

MERKEZİYETÇİLİĞİN YENİ BİÇİMİ: YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİNİN DEĞİŞEN UYGULAMASI

Can Umut ÇİNER*
Oral KARAKAYA**

Öz

Türkiye'nin geçirdiği köklü dönüşüm, merkezîyetçiliğin yeni hali mülki idarenin konumunu anlamayı pek çok açıdan zorlaştırmıştır. Bu makalenin konusu, mülki idare ile ilgili alanyazında ve son yıllarda yayımlanan idare hukuku eserlerinde yüzeysel olarak tanımlanan ve uygulama ile bağlantısı kurulamayan yetki genişliği konusunu incelemektir. Bir diğer deyişle, mülki idarenin geçirdiği dönüşüm yetki genişliği ilkesi ile ilişkilendirilerek ele alınmıştır. Makale kapsamında ilgili alanyazına değinilmiş, mevzuat ve uygulama değerlendirilmiş ve altı vali ile yetki genişliği uygulaması üzerine derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Makalede yetki genişliğinin idare hukuku ve kamu yönetimi bilimi açısından nasıl tanımlandığına değinilmiş, yetki genişliği tipolojileri ele alınmış ve özellikle 2012 yılı sonrasında mülki idarenin yetkilerinde artan ve azalan alanlar saptanmıştır. Son olarak yetki genişliği için yeni bir tanım önerisi getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Mülki İdarenin Dönüşümü, Vali, Yetki Genişliği, Kamu Politikaları.

A NEW FORM OF CENTRALISATION: THE CHANGING IMPLEMENTATION OF THE DECONCENTRATION PRINCIPLE

Abstract

The radical transformation that Türkiye has undergone and the new state of centralism have made it difficult to understand the position of the territorial administration. This article aims to examine the scope of the deconcentration principle, which has been defined only superficially in the literature on territorial administration and in the works on administrative law published in recent years and has not been applied in practice. In other words, the reorganization of territorial administration is discussed in the context of the deconcentration principle. The article reviews the relevant literature, evaluates legislation and practice, and conducts online interviews with six prefects on the application of the relevant principle. The paper sets out how deconcentration is defined in relation to administrative law and the science of public administration, and deconcentration typologies and identifies the areas in which the powers of public administration have increased or decreased, particularly after 2012. As a result, a new definition has been proposed for the term deconcentration in Türkiye.

Keywords: Territorial Administration, Transformation Of Territorial Administration, Prefect, Deconcentration, Public Polic

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6852-9662 .

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

Giriş

Son kırk yıldır Türkiye'nin yönetimi, öncelikle yerel yönetimlerden başlayarak merkezi yönetimde ve hükümet sisteminde köklü reformlar aracılığıyla değişti. Özellikle son on yılda ülke, yoğun göçmen akınlarından darbe girişimine, pandemiden depreme kadar olağanüstü olaylar ve şartlarla karşı karşıya kaldı. 2014 yılından itibaren yoğunlaşan göçmen girişleri¹ nedeniyle göç ve sınır yönetimi yeniden düzenlendi. 2016 yılında gerçekleşen askeri darbe girişimi sonrasında sivil-asker ilişkilerinde önemli değişikliklere gidildi. Dahası 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte merkezi yönetimin yetkilerinin ve yürütme erkinin Cumhurbaşkanında yoğunlaştığı bir döneme geçildi. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak görev yapan mülki idare amirlerine ilişkin personel rejimi değişti² ve mülki idare amirleri üst düzey yönetici havuzuna dahil edildi. Valilerin de içinde yer aldığı sınıflandırmadaki yöneticilerin görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresine bağlandı. Atama ve yer değiştirmeleri özel yasalarla³ düzenlenen mülki idare amirlerinin bu işlemleri birçok üst düzey kamu görevlisinin atamalarına ilişkin kuralları da içeren bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına alındı. Statü bakımından özel düzenleme kapsamından çıkarılmakla birlikte, çelişkili bir biçimde mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarında, işlevlerinde artış öne çıkmaya başladı.

İçişleri Bakanlığı'nın 2019 yılında düzenlediği "İçişleri Bakanlığının Yapısı ve Mülki İdare" başlıklı çalıştayda mülki idare, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin asli unsuru olarak tanımlandı (İçişleri Bakanlığı, 2019: 130). Bu zemin, özellikle Covid-19 salgını ve 6 Şubat 2023'te yaşanan deprem felaketi ile mücadele etmek için mülki idarenin kriz yönetimi işlevini ön plana çıkardı.

Bütün bu baş döndüren ve kendi içinde yerelleşme, merkezileşme ya da rekonpozisyon⁴ gibi politikalar arasındaki çelişkileri de barındıran gelişmeler ulusal alanyazında farklı boyutlarıyla ele alındı. Alanyazın, doğal olarak son kırk yıl içindeki reformların mülki idaredeki dönüştürücü gücüne ve etkilerine odaklandı. Bu bağlamda, mülki idare, özellikle yerel yönetimlerin güçlendiği

¹ Göç İdaresi Başkanlığı istatistiklerine göre, 2014 yılında 58.647, 2015 yılında 146.485, 2016 yılında 174.466, 2017 yılında 175.752, 2018 yılında 268.003, 2019 yılında 454.662, 2020 yılında 122.302, 2021 yılında 162.996, 2022 yılında 285.027, 2023 yılında 254.008, 18.04.2024 tarihi itibarıyla da 2024 yılında 65.418 düzensiz göçmen yakalanmıştır. Yakalananlar dışında ülkede çok yüksek sayıda düzensiz göçmen olduğu varsayımı kabul edilmektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2024).

² Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

³ Söz konusu özel yasalar, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ile 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunudur.

⁴ Bu konuda bkz. (Çiner, 2017).

2000’li yılların başlarından 2010’lu yılların ortalarına kadar ulusal ölçekte çok sayıda akademik çalışmanın odağında yer aldı. Uluslararası ölçekte daha sınırlı sayıda çalışmalar yayımlandı. Öte yandan, bu makalenin yazarları mülki idarenin durum bilançosunu ve o dönemde gittiği yönü çeşitli kamu politikalarının değişimi ile ilişkilendirerek daha önce ele aldı (Bkz. Çiner ve Karakaya, 2013). Bu kapsamda, yoksulluğun azaltılması, sivilleşme, etik ve bilgi edinme, yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları mülki idaredeki değişimin hem nedeni hem de dinamiği oldu. Bu nedenle, makalenin amaçlarından bir diğeri daha önceki makalenin (Çiner ve Karakaya, 2013) bıraktığı yerden mülki idarenin dönüşümünü anlamaya çalışmaktır.

2013 yılında ortaya çıkan süreçte, devlet otoritesi dışında örgütlenmiş yapıların mevcut iktidara başkaldırısı sonucunda Türk siyaseti devlet otoritesinin mülki idare üzerinden sürdürülmesi gerekliliği konusundaki zorunluluğu fark etmiş oldu. Siyasal iktidarın adeta devleti keşfetmesi sürecinin başlangıcı olarak görülebilecek bu dönemin sonrasında, daha önceden devam eden yerelleşme ile metropolleşerek bölgeselleşme politikaları ve bu politikalar için arayışlar kendi içinde çelişkili bir biçimde 2016 yılındaki askeri darbe girişimine kadar devam etti. Bu çerçevede, devlet otoritesinin temsilcisi olarak mülki idare güçlenme patikası yakaladı.

Türkiye’nin yönetimi keskin virajlar alırken, ulusal alanyazın daha önceki gibi, mülki idaredeki işlevsel dönüşüme odaklandı. Sahadan bilgi almanın ve yönetimde biçimsel olan ile olmayanı birlikte anlamının güçlükleri konusunda alanyazın hem fikirdir. Bu kapsamda alanyazında kamu politikalarının uygulamasına ilişkin konular ya ender olarak ele alındı ya da hiç ele alınmadı. Bunlardan biri olarak yetki genişliği teması, mülki idare konulu çalışmalarda çok az sayıda yayına konu oldu. Hâlbuki bu alanda hem Yayla’nın (1982) kendi kitabı hem de onun göndermede bulunduğu pek çok kamu hukuku eserinde yetki genişliği (*déconcentration* (fr.), *deconcentration* (ing.)) tanımlanmıştı.

Mevcut Türkiye Cumhuriyeti Anayasası illerin nasıl yönetildiğinden, bir başka deyişle ilin yönteminden söz etmekte, ancak içerik ve uygulamadan bahsetmemektedir. Bu kadarı ile yetinmeyi tercih eden konu ile ilgili idare hukuku alanyazınında, yetki genişliğinin mekanizmasından söz etmeksizin ya da yönetimin işleyiş pratiğinden kopuk bir biçimde konu aktarılmaktadır. Dahası, ilgili idare hukuku alanyazını Sıddık Sami Onar’ı aşmamıştır. Alanyazın o dönemden bugüne kadar, konuyu derinlemesine ele al(a)mamıştır. Bu makalenin çıkış noktası, mülki idarenin dönüşümü ile ilgili alanyazında ve son yıllarda yayımlanan idare hukuku eserlerinde yüzeysel olarak tanımlanan yetki genişliği konusunu incelemektir. Bu bağlamda, ilgili ulusal ve uluslararası alanyazın incelenmiş, ulusal tanımlar irdelenmiş, mevzuatın ve yönetimin işleyişi değerlendirilmiştir. Makale kapsamında, alanyazın taramasının ve değerlendirmenin gerçekçi ve yeterli ol(a)mayacağından hareketle altı vali ile yetki genişliğinin tanımı ve

uygulaması üzerine, 15 Mart - 22 Nisan 2024 tarihleri arasında çevrimiçi derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Böylelikle makalenin savları ve mülki yetkilere ilişkin bulguları ilgili valilerle paylaşılmıştır.

Makalenin birinci bölümünde yetki genişliğinin idare hukuku ve kamu yönetimi bilimi açısından nasıl tanımlandığına değinilecek, ikinci bölümde kısaca yetki genişliği tipolojileri ele alınacak, üçüncü bölümde Türkiye’de yetki genişliği konusu etraflıca değerlendirilecektir. Valilerin görüşlerine üçüncü bölümün sonunda yer verilmiştir. Dördüncü bölümde, 2012 yılı sonrasında mülki idarenin yetkilerinde artan ve azalan alanlar saptanacaktır. Mülki idarede yetkilerin artışı ve azalışından kasıt, mülki idare amirlerinin mevcut görev, yetki ve sorumluluklarındaki değişimdir. Artış, ilave yetki tanımlanması, azalış mevcut yetkinin yürütme merkezine geri çekilmesi ya da bir diğer ifadeyle doğrudan merkezi yönetim tarafından kullanılması olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede, sivil-asker ilişkilerinin durumu, göç ve sınır yönetimi uygulamaları, önemli tarihi, doğal ya da kültürel özellikleri bulunan bazı alanlar için geliştirilen yönetim modelleri, merkezi yönetimin taşradaki temsili, kriz yönetimi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) rolü ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlere kayyum olarak atanması gibi konulara değinilecektir. Son olarak makale, yetki genişliği için yeni bir tanım önerisinde bulunacaktır.

1. Yetki Genişliği Tanımları

Yetki genişliği (*déconcentration (fr.)*), Fransız yönetim geleneğinin ürünüdür. Merkeziyetçiliğin, yoğunlaşma (*concentration (fr.)*) ve yetki genişliği olmak üzere iki yöntemi bulunmaktadır. Yoğunlaşma, bütün yönetsel faaliyetlerin merkez ya da merkezin organları tarafından yerine getirildiği ya da getirileceği anlamına gelmektedir ve uygulanması neredeyse imkânsızdır. Mutlak merkezileşme ancak ülkelerin savaş, çatışma, ağır ekonomik bunalım gibi kriz dönemlerinde gerçekleşebilir (Van Lang vd., 1999: 50; Davignon, 2014). İkinci yöntem ise yetki genişliğidir. Bu yöntem, yoğunlaşma karşısında merkezin gücünü daha iyi kullanmak ve söz konusu gücü tüm ülkeye yaymak için başvurulur. Yetki genişliği, bir yer ya da hizmetin başında bulunan kişiye/memura merkezin karar alma ve uygulama gücünden doğan yetkilerin tanınmasıdır. Merkez, doğal olarak, bütün hizmetlerin ülke toprakları üzerinde yayılmasını sağlar. Bunun için de ülke toprakları zorunlu olarak yönetsel birimlere ya da bölgelere ayrılarak, bunların başına merkezi yönetimin birer temsilcisi atanır. Bu yönüyle yetki genişliği karar süreçlerinin yukarıdan aşağıya doğru yeniden örgütlenmesidir. Bu yöntemle sahip olan yönetsel birimlerin küçük de olsa bazı yetkileri bulunmakta olup bu yetkilerin niteliğini belirleyen asıl etmen ülkenin koşullarıdır (Chapuisat, 2024; Divay, 2024).

Modern devletlerde merkezden yönetim denildiğinde kaçınılmaz olarak yetki genişliği ilkesine sahip bir devlet anlaşılır. Bir başka ifadeyle, yetki genişliği merkeziyetçiliğin günümüzdeki bir tür zorunlu düzenleme/uygulama şeklidir. Nitekim Fransa’da mülki idare (*administration territoriale de l’Etat (fr.)*), devletin yetki genişliğine sahip taşradaki temsilcileri ve hizmetleri aracılığıyla gerçekleşirken, yerelleşme reformları sonrasında yerinden yönetim esası oldukça önemli hale gelmiştir.⁵ Tarihsel olarak Fransız merkeziyetçiliğinin sonucu olan yetki genişliği ilkesi, Fransız devlet adamlarından Odilon Barrot’un sürekli atıf yapılan şu cümlesiyle özdeşleşmiştir: “Vuran aynı çekiçtir, sadece sapı kısalmıştır.” (Yayla, 1982).

2. Yetki Genişliği Tipolojileri

Kamu yönetiminin uygulanması tüm ülkelerde yerel ve mülki yönetim aracılığıyla iki şekilde gerçekleşir. Mülki idare, Fransa’da “dışarıdaki hizmetler ya da teritoryal yönetim”, İspanya ve İtalya’da “periferi yönetimi” olarak adlandırılır. Ülkeleri birbirlerinden ayıran en önemli etmen, yönetim tarihleri ve kültürleri, kamu otoritelerinin yetkileri, görevleri, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileridir (Marcou vd., 2013: 11). Yetki genişliği üzerine ülke örnekleri bulunmakla birlikte, uluslararası alanyazında karşılaştırmalı çalışmalara ender rastlandığı belirtilmelidir. Alanın teknikliği ve karşılaştırma için güçlükleri ortadadır.

Marcou vd.’ne göre (2013) bakanlıkların taşra teşkilatları, taşra teşkilatının yerel yönetimlerle ve diğer devlet kurumları ile ilişkisi gibi pek çok açıdan değerlendirildiğinde dört tip yetki genişliği saptanmıştır. Bunlardan entegre modelde, merkezi yönetime bağlı hizmet ilkeleri belirlenmiş olup, bakanlıklararası ve mesleklere göre örgütlenen taşra yönetimi söz konusudur.⁶ Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin işbirliği önemlidir. Parçalı modelde, mülki idare ile bakanlıkların taşra teşkilatları ve diğer sektörel kurumlar arasında kesin bir ayırım bulunmaktadır. Üçüncü tip de yerel yönetimlerin yerelleşme reformları karşısında kuvvetli olduğu bir yapıyı anlatmaktadır. Çok sınırlı düzeyde yetki genişliği bulunmakta, geriye kalan yetkiler yerel yönetimlere devredilmiştir. Dördüncü tip yetki genişliği, federal devletlerde veya bölgesel özerkliğe sahip

⁵ Fransa’da yetki genişliği, 6 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyet’in Teritoryal Yönetimine İlişkin Yasa ile tanımlanmıştır. Yetki genişliği, bölge yönetimi reformundan sonra 16 Ocak 2015’te yeniden düzenlenmiştir. Yetki genişliği tanımı, 7 Mayıs 2015 tarihli ve 2015-510 sayılı Kararıyla de yer almaktadır. Son olarak, 2022-217 sayılı Farklılaşmaya, Yerinden Yönetime, Yetki Genişliğine ve Yerel Kamusal Eylemleri Sadeleştirmeye Yönelik Çeşitli Önlemlere İlişkin Yasada düzenlenmiştir (Viepublique, 2024; Tansuğ, 2023).

⁶ Fransa’da merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bağlamında yetki genişliği ilkesine ilişkin Fransız idare hukuku alanyazını değerlendirilen yetkin bir makale için bkz. (Tansuğ, 2023).

devletlerde bölgesel yönetimlerin kendi içlerinde görülen yetki genişliğidir (Marcou vd., 2013: 31-33).

Entegre Model	Parçalı Model	Yetki Genişliği-Yerel Yönetimler Ayrımı	Bölgesel Yönetimlerde Yetki Genişliği
Türkiye, Fransa, İngiltere (1994-2010), Romanya, Finlandiya, Norveç, Polonya, Portekiz	İsveç, Hollanda	Danimarka	Almanya, İspanya, İtalya

Tablo 1: Yetki Genişliği Tipolojisi

3. Türkiye’de Yetki Genişliği

3.1. Hukuki Tanımlar

Türkiye’de yetki genişliği, idare hukuku kaynaklarında “istikrarlı” bir tanıma sahiptir. O kadar istikrarlıdır ki, alanyazın adeta Sıddık Sami Onar’da kalmıştır. Merkeziyetçiliğin bir unsuru olan yetki genişliği, kamu gücünü kullanma ayrıcalığına sahip olmayan bazı devlet görevlilerine, merkezi siyasi erki temsil etmeleri nedeniyle merkezi yönetim adına otorite kullanma (karar alma ve uygulama) olanağının verilmesidir (Onar, 1966: 598; Akyılmaz vd., 2011: 175). Bu tanımda, merkezi siyasi erkin temsiliyle yetki genişliği arasında bir ilişkinin kurulduğu görülmektedir. Yetki genişliğini, yetki devri şeklinde değerlendirip, yöntemi merkezi yetkilerin taşraya aktarımı şeklinde açıklayan hukukçular da bulunmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2001: 152). Öteden beri idare hukuku alanyazını yetki genişliğinin bazen terminolojik olarak yanlış anlaşıldığını bunun da sebebinin çeviri yüzünden, kısaca “genişleme” ifadesinden, kaynaklandığını saptamıştır (Yayla, 1982: 4). Genişleme, mevcut bir yetkideki artışı çağrıştırmaktadır. Oysa yetki genişliğinde merkezin yetkisinde bir artış söz konusu değildir. Üniter devlette merkezi yönetim ulusal düzeyde zaten yetkiliyken burada bir genişleme beklemek anlamlı değildir (Özay, 2004: 159).

Yetki genişliği, yetkilerde yoğunluğun azaltılmasına işaret etmektedir. Ancak bu azalma merkezi yönetimin görev yüküne ilişkindir. Yetkilerin tek merkezdeki yoğunluğunun azaltılması, dolaylı olarak merkeziyetçiliğin de azaltılması gibi algılanabilse de yetki genişliğinde merkeziyetçiliğin azalması değil, merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluğunun illerdeki yöneticilere yayılması söz konusudur. Başka bir ifadeyle yetki genişliğiyle bir yandan merkezin yükü azaltılarak merkeziyetçilikten uzaklaştırıldığı düşünülmekteyse de aslında merkezin yetkisinin illere yayılması suretiyle merkezi otoritenin etkisi yurttaşta yaklaştırılmaktadır. Bu durum, merkeziyetçiliğin azalması değil, yayılması ya da nüfuzu olarak değerlendirilmelidir. Böylece, merkezi otorite gerek hizmet sunumuna ilişkin

gerekse de temel hak ve hürriyetleri kısıtlama gibi alanlardaki yetkisini daha etkin kullanılabilmektedir.

Ulusoy da (2019: 153-154), yetki genişliğinin bürokrasiyi etkinleştirmek ve azaltmak için valiye gerekli kararları öncelikli olarak alma gücü verdiğini, bu ilkeye anayasal düzeyde yer verilmesinin gereksiz olduğunu, valilerin başkente danışmadan karar almalarının Anayasaya aykırı olamayacağını ve bu yetkinin sadece valiye tanınmış olmasının irrasyonel olduğunu ifade etmiştir.

3.2. Anayasalarda Yetki Genişliği

Osmanlı-Türk yönetim geleneğinde, tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği yönteminin hukuka girişini sağlayan ilk düzenleme, 1876 tarihli Kanunu Esasi olmuştur. Kanunu Esasi’de illerin idare yönteminin yetki genişliğine dayandığı hükmü yer almış; yetki genişliğinin sınırlarının özel düzenlemelerle belirleneceği belirtilmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982: 41). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkat Kanunu’nda da yetki genişliği ilkesine yer verilmiştir. Belirtilen iki dönemde de yetki genişliğine ihtiyaç duyulmasının temel sebebi ülkenin coğrafi genişliği ve iletişim olanaklarının zayıflığıdır (TBMM, 1929a). Dolayısıyla yetki genişliği, tamamen yönetim tekniğinden kaynaklanan zorunlulukların bir sonucu olarak hukukumuza girmiş gözükmektedir.

1921 Anayasasında vilayete mahalli idare düzeyinde tüzel kişilik ve özerklik verilmiş, vali devletin genel ve ortak görevlerinin yürütülmesinden sorumlu kılınmıştır. 1921 Anayasası’nda merkeziyetçiliğin gereği olan yetki genişliği yerine âdem-i merkeziyetçilik ilkesi benimsenmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982: 94-95). 1924 Anayasasıyla illere ait işlerinin yetki genişliğine göre yürütüleceği yönündeki anlayışa geri dönmüştür (Gözübüyük ve Kili, 1982: 134). 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanununa⁷ göre vilayet işleri tefriki vezaif (görev ayrımı) ile birlikte yetki genişliğine göre yürütülecektir (TBMM, 1929b).⁸ Kanunun gerekçesinde, valilerin il idare şube başkanlarını yönetmesi ve denetlemesinin, bakanlıkların taşra teşkilatları arasında birliği ve koordinasyonu sağlayacağı gerekçesiyle yetki genişliğinin önemi vurgulanarak, valilerin tali memurları tayin yetkisinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, valilerin il idare şube başkanlarının amiri konumu ve valilerin atama yetkileri, yetki genişliği ilkesinin gerekleri arasındadır. Yetki genişliği aynı zamanda “Cumhuriyetin ve inkılâbın çelik iradesinin” koruması amacına da hizmet edecektir (TBMM,

⁷ RG: 5.5.1929, 1184.

⁸ Kanunun hazırlayıcılarından biri olan Mustafa Şeref Özkan’a göre yetki genişliğinin merkeziyetçiliğin unsurudur. Merkeziyetçilik, hem yoğunlaşma hem yetki genişliği olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıntılı değerlendirme için bkz. (Keskin, 2009: 354).

1929a). Cumhuriyet rejimini kuran kadroların, yetki genişliği yöntemini, yeni rejimin korunması için bir gereklilik olarak gördükleri anlaşılmaktadır.

1961 ve 1982 Anayasalarında da illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiştir. İllere ilişkin düzenleme 1876 ve 1921 Anayasalarında “vilayet”, 1924 Anayasasında “çeşitli maddeler”, 1961 ve 1982 Anayasalarında da “merkezi idare” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu düzenleme şekli 1961 Anayasasından itibaren yetki genişliğinin yönetimde merkezileşme aracı olarak kullanımının vurgulandığı anlaşılmaktadır (Gözübüyük ve Kili, 1982). Kısacası, yetki genişliği ilkesi Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ve 1913 yılında iletişimden kaynaklanan zorluklar nedeniyle devletin tüm coğrafi alana egemen olabilmesi amacıyla hukukumuzda girmiş, uygulama olanağı bulunmayan 1921 Anayasasının âdem-i merkezîyetçi anlayışı nedeniyle Anayasa'da yer almamış, 1924 yılından itibaren de Cumhuriyet rejiminin temeli olan üniter devlet modelinin gereği olarak kurumsallaşmıştır.

Yetki genişliği yöntemi, Cumhuriyet tarihi boyunca Anayasal düzlemde kabul edilen merkezden yönetim araçları arasında yerini almıştır. 2003 yılında gündeme gelen ve Anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle yasallaşmamış olan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla birçok bakanlığın taşra teşkilatının kaldırılması öngörülmüş, merkezi yönetimin görevleri sayılarak, kalan görev ve yetkilerin yerel yönetimlere devri düşünülmüştür (Çiner, 2017). Yasada, merkezi yönetimin yetki ve görevinin esas olduğu, yerel yönetimlerin istisnai olduğu bir düzende Güler'e göre (2005: 110-113) Anayasa'nın lağvedilerek onların görevlerinin, yetkilerinin yerel yönetimlere devri çabası, yetki genişliğinin ortadan kaldırılmasına yönelik bir girişimdir. 2003 yılındaki girişimin yasallaşmaması nedeniyle yetki genişliği tamamen ortadan kaldırılmamışsa da sonraki düzenlemelerle, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte aşındırıldığı açıktır.

3.3. Uygulamada Yetki Genişliği

Anayasalarda var olan yetki genişliğinin pratikteki sorunlarına, kimi akademisyen ile uygulamacılar değinmiştir. Merkezîyetçiliğin yöntemlerinden biri olan yetki genişliğinin önemli ölçüde işlerliğini yitirdiği, bunun yerine kanunlarla il yönetimlerinin yetkilerinin artırılmasına ilişkin düzenlemeler yapıldığı, il yönetimlerinin merkezi yönetim adına karar alıp uygulama olanağının daraltılarak tüm yetkilerin yürütme organının uhdesinde toplandığı yönündeki görüşler 1990'lardan itibaren tartışılmaktadır. Bu çerçevede valilerin yetkilerinin küçük bir bölümünü kullanabildiği, “yetki genişliği” yönteminin bir “yetki kısıtlamasına” dönüştüğü (Özay, 2004: 42), yetki genişliğinin “kâğıt üzerinde kaldığı” (Geray, 1993: 10), merkezi

yönetimin “il esasına” göre değil “genel müdürlük esasına” göre yönetildiği yönünde fikirler ileri sürülmüştür (Yeter, 2002: 42).

Emre de (2002: 15) yürüttükleri mülki idare araştırmasının sonucunda mülki amirlerin “yetki genişliği uygulamasının işlemez hale geldiği” düşüncesini ortaya koyduklarını belirtmiştir. Bunun nedeni, “mevzuat değişiklikleri, bir başkası ise merkezi bürokrasinin yani bakanlık merkezinde görev alan üst düzey yöneticilerin ve sayın bakanların, valilerini devre dışı bırakarak doğrudan doğruya il müdürleriyle temasa geçerek, işlerini il müdürleri aracılığıyla yürütme çabası içine girmeleri, dolayısıyla yetki genişliğinde en önemli makam olan mülki idare amirlerinin bu uygulamanın dışında bırakılmasıdır.” (Emre, 2002: 15). İl müdürlüklerinin mülki amirlerin denetiminden çıkma çabasını “il sisteminden kopmalar” olarak tanımlayan Emre (2002: 15), bunların en çok orman, gümrük, asayiş, güvenlik ve bayındırlık ile ilgili hizmetlerde gerçekleştiğini belirtmiştir. Son olarak, yerel yönetimler reformunun yanında, il sistemini anayasal ve yasal yörüngesine döndürecek bir yetki genişliği reformuna da ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır.

3.4.Valilerle Yapılan Görüşmelerin Sonuçları

Bütün bu birikimin üzerine, Türkiye’de uygulayıcıların yetki genişliğini nasıl yorumladıklarını değerlendirmek amacıyla altı vali ile derinlemesine görüşmeler yapılmış; valilere yetki genişliğinden ne anladıkları, meslek yaşamlarında yetki genişliği yöntemini kullanıp kullanmadıkları ve yetki genişliğinin il yönetiminde işlerlik kazanması için ne(ler) yapılması gerektiği sorulmuştur. Altı validen beşi yetki genişliğini klasik idare hukuku kaynaklarındaki tanımıyla "merkez adına kendiliğinden iş yapabilme otoritesi" olarak anladıklarını, bir vali ise ilin genel yönetim yetkisi olarak anladığını, gördüğünü belirtmiştir.

Yetki genişliği yöntemini meslek yaşamlarında kullanıp kullanmadıklarına ilişkin soruya dört vali bu yöntemi kullanmadığını, bir vali kullanmış olabileceğini, bir vali de bu konuda kararsız olduğunu belirtmiştir. Burada altı çizilmesi gereken, yetki genişliğine ilişkin sorunlar konusunda ve mekanizmanın işleyişine yönelik olarak üstü örtülü bir kabulün söz konusu olduğudur. Yetki genişliğine işlerlik kazandırılması için önerileri sorulan valilerden üçü il düzeyinde memurların atanmasına ilişkin yetkilerin kendilerine verilmesini, ikisi doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmalarının gerektiğini ve biri de il idare şube başkanlarının atanmasında görüşlerine başvurulmasını istemiştir.

Valilerin, yetki genişliğine ilişkin yaklaşımlarının görev, yetki ve sorumluluklarının, dolayısıyla etkinliklerinin artırılmasıyla bağlantılı olduğu, özellikle il düzeyinde yapılan atamalarda görüş ve önerilerinin dikkate alınmamasının otoritelerini azalttığı düşüncesinde oldukları görülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde valiler, her ne kadar yetki genişliğini "merkez

adına kendiliğinden iş yapabilme otoritesi" olarak tanımlasalar da, diğer sorulara verdikleri yanıtlardan, ilin genel yönetimini ve buna ilişkin olarak kendilerine verilen araçları da bu kapsamda gördükleri, ilkeyi teknik tanımı dışında daha geniş bir çerçevede yorumladıkları anlaşılmaktadır. Görüşülen bütün valilerin yetki genişliği ile il genel yönetimini aynı anlamda yorumlamaları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, kendilerinin siyasi otoritenin yönetsel aygıtı olarak işlev görmelerine ve karar alma güçlerinin veya siyasi niteliklerinin sonlanmasına neden olmuştur. Bütün bu göstergeler, Türkiye'nin merkezileşme sürecinde yeni bir aşamaya geçildiğini ortaya koymaktadır.

4. Mülki Yetkiler İle Yetki Genişliği Arasındaki İlişkiler

Mülki idareye ilişkin olarak 2012-2024 yılları arasında yapılan düzenlemeler, yetki artışı ve azalışı olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Altı çizilmesi gereken, mülki yetkilere ilişkin bazı düzenlemelerin "artış" ya da "azalış" sınıflandırmasının dışında kaldığıdır.

4.1. Mülki Yetkilerdeki Artış

Türkiye'de son yıllarda yönetimde merkeziyetçiliğin artması, her zaman mülki idarenin güçlenmesine neden olmamakta, bazen yetkiler taşraya aktarılmamakta, merkezi yönetimin başkent teşkilatında yoğunlaşmaktadır. Ancak ülke coğrafyasının genişliği nedeniyle tek merkezden yönetimin zorlukları çoğu zaman merkezileşme eğilimiyle mülki otoritelerinin yetkilerindeki artışa paralel gitmesi sonucunu doğurmaktadır. Mülki yetkilerde artışa ilişkin düzenlemeler, ilk olarak yerel yönetimler, ikinci olarak sivil-asker ilişkileri, ardından kriz yönetimi ve son olarak da göç ile sınır yönetimi eksenlerinde incelenecektir.

4.1.1. Yerel Yönetimler Alanındaki: YİKOB ve Kayyum Konusu⁹

2014 yılında yerel yönetimler reformu kapsamında büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak valilerin başkanlığında YİKOB'lar kurulmuştur. Valilerin gerek il özel idarelerinin yürütme organı olmaları gerek il özel idarelerince yürütülmekte olan merkezi yönetim görevlerini üstlenmek üzere kurulan YİKOB'ların amiri konumunda olmaları nedeniyle, yetki genişliğiyle ilişkili oldukları görülmektedir. Her ne kadar, YİKOB'ların kuruluşu bir yerel yönetim düzenlemesi olarak nitelendirilmese

⁹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre kayyım, "belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse, kayyum" anlamına gelir. Dolayısıyla kayyum ya da kayyum terimlerinden ikisini de kullanmak mümkündür. Bu makalede kamuoyundaki yaygın kullanım tercih edilmiştir.

de bu kurumlar 2014 yılında yürürlüğe giren il sınırında büyükşehir belediye modelinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. YİKOB'ların kamu yönetimi organigramı içindeki rolü ve yeri tam olarak tanımlanamamıştır. Alanyazında çelişkili bir biçimde Başkanlıkların kuruluşu, bazen mülki idarede yetki artışı olarak yorumlanırken (Güler, 2021: 427; Taş ve Altınbaş, 2013: 570; Koç ve Arap, 2019: 95; Dağlı ve Özgül, 2019: 34; Baharçiçek, 2013: 223-224), bazen de tam karşıt bir anlayışla mülki idarenin tasfiyesi şeklinde değerlendirilmiştir (TBMM, 2012a:40, 163).

YİKOB'ların kuruluşu bize göre ne mülki yetkilerin artışına ne de mülki idarenin tasfiyesine neden olmuştur. Valilik hiyerarşisinde görev yapan, hukuken başkanlığının bizzat vali ya da görevlendirdiği vali yardımcısı tarafından yerine getirildiği bir kurumun “mülki idarenin alternatifi” (TBMM, 2012a:40, 163)¹⁰ olarak değerlendirilmesi ve Başkanlıklara tüzel kişilik verilmesinin il idaresinin etkinlik alanından çıkmalarına neden olduğu yönündeki düşünceler eleştiriye açıktır. Başkanlıklara tüzel kişilik verilmiş olmasının gerekçesi yerinden yönetim anlayışından değil, daha önce il özel idarelerine yürütülen merkezi yönetime ilişkin görevlerin işleyişini sağlayacak işlevsel bir araç olarak “kamu tüzel kişiliğinin” gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Çiner, 2017: 47). Aynı şekilde YİKOB'ların, valilerin yetkilerinin artmasına neden olduğu da iddia edilemez. Çünkü, bu Başkanlıklar kurulmadan önce de fonksiyonları valilik hiyerarşisi altında yerine getirilmekteydi. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme görevi valiye daha önceden verilmiş olan ve artık gelenekselleşmiş yetkilerdendir. Söz konusu yetkiler, kaynağını Anayasadan, yetki genişliği ilkesinden almaktadır (Karakaya, 2023: 280-281).

İl idaresinde yetki genişliğinin unsurlarından biri valiye verilen kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisidir. Bu yetkinin, YİKOB'lara verilmiş olması, valinin belirtilen yetkileri kullanmasına engel teşkil etmediği gibi, valinin emrinde bir tüzel kişiliğe de aynı yetkilerin tanımlanması, valilere verilen denetim yetkisini kullanmak üzere yeni bir kurumsal yapı oluşması anlamına gelmektedir. Ayrıca uygulamada, YİKOB'ların kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme işlevini yerine getiremediği anlaşılmaktadır (Karakaya, 2023: 285, 292). Bu nedenle, YİKOB'ların kuruluşunun, il idaresinde yetki genişliğinden uzaklaşılması sonucunu doğurduğu yönündeki düşünceler uygulama ile çelişen aşırı yorumlardır.

YİKOB'ların kuruluşuyla birlikte valilere verilen tek yeni yetki, vali veya ilgili bakanlık tarafından, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bunun halkın sağlığı,

¹⁰Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı İçişleri Alt Komisyonu Raporunda ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Muhalefet Şerhinde, muhalefet partisi temsilcilerinin görüşleri bu yöndedir.

huzur ve esenliğiyle kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz yönde etkilediğinin tespit edilmesi durumunda, valinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına makul bir süre tanıyarak hizmet ve yatırımın yürütülmesini isteyebileceğine, hizmet ve yatırımın verilen sürede yapılamaması hâlinde, valinin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarından söz konusu yatırım ve hizmetin yerine getirilmesini talep edebileceğine, bunun yanında YİKOB aracılığıyla da hizmetin yerine getirebileceğine ilişkindir. Valilere verilen ildeki yatırımların aksamasını önleme görev ve yetkisi, il idaresinin başı olmasından, dolayısıyla yetki genişliği yönteminden kaynaklanmaktadır. Ancak yetki genişliği merkez adına karar alabilme otoritesi olarak tanımlanırsa, bu düzenleme yasayla valilere verilmiş bir yetki niteliğinde olup, il düzeyinde merkez adına karar alabilme kapasitesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmaya açıktır.

Valilere yerel hizmetlere ilişkin olarak verilen bu koordinasyon görevi vesayet yetkisi çerçevesinde ele alındığında, yetki genişliğinin kapsamında yer almaktadır. Merkezi yönetime yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla iktidar gücünün kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu yetkinin seçilmiş yürütme otoritesine ait olduğu, il düzeyinde yürütme gücünü temsil ayrıcalığına sahip valilere yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanma imkanının verilmesi, merkezi otoritenin yetkisinin paylaşımı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla merkezi otoritenin yetkisini valilerle paylaşması neticesini doğurduğu için valilere verilen vesayet yetkileri de yetki genişliğinin bir unsuru olarak değerlendirilmiştir.

Yerel yönetimler alanında yapılan ve mülki idareyi etkileyen ikinci düzenleme, 2016 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanununda yapılan değişiklikle belediye başkanının terör suçlarından dolayı görevle ilişkisinin sona ermesi durumunda, büyükşehir ve il belediyesi statüsündeki yerlerde İçişleri Bakanına, diğerlerinde de valiye belediye başkanı görevlendirme yetkisinin verilmesidir. Ayrıca, valilik tarafından, belediye veya bağlı kuruluşlarının yürüttükleri hizmetlerdeki aksamının terör veya şiddet olaylarına karşı yürütülen mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin belirlenmesi halinde, valiliğin belirtilen hizmeti YİKOB, il özel idaresi veya herhangi bir kamu kurum ve kuruluşlarına yaptırabilmesi amaçlı düzenleme yapılmıştır. Aynı değişiklikler kapsamında valilikler tarafından belediye ve bağlı idarelerin olanaklarını teröre ve şiddet olaylarına destek için kullandığının tespit edilmesi durumunda yerin en büyük mülki idare amirine bu idarelerin belirtilen amaçla kullandığı taşınır mallarına el koyma yetkisi verilmiştir.¹¹

¹¹5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde değişiklik yapan, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 674 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 1.9.2016, 29818 sayılı 2. Mükerrer).

Söz konusu düzenleme, 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi ve terör saldırısı nedeniyle ilan edilen olağanüstü hâl rejiminin gereklerine dayandırılmıştır (TBMM, 2016a). 2016 yılından sonra belediye başkanları görevden uzaklaştırılan birçok il ve ilçede mülki idare amirleri belediye başkanı olarak görevlendirilmiştir. Ancak, mülki idare amirlerine asli görevleri yanında belediye başkanlığının da verilmesi, mülki yönetimde yetki artışını değil, belli bir sorunun çözümü için alınmış geçici bir tedbir olarak değerlendirilmelidir. Bu görevlendirmeler merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkisinden kaynaklanmaktadır. Kayyum konusu, yetki artışından çok “yetki kayması” olarak nitelendirilebilir. Ancak, vesayet yetkisinin yetki genişliğinin bir unsuru olduğu değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin belediye başkanı olarak görevlendirilmesiyle yetki genişliği yönteminin uygulanması arasında bir ilişki bulunmaktadır. Mülki amirlerin, kayyum olarak görevlendirilmeleri Anayasada yer alan idarenin bütünlüğünü sağlama amacına hizmet etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda 2016 yılında yapılan değişiklikle¹² afet, kitlesel göç ve terörden etkilenen yerleşim birimlerinin belediyelerinin yürütemediği hizmetler söz konusu olduğunda, valilere eksik yürütülen belediye hizmetlerinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep etme olanağı verilmiştir.¹³ Bu düzenleme, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkilerinde bir artış olarak değerlendirilebilir.

4.1.2. Sivilleşme Politikaları

Mülki yetkileri etkileyen yerel yönetim düzenlemeleri yanı sıra, 2016 yılından sonra “yeniden sivilleşme” olarak ifade edilebilecek olan süreç hızlanmıştır. 1990’lı yıllardan sonra başlayan sivilleşme çabaları AB’ye uyum çerçevesinde, dış kaynaklı olarak gerçekleşirken (Çiner ve Karakaya: 2013: 70-71), 2016 yılının Temmuz ayından sonraki sivilleşme politikaları kamu düzeni ve güvenliği gerekçesine, başka bir ifadeyle ulusal gereklere ve önceliklere dayanmıştır. 15 Temmuz 2016’dan sonra, jandarma birliklerinin kuruluşu ve yerleşimlerinde mülki bölümlenmenin esas alınacağı, jandarma birliklerinin garnizon komutanının teklifi ve valinin onayıyla verilen askeri görevleri yürüteceği, İçişleri Bakanının Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı personelini geçici olarak görevlendirebileceği, bu yetkiyi Bakanın valilere devredebileceği yönünde düzenlemeler yapılmış, jandarma atamalarındaki yetkiler sivil otoriteye bırakılmış, doğrudan görev noktalarına yapılmayan subay, astsubay

¹² Ek fıkra: 31/10/2016-KHK-678/11. md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7071/11. md.

¹³Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 678 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 22.11.2016, 29896).

ve uzman jandarmaların il içi atama ve yer değiştirmelerinde valiler yetkili kılınmıştır.¹⁴ Bu değişikliklerin darbe girişiminden on iki gün sonra yapılmış olması, düzenlemenin amacının benzer olayların yaşanmasını önlemeye yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. (TBMM, 2016b). 2016 yılı sonrasında, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu haline getirilmiştir. Bu tarihten önce kolluk kuvvetlerinin mülki idareyle ilişkisi gevşek bir hiyerarşiye bağlı iken, 2016 yılı sonrasında diğer bakanlıkların il müdürlükleriyle mülki idare ilişkisine benzer “hiyerarşik” bir bağ kurulmuştur.¹⁵

Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu haline gelmeleri, mülki idarenin bu birimler üzerindeki otoritesini de artırmıştır. Bu değişiklikleri, 2018 yılında Genel Kurmay Başkanlığının Millî Savunma Bakanlığına bağlanmasıyla birlikte değerlendirmek gerekmektedir. 2016 yılındaki duruma bir tepki olarak gelişen sivilleşme süreci, mülki idare-asker ilişkilerinin de değişmesiyle, askeri birlik ve birimlerin mülki idarenin otoritesine bağlanmasıyla sonuçlanmıştır. Kurulan yeni ilişki, mülki idarenin askeri birimlere yönelik yetkilerinde bir artışa neden olmakla birlikte, yetki genişliği kapsamında değerlendirilebilecek bir gelişme değildir.

Mülki idarenin güvenlik yetkilerinin artırılması kapsamında, geçici köy korucularının köyler dışında mülki amir onayıyla, il dışında da vali onayıyla görevlendirilmesi olanağı getirilmiş, kamu düzeni ve güvenliğinin, kişilerin mal ve can emniyetinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması gerekçeleriyle meydan, karayolları, cadde, sokak ve park gibi kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerinin tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerinin koordinasyonu yetkisi valilere verilmiştir.¹⁶

Ayrıca, terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca ulusal güvenliğe tehdit oluşturduğu kararı verilen yapı, oluşum veya gruplarla ilişkili, bağlantılı olduğu değerlendirilen yerel yönetim personelinin, vali tarafından oluşturulan ve valinin başkanlığını yürüttüğü kurulun teklifi ve İçişleri Bakanının onayıyla kamu görevinden çıkarılması hükmü getirilmiştir.¹⁷

¹⁴Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında 668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 27.7.2016, 29783 sayılı 2. Mükerrer).

¹⁵Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6755 Sayılı Kanun, (RG: 24.11.2016, 29898).

¹⁶Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 674 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 1.9.2016, 29818 sayılı 2. Mükerrer).

¹⁷Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin 667 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 23.7.2016, 29779).

2016 yılında yapılan bir başka düzenlemeyle Avrupa Birliği'ne (AB) uyum ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerinin gereklerini yerine getirmek amacıyla (TBMM, 2010) kolluk görevlilerine ilişkin şikayetlerin takibi ve gözetiminin etkinliğini sağlamak için mülki idare amirlerinin emrinde Kolluk Gözetim Komisyonları adlı bir mekanizma kurulmuştur.¹⁸

4.1.3. Kriz Yönetimi

Mülki yetkilerde artışa neden olan üçüncü kamu politikası alanı kriz yönetimine ilişkindir. 2018 yılında İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, valilere kamu düzeni veya güvenliğinin normal hayatı durduracak veya kesintiye uğratabilecek biçimde bozulduğuna ya da bozulacağına ilişkin önemli belirtilerin ortaya çıktığı hallerde, süresi on beş günü aşmamak şartıyla ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı şüpheli kişiler için kısıtlama; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların geliş gidişini düzenleme veya sınırlandırma ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınmasını ve naklini yasaklama konusunda yetki verilmiştir.¹⁹ Bu yetkinin gerekçesi, olağanüstü halin sona ermesi durumunda 15 Temmuz vb. girişimlerin önlenmesi amacıyla ihtiyaç duyulabilecek idari tedbirlerin alınması olarak açıklanmıştır (TBMM, 2018). Ayrıca, 2020 yılında İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, afet ve acil durumlarda arama, kurtarma ve müdahale faaliyetleri çerçevesinde, afetten veya acil durumdan etkilenen şahıslarla sınırlı olmak üzere, 112 acil çağrı merkezlerine yapılan çağrılar kapsamında, arayan kişilere ulaşılması için arama zamanıyla sınırlı olarak ilgili valiliğin talep ettiği telefon abone ve konum bilgilerinin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından karşılanması hükme bağlanmıştır.²⁰

Pandeminin ekonomik ve siyasi etkileri büyük olmuştur. Temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasına kadar giden salgından korumaya yönelik tedbirlerin alınması gerekliliği, bir kriz yönetimi stratejisi gerektirmiştir. Kriz yönetiminde koordinatör işlevi gören İçişleri Bakanlığı tarafından ülkeye giriş-çıkışlara ilişkin olmak üzere 31.1.2020-26.11.2021 tarihleri arasında 56, ulusal düzeyde uygulanmak üzere de 13.10.2020-28.10.2021 tarihleri arasında 230 genelge/talimat yayımlanmıştır. Bu genelgelerden “İl/İlçe Umumi Hıfzıssıhha Kurulları kararlarının ivedilikle alınması” talimatlı olanların sayısının 138 olduğu görülmektedir. Genelgelerin dokuzunda İl İdaresi Kanunu'nun 11/C maddesinde il valilerine verilen “huzur ve güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu

¹⁸6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun, (RG: 20.5.2016, 29717).

¹⁹Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 7145 Sayılı Kanun, (RG: 31.7.2018, 30495).

²⁰ Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 7226 Sayılı Kanun, (RG: 26.3.2020, 31080).

esenliğinin sağlanması yönünde önleyici kolluk yetkisi”nin kullanılması talimatı verilmiştir.

1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu gereğince, il ve ilçelerde mülki amirlerin başkanlığında sağlık müdürü başta olmak üzere ilgili birim amirlerinden ve serbest çalışan eczacı ve hekimden oluşan genel sağlık koruma kurulları oluşturulmuştur. Bu kurullar, yörenin sağlık durumunu dikkate alarak, sağlık şartlarının iyileştirilmesine ve var olan sakıncaların giderilmesine ilişkin tedbirleri alacak, bulaşıcı ve salgın hastalıklarla ilgili istihbarat oluşturacak, bunlardan korunma tedbirleri ve sağlığın yararları hakkında toplumu bilgilendirecek ve bir bulaşıcı hastalık olunca hastalığın izolasyonu amaçlı tedbirlerin alanda uygulanmasına yardım edecektir. Covid-19 salgınında, Umumi Hıfzısıhha Kanunu’nda il ve ilçe kurullarına verilen görev ve yetkilerin kullanımının fiilen İçişleri Bakanlığı talimatlarına bağlanması, yasayla mülki idare amirlerine verilen yetkilerin merkezi yönetim tarafından kullanılması sonucunu doğurmuştur. Bu alanda yaşanan merkezileşme, salgının ulusal düzeyde olması nedeniyle koordinasyon amaçlı olarak değerlendirilebilir. Ancak, illerin idaresinde yetki genişliği yönteminin kolaylıkla kullanılabileceği salgınla mücadelede ve kriz yönetiminde bu olanağın valilerden esirgenmesi, anayasal yetki genişliği ilkesinin askıya alınması anlamına gelmektedir. Çünkü anlık kararların alınması gereken durumlarda dahi valilerin merkezi yönetim adına karar alma gücünü kullanamaması, yetki genişliğinin temel amacıyla da bağdaşmamaktadır.²¹

4.1.4. Sınır ve Göç Yönetimi

Mülki yetkilerde artışa neden olan son kamu politikası alanı sınır ve göç yönetimidir. Göçten kaynaklanan sorunların etkin yönetimi için alanında uzmanlaşmış kurumsal bir yapı ihtiyacının ve AB müzakere sürecinin gereği olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde 2012 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur (TBMM, 2012b). 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunuyla valiliklere çok sayıda görev, yetki ve sorumluluk verilmiş, illerde Valiliklere bağlı Göç Müdürlükleri

²¹Mülki idarenin kriz yönetme kapasitesini doktora tezi olarak ele alan Yılmaz’a göre (2023: 258), ulusal ölçekte salgın yönetimini koordine eden İçişleri Bakanlığının halk sağlığı tedbirleri konusunda güçlü bir yasal dayanaktan yoksun bir biçimde kaldığını ve tedbirlerin bu şekilde uygulandığını vurgulamaktadır. Sorunun İl İdaresi ve Umumi Hıfzısıhha Kanunlarının güncel olmamasında olduğunu belirten yazar, bu durumun mülki idarenin kriz yönetme kapasitesini düşüren en önemli etmen olduğunu saptamıştır. Bu sürece ilişkin Yılmaz (2023: 259) şunları eklemektedir: “...kriz yönetiminde kritik görev üstlenen kamu yöneticilerini, yasal yetkiye sahip olup olmama boyutuyla tereddütler içeren bir kriz yönetimi süreci yürütmeye zorlanmıştır.”

kurulmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2021 yılında Göç İdaresi Başkanlığına²² dönüştürülerek İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olmuştur.

Göç ve sınır yönetimi arasındaki kaçınılmaz ilişki göz önünde bulundurularak 2023 yılında İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan sınır yönetimi birimi, genel müdürlük düzeyine yükseltilerek Göç İdaresi Başkanlığının hizmet birimi haline getirilmiştir.²³ Göç İdaresi Başkanlığı, yabancılara ilişkin işlemler, uluslararası koruma hizmetleri, düzensiz göçle mücadele ve sınır dışı işlemleri, göçmenlere yönelik uyum hizmetleri ve sınır yönetimi işlerini yürütmek üzere teşkilatlandırılmıştır. Bu kapsamda sınır yönetimi hizmetlerinin bir parçası olarak 2021 yılında hudut mülki idare amirliği kadroları ihdas edilmiştir.²⁴ Başta İstanbul olmak üzere, havalimanlarına hudut mülki idare amiri atamaları yapılmıştır.

Göç ve sınır yönetimi hizmetleri 2013 yılı öncesinde ağırlıklı olarak güvenlik birimlerince yürütülürken, 2013 yılından itibaren sivilleştirilmiş, mülki idarenin görev, yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu alanda yetkilerde bir artış söz konusu olmakla birlikte bunun teknik olarak yetki genişliği kapsamında olmadığı değerlendirilmiştir.

4.2. Mülki Yetkilerdeki Azalış

4.2.1. Metropolleşme Politikası

Yetki genişliği, merkezden yönetmenin bir aracı olduğundan, normal şartlar altında bu esasın yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerden ayrı tutulması beklenir. Ancak, 2005 yılında yerel yönetimlerin karar organlarının yurttaşlar tarafından seçilmesi gerekliliğine ilişkin Anayasa hükmü gerekçe gösterilerek (TBMM, 2004) valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesinin ardından, 2012 yılında 6360 sayılı yasayla büyükşehir belediyesi statüsündeki yerlerde il özel idarelerinin, köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, bu yerel yönetim birimleriyle mülki idare arasındaki yapısal ilişkiler nedeniyle yetki genişliğiyle ilgili olarak değerlendirilebilir. Nitekim, 6360 sayılı yasanın TBMM görüşmeleri sırasında muhalefet partilerinin temsilcileri, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla yetki genişliğinin uygulama alanının kalmadığını, valilerin yetkilerinin azaltıldığını savunmuşlardır (TBMM, 2012c). Ancak, Anayasa Mahkemesi bu görüşlere katılmamaktadır.²⁵

²²Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında 85 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 38, (RG: 29.10.2021, 31643).

²³Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında 155 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 3, (RG: 29.10.2021, 31643).

²⁴Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair 70 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 25, (RG: 6.2.2021, 31387).

²⁵Anayasa Mahkemesi'nin, 12.9.2023 tarih ve E.2013/19, K.2013/100 Sayılı Kararı, (RG: 18.9.2024, 29123).

Valiler il özel idaresinin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme aygıtının başıdır. Valinin bu konumu vesayet ilişkisi olarak değerlendirilemez. Çünkü valiler, il özel idaresini dışardan kontrol eden bir konumda değil, idarenin organı durumundadırlar (Çiner ve Karakaya: 2013: 85). 2012 yılında otuz ilde büyükşehir belediyelerinin sınırlarıyla mülki sınırların örtüştürülmesi, valilerin başkanı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu il özel idarelerinin kapatılması, ayrıca kırsal alanda yerel hizmetleri yürüten ve başkanlığını mülki idare amirlerinin yaptığı köylere hizmet götürme birlikleriyle diğer mahalli idare birliklerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesiyle sonuçlanmıştır. 6360 sayılı yasayla yaşanan metropolleşme politikası nedeniyle, 2023 yılı sonu itibarıyla ülke nüfusunun %77,88'i büyükşehir belediyelerinin sınırlarında yaşamaktadır. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun oranı %94,16'dır. 2014 yılı sonrasında ülke coğrafyasının önemli bölümünün belediyeleştirilmesi, mülki idarenin yerel hizmet üretim alanını daraltmıştır.

4.2.2. Bakanlıklara Yetki Devri İmkânı Verilmesi

Mülki yetkilerin azalışı kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer konu, mevzuatla bakanlıklara bazı konularda valiliklere yetki devri imkânı tanınmış olmasıdır. Bu durum iki açıdan ele alınabilir. Öncelikle yetki devri, yetki genişliğine benzer sonuçlar doğurmaktadır. Ancak, yetki devri olanağının verilmiş olmasıyla yetkinin doğrudan yasayla valiliklere verilmesi farklıdır. Yetki devrinde devreden inisiyatifi belirleyici olmaktadır.

Bu konu, makede hem mülki yetkilerin azalışı hem de artışına ilişkin kısımda yer almıştır. Çünkü valilere devir olanağı verilen bakanlık yetkileri aslında yasayla doğrudan valiliklere verilebilecek niteliktedir. Ancak, yetkilerin valiliklere verilmesi mümkünken, bunun yerine bakanlıklara devir inisiyatifinin verilmesi, yasa koyucunun merkeziyetçi bakış açısının sonucudur. Bu nedenle, yetki devri konusu aslında mülki yetkilerde bir azalışı göstermemesine rağmen, bu başlık altında incelenerek, merkezi yönetimin başkent teşkilatında yoğunlaşmasına dikkat çekilmek istenmiştir.

2016 yılında yapılan düzenlemeyle İçişleri Bakanının gerekli görmesi halinde, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her personeli, geçici olarak görevlendirilebileceği, Bakanının bu yetkisini il valilerine devredebileceği belirtilmiştir.²⁶

²⁶Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6755 Sayılı Kanun, (RG: 24.11.2016, 29898).

2018 yılında Karayolları Trafik Kanunu'nda yapılan değişiklikle, illerin meteorolojik koşullarına göre taşıma amaçlı araçların kış lastiği kullanmalarının belli dönemlerde zorunlu tutulacağı, Bakanlığın bu dönemleri belirleme yetkisini valiliklere devredebileceği yönünde düzenleme yapılmıştır.²⁷ 2021 yılında yapılan düzenlemeyle, Kültür ve Turizm Bakanlığının gerek görmesi durumunda, belge almak için müracaat eden işletmelerin belgelendirilmesine temel teşkil eden denetimleri, belgesi olan yatırım ve işletmelerin niteliklerine ilişkin denetim işlemlerini, yetkinin sınırları belirlenmek koşuluyla valilik vasıtasıyla da kullanabileceği belirtilmiştir.²⁸

2023 yılında yapılan bir başka düzenlemeyle turizm amaçlı olarak konutların kiralanabilmesi için, kiralama sözleşmesi yapılmadan önceki aşamada izin belgesi alınmasının gerektiği, bu konuda Kültür ve Turizm Bakanlığının yetkili olduğu, Bakanlığın valilikler aracılığıyla da bu yetkisini kullanabileceği; Kültür ve Turizm Bakanlığının turizme yönelik kiralama işlemlerinde denetim yapma yetkisinin bulunduğu, gerek görülmesi durumunda, denetim yetkisinin valilik vasıtasıyla da kullanabileceği hükme bağlamıştır.²⁹

Belirtilen düzenlemelerle bakanlara yetkilerini valilere devretme olanağının verilmiş olması, yetki genişliği yöntemine uygundur. Çünkü yetki genişliği uygulamada yetkilerin kullanımının merkezden taşraya aktarımıyla veya devriyle de gerçekleşmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2001: 152). Bakanlıklara bazı yetkileri il yönetimlerine devretme olanağı veren düzenlemeler, bu yetkilerin devri halinde yetki genişliği yönteminin işlemlerini sağlayacaktır. Ancak, bakanların kendilerine devir olanağı verilen yetkileri valilere devretmemeleri durumunda merkeziyetçi yönetim anlayışı devam edecektir. Ayrıca, mevzuatla doğrudan valilere verilebilecek olan bu yetkilerin “devir” inisiyatifine bırakılması da mülki idarenin yetkilerinde kısıtlama olarak değerlendirilmiştir.

4.2.3.Özel Alanların Yönetimlerinin Örgütlenmesi

Mülki yetkileri daraltan bir diğer uygulama bazı özel alanların yönetiminin mülki idarenin yetki alanı dışına çıkarılması şeklinde gerçekleşmiştir. Türkiye’de merkezi yönetim il sistemine dayanmaktadır. Dolayısıyla yönetim ölçeği il sınırlarıdır. Geçmiş dönemlerde il ölçeğinin bazı hizmetlerin yürütümünde etkinliği sağlayamadığı gerekçesiyle il yönetiminin

²⁷Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 7076 Sayılı Kanun, (RG: 8.3.2018, 30354 sayılı 1. Mükerrer).

²⁸Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 7334 Sayılı Kanun, (RG: 28.7.2021, 31551).

²⁹Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 7464 Sayılı Kanun, (RG: 2.11.2023, 32357).

dışında hizmet örgütlenmelerinin yaygınlaştığı, özellikle karayolları, su işleri, köy hizmetleri gibi alanlarda birden çok ili içine alan bölgesel örgütlenmeler yoluna gidildiği, bunlardan bazılarının halen varlığını koruduğu bilinmektedir. 2014 yılından itibaren bu türden örgütlere yenileri eklenmiştir.

2014 yılında yapılan düzenlemeyle³⁰ Çanakkale Savaşlarının yaşandığı alanın bütünsel bir kavrayışla ele alınarak açık hava müzesi işlevinde düzenlenmesi gerekçe gösterilerek (TBMM, 2014), Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanındaki değerlerin korunması, tanıtımı, yönetimi ve denetimi amacıyla Kültür ve Turizm Bakanının başkanlığında, Çanakkale Valisinin de üyesi olduğu karma yapılı bir komisyon oluşturulmuş, komisyon kararlarının uygulanmasından ve alanın yönetiminden sorumlu olan alan başkanının Kültür ve Turizm Bakanına karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.³¹ Alan yönetimine ilişkin olarak yürürlüğe konulan modelin ajans esnekliğinde ve hızında olduğu, ayrıca başkanlığın Çanakkale’de konumlanması nedeniyle de yerleşmeyi sağladığı savunulmuştur (TBMM, 2014). Ancak bu görüş tartışmaya açıktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinin bir parçası olarak 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle, koordinasyon kurulu kaldırılmış, böylece Çanakkale Valisinin, yönettiği ilin sınırlarında yer alan Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanındaki kurul üyesi olarak verilen fonksiyonu sona ermiştir.

2019 yılında yapılan düzenlemeyle³² Kapadokya Alanındaki değerlerin korunması, tanıtımı, yönetimi ve denetimi amacıyla karma yapılı Nevşehir İl Özel İdaresi Genel Sekreterinin de yer aldığı bir komisyon oluşturulmuş, komisyon kararlarının uygulanmasından ve alanın yönetiminden sorumlu olan alan başkanının Kültür ve Turizm Bakanına karşı sorumlu olduğu;³³ yeni yapılanmanın gerekçesi, alanın özellikleri nedeniyle çok sayıda koruma statüsüne tabi olması, buna bağlı olarak birçok idarenin alanda yetkili olması, bunun kurumlar arası yetki karmaşasına neden olması, bürokratik aşamaların yatırımcılar için engel teşkil etmesi, kaçak yapılaşmanın artması olarak açıklanmıştır. Ayrıca planlama yetkilerinin tek kuruma verilmesinin yetki karmaşasını önleyebileceği belirtilmektedir (TBMM, 2019). 38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kapadokya Alan Başkanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığının tüzel kişiliğe sahip ilgili kuruluşu olarak

³⁰ Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair 6546 Sayılı Kanun, (RG: 28.6.2014, 29044).

³¹ Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığının Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları ile Personeli Hakkında Yönetmelik, (RG: 28.8.2014, 29102).

³² Kapadokya Alanı Hakkında 7174 sayılı Kanun, (RG: 1.6.2019, 30791).

³³ Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında 38 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (RG: 1.6.2019, 30791).

yapılandırılmıştır. Kararnamede, Alan Başkanlığı görevi Nevşehir Valisine verilmiştir. 2022 yılında valinin bu görevine son verilmiştir.³⁴

2023 yılında yapılan düzenlemeyle³⁵ de Uludağ Alanındaki değerlerin korunması, tanıtımı, yönetimi ve denetimi amacıyla karma yapılı Bursa Valisi tarafından görevlendirilecek vali yardımcısının da üyesi olduğu bir komisyon oluşturulmuş, komisyon kararlarının uygulanmasında ve alanın yönetiminde yetkili olan alan başkanının Kültür ve Turizm Bakanına karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.³⁶ Alan yönetiminin kuruluşunun gerekçesi, bütünsel bir yaklaşımla alanı planlamak, etkin ve hızlı bir yönetim yapısı oluşturmak, farklı kurumlara ait planlama yetkilerini tek bir kurumda toplayarak bu konuda yaşanan yetki karmaşasını ortadan kaldırmak ve alanın ihtiyaçlarına kısa sürede etkin çözümler üretebilmek olarak açıklanmıştır (TBMM, 2022).

Çanakkale Savaşları ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığıyla Kapadokya ve Uludağ Alan Başkanlarının görevlerinin kendilerini atayan Cumhurbaşkanın görev süresiyle eşleştirilmesi, Valilerin atama ve görevden alınma prosedürüyle aynı kurallara tabi olarak üst düzey yönetici olarak tanımlanmaları da mülki idareyle ilişkileri bakımından değerlendirilmesi gereken bir konudur. Mülki sınırlar içinde belli alanlarda yönetim yetkisinin valilerden alınıp doğrudan Bakanlıklara karşı sorumlu bir örgütlenme modeli oluşturulması, yetki genişliği yöntemine aykırı bir uygulama niteliğindedir. Alan yönetimi modeli, il sisteminin istisnası olan bir havza idaresidir. Bir dönem yaygınlaşan bölge kuruluşlarında olduğu gibi alan yönetiminde de mülki idarenin kontrolünden uzaklaşma söz konusudur.

4.2.4.Valilerin Siyasal İşlevlerine Son Verilmesi

Mülki yetkilerde azalış kapsamında değerlendirilebilecek son konu, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçiş çerçevesinde yapılan düzenlemeyle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer alan valilerin devleti, kaymakamların hükümeti temsil görevine ve valilerin yürütme organının siyasi aracı işlevine son verilmesidir.³⁷ Bu düzenlemeden yirmi altı gün sonra İçişleri Bakanlığınca yapılan düzenlemeyle valilere devleti, kaymakamlara da

³⁴ Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında 104 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (RG: 9.6.2022, 31861).

³⁵ Uludağ Alanı Hakkında 7432 sayılı Kanun. (26.1.2023 tarih ve 32085 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır).

³⁶ Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında 117 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (RG: 26.1.2023, 32085).

³⁷ Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Md. 138, (RG: 9.7.2018, 30473 sayılı 3. Mükerrer).

Cumhurbaşkanını (hükümeti) temsil görevi iade edilmiştir.³⁸ Ancak daha önce kanunda mevcut düzenlemenin yönetmelik düzeyine indirilmesi, ilgili yönetmeliğin hükümlerinin yürütmesinin İçişleri Bakanının yetkisinde olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, mülki idare amirlerinin İçişleri Bakanlığı memurları olarak değerlendirildiği sonucuna ulaşılmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde Anayasada yer alan yetki genişliği ilkesinin tamamlayıcı parçası olan valinin yürütme organının siyasi temsilciliğine son verilmesi de valilerin üst düzey idari yöneticiler olarak yetkilendirildiği anlamına gelmektedir. Valilere verilen siyasi sıfatı, hükümetin genel siyasetinin uygulanmasındaki yetkilerinden kaynaklanmaktadır (Onar, 1952: 588). Dolayısıyla hükümeti başka bir ifadeyle yürütme gücünü temsil yetkisiyle valiye verilen siyasi rol arasında bir bağlantı bulunmaktadır. Valilerin siyasi rolüne son verilerek sadece yönetsel işlevle donatılmaları, merkezi iktidar gücünün/otoritesinin temsilciliği niteliklerinin yerine, iktidarın talimatlarının uygulayıcılığı yönlerinin ön plana çıkarılmasının tercih edildiğini göstermektedir.

Ayrıca, mülki yetkilerdeki kısıtlama kapsamında 2018 yılında İl İdaresi Kanunu'nda yılında yapılan değişikliklerle, yetki genişliğinin önemli unsurlarından biri olan vali yardımcılarıyla hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve il ve bölge muhakemat müdürleriyle hazine avukatların atamalarında valilerin görüşünün alınması zorunluluğu kaldırılmıştır.³⁹ Bu düzenlemeyle de yetki genişliğinden uzaklaşmıştır.

Sonuç

Bu makale, mülki idarede son dönem gerçekleşen değişiklikler çerçevesinde, yetki genişliği ilkesini ve uygulamasını ele almıştır. Burada hem son on iki yıllık süreçte mülki idarede dönüşüm, hem yetki genişliği ilkesinin uygulanması irdelenmiştir. Bu kapsamda altı vali ile derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Geleneksel olarak mülki idare, iktidarın siyasi ve yönetsel icra vasıtası işlevini üstlenmişse de mülki yönetimi aşındıran gelişmelerin varlığı ve niteliği bilinmektedir. Alanyazında, 2000'li yılların ortalarından itibaren mülki idarenin güç kaybettiği, son on-on iki yıllık süreçte ise yeniden güçlendiği saptanmıştır. Mülki idarenin görev, yetki ve sorumluluklarındaki artış, sivilleşme, kriz yönetimi, göç yönetimi gibi kamu politikalarında kendini göstermiştir. Bununla birlikte, tarihi ve kültürel niteliği ön plana çıkan özel alanların yönetimi, yerleşme ve metropolleşme gibi düzenlemelerle

³⁸Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, (RG: 28.7.2018, 30492).

³⁹Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Md. 138, (RG: 9.7.2018, 30473 sayılı 3. Mükerrer).

mülki idare etkisizleştirilmiştir. Kısaca, son yıllarda mülki yetkilerde hem artış, hem azalış söz konusudur.

Yetki genişliği, İl İdaresi Kanununda valilere verilen genel emir çıkarabilme gücünde somutlaşmaktadır. Bu yetki yasada varlığını korumakla birlikte, uygulamada çok kullanıldığı söylenemez. Anayasal bir ilke olan yetki genişliğinin uygulama kabiliyetini yitirmesinde, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin etkisi bulunduğu düşünülebilir. Özellikle hükümet sistemindeki dönüşüm sonrasında, bakanların ve yürütme organı olan Cumhurbaşkanının anlık olarak il sistemine müdahale etme olanağı, yetki genişliğini işlevsizleştirmektedir. Bu nedenle, yetki genişliği yerine yetki kapsamının tartışılması il sisteminin geleceği açısından daha kritik bir konu haline gelmiştir.

Somut durumda yetki genişliği ilkesine yeni bir tanım gerekir. Çünkü il yönetimleri, merkezi yönetim adına ve onun gibi karar alma gücünü kullanamamaktadır. Yetki genişliğine verilecek yeni bir tanım, merkezi yönetime ait tüm kamusal görevler ve işlevler konusunda il düzeyinde görev, yetki ve sorumlulukların tek otorite olan mülki idare bünyesinde yoğunlaşması şeklinde yapılabilir.

Bu noktadan hareketle, yetki genişliği dar anlamda ya da geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamıyla, geleneksel tanım olan merkezi otorite adına yetki kullanma gücü, kendiliğinden karar verebilme otoritesi, geniş anlamıyla da valilerin il düzeyinde genel yönetim sorumluluğuna sahip olmasıdır. İlk tanım yetki genişliği tekniğine vurgu yaparken, ikincisi de kapsamını göstermektedir. Tam da bu noktada bir yönetim tekniğinin kullanımıyla içeriği arasındaki ayırmadan söz edilebilir. Ancak bu ayırım, farklılıktan daha çok neden-sonuç ilişkisini göstermektedir.

Geniş anlamda yetki genişliği, hükümet sistemi ile birlikte ele alındığında, valilerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen normların toplamı olarak değerlendirilebilir. Dar anlamda yetki genişliği, bir başka ifadeyle valilerin merkez adına kendiliğinden karar alması ve uygulaması yaygın olarak kullanılan bir yöntem değildir. Çünkü valilerin yetkileri yasalarla belirlenmiştir. Bu yetkilerden bazıları günlük rutin devlet işlerinin yürütümüne yönelikken, bazıları da iktidar gücünün paylaşımına yöneliktir. Olağanüstü hallerde, kriz dönemlerinde kullanılan yetkilerle atama ve tayin yetkileri bu kapsamda değerlendirilebilir.

Mülki yetkilerle merkezi yönetimin doğrudan kullandığı yetkiler arasındaki makasın açılması, yetkilerin iktidar merkezinde yoğunlaşması “merkeziyetçiliğin merkezileşmesi” olarak ifade edilebilir. Türkiye’nin son on-on beş yılda toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda yaşadıkları, yönetimde merkezileşmeye neden olmuştur. Bu merkezileşme bazen mülki idarenin yetkilerinde artışı beraberinde getirirken bazen de il yönetimine tanınmış yetkilerin iktidar merkezine dönüşüyle sonuçlanmıştır. Uygulamada

çoğunlukla il düzeyinde görev, yetki ve sorumluluk artışından bahsetmek mümkündür.

Valilerin iktidarın siyasi yürütme aracı işlevine son verilmesi, aynı zamanda siyaset adına karar verme gücünü de zayıflatmıştır. Bu durumda Anayasada illerin yönetimi için öngörülen yetki genişliği yönteminin işlerliği kalmamıştır. Valilerin yetkilerindeki artış, yetki genişliği yönteminin kullanımıyla karşıt bir ilişki içindedir. Yetkiler artmakta, ancak karar alma gücü azalmaktadır. Bu çelişkinin sebebi, valilerin icrai ve siyasi yönü olan bir merkezi yönetim vasıtası niteliklerine son verilerek, üst düzey yönetici konumuna, yasalarla kendilerine verilen geniş yetkileri kullanan teknik-idari bir araç haline getirilmelerinden kaynaklanmaktadır. Valilere verilen yetkilerle, bu yetkileri kullanırken yararlandığı yöntem olan yetki genişliğinin birbirinden ayrıştırılması halinde, yetki genişliği tanımını yeniden düşünmek mümkündür. Çünkü yetki genişliği yetki artışını değil, yasalarla verilen yetkilerin kullanımında valilere verilen yönetim alanının sınırlarını ifade etmektedir.

Kaynakça

- Akyılmaz, Bahtiyar, M. Sezginer, C. Kaya (2011), *Türk İdare Hukuku*, 2. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınları).
- Baharççek, A. (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri”, Bulut, Yakup vd. (Ed.), *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı*, (Ankara: Pegem Akademi Yayını): 789-802.
- Chapuisat, Louis-Jérôme (2024), “Concentration & Déconcentration des Pouvoirs”, *Encyclopedia Universalis* (en ligne), <http://universalis-edu.com/encyclopedie/concentration-et-deconcentration/>, Erişim Tarihi: 1.4.2024.
- Çiner, Can Umut (2017), “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 12 (28), s. 27-52.
- Çiner, Can Umut, Karakaya, Oral (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), s. 63-93.
- Dağlı, Zülkif, Özgül, Can Giray (2019), “Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (1-2), s.25-44.
- Davignon, J. F. (2014), “Centralisation”, N. Kada, M. Mathieu (Der.), *Dictionnaire D'Administration Publique* (Grenoble: PUG), s.55-56.

- Divay, Gérard (2024), “Déconcentration”, L. Coté, J.F. Savard (Der.), *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*, www.dictionnaire.enap.ca, Erişim Tarihi: 22.4.2024.
- Emre, Cahit (2002), “Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde “Yetki Genişliği”ne Genel Bir Bakış, Ankara Üniversitesi ve Kastamonu Valiliği, *Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği*, Bilimsel Toplantı, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi): 2-16.
- Geray, Cevat (1993), “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2 (1), s. 9-17.
- Gözübüyük, A. Şeref, S. Kili (1982), *Türk Anayasa Metinleri*, No 496, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları).
- Gözübüyük, A. Şeref, T., Tan (2001), *İdare Hukuku*, Cilt 1, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları*, (Ankara: Paragraf Yayınları).
- Güler, Birgül Ayman (2021), “Küreselci Reformların Sonrası”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 76 (2), s. 413-436.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2024), <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler>, Erişim Tarihi: 8.4.2024.
- Karakaya, Oral (2023), “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Etkinliğinin Ölçümü”, *Ekonomi ve Politikada 100 Yıllık Miras ve Gelecek Perspektifi*, F. Purtaş, F. H. Dikmen (Ed.), No 161, (Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yayınları): 277-300.
- Keskin, Nuray E. (2009), *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, (Ankara: Tan).
- Koç, E., İ. Arap (2019), “Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (4), s.91-123.
- Marcou, Gérard, C. U. Çiner vd. (2013), *La Déconcentration dans l'Organisation Administrative. Etude comparative sur sept Etats unitaires européennes*, (Paris: SIGMA).
- Onar, Sıddık Sami (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası).
- Onar, Sıddık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları II*, (İstanbul: Hak Kitabevi).
- Özay, İl Han (2004), *Gün Işığında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi).
- Tansuğ, Çağla (2023), “Merkezi İdareyle İlişkileri Bakımından Fransız Hukukunda Mahalli İdareler”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 81/1, s.261-300.

Taş, İ. E., S. Altınbaş (2013), “Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Yeni Düzenlemenin Yerelleşmeye Etkileri”, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, (Ed. Y. Bulut, vd.), Pegem Akademi, Ankara, s. 565-571.

TBMM (1929a), “Vilâyetlerin Umumî İdaresi Hakkında 1/352 Numaralı Kanun Lâyihası ve Muhtelit ve Bütçe Encümenleri Mazbataları”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbm m03010054ss0134.pdf>, Erişim Tarihi: 17.10.2023.

TBMM (1929b), “Vilayet İdaresi Kanunu”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanun tbmmc007/kanuntbmmc007/kanuntbmmc00701426.pdf, Erişim Tarihi: 17.10.2023.

TBMM (2004), “İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767)”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c054/tbm m22054105ss0583.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2024.

TBMM (2010), “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında 6713 Sayılı Kanunun Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c016/tbm m26016081ss0277.pdf>, Erişim Tarihi: 16.03.2024.

TBMM, (2012a), “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi ve Komisyon Raporları”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbm m24032016ss0338.pdf>, Erişim Tarihi: 11.08.2023.

TBMM (2012b), “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c046/tbm m24046080ss0310.pdf>, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

TBMM (2012c), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin İçişleri Komisyon Raporu Muhalefet Şerhi Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbm m24032016ss0338.pdf>, Erişim Tarihi: 15.03.2024.

TBMM (2014), “Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair 6546 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c080/tbm m24080105ss0601.pdf>, Erişim Tarihi: 11.03.2024.

TBMM (2016a), “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6758 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”,

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/221ccbc8-8952-4186-a8f8-95a873a3e66d.pdf>, Erişim Tarihi: 02.03.2024.

TBMM (2016b), “Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair 6755 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y1/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/25ef9138-db92-4cb2-a95e-fd32112f0554.pdf>, Erişim Tarihi: 14.03.2024.

TBMM (2018), “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 7145 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y1/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/a8343061-2c2e-4df5-b01b-07706a8d401a.pdf>, Erişim Tarihi: 14.03.2024.

TBMM (2019), “Kapadokya Alanı Hakkında 7174 Sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d27/c013/tbmm27013077ss0056.pdf>, Erişim Tarihi: 10.03.2024.

TBMM (2022), “Uludağ Alanı Hakkında 7432 sayılı Kanun’un Gerekçesi”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y6/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/9f1ae216-d482-4467-8a2d-fb544e883d5e.pdf>, Erişim Tarihi: 12.03.2024.

Ulusoy, Ali (2019), *Yeni Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları).

Van Lang, Agathe, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset (1999), “Centralisation”, *Dictionnaire de Droit Administratif*, 2. Ed., (Paris: Armand Colin), s.50.

Vie publique (2024), <https://www.vie-publique.fr/fiches/20167-quest-ce-que-la-deconcentration>, Erişim Tarihi: 22.04.2024.

Yeter, Enis (2002), “Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (2), s. 41-50.

Yayla, Yıldızhan (1982), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, (İstanbul: Gür-Ay Matbaası).

Yılmaz, Ali (2023), *Türkiye’de Mülki İdarenin Kriz Yönetme Kapasitesi: Covid-19 Örneği*, (Ankara: TİAV).

Extended Abstract

Over the last four decades, Turkish state has been transformed through fundamental reforms of the central administration and the system of government, starting with local governments. In the last decade, Türkiye has faced extraordinary events and circumstances, from massive migrant flows to a military coup attempt, a pandemic and an earthquake. Border administration

has been reorganised due to the increased influx of migrants. After the attempted military coup in 2016, there were significant changes in civil-military relations. With the transition to a presidential system in 2018, centralisation was further advanced. In addition, the personnel regulations for the territorial administrators were changed and the administrators were included in the pool of senior executives. The term of office of the officials in this classification, including the prefects, was linked to the term of the president. The appointments and transfers of territorial administrators, whose appointments and transfers are regulated by special laws, were included in the scope of a presidential decree, which also contains the rules for the appointment of many senior officials. Although they were removed from the scope of the special regulations in terms of status, the duties, powers, responsibilities and functions of territorial administrators began to increase in a contradictory manner. Moreover, the crisis management function of territorial administration came to the fore in combating the Covid-19 pandemic and the earthquake on February 6, 2023.

All these turbulent times and developments, which also involve contradictions between policies such as decentralisation, centralisation or recomposition, have been discussed in different dimensions in the Turkish public administration and policy literature. The literature has naturally focussed on the transformative power and effects of the reforms of the last forty years on the public administration.

As Türkiye's government takes sharp turns, the national literature has, as before, focussed on the functional transformation of the territorial administration. The literature is unanimous on the difficulties of getting information from the field and understanding the formal and informal rules in administration together. In this context, issues related to the implementation of public policies have rarely or never been addressed in the literature. As one of them, the theme of deconcentration has been the subject of very few publications in studies on public administration and policy.

The starting point of this article is to examine the issue of deconcentration principle, which has been superficially defined in the literature on the transformation of the public administration and in the administrative law works published in recent years.

In this context, the relevant national and international literature is analysed, national definitions are examined, and the functioning of the deconcentration principle is examined. Within the scope of the article, considering that the literature review and evaluation may not be realistic and sufficient, an online in-depth interview was conducted with six prefects between 15 March - 22 April 2024 on the definition and implementation of the scope of deconcentration principle.

In the first part of the article, the definition of deconcentration principle in terms of administrative law and science of public administration will be mentioned, in the second part, the typologies of the principle will be briefly discussed, and in the third part, the deconcentration in Türkiye will be evaluated in detail. The opinions of the prefects are presented at the end of the third chapter. In the fourth chapter, the public policies where the powers of the territorial administration have increased and decreased after 2012 will be analysed. The state of civil-military relations, migration and border administrative practices, management models developed for some areas with important historical, natural or cultural features, representation of the central administration in the provinces, crisis management, the role of Investment Monitoring and Coordination Directorates (YİKOB) will be discussed. Finally, the article will propose a new definition for the deconcentration principle. New definition of the principle can be discussed in two different perspectives. The traditional definition is the power to exercise authority on behalf of the central administration, and secondly in the broad sense, the prefects have general administrative responsibility at the provincial level. While the first definition emphasises the technique of extension of the authority, the second one shows its scope. It is precisely at this point that the distinction between the use of a administrative technique and its content can be mentioned.