

DANIŞTAY KARARLARI IŞIĞINDA VALİ ATAMALARINDA İDARENİN TAKDİR YETKİSİNİN SINIRLARI

Mehmet BOZTEPE*

ÖZ

Vali atama ve valilerin merkez emrine görevlendirilmesi şekli bugün Türk idare sisteminin en önemli tartışma konularından biridir. Bu tartışma esasen bu konuda merkezi yönetime tanınan takdir yetkisinin sınırlarının ne şekilde çizileceği ve takdir yetkisinin idari yargı organlarınca denetimi konusunda işlemin hangi unsuru bakımından denetlenebileceği konusundaki görüş ayrılığından kaynaklanmaktadır. Gerek doktrinde gerekse Danıştay İçtihatları incelendiğinde bu konuda iki farklı görüşün ileri sürüldüğü görülmektedir. Bir görüş valiliğin istisnai memurluk olduğu ve İl İdaresi Kanunu ile kendisine yüklenen “siyasi yürütme sıfatı” kavramı nedeniyle idarenin atamadaki takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğini, bu nedenle idari işlemin yetki ve şekil unsuru dışında idari yargı mercilerince incelenemeyeceği tezini ileri sürmektedir. Buna karşın aksi görüş valiliğin genel idare esaslarına uygun yürütülen bir kamu görevi olduğu, bu nedenle atama ve görevden almada kamu yararı ve kamu hizmetleri gereği dışında bir gerekçe ileri sürülemeyeceği, bu nedenle atama işleminin yargı makamlarınca sebep ve konu unsuru bakımından da incelenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Anahtar Kelimeler: Vali Atama, Merkez Emrine Alma, İdarenin Takdir Yetkisi.

*Dr., MİA, Pazarcık Kaymakamı, İçişleri Bakanlığı, mboztepe@msn.com

THE DISCRETIONARY POWER OF THE ADMINISTRATION DURING GOVERNOR APPOINTMENTS ACCORDING TO THE DECISION OF THE COUNCIL OF STATE

ABSTRACT

Procedures pertaining to the appointment of governors, and their assignment to the central office in Ankara, is one of the most debated subjects of the Turkish administrative system. These debates stem largely from discussions – as well as the uncertainty – on how the limits of the central administration’s discretionary powers concerning this subject should be delineated, and which aspects of these discretionary powers should be subject to judicial control by judicial bodies. Based on an evaluation of the judicial decisions of the Turkish Council of State (Danıştay), which appears to vary over time and in terms of doctrine, it is possible to identify two main views on this subject. One view holds that governors are exceptional civil servants, and that, due to the “political executive authority” they possess in accordance with the Law on Provincial Administration, the central administration’s discretionary power concerning the assignment of governors should be interpreted in a broader sense. For this reason, this view asserts that judicial bodies should only examine administrative procedures relating to the appointment of governors only in terms of authority (i.e. whether the decision has been taken by authorized parties) and due procedure (i.e. whether the proper procedures have been followed). In contrast, the other view claims that the office of the governor represents a civil service performed in accordance with the principles of general administration, and that, consequently, the assignment and dismissal of governors cannot be performed on grounds that are contradictory to the public interest and the requirements of public service. For this reason, this views holds that the reasons and subjects of governor appointments performed by administrative authorities should also be subject to judicial scrutiny.

Keywords: Governor Appointment, Assignment to Central Office, Discretionary Power of the Administration.

Giriş

Türk yönetim sisteminde vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve en yetkili görevlisidir. Bu kapsamda vali İl İdaresi Kanunu ile il genel yönetiminin taşra örgütlenmesinde sadece devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olmakla yetkilendirilmemiş, bunların idari ve siyasi yürütme organı olarak belirlenmiştir. Valiye tanınan bu görev ve yetki tanımı nedeniyle valilerin atanması ve görevden alınmaları, genel kamu personel rejiminin dışında tutularak özel hükümlere bağlanmıştır. Bu kapsamda valiler istisnai memur kadrosu içine alınmışlar ve atanmaları ve merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırlarını net çizen bir düzenleme yapılmayarak “göreceği lüzum” yeterli sayılmıştır.

Bu çerçevede idareye vali atama ve valilerin merkez emrine alınması konusunda geniş bir takdir yetkisinin tanındığı ve bu yetkinin çoğu zaman kamu yararı ve hizmetin gerekleri gibi objektif kriterler esas alınmadan siyasi mülahazalar ile kullanıldığı tartışıla gelmiştir.

Bu kapsamda bu çalışma vali atama ve merkeze alma sürecine ilişkin idareye tanınan takdir yetkisinin sınırlarının gerek doktrinindeki görüşler ve gerekse Danıştay kararları ışığında hukuksal analizini hedeflemiştir. Bu çerçevede yüksek mahkeme kararları ışığında vali atama ve merkeze alma işlemleri yetki, şekil sebep ve konu yönlerinden değerlendirilmiştir. Ayrıca bu konuda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırların tespitine yönelik gerek meslek içi gerekse doktrinindeki alternatif öneri ve görüşler de ele alınmıştır.

Bu kapsamda özellikle 2000’li yıllardan gerek yeni kamu yönetimi anlayışı gerekse devletin görev tanımında yaşanan değişikliklerin etkisiyle gerçekleşen yasal düzenlemeler ile valilik mesleği bir fonksiyon kaybı süreci ile karşı karşıya kalmıştır. Valilik mesleğinin görev alanında bir daralma ve yetki kaybı olarak algılanan bu süreç yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yönetimde daha demokratik unsurların öne çıkması algısı altında şekillendirilmiştir. Bu açıdan bakıldığında vali atamalarında aranan kamu yararı ve kamu hizmeti kriteri gibi yerleşik yargısal kriterlerden sapmalar yaşanarak atamalarda siyasi unsurların

daha etkin olması; yargı organlarınca idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır.

1. VALİ ATAMALARININ HUKUKİ DAYANAĞI

Cumhuriyet dönemi öncesi valilik ilk olarak 1921 Anayasası ile anayasal bir kuruluş haline getirilmiş ve vali atamaları şekli anayasa ile belirlenmiştir. 1921 Anayasasının 14.maddesinde valilik statüsü; “*vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi, devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir*” şeklinde yer almıştır. 1921 Anayasasının yapıldığı olağanüstü koşullar altında vali meclisin vekili ve temsilcisi olarak görevlendirilmiştir. Buna karşın 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında valilerin atanması ve valilerin hukuki statülerine yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır.

Günümüzde valilerin atanması, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesi ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile atanırlar. Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.”

Söz konusu atama usulü 23.04.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’da belirtilen (I sayılı cetvelde yer alan görevlere Bakanlar Kurulu kararıyla atanma) usulüdür.

İl İdaresi Kanunu görüldüğü üzere vali atama yöntemini düzenlemiş; ancak, vali seçimi konusunda her hangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Bu noktada tek sınırlama mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için mevcuttur. Öyle ki İl İdaresi Kanununda 2006 yılında yapılan değişiklik ile mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklarda birinci sınıf mülki idare amirliğine atanmış olma ve birinci sınıfa ayrıldıktan sonra birinci sınıfa yükselme şartlarını kaybetmemiş olma koşulu getirilmiştir.

2006 yılında çıkarılan Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme

Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin¹ getirdiği esaslar çerçevesinde kaymakam adaylığı süresi de dâhil olmak üzere mülki idare amirliğinde 15 yılını dolduran ve yönetmeliğin 4. maddesinde belirtilen şartları taşıyan mülki idare amirleri birinci sınıfa ayrılır. Buradan hareketle mülki idare amirlerinin vali olarak atanabilmeleri için en az 15 yıl fiilen mülki idare amiri olarak çalışmaları şartını yerine getirmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu yönüyle valilik, bir yandan DMK'da düzenlenmiş şekliyle, istisnai bir memurluk iken, öte yandan mülki idare hizmetleri sınıfı içerisinde de bir kariyer mesleği hüviyetine bürünmüştür.

Buna karşın mülki idare amirleri dışında emniyet veya başka bir kamu kurumundan vali olarak atanacaklara herhangi bir süreyle görev yapma şartı aranmamaktadır. Bu durum meslek mensuplarınca eşitsizlik olarak görülmekte ve Anayasa'nın 70. maddesinin 2. fıkrasında geçen *“hizmete alınmada görevin gerektirdiği nitelikten başka bir ayırım gözetilemez”* ilkesine aykırı olarak değerlendirilmektedir.²

Bu durumun uygulamada bazı sıkıntılara sebebiyet verebileceği açıktır. Zira atamaya yetkili makam olan Bakanlar Kurulu, DMK'nın 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıyan birini 15 yıllık görev süresi dolmadan istisnai memur sıfatıyla vali olarak atayabilme yetki ve imkânına sahip iken aynı yetkiyi mülki idare amirleri arasından vali yapmak istedikleri için kullanamayacaktır. Bunu aşmak için fiiliyatta birinci sınıfa ayrılmadığı halde vali yapılmak istenen mülki idare amirleri meslekten istifa ettirilip, daha sonra istisnai memur olarak vali yapılmalarının yolu açılmış olacaktır.

Bu açıdan birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesinden sonra valiliğin istisnai memuriyet statüsü tekrar sorgulanması ve valiler için istisnai memuriyet uygulamasına son verilmesi gerektiği tezi de ileri sürülmüştür. Bu yapılamıyorsa en azından birinci sınıf yasasıyla mülki idare amirleri için getirilen sınırlandırmaların vali olarak atanacak diğer kişiler içinde de getirilmesinin gerekli ve zorunlu olduğu

¹Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (R.G. 28.10.2006, 26330).

²Bu düzenleme “hükümetin vali atama konusundaki yetkisinin ipotek altına alındığı, dünyanın en başarılı şirketlerinin başında 25-40 yaş aralığında yöneticiler varken, milletvekili ve belediye başkanı seçilmek için 25 yaş yeterli iken, kaymakamlıktan valiliğe geçiş yaşının fiilen 40'ın üzerine çıkartıldığı” gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bkz. M.E Kara (2012). Kendi valisini atayamayan hükümet. <http://www.amirler.net/mulki-idare/hukümetin-vali-atamalarında-takdir-yetkisi-elinden-alindi-mi-h58519.html>. (erişim tarihi: 04.08.2012).

değerlendirilmektedir (Başa, 2007, s. 20).

Tüm bu eleştirilere karşın meslek içinden vali olarak atanacaklar için belli bir hizmet ve tecrübe süresinin öngörülmüş olması vali atamalarına yöneltilen subjektif kriterler değerlendirmelerini en azından mülki idare amirleri açısından kısmen de olsa bertaraf edebilecektir. Zira meslek mensupları arasından vali olarak seçilecekler için mesleki bir takım kriterlerin belirlenmiş olması valiliği kariyer haline dönüştürebilecektir.

Vali atamaları konusunda İl İdaresi Kanunu ve Dâhiliye Memurları Kanununun getirdiği genel düzenlemenin dışında atamalara dayanak teşkil eden temel düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (59, 60, 61) maddelerinde düzenlenmiş bulunan istisnai memurluk müessesidir.

Devlet Memurları Kanunu da atama yönünden valileri “istisnai memuriyetler” içine alarak genel atama kurallarının dışında tutmuştur (Eroğlu, 1972, s.154). Buna göre valiliklere, “bu kanunun (DMK) atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece ilerlemesine ilişkin hükümleri ile bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atamalarında her hangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kademeleri yürümekte devam eder” (DMK, md. 59) .

Devlet için taşıdığı önem dikkate alınarak diğer devlet memurluklarına göre birtakım ayrıcalıklar sağlanan istisnai memurluklar için yapılacak atamalar hükümetin takdirine bırakılmış olup, 657 sayılı yasanın 48. maddesinde sayılan devlet memuru olabilmek için istenilen genel şartları taşımak yeterli sayılmıştır. Bu düzenleme ile bir istisnai memurluk olarak valilik “bir uzmanlık veya meslek memurluğu olarak kabul edilmemiştir”(Özer, 1993, s.498). Ancak DMK'nun 59. maddesinde valiliğin istisnai memurluk sayılması bu göreve memur olma şartı taşıyan herkesin atanabileceği anlamına gelmemektedir. İstisnai memurluklara DMK'nun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece ilerlemesine ilişkin hükümleri uygulanmaz. Ancak görev için başka yasalarda öngörülen koşulların aranması gerekir (Yıldırım, 2012, s.108).

İstisnai memurlar, Anayasa'nın 128. maddesine ve Devlet Memurları Kanunu'na göre memurdurlar; fakat yasalarla görevlerinin öngördüğü ölçüde

ayrık hükümlere tabidirler. İstisnai memurlukların istisnailığı, sınav, atama ve yükselme bakımındandır. Kanun koyucu, atamaya yetkili makamlara “nispeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi” sağlamak, dışarıdan atama yolunu açmak, Devlet Memurları Kanunu’nun liyakat ve kariyer ilkelerinin, usul-şekile ilişkin hükümlerinden kurtarmak için, ilgili görevlerin niteliklerini de dikkate alarak, bu kadroları ayrık hükümlere tabi tutmuştur.

2. VALİLERİN MERKEZ EMRİNE ALINMASININ HUKUKİ DAYANAĞI

Valilerin merkez emrine alınmaları diğer bir deyimle merkez valiliği³ uygulamasına dayanak teşkil edecek ilk yasal düzenleme 1700 sayılı yasada 1943 tarihinde yapılan değişiklikle yürürlüğe giren ek madde 1’dir. Buna göre “Dâhiliye Vekaleti; merkez ve vilayetler teşkilatında maaş ve ücretle istihdam etmekte olduğu herhangi bir memur veya müstahdemi, ifası vekaletle ait bir vazife ve hizmet için orada vekalet teşkilatı ve münhal vazife bulunup bulunmaması ile mukayyet olmaksızın kendi kadrosu ile dilediği yere kullanabilir.”

Genel olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan tüm kamu görevlilerinin yer değişikliğini veya merkeze alınmasını düzenleyen bu maddenin dışında merkez valiliği uygulamasına dayanak teşkil edecek esas düzenleme 5442 sayılı İl İdare Kanunu ile getirilmiştir.

5442 sayılı yasanın 6/2 maddesine göre; “valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler” Kanun gerekçesinde merkez valiliği oluşturulmasının nedeni şöyle ifade edilmiştir:

“...Valilik makamını işgal eden kimselerin icrai ve siyasi birçok görev ve yetkileri haiz bulunması itibarıyla lüzumunda bunların valilikten alınabilmeleri zarureti aşıkardır. Ancak, valilikte başarılı olamayanların diğer vazifelerde çalıştırılmaları ve başarılı olmaları mümkün olduğuna göre...hizmet müddeti ve yaş unsuru nazara alınmaksızın tekaüde sevk gibi doğru görülmeyen bir muamele yerine merkez emrine alma usulünün ve başka vazifede kullanma kararının ikamesi, hem valilerin memurluk haklarını siyaret etmek ve hem de hükümetlerin idari

³ Valilerin merkez emrine alınmasına hukuki dayanak teşkil eden 5442 sayılı İl İdare Kanununun 6/2 maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Görev ve Teşkilat Kanununun 37. maddesinde “valilerin merkezde görevlendirilmesi” ifadesi yer almakta, “merkez valisi” veya “merkez valiliği” deyimleri yer almamaktadır.

ve siyasi zaruretler dolayısıyla duyabilecekleri ihtiyacı karşılamak bakımlarından uygun görülmüştür. “

İl İdaresi Kanununda valilerin merkeze alınmasına gerekçe teşkil edecek hiçbir idari ve yasal gerekçe açıkça düzenlenmediği gibi, merkez emrine alınacak valilere Bakanlık merkezinde ne tür görevler verileceği hususu da belirtmeyererek doğrudan Bakanın takdirine bırakılmıştır. Bu konuda uygulamada yaşanan sıkıntıların giderilmesi ve belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla 1985 yılında 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 37. maddesi ile düzenleme yapılmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nun 37. maddesinde düzenleme 5442 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeye koşut bir düzenleme olmakla beraber konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Buna göre;

“Valiler, atamalarındaki usule göre, valilik kadro ve unvanını muhafaza etmek suretiyle merkezde görevlendirilebilirler. Merkezdeki valiler; Bakan tarafından İçişleri Bakanlığı'nda müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, kurul başkanlığı ve benzeri eşdeğer üst düzey yöneticiliklerinde ya da inceleme, araştırma, soruşturma ve eğitim işlerinde görevlendirilebilirler. Merkezdeki valiler; Başbakanlığın istemi üzerine, Başbakanlık ve diğer bakanlıkların müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ya da bu görevlere eşdeğer durumdaki diğer üst düzey yöneticiliklerde unvan ve özlük hakları saklı kalmak kaydı ile görevlendirilebilirler. Valilik sıfat ve unvanını kazanmış olanlar, valilik dışında atandıkları görevlerde de bu unvanı kullanabilirler. İl valiliği yapmamış olanlar, vali olarak merkezde görevlendirilemezler.”

Gerek 3152 sayılı yasanın 37. Maddesi gerekse 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasının açık ifadesinden de anlaşıldığı gibi fıkra hükmünün, personel hukukumuzun temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen, 'tayindeki usul' dışında iki önemli unsur daha içermekte olduğu görülmektedir. 'Kadro aylığının korunması' ve 'merkez emrine alma'. Buradaki 'kadro aylığından' amacın, görevin yapıldığı il valiliğine tanınan kadro aylığı; "merkez emrine almadan ise, 'valilik' unvanının korunarak merkezde çalıştırma olduğu kuşkusuzdur"⁴.

⁴Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 9.3.1979 tarih ve 1978/680 Esas ve 1979/109 Karar sayılı kararı.

3. VALİ ATAMALARINDA İDARENİN TAKDİR YETKİSİ

3.1. İdarenin Takdir Yetkisinin “Geniş” Yorumlanması

İl İdaresi Kanununa göre vali sadece idari değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olup, istisnai memur sıfatıyla hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması hususları dikkate alındığında diğer memurlardan farklı bir statüye sahiptir. Bu kapsamda sık sık “kamu kesiminde bazı görevlerin siyasi ve yönetsel açıdan özel durumlarının olduğu, bu tür görevlere atanacak kimselerin seçiminde siyasi ve kişisel takdir unsuru ağır basacağı, bu kimselerin siyasi karar organlarının güvenini taşımaları zorunlu olduğu” tezi ileri sürülmüştür (Tutum, 1976, s.16-24). Bu nedenle vali atamalarında hükümete mutlak bir takdir yetkisi tanınması gerektiği ve demokratik hayatın bir gereği olarak iktidara gelen hükümetlerin taahhütlerini yerine getirebilmek için belirledikleri yöntemleri uygulamaya koyacak kadroları belirleme yetkileri oldukları iddia edilmiştir (Tutum, 1972, s.120). Nitekim bu görüşü savunanlar valilik makamını, elçilik gibi yarı siyasi ve yarı idari bir görev olarak görmekte, bu açıdan bu atamalarda yasanın katı kuralları dışında kalınarak hükümete takdir hakkının tanınmasının ve meslek dışından da eleman atanmasının doğal karşılanması gerektiğini ifade etmektedirler (Fezyoğlu, Gorvine, Payaslıoğlu, 1957, s.8).

Öyle ki İçişleri Bakanlığı Bilecik Valisi'nin merkeze alınması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının iptali için açılan davada, davalı durumundaki İçişleri Bakanlığı savunmasında, “Hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından ‘kilit personel’ durumunda olan valilerin siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasından seçilmesi” gerektiğini iddia etmiştir (İçişleri Bakanlığı'nın 26.11.1975 tarih ve 1011 sayılı savunması).

Doktrindeki bu görüşe paralel olarak valilerin atanması konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğine dair mülki idare amirliği mesleği içinde yöneticilik kademelerinde yer almış kişilerden de olumlu yaklaşıtları görülmektedir⁵. Bu kapsamda Kalemlî mülki idare amirlerinin bir

⁵Benzeri görüş atama konusunda idarenin takdir yetkisinin hukuksal bir sorunsal olmaktan ziyade bir yerindelik sorunu olduğu ve yargı denetimi kapsamı dışında kalması gerektiği gerekçesiyle siyasilerce de savunulmuştur. Nitekim 2010 yılında dönemin Başbakanı bu konudaki serzenişini şöyle dillendirmiştir: “Düşünebiliyor musunuz, ben bir vali atayacağım, bir vali atama yetkim yok. Niye? Eğer Danıştay'la münasebetler yerindeyse tamam. Hemen Danıştay tekrar yerine iade. Yerindelik hakkı

kısmı valiliğin iktidar açısından uyumlu belli bir siyasi programın uygulanmasında yararlı olacak ölçüde o siyasi görüş ve felsefeye ayak uydurabilecek kişilerin görevlendirilmesini gerektiren bir müessese olduğu görüşünü paylaşmıştır. (Kalemlî, 1995, s.218),

Bu görüşe paralel olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu; 657 Sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun 53'ncü maddesinde valilik istisnai memurluklar arasında sayıldığını, aynı kanunun 60'ncü maddesinde de istisnai devlet memurluklarına aynı kanunun 45'nci maddesinde yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanma yapılabileceği kuralına yer verilerek valiliğe atanacaklarda söz konusu genel şartlar dışında başka bir şart aranmayacağı vurgulanmıştır. Buna gerekçe olarak Danıştay; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6'ncı maddesinde valilerin İçişleri Bakanlığının inhası Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunacağı; lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerce görevlendirilebilecekleri hükmüne yer verildiği; aynı Kanunun 9'ncü maddesinde de, valinin devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunlardan ve siyasi yürütme vasıtası olduğu, bu sıfatla valilerin, il'in genel idaresinde her bakana karşı ayrı ayrı sorumlu oldukları; valinin, kanun tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulamasını sağlamak ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli oldukları kuralını hatırlatarak, tüm bu yasal düzenlemelerin bir arada değerlendirildiğinde, valiliğin 657 sayılı Yasa'da ilkeleri belirlenen genel memuriyet statüsünde atanma koşulları ve yöntemi, yetki, görev ve sorumluluklar, görevden alma sebepleri ve yöntemi yönlerinden farklı bir statü olarak düzenlendiği" tespitini yapmıştır⁶.

Buradan da anlaşılacağı üzere Danıştay'a göre söz konusu farklılığın temelinde, diğer görevleri yanında, valilerin hükümetin temsilcisi ve siyasi yürütme organı olması yatmaktadır. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu aynı tarihli kararında da benzer bir yorumda bulunarak "valilerin siyasi yürütme sıfatına haiz oldukları, bu nedenle genel memuriyet statüsü içerisinde değerlendirilemeyecekleri, aksi bir yorumun da valilerin hükümeti temsil görevlisi ve siyasi yürütme organ olma vasıfları ile bağdaşmayacağı" tespitini yapmıştır.

benim, yürütmenin. Sen buna karışamazsın. Ve bu anayasanın amir hükmü."Bkz. <http://enethaberci.com/sondakika-guncel-haberleri/basbakani-isyan-ettiren-atama-50088.html>.

⁶Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 14.09.2012 tarih ve 2012/1121 Karar sayılı kararı.

Vali atamaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğini savunan görüşlerin önemli argümanlarından biri de vali atama önerisi yapacak İçişleri Bakanının bu öneriyi hangi ölçü ve kıstaslara göre yapacağı konusunda yasal bir kriterin belirlenmemiş olmasıdır. Buradan hareketle yasa koyucunun idareyi atama işleminin sadece şekil ve yetki unsurları açısından bağladığı, işlemin sebep ve konu unsuru bakımından idareyi geniş bir takdir yetkisi ile donattığı yorumu yapılabilmektedir.

Nitekim Danıştay; “valilerin atanmaları veya merkeze alınmalarına ilişkin işlemlerin yargısal denetimi yapılırken idarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisinin dikkate alınarak, yetki ve şekil yönlerinden sakatlıklarda olduğu gibi açık hukuka aykırılıkların bulunup bulunmadığının ya da idarenin açık bir değerlendirme hatasına düşüp düşmediğinin incelenmesi ile yetinilmesi gerektiğine hükmetmiştir”⁷.

Buradan da anlaşılacağı üzere Danıştay, vali atama işlemlerine yönelik uzun zamandır gerçekleştirdiği işlemin sebep ve konu unsuru bakımından denetlenmesi gerektiği görüşünden feragat etmeye başlamıştır. Oysa idari işlemin yetki ve şekil unsurunda idarenin zaten takdir yetkisi yoktur. Öyle ki yetki ve şekil unsuru kanunla ayrıca ve açıkça belirlenmiş olup, aksi halde idari makamların yetkileri “kendiliğinden menkul” olur (Gözler: 2008;341) Bu çerçevede idarenin takdir yetkisi işlemin sebep ve konu unsuruna konu olabileen bir yetki olup, Danıştay kararı ışığında işlemin sebep ve konusu unsuru yargı denetimi bırakılırsa vali atama konusunda idareye sınırsız bir takdir yetkisi tanındığı sonucuna ulaşılabilir.

Bu kararda Danıştay’ın yaptığı bir diğer tespit ise valilerin atanmasında idareye verilen geniş takdir yetkisinin, görevden alınmalarında da aynen geçerli olması gerektiğine dair görüşüdür. Buradan da anlaşılacağı üzere yüksek mahkeme idarenin sadece vali atamaları konusunda değil, aynı zamanda valilerin merkez emrine alınmaları konusunda da geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. Buna gerekçe olarakta Valiliğin, 657 sayılı Kanununun 59. maddesinde yer alan istisnai kadrolar arasında yer aldığı, valilerin genel bir memuriyet statüsü içinde değerlendirilemeyeceğini tespitini yapmıştır. Danıştay’a göre aksi bir görüşün kabulü valilerin, genel memuriyet statüsü içinde değerlendirilmeleri sonucunu doğuracak, bu da hükümeti temsil görevleri ve siyasi yürütme organı

⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 26.09.2012 tarih ve 2007/36 Esas ve 2012/1271 Karar sayılı kararı.

olma vasıfları ile bağdaşmayacaktır.

Tüm bu yaklaşımların vali atamalarında siyasal niteliklerin ağır basmasını ve atamaya yetkili makama tanınan geniş takdir yetkisini açıklamada ne kadar geçerli bir gerekçe olduğu tartışılrsa da İl idaresi Kanununun yayım tarihi olan 1949 yılından bu güne kadar iktidara gelen hiç bir hükümet, atanacak kişileri seçme konusundaki hukuksal serbestiyi sınırlama gereğini duymamıştır (Aldan, 1988, s.101).

3.2. İdarenin Takdir Yetkisinin “Dar” Yorumlanması

İkinci görüş ise vali atama ve valilerin merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırsız olamayacağı ve kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğunu ileri süren görüştür. Bu görüşe göre valilerin sadece devletin ve hükümetin değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olduğu, bu sıfatla valilerin, il’in genel idaresinde her bakana karşı ayrı ayrı sorumlu oldukları ve istisnai memur sıfatıyla hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması gerekliliği argümanları idareye geniş bir takdir yetkisinin tanınmasını haklı çıkaracak unsurları içermemektedir.

Bu görüşü savunanlara göre Türk kamu personel rejiminde, istisnai memurluk müessesesi, idare cihazının bu kesimlerine daha nitelikli kimselerin akışını sağlamak için ihdas edilmiştir. Diğer bir anlatımla, bu kategoriye giren memuriyetlere ‘yönetmelik gereklerin’ dışında herhangi bir mülahazayla yapılacak atamalar hukuksal olarak sakat işlemlerdir (Güran, 1980, s206). Öyle ki valilik gibi kamu görevlilerinden bir kısmı bu gün istisnai memur sayılmış olmalarına rağmen bunlar aslında Devlet’in genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlileri olduğundan Anayasa gereği kamu hizmetlerinin kariyer teşkil eden teminatlı memurlar eliyle yürütülmeleri esastır. Aksi görüş idarenin siyasileşmesine ve hatta partilileşmesine götürür. İdarenin tarafsızlığı ve kararlığı ilkesiyle bağdaşmaz (Duran, 1968, s.71).

Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içinde olmuştur.

Danıştay'a göre;

İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün idarede, özellikle, idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkillerinde bulunan personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata ilişkin hizmet üretirken, siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, hükümet icraatının sür'atli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır⁸.

Benzer şekilde Danıştay, idarenin alacağı kararlarda kanunla getirilmiş memurluk teminatlarına aykırı karar alınamayacağını hükme bağlamıştır. Buna göre;

“İdareye tanınan takdir mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin yararına en etkin ve en verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır. İdare kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kullanırken bile kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamaz”⁹.

Danıştay valilerin atanmaları ve merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmadığı şeklindeki yerleşik kararını yıllarca uygulaya gelmiştir. Danıştay, valileri görevden alma işlemlerinde hükümetlerin ve bakanların, politik ve sübjektif nedenlere dayanan tasarruflarını savunma amacıyla ileri sürdükleri, mutlak takdir yetkisi, yüksek memurlar teorisi, değişen iktidarın siyasetine uygun formasyonda olmamak, paralel görüşte yüksek yöneticilerle çalışma zorunluluğu, kamu hizmetlerinde verimli ve etkin çalışmak amacıyla kilit mevkilleri işgal eden personelin siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği gibi gerekçeleri geçerli saymamıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2003 yılında vermiş olduğu bir kararında bu hususu açıkça vurgulamıştır: “5442 sayılı yasanın, valilerin görevden

⁸Danıştay 5. Dairesinin 15.10.1976 tarihli 1975/351 Esas ve 1976/200 Karar no.lu kararı.

⁹Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 04.06.1975 tarih ve 1975/340 Esas ve 1976/170 Karar ve 19.04.1974 tarih 1974/135 Esas ve 1974/ 456 Karar no.lu kararları.

alınması konusunda idareye verdiği takdir yetkisinin kullanımının mutlak ve sınırsız olmadığı, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararı ile sınırlı olduğu ve aksi düşüncenin Anayasanın 125. ve 2577 sayılı İYUK'un 2.maddesi ile bağdaşmayacağı açıktır¹¹.

Nitekim 2010 yılında benzer bir görüşü tekrarlayan Danıştay; “3152 sayılı yasanın 37.maddesi ile 5442 sayılı Kanununun 6. maddesi ile valilerin merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi olmasının idare hukukunun bilinen ilkelerinden biri olduğu tespitini yapmıştır”¹²

Danıştay, önüne gelen görevden almaya ilişkin davalarda konu-sebep unsurlarının iyice tetkik edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte ve genellikle işlemleri sebep unsuru yönünden iptal etmiştir. Nitekim Danıştay, valinin, “hangi işin ifası için merkeze alındığının belirtilmemiş olması ve valilikten merkez emrine alma işleminin objektif sebeplere dayanmamasını”¹³ idari işlemin iptali gerekçesi olarak görmüştür.

Danıştay’ a göre;

“5442 sayılı Kanununun 6.maddesinin 2.fıkrasında; yer alan “lüzumun” görevin yürütülmesine ilişkin bulunduğu açıktır. İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valinin, görevinde başarılı olamaması nedeniyle kamu görevi; etkin ve verimli bir şekilde yürütülemez duruma geldiği takdirde o valinin görevden alınması gerek idari gerek siyasi bakımdan bir zorunluluk haline gelebilir. Böyle bir zorunluluğun ortaya çıkması halinde valinin, merkez emrine alınması lüzumunun varlığından söz edilebilir ve yukarıda yazılı madde hükmüne göre merkez emrine alınabilir. Aksi halde bakanlık genelgesine uyulmadığı veya tarafsızlık ilkesinin ihlal edildiği gibi soyut gerekçelerle görevden alma gerçekleşemez”.¹⁴

Nitekim Danıştay aynı kararında genel kabul görmüş şu tespiti yapmıştır:

“Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesinde belirtilen istisnai

¹¹Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 23.10.2003 tarih ve Y.D. İtiraz No: 2003/1158 sayılı kararı.

¹²Danıştay 5. Dairesinin 30.11.2010 tarih 2010/7555 Esas ve 2010/0000 Karar sayılı kararı

¹³Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 25.11.1966 tarih 701 Esas ve 1569 Karar sayılı kararı ile 23.2.1968 tarihli, 466,Esas ve 218 Karar sayılı kararları.

¹⁴Danıştay 5. Dairesinin 18.05.1982 tarihli 1982/445 Esas ve 1982/6190 Karar sayılı kararı.

memurluk kadrolarını kazanılmış hak sayılamayacağı yolundaki hüküm... bu kadrolarda olanların kamu hizmetlerinin gerekleri dışında hiç bir neden olmadan, keyfi bir şekilde nakledilmelerine olanak sağlayan bir hüküm niteliğinde bulunmamaktadır..

Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde modern personel hukukunun temel ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi ilkeleri benimsenmiştir. Maddenin C bendinde; 'Devlet kamu hizmetlerine, görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktadır', hükmünü getirmek suretiyle memurları, liyakatlerinin gerektirdiği güvenliğe sahip kılmıştır. Kanunun diğer maddelerinde de memurların bütün özlük hakları bakımından koruyucu objektif hükümler getirilmiştir.

Gerçekten, idarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün idarede, özellikle idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiinde bulunan kilit personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, Hükümet icraatının sür'atli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi... esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memurlar ayırımı yapılmasına neden olacaktır...

5442 sayılı kanunun 6. maddesi uyarınca valileri merkeze alma işlemlerinde bir yandan valilerin memurluk haklarını korumak, diğer yandan da hükümetin gereksinim duyacağı idari ve siyasal zaruretleri karşılamak amacının güdüldüğü anlaşılmakta olup, buradaki idari ve siyasal zarureten maksat hizmetin gerektirdiği zaruretlere olduğu hiç şüphe yoktur".

Özetle Danıştay önüne gelen somut olaylarda valiliklere yapılacak atama ve görevden almalarda Anayasa hükümleri ve idare hukukunun genel ilkeleri karşısında, siyasal düşüncelere yer olmadığını, idarenin bu konudaki takdir yetkisinin hizmetin gerekleri ile sınırlı olduğu tespitini yapmaktadır.

Acaba Anayasa ve ilgili kanun hükümleri ve İdare Hukuku'nun temel ilkeleri

ile Danıştay Kararları ışığında karşısında “siyasi yürütme vasıtası” kavramı nasıl yorumlanmalıdır? Bu noktada Gönül ve Naliş “siyasi yürütme vasıtası” deyiminin, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade ettiğini belirtmektedir (Naliş, 1981, s.84; Gönül, 1992, s.55).

Valilerin siyasi yürütme organı olarak hizmet görmelerinden ne anlaşılması gerektiğini Ord. Prof. Dr. S.S. Onar (1952:588) şu şekilde belirtmiştir:

“Teknik ihtisas ve salahiyetlere malik olan muhtelif meslek memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek hükümetin umumi siyasetinin tatbikini de temin edebilmek için valiye bir dereceye kadar siyasi sıfat verilmiştir... Bu bakımdan vali diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisindedir.”

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile (Tutum, 1976, s.6; Özyörük, 1973, s.154), sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce (Duran, 1968, s.71; Güran, 1980, s.206) arasında uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. Valilerin buradaki fonksiyonu nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten öteye geçmemelidir.

4. İDARENİN TAKDİR YETKİSİ BAĞLAMINDA VALİ ATAMA SİSTEMİNE YÖNELİK ALTERNATİF ÖNERİLER

Makalenin bu kısmında valilerin gerek atanmaları gerekse merkez emrine alınması konusunda idareye tanınan ve sınırsız gözüken takdir yetkisinin sınırlarının ne şekilde çizilebileceği konusundaki alternatif öneriler değerlendirilecektir.

4.1. Valilerin Atanması Sürecine Yönelik Öneriler

Vali atama sürecinin kişisel ve siyasal değerlendirmelerden uzak, objektif ve nesnel ilkelere bağlanabilmesi amacıyla önerilen modeller temel de iki nokta üzerinde şekillendirilmiştir. Bunlardan ilki valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılarak bir kariyer meslek haline getirilmesidir. Bu görüş valiliğin kaymakamlık

gibi kariyer bir meslek olarak kabul edilmesi, mülki idare amirliği mesleğinde doğrudan bir kademe haline getirilmesi ve atamalarının önceden belirlenmiş belirli mesleki ölçütlere göre yapılması gerektiğini savunmaktadır. Buna destek olması amacıyla da “bütün dünyada vali olacak kişilerde belli bir liyakat, bilgi birikimi ve deneyimin zorunlu olarak görüldüğü, bu nedenle bir kariyer olarak düşünülmesi gerektiği, örneğin Fransa’da vali atamasının sadece ENA mezunları arasından gerçekleştirildiği” ifade edilmiştir (Özer, 1993, s.531). Buna karşın valilik makamının DMK kapsamında istisnai memurluk kapsamında değerlendirilmesinin bu konuda sadece yasama organınca belirlenen bir takdir yetkisinin ötesinde il sistemi ve yetki genişliği ilkesinin gereği olarak görülmesi gerektiği tespiti de yapılmıştır (Yüksel, 1995, s.252).

İkinci görüş ise valiliğin istisnai memurluk olarak devamı gerekli kılınacaksa vali seçimi konusunda bakana bırakılan sonsuz takdir yetkisinin sınırlandırılarak belli esaslara dayandırılması konusundadır. Bu esasların belirlenmesi sürecinde 2 önemli belirleyici kriterin esas alındığı gözlemlenmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir;

- Vali atanabilmek için belli bir süre (12-20 yıl arası) mesleki deneyime sahip olmak veya birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmış olmak gerekmektedir.

- Vali atama işlemlerinden önce vali adayları belirlenmeli ve vali adayı seçimi içinde mülki idare amirlerinin çoğunluğunu oluşturduğu bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurulca belirlenmelidir.

Bu anlamda ilk kriterin 2006 yılında çıkarılan Birinci Sınıf Mülki idare Amirliği müessesesi ile kısmen karşılandığı söylenebilir. Öyle ki mülki idare amirleri arasından yapılacak vali atamalarında meslekte fiilen 15 yılını doldurmuş ve yapılan değerlendirmeye göre birinci sınıfa ayrılmayı hak eden meslek mensupları arasından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna karşın vali adayı seçimi konusunda oluşturulması planlanan bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurul nasıl tespit edilecektir. Bu kapsamda ilk ciddi öneri İkinci İdareciler Şurasında sunulmuştur. Komisyon 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının 6. md si ile vali atamalarında esas olarak kaymakamlık sıfatına haiz olmuş ve en az 15 yıl kaymakamlık veya bu sıfatla İçişleri Bakanlığının muhtelif yerlerinde hizmet

yapmış kişiler arasından atama yapılmasını önermiştir. Ancak zorunluluk halinde fiili vali kadrolarının %10 nu aşmamak kaydıyla bu sığata haiz olmayanlar dışında atama yapılabileceği belirtilmiştir. Bu yöntem mülki idare amirleri arasından vali atanmasını temel ilke almakla beraber kısmi olarak hükümete mülki amirler dışında vali atama yetkisi de öngören ikili bir sistem önermektedir.

1964 yılındaki tasarıda yer alan ikili yöntemin benzeri bir öneride Ağustos 2000 tarihli İl İdaresi Kanununda değişiklik öngören KHK tasarısında da görölmektedir. Bu tasarının 5 maddesinde, “vali atamalarında hükümetin takdir yetkisini bütünüyle kaldırılmaması için valilerin birinci sınıf mülki idare amirleri içinden atanmasının esas olacağını, fakat belirli sayıda vali atamasının da istisnai memurluk uygulamasıyla hükümetin takdiri ile belirlenmesi gerektiği” belirtilerek iki yöntemin birlikte uygulanmasını hükme bağlanmıştır. Bu tasarının 1964 yılındaki taslaktan ayıran en önemli fark gerekçesinde de açıklandığı üzere mülki idare Amirliği hizmetlerinde görev yapmış tüm grupların temsilcilerinin yer aldığı bir değerlendirme kurulunun vali adaylarını tespit edebilmelerine imkan tanınmış olmasıdır.

Benzer bir diğer öneriye göre ise vali atamalarındaki belirsizliği gidermek ve siyasal etkiyi azaltabilmek amacıyla vali olarak atanacak kişileri seçecek bir “Mülki İdare Amirliği Kurulu” oluşturulmalıdır. Bu kurul Cumhurbaşkanı Genel Sekreterinin başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, MGK Genel Sekreteri ve vali kökenli bir Danıştay üyesi ile merkez valilerinin kendi aralarında seçeceği bir üyeden oluşturulmalıdır. Bu kurul yılda en az bir kez toplanarak vali adaylarını tespit edecek, yıllık toplantısında önceden vali adayı olarak belirlenmiş kişilerinin aranan koşul ve nitelikleri koruyup korumadıklarını da kontrol edecektir (Gönül, 1992, s.50).

Ancak tüm bu görüşlerin aksine Özyay, valilerin seçim ve tayinlerinin bazı kurullara bırakılmasının sorunun çözümü açısından fazla bir şey ifade etmeyeceğini iddia etmektedir. Özyay’a göre “akla en yakın ve kolay çare “güçlü-güçsüz” ajan olarak tanımladığı valilere “hükümetin doğrudan desteğini sağlamak, kimin ve neyin adına yetkileri kullanıyor iseler onun istediği ve benimsediği kimseler olmalarını mümkün kılacak bir sistem oluşturulmasıdır”. Bu tezini bir gözleme dayandıran Özyay özetle; “illerini etkin şekilde yöneten valilerin başta İl İdaresi Kanunu olmak üzere aynı yasalara tabi olmalarına karşın diğer valilere göre

üstünlükleri daha yetenekli olmalarından değil, bu valilere başkentin sağladığı desteğe” bağlamıştır (Özay, 1981, s.43).

Valileri atanma sürecinden itibaren güçlü kılacak bu sistemin oluşturulabilmesinin ise ancak politik yol ve destekle, diğer bir deyimle “yeni valileri” siyasallaştırmakla sağlanabileceğini savunan Özay’a göre; “teknik kamu hizmetleriyle, siyasal iktidarın genel politikasının iller düzeyinde eşgüdümü için o siyasal iktidarın ‘longa manus/yörelere uzanmış eli’ olabilecek bir başka görevli yaratmak gerekmektedir (Özay, 1981, s.45). Özay’a göre (1981, s.44) bunu sağlayacak yöntem diğer bir deyimle valilerin görevleriyle eşdeğer yetki ve eş etkinlikte olabilmeleri;

“Ancak her birinin tüm Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakanın doğrudan seçip atadığı kişiler olmaları, her hükümet değişikliğinde eğer yeni gelen Bakanlar Kurulu veya Başbakan devam etmelerini uygun görmüyor ise kendiliklerinden o yerden uzaklaşmalarını mümkün kılan bir sisteme bağlanması ile mümkündür.”

Bu önerinin eleştirilebilecek birçok yönü olduğunu, başta “teknik” olması gereken idari bir yüksek memurluğu siyasallaştırmanın yanlış görülebileceğini kabul eden Özay, buna karşın “zaman içinde görülmüştür ki ne idare tam anlamıyla yansız ve teknik kalabilmiş, ne de bu gibi yüksek görevliler kendilerini bu olumsuz etkileşimden koruyabilmişlerdir” tespiti yapmıştır (Özay, 1981, s.45). Bu tespitin üzerinden 30 yıl geçmiş olmasına rağmen halen geçerliliğini koruyor olması aslında vali atama sistemi üzerinde ciddi bir değişikliğin yapılması konusundaki talepleri haklı çıkarmaktadır.

4.2. Valilerin Merkez Emrine Alınmaları Sürecine Yönelik Öneriler

Merkez valiliği uygulaması mülki idare amirliği mesleğinin en tartışmalı konularından biridir. Bunun en önemli nedeni ise valilerin merkeze alınmasına dayanak teşkil edecek yasal kriterlerin net olarak belirlenmemesi ve bu nedenle merkeze alınma gerekçelerinin çoğu zaman valilerin performanslarından ziyade siyasi temelli olarak gerçekleştiği iddialarıdır (Ardanuç ve Ergün, 1980, s.12).

Hukuk düzenimizde valilerin atanmasında olduğu gibi, valilerin görevden alınmasında da idareye geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Öyle ki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6/2 maddesi merkeze alınma konusunda atamaya yetkili makamının

göreceği “lüzum”u tek başına yeterli görmüştür.

Valilerin merkez emrine alınma sürecinde idareye tanınan geniş takdir yetkisinin sınırlandırılmasına yönelik bir öneri Yıldızhan Yayla tarafından sunulmuştur. Yayla, valilerin görevden alınışlarında ve yerlerinin değiştirilmesinde Bakanlar Kurulu’nun Devlet Başkanlığı makamına gerekçe gösterme zorunluluğunu koyan bir kanun hükmünün yararlı olacağını savunmaktadır (Yayla, 1981, s.33).

Bu noktada yaşanan sorunu çözüm noktasında getirilen öneri diğer meslek alanlarında yaşanan uygulamaların örnek alınmasıdır. Bu noktada eski İçişleri Bakanlarından Kalemlî (1995, s.218) şu tespiti yapmıştır:

“Valilerin kamudaki eşdeğerleri büyükelçiler ve generallerdir. Bu iki meslek grubu açısından karargâhta görevlendirilen bir general veya merkeze atanan bir büyükelçinin ataletle itilmediğini, yeni görevlerinde de fonksiyonel ve aktif olduklarını görüyoruz. Bu generallerin kadrosuzluktan emekli edilmeleri ve büyükelçilerin de merkezde görev verilebilecek bir sayının üstün çıkmayacak surette atanmaları ile sağlanmaktadır.”

Bunun gerçekleştirilebilmesi içinse merkezdeki vali sayısı kadrosunun sınırlandırılması ve merkez valilerinden emekli olmak isteyenler için cazip emeklilik şartlarının sağlanması gerekmektedir (Etiz,1974, s.47).

Bu kapsamda bir diğer öneri ise gerek 3152 sayılı yasanın 37. maddesi gerekse Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin öngördüğü şekilde merkez valilerinin en azından bir kısmının Bakanlık üst düzeylerinde görev almalarının sağlanması amacıyla 3152 sayılı yasada yapılacak bir değişiklik ile Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan İller idaresi Genel Müdürlüğü, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüklerine, Bakanlığın danışma ve denetim birimlerinden Strateji Geliştirme Başkanlığı ve 1. Hukuk Müşavirliğine, Bakanlığın Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığına merkez valileri arasından atamayı zorunlu kılan bir yasal düzenlemenin yapılmasıdır.

SONUÇ

Vali atamalarının kamu personel rejiminin en önemli tartışma konularından biri olmasının temel nedeni İl İdaresi Kanununun sadece valilerin atama yöntemini düzenlemiş olması ve vali seçimi konusunda herhangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş bir takdir yetkisi tanımış olmasıdır. Benzeri şekilde valilerin merkeze alınmasında ise yasa koyucu tarafından atamaya yetkili makamının göreceği “lüzum” tek başına yeterli görülerek vali atama konusundaki geniş takdir yetkisi merkez emrine alınma konusunda da idareye tanınmıştır.

İdareye tanınan bu takdir yetkisinin kaynağı olarak valiliğin istisnai memurluk olması ve İl İdaresi Kanununa göre valinin sadece idari değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olarak hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması gösterilmiştir. Nitekim Danıştay’da özellikle 2010 yılı sonrası aldığı kararlarda bu hususa vurgu yaparak yasa koyucunun idareyi atama işleminin sadece şekil ve yetki unsurları açısından bağladığı, işlemin sebep ve konu unsuru bakımından idareyi geniş bir takdir yetkisi ile donattığı yorumunu yapmaya başlamıştır.

Buna karşın 1982 Anayasasının kamu hizmetlerine girme şartlarının objektif ilkelere bağlanması gerektiği yönündeki amir düzenlemeleri (md:10, 70 ve 128) ve DMK’nun gerek kamu hizmetlerine girmede kişiler arası siyasal düşüncelerinden dolayı ayırım yapılamayacağına dair düzenlemesi (md:7) dikkate alındığında hukuk düzenimizin siyasal atamalara olanak tanımadığı ileri sürülmektedir.

Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı genelde daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içinde olmuştur. Danıştay, önüne gelen görevden almaya ilişkin davalarda konu-sebep unsurlarının iyice tetkik edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte ve genellikle işlemleri sebep unsuru yönünden iptal etmektedir. Danıştay vali atamalarına ilişkin verdiği birçok kararında idareye tanınan takdir mutlak ve hudutsuz olmadığı, idarenin kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamayacağı tespitini yapmıştır. Bu noktada Danıştay, hükümetin ve İçişleri Bakanlığın politik ve sübjektif nedenlere dayanan tasarruflarını savunma amacıyla ileri sürdükleri, mutlak takdir yetkisi, yüksek memurlar teorisi, paralel görüşte

yüksek yöneticilerle çalışma zorunluluğu, kamu hizmetlerinde verimli ve etkin çalışmak amacıyla kilit mevkiileri işgal eden personelin siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği gibi gerekçeleri geçerli saymamıştır.

Vali atamalarında idareye tanınan takdir yetkisinin sınırları çizilirken bu atamaların kişisel ve siyasal değerlendirmelerden uzak, objektif ve nesnel ilkelere bağlanması önem arz etmektedir. Bu konuda birçok farklı öneri ve yeni model arayışları gündeme getirilmektedir. Bu öneriler temel de iki nokta üzerinde şekillendirilmiştir. Bunlardan ilki valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılarak bir kariyer meslek haline getirilmesi ve belirli mesleki ölçütlere göre yapılması gerektiğidir. Buna karşın ülkemizdeki il sisteminin niteliği ve yetki genişliği ilkeleri dikkate alındığında valiliğin istisnai memur kadrosu dışına çıkartılması rasyonel değildir.

Bu noktada ikinci öneri valiliğin istisnai memurluk olarak devamı gerekli kılınacaksa vali seçimi konusunda bakana bırakılan sonsuz takdir yetkisinin sınırlandırılarak belli esaslara dayandırılmasıdır. Bu çerçevede vali atanabilmek için belli bir süre (12-20 yıl arası) mesleki deneyime sahip olmak ve vali atama işlemlerinden önce belirlenecek esaslar çerçevesinde vali adaylarını tespit edecek mülki idare amirlerinin çoğunluğunu oluşturduğu bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurulun oluşturulması önerilen en önemli kriterlerdir. 2006 yılında çıkartılan Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği uygulaması ile bu ilk şartın sağlandığı ve en azından mülki idare amirleri için valiliğinin kariyer meslek haline dönüştürüldüğü söylenebilir. Ancak kanaatimizce yüksek kurul tarzı önerilerinin idarenin takdir yetkisini sınırlandıracak bir fonksiyon görmesini beklemek gerçekçi olmayacaktır.

Valililerin merkez emrine alınmaları konusunda ise işlemin sebep-konu bağlantısının rasyonel kurulması açısından Yağla tarafından önerildiği üzere teklif makamı olan İçişleri Bakanlığınca Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanına bir gerekçe gösterme zorunluluğu uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

Aldan, Mehmet (1988). "Vali Atamaları". Amme İdaresi Dergisi, C. XXI, S. 1; 101-106.

Ardanış, Bülent ve. ERGUN, Turgay (1980). "Siyasal Nitelikli Yönetici Atamaları". Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.2; 1-18.

Başı, Şafak (2007). "Vali Atamalarında Yöntem Sorunu", İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2007, C: 21, S: 125, s: 18-23.

Duran, Lütfi (1968). "Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir Mi?", Amme İdaresi Dergisi, C. I, S. I, s. 71-78.

Eroglu, Halil (1972). İdare Hukuku Dersleri, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, A.4.T.4.A. Sosyal Faaliyet ve Geliştirme Derneği Yayını, Ankara.

Etiz, Nihat (1974). "Merkez Valiliği", Türk İdare Dergisi, 343; 47-51.

Feyzioğlu, T., GORVİNE A., PAYASLIOĞLU, A. (1957). Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Gönül, Mustafa (1992). "Seçilmiş Valilik Üzerine Düşünceler". Amme İdaresi Dergisi, C.XXV, S.3; 50-70.

Gözler, Kemal, (2008). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi.

Güran, Sait (1980). Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemi. İstanbul: İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları.

Kalemlı, Mustafa (1995). "Kanayan Yara: Merkez Valiliği". Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, 4; 217-219.

Kara, Mustafa, Engin (2012). "Kendi Valisini Atayamayan Hükümet. <http://www.amirler.net/mulki-idare/hukümetin-veli-atamalarında-takdir-yetkisi-elinden-alındı-mi-h58519.html>. (erişim tarihi: 04.08.2012).

Nalış, Seyfettin (1981). Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı. Amme İdaresi Dergisi, XTV (3), 83-86.

Onar, Sıddık, Sami (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul, İsmail

Akgün Matbaacılık.

Özay, İlhan (1981). “Yeni Vali”. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 2(1); 41-46.

Özer, Ahmet (1993). “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri”. Türk İdare Dergisi, Yıl: 65,: 401, 493-536.

Özyörük, Mukbil (1973). İdare Hukuku Dersleri (çoğaltma). İstanbul.

Tutum, Cahit (1976). “Yönetimin Siyasallaşması”. Amme İdaresi Dergisi, C. IX, S. 4, s. 16-24.

Tutum, Cahit (1972). Türkiye’de Memur Güvenliği. Ankara: TODAİE Yayını.

Yayla, Yıldızhan (1981). “İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”. İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 2 (1);25-33.

Yıldırım, Turan (2012). İdare Hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Yüksel, Alaaddin (1995).” İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 1(4), 251-254.

İl İdaresi Kanunu.R.G.1.06.1949/7236.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunu. R.G. 23.02.1985/18675.

Devlet Memurları Kanunu. R.G.23.07.1965/99.

Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. R.G. 28.10.2006/ 26330.

Danıştay 5. Dairesinin 15.10.1976 tarihli 1975/351 Esas ve 1976/200 Karar sayılı kararı.

Danıştay 5. Dairesinin 18.05.1982 tarihli 1982/445 Esas ve1982/6190 Karar sayılı kararı.

Danıştay 5. Dairesinin 30.11.2010 tarih 2010/7555 Esas ve 2010/0000 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 25.11.1966 tarih 701 Esas ve1569 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 23.2.1968 tarih ve 466,Esas ve 218 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 19.04.1974 tarih 1974/135 Esas ve 1974/456 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 04.06.1975 tarih ve 1975/340 Esas ve 1976/170 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 9.3.1979 tarih ve 1978/680 Esas ve 1979/109 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 23.10.2003 tarih ve Y.D. İtiraz No: 2003/1158 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 14.09.2012 tarih ve 2007/122 Esas ve 2012/1121 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 26.09.2012 tarih ve 2007/36 Esas ve 2012/1271 Karar sayılı kararı.

