

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ VE TAŞRA TEŞKİLATINA YANSIMALARI***Dr. Öğretim Üyesi Emin KOÇ******ÖZ**

Türk Hukuku'nda 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi benimsenmiştir. Hükûmet sistemi değişikliği başta devlet organları olmak üzere bütün idari örgütlenmeyi etkilemektedir. Cumhurbaşkanı yeni sistem ile yürütmenin başı ve temsilcisi niteliğindedir. Diğer yandan Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam etmesi aynı zamanda siyasi bir kimliğe sahip olmasına neden olmaktadır. Yürütme organının değişimi haliyle başkent ve taşra teşkilatını da etkilemektedir. Bu sistemde, üst düzey kamu görevlilerinin atanması yürütmenin uyumlu ve verimli çalışması açısından önem arz etmektedir. Bu çerçevede özellikle valilerin statüsü, atanma şartları, usulü ve görevleri önemli hale gelmiştir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi, İdari Yapı, Taşra Teşkilatı, Vali, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

* Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 06/04/2021

Kabul Edildiği Tarih: 18/06/2021

** Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı

E-Mail: emin.koc@deu.edu.tr

ORCID: 0000-0001-8208-8429

THE TURKISH PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AND ITS REFLECTIONS ON THE PROVINCIAL ORGANIZATION

ABSTRACT

Presidential Government system was adopted with the 2017 Constitutional amendment in Turkish Law. The change of government system affects all administrative organizations, especially state bodies. The President is the head and representative of the executive with the new system. On the other hand, the President's continuing relationship with his party also causes him to have a political identity. The change in the executive body also affects the capital and provincial organizations. In particular, the appointment of senior public officials in the presidential system is important for the harmonious and efficient functioning of the executive branch. In this system, the appointment of senior public officials is important for the harmonious and efficient functioning of the executive. In this context, especially the status of governors, terms of appointment, procedure and duties have become important.

Keywords: Presidential Government System, Administrative Structure, Provincial Organization, Governor, Presidential Decree

GİRİŞ

Hükûmet sistemleri yasama ve yürütme kuvvetlerinin denge, denetim ve işbirliği ilişkilerine göre şekillenmektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile Türk Hukuku'nda temel çerçevesi başkanlık sistemi olan yeni bir hükûmet sistemi benimsenmiştir. Bu sistem ile birlikte yürütme organının yapısı ve yasama organı ile ilişkisi yeni bir mahiyet kazanmıştır. Bu çalışmada hükûmet sistemi tercihi ve idari teşkilat ilişkisi ile bu tercihin taşra teşkilatı üzerindeki etkileri incelenmeye çalışılmıştır.

Yeni sistem ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanına ilk elden düzenleme yapma yetkisi veren önemli bir kural işlem haline gelmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çerçevesinde taşra teşkilatını etkileyen düzenlemeler, bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğu da değerlendirilerek incelenmeye çalışılmıştır.

I. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ VE İDARİ TEŞKİLÂT İLİŞKİSİ

A. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Temel Çerçevesi

Türk Hukuku'nda 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte yürütme organının yapısı ve diğer devlet organları ile ilişkisi, başkanlık sistemi esas alınarak değiştirilmiş ve ana hatları başkanlık sistemi olan yeni bir hükûmet sistemi modeline geçilmiştir¹. 2017 yılında yapılan değişiklik Anayasa gereği büyük ölçüde² genel seçimlerden sonra yürürlüğe girmiştir³. Sistemin temel modeli olan başkanlık sisteminin temel özellikleri, tarihsel arka planı, diğer sistemler ile karşılaştırılması; bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Ancak başkanlık sistemi modelinden hareketle Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin bazı temel özellikleri, idari teşkilâtı etkilemesi ve şekillendirmesi bakımından kısaca açıklanabilir⁴.

¹ Bkz. Levent Gönenç-Ali Ersoy Kontacı, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri", <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2019-145-1880>, (25.02.21); Cengiz Gül, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu", ERÜHFD, 2018, S. 2, C. 13, s. 235-258; Vahap Coşkun, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", DÜHFD, 2017, C. 22, S. 36, s. 3-30; Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/566565>, (02.06.21).

² 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 18. maddesi gereği Anayasa'da yapılan değişikliklerin üç ayrı tarihte yürürlüğe gireceği kabul edilmiştir.

³ Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin kurumsal hale gelmesini kronolojik olarak öncelikle 2007 tarihli Anayasa değişikliği ile başlatmak gerekir. 2007 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kuralı benimsenmiştir. Bu yeni düzenlemeye uygun olarak ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi 2014 yılında yapılmıştır. Böylece bu tarihten itibaren halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının benimsendiği bir parlamenter sistem dönemine geçilmiş oldu. 2017 Anayasa değişikliği ve bu değişikliklerin tam olarak yürürlüğe girdiği 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı ve genel seçimler ile birlikte ise Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi tam anlamıyla uygulanmaya başlanmıştır.

⁴ Bkz. Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, 2018, Ekin Yayınevi, s. 744 vd, 752 vd.; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.317-324; Zafer Gören, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 182 vd., s. 245 vd.

Öncelikle bu sistemde yürütme organı tek bir kişi (Cumhurbaşkanı) ile temsil edilmektedir⁵. Yürütme organının bir kişi ile temsil edilmesi icracı- karar verici makamın en nihayetinde bir kişiden oluşmasını ifade eder. Yürütme faaliyetlerinin bir bütün olarak tek bir kişi tarafından doğrudan yürütülmesi mümkün olmadığı için yürütme içerisinde devlet başkanlığı haricinde devlet başkanı yardımcılığı (Cumhurbaşkanı yardımcıları), bakanlıklar ve diğer idari makamlar ihdas edilmiştir.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması hem teorik hem de pratik açıdan yasamanın (yürütme karşısında) güçsüzleşmesine, yürütmenin (yasama karşısında) güçlenmesine neden olmuştur. Bu durum güçlü ve hareket kabiliyeti yüksek yürütme üzerine şekillenen bir sistem tercihinin sonucudur⁶. Ancak bu sistemin temel alındığı Amerikan başkanlık sisteminde, yürütme organı kontrollü-güçlü bir organ niteliğindedir. Amerikan sisteminde yürütme organı yasama organı ile uyumlu çalışmak, yasamanın eğilimlerini ve hassasiyetlerini dikkate almak zorundadır. Amerikan sistemi, yürütme odaklı olmakla birlikte; organlar arasında kontrollü bir denge- fren mekanizmasının (checks and balances) işlemlerini sağlamaktadır⁷.

Yeni sistemde yürütme organı tek bir kişi tarafından temsil edildiği için, parlamenter sistemdeki konumu itibariyle “bakanlar kurulu” bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak mevzuatta bakanlar kuruluna ve bakanlara verilen birçok görev Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Bu çerçevede bakanların veya bakanlar kurulunun katılımıyla yapılan birçok işlem artık sadece Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır⁸. Bu değişiklikler ise birçok yürütme işleminin daha az katılımlı (göreceli daha sınırlı usuli süreçlere tâbi ve daha az idari makam ve kamu görevlisinin katılımı ile) yapılmasını beraberinde getirmektedir⁹. Daha çok karma ve kolektif işlemler şeklinde olan önceki

⁵ Yeni sistemde devlet başkanını ifade etmek için başkan (president) değil de parlamenter sistem geleneğine uygun olarak “Cumhurbaşkanı” tabiri tercih edilmiştir. Kanımızca, devlet başkanının yeni konumu, görev ve yetkilerinin artması, parlamenter sistemden daha farklı bir kimliğe sahip olduğunun vurgulanması gibi gerekçelerle pozitif düzenlemelerde de “başkan” teriminin tercih edilmesi daha yerinde olurdu.

⁶ Ancak parlamenter sistemlerde teorik olarak yasamanın güçlü konumuna rağmen pratikte yürütmenin yasama üzerindeki hâkimiyetini de unutmamak gerekir. Bu bağlamda yasamanın yürütme karşısında göreceli güçsüzlüğü ve yürütme karşısında daha çok onay makamı haline gelmesi hususu, temsili demokrasilerin güncel sorunlarından birisidir.

⁷ Amerikan Başkanlık Sistemi’nde yasama-yürütme uyumu ve dengesini sağlayan araçlar çok çeşitlidir. Örneğin, çok önemli nitelikteki bazı yürütme faaliyetleri (üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, uluslararası anlaşmaların imzalanması, bütçenin hazırlanması gibi) yasama organının onayına tabidir. Bunun karşısında yasama organı, yürütme organını meclis araştırması ile denetleyebilir, başkanı cezai sorumluluğundan dolayı suçlayabilir, meclise mesaj verebilir. Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı sahip oldukları bu denge-denetim-uyum araçları, anayasal sistemin sağlıklı işlemesi için kuvvetlerin ayrılığını ancak uyumunu gerektirir (Geniş bilgi için bkz. Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 577-579).

⁸ Bkz. Metin Günday - D. Çiğdem Sever, “2017 Anayasa Değişiklikleri ve Uyumlaştırma Sürecinin İdare Hukukunda Yarattığı Etki Üzerine Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 642.

⁹ Bu hususa ilaveten yeni sistemde yasama organının bakanlar üzerindeki denetiminin parlamenter sisteme kıyasen göreceli olarak zayıfladığını ifade etmek gerekir. Yasama organının soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması yolları ile yürütme organını (ve de bakanları) denetlemesi mümkündür. Ancak yasama organının, gensoru önergesi ile güven oylamasına tabi

yürütme işlemlerinin idareyi daha dikkatli olmaya teşvik ettiği ve böylece daha disipline ettiği söylenebilir.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişkisinin devam etmesi ve aynı zamanda parti genel başkanı olması mümkündür. Bu durum hem hukuken hem de pratikte siyasi yönünün artmasına neden olmaktadır. Haliyle bakanların durumu Cumhurbaşkanının siyasi kimliğinden bağımsız düşünülemeyecektir¹⁰.

Yürütme organı, yeni sistemde doğrudan halk tarafından seçilmektedir¹¹. Bu ise Cumhurbaşkanının demokratik varlığını doğrudan seçmen iradesine dayandırmaktadır. Bu özellik Cumhurbaşkanlığının icracı bir makam olma kimliğini güçlendirici niteliktedir. Ancak icracılık ve seçimle iş başına gelme arasında zorunlu bir ilişki bulunmamaktadır. Seçimle iş başına gelip daha sınırlı düzeyde icracı devlet başkanlığının benimsenmesi de mümkündür.

Yeni sistemde siyasi denetim araçları ile yasama organı tarafından, yürütme organının görevinin sona erdirilmesi mümkün değildir¹². Çünkü yürütme organı hukuki ve meşru varlığını doğrudan halk iradesinden almaktadır. Adayların belirli olması nedeniyle önceden öngörülebilir bir kişi, doğrudan halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilmekte ve görev süresi sonunda yine seçimlerle doğrudan halk tarafından denetlenmektedir¹³. Yeni sistemde yürütme ve yasama organları birbirlerinin faaliyetlerine daha düşük düzeyde katılırlar¹⁴. Bu ise kuvvetlerin sert ayrılığı anlayışına uygundur.

tutarak siyasi bir denetim yolu ile organlık sıfatını sona ermesine neden olacak güçte bir yetkisi bulunmamaktadır.

¹⁰ Bizim tespitimiz fiili duruma ilişkindir. Bakanların farklı siyasi parti mensupları arasından atanmaları mümkündür. Amerikan başkanlık sistemi uygulamasında da başkanın Demokrat Parti mensubu iken bir bakanın Cumhuriyetçi Parti mensubu olduğu örnekler bulunmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı yasama organının eğilimlerini veya dönemsel seçim ittifaklarını dikkate alarak farklı siyasi parti mensuplarından bakan ataması yapabilir.

¹¹ Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 307 vd.

¹² Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 307 vd.

¹³ Bu bağlamda Cumhurbaşkanının doğrudan (TBMM'ye karşı) bir siyasi sorumluluğunun olmadığını, gensoru önergesi sonucunda güven oylaması ile Cumhurbaşkanının görevinin sona erdirilemeyeceğini ifade etmek gerekir. Sadece yasama organını meclis soruşturması ve erken seçim kararları Cumhurbaşkanının görevini sona erdirebilecek mahiyettedir. Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 812-815. Ancak bu hallerde dahi Cumhurbaşkanının görevinin sona erdirilmesi doğrudan bir amaç olmaktan ziyade, bir sonuçtur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının meclis seçimlerini yenileme yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı seçimleri de yenilenmektedir. Bu şekilde karşılıklı olarak seçimleri yenileme yetkisinin, belirli koşullar altında kullanılması kabul edilerek bir denge kurulmasının amaçlandığı söylenebilir.

¹⁴ Burada ifade edilmek istenen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sisteme nazaran devlet organları arasında iş bölümü, dayanışma, birlikte hareket etme olanaklarının daha sınırlı olmasıdır. Yani teknik olarak yasama ve yürütme faaliyetlerinin usulü süreçleri parlamenter sisteme nazaran birbirinden daha bağımsız yürümektedir. Teorik olarak ileri sürdüğümüz bu tespitlerin yasama organının gerçek manada (kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak) işlevini yerine getirmesi durumunda bir anlamı olacaktır. Yasama organının etkisiz ve işlevsiz olduğu bir sistemde yasama ve yürütme organlarının bağımsız hareket ettiğinin ifade edilmesinin bir anlamı olmayacaktır. Bu çerçevede yasama organının pratikte yürütmeye bağlı olduğu bir sistemde yasamanın gerçek manada yürütme karşısında bağımsızlığı sağlanamayacaktır.

B. Hükûmet Sistemi Tercihleri ve Taşra Teşkilâtının Oluşumu

Hükûmet sistemi tercihleri esas olarak devlet organları arasındaki yatay ilişkiye göre şekillenmektedir. Diğer yandan bu tercih devlet organlarını, özellikle yürütme organının statüsünü de etkilemektedir. Çünkü yürütme yetkisi kural olarak soyut kuralları somut hale getirme bunları icra etme şeklinde kendini göstermektedir.

İdare organik ve işlevsel anlamda tanımlanmaktadır¹⁵. Organik anlamda idare Anayasa'ya göre yürütme organı içerisinde yer alır. Anayasa'ya göre yürütme, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlıklardan ve idareden oluşmaktadır (1982 Anayasası, m. 101-108,116-119, 123-137). İdare bir organ/cihaz olarak yürütmenin parçası ve teknik uzantısıdır. Yürütmenin yeni yapısı ve konumu idareyi de önemli oranda değiştirmekte ve etkilemektedir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, kendisine bağlı idari birimler, başkent ve taşra teşkilatı, hiyerarşi ve idari vesayet denetimi bu değişimden etkilenmektedir. Cumhurbaşkanının işlemleri, bu işlemlerin normalsal değeri, hiyerarşik konumları da yine aynı şekilde etkilenmektedir. Kısacası yürütme organının değişimi bir bütün olarak idareyi ve idarenin işlemlerini değişime uğratmaktadır¹⁶.

Taşra teşkilâtının oluşumu bağlamında birçok soru karşımıza çıkmaktadır. Çünkü taşra teşkilâtının oluşumu hususu Anayasal taşra teşkilatlanma biçiminin değiştirilmesi şeklinde anlaşılacağı gibi Anayasal düzenlemeye uygun olarak somut taşra birimleri kurulması şeklinde de anlaşılabilir. Bu noktada cevaplanması gereken öncelikli temel sorular şu şekilde karşımıza çıkmaktadır: Cumhurbaşkanlığı kararnamesi¹⁷ ile yürürlükteki İl İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılabilir mi? Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir il kurulabilir mi? Kanun koyucu il kurması konusunda Cumhurbaşkanını yetkilendirebilir mi? Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile il altı taşra teşkilâtı kurulabilir mi? Bu taşra teşkilâtı ilçe haricinde yeni bir birim olabilir mi? Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bölge teşkilâtı kurulabilir mi?

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yürürlükteki İl İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Yapılabilir Mi?: Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi ile hukukumuzda yeni bir norm türü olarak "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri" girmiştir¹⁸. Anayasa gereği; "Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri

¹⁵ Bkz. Kemal Gözler-Gürsel Kaplan, Türk İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 9-25.

¹⁶ Geniş bilgi için bkz. Günday-Sever, "2017 Anayasa Değişiklikleri", s. 623 vd.; Dilşad Çiğdem Sever, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da "Parthenogenesis" Olmak", http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf, (03.02.21).

¹⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerin hukuki rejimi için bkz. Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2017, C.23, S.2, s.13-28; Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", https://www.anayasa.gov.tr/media/6108/yavuz_atar.pdf, (16.09.19); Salih Taşdoğan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Dergisi, 2016, C.3, S. 65, s. 937-966.

¹⁸ Kararnameler eski sistemdeki kanun hükmünde kararnamelere benzetilmekle birlikte her ikisinin de yürütme işlemi olmasından öte önemli farkları bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağan ve olağanüstü dönemde çıkartılan iki türü bulunmaktadır. Ancak bu iki kural işlemin normalsal değerleri farklı ve hukuki rejimleri önemli ölçüde ayrıdır.

uygulanır" (m. 104). Bu nedenle İl İdaresi Kanunu'nu değiştirecek nitelikte kararname çıkarılması mümkün değildir. Farklı hükümler içeren bir kararname çıkarılması durumunda ise kanun hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

İl idaresi Kanunu'nun ilgası halinde kararname ile yeni bir mülki teşkilatlanmanın düzenlenip düzenlenemeyeceği de açıklanmalıdır. Anayasa 123 gereği; "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır". Merkezi yönetimin bir parçası olan taşra teşkilatı Anayasa gereği ancak kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle Yasama organının İl İdaresi Kanunu'nu ilga etmesi durumunda taşra teşkilatı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.

Bu soruyla ilintili olarak; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile il altı taşra teşkilâtı kurulabilir mi? Bu taşra teşkilâtı ilçe haricinde yeni bir örgütlenme olabilir mi? sorularının da değerlendirilmesi gerekir. İki ihtimal dâhilinde soruyu cevaplamak uygun olacaktır. Birinci ihtimalde İl İdaresi Kanunu yürürlükte iken il altı bir taşra teşkilâtının kurulması, kanun ile düzenlenen konularda kararname ile düzenleme yapılamayacağı için mümkün değildir. İkinci ihtimalde ise İl İdaresi Kanunu'nun tamamen veya il altı teşkilatlanmaya ilişkin düzenlemelerinin yürürlükten kaldırılması durumunun değerlendirilmesi gerekir. Bu halde de Anayasa'nın 123. maddesi gereği idarenin kuruluşunun ancak kanun ile mümkün olduğunu ve il altı taşra teşkilâtlarının da mutlaka kanun ile kurulması gerektiği sonucuna ulaşmak gerekir. Ancak vurgulamak gerekir ki buradaki değerlendirmelerimiz il ve diğer kademe (il altı) mülki birimlerin kuruluşuna ilişkindir. Bu çerçevede buradaki yorumlarımız da Anayasa m. 106/son ile uyumlu olmak zorundadır. Bu nedenle il ve alt kademe mülki birimler kanun ile kurulması gerekirken bakanlık taşra teşkilatlılarının kurulması Anayasal düzenleme gereği kararname ile de mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İl Kurulabilir Mi?: 1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre merkezi idarenin kuruluşu şu şekildedir: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır...". 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu gereğince "ilin kurulması kaldırılması, isminin değiştirilmesi ancak kanunla olur". Bir ilçenin bir ilden ayrılıp başka bir ile bağlanması da kanun ile olur. Anayasa gereği kanunun açıkça düzenlediği konularda kararname çıkarılamayacağı için 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun açık hükmü nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir ilin kurulması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir ilin kurulması halinde ise bu durum kanunun açık hükmüne aykırılık teşkil edecektir. Yasama organının konusuna giren ve kanun ile düzenlenebilecek bir alanının yürütme tarafından düzenlenmesi hali ise fonksiyon gaspi niteliğindedir.

Kanun Koyucu İl Kurması Konusunda Cumhurbaşkanını Yetkilendirebilir Mi?: İl İdaresi Kanunu, il kurma konusunda Cumhurbaşkanını yetkilendirebilir¹⁹. Yetkilendirmenin kanun ile yapılması, kanunilik şartını sağlayacaktır. Bu durumda ise söz konusu Cumhurbaşkanı işlemi bireysel idari işlem niteliğinde olacaktır. Örneğin il

¹⁹ Artuk Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 2017, S. 3, s. 43.

sınırlarının değiştirilmesi konusunda İl idaresi Kanunu Cumhurbaşkanını yetkilendirmiştir. Bu yetki çerçevesinde tesis edilen işlem tipik bir bireysel işlemdir. Bu konudaki somut yetki ise yakın zaman öncesinde Diyarbakır il sınırının değiştirilmesi örneğinde kullanılmıştır²⁰.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bölge Teşkilâtı Kurulabilir Mi? Anayasa'ya göre "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" (m. 126). Hem idarenin kanuniliği ilkesi hem de Anayasa ile bu teşkilâtın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği vurgusu nedeniyle merkezi idare bölge teşkilâtının mutlaka kanun ile kurulacağını ifade etmek gerekir. Bu birimler, koordinasyon maksatlı bir merkezi idare birimi olarak kurulabileceklerdir. Söz konusu birimler kanımızca "il üstü" taşra örgütlenmesi olarak değil, sadece koordinasyon amacıyla kurulabilirler. Çünkü Anayasal düzenlemeler gereğince taşra örgütlenmesi il ve alt birimlerden olacaktır. Diğer taraftan yine Anayasa gereği yetki genişliği ilkesi sadece il idaresi özelinde tanımlanmıştır. Bu ise temel taşra biriminin il olduğunu göstermektedir.

Bölge teşkilâtı kurulabilir mi sorusu bazı ek soruları da beraberinde getirmektedir. Bu noktada örneğin; bakanlık ve bağlı kuruluşların bölge teşkilâtları olabilir mi ve bu teşkilâtlar kararname ile kurulabilir mi sorularını sormak gerekir. Anayasa m. 106/son gereği; "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilât yapısı ile merkez ve taşra teşkilâtlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir". Bu nedenle kararname ile bakanlık bölge teşkilâtlarının kurulması mümkündür. Keza 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı'nın (m. 498) bölge müdürlükleri düzenlenmiştir.

Bölge teşkilatlanması hususunda -konumuz taşra teşkilatı olsa da- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bölgesel kamu tüzel kişiliği kurulabilir mi sorusunu cevaplamak gerekir. Bilindiği üzere idari teşkilatlanmamızda kalkınma ajansları ve kalkınma idareleri örneklerinde görüldüğü gibi bölgesel kamu hizmeti odaklı bölge teşkilâtları bulunmaktadır. Bu çerçevede Anayasa gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulabilmesinin (m. 123/3) bir sonucu olarak bölgesel idari birimlerin (hizmetler kuruluşlarının) kararname ile kurulabileceğini ifade etmek gerekir.

Bu başlık altında birkaç husus vurgulamak gerekir ki Anayasa'da yer alan idari teşkilatlanmaya ilişkin düzenlemeler dağınık ve belirsiz niteliktedir. Anayasa'da bir taraftan kanunilik ilkesi yer alırken diğer taraftan kararname ile Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin verilmesi bu hususlarda bağdaştırılması güç sorunlar yaratmaktadır²¹. Öte yandan da kanunilik ilkesinin son derece katı

²⁰ Bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/03/20210320-17.pdf>, (28.03.21).

²¹ Özellikle düzenleyici bir işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idari teşkilatımızı çok yönlü olarak etkileyen yeni bir norm olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu normun anayasa hukuku ve idare hukuku boyutuyla irdelenmesi başka çalışmaların konusu olmakla birlikte idari teşkilatımızın kuruluşu ve faaliyetleri bakımından birçok yeniliği beraberinde getirdiği muhakkaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel hukuki rejimi Anayasa'nın 104. maddesi ile düzenlenmiştir: "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

yorumlanması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini işlevsizleştirme gibi bir sonucu yaratabilecektir.

C. İl ve İlçe Müdürlüklerinin Kurulması

1982 Anayasası'nın 106. maddesinin 11. fıkrasına göre "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilât yapısı ile merkez ve taşra teşkilâtlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir". Bu düzenleme gereğince bakanlıkların kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mümkündür. Hatta bazı yazarlar bakımından bu alan yürütmenin mahfuz alanına girdiği içi kanun ile dahi düzenlenemez²². Ancak bakanlıkların kurulması, yetki ve teşkilâtlarının belirlenmesi, merkez ve taşra teşkilâtlarının düzenlenmesi birçok açıdan temel hak ve özgürlükleri sınırlama sonucunu doğurabilecektir. Örneğin bakanlık merkez ve taşra teşkilatlarında görevlendirilecek kamu görevlilerinin statüleri kamu hizmetine girme hakkı kapsamında kanunilik ilkesi ile uyumlu olmak zorundadır. Ayrıca bakanlıklara ilişkin her türlü

çıkabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir"(m. 104/17). Bu fıkranın yeterince açık ve norm tekniğine uygun düzenlenmemesi haliyle birçok soruyu ve sorunu da beraberinde getirmiştir.

²² Mahfuz alan tartışması 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte üzerinde en çok durulan konulardan birisi olmuştur. Çünkü yasama ve yürütme organlarının görev ve yetki alanlarının belirlenmesi bu nitelimeye bağlı olarak değişkenlik gösterecektir. Bazı yazarlar 2017 Anayasa değişikliği ile bazı alanların yürütmenin mahfuz alanına girdiği gerekçesiyle kanun ile düzenleme yapılamayacağını savunmakla birlikte bir kısım yazar ise farklı gerekçelerle bu görüşe kısmen veya tamamen katılmamaktadır. İlgili tartışmalar için bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku (C.I)*, Ekim Yayınevi, Bursa, 2019, s. 1321; Özen Ülgen Adadağ, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018, S. 1, s. 18-23, Onur Karahanoğulları, "Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü", <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/cbk.pdf>, (03.03.21); Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2019, C.36, S.1, s. 246; Melikşah Yasin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2019, C.36, S.1, s. 318; Abdullah Sezer, "Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2019, C.36, S.1, s. 377; Mehmet Rauf Karşlı, "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme", *SÜHFD*, 2020, C.28, S.1, s. 190 vd.; Fatma Didem Sevgili Gençay, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi", https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Fatma_Didem_Sevgili.pdf, (03.03.21); Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 19-51; Ali D. Ulusoy, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasadegisikligi.pdf>, (03.03.21); Ayhan Tekinsoy, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf, (03.03.21); Turan Yıldırım, "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2019, C.36, S. 1, s. 313; Sever, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri", s. 3-4; Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 120-121; Gözler/Kaplan, *Türk İdare Hukuku Dersleri*, s. 385; Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s.16.

düzenlemenin salt kararname ile yapılabileceğinin ifade edilmesi, yürütme organına yürütmeye ilişkin düzenleme yapma yetkisi vermenin mantığını ve amacını aşar niteliktedir. Bu nedenle, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilât yapısı ile merkez ve taşra teşkilâtlarının kurulması kanun ile de düzenlenebilmelidir.

Bu çerçevede il ve ilçe müdürlükleri, kararname ile düzenlenebilecektir. Temel hak ve özgürlükleri sınırlama niteliğindeki düzenlemeler ise mutlaka kanun ile yapılmalıdır. Aksi bir değerlendirme Anayasa'nın lafzına ve ruhuna aykırı olacaktır.

Bakanlık teşkilâtlarının kuruluşu ile bakanlık faaliyetlerinin ayrı değerlendirilmesi, bakanlık teşkilâtının kararname ile kurulabileceği ancak işlemlerinin mutlaka–temel hak ve özgürlükleri kısıtlama karakterinden dolayı- kanun ile düzenlenmesi gerektiği kabul edilmelidir²³. Uygulamada bakanlıkların kuruluş kanunlarının birçoğu 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış ve bakanlıklara ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılmıştır. Bazı bakanlıkların kuruluş kanunlarının ise ismi değiştirilmiştir²⁴. Kanunların ismi değiştirilse de bazı hususlara ilişkin düzenlemeler saklı kalmıştır. **Günday/Sever**'in isabetle belirttiği gibi²⁵ bazı düzenlemeleri kanunda saklı tutma düşüncesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırmasını gerektirecek hükümlerin mutlaka kanun ile düzenlenmesi gerektiği düşüncesinin yansıması niteliğindedir.

İl İdaresi Kanunu gereğince de “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilât bulunur” (m. 4). Bu düzenlemeler çerçevesinde – *bakanlıkların kuruluş mevzuatı niteliği haline gelen*- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bazı bakanlıkların il müdürlükleri kurulmuştur. Kararname ile bazı bakanlıkların taşra teşkilâtları doğrudan kurulurken bazı bakanlıklar açısından ise (yine bakanlıklara) yetki verilmiştir. Yani kararname ile bakanlıklılar, idari işlem ile kendi taşra teşkilâtlarını kurabileceklerdir. Ancak bu düzenlemeler, bakanlıkların kuruluşunun kararnameler ile düzenleneceğini öngören Anayasa m. 106/son ile uyumlu değildir. Çünkü ilgili düzenleme gereği “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilât yapısı ile merkez ve taşra teşkilâtlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”. Kararname ile düzenlenme, kararname ile taşra teşkilâtının şekillenmesi anlamına gelir. Kararname ile sadece bakanlıklara yetki verilmesi “kararname ile düzenlenme” şartını yerine getirmeyecektir. Bu nedenle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin taşra teşkilâtı kurulması hususunda bakanlıklara yetki veren düzenlemeleri kanaatimizce Anayasa'ya aykırıdır. Özellikle bakanlıkların kuruluşunu kararnamelerin mahfuz alanına sokan görüş açısından bu düzenlemelerin Anayasaya ile uyumlu yorumlanması mümkün değildir. Çünkü kararnamenin mahfuz alanına giren bir konu kararname harici bir idari işlem ile düzenlenemez. Ancak kararname ile bakanlıkların yetkilendirildiği hallerde dahi bu düzenlemelerin idari işlem ile değil de doğrudan kanun ile yapılmasının Anayasa'ya aykırı olmayacağını düşünmekteyiz.

²³ Ardiçoğlu, Kararname, s. 42.

²⁴ Bkz. Günday-Sever, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, s. 643-644.

²⁵ Günday-Sever, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, s. 644.

Örneğin 1 sayılı Kararname’de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (m. 120), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (m. 179), Hazine ve Maliye Bakanlığı (m. 239), Kültür ve Turizm Bakanlığı (m. 296) , Savunma Bakanlığı (m. 348), Tarım ve Orman Bakanlığı (m. 434)²⁶, Ticaret Bakanlığı (m. 465)²⁷ gibi bakanlıkların taşra teşkilâtına ilişkin “Bakanlık taşra teşkilâtı kurmaya yetkilidir” düzenlemesi haricinde bir hüküm yer almamıştır. Ancak Kararname’de Adalet Bakanlığı (m. 57), Gençlik ve Spor Bakanlığı (m. 202) İçişleri Bakanlığı (m. 271), Sağlık Bakanlığı (m. 371) gibi bakanlıklara ilişkin ise “Bakanlık taşra teşkilâtı kurmaya yetkilidir” düzenlemesi haricinde taşra teşkilâtını şekillendiren temel hükümler yer almaktadır.

Taşra teşkilatı açısında yaptığımız tespit yurt dışı teşkilatlarının kurulması açısından da geçerlidir. Kararname ile bakanlıkların yurtdışı teşkilatları -Adalet Bakanlığı (m. 58) ve Dışişleri Bakanlığı (m. 159) yurt dışı teşkilatı hariç- genel bir formülüzasyona gidilerek “Bakanlık yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkilidir” hükmü ile düzenlenmiştir²⁸. Ancak bu hükmün “kararname ile düzenlenme” şartını yerine getirmediği açıktır. Bu nedenle yurt dışı teşkilatları ya doğrudan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ya da bu konu özelinde çıkarılacak bir kararname ile düzenlemelidir.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE VALİLERİN HUKUKİ KONUMU

A. Valilerin Statüsü ve Konumu

Valiler, 657 sayılı Kanun’un 59. maddesi gereği istisnai memur statüsündedir. İstisnai memurlar, 657 sayılı Kanun’un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atanan memurları ifade ederler. İstisnai devlet memurluklarına söz konusu Kanun’un 48’inci maddesinde yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atamalar yapılabilir. Kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel hükümler saklıdır (m. 60).

Öncelikle kişisel statüsü bağlamında yeni sisteme göre vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun eski haline göre “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası” niteliğindedir (m. 9). Yeni düzenlemede “siyasi yürütme vasıtası” ifadesi yer almamış iken “idari yürütme” ifadesi muhafaza edilmiştir. Kanun lafzından “siyasi yürütme vasıtası” ifadesi çıkarılsa da Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişikinin devam ettiğini ve parti genel başkanı sıfatına sahip olduğunu unutmamak gerekir. Bu nedenle valililerin yeni konumunun Cumhurbaşkanının siyasi kimliğinden bağımsız düşünölemeyeceği muhakkaktır. Ancak Cumhurbaşkanının siyasi kimliğine ilişkin ileri sürölebilecek eleştiriler; Amerikan Birleşik Devletleri’nde olduğu gibi, yürütme faaliyetlerine olabildiğince yasama organının dâhil edilmesi ile kısmen giderilebilir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri’nde başkanının bazı

²⁶ Tarım ve Orman Bakanlığı ile ilgili bir hususa işaret etmek gerekir ki kararname ile doğrudan taşra teşkilatı düzenlenmese de doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı bölüm eki listelerinde (4 adet liste halinde) sayılmıştır.

²⁷ Kararname ile serbest bölge müdürlükleri doğrudan Bakanlığa bağlanmıştır (m. 465).

²⁸ Örneğin; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 120/A, m. 179/A, m. 203, m. 240, m. 272, m. 297, m. 348/A, m. 371/A, m. 405, m. 435, m. 466, m. 499.

atamalarının senatonun onayına tabi kılınması benzeri bir model esas alınabilir ve bazı atamalar ve faaliyetlerde yasama organının etkisi arttırılabilir.

Eski düzenlemede vali; devletin, hükümetin ve her bakanın temsilcisi iken, yeni düzenlemede sadece Cumhurbaşkanının temsilcisidir²⁹. Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilât, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde³⁰ ise "Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası" düzenlenmesi yer almaktadır (m. 72/A). Böylece Kanun'da yer almayan devletin temsilcisi vurgusu Yönetmelik ile yapılmıştır³¹. Ancak Kanun'da yer almasa dahi Cumhurbaşkanının devleti temsil etmesi nedeniyle vali aynı zamanda devleti temsil etme yetki ve görevine sahiptir. Ayrıca İl İdaresi Kanunu birçok yerde valilerin Devleti temsil etme görev ve yetkisine işaret edilmektedir. Örneğin Kanun'un 9. maddesinin ikinci fıkrasının (D) fıkrası gereğince vali Devlet dairelerini denetler, teftiş eder³². Söz konusu maddenin (H) fıkrası gereğince devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini sağlar³³. Aynı maddenin (İ) fıkrası gereğince kamu mallarının korunması için gerekli tedbirleri alır³⁴. Kanun'un 11. maddesinin ilk fıkrası ile valilere ayrıca devlet kolluk makamlarını istihdam etme onların üzerinde hiyerarşik yetki kullanma görev ve yetkisi verilmiştir. Aynı maddenin 9. fıkrası ile Devlete ait olan yerlerde denetim ve gözetim yetkisi verilmektedir³⁵. Yine Kanun'un 9. maddesi ile valinin, Cumhuriyet Bayramı'nda ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapma ve tebrikleri kabul etme görevi, 12. madde gereği konsolosluklar ile ilişki içerisinde bulunma görevi de devleti temsil etme karakterinden kaynaklanmaktadır³⁶. Söz konusu düzenlemelerde valilerin, devleti temsil etme görev ve yetkileri açıkça somutlaşmaktadır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebilirler. Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel

²⁹ Gözler-Kaplan, Türk İdare Hukuku Dersleri, s. 170.

³⁰ R.G., T: 08.06.2011,S: 27958.

³¹ Bahtiyar Akyılmaz- Murat Sezginer- Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020, s. 249, dn.36.

³² "Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder".

³³ "Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur".

³⁴ "Vali, Devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden ister ve denetler". Bu bendi takip eden J bendi ile de valiye devlet dairelerin fiziken bir araya getirilmesi ve bu yönde tedbirler alması görevi verilmiştir: "Vali, il, ilçe, bucak merkezlerinde ve çevrelerinde kirali, kirasız binalarda vazife gören bütün Devlet dairelerini mahallin hizmet şartlarına ve Hazine menfaatine en uygun şekilde bir veya birkaç binada toplamak üzere gereken tedbirleri aldırır ve uygulanmasını denetler."

³⁵ "Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar".

³⁶ Gözler, İdare Hukuku, s. 338.

idare teşkilâtına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar (5442 s. Kanun, m. 9). Bu düzenlemeye göre bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığının aracılığına ihtiyaç duymadan bakanlık görev alanına giren konularda doğrudan vali ile yazışabilirler, emir ve talimat verebilirler³⁷.

Son dönemde, mevzuat değişikliklerinin de etkisiyle valilerin taşradaki konumlarının değiştiğini, hareket kabiliyetlerinin arttığını (özellikle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları ve kalkınma ajansları aracılığıyla) hizmetleri yürütme konusunda yetki ve görevlerinin genişlediğini de eklemek gerekir³⁸.

B. Atanma Şartları

Vali atanması, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi³⁹ ile düzenlenmiştir⁴⁰. Bu nedenle valiler, mülki amir olarak üst kademe kamu yöneticisi niteliğindedir. Kararname'nin (I) sayılı cetvelinde yer alan valiler, Cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar (m. 2). Bu Kararname ile (I) sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin atanma şartları da belirlenmiştir.

Kararnameye göre bu şartlar; "657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tâbi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak (m. 3)" olarak belirlenmiştir. Aynı Kararname'nin 3. maddesinin 4. fıkrasında "657 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesine göre yapılacak atamalarda birinci ve ikinci fıkraların (a) bentleri hariç, söz konusu madde hükümleri uygulanmaz" hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Kanun'un 59. maddesinde ise istisnai memurluklar düzenlenmiştir. Valinin de istisnai memur olduğu dikkate alınırca vali atamalarında birinci fıkranın (a) bendi hariç söz konusu madde hükümleri uygulanmayacaktır. Bu durumda vali atamaları için sadece "657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak" şartı uygulanacak, "en az

³⁷ Gözler-Kaplan, Türk İdare Hukuku Dersleri, s. 171. Tüzel kişiliği bulunan genel müdürlüklerin de doğrudan vali ile yazışmaları mümkündür. Valilikler de illere ait işler için ilgili bakanlık veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar (5442 s. Kanun, m. 9).

³⁸ Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları özelinde bkz. Emin Koç-İbrahim Arap, "Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2019, C. 28, S. 4, s. 91-123.

³⁹ 1982 Anayasası'nın değişik 104/9.maddesine göre Cumhurbaşkanının görevlerinden birisi de üst kademe kamu yöneticilerini atamak, görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Bu yeni yetkinin gerekleri ve kullanım şekli 10 Temmuz 2018 Tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenmiştir. Üst kademe yöneticisi kavramının bizim hukukumuzda önceden de pozitif temeli bulunmaktaydı. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler barındıran Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrası "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" hükmünü içermektedir. Yasama organı 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun'u çıkarmış, daha sonra ise bu Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından 1985 tarihinde iptal edilmiştir (Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 787).

⁴⁰ Bkz. Yasin Söyler, "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?", Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020, C.2, S. 1, s. 59-110.

dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak” ve “kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak” şartları aranmayacaktır.

657 sayılı Kanun’un “İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar” başlığını taşıyan 60. maddesine göre “İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atamalar yapılabilir. Kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel hükümler saklıdır”. Valilerin atanma şartlarına ilişkin düzenlemeler 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nda yer almaktaydı. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nun valilerin de dâhil olduğu bazı makamlara atanma şartlarını düzenleyen 2 maddesinin (B) fıkrası ise yürürlükten kaldırılmıştır⁴¹. Bu durumda 657 sayılı Kanun’un 48. maddesinde sayılan genel şartlar haricinde 1700 sayılı Kanun’un ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde yer alan şartların (3 sayılı CBK’nın 3.maddesinin 1. fıkrasının a bendi hariç- ki bu düzenleme de 657 sayılı Kanun’un 48. maddesine atıf yapmaktadır) uygulama alanı yoktur. Söz konusu yeni düzenlemeler ve 1700 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinin (m. 2/B) yürürlükten kaldırılması ile birlikte aslında önceden de ileri sürülen; mülki amirliğe atanmada çok ağır şartlar aranmaması görünüşüne dönülmüş oldu⁴². Diğer bir söyleyiş ile; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gereğince genel şartları taşıyan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı, asgari ilköğretim mezunu olan kişilerin hukuken vali olabilmesi olanaklı hale gelmiştir. Sonuç olarak; hâlihazırdaki düzenlemelere göre Cumhurbaşkanı başka bir şarta bağlı olmaksızın 657 sayılı Kanun’un 48. maddesinde sayılan genel şartları taşıyan herkesi vali olarak atayabilir.

Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde özel sektörde çalışan kişilerin de vali olarak atanması mümkündür. Vali olarak atanabilmek için kamu görevlisi olma zorunluluğu yoktur. Yukarıda da ifade edildiği üzere 657 sayılı Kanun’un 48. maddesinde sayılan genel şartları taşıyan herkesi vali olarak atanabilir. Bunun yanında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Görevleri sona erenler ve görevden alınanlar” başlığını taşıyan 6. maddesi görevleri sona erenlerin hukuki durumlarını düzenlerken “kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanarlardan görevleri sona eren” ifadesini kullanarak kamu görevlisi olmayanların da vali olabileceğini teyit etmektedir⁴³. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince “kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak” şartı vali atamalarında uygulanmayacaktır. Bu düzenleme özel sektörde

⁴¹ Mülga düzenleme: “B) Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı 4 üncü ve daha yukarı sınıflardaki memurluklara geçebilmek ve tayin olunmak için Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır” (02.07.2018 tarihli, 703 sayılı KHK, m.134).

⁴² Bkz. Gözler, İdare Hukuku, s. 335-336.

⁴³ Bu düzenleme aslında üst kademe bir kamu yöneticisi olan valinin atanmasında ağır şartlar aranmadığını teyit edicini niteliktedir. Yine aynı düzenlemeye göre görevleri sona eren üst kademe kamu yöneticilerinin mali ve özlük haklarını ‘kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi atanarlardan’ ve ‘kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi olarak atanarlardan’ şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutarak hüküm altına almaktadır (3 sayılı CBK, m. 6).

çalışan kişilerin vali olarak atanamayacağı izlenimini yaratmaktadır. Ancak bu hükmü özel sektörde çalışanlar için 5 yıl çalışma şartının aranmayacağı olarak anlamak gerekir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atama hususunda detaylı ve ağır şartların aranmaması ayrı bir tartışmayı beraberinde getirmektedir. Bu denli önemli kadrolara atanacak kişilerde daha özellikli şartlar aranması yerinde olurdu. Örneğin, söz konusu kadrolara atamalarda özellikle kamu görevlisi geçmişi ve deneyimi aranması yerinde olabilirdi. Ancak bu en nihayetinde hukukilik değil yerindelik meselesidir. Ayrıca kaymakam atama şartlarının göreceli olarak ağır olduğu bir sistemde vali atamasında özellikli şartların aranmaması dikkat çekicidir. Ancak daha önce kamu görevlisi olmayanların da vali olarak atanabilmesi kamu hizmetlerinde uzmanlaşma, deneyim ve liyakat gibi kavramlar ile eleştirilebilse de yeni sistem ile birlikte üst kademe yöneticilerinin atanmasında geniş bir takdir hakkına sahip olmanın özellikle arzu edilen bir tercih olduğunu da unutmamak gerekir.

Anayasa'da üst kademe yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (m. 104/9) ile yetiştirilme usul ve esaslarının ise özel bir kanun (m. 128/3) ile düzenleneceği hüküm altına alınmaktadır. Aslına bakılırsa atanma usul ve esasları ile yetiştirilme usul ve esasları birbirinden bağımsız değildir bu nedenle aynı norm ile düzenlenmeleri daha yerinde olurdu. Ancak yetiştirilme usul ve esaslarının düzenleyici idari işlemler ile belirlenmesi mümkün ve birçok durumda detaylı düzenlemeler içerdiği için gereklidir.

Asıl üzerinde durulması gereken hususlardan birisi de valilerin atanma usul ve esaslarının doğrudan kararname ile düzenlenmesinin Anayasaya uygun olup olmadığıdır. Anayasa gereği "Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez". Vali ataması da kamu hizmetine girme hakkının tipik, somut bir halidir. Anayasa'ya göre kamu hizmetine girme hakkı "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlığı altında 70. madde ile düzenlenmiştir. Kamu hizmetine girme hakkı ile Anayasa m. 128 birlikte düşünülmelidir. Bu durumda siyasi hak ve ödev kapsamında kamu hizmetine girme hakkına ilişkin bir düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa ile uyumlu değildir. Yine Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir". Bu düzenleme ile de kamu görevlilerin özlük haklarının kanunla düzenleneceği güvencesi getirilmiştir⁴⁴.

Diğer yandan yukarıdaki açıklamalarımız ile Anayasa m. 104/9'un bağdaştırılması gerekmektedir. Anayasa m. 109 gereği; "(Cumhurbaşkanı) Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler". Kanımızca bu hüküm, sadece Üst kademe kamu yöneticilerinin atama sürecine ilişkin düzenleme yapma yetkisi vermek şeklinde

⁴⁴ 2017 öncesi kanun hükmünde kararnameler ile siyasi hak ve ödev niteliğinde olan kamu hizmetine girme hakkının düzenlenemeyeceği konusunda Anayasa Mahkemesinin istikrar kazanılmış kararları bulunmaktadır. Bkz. Karslı, "Üst Kademe Kamu Yöneticileri", s. 194.

yorumlanması gerekir. Aksi halde üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının **atanma şartlarını da kapsayacak** şekilde kararnameler ile düzenlenebileceğini kabul etmek Anayasa m. 128/2, m. 13, m. 70 ile getirilen güvenceleri etkisiz hale getirecektir. Diğer taraftan m. 104/9 ile üst kademe kamu yöneticileri özelinde istisna yaratıldığını düşünsek dahi bu durumda da kararname kapsamındaki tüm yöneticilerin aynı hukuki rejime tabi olması gibi izah edilmesi güç bir durum ortaya çıkacaktır.

Vali atama işleminin de dayanağı olan 3 sayılı Kararname'nin Anayasa m. 106/son kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceğinin de tartışılması gerekir. İlgili düzenlemeye göre "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilât yapısı ile merkez ve taşra teşkilâtlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir". Söz konusu düzenlemenin kapsamı sadece kararname ile teşkilâtın kurulmasına ilişkindir. Taşra teşkilâtı kurma yetkisinin, taşra biriminin temsilcisi üst kademe kamu yöneticisini kapsayacak şekilde yorumlanması mümkün değildir. Bu soruyu sormamamızın nedeni bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin verdiği ilginç bir karardır⁴⁵. Karara konu Kararname düzenlemesinde Sağlık Bakanlığı'nın, taşra teşkilâtında, bünyesinde birden fazla hastane bulunan bir yerleşkede, bir koordinatör başhekimin görevlendirilebilmesi kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi taşra teşkilâtı kurma yetkisi dâhilinde görmüştür⁴⁶. Kanımızca Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar yanlıştır⁴⁷. Yukarıda ifade ettiğimiz üzere m. 106/son ile verilen yetki yeni kamu görevlisi statüsü ihdas etmeye ilişkin değildir.

C. Atanma Usulü

Vali ataması, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Bu Kararname'nin 1 sayılı cetvelinde yer alan valiler, Cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar (CBK 3, m. 2). Valiler açısından atamaya yetkili amir cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı kararı bireysel işlem niteliğindedir. Bireysel işlem olması nedeniyle vali atama işlemi bireysel işlemlerin hukuki rejimine tabidir.

Vali atama yetkisi hiçbir koşula bağlı olmadan doğrudan Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Önceki düzenlemede olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu'nun kararı gibi usuli aşamalar bulunmamaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı

⁴⁵ AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23.01.2020,

[https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2020N31126S20205,\(04.03.21\)](https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2020N31126S20205,(04.03.21)).

⁴⁶ Kararda ayrıca, "Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir taşra teşkilatı kurulmasına izin verilmekte, bunun doğal sonucu olarak da bir koordinatör başhekim görevlendirilebilmesine imkân tanınmaktadır. Bu yönüyle kuralların koordinatör başhekimin görevlendirilmesinin usul ve esaslarını düzenleyen bir yönü de bulunmamaktadır. Dolayısıyla kurallar Anayasa'nın 128. maddesi anlamında memurların ve kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin bir husus öngörmemektedir" denilmektedir (AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23.01.2020, [https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2020N31126S20205,\(04.03.21\)](https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2020N31126S20205,(04.03.21))). Kararların detaylı incelemesi için bkz. Fatma Didem Sevgili Gençay, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar-İlk İzlenimler", TBB Dergisi, 2020, C.151, s. 15.

⁴⁷ Aynı yönde bkz. Sevgili Gençay, "Yargısal Denetim", s. 15.

Kararnamesi ile Cumhurbaşkanının yetkisini devredebileceği düzenlenmiştir⁴⁸. Kamu hukukunda kabul edilen temel prensip gereği bir kamu görevlisine hasredilen bazı yetkiler devredilemez. Atama yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına verilen bir yetkidir. Bu nedenle bu yetkinin devredilmesi mümkün değildir. Kaldı ki 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile sadece Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın atamaya ilişkin yetkisinin alt kademedeki yöneticilere devredebileceği hüküm altına alınmış, Cumhurbaşkanı açısından bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır (m. 2).

Vali atamasında eski sistemde olduğu gibi tamamen yürütmenin takdir hakkı söz konusudur. Yürütme organının tek ölçütü uyumlu, birlikte çalışabileceği kişileri atamak olacaktır. Bu yetkinin kullanımı kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin mantığına da uygundur. Çünkü belirli bir süre için seçilen ve süre sonunda seçimle doğrudan halkın denetimine tâbi bir Cumhurbaşkanının üst kademe bir kamu görevlisinin atanmasından yetkili ve sorumlu olması gerekir

D. Görev Süresi

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre valilerin görev süresi atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez (m. 4). Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, valilerin de görevi sona erer (m. 4). Ancak valiler, yerlerine atama yapıncaya kadar görevlerine devam eder. Bu husus Kararname ile düzenlenmekle birlikte, düzenlenmese dahi cari işlerin yürütülmesi ilkesi bunu gerektirmektedir. Cumhurbaşkanının görev süresine bağlı olarak görev süreleri sona eren valiler, yeniden atanabilir. Haliyle yeniden atanma şartlarının devam edip etmediği kontrol edilecektir. Valiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir. Bu husus valilerin istisnai memur olma özellikleri ile de uyumludur (m. 4).

Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiği takdirde valilerin yerlerine yeni bir atama yapılmaması durumunun değerlendirilmesi gerekir. Görevi sona eren valinin yerine yeni atama yapıncaya kadar görevine devam etmesi gerekmektedir. Yeni bir Cumhurbaşkanının seçilmesi ve göreve başlaması durumunda ise yeni vali ataması yapılmadığı sürece eski valilerin görev süresi yeni Cumhurbaşkanına görev süresine tabi olarak devam edecektir.

3 sayılı Kararname'nin yürürlüğe girmesi ile birlikte mevcut valilerinin görev süresinin belirlenmesi gerekir. Kararname bu konuda geçici bir düzenleme yapmayı tercih etmiştir. İlgili düzenlemeye göre "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4 üncü maddesi, bu maddenin yayımı tarihinde görevde bulunan ekli (I) sayılı cetvelde belirtilen görevlerde bulunanlar hakkında da uygulanır"(Geçici m. 1).

E. Valilerin Sözleşme ile İstihdamı

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanun'un ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki

⁴⁸ Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir (1 s. CBK, m. 1/3).

hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir. Vali de bu cetvelde yer alan bir kamu görevlisi olarak sözleşme ile istihdam edilebilir.

Sözleşme ile istihdamda 657 sayılı Kanun veya özel kanunların uygulama alanı yoktur. Bu sözleşme, bir hizmet sözleşmesi olacağı için idari sözleşme niteliğinde olacaktır. Sözleşme idare hukukuna, doğan uyuşmazlıklar ise idari yargıya tâbi olacaktır.

Sözleşme süresi, üst kademe kamu yöneticisinin görev süresi ile sınırlıdır (3 s. CBK, m. 5/4). Üst kademe kamu yöneticisinin görev süresi ise Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlıdır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının görevi herhangi bir neden ile sona ererse aynı şekilde sözleşmenin de süresi sona erecektir. Görev süresi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticisinin görevi ile ilişkisi kesilir ve sözleşmesi feshedilmiş sayılır (3 s. CBK, m. 5/5). Sözleşme ile istihdam edilenler açısından akdi ilişkinin sona ermesi ve görevlerinin sona ermesi durumunda ne olacağı düzenlenmemiştir. Ancak atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görevi sona ermesi durumunda yerlerine yeni biri atanıncaya kadar görevlerine devam edeceği kuralı bu durumda da uygulama alanı bulması gerekmektedir. Bu durumda da görevi sona eren kişinin yeni bir sözleşmesel ilişki kurularak ya da atama yoluyla yeniden vali olarak atanması mümkündür.

Bu düzenlemeler ışığında valilerin sözleşme ile istihdam edilmesinin Anayasaya uygunluğu da değerlendirilmelidir. Anayasa'ya göre "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" (m. 128/1). Valilik eliyle yürütülen hizmetlerin de genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerden olduğu düşünülürse, söz konusu hizmetler diğer kamu görevlileri eliyle yürütülebilir. Devlet Memurları Kanunu'na göre sözleşmeli personel de diğer kamu görevlisi niteliğindedir. Bu nedenle Kararname'de yer alan düzenleme içerik olarak Anayasa ile uyumludur.

F. Valilik Görevinin Sona Ermesi ve Görevden Alınanların Durumu

1. Valilik Görevinin Sona Ermesi

Valilerinin görevleri ve bazı hallerde kamu görevlisi statüleri sona erebilir. Bu noktada görevin sona ermesi ile kamu görevlisi statüsünün sona ermesini birbirinden ayırt etmek gerekir. Valilerin görevini sona erdiren en önemli neden Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin sona ermesidir. Ancak bu halde sona eren sadece valilik görevi değildir. Aynı zamanda kamu görevi de sona ermektedir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin mülga m. 6/2 düzenlemesi gereği kamu görevlisi iken atanmaların farklı bir kamu görevine atanmaları gerekmektedir. Ancak yeni hale göre atanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Vurgulamak gerekir ki düzenleme gereği Cumhurbaşkanı tarafından Kararname'de belirtilen kadrolara atanma zorunluluğu kaldırılmıştır. Ancak görevin sona ermesinden bağımsız olarak ilgili kişilerin aynı veya farklı bir göreve koşulları sağlamaları şartıyla yeniden atanmalarında bir engel yoktur.

Valilik görevi, kamu görevlisi statüsünün sona ermesine bağlı olarak da sona erebilir. Bu durumda kamu görevlisi statüsü devam ederken, 657 sayılı Devlet

Memurlar Kanunu gereğince kamu görevini sona erdiren hallerin valilik görevini de sona erdirecektir.

Valilik makamının boşalması hâlinde ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilir. Bu işlem de niteliği gereği atama değil görevlendirmedir. Bu görevlendirmeler aynı gün Cumhurbaşkanlığına bildirilir (3 s. CBK, m. 1/3). Atamaya yetkili amirin aksine Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan bu yönde yetki kullanabilir. Ancak Cumhurbaşkanına veya bakana bu yönde bir yetki verilmesi asılın yetkisini sona erdirmez. Yani Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanı devre dışı bırakarak istediği zaman atama yapabileceğini de unutmamak gerekir.

2. Görevi Sona Erenlerin ve Görevden Alınanların Durumu

Kamu Görevlisi İken Atananlar Açısından: 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin mülga düzenlemesine göre kamu görevlileri arasından atanıp kamu görevleri sona eren veya görevden alınanların yeniden yeni bir kadroya atanmaları gerekmektedir (m. 6/2)⁴⁹. İlgili düzenlemeye göre bu zorunluluk Cumhurbaşkanı açısından bağlı yetki idi. Ancak yeniden atanmaya ilişkin düzenlemelerin ilga edilmesi ile birlikte sadece tazminat ve emekliliğe ilişkin düzenlemeler kalmıştır. Ancak bu halde dahi yeniden atama düzenlemelerin kaldırılması söz konusu üst kademe kamu yöneticilerinin yeniden atanamayacağı anlamına gelmez. Düzenlemenin kaldırılması, bu yetkiyi Cumhurbaşkanı açısından bağlı bir yetki olmaktan çıkarmıştır. Böylelikle üst kademe yöneticilerinin yeniden atanma zorunluluğunun bulunmaması bu kadroları daha politik bir kimliğe büründürmektedir. Çünkü başka bir kamu görevine atanma zorunluluğunun olmaması Cumhurbaşkanı ile mutlak uyumlu çalışma mecburiyetini getirmektedir. Uyumlu çalışmama halinde yeniden atanmama, bir nevi cezalandırma aracı haline gelmektedir.

Kamu Görevlisi Olmayanlar Arasından Atananlar Bakımından: 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince "Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanarlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenir. Yurtdışı kadrolarda bulunmakta iken görev süresi sona eren veya görevden alınanlar için ödenecek tazminat miktarı, yurtiçindeki emsali personelin fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç, ödeme unsurları üzerinden hesaplanır" (m. 6). Bu düzenleme gereği kamu görevlisi olmayanlar arasından atanan valinin görev süresi sona erdiği durumda idarenin başka bir kamu görevine atama gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır.

Kapsam Dışı Bırakılan Haller: 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Görevleri sona erenler ve görevden alınanlar" başlıklı 6. maddesinin 7. fıkrası önemli

⁴⁹ Yeniden atananlar açısından kadro bulunmadığı takdirde bu düzenleme de ilginç bir durum yaratmakta ve idari işlem ile kadro ihdas edilmesini olanaklı kılmaktaydı. (I) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlilerinin başka bir kamu görevine atanmasını olanaklı kılan bu düzenleme kaldırılmakla birlikte atama işlemi (idari işlem) ile kadro ihdas edilmesi (II) sayılı cetvelde yer alan bir kısım kamu görevlileri için halen geçerlidir (m. 6/4). Hâlbuki Anayasa m.128/2 gereği bir kamu görevlisi kadrosu ancak kanun ile kurulabilir. Bu nedenle bir atama yani bireysel işlem ile kadro kurulmasını sağlayan düzenleme (3 s. CBK, m. 6/5) Anayasa'ya aykırıdır.

bir düzenleme içermektedir: “Bu madde hükümleri, atanma şartlarını kaybetme, ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması sonucunda görevden alınanlar hakkında uygulanmaz”. Yukarıda izah edildiği üzere madde kapsamında görevi sona eren ya da görevden alınan kamu görevlilerinin tazminat, emeklilik ve yeni bir göreve atanma hususları düzenlenmektedir. Bu nedenle “atanma şartlarını kaybetme, ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması sonucunda görevden alınanlar” madde ile düzenlenen başka bir makama atanma veya sağlanan özlük haklarından yararlanamazlar.

Öncelikle, kamu görevi statüsü açısından bu türden ciddi sonuçlar ortaya çıkaran durumların Anayasa m. 128/2 gereği kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan söz konusu düzenleme ölçülü de değildir. Ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması sonucunda görevden alınma hallerinde, kişiler görev sonrası özlük hakları mahrum bırakılmamalıdır. Ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması sonucunda görevden alınma ifadesi de muğlaktır. Ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması açılması ve bu soruşturmaların sonuçlanması, bu soruşturmalar sonucu alınan cezaların kamu görevlisinin statüsüne ilişkin sonuçları ayrıca irdelenmesi gerekmektedir. Atanma şartlarını kaybetme hali, kurucu unsurların kaybı nedeniyle yeniden atanamama sonucu doğuracaktır. Cumhurbaşkanının görevden alma konusunda geniş bir değerlendirme hakkı olup mutlak bir nedene dayanma zorunluluğu da yoktur

G. Vali Yardımcılarının Durumu

İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur (5442 s. Kanun, m. 5/1). Vali atama usul ve esaslarının değişmesi vali yardımcılarını da etkilemiştir. Bunun bir sonucu olarak vali yardımcılarının atanması 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Vali yardımcılarını ilgili Kararname'nin 2 sayılı cetvelinde yer almış Cumhurbaşkanının onayı ile atanan kamu görevlileri haline gelmiştir. Vali yardımcılarının atanması aynı cetvelde yer alan kaymakamların esas ve usulüne tabidir.

Yine ilginç bir değişiklik İl İdaresi Kanunu ile yapılmış ve vali yardımcılığı için kaymakamlık deneyimi kaldırılmıştır. Mülga düzenlemeye göre “Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir(di)” (5442 s. Kanun, m. 5). Bu düzenleme ile de valilerde olduğu gibi vali yardımcılığına atanmada da geniş bir takdir hakkı bırakma isteği görülmektedir. Ancak valilerin atanma şartları için getirdiğimiz eleştiriler kısmen bu hususta da geçerlidir. Validen farklı olarak uygulamada iş yükünün fazla olması, günlük işleri yürütmesi, kamu bürokrasisine hâkim olması gibi nedenlerden vali yardımcılığı açısından en azından kaymakamlık deneyim şartı muhafaza edilebilirdi.

H. Valinin Görevleri ⁵⁰

1. Cumhurbaşkanını Temsil Etmek

İl İdaresi Kanunu gereğince “Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır”(9/1). Valinin yeni sistemde hükümeti temsil etme görevi yoktur.

⁵⁰ Bkz. Gözler, İdare Hukuku, s. 337-341.

Yeni sistem ile teknik/dar anlamda hükûmet olmamakla birlikte hükûmet etme fonksiyonu Cumhurbaşkanına aittir. Valiler de bu çerçevede hükûmet etme fonksiyonunu temsil etmektedir. Yeni sistem ile Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi devam etmekte ve siyasi kimliği gereği faaliyetlerde de bulunmaktadır. Ancak valinin Cumhurbaşkanını temsil kabiliyeti ve yetkisi idari karakteri ile sınırlıdır. Zaten bu husus 5442 sayılı Kanun ile “Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır” ifadesi ile düzenlenmiştir.

2. Bakanları Temsil Etme

Yeni sistem ile birlikte yukarıda ifade edildiği üzere merkezi yönetimin başkent teşkilâtında önemli değişiklikler olmuştur. Bu çerçevede bakanların yeni statüsü önemlidir. Yeni sistem ile bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir. Bakanların TBMM’ye karşı bir siyasi sorumlukları bulunmamaktadır. Kuvvetlerin sert ayrılığı modelinin bir yansıması olarak bakanlık ile milletvekilliği statüsü birleşemez.

Yeni sistem ile yürütme sadece Cumhurbaşkanı tarafından temsil edildiği için parlamenter sistemde olduğu gibi bakanların yürütmeyi bağımsız/asli/icracı bir karakterle temsil etme yetkileri yoktur. Bunun bir yansıması olarak bakanlıklar da ayrı bir kararname ile değil, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Ayrıca yeni sistemde parlamenter sistemdeki konuma ve işleve sahip bir “bakanlar kurulu”⁵¹ ya da “kabine”⁵² yoktur. Ancak yürütme fonksiyonunun bir gereği olarak Cumhurbaşkanlığı başkanlığında bir araya gelmeleri ve danışma ve müzakerelerde bulunmaları mümkündür.

Günlük dilde, “bakanlar kurulu” veya “kabine” tabirleri kullanılsa da teknik anlamda bir bakanlar kurulu veya kabine bulunmamaktadır. Ancak, bu oluşuma 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nden (m. 32) ilhamla “koordinasyon kurulu”, bu toplantılara “koordinasyon toplantısı” denebilir. Çünkü ilgili madde “Bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlarla koordinasyon toplantıları” başlığını taşımakta ve bakanlar ve kamu kurum ve kuruluş yöneticileri arasındaki koordinasyon toplantılarını düzenlemektedir. Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık eder (m. 32/2).

Valiler, bakanları idari karakterleri ve idari fonksiyona dâhil işlemleri bakımından temsil edeceklerdir. Bu hususu vurgulamamızın nedeni yeni sistem ile birlikte Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam edebilme olanağıdır. Bakanların da doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı ve ona tâbi olduğu düşünülürse bakanların da siyasi kimliğin ve fonksiyonunun bir parçası haline gelmeleri mümkündür. Bu konuda ilginç bir

⁵¹ Bakanlar kurulu ile hükûmet terimleri (hükûmet üyesi olabilen ancak bakanlar kurulu üyesi olamayan bakan atamasının olanaklı olduğu bazı hukuk sistemleri istisna tutulursa) aynı anlamda kullanılır(Gözler, Genel Teori, s. 255-256). Bu nedenle teknik olarak bizim sisteminizde bakanlar kurulu veya hükûmet yoktur

⁵² Amerika Birleşik Devletleri’nde tarihsel olarak kabine terimi kullanılır. Ancak bu kurul parlamenter sistemlerde olduğu gibi yasama organının güvenine dayalı, kolektif ve dayanışma ilkelerine göre faaliyette bulunan bir yapı değildir. Bu nedenle kabine teriminin kullanılması düşünülebilirse de parlamenter sistem geçmişimizden kaynaklı olarak bakanlar kurulu ile aynı işlev ve konumda olduğu izlenimi doğuracağı için çok uygun olmayacaktır.

düzenleme 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 503. maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. İlgili düzenlemeye göre bakanlar Cumhurbaşkanına karşı "Cumhurbaşkanının genel siyasetinden" de sorumludur⁵³. Buradaki "siyaset" ifadesi günlük/aktif siyasi faaliyetlerin ötesinde, kamusal/idari işlemleri kapsamakla birlikte yine de düzenleme ile idari işlem/fonksiyon vb. ifadeler ile ayırım yapılmaması dikkat çekicidir.

İl İdaresi Kanunu'nun yeni halinde, valinin bakanları temsil etme görev ve yetkisi açıkça düzenlenmemiştir. Eski düzenlemede, tartışmaya mahal vermeyecek şekilde valinin her bir bakanının ayrı ayrı mümessili olduğu vurgulanmıştı. İl İdaresi Kanunu gereğince "İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilât bulunur. Bu teşkilâtın her birinin başında il idare şube başkanları bulunur. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilât valinin emri altındadır" (m. 4/1). Bakanlık taşra teşkilâtı personelinin hiyerarşik amirinin vali olması da valinin bakanı doğrudan temsil ettiğinin bir diğer göstergesidir⁵⁴. Ayrıca Kanun'un 13. maddesi ile valinin, ilde en yüksek hiyerarşik amir olma niteliği ayrıca vurgulanmıştır: "Vali, (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri daireler hariç) Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilâtında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiridir". Kanun gereğince vali ayrıca il idaresine ilişkin bakanlara rapor verir: "ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda Cumhurbaşkanlığına ve ilgili Bakanlıklara rapor verirler" (26/II).

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebilirler. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar arasında koordinasyon gereği farklı kararların alınması pratikte pek mümkün olmamakla birlikte Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanların farklı kararlar alması, valilere farklı emirler vermesi durumunda ne olur? Bakan ve Cumhurbaşkanı yardımcısı emirleri çelişirse hangisi uygulanır? Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları doğrudan Cumhurbaşkanı atar. Bu nedenle aralarında bir hiyerarşi yoktur. Ancak böyle bir durumda Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanına vekâlet etme kimliğinin bir sonucu olarak Cumhurbaşkanının iradesini temsil etme kabiliyetinin daha güçlü olduğu ve bu nedenle Cumhurbaşkanı yardımcısı kararının uygulanmasının daha doğru olacağı söylenebilir.

⁵³ 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 işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (1 s. CBK, m. 503/2).

⁵⁴ Yine İl İdaresi Kanunu gereğince yukarıda ifade edildiği üzere "Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır" (9/1). İkinci fıkrada "valinin Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası" sıfatının bir gereği olarak Bakanlıkların, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazabileceği, valiliklerin de illere ait işler için ilgili Bakanlığa doğrudan doğruya muhaberede bulunabileceği hüküm altına alınmaktadır. Bu düzenleme de valinin bakanlık temsilcisi olma özelliğini teyit eder niteliktedir.

3. Düzenleme Yapma

Valiler il düzeyinde düzenleyici işlemler yapabilir. 5442 sayılı Kanun'da "Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler" denmektedir (m. 9/2-Ç). Bu çerçevede ancak kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile valilere verilen görev ve yetkilerin kullanılması amacıyla vali düzenleyici işlem yapabilir. Bu düzenleyici işlem ise Kanun gereği "genel emir" olarak adlandırılmaktadır. Kanun'un genel emir ifadesini kullanması işlemin düzenleyici karakterini vurgulamaktadır⁵⁵. Vali, farklı adlar altında da düzenleyici işlemler yapabilir.

4. Kamu Düzenini Sağlama (Kolluk)

Kolluk, kamu düzeninin bozulmasını önleyici nitelikteki her türlü idari faaliyet olarak tanımlanabilir. Kolluk daha çok dar manada anlaşılır ve öncelikli olarak idarenin kamu güvenliğini sağlamaya yönelik faaliyetleri, makamları ve personeli anlaşılır. Ancak kolluk geniş manada kamu düzeninin çok farklı unsurlarını barındırır ve idareye çok farklı alanlarda tedbir alma görevi yükler.

İl İdaresi Kanunu gereğince valilerin en önemli kimliklerinden birisi de kolluk görevidir ve kamu güvenliğini sağlama konusunda birçok görev ve yetkisi düzenlenmiştir. Kanun gereğince, "Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilâtının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır"(m. 11/A)⁵⁶. Bu görev ve yetkilerin içerik ve kapsamı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde de aynı nitelikteydi. Bu nedenle yeni sistem ile valinin kolluk kimliğinde esaslı bir değişiklik olmamıştır.

Covid-19 pandemi döneminde salgınla mücadele kapsamında özellikle İçişleri Bakanlığı'nın çok fazla genelge yayımlamıştır⁵⁷. Bu çerçevede valinin kolluk kimliğinin ön plana çıktığı söylenebilir. Örneğin, 2018 yılında valilere sokağa çıkma yasağı ve benzeri tedbirleri alma yetkileri verilmiştir: "Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan

⁵⁵ "Genel emir" düzenleyici işlem iken "emir"; bireysel işlem olarak karşımıza çıkmakta ve İl İdaresi Kanunu ile valinin emir adı altında birçok durumda bireysel işlemler yapma yetkisi bulunmaktadır. Örneğin, m. 11/A, 11/G, 11/H, 21/2, 23, 31/A, 31/C, 31/G.

⁵⁶ Aynı maddenin C bendine göre de "İl sınırları içinde huzur ve güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır (m. 11/C). Vali il içerisinde kolluk personelinin yerini değiştirebilir (m. 11/Ç). İl içerisinde görevli kolluk personelinin yetersiz kalması durumunda diğer illerinin kolluk personelinin hatta askeri makamlardan yardım isteyebilir (m. 11/D).

⁵⁷ Ancak bu genelgelerin çoğu temel hak ve özgürlükleri sınırlaması nedeniyle Anayasa'ya aykırıdır. Ayrıca genelgelerin biçimsel formatı, ilgililere duyurulma biçimleri çoğu zaman düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine uygun değildir. Yine çoğu zaman genelgelerin içeriğine ulaşma konusunda sıkıntı yaşanmakta, genelgelerin hukuki dayanaklarının tespitinde tereddütler yaşanmaktadır. Bkz. Çiğdem Sever, "Covid-19 Günlerinde İdare Hukuku: Salgınla Mücadelede Kolluk Yetkileri Üzerine Bir İnceleme", <https://atilim.academia.edu/DilsadCigdemSever>, (18.02.21).

kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir⁵⁸. Uygulamada da bu yetkinin çok yoğun bir şekilde kullanıldığını görmekteyiz⁵⁹

Kamu düzenini sağlamak için vali gereken her türlü karar ve tedbirleri alır (m. 11/C). Bu nedenle vali kolluk yetkisi kapsamında düzenleyici veya bireysel işlemler yapabilir. Aynı zamanda vali ildeki tüm kolluk personelinin hiyerarşik amiri niteliğindedir. Valilerin kamu düzenini sağlama konusunda farklı kolluk personelinin yararlanma imkânları İl İdaresi Kanunu ile detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

5. Denetleme Yapma

Vali, denetim yetkisini hiyerarşi veya idari vesayet araçları ile kullanabilecektir. Vali, ilde en yüksek hiyerarşik amir niteliğindedir. Valiler hiyerarşik olarak bakanlara bağlı olduğu gibi il düzeyindeki bakanlık personelinin de hiyerarşik amiri valilerdir. Hiyerarşik yetkisinden doğan bütün yetkiler hem bakan tarafından vali üzerinde, hem de vali tarafından ildeki bakanlık personeli üzerinde uygulanabilir. İl İdaresi Kanun bu hususu açıkça düzenlemiştir: “il genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilât bulunur. Bu teşkilât valinin emri altındadır” (m. 4)⁶⁰.

İdari vesayet, merkezi yönetimin kanunla belirlenen usuller çerçevesinde yerinden yönetim idarelerini denetlemesidir. Yeni sistem ile birlikte vesayet yetkisinin içerik ve kapsamına etki edecek köklü bir değişiklik olmamıştır. Vali, ildeki yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunla öngörülmüş olan vesayet yetkilerine sahiptir.

⁵⁸ Bu türden temel hak ve özgürlükleri kısıtlama karakteri baskın kararların olağan dönem temel hak ve özgürlükler rejimine uygunluğu tartışmaya açıktır. Anayasa gereği başta seyahat özgürlüğü olmak üzere birçok temel hak ve özgürlükler açısından sınırlama nedenlerine, ölçülülük ilkesine, kanunilik ilkesine aykırı olduğunu söyleyebiliriz. Bu yöndeki tartışmalar için Bkz. Mine Kasapoğlu Turhan, “Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 202, C.11, S. 2, s. 550 - 566; Kemal Gözler, “Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun Mu? (2)”, <http://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm>, (10.03.21); Seçkin Yavuzdoğan, “Tehlikeli Salgın Hastalık Sebebiyle Alınan Sokağa Çıkma Yasağı Kararları Üzerine Bir Kaç Not”, Adalet Dergisi, 2020, C.1, S. 64, s. 125–139; Betül Güler, “İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Covid-19 Özel Sayısı, C.19, S. 38, s. 180-201; Tolga Şirin, “Gündeme İlişkin Değerlendirme: Olağan Dönemlerde Sokağa Çıkma Yasağı İlan Edilebilir mi?”, Anayasa Hukuku Dergisi, 2015, C. 4, S. 7, s. 261-288; Artuk Ardıçoğlu, “Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?”, <https://birikimdergisi.com/guncel/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir>, (10.03.21); Sever, “Covid-19 Günlerinde İdare Hukuku”, s. 223-226.

⁵⁹ Bkz. <http://www.izmir.gov.tr/kamuoyu-duyurusu->, (07.02.21).

⁶⁰ Yine İl İdaresi Kanunu’nun devam maddeleri ile valiye hiyerarşik denetim yapma yetkisi verilmektedir. Kanun’un 9. maddesi valiye açıkça adlî ve askerî teşkilat dışında kalan bütün devlet dairelerinde denetleme görev ve yetkisini vermektedir. Ancak, valinin, adlî ve askerî makamlar üzerinde hiyerarşi yetkisi yoktur. Anayasa’ya göre, hâkimler görevlerinde bağımsızdır. Hiçbir organ ve makam hâkimlere emir ve talimat veremez (m. 136). Aynı maddenin E bendi ile valiye genel bir denetim yetkisi verilmiştir: “İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur (m. 9/E).”

İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi ile vali, "bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini,... özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder" denmektedir. Bu hüküm ile hem hiyerarşi hem de vesayet yetkisi düzenlenmektedir. Ancak belediye, köy ve bunlara bağlı birimler⁶¹ üzerindeki denetimi idari vesayet olarak değerlendirilecektir.

Konumuz açısından yeni bir hususu değerlendirmek gerekir: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile valiye idari vesayet yetkisi tanınabilir mi? Anayasa'da idari vesayeti denetimi sadece yerel yönetimler üzerinde düzenlenmiştir (m. 12/5). Ancak idarenin kanuniliği/bütünlüğü ilkelerinden hareketle hizmetsel kuruluşlar üzerinde de idari vesayet denetiminin var olduğu kabul edilmektedir. Anayasa gereği idari vesayet yetkisi kanun ile verilebilir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi kurulamaz. Ancak yine Anayasa gereği Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kamu tüzel kişiliği kurulabildiği (m. 123) dikkate alınırca, kanımızca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulan kamu tüzel kişilikleri özelinde -kanun ile de bir düzenleme yoksa- idari vesayet ilişkisi kurulabilir. Aksi halde kamu tüzel kişiliği kurulmasını sağlayan bir norm ile o kamu tüzel kişiliği üzerinde denetim ilişkisi kuramama gibi izahı güç bir durum ortaya çıkacaktır. Hâlihazırda kararname ile kurulan bir kamu tüzel kişiliği üzerinde verilmiş bir idari vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bu yönde bir yetkinin verilmesine de engel bir husus yoktur.

6. Diğer Görev ve Yetkiler

Başta İl İdaresi Kanunu olmak üzere valiye birçok görev verilmiştir. Bunlardan en önemlilerinden birisi mevzuatın neşir ve ilamıdır. Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilamı ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir (m. 9/C). Diğer mevzuat ile anlaşılan başta Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere bakanlık yönetmelikleri ve diğer düzenleyici işlemlerdir. 5442 sayılı Kanun ile valilere verilmiş başka görev ve yetkiler de vardır. Örneğin "vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder" (m. 9/K). Valiler, Devlet genel ve özel hukuku hükümlerine ve ikamet, seyahat, konsolosluk, ticaret ve seyrisefain mukavelelerine göre yabancıların hukuki durumlarını ve deniz, kara ve hava ticaretlerini ilgilendiren işlerde konsolosluklarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul ederler" (m. 12). Vurgulamak gerekir ki valinin görevleri sadece İl İdaresi Kanunu'nda yer almaz. Mevzuatta çok farklı konularda valiye görev ve yetki verilmiştir.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE KAYMAKAMLARIN HUKUKİ KONUMU

A. Statüsü ve Atanma Usulü

Kaymakam ilçedeki mülki amirdir. Kaymakamlık, valilik gibi istisnai bir memurluk değil, "meslek memurluğu"dur. Bu nedenle hem 657 sayılı Kanun'un genel şartlarını hem de

⁶¹ Bunlara bağlı tekml müesseseler ile ise yerel yönetimler tarafından kurulan işletmeler olarak anlaşılacaktır. Bu idareler üzerinde kendisini kuran yerel yönetimin yanı sıra, mülki amirin de denetimi söz konusu olabilir.

Dâhiliye Memurları Kanunu'nun özel şartlarını taşımaları gerekir. İlçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile olur (5442 s. İl İdaresi Kanunu, m. 2/a). Esas olarak il kurulması hususunda ifade ettiğimiz görüşler ilçe için de geçerlidir.

3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince kaymakam (II) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlisi niteliğindedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır (m. 2). Bu nedenle kaymakamlar ancak atanma şartlarını taşıyan kişiler arasından Cumhurbaşkanı onayı ile atanabilir. Onay makamı Cumhurbaşkanı iken karar makamı İçişleri Bakanı'dır. Eski usulde ise kaymakamlar müşterek kararname ile atanırlardı. Buna göre İçişleri Bakanı'nın teklifi, Başbakanının ve Cumhurbaşkanının imzası ile atanma gerçekleşmekteydi.

Kararname'de kaymakamların atanma usulü açık şekilde düzenlenmemiştir. 1 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, İl İdaresi Kanunu'nda ve de Dâhiliye Memurları Kanunu'nda açıkça İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ile atanacağına dair bir hüküm yoktur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun önceki halinde kaymakam atama işlemi açıkça düzenlemişti: "Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle tayin olunur".

Yeni düzenlemelere göre ise kaymakam ataması "kaymakamlık kursunu başarı ile bitirenlerden" Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. Kaymakamlık kursunu başarı ile bitirenler ise İçişleri Bakanlığı tarafından belirlendiği için⁶² açıkça düzenlenmeyen ve uygulamada dayanak gösterilmeyen öneri iradesinin sahibi İçişleri Bakanlığı olmaktadır. Uygulamada Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı bir işlem izlenimi vardır. Resmi Gazete'de öneren makamın ismi bulunmamaktadır⁶³. Öneren ismin olmaması ise işlemi oluşturan iradenin belirtilmemesi nedeniyle idari işlem teorisi açısından uygun değildir.

Anayasa gereği Cumhurbaşkanının görevlerinden birisi de üst kademe kamu yöneticilerini atamaktır (m. 104/9). Anayasa'nın lafzına bakıldığında Cumhurbaşkanının bu yetkiyi tek başına kullanacağı, farklı makamlar ile paylaşmasının mümkün olmayacağı görülecektir⁶⁴. Ancak kararname kapsamındaki tüm kamu görevlilerinin üst kademe kamu yöneticisi olarak nitelemek doğru değildir. Bu nedenle kararnamenin kaymakam atamasına ilişkin hükümleri kanımızca Anayasa'ya aykırı değildir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde üst kademe kamu yöneticileri ibaresinin geçmesi o Kararname'ye göre ataması yapılan kişilerin hepsini üst kademe kamu yöneticisi olarak kabulünü zorunlu kılmamaktadır. Buradan çıkan bir diğer sonuç ise üst kademe kamu yöneticileri sadece 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde sayılanlardan da ibaret değildir. Bir kere kararnamenin tam adı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı

⁶² Kaymakamlık stajı, kurs gibi hususlar 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. Bkz. m. 2/A, 3.

⁶³ Bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/05/20200505-18.pdf>, (18.02.21); <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/07/20200714-14.pdf>, (18.02.21).

⁶⁴ Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 787-788.

Kararnamesi'dir. Bu nedenle Kararname'nin adı sadece üst kademe kamu yöneticilerinin atanması olsaydı kararname kapsamında atanan herkesi üst kademe kamu yöneticisi kabul etme düşüncesi daha anlaşılır olurdu.

Diğer taraftan Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atama görevini geniş anlamak ve kararname kapsamındaki bütün kamu yöneticilerini Cumhurbaşkanının tek başına atayacağını kabul etmek, yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanının gereksiz bir iş yüküne neden olacaktır. Ayrıca bu durum üst kademe kamu yöneticileri ile yakın ilişkide olan bakanları fazla geri plana atacaktır.

Bu çerçevede, Anayasa gereği Cumhurbaşkanının tek başına atayacağı üst kademe kamu yöneticilerinin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde sadece I. cetvel ile sınırlı kabul etmek en mantıklı yorum olacaktır⁶⁵. Diğer bir ifade ile Anayasa gereği Cumhurbaşkanının tek başına atayacağı üst kademe kamu yöneticileri kararnameler ile Cumhurbaşkanının tek başına atayacağı kamu görevlileri olarak somutlaşmaktadır.

Kaldı ki Cumhurbaşkanının tek başına atayacağı kamu görevlileri sadece 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer almamaktadır. Bunun yanında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de bazı kamu görevlileri doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır⁶⁶. Örneğin; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Hatta bir kısmı doğrudan anayasa ile de düzenlenmiştir. Örneğin Devlet Denetleme Kurulu'nun Başkan ve üyeleri (m. 108/3), Genelkurmay Başkanı (m. 117/3), rektörler (m. 130) doğrudan Anayasa ile de düzenlenen üst kademe kamu yöneticileridir. Söz konusu kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin bazı ek hususlar ise 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

B. Atanma Şartları

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesine göre kaymakam atama şartları "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak", "en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak" olarak düzenlenmiştir. Valilerin aksine kaymakamlar için eğitim konusunda şart getirilmiştir. Bu farklılığın sebebi ise valiliğin istisnai memuriyet iken kaymakamlığın meslek memurluğu olmasıdır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde geçen (II) sayılı cetvelde yer alanlar için öngörülen "Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak" şartı ise kaymakamlık mesleğine özel yarışma sınavı ile alım yapıldığı için geçerli bir şart değildir (3 s. CBK, m. 3/6). Ancak Yükseköğrenim eğitimi almış kişiler kaymakam olabilir. Eğitime ilişkin şartlar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile detaylandırılmıştır. İlgili düzenlemeye

⁶⁵ Benzer yönde bkz. Hasan Tunç, Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, s. 217; Ozan Zengin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", Emek Araştırma Dergisi, 2019, C. 10, S. 15, Haziran 2019, s. 9, ([https://app.trdizin.gov.tr/publication/paper/detail/TXpFM05EWXINZz09_ \(21.01.2021\)\)](https://app.trdizin.gov.tr/publication/paper/detail/TXpFM05EWXINZz09_ (21.01.2021)))).

⁶⁶ Örneğin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar, danışmanlar ve genel müdürlerin Cumhurbaşkanlığı tarafından atanacağına ilişkin bir hükme yer verilmiştir (Söyler, s. 63).

göre “Kaymakam adaylarının 9.6.1930 tarihli ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununda belirtilen şartlar yanında, yurt içindeki üniversitelerin veya diploma denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış olmak kaydıyla yabancı üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık tarafından yönetmelikle düzenlenir (m. 274/A)”.

Bu düzenlemelere ilişkin detayların Bakanlık tarafından belirleneceği belirtilirken bakanlık ile kast edilen İçişleri Bakanlığı’dır. Bu ise kaymakamlık aday- staj- eğitim sürecinin İçişleri Bakanlığı tarafından yürütüleceğinin düzenlendiği 1700 Dâhiliye Memurları Kanunu ile uyumludur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1700 sayılı Kanun’da yer alan hususlara ⁶⁷ ek bazı düzenlemeler yapılmıştır. Her ne kadar Kararname ile Kanun’da yer alan şartlar ifadesi geçse de Kanun’da daha çok sınavın kapsamı, usulü, hangi

⁶⁷ Kaymakam adaylığı yazılı sınavı, mülakatı ve atama: Yazılı sınav; Bakanlıkça bu sınavı yapabilmeye yetkili kamu kurum ve kuruluşlarına, düzenlenecek protokole göre yaptırılan yarışma sınavıdır. Atama yapılacak boş kadro sayısı, atanacaklarda aranacak şartlar ile başvuruya ve sınava ilişkin hususların yer aldığı duyuru, müracaat süresinin bitiminden en az onbeş gün önce Türkiye genelinde günlük yayımlanan tirajı en yüksek beş gazetenin birinde bir defa ilan olunur, ayrıca İçişleri Bakanlığı internet sitesinde duyurulur. Yazılı sınav soruları, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi, Türkçe, Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, Türkiye’nin İdari Yapısı, Türkiye’de Mahalli İdareler, Ekonomi, Türkiye’nin Sosyo-ekonomik Yapısı ile Türkiye’de Demokratikleşme ve İnsan Hakları konularından hazırlanır. Yazılı sınavda, yüz tam puan üzerinden yetmiş puanın altına düşmemek kaydıyla en yüksek puandan başlamak üzere, sınav ilanında belirtilen kadronun dört katı aday mülakata çağrılır. Mülakata çağrılan en son adayla aynı puanı almış bulunan diğer adaylar da, kontenjan gözetilmeksizin mülakata çağrılır. Mülakat, adayın; a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün, b) Temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu, liyakati ile genel ve fiziki görünümünün, c) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının, d) Genel yetenek ve genel kültürünün, e) Çağdaş, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının, puan vermek suretiyle değerlendirilmesi yöntemidir. Mülakat komisyonu; Personel Genel Müdürünün başkanlığında İçişleri Bakanının, Bakanlık Müdürler Encümeninin Mülki İdare Amiri sınıfından olan üyeleri arasından görevlendireceği iki üyeden oluşur. Adaylar, komisyon başkan ve üyeleri tarafından ikinci fıkranın (a) ila (e) bentlerinde yazılı özelliklerin her biri için yirmişer puan üzerinden değerlendirilir, verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirilir. Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz. Başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması şarttır. Mülakat sonucu; en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere sıralama yapılarak mülakat başarı listesi hazırlanır ve bu liste mülakat komisyonu tarafından imzalanır. Nihai başarı listesi, yazılı sınav puanı ile mülakat puanının aritmetik ortalaması tespit edilerek en yüksek puan alandan başlamak üzere hazırlanır. Bu sıralamaya tabi tutulanların nihai puanlarının eşit olması halinde, yazılı sınavda alınan puana öncelik tanınır. Yazılı sınav puanlarının da eşit olması halinde lisans diploması not ortalaması yüksek olan esas alınarak sıra belirlenir. Nihai başarı listesindeki sıralama doğrultusunda sınav ilanında belirtilen kadro sayısı kadar adayın atama işlemleri yapılır. Gerçeğe aykırı beyanda bulunanların sınavları geçersiz sayılarak atamaları yapılmaz, yapılmış ise iptal edilir. Bu kişiler hiçbir hak talebinde bulunamazlar (m. 2/A).

disiplinlerden adayın sorumlu olacağı, sözlü sınavdaki değerlendirme ölçütü, sınav komisyonlarının oluşumu, değerlendirme vb. hususlar düzenlenmiştir.

Kaymakam atama şartlarına ilişkin düzenlemelerin 3 sayılı Kararname’de değil de 1 sayılı Kararname’de düzenlendiğine işaret etmek gerekir. Kaymakam atama usulünün 3 sayılı Kararname ile düzenlendiği göz önüne alınırsa, atama şartlarının da yine aynı kararname ile düzenlenmesi daha yerinde olurdu. Ayrıca adaylık ve sınav süreci İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilse de kaymakamlar merkezi yönetimi temsil eder. Bu nedenle 3 sayılı Kararname ile düzenlenmesi merkezi yönetimin mülki amiri karakterini güçlendirmesi bakımından da yerinde olurdu.

Kaymakamların atanma süreci ve şartlarına ilişkin hem Kararname’de hem de Kanun’da düzenlemelerin olması da bazı tereddütleri beraberinde getirmektedir. Dâhiliye Memurları Kanunu’nda yer alan düzenlemeler ile kararname hükümleri arasındaki aykırılık olup olmadığının belirlenmesi gerekir. Yukarıda ifade ettiğimiz üzere Kanun ile sınav kapsam ve süreci düzenleniyorken kararname ile sınava katılabilme şartları düzenlenmektedir. Bu nedenle aralarında bir çatışma olmadığını ifade etmek gerekir. Çatışma olması halinde ise Anayasa gereği Kanun hükümlerinin uygulama alanı bulması gerekir. Ancak bu hususta da 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ilginç bir düzenleme içermektedir⁶⁸. Kararname’nin “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 12.maddesine göre “Üst kademe kamu yöneticileri hakkında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen hususlara ilişkin olarak, diğer mevzuatın bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı hükümleri uygulanmaz.” Bu madde ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çatışan kanuni düzenlemeler ilga edilmektedir⁶⁹. Bu haliyle Kararname’nin söz konusu maddesi Anayasa’nın 104 maddesinin 17. fıkrasına açıkça aykırıdır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaymakamlığa giriş şartlarının düzenlemesi Anayasaya uygun değildir. Çünkü olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa gereği konu sınırlaması bulunmaktadır⁷⁰. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Kaymakam adayları” başlığını taşıyan 274/A maddesi aslında kamu hizmetine girme hakkının tipik, somut bir halidir. Anayasa’ya göre kamu hizmetine girme hakkı “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlığı altında 70. madde ile düzenlenmiştir. Bu durumda siyasi hak ve ödev kapsamında kamu hizmetine girme hakkına ilişkin bir düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa aykırı olacaktır.

Kamu hizmetine girme hakkı ile Anayasa m. 128 birlikte düşünülmelidir. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık

⁶⁸ Günday-Sever, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, s. 642.

⁶⁹ Günday-Sever, “2017 Anayasa Değişiklikleri”, s. 642.

⁷⁰ 1982 Anayasası’na göre “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramaz (m104/17).”

ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir". Bu fıkrada kamu görevlilerinin atanmalarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

C. Görev Süresi

Kaymakamlar, kendini atayan bakan ve atamayı onaylayan Cumhurbaşkanının görev süresine bağlı olmaksızın görevde kalırlar. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaymakamlar özelinde bir süre belirlemesi yapılmamıştır. Kararname'de ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlilerinin görev süresi yine kararname ile belirlenmiştir. Sadece (I) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlilerinin süresi Cumhurbaşkanının görev süresine tabiidir. Kaymakamlar için (III) sayılı cetveldeki gibi azami süre de öngörülmüştür⁷¹. Bu durumda kararnamedeki usule göre yeni bir atama yapılma anına kadar kaymakamların görevi sürecektir. Kaymakamların sözleşme ile istihdamı da olanaklı değildir.

Kararname'de (I) sayılı cetvelde yer alan valinin görevinin sona ermesi hali düzenlenmiş ancak (II) sayılı cetvel ve de kaymakamlık özelinde bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak kaymakamlık makamının boşalması halleri 657 sayılı DMK gereğince memuriyeti sona erdiren haller olacaktır. Görevden alınma açısından ise açık düzenleme olmadığı için yetki ve usulde paralellik ilkesi uygulama alanı bulacak ve ilgili makamın önerisi ve Cumhurbaşkanlığı onayı ile kaymakam görev alınabilecektir.

D. Görevleri

Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idarî yürütme vasıtasıdır. Eski düzenlemede sadece hükümeti temsil etme karakteri bulunmakta ve vali ile bu noktada ayrılmaktaydı. Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası ifadesini merkezin bir temsilcisi ve hiyerarşik zincire uygun bir temsil ilişkisi olarak anlamak gerekir. Çünkü Cumhurbaşkanının ilçe idaresine ilişkin temsil bağı ancak valilik aracılığıyla kurulabilir. Cumhurbaşkanlığının vali aracılığıyla kaymakam ile yazışması mümkündür. Kaymakamların da valiyi devre dışı bırakarak Cumhurbaşkanlığı ile yazışmaları kural olarak mümkün değildir⁷². İl idaresi Kanunu'na göre kaymakamlar valinin emir ve talimatlarına göre hareket ederler⁷³. Bu nedenle hukuken meslek memurluğu statüsünde olsalar da valinin hiyerarşisine tabi olarak onun kimliğinden bağımsız düşünülmemeyeceklerdir.

İl İdaresi Kanunu ve diğer mevzuat ile verilen görevlerin, yeni hükümet sistem özelinde gösterdiği önemli bir özellik bulunmamaktadır. Bu nedenle konumuzun kapsamı dışında olduğu için detaylı bir şekilde izah etmeye gerek yoktur. Ancak il

⁷¹ 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesi bu çerçevede ilginç bir düzenlemem niteliğindedir. Süreli Görevler başlığını taşıyan düzenlemeye göre; "4 üncü madde hükümleri bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (III) sayılı cetvelde yer alanlar hakkında uygulanmaz. Bunların görev süreleri ekli (III) sayılı cetvelde gösterilmiştir". Ancak 4. Maddeye baktığımızda ise bu maddenin sadece (I) sayılı cetvel için uygulama alanı bulacağı ifade edilmektedir. Sadece (I) sayılı cetvel için uygulama alanı bulacağı vurgulanan bir düzenlemenin (III) sayılı cetvel için uygulama alanı bulmayacağını düzenlemenin mantığı pek anlaşılır değildir.

⁷² Sadece istisnai olarak 5442 sayılı Kanun'un 31. maddesinin (B) fıkrasına göre "Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhaberelelerden valiye bilgi verirler".

⁷³ Gözler-Kaplan, Türk İdare Hukuku Dersleri, s. 175-176.

İdaresi Kanunu gereğince kaymakamların görev ve yetkileri temel olarak denetim yapmak ve ilçe sınırları içerisinde kamu düzenini sağlamak sayılabilir.

SONUÇ

Hükûmet sistemleri demokratik düzenlerde bir yerindelik tercihidir. Bu nedenle her bir hukuk düzeni kendi tarihsel arka planı, sosyolojisi, hukuk müktesebatı çerçevesinde uygun hükümet modeli tercih edebilir. Hükümet sistemlerini demokratik ve başarılı kılan isimlendirme değil, var oluş amacına uygun bir şekilde tasarlanmasıdır. 2017 değişikliği ile hukukumuzda giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu çerçevede başkanlık modelini esas alan bir hükümet sistemi niteliğindedir. Bu sistemin bir gereği olarak Cumhurbaşkanı yürütmeyi tek başına temsil etmektedir ve idare içerisinde de en yüksek hiyerarşik amir konumundadır.

Yeni hükümet sistemi ile hukukumuzda giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu sistemin bir gereği ve sonucu olarak yürütme organının hareket kabiliyetini artıran bir norm koyma aracıdır. Ancak bu normun konusunun ve kapsamının belirli olmaması, yasama ve yürütme organlarının görev ve yetki sınırlarının belirsizliği birçok tartışmayı da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede yasallık ilkesi gereği kanun ile düzenlenmesi gereken birçok hususun Anayasa'nın bazı maddeleri dayanak gösterilerek Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi başkanlık sistemlerinde arzu edilen yasama ile dengelenmiş güçlü yürütme anlayışı ile uyumlu değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari teşkilatın şekillendirilmesinde birçok farklı kural birlikte değerlendirilmelidir. Bu çerçevede idarenin kuruluşunda yasallık ilkesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerin yürütme konusuna ilişkin olma gerekliliği, temel hak ve özgürlüklerin ancak kanun ile sınırlanabilmesi kuralı, kamu görevlilerinin özlük hakların kanun ile düzenlenebilmesi vb. anayasal ilkelerin birlikte ve birbiri ile uyumlu değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yeni sistem ile Amerikan Başkanlık modelinde olduğu gibi özellikle üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esas rejimine önem verildiği görülmektedir. Ancak yürütme organının esas yetkili olmasının anlaşır olduğu bu durumda örnek alınan Amerikan modelinin aksine yasama organının etkisiz olduğunu söylemek gerekir. Yasama ve yürütme organlarının konu ve kapsam alanlarının belirsizliği taşra teşkilatının oluşturulması, mülki amirlerin statülerine ilişkin düzenlemelerde de kendini göstermektedir.

KAYNAKÇA

Alkan Haluk, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/566565>, (02.06.21).

Ardıçoğlu Artuk, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 75, S. 3, Ankara 2017, ss. 19 – 51. (Metin içinde, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”).

Ardıçoğlu Artuk, Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı Mıdır?, <https://birikimdergisi.com/guncel/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir>, (10.03.21).

Atar Yavuz, Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, Anayasa Yargısı Dergisi, C.36, S.1, Ankara 2019, ss. 241-259,

(https://www.anayasa.gov.tr/media/6108/yavuz_atar.pdf, (16.09.20).

Coşkun Vahap, 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi, DÜHFD, C. 22, S. 36, 2017, ss. 3-30..

Gönenç Levent/Kontacı Ali Ersoy, 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri, ss.53-79, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2019-145-1880>, (25.02.21).

Gören Zafer, Anayasa Hukuku, Ankara 2018, Yetkin Yayınları.

Gözler Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa 2018.

Gözler Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2018.

Gözler Kemal/Kaplan Gürsel, Türk İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa 2018 (Metin içinde, “Türk İdare Hukuku”)

Gözler Kemal, İdare Hukuku, C.I, 3.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2019(Metin içinde, “İdare Hukuku”).

Gözler Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Yayınevi, Bursa 2011.

Gözler, Kemal, “Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun Mu? (2)”, <http://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm>, (10.03.21).

Gül Cengiz, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu, ERÜHFD, C. 13, S. 2, 2018, ss. 235 – 262, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/608811>, (26.02.21).

Güler Betül, İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi, İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Covid-19 Özel Sayısı, C.19, S.38, ss. 180-231.

Günday Metin/Sever D. Çiğdem, 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Uyumlaştırma Sürecinin İdare Hukukunda Yarattığı Etki Üzerine Bir Değerlendirme, Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara 2020, ss.623- 666, (Metin içinde “2017 Anayasa Değişiklikleri”).

Karahanoğulları Onur, Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/cbk.pdf>, (03.03.21).

Karslı Mehmet Rauf, Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme, SÜHFD, C. 28, S. 1, 2020, ss. 187 – 208. (Metin içinde, “Üst Kademe Kamu Yöneticileri”).

Kasapoğlu Turhan Mine, Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,2020, C.11, S.2, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1209887> (07.02.21).

Koç Emin/Arap İbrahim, Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 28, S. 4, Ekim 2019, ss. 91 – 123.

Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2018, Yetkin Yayınları.

Sever Çiğdem, “Covid-19 Günlerinde İdare Hukuku: Salgınla Mücadelede Kolluk Yetkileri Üzerine Bir İnceleme”, <https://atilim.academia.edu/DilsadCigdemSever>, (18.02.21) (Metin içinde, “Covid-19 Günlerinde İdare Hukuku”).

Sever Dilşad Çiğdem, Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri yada “Parthenogenesis” Olmak, http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf ,

(03.02.21) (Metin içinde, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri”).

Sevgili Gençay Fatma Didem, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar - İlk İzlenimler, TBB Dergisi 2020”, C.151, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2020-151-1939>, (18.02.21) (Metin içinde “Yargısal Denetim”).

Sevgili Gençay Fatma Didem, Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Fatma_Didem_Sevgili.pdf, (03.03.21).

Sezer Abdullah, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)”, Anayasa Yargısı Dergisi,2019, C.36, S.1, s.353-412, https://anayasa.gov.tr/media/6109/abdullah_sezer.pdf, (03.03.21).

Söyler Yasin, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020, C.2, S.1, ss. 59-110, (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1177553>, (20.01.2021)).

Söyler Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara 2018.

Şirin Tolga, Gündeme İlişkin Değerlendirme: Olağan Dönemlerde Sokağa Çıkma Yasağı İlan Edilebilir mi?, Anayasa Hukuku Dergisi, 2015, C.4, S.7, ss.261-288.

Taşdöğen Salih, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,2016, C.3, S.65, ss. 937 – 966.

Tekinsoy Ayhan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”,

http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf, (03.03.21).

Tunç Hasan, Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı, Gazi Kitabevi, Ankara: 2018.

Ulusoy Ali D., “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasadegisikligi.pdf>, (03.03.21).

Ülgen Adadağ Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018, S.1, ss.3-39.

Yasin Melikşah, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1, s.315-333, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6102/meliksah-yasin.pdf>, (02.02.21).

Yavuzdoğan Seçkin, “Tehlikeli Salgın Hastalık Sebebiyle Alınan Sokağa Çıkma Yasağı Kararları Üzerine Bir Kaç Not”, Adalet Dergisi, 2020, C.1, S. 64, ss.125 - 139 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/adaletdergisi/issue/56065/770460>, (07.02.21).

Yıldırım Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.23, S.2, ss. 13 - 28

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/maruhad/issue/36535/414732>, (11.09.19) (Metin içinde, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”).

Yıldırım Turan, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1, ss.293-314.

Zengin Ozan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, Emek Araştırma Dergisi, 2019, C. 10, S.15, ss. 1 – 24, <https://app.Trdizin.gov.tr/publication/paper/detail/TXpFM05EWXINZz09>, (21.01.2021)).