşkanının meclis içinden çıkması, bakanlar kurulunun meclisin güvenoyu alması gereksidir.

ilkesinin yasama aleyhine zayıf bir şekilde kurgulandığı belirtilmektedir. Cumhurbaşkanının seçimi yenileyebilmesi, milletvekillerinin cumhurbaşkanının gündemine ters düşmemek için konum almasının önünü açmaktadır. Diğer taraftan anayasal yetki ve görevleri açısından kendisine tanınan asli bir takım yetkilerin yasama denetimine tabi olmadığı anlaşılmaktadır (md. 108). ABD başkanlık sisteminde meclis hem kabineyi onaylama hem de bütçe tahsisatı yoluyla politikaları etkileyebilme kozuna sahipken cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanı kendi kabinesini kendisi seçmekte bakanları ve yardımcılarını atamak ve görevlerine son vermek yetkisini elinde tutmaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanının hazırladığı bütçe kanun teklifi eğer meclis tarafından onaylanmaz ise bir önceki yılın bütçesi değerlendirilme oranına göre artırılarak kullanılır. Yine cumhurbaşkanlığı kararname ile verilen bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, görev ile yetkilerinin düzenlenmesi, üst düzey bürokratların atanması meclis onayına bağlı değildir (Bektaş, 2019: 207-209).

Cumhurbaşkanlığı sisteminin diğer önemli değişiklikleri şu şekildedir. Yarı başkanlık ve parlamenter sistemde görülen çift başlı yürütme pratiği kaldırılarak teke düşürülmüştür. Bu bağlamda devletin başı olan cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak siyasi ve cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Yürütmeyi tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanı, kendi alanıyla ilgili kararları hızlı bir şekilde alacaktır. Cumhurbaşkanı yukarıda bahsedilen bütçe kanunu hariç olmak üzere yasa teklif etme yetkisine sahiptir. Yine parlamenter sistemden farklı olarak ve yasama ve yürütme organlarının görev tanımlarının net bir şekilde ayrılmasında dayanılarak yürütme erki yasama içerisinde çıkmamakta ve yasama organında bulunan birinin yürütme içerisinde görev alabilmesinin koşulu olarak istifa etmesi gerekmektedir (Akıncı, 2019: 53-56).

Sonuç olarak, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, kendisine tanınan anayasal yetkiler ve yürütmenin başı özellikleriyle değerlendirildiğinde devletin başı olan cumhurbaşkanının sistem içerisindeki etkinliği artırılmıştır. Bu durum cumhurbaşkanının tek başına hukuksal işlemler yapma gerekliliğini ortaya çıkarmış ve cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır (Söyler, 2018: 17-18). Her ne kadar sistem başkanlık sistemi ilham alınarak kurgulanmışsa dahi cumhurbaşkanı meclis karşısında, başkanlık sisteminin benimsendiği bir ülkede başkanın meclise karşı sahip olduğu yetkilerden daha fazlasına sahiptir (Keskinsoy & Kaya, 2018: 90). Böylece sistem yasama aleyhine cumhurbaşkanını etkin kılacak şekilde dönüşmüştür. Bu nedenle yeni sistemin cumhurbaşkanlığı sistemi olarak anılması oldukça manidardır.

## 2.2. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Yönetimi

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin kamu yönetimi açısından değerlendirilmesi, hükümet sistemi içerisindeki yürütmeyi odak noktaya almayı gerektirmektedir. Hükümet sistemi birçok olguyu etkilediği gibi kamu yönetimini de etkilemektedir. Bu nedenle Türkiye'nin yeni hükümet sistemi de Türkiye yönetim yapısını bazı açılardan değiştirmektedir. Ancak buradaki etkilere geçmeden önce Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nın yönetim yapısı içerisindeki yerini incelemek yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne (Resmi Gazete, 2018) göre, teşkilatın başında devletin başı sıfatı ile cumhurbaşkanı bulunur (md. 1). Teşkilatın birinci çevriminde cumhurbaşkanlığı makamının işlerini yürütecek olan *özel kalem müdürlüğü* (md. 2); cumhurbaşkanına danışmanlık etmesi için görev alan *başdanışman ve danışmanlar* (md. 3); özel uzmanlık bilgisi gerektiren konularda yurt dışına gönderilmek için görevlendirilecek olan *özel temsilci* (md. 4); önceden devlete hizmet etmiş ve bu yolda birikimi olan kişilerin bilgisinden istifade etmek için oluşturulan *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* (md. 4/a) ve *İdari İşler Başkanlığı* (md. 5) bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı en yüksek devlet memuru olan başkan, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır (md. 6). Teşkilatın ikinci çevriminde cumhurbaşkanının yardımcılarını bulunmaktadır (md. 17).

Kamu yönetimi açısından oldukça önemli olan üçüncü çevrimde politika kurulları vardır (md. 20).<sup>5</sup> Bu kurulların başkanlığını cumhurbaşkanı yapmaktadır. Kurullar cumhurbaşkanının seçtiği üç üyeden oluşmaktadır (md. 21). Bu kurulların her birinin kendi alanı ile ilgili özel görevlerinin yanı sıra; cumhurbaşkanına öneriler sunmak, kabul edilen politikalar ile ilgili çalışmalar yapmak, küresel rekabetin güncel gelişmelerini yakalamak, diğer kamu kurumlarına görüş bildirmek ve onlar hakkında cumhurbaşkanına rapor sunmak, tüm toplumsal kesimleri içerisinde barındıran kurul toplantıları düzenlemek ve görev alanlarıyla ilgili analizler yapmak gibi genel görevleri bulunmaktadır (md. 22).

Teşkilatın dördüncü çevriminde cumhurbaşkanlığı kabinesinde yer alan Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bulunmaktadır. Beşinci çevrimde Dijital Dönüşüm, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım şeklindeki cumhurbaşkanlığı ofisleri vardır. Ayrıca bu çevrimler dışında cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır.<sup>6</sup>

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte devlet tarafından sunulan hizmetler için oluşturulacak ve uygulanacak tüm kamu politikalarında cumhurbaşkanı başat aktör haline gelmiştir. Tüm bu yetkileri uygulamak yapısal ve

<sup>5</sup> a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu. b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu. c) Ekonomi Politikaları Kurulu. ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. d) Hukuk Politikaları Kurulu. e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu. f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu. g) Sosyal Politikalar Kurulu. ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

<sup>6</sup> Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.



fonksiyonel altyapı gerektirmektedir. Bu nedenle yeni kurum ve kuruluşlar ihdas edilmiş ve cari kurumlar üzerindeki yetkiler artırılmıştır (Sobacı & Miş & Köseoğlu, 2020: 2).

Yeni durumda Türkiye'nin hükümet sistemi değişmiş, ancak merkeziyetçi yapı değişmemiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde merkeziyetçi eğilim Cumhurbaşkanlığı eksenine kaymıştır. Yaptırımlar ve yetkiler Cumhurbaşkanı üzerinden ifade bulmaktadır. Diğer bir ifadeyle yeni sistem merkezi yönetimi Cumhurbaşkanlığına eşit kılmıştır. Eski sistemde yürütmede cumhurbaşkanı ile eşit konumda olan bakanlıklar, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı etrafında inşa edilmiştir. Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin üyesi olan bakanlar göreve atanma, görevden alınma, yasama sürecine olan etkileri ve meclis ile bağlarının kopması açısından ele alındığında bir nevi "Cumhurbaşkanının sekreteri olarak" değerlendirilmektedirler. Cumhurbaşkanı ile ilişkileri idari nitelikte olan bakanlar, yeni bir üst düzey kamu görevlisidir. Bu nedenle bakanlıklardaki siyasi amirliklerini yitirmişlerdir. Bakanlıklar ve bakanlar artık Cumhurbaşkanı aracılığıyla devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadırlar (Zengin, 2019: 10-13). Yeni sistem bakanlıklara dar anlamda yürütme içinde yer vermemektedir. Buna rağmen geniş anlamda yürütme içinde yer alan bakanların dar anlamda da yürütme ile aralarında bir ilişkinin olması zorunludur. Bu durum dar anlamda yürütmenin sahip olduğu yetkiler üzerinde herhangi bir tasarrufu olmayan bakanların, yürütmenin tek karşılığı olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmasını zaruri kılmakta ve Cumhurbaşkanı bakanın hiyerarşik olarak üstü konumuna getirmektedir (Ardıçoğlu, 2017: 27).

Cumhurbaşkanlığı sistemi bu özellikleri nedeniyle idare açısından hızlı karar alabilmenin zeminini oluşturmuştur. İstisnai nitelikleriyle ön plana çıkan ofis ve kurulların ihdasıyla kamu yönetiminde ciddi değişiklikler yaşanmıştır (Güler, 2018: 319).

### 2.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Valiler

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yaşanan değişim yalnızca merkezi düzeyle sınırlı kalmamış, taşra düzeyini de etkilemiştir. Önceden devletin ve hükümetin temsilcisi olan valiler yeni sistemle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklik ile birlikte yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak konumlandırılmış ve "idari yürütmenin vasıtası" olarak nitelendirilmiştir (md. 9). Bu değişiklik konu üzerine çalışanlar açısından oldukça önemli görülmektedir. "Devlet" kavramı yerine "Cumhurbaşkanı"nın getirilmesi devlete ait özelliklerin Cumhurbaşkanına hasredilmesi valilerin devlet görevlisi olma sıfatlarını yitirdikleri şeklinde yorumlanmaktadır. Bu nedenle Anayasal bir ilke olan yetki genişliğinin de Cumhurbaşkanının temsili ile düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir. Diğer taraftan her ne kadar Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların valiler ile arasında hiyerarşik ilişki devam etse de buradan valilerin devleti temsil ettiği anlamı çıkarılamayacağı ifade edilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere dar anlamda devleti temsil etme yetkisini kaybeden bakanlara bağlı olan mülki idarenin siyasi açıdan devlet egemenliğini temsil vasfını yitirdiği belirtilmektedir (Zengin, 2019: 13).

Ancak bunun yalnızca kanun düzeyinde olduğunu belirtmekte fayda vardır. Nitekim 2018 yılında Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne eklenen ek madde de valinin ilde hem devletin hem de cumhurbaşkanının temsilcisi ve "idari yürütme vasıtası" olduğu, kaymakamın da idari yürütme vasıtası olmanın yanı sıra cumhurbaşkanının temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Değiştirilen yasanın eski halinde "devlet" kavramı siyasal bir nitelik taşımaktadır ve yasama, yürütme, yargı erkleri ile devletin diğer aygıtlarının bütünü nitelemektedir. Hükümet ise örgüte ve onun işleyişine göndermede bulunan daha çok idari nitelikte bir kavramdır. Bu anlamda yasada devlet yerine cumhurbaşkanı kavramının kullanılması oldukça önemlidir. Sadece yasal açıdan ele alındığında valiler yetki genişliğinde cumhurbaşkanının temsilcisi bağlamı ile yer edineceklerdir (Zengin, 2019:13).

Öte yandan 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra çıkarılan 667, 668 ve 674 sayılı KHK'lar ile valilerin kolluk kuvvetlerinin sevk ve idaresi ile kamu düzeni ve güvenliği konularındaki yetki ve sorumluluklarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Bilindiği üzere mevzuatımızda genel kolluk ile ilgili düzenlemeler 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu ve 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nda yer almaktadır. Söz konusu KHK'lar ile aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır (Ay, 2017:158-161).

**Tablo 1.** Valilere KHK'lar Aracılığı İle Tanınan Yetkiler

İlgili KHK	Değişiklik Yaptığı Kanun	Değişiklik Sonrası
668 Sayılı KHK md.6	2803 Sayılı Kanun md.4	Valiler Jandarmanın il teşkilatı üzerinde söz sahibi birinci kişi olmuşlardır.
668 Sayılı KHK md.7	2803 Sayılı Kanun md.5	Jandarma bölge komutanı, bölge teşkilatı olan yerlerde valilere karşı sorumlu olarak görev yapar.
668 Sayılı KHK md.14	2803 Sayılı Kanun md.14	Nokta ataması yapılmayan askeri personel valilik emrine atanır.
668 Sayılı KHK md.26	2692 Sayılı Kanun md.7	Valiler, kolluk güçlerini kendi aralarında koordine edebilirler.
668 Sayılı KHK md.30	2692 Sayılı Kanun md.18	Valiler Sahil Güvenlik Bölge Komutanının sicil amirleridir.

## Tarihsel Süreç İçinde Valilerin Değişen Yetkileri ve Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Yeri

674 Sayılı KHK md.21	442 Sayılı Kanun md.21	Valiler köy korucularının görev alanını değiştirebilir.
674 Sayılı KHK md.39	5393 Sayılı Kanun md.57	Terör eylemlerinde kullanılan belediye araç ve imkânlarına valiler el koyabilir.
674 Sayılı KHK md.22	5442 Sayılı Kanun md.11/H	Valiler, adli kolluk yetkisi kapsamında umuma açık alanlarda kurulacak sistemlerin yer tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine etmekle yükümlüdür.

**Kaynak:** Muammer Ay, 15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Temmuz 2017, cilt 5, sayı 3

674 Sayılı KHK ile emniyet ve asayişin temini adına valilere ve kaymakamlara mahalli idareler üzerinde de önemli yetkiler tanınmıştır. Buna göre; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun hizmette aksama maddesiyle ilişkili olarak, belediye ve bağlı idare imkânlarının terör olaylarına destek amacıyla kullanılması durumunda vali bu idarelerin taşınmalarına el koyabilir ve sorumluları görevden uzaklaştırabilir (md 57). Sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılır (md 57).

11.06.2020 tarihinde yayımlanan Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu da genel kolluk ile ilgili bir diğer düzenlemedir. Buna göre; “Genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olmak üzere, emniyet ve jandarma teşkilatları bünyesinde **silahlı** bir kolluk olarak çarşı ve mahalle bekçileri istihdam edilir. Emniyet ve jandarma teşkilatlarında istihdam edilen çarşı ve mahalle bekçilerinin amirleri meslek hiyerarşileri içinde tespit edilir.” (md.2). Görüldüğü üzere çarşı ve mahalle bekçilerine de silah verilerek kamu düzenini bozacak mahiyetteki durumlarda genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar önleyici tedbirler alma yetkileri verilmiştir. Durdurma ve kimlik sorma yetkisi verilen bekçiler üst arama yetkisine sahip değillerdir. Ancak, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun 16'ncı maddesinde belirtilen zor ve silah kullanma yetkisini haizdirler. Çarşı ve mahalle bekçileri Emniyet ve Jandarma teşkilatı içerisinde yer almaları nedeniyle de doğrudan valiye bağlı<sup>7</sup> ve emrindedirler.

### SONUÇ

Geçmişten günümüze coğrafyamızda var olan bu kurumun tarihselliğinin valinin güncel konumuna etki ettiği varsayımı ile bu çalışmada tarihsel boyut ele alınmıştır. İlde devlet adına iş gören yetkililer için vali unvanı ilk kez Endülüslü Emevi devletinde olmuştur. Emir, âmil, mir-i miran, beylerbeyi gibi çeşitli isimlerin de kullanıldığı valiler İslam devletleri içerisinde idari, mali, askeri ve toplumsal birçok konuda yetkilendirilmiştir. Osmanlı Devleti içerisinde de valilere politikaları uygulamak, adli ve siyasi birtakım işlere bakmak, ilin refahını sağlamak gibi birçok alanda yetki tanınmıştır. Bu durum devletin gerileme evresinde birtakım sorunlara yol açmış ve Osmanlı Devleti valilik üzerinde ciddi tasarruflar gerçekleştirmesinin önünü açmıştır. Özerk olan valilerin vilayetlerde neden olduğu kötü yönetimin önüne geçmek için merkeziyetçi temelde reformlar gerçekleştirilmiştir. Valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılmasını öngören reformlar ile kendilerine yalnızca asayişe dair işler bırakılmıştır. 19. yüzyılın ortalarında neredeyse işlevsiz bırakılan valiler yeni konumlarıyla merkezin hedeflediği reformların hayata geçmesi noktasında etkili olamayınca tekrar etkin konuma getirilmiştir. Askeri, mali ve idari görevler tanınmış ve hukuk, eğitim, bayındırlık ve caza gibi konularda kendilerine yetkiler tanınmıştır. Yapılan her düzenleme yetkileri artırmaya yönelik olmuş ve en son 1913 tarihinde adem-i merkeziyetçi bir boyut kazanmıştır. Cumhuriyet'in ilk anayasasında adem-i merkeziyetçi anlayış benimsense de sonraki yıllarda valilik tekrar merkeziyetçi bir yapıya evrilmiştir.

Tarihsel tecrübe, geniş yetkilerin tanındığı dönemde valilerin merkezden bağımsız hareket etme hatta isyan çıkarma gibi durumlara kalkıştıklarını; etkisiz bırakıldıklarında ise merkezde üretilen reformların yerele uygulanamaması gibi olumsuzluklara yol açtığını göstermiştir. Başka bir deyişle hem valilere özerkliğe varacak yetkilerin verilmesinin sakıncaları hem de etkisiz kılınmaları durumunda merkezin yerele nüfuz edememesi gibi olumsuzluklar tecrübe edilmiştir. Bu durum Cumhuriyetin ilk yıllarından hazırlanan ilgili yasanın biçimlenmesinde etkili olmuştur. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu valileri illerde devletin ve bakanlıkların idari ve siyasi uygulayıcı makamı, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu buna ek olarak hükümetin temsilcisi olarak tanımlamıştır. Yasada birçok değişiklik olsa da valilerin merkez ile olan ilişkisi değişmemekte birlikte kendilerine yetkiler tanınmıştır. Anılan kanunlarda valiler hem merkeze bağlı bir uygulayıcı hem de yerelde karar üretebilen etkili bir aktördür. Diğer bir ifadeyle bir denge durumu söz konusudur.

Valinin görevleriyle ilgili 1980 ve 1996 tarihlerinde iki önemli değişiklik olmuştur. İllerde ortaya çıkan toplumsal olayları önlemek için cari kolluk kuvvetlerinin yetersiz olduğu durumlarda valilere en yakın askeri birlikten yardım isteyebilme yetkisi tanınmıştır. Valinin istemiş olduğu askeri kuvvetlerin olay yerinde hazır bulundurulması, askeri kuvvetin büyüklüğü, görevde kalma süresi valinin koordinatörlüğünde belirleneceği ifade edilmiştir. Valiye bu yetkilerin verilmesinin nedeni dönemin siyasi atmosferidir. Sonraki yıllarda da valinin güvenliğe ilişkin bu yetkileri genişletilmiş ve sürdürülmüştür.

2000'li yıllardan itibaren Avrupa Birliği uyum süreci ile demokratikleşme ve insan hakları konularında yapılan hukuki düzenlemeler, yerel yönetimlerin lehine görünse de 2010'lu yıllarda yaşanan terör olayları ve 15 Temmuz darbe kalkışması, mülki idarenin özellikle güvenlikle ilgili yetkilerinin artmasına neden olmuştur. Bu çerçevede genel kolluk yetkilerinin İçişleri

<sup>7</sup> Örneğin; 19.06.2020 tarihinde bıçaklı bir kavgaya müdahale eden polis ekibinin telsiz anonsu ile takviye istemesi üzerine kısa sürede olay yerine ulaşmak için taksi tutarak giden ve destek veren iki çarşı ve mahalle bekçisini Çorum Valisi Mustafa Çiftçi başarı belgesi ile ödüllendirmiştir.

Bakanlığı bünyesinde toplanması ve taşrada valinin kontrolüne verilmesi güvenlik politikalarında valinin rolünü oldukça artırmıştır.

Merkez valiliğinin mevzuattan ve uygulamadan kaldırılması da oldukça yerinde bir karar olmuştur. Yaşanan bu değişimle birlikte daha önce merkez valisi olarak görev yapan ve yeni sistemde artık mülkiye başmüfettişi olarak atanan valiler yürütme içerisinde aktif rol oynayarak dinamik bir kadro yapılanması içerisine alınmışlardır.

2018 Anayasa Değişikliği, valileri doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı hale getirmiş ve sürece bambaşka bir boyut kazandırmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile valilerin güvenlik ve asayiş konularında yetki alanı genişletilmiş, güçlendirilmiş ve karar verme süreçleri hızlandırılmıştır. Ayrıca yerel kamu hizmetlerinin ve bakanlıkların taşra teşkilatlarının gerçekleştirdiği hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında valilerin yaptırımları artırılmıştır. Bu kapsamda yeni sistemde valiler, söz konusu kamu hizmetlerinin denetimini yapmakta ve doğrudan Cumhurbaşkanı adına hiyerarşik ve idari vesayet yetkilerini kullanabilmektedir.

## KAYNAKÇA

- 1426 Numaralı Vilâyet İdaresi Kanununun 14'üncü Maddesinin (11) Fıkrasından Kaza Malmüdürleri Tabirinin Tayyına Dair Kanun (1932, 22 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 2104). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (1964, 22 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 11709). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun İkinci Maddesinin (D) Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun (1959, 21 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 10210). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Akıncı, B. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Aktürk, İ. (2013). I. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Hükümet Sistemi. *Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 67-79.
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ardıçoğlu, M. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (3), 19-51.
- Armağan, M. (1996). İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler. *İstanbul'un İlk Belediye Başkanı ve Valisi* (Ed. Vecdi Akyüz). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Ay, M. (2017). 15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(5), 1-9.
- Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü. (1948). İller Kanunu tasarısı ve Adalet, Bayındırlık, Çalışma, Dışişleri, Ekonomi, Gümrük ve Tekel, Maliye, Millî Eğitim, Millî Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım ve Ulaştırma Komisyonlarının Düşünceleri Hakkındaki Raporlarla İçişleri Komisyonu Raporu. Ankara: Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü.
- Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2018, 31 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 30495). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri. *Yasama Dergisi*, (39), 199-218.
- Boztepe, M. (2015). Danıştay Kararları Işığında Vali Atamalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları. *Türk İdare Dergisi*, (481), 335-359.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30474). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Cumhuriyet Senatosu. (1978). Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Anayasa ve Adalet ve İçişleri Komisyonları Raporları. Ankara: Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi.
- Çadircı, M. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2006, 05 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 26219). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Ed -Dûrî, A. (1994). *TDV İslam Ansiklopedisi*. İstanbul.
- Efe, A. (2009). Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği. *Karadeniz Araştırmaları*, 6(22), 87-113.

- El-Maverdi, Ebu'l-Hasan Habib. (2017). *El-Ahkâmü's Sultaniye*. (Çev. Ali Şafak). İstanbul: Bedir Yayınevi.
- Erat, V. (2015). Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 25(13), 325-355.
- Demir, F. (2000). Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri, İTO, *Ekovizyon*, 59-78.
- Göyünc, N. (1999). Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat'a Kadar). *Osmanlı*. (Ed. Kemal Çiçek ve Cem Oğuz). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Gözler, K. (2007). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 39(21), 299- 322.
- İdarei Umumiye-i Vilâyat Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun (1934, 27 Kanunuevvel). Resmi Gazete (Sayı: 2891). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- İl İdaresi Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Kuvvetli Tayın Kanunu, Er Kazanından İlaş Edileceklere İlişkin Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Kimlik Bildirme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (1996, 04 Eylül). Resmi Gazete (Sayı: 22747). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2003, 24 Haziran). Resmi Gazete (Sayı:25148). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- İnalçık, H. (2006). Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler. *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* (Ed. Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- İnalçık, H. (2010). *Osmanlılar*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- İpşitli, M. (1992). *İslam Ansiklopedisi*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı.
- Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkilerin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun (1980, 23 Şubat). Resmi Gazete (Sayı: 16909). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Kars, H. Zafer (1997). *1908 Devrimi'nin Halk Dinamiği*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devleti'nde 1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayet Kanun-İ Muvakkati İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*. 2(2), 78-98.
- Gözler, K. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço, 01.02.2021 tarihinde <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm> adresinden alındı.
- Keskinsoy, Ö. & Kaya, S.B. Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*, 137, 67-96.
- Kılıç, Ü. (2012). *İslam Ansiklopedisi*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı.
- Ma'oz, Moshe (2006). Tanzimat'ın İlk Yıllarında Modernleşme Hareketinin Suriye Siyaseti ve Toplum Üzerindeki Etkisi, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. (Ed. Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Mahmutoğlu, A. (2011). Türkiye'de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği. *Türk İdare Dergisi*, 471-472, 143-168.
- Mardin, Ş. (1988). *İslam Ansiklopedisi*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı
- Sobacı, M, Miş, N. & Köseoğlu Ö, (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *SETA Perspektif*, 206, 1-6.
- Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname (2016, 01 Eylül). Resmi Gazete (Sayı: 29818). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun (2016, 24 Kasım). Resmi Gazete (Sayı: 29898). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Önen, N. & Cenk, R. (2018). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne Merkezi Mülki Yapının İnşası. *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (Ed. V. Erat, C, Ekiz, İ Arap). Ankara: Nika Yayınevi.
- Özbudun, E. (2013). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özcan, A. (Ed.). (2003). *Kanunname-i Al-i Osman*. İstanbul: Kitabevi.

- Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2015, 04 Nisan). Resmi Gazete (Sayı: 29316). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Sanal, R. (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 22(6), 173-200.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- TBMM, Tutanak Dergisi, Cilt: 1, Toplantı: 19, 20.02.1980.
- TBMM, Tutanak Dergisi, Dönem: 8, Cilt: 20, Toplantı: 3, 10 Haziran 1949.
- TBMM. (2003). İl idaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu. 07.07.2019 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c018/tbmm22018094ss0123.pdf> adresinden alındı.
- TBMM. Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1921, 10.05.2021 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm> adresinden alındı.
- TBMM. Zabıt Ceridesi, Devre: 3, Cilt: 10, İçtima: 2, 18 Nisan 1929.
- Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2014, 13 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 10210). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Terzi, S. (2013). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Tural, Erkan. (2005). Bir Belge 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyat Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(14), 71-91.
- Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2016, 14 Temmuz). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Vilayet İdaresi Kanunu (1929, 05 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 1184). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Vilâyet İdaresi Kanununun 2'nci ve 71 inci Maddelerini Değiştiren 3001 Sayılı Kanunun Birinci Maddesini Tadil Eden Kanun (1938, 28 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 10110). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Vilâyet İdaresi Kanununun 58 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (1943, 15 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 5430). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Vilâyet İdaresi Kanununun 62'nci Maddesine Bir Fıkra İlâvesine Dair Kanun (1940, 06 Kanunusani). Resmi Gazete (Sayı: 4403). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Vilâyet İdaresi Kanununun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun (1931, 29 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 1859). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Vilâyet İdaresi Kanununun İkinci ve Yetmiş Birinci Maddelerin İ Değiştiren Kanun (1941, 15 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 4809). <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden alındı.
- Zengin, Osman. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 15(10), 10-13.