

Derleme Makalesi / *Review Article*

## 100. YILDA MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU: TARİHİ VE BUGÜN

Cemal YILDIZ<sup>1</sup>

### ÖZ

Kamu görevlileri ile yöneticilerine tanınan kamu gücünü kullanma yetkisi yazılı olsun ya da olmasın belirli kurallara bağlanmıştır. Bu yetkinin formel ya da informal normla ve/veya amaca uygun kullanılıp kullanılmadığı ise denetim faaliyetini zorunlu kılmaktadır. Yazılı kaynaklar Osmanlı devlet yönetiminde esaslı bir denetim kültürünün bulunduğunu göstermektedir. Devletin teşkilat yapısında büyük değişikliğin yaşandığı Tanzimat sonrasındaki dönemde merkezi yönetimin taşradaki denetim faaliyetlerini yürütmek üzere ortaya çıkan umumi müfettişler Cumhuriyet Dönemi'nin de en önemli denetim kurumlarından birisi olan Mülkiye Teftiş Kurulunun temellerini oluşturmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın amacı 100. yaşını kutlayan Türkiye Cumhuriyeti'nde denetim faaliyetini kesintisiz şekilde devam ettirebilmiş, geçmişi ise Osmanlı Dönemi'ne kadar uzanan Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihsel gelişimini ve güncel işlevini ortaya koymaktır. Çalışmada doküman analizi tekniği kullanılmış, bu kapsamda literatür taranmış, devlet arşivlerinden çıkarılan bilgiler incelenmiştir. Öte yandan çalışmada Kurul'un çalışma usul ve esasları ile yetkilerinde değişiklik gerçekleştiren mevzuatlara da yer verilmiştir. Çalışmanın denetim konusunda araştırmaya yapacaklara önemli bir kaynak olacağı değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Teftiş, Müfettiş, Mülkiye Teftişi, İdari Tarih

<sup>1</sup> Dr., İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mülkiye Başmüfettişi, ORCID:009-003-665-252X

## **TERRITORIAL INSPECTION BOARD IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC: HISTORY AND TODAY**

### **ABSTRACT**

*The authority to exercise public power granted to public officials and managers is subject to certain rules, whether written or not. Whether this authority is used in accordance with formal or informal norms and/or in accordance with the purpose requires auditing activity. Written sources show that there was a fundamental control culture in the Ottoman state administration. General inspectors, who emerged to carry out the audit activities of the central government in the provinces in the post-Tanzimat period, when a major change was experienced in the organizational structure of the state, formed the basis of the Territorial Inspection Board, one of the most important audit institutions of the Republican period. Based on this, the aim of the study is to reveal the historical development and current function of the Territorial Inspection Board, which has been able to continue its inspection activities uninterruptedly in the Republic of Türkiye, which is celebrating its 100th anniversary, and whose history dates back to the Ottoman period. Document analysis technique was used in the study, in this context, the literature was scanned and the information extracted from the state archives was examined. On the other hand, the study also includes legislation that changes the Board's working procedures and principles and powers. It is considered that the study will be an important resource for those who will conduct research on auditing.*

**Keywords:** *Inspection, Inspector, Territorial Inspection, Administrative History*

## GİRİŞ

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de denetim alanında önemli değişimler yaşanmaktadır. Aksi takdirde günümüzdeki birçok olgu gibi denetimin de varlığını devam ettirebilmesi neredeyse imkânsızdır (Özaslan, 2021: 59). Türk Dil Kurumu’nun (TDK, 2023) “denetleme işi” ve “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol” şeklinde tanımlamaya çalıştığı “denetim” kavramının hem Osmanlı kaynaklarında hem de Cumhuriyet’in ilanı sonrasında ortaya çıkan hukuki metinlerde çok sık kullanılmadığı, bunun yerine “teftiş” ve “murakabe” kavramlarının tercih edildiği, kavrama ilişkin kullanımın Cumhuriyet’in ilerleyen yıllarında da devam ettirildiği görülmektedir (Yücel, 2009: 50-51).

Farklı kavramlarla anlatılmaya çalışsa da “denetim” ile kasıt, kurumda gerçekleştirilen iş ve işlemlerin önceden belirlenen kurallara ve mevzuat hükümlerine göre yapılıp yapılmadığının kontrol edilerek sonuçların ilgili makamlara bildirilmesine (Özoğlu, vd., 2012: 157); kurumsal amaçların ve görevlerin hukuka uygun, öngörülen seviyede, verimli, rasyonel ve süresi içerisinde yerine getirilip getirilmediğinin hiyerarşik yapı içerisinde ve yaptırıma mümkün kılan şekilde izlenmesine, aksaklıkların tespitine, tespite istinaden bunların düzeltilmesine ve görevlilerin daha etkin çalışabilmesine (Aydın, 2013: 166) imkân veren eylemler bütünüdür.

Denetim olgusunun tarihsel kökenlerine bakıldığında ise geçmişinin M.Ö. 3000 yıllarına kadar geriye gittiği görülmektedir (Sharkansky, 1991: 5). Bu kadar eskiye dayansa da günümüzdeki manasıyla denetim olgusunun doğuşu modern anlamdaki demokrasinin başlangıcıyla adeta eş zamanlıdır. Mutlak güç olan krala rağmen halkı temsil etmek üzere oluşan İngiliz Parlamentosu kamu kaynaklarının kullanımını halk adına denetlemeye başlaması suretiyle (Köse, 1995: 65) bugünkü anlamda denetim olgusunun kamu yönetiminin bir fonksiyonu haline gelmesi sürecini başlatmıştır.

Geleneksel devletin yerine 15. ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkan modern devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte devletin işlevleri atmış, kaynakları hiç olmadığı kadar büyümüş, buna paralel devlet yapıları da bu gelişmelere göre yeniden yapılanmıştır. Bu gelişmeler devletin önemli bir fonksiyonu olan

denetimi de etkilemiş, denetim kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin hesapların denetiminden çıkararak yürütülen faaliyetlerin mevzuat hükümlerine uygun ve yerinde yapılıp yapılmadığına yönelik denetimi de kapsar hale gelmiştir (Sanal, 2002: 3).

Osmanlı dönemine bakıldığında ise devlet yönetiminde köklü bir denetim kültürünün olduğu görülmektedir. (Karahana, 2020: 56). Burada kastedilenin merkezdeki birimlerin hiyerarşik denetimi olduğunu belirtmek gerekir. Katı merkezi yönetimin olduğu Tanzimat öncesi dönemde denetime ilişkin öne çıkan kurum kadılıktır. Osmanlı'nın gerileme dönemine kadar varlığını sürdürebilmiş olan kadılık, II. Mahmut ile birlikte denetime ilişkin yetkilerini kaybetmiştir.

Düzenli ve kurumsal denetim olarak değerlendirilebilecek ilk uygulamaların 1840 yılında hükümetin güçlenmesini sağlamak ve memurların yeni nizamları benimsemelerini sağlama için teftiş heyeti görevlendirilmesi şeklinde yapıldığı söylenebilir. (Sarıkavak, 2021: 94)

Özay ve Bay, bu durumu (2003: 3) Tanzimat'tan sonra alınan kararların nasıl uygulandığını yerinde denetlemek amacıyla Anadolu ve Rumeli'ye, oluşturulan kurulların gönderildiğini ancak 1841 tarihinde vazgeçilen uygulamanın, 1842 yılında tekrarlanarak sürdürüldüğünü akabinde tekrar vazgeçildiğini ve 1850 yılında tekrar ele alınan teftiş sisteminin, hazırlanan bir talimatla görev ve yetkileri belirlenen Vali ve Mutasarrıfların arasından seçilen Müfettişler yoluyla yapıldığını, başarılı Vali, Kaymakam ve Kaza Müdürlerinin taltif edileceğini, kusurlu olanların adlarının merkeze bildirileceği ve haklarında gerekli işlemin yapılacağı şeklinde görevlendirildiklerini ifade etmektedirler.

Osmanlı'nın son dönemlerinde yaşanan yapılanma ile denetim faaliyetleri Fransa örneklerinden esinlenerek oluşturulan teftiş kurullarına bırakılmıştır. Sürecin başında vekâletler bünyesinde görev yapan müstakil müfettişlerin çalışmalarından elde edilen başarılar ile müfettiş sayısı giderek artmış, müfettişler teftiş heyetleri altında örgütlenmeye başlamışlardır (Alıcı, 2021: 292). Çalışmaya konu olan Mülkiye Teftiş Kurulunun geçmişi ise işte bu döneme kadar geriye gitmektedir. (Kandeger ve Alıcı, 2012: 92).

Buradan hareketle çalışmanın amacı denetime ilişkin Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısında en önemli kurumlarından biri olan Mülkiye

Teftiş Kurulunun tarihsel gelişimini ve hükümet sisteminde yaşanan değişim sonrasındaki işlevlerini ortaya koymaktır.

Buna göre çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Kurul'un günümüz itibarıyla İçişleri Bakanlığı uhdesinde doğrudan bakana bağlı olarak faaliyet göstermesi dolayısıyla Kurul'un Cumhuriyet öncesindeki tarihsel gelişimi, İçişleri Bakanlığında o günkü adıyla Dâhiliye Nezaretinde yaşanan gelişmeler ışığında incelenmesi ilk bölümde yer almaktadır. İkinci bölümde Cumhuriyet sonrası gelişmeler ortaya konacaktır. Her ne kadar Cumhuriyet döneminde değerlendirilebilecek olsa da yaklaşık 140 yıllık bir yönetim sisteminde köklü değişikliğe yol açan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Kurul'un mevcut yapısı, görev ve fonksiyonlarında yaşanan değişim ise Cumhuriyet sonrası dönemden farklı olarak çalışmanın son bölümünde incelenecektir. Çalışma, genel bir değerlendirmenin yapılacağı sonuç bölümü ile son bulacaktır. Bu içeriğe uygun olarak çalışmada literatür, arşiv ve mevzuat incelemesine dayalı bir tarama yöntemi tercih edilmiştir.

## 1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE “DÂHİLİYE NEZARETİ” VE MÜFETTİŞLER

Bugünkü Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın tarihsel geçmişi Tanzimat Fermanı sonrası gelişmelere dayanmaktadır. Ferman ile birlikte başta vergi konuları olmak üzere devlet yönetiminde önemli yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ferman maddelerinin halk nezdinde daha iyi anlaşılabilmesi için Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin üyeleri tarafından bir “*Teftiş Talimatnamesi*” hazırlanmış, Talimatname ile müfettişlerin hem Anadolu'da hem de Rumeli'deki muhasıllık meclislerinin olduğu bölgelere gitmeleri suretiyle bölge halkının Tanzimat Fermanı ile gelen yenilikler konusunda bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında müfettişler, gönderildikleri bölgelerde vali, kaymakam ve kaza müdürlerini denetlemek, varsa bunlarla ilgili aksaklıkları ya da iyi uygulamaları Bab-ı Ali'ye iletmek, kamu gelirlerinin hızlı ve zamanında toplanıp toplanmadığını, kamu malının kötüye kullanılıp kullanılmadığı takip etmek, tespitleri konusunda merkezi bilgilendirmek gibi çeşitli konularda görev ve yetki ile donatılmışlardır (Aydın,1992:69-165). Dolayısıyla Tanzimat Fermanı ile birlikte müfettişlerin kamu gelirlerinin doğru ve eksiksiz toplanması, kamu harcamalarının ise usulüne uygun ve yerinde yapılması ile yetkilendirildiği, söz konusu uygulamanın günümüzden denetim şeklinden farklı olarak bir yerindelik denetimi olduğu görülmektedir.

Ancak bugünkü Kurul'un tarihsel geçmişini bağlı bulunduğu Bakanlığın geçmişinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir.

İçişleri Bakanlığının tarihsel geçmişinin ise Osmanlı İmparatorluğu döneminde Sadaret Kethüdasına (Kâhya) kadar gittiği görülmektedir. Bakanlığın bugünkü görevlerinin benzerlerini yürüten Kethüda görevlerini II. Mahmut tarafından gerçekleştirilen reformlar sonrasında 1835 yılında kurulmuş olan Umuru Mülkiye Nezaretine devretmiştir. Kuruluşundan çok kısa süre sonra (1837) ismi Dâhiliye Nezareti olarak değişmiş, Pertev Paşa ise ilk nazır olarak görevlendirilmiştir. 1839 yılında Nezaret kapatılırken görevleri yeniden Sadaret Kethüdasına devredilmiştir. 1866 yılında Dâhiliye Nezareti Şirvanizade Rüştü Paşa'nın nazırlığında yeniden kurulmuş, örgütlenmesini yeniden yaparak Sadaret Kethüdasından görevleri yeniden almış olsa da sistem 1871 yılına kadar devam edebilmiştir. Dâhiliye Nezareti tarafından yürütülen görevler Dâhiliyenin kapatılmasından sonra yaklaşık 5 yıl boyunca Şuray-ı Devletin Mülkiye Dairesi tarafından yerine getirilmiştir. Dâhiliye Nezareti 1876 yılında üçüncü kez kurulmuş ancak örgütlenmesini 1877 yılında tamamlayabilmiştir. Bakanlık yapısında önemli bir yapı taşı ise Tuna Vilayet Nizamnamesidir. Osmanlı döneminde uygulanmakta olan eyalet sistemi 1864 tarihli Nizamname ile değişmeye başlamış, Tuna vilayeti ise pilot vilayet olarak seçilmiştir. Uygulamanın başarılı olduğu görülünce nizamnamenin her kıtadan seçilen pilot vilayetlerde de uygulanmasına karar verilmiştir. Haziran 1967'de ise Sadrazam Ali Paşa'nın da görüşüyle Tuna Nizamnamesinin ülkenin tamamına yayılması kararlaştırılmıştır. Tüm vilayetler için geçerli olmak üzere 1867 yılında hazırlanan "*Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi*" Tuna Vilayet Nizamnamesinin aynısı olmuş, bu nedenle 1867 yılında ülkenin tamamında uygulanmasına karar verilen Nizamnamenin ilk hali 1964 tarihli nizamname olmuştur (Sarıkavak 2021: 33-51; Başa, 2016: 89-116).

Nizamname ile birlikte "*beylerbeyilik*" olarak da bilinen "*eyalet sistemi*" 1864 yılıyla birlikte "*Fransız İl İdaresi Modeli*" referans alınmak suretiyle "*vilayet sistemi*" şeklinde yeniden organize edilmiştir. Buna göre ülkenin idari taksimatı "*vilayet*", "*liva*", "*kaza*", "*nahiye*" ve "*köy*" şeklinde yapılmıştır. Merkezi yönetimin vilayetteki temsilcisi vali iken, livadaki mutasarrıf, kazadaki kaymakam, nahiyedeki müdür ve köyedeki ise muhtardır. Çimen (2012: 20) il idaresi sisteminin dayanağı olarak kabul edilen 1864 tarihli Nizamname ile kurulan vilayet sisteminin Fransız

idare sisteminden kopyalandığına dair görüşler bulunmakta olsa da bunun gerçeği yansıtmadığını belirterek 1867 yılında Meclis-i Vala tarafından padişaha sunulan mazbatada geçtiği üzere “*eyalet nam ve unvanının vilayete tahviline karar verilerek hemen ilan-i keyfiyet olundu*” ifadesinden de anlaşılacağı üzere aslında bu yeni sistemin mevcudun değiştirilmiş ve yeniden isimlendirilmiş hali olduğunu belirtmektedir.

1866 yılında Şirvanizade Rüştü Paşanın nazırlığında 1866 yılından 1871 tarihine kadar olan dönemde Dahiliye Nezareti tekrar teşkilatlanmış ve Dahiliye Nezaretinin görevlerini belirleyen 19 Muharrem 1286 (1 Mayıs 1869) bir belgede teftiş ile ilgili konularda teftiş kuruluna ilk adım olarak sayılabilecek ancak kim tarafından yerine getirileceği belirtilmemiş olmakla birlikte görevler verilmiştir. 1871 ile 1876 tarihleri arasında Dahiliye Nezaretinin görevleri bu kez Şuray-ı Devletin Mülkiye Dairesi tarafından yürütülmüştür. 1876 tarihinde Dahiliye Nezareti üçüncü defa kurulmuş, ancak 1877 tarihinde faaliyete geçebilmiştir (Özay ve Bay, 2003: 4).

Vilayet Nizamnamelerine müteakip 21 Şubat 1876 tarihinde yürürlüğe konulan “*İdare-i Umumiyye-i Vilayet Hakkında Talimat*” ile vilayette görevli valilere vilayette ilgili olan şehrin yenilenme süreçlerine ilişkin görevlerin yanında şehirde yaşayanların refahı ve korunmasıyla ilgili de görevler verilmiş, vilayetlerdeki denetimlerin “*meclis-i ali-i icraat heyet-i teftişiyyesi*” eliyle yürütüleceği, yürütülmemesi halinde bunun sorumluluk doğuracağı belirtilmiştir. Vilayet Nizamnameleri ve bunlara göre hazırlanan Talimatname ile yeni vilayet sisteminde oluşturulan hiyerarşik yapı içerisinde her üstün astı etkin ve sıkı şekilde denetlenmesi öngörülmüş, Vali ise bu hiyerarşik yapı içerisine en üst makam olarak konumlandırılmıştır (Başa, 2016: 175-176).

Dolayısıyla Osmanlı merkezi yönetiminin taşra birimlerinde müfettişlerce düzenli olarak denetim yapıldığını söylemek güçtür. Yeni sistemin etkili şekilde çalışabilmesi düzenli bir teftiş heyetini gerektirmiş olsa da bu konuda gerekli oluşumlar hayata geçirilememiş, vilayetlerdeki mülki denetim işleri ihtiyaca binaen özel yetkilerle donatılmak suretiyle görevlendirilen müfettiş paşalar eliyle yürütülmüştür. Reyhan (2019: 51-53), Vilayet Nizamnameleri döneminde eyalet yönetimlerini takviye etmek için İmparatorluk Müfettişlik sisteminden düzenli olarak yararlandığını, çok geniş kapsamlı görevlendirilen müfettişlerin

yerel memurları denetlemek, tasarrufları gerçekleştirmek, zaptiye, hapisaneler ve vakıf idaresini teftiş etmek ulaşım ve tarımda ilerlemeler sağlayacak görüşler oluşturmak ve talimatları taşraya ulaştırmak gibi görevleri bulunduğunu ve Anadolu ve Balkanlarda oldukça bilinen figürler olduklarını belirtmektedir.

1864-1871 Vilayet Nizamnameleri ile birlikte Dahiliye Nezaretinin Devlet Kurumları arasında ağırlığının ve öneminin artmasına paralel olarak 1877 yılından itibaren hızlı bir kurumsallaşma sürecinin yaşandığını ve Nezaretin büyük bir güce sahip hale geldiği görülür (Sarıkavak, 2021: 57-58).

Bu süreçte Devletin yönetilmesinde teftiş ve denetimin öneminin giderek daha fazla ortaya çıkmasıyla beraber Dahiliye Nezareti Teşkilat Şemasında Mülkiye Müfettişlerinin 1897 tarihli Salnamede yer aldığı görülmektedir (Özay ve Bay: 4). 1899 yılında tüm Dahiliye Nezareti örgüt şemalarında Mülkiye Müfettişlerinin yer aldığı görülmektedir (Sarıkavak, 2021: 58-70).

Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş Ortaylı'ya göre (1976: 19-20) aynı zamanda mülki idari yöneticilerin askeri yapıdan ayrılması sürecinin de başlangıcıdır. Öyle ki askeri ve mülki yöneticilerin birbirlerinden ayrılarak vali ve vali yardımcılarını Divan-ı Hümayun'a dâhil sınıflardan biri olan "*Kalemiye*", diğer adıyla "*Kitabet*" sınıfından atanmaya başlamıştır. Böylece kalemiye sınıfından gelen yöneticiler mülki yapı içerisinde önemli bir bürokratik sınıf haline gelmiştir. 1859 yılında Mektebi Mülkiyenin kurulmasından sonra özellikle Padişah II. Abdülhamit döneminde Mülkiye mezunlarının devlette daha çok görev aldığı görülmektedir (Sarıkavak, 2021: 92). Özay ve Bay (2003) tarafından 277 mülki idari amiri dosyasında gerçekleştirilen çalışmada tercümesi tamamlananlar arasında en eski dosyanın askeri okuldan yetişmeyip kalemiye sınıfından gelen 01 Şubat 1307 (1891) tarihinde Aydın Maiyet memuru olarak Mülki İdare Amirliğine getirilen Ethem Fehmi Beyin dosyası olduğu görülmüştür. Ali Çankaya'nın Mülkiye Tarihi eserinde de (1969) 1859 yılında kuruluşundan sonra Mekteb-i Mülkiyenin pek çok mezunun dahiliye Nezaretinde Maiyet Memuru olarak göreve başladıklarından bahsedilmektedir. Bürokrasinin sivil kaynaklardan oluşmasına dair Tanzimat sonrasında başlayan bu uygulama Cumhuriyet Dönemi'ne de aktarılacaktır.

1800'lü yılların sonunda Müfettişlerin raporları ve niteliklerini değerlendirmek anlamında Müfettiş Ahmet Şakir Paşa'nın çalışmasından



bahsetmek gerekecektir. Daha önceleri valilik ve büyükelçilik yapmış olan asker kökenli Ahmet Şakir Paşa'nın 1895 yılında Doğu Anadolu bölgesinde teftiş yapmak üzere görevlendirildiği, 5 yıl süren bu görevi esnasında modern anlamdaki teftiş raporlarının, yapılacak iş ve işlemler ile teftiş heyetinin alacağı maaş ve yollukların ayrıntılı şekilde düzenlendiği görülmüştür. Bu raporlara göre müfettişler tarafından belediye, nüfus, maliye, mülkiye ve adliye gibi devlet kurumlarının denetlendiği, bu denetimlerde illerdeki okul sayıları, yaşayan halkın nüfusu, vakıflar, devlet gelirleri, maden sayıları gibi daha birçok bilgiye yer verilmiştir. Ahmet Şakir Paşa tarafından İslahat ve teftişe konu olan Vilayet-i Sitte'nin (Erzurum, Van, Bitlis, Diyarbakır, Mamuratül-aziz, Sivas) genel durumu ve Erzurum, Sivas ve Van Vilayetlerinin teftişi ele alındığı oralarda Jandarma ve Polis teşkilatının yeniden kurulması için çalışmalarda bulunulduğu görülmektedir (Karaca, 1993: 54-146).

Dahiliye Nezareti tarihinin irdelenmesine devam ettiğimiz de II. Meşrutiyet ile birlikte Dâhiliye Nezaretinin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının devam ettiğini görmekteyiz. Bu konuda 22 Aralık 1913 tarihli *“Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Hakkında Nizamname”* oldukça önemli bir düzenlemedir. Osmanlının son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiş olan Nizamname'yle birlikte Dâhiliye Nezaretinin tüm birimlerinin görevleri oldukça ayrıntılı şekilde belirtilmiş, Nizamname'de özellikle Heyet-i Teftişîye Kalemî ile Heyet-i Sıhhiye Müdüriyetinin Dâhiliye Nezaretinin önemli iki kurumu olduğu vurgulanmıştır. II. Meşrutiyet sonrasında kurulan Heyet-i Teftişîye birimi mülkiye müfettişlerinin konumlandırıldığı ve günümüzde İçişleri Bakanlığı uhdesindeki Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığına karşılık gelen birim durumundaydı. Bunun yanında aynı tarihlerde (4 Aralık 1913) çıkarılan *“Umur-ı Mülkiyye Müfettişleri Nizamnamesi”* de hem Dâhiliye Nizamnamesi'ne hem de Müfettişlere yönelik önemli düzenlemeler içermektedir. Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Hakkında Nizamname ile benzer hükümler içeren bu Nizamname'yle müfettişler Dâhiliye Nezaretinin işlerini denetlemekten sorumlu kılındı ve ilk olarak 24 müfettiş kadrosu oluşturuldu. Müfettişlerin sorumluluk alanı görevli buldukları mintıkayla sınırlı olmak kaydıyla güvenlikten sorumlu görevlilerin eylemlerinden meclis-i idare seçimlerine, aşiretlerin idaresinden belediye seçimlerine kadar oldukça geniş tutuldu. Umumi müfettişlerin görevlerine ilişkin bir diğer düzenleme ise 1915 yılında yürürlüğe konulan *“Mülkiye Müfettişlerin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname”*dir (Başa,2016: 217-218).

İçişleri Bakanlığı Örgüt Şemasına dair Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 22 Muharrem 1332 (1913) tarihinde Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Bu talimatın 15 inci maddesinde Teftiş Heyetinden söz edilerek, Teftiş Heyetinin görev ve teşkilatının özel olarak düzenleneceği hükme bağlanmış ve aynı yıl Şurayı Devlet Mülkiye dairesince incelendikten sonra 1915 tarihinde Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname İradeyi Seniyye tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Özay ve Bay, 2003: 6)

Bu talimatın yürürlüğe girmesinden sonra Diyarbakır Valiliğinden “Birinci Sınıf Mülkiye Müfettişliği” görevine getirilen ve 30 Ekim 1915 tarihinde “Heyet-i Teftişiyeye Müdür-i Umumiliği”ne atanan ve Teftiş Kurulunun sağlam bir kurumsal yapıya kavuşturulmasını sağlayan Hamdi (Kazancı) Bey hatıratında (Özay ve Bay, 2003: 7) günün koşullarından ve Mülkiye Müfettişlerinin işlerinden şöyle bahsetmektedir.

*“O vakit Dâhiliye Heyeti Teftişiyesi zarureti siyasiyeden doğmuş, muhtelif unsurlardan mürekkep karma bir heyetti ve altı kişiden ibaretti. Teftiş için ne nizam ve ne de usul vardı. Faaliyet nazırın arzusuna tabi, ahval şikâyeti fevkaladeye bağlıydı. Hülâsa göz boyamak için ihdas edilmiş bu daire şeklen mevcut, fakat faydasızdı. Esasen bir iş de yoktu. Müfettişlerin sayısının 24’e çıkarılmasından sonra İngiliz memurini siyasisinden MS Grevs, Heyeti Teftişiyenin başına getirildi.*

*Anadolu’da uzun süre konsolosluklarda bulunarak Türk’ü yakından gören, tanıyan bir hayırsever kişinin himmetiyle pek az zaman zarfında muamelelerin düzeleceğinde şüph yoktu. Nitekim öyle oldu, Fransız mütehassısı Ms. Julitaraftından Maliye Heyeti Teftişiyesinde yapılan ıslahat örnek tutularak müfettişlerin hakları, görevleri ve seçilmeleri konularında bir nizamname ve talimat tanzim edilerek tasdik ettirildi ve uygulamaya girildi. Önceleri karşılaşılan müşküller sonsuzdu. O güne dek sorunsuz davranan ve her hareketini kanun sayan Vilayeti İzame (büyük valilere) bu teşkilatı sevdirmek kolay olmadı. Çoğu müfettişin icraatını kendi istiklalini muhil (bozucu) görüyordu, nizamsızlığa karşı şiddetle protesto eden ve aksi takdirde memuriyetini terke kalkışan İngiliz sayesinde bu çeşit serkeşler yavaş yavaş yumuşamaya başladı. Matlup evsafı haiz bulunmayan müfettişler birer birer atılarak yerlerine layık görülen güzide tecrübede kaymakamlar ikame olundu. Müfettişler bir taraftan suistimal eshabını takip ederken, diğer taraftan*

*muamelatı devlette bir ahengin kuruluşuna çalışıyorlardı. Biz bu yolla çalışırken bir taraftan doğrudan doğruya arasında bulunduğumuz nezaretin kendi memurlarını azil ve intihaplarının keyfi bir surette cereyan eylediği gözümüze çarpmıştı. Şahsi ve siyasi intisapların revaçta olduğu da görülüp söyleniyordu. Memurini mülkiyenin hal ve şaniyla doğrudan doğruya alakadar olan Heyeti Teftişiyeyi bu hal müteessir kılmaktaydı. Meseleyi iyiden iyiye Ms. Grevs'le tartıştık ve sonunda dâhiliye nazırı Talat Beyin nezdine gittik. Davamızı bütün şümülü ile arz ettikten sonra intihabı memurun için bir mahsus komisyon teşkilini ve bu komisyonda Teftiş Heyetinin bir aza bulundurmasını rica ettik. Bu müracaatımızı tertip ve teşvikime hamlenden Talat Bey bana karşı memnuniyetsizliğini göstermekle beraber bu doğru ve yerinde isteği reddedemeyerek teklifimizi itibar nazarına alacağını ve komisyonu derhal teşkil edeceğini söylemişti. Teşebbüsümüzün sonunu birkaç hafta intizar eyledik. Nezarete bu hususta bir eseri faaliyette görülmemekle beraber bizi ısrara sevk edecek başka hadiselerde de çoğalıyor ve tevali ediyordu. Nihayet bir defa daha Talat Beyi ziyaret ederek teklifimizi ve vaatlarını hatırlattık. Nazır İngiliz'i gücendirmemek için Heyeti Teftişiyenin Müdür Muavinin de dâhil olacağı, Müsteşarın riyaseti altında müdiranından kurulu bir intihap encümeni teşkil emrini verdi ve valilerden gayri memurların azline nasip işleri bu intihap encümeninin vazife cümlesinden sayıldı. İşte bu encümenin teşkili meselesi Heyeti Teftişiyenin önemli muvaffakiyetlerinden biri olmuştur.”*

Mülkiye Başmüfettişi Yener Yüksel (2018) tarafından Osmanlı ve Cumhuriyet arşivlerinde yapılan incelemelere göre Cumhuriyet öncesi dönemde; mülkiye müfettişlerinin üst düzey memurların soruşturmalarında, hapisane ve tevkifhanelerin teftişinde, o dönem belediyelerinde ve mülki amirliklerinde, toplumsal olaylarla ilgili soruşturmalarda, güvenlik güçlerinin olaylardaki tutumları ile ilgili, yolsuzluk ve rüşvet olaylarının soruşturulmasında, görev aldıkları ve önemli konular hakkında tahkik ve tetkiki ile rapor yazdıkları, örneğin “1-Beyrut'ta; ahalinin ahvali. 2- Lisan-ı Osmani'nin ta'mim ve intişarı. 3- Polis Jandarma Mektebi küşadı. 4- Memurların durumu. 5- Askerlik ve vergiden muafiyet için Lübnanlılık iddiaları. 6- Vergiler ve tüccarların durumu. 7- Asayiş-i memleket vs. konularında mülkiye müfettişi Hıraçya Efendi'nin raporu ve icra olunacak muamele. Tarih: 07/S /1328 (Hicri)” görülmektedir.

Dâhiliye Nezaretine ve dolayısıyla mülkiye müfettişlerine yönelik 1913 sonrası yapılan yasal düzenlemeler sayesinde bir yandan Nezaretin örgütsel yapısı daha belirgin hale getirilirken diğer yandan Nezaretin görevleri arasında sayılan denetime ilişkin vurgu da daha belirgin hale gelmiştir. Ancak düzenlemeler bununla sınırlı kalmamış yeni düzenlemeler de yapılmıştır. Bu sayede Nezaretin teşkilat yapısı ve görevleri çok daha belirgin hale gelebilmiştir. Bu süreçte 1914 yılında yapılan düzenlemelerle Memurin Müdüriyeti ve Sicil-i Ahval Müdüriyeti Umumiyesi'nin birleştirilmesi, Umur-ı Aşair ve Muhacirin Müdüriyetinin umum müdürlük haline getirilmesi ile 1919 yılında Jandarma Teşkilatının iç güvenlik görevleri ile ilgili olarak Dâhiliye Nezaretine bağlanması da önemli gelişmeler olarak belirtilmelidir.

Teftiş Heyeti, Dâhiliye Nezareti ile birlikte Millî Mücadele Dönemi'ne de intikal etmiş, Cumhuriyet sonrasında devletin yeniden yapılandırılmasında önemli bir yapı olarak sürdürülmüştür. Bu nedenle bir sonraki bölümde Cumhuriyet sonrasında yaşanan gelişmelere yer verilecektir.

## 2. MİLLİ MÜCADELE VE CUMHURİYET DÖNEMİNDE MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

3 Mayıs 1920 tarihinde çıkarılan “*İcra Vekilleri Heyetinin Suret-i Teşekkülü Hakkında Kanun*” ile Dâhiliye Nezareti'nin adı “*Dâhiliye Vekâleti*” olarak değiştirilmiş, Vekâlet'in teşkilat yapısı ise bu Kanun ile yeniden oluşturulmuştur. Bu dönemde Mülkiye Teftiş Heyetine ilişkin özellikle Millî Mücadele Dönemi'nde önemli gelişmeler de yaşanmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulunun faaliyette bulunmadığı kısa bir dönemle ilgili olarak (Başa, 2016: 350-368) tartışmalara ve değerlendirmelere kısaca yer vermek gerekmiştir.

1921 yılı ortalarında mülkiye müfettişlerinden oluşan Mülkiye Teftiş Heyeti önce kaldırılmış ancak denetimde yaşanan zafiyet nedeniyle “*Teftiş Heyeti Reisliğinin Yeniden Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu*” kararı ile 1922 yılında yeniden oluşturulmuştur. Heyetin neden ve nasıl kaldırıldığına ilişkin tahminler yapılmış olsa da uzun yıllar kesin bilgilere ulaşılamamıştır. Bu eksikliğin giderilmesi maksadıyla Meclis Zabıt Varakaları üzerinde yeni yapılan incelemeler sonucunda Heyetin, 18 Haziran 1921 tarihli Muvazene-i Maliye Encümeninin önerisine istinaden ödenek yetersizliği nedeniyle Meclis tarafından alınan bir kararla

kaldırıldığı anlaşılmıştır. İlk kez ulaşılan bu kaynaklara göre 18 Haziran'da Dâhiliye bütçesi görüşülürken Mülkiye Teftiş Heyetine ilişkin büyük tartışmaların yaşandığı, Dâhiliye Vekili Ata Bey'in bu tartışmalara istinaden aldığı söz ile yaşananlar şu şekilde ifade edilmektedir (Başa, 2016: 352).

*"...Heyeti Teftişiyeye gelince, Hasip Bey buyurdular ki, o vazife kalmadığı için encümen müfettişliği kaldırdı. Zaten vekâlet müfettişi umumiliğin ihdası hakkında bir layiha tanzim etti. Heyeti Vekileye takdim etti. Heyeti Celileye gelecektir. Fakat her ne suretle olursa olsun yapılan esasatta müfettişi umumilik ihdas olunca vekâlet müfettişlikten vareste kalmayacaktır. Vekâletin teftişe ait olan vazai fi müfettişi umumilik vasıtasıyla ifa olunduğundan ve her vekâlete ait müfettişler o müfettişi umumiliklerin maiyetine verileceği için müfettişlik teşkilatının baki kalması lazımdır, bendenizin kanaati bu dur. Teftişsiz, murakabesiz muamelatı devlet yürüyemez kanaatindeyim. Bittabi Heyeti Celile nasıl karar verirse o mutadır. (Bir mebusun Kaç tane müfettiş vardır? sorusu üzerine) On iki müfettiş vardır. (Bir mebusun Kaç tane vilayet var? sorusu üzerine) Çok vilayet var. (Bir mebusun 'Bu kadar müfettişle hepsinin teftişi kabil midir?', sorusu üzerine) Bir kısım teftişatın yapılamaması bütün muamelatı devleti murakabesiz istilzam etmez ki..."*

Meclisteki görüşmeler neticesinde Mülkiye Teftiş Heyeti, Dâhiliye Vekâletinin teşkilat yapısında önemli bir birim olmasına rağmen tamamen kaldırılmış, diğer birimler ise müsteşara bağlı birer masa haline dönüştürülmüştür. Lakin alınan kararın sonuçlarının beklendiği gibi olmamasının tespiti üzerine Heyetin yeniden oluşturulmasına yönelik çabalara girilmiş, meclise bu konuyla ilgili olarak iki kanun teklifi sunulmuştur. 17 Ekim 1921 tarihinde bu iki teklif birleştirilerek Mecliste görüşmeye açılmıştır. Kanun teklifinde Dâhiliye Vekâletinde 12 umumi müfettişten oluşacak bir heyetin kurulması önerilmiştir. *"Müfettişi Umumilik Hakkındaki Kanun"* teklifi mecliste hararetli tartışmalara sebebiyet vermiştir. Görüşmelerin uzaması üzerine Müdafaa-i Milliye Vekili Refet Paşa söz hakkı alarak mecliste *"müfettişlikler kaldırılacağına zannediyorum ki Dâhiliye Vekâletinin kaldırılması daha iyi olur"* şeklindeki ifadesiyle umumi müfettişlik kurumunun yeniden oluşturulmasına yönelik güçlü bir destek vermiştir.

Tartışmalar ve Mülkiye Teftiş Heyetinin yeniden kurulmasına yönelik meclis görüşmeleri uzunca süre devam etmiş, hatta kanun teklifi uzun süre bugünkü Meclis İçişleri Komisyonuna karşılık gelen Dâhiliye Encümeninde bekletilmiştir.

Tüm önerilere rağmen teklifin yasallaşması noktasında bir türlü muvafakate erişilememiştir. Uzunca bekleyişten sonra “Heyeti Teftişiye-i Mülkiyenin İadeten Teşkiline Dair Kanun Layihası”, Dâhiliye ve Muvazene-i Maliye Encümenlerinin görüşleri esas alınmak suretiyle 3 Nisan 1922 tarihli meclis oturumunda görüşmeye açılmıştır. Ortak komisyonun yazılı görüşünde Mülkiye Teftiş Heyetinin kaldırılması sonucunda taşrada yaşanan suiistimallerin ve keyfi uygulamaların önemli boyutlara geldiği ifade edilmektedir.

Meclisteki görüşmelerde Mülkiye Teftiş Heyetine duyulan ihtiyaca yönelik söz alan çok sayıda vekil de olmuştur. Karesi Vekili Hasan Bey, Bitlis Vekili Ziya Bey ve Konya Vekili Kazım Efendi bunlardan bazılarıdır. Bunlar arasında Malatya Vekili Lütfi Bey’in söz alarak Heyetin kurulması yönünde meclise yönelttiği sorular oldukça önemlidir:

“... Mülkiye müfettişi bahsine gelince efendiler, geçen sene ne düşündünüz ki, Mâliyede müfettiş bıraktınız? Rüsümatta müfettiş bıraktınız? Adliye de müfettiş bıraktınız? Neden mülkiye müfettişliklerini kaldırdınız? Efendiler memleketin rüknü esası esasisi asayiş meselesidir. Emniyet can, mal ve ırz ve namus meselesidir. Bir kere bu temin edilmedikçe adliye nasıl vazifesini yapar? Rüesayı memurini mülkiyenin haiz olduğu vazife gayet esaslı, gayet mühimdir. Bunun için bunu ihmal etmek katiyen caiz değildir. Onlar çalışıyor mu? Bunu anlamak için teftiş ve murakabeye şiddetle lüzum vardır. Arkadaşlardan birisi demişler ki; -mülkiye müfettişlerine ait vazife mesela bir vali vazifesini suiistimal ederse civarında bir vali bunu tahkik, teftiş ve murakabe eder. Bu kabil midir efendiler? Ben yarın öbür gün bir vali olurum. Bir fenalık yaparsam civarımda bulunan bir valiyi üzerime memur ederler diye düşünürüm ve ona göre hareket ederim. Müfettiş ise, gayet bitaraf, gayet namuskâr, gayet vakur, gayet temkinlidir. Mesela bir müfettiş bir yerde kahve bile içemez. Müfettiş bir yerde yemek yiyemez, yatamaz. Efendiler müfettiş olmadığı vakit suiistimal devam eder. Siz iki de bir diyorsunuz ki; -halka doğru gidiyoruz- halk feryadım isma edecek (sesini duyuracak) bir merci bulamazsa kime ihtiyacını söyler? Binaenaleyh, memleketin müfettişe olan ihtiyacı bedihidir...” (Başa, 2016: 362).

Yapılan uzun müzakereler sonucunda 1921 yılında kapatılan Mülkiye Teftiş Heyeti 3 Nisan 1922 tarihinde yine Meclis tarafından yeniden kurulmuştur. Kararın hemen akabinde müfettişler görevlerine başlamışlardır.

Meclis konuşmalarına ilişkin yapılan araştırmalarda Mustafa Kemal Paşa'nın Meclis Başkanı sıfatıyla Meclisin Dördüncü Yasama Yılı'nın açılış konuşmasında İçişleri Nezaretine ilişkin bölümde Mülkiye Teftiş Heyetinin neden kurulduğuna ilişkin ifadeleri mevcuttur. Şöyle ki;

*"... Güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra Dâhiliye Vekâletinin en çok önem verdiği sorun, memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamaktır. Doğrusu 1921 yılında Dâhiliye Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla denetimsiz kalan işler ve işlemlerde düzensizlik ve yer yer şikâyetler yapılmıştır. Yapılan teklif üzerine teftiş kurulunun yeniden kurulmasını Yüce Meclis uygun görmüş ve müfettişlerin bir kısmı 1922 Mayıs'ında, geri kalan kısmı da daha sonraki tarihlerde göreve başlamış olmalarına rağmen 94 memur hakkında soruşturma yapmış ve tamamlamıştır. Bu soruşturmaların kanuni sonucu olarak, 3 mutasarrıf, 5 kaymakam, 2 yazı işleri müdürü, 2 komiser görevden alınmış ve 3 memur 1 jandarma yüzbaşısına işten el çektirilmiş, 85 memur hakkında da soruşturma yapılmıştır. Teftiş Kurulu bu süre içinde 3 nahiye, 63 özel idare, 38 hapisane, 48 jandarma, 28 polis, 48 nüfus, 48 idare meclisi, 55 belediye ve 32 yazı işleri kalemi, toplam 363 daireyi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının gerekli görmesi üzerinde de 15 Kızılay şubesini denetlemiş ve bu denetimin gereği yapılmıştır. Teftiş Kurulunun bu ilk dönemle ilgili çalışmaları, işlemlerin düzeltilmesine ve memuriyette görev duygusunun artmasına yaramıştır. Bu yıl kadrosunun kabul edilmesinden sonra tam kadro ile ve zamanında işe başlayacak olan teftiş kurulu içişleri hizmetlerinin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır (...) Her yönetimde olduğu gibi, jandarmada görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için yetenekli elemanlardan seçilerek müfettişlerle sağlanması gerektiğinden 1923 bütçesine müfettişler ödeneği eklenmiştir..." (Başa 2016: 363-364).*

Mustafa Kemal'in Mecliste yaptığı konuşma Teftiş Heyetine ve denetim hizmetlerine verdiği önemi kanıtlamaktadır. Bu önemli konuşmadan bazı sonuçlar çıkarılabilir (Başa, 2011: 52): (1) Ülkemizin en eski ve köklü teftiş kurullarından biri olan Mülkiye Teftiş Heyeti 1921 yılında kaldırılmış; ancak çok geçmeden Büyük Millet Meclisinin uygun görmesiyle tekrar oluşturulmak zorunda kalmıştır. 1922 yılı Mayıs ayında da müfettişler görevlerine başlamışlardır. (2) Mustafa Kemal Paşa, güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra Dâhiliye Vekâletinin

en çok önem verdiği sorunun, “memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamak” olduğunun altını çizmektedir. Bunu yapacak olan ise hiç kuşkusuz, Teftiş Kurulu olacaktır. (3) 1921 yılında Dâhiliye Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla iş ve işlemler denetimsiz kalmış ve bu durum uygulamada düzensizlik yaratmış ve sonuçta şikâyetlere yol açmıştır. Bunun üzerine Teftiş Kurulunun tekrar oluşturulması zorunda kalmıştır. Demek ki, Teftiş Kurulunun kaldırılmasının en önemli sonucu “iş ve işlemlerde düzensizliğe” ve sonuçta da “şikâyetlere” neden olmaktadır. Bu durum, tarihsel olarak tecrübe edilmiş ve Mülkiye Teftiş Kurulunun kaldırılması hatasından ilk fırsatta dönülmüştür. (4) Dâhiliye Teftiş Heyeti oluşturulduktan kısa bir süre sonra çok yoğun soruşturma ve denetim faaliyetlerine başlamıştır. Demek ki, Dâhiliye Teftiş Heyetinin en önemli iki görevi “soruşturma” ve “teftiş” olmak üzere ayrılmaktadır. Teftiş Heyetinin hakkında soruşturma yaptığı kişiler arasında; mutasarrıf, kaymakam, yazı işleri müdürü, komiser, jandarma yüzbaşısı gibi kamu görevlileri bulunmaktadır. Bu soruşturmalar sonucunda bazı personelin görevden alındığı, bazılarında da işten el çektirildiği anlaşılmaktadır. Teftiş Heyetinin denetim yaptığı birimler arasında ise nahiyeye, özel idare, hapisane, jandarma, polis, nüfus, idare meclisi, belediye, yazı işleri kalemi ve Kızılay şubesi gibi birimler bulunmaktadır. Bu denetimler havada kalmamış, “gereği” yapılmıştır. (5) Teftiş Kurulunun çalışmalarının iki önemli yararı bulunmaktadır. Birincisi, “işlemlerin düzeltilmesi”, ikincisi de “memuriyette görev duygusunun artmasıdır.” Mustafa Kemal’e göre, Teftiş Kurullarının çalışmalarının sadece düzeltici bir etkisi bulunmamakta, memuriyette görev duygusunun artması gibi ölçülmesi zor; ancak kamu hizmetlerinin niteliği açısından önemli olan psikolojik etkisi de olmaktadır. (6) Görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için müfettişlerin “yetenekli elemanlardan seçilmesi” gerekmektedir. Dolayısıyla, müfettişler kamudaki en iyi yetişmiş ve kurumun bir anlamda kurmay heyetini oluşturan kişilerdir. (7) Tam kadroyla ve zamanında işe başlayacak olan Teftiş Kurulu hizmetlerin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır. Hizmetlerin düzeltilmesi isteniyorsa teftiş kurulunun “kadrosu tam” olmalıdır.” (Başa, 2016: 364-365).

Mustafa Kemal Paşa’nın yaptığı bu konuşmadan ve tespitlerden de anlaşılacağı üzere Mülkiye Teftiş Kurulu ülkenin en köklü teftiş kurullarından biri olarak görülmektedir. Hatta Paşa’ya göre “güvenlik” ve “asayiş” konularındaki görevleri dışında Dâhiliye Vekâletinin en önemli sorumluluklarından birisi de



memurların yürürlükteki mevzuat hükümlerinin en iyi şekilde uygulanmasının sağlanmasına yöneliktir. Bunu yapacak kurum ise Mülkiye Teftiş Heyetidir.

Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın konuşmasını değerlendiren Heper (2006 aktaran Başa 2016: 365) "Atatürk'ün Mülkiye Heyet-i Teftişiyesi kaldırıldığından beri bürokratik usulsüzlüklerin artmakta olduğunu kaydederek, Richelieu'nun monarşik disiplinin bir aracı olarak kullandığı commissaire'sinin Türk versiyonundan yana tercihini kullandığını" ifade etmektedir.

Teftiş Heyetinin 1921 yılında kaldırılmış olması Dâhiliye Nezaretinin faaliyetlerinde büyük aksaklıklara mahal vermiştir. Bu "tarihsel tecrübe" yapılan hatadan geri dönülerek Teftiş Heyetinin yeniden oluşturulmasıyla sonuçlanmıştır. Heyetin oluşturulmasına müteakip müfettişler de hızla görevlerine başlamışlardır.

Bu dönemde Meclise sunulmuş ancak yasalaşma imkânı ancak 1930 yılında "Dâhiliye Memurları Kanunu" ile mümkün olabilmiş "Dâhiliye Vekâleti Memurlarının Durumlarını Düzenleyen Kanun Tasarısı" da Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır. Kanun taslağında Dâhiliye Nezaretinin memurları "merkez memurları" ile "vilayet memurları" şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiştir. Merkez memurları arasında müsteşar, müdür-i umumiler, birinci ve ikinci sınıf müdürler, muavinler ve mümeyyizler ile diğer müdürler (nüfus, evrak vb.), ketebe (kâtipler) ve tastirler (yazıcılar) sıralanmıştır. Vilayet memurları arasında ise valiler (5 sınıf), kaymakamlar (3 sınıf), tahrirat müdürleri (3 sınıf), umur-ı hukukiye müdürleri ve nahiye müdürleri (3 sınıf) bir sıralamaya gidilmiştir. Kanun taslağında dâhiliye memurlarının nasıl seçilecekleri ve tayin olacakları da düzenlemiştir. Diğer yandan taslak ile merkezde, müsteşarın başkanlığında idare-i umumiye, umur-ı mahalliye, emniyet-i umumiye, heyet-i teftişiyeye, memurin, nüfus ve muhasebe müdürleriyle, hukuk müşavirlerinden teşekkül bir "encümen-i müdiran" heyeti de öngörülmüştür.

### **2.1. Umumi Müfettişlik**

Osmanlı döneminden Cumhuriyet Dönemi'ne devrolunan kurumlardan biri olan umumi müfettişlik kurumu Cumhuriyet'in ilk anayasası olma özelliğini taşıyan 1921 Teşkilat-ı Esasiye'sinde de yer bulmuştur. Anayasa'nın 22. maddesinde geçen "Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibarıyla birleştirilerek, umumi müfettişlik kıtları vücuda getirilir." şeklindeki hükümlerle müfettişlik kıtalarının

oluşturulması öngörülmüştür. Müfettişlerin görev ve sorumlulukları ise bir sonraki maddede sayılmıştır. Umumi müfettişler 23. madde ile mıntıkları içerisinde genel asayişin sağlanmasından; daire ve işlemlerin denetiminden, vilayetler arasındaki koordinasyonun sağlanmasından; devletin genel idaresiyle birlikte mahalli idarelere ait görevler ile bunlar tarafından alınan kararların sürekli şekilde denetimden sorumlu kılınmışlardır. Görüldüğü üzere mahalli idarelerin tümü sorumluluk alanlarında kaldıkları umumi müfettişlerin denetimine tabi oldukları Cumhuriyet'in ilk Anayasası'nda yer almıştır. Ancak bir mülki birim ya da bölge teşkilatı olarak tanımlanmamış olsa da umumi müfettişler 1921 Anayasası'nda merkezi idarenin adeta taşradaki uzantısı şeklinde konumlandırılmışlardır.

Teşkilat-ı Esasiye'den farklı olarak 1924 Anayasası'nda umumi müfettişlere yönelik herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte umumi müfettişlerin 1923-1927 yılları arasında yaklaşık 4 yıl boyunca görevlendirilmiş oldukları mıntikalarda denetim faaliyetlerini kesintisiz yürüttükleri bilinmektedir. 1924 Anayasası'nda herhangi bir hüküm bulunmamış olsa da ihtiyaca binaen 1926 yılıyla birlikte umumi müfettişlere yönelik yasa çalışmalarına da başlanmış ancak yasalaşması 1927 yılını bulmuştur. 25 Haziran 1927 tarihli ve 1164 Sayılı “Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun” ile doğrudan Mülkiye Teftiş Kuruluna ilişkin bir düzenleme olmamakla birlikte Dâhiliye Vekâletine bağlı olarak umumi Müfettişliklerde çoğunlukla Mülkiye Müfettişlerinin görev aldığı ve işlerinin genel olarak Mülkiye Müfettişlerince yapılan işlerden olduğunu söylemek mümkündür (Başa, 2014: 41-45; Varlık, 2010) .

Kanun'da geçen şu ifadeler oldukça önemlidir;

*“Müteahhid vilayetleri alakadar eden ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetiyle izalesi kabul olan ihtiyacat hudusunda o vilayetler üzerinde mevadi atiyede muharrer salahiyetleri haiz umumi müfettişler teşkiline ve ihtiyacın zail olmasıyla bu müfettişliklerin ilgasına Hükümet mezundur. Umumi müfettişler İcra Vekilleri Heyeti kararıyla tayin olunur ve memuriyetlerine de aynı suretle nihayet verilir” derken 2. maddesinde “Umumi Müfettişlik kadroları bütçelerle tayin olunur. Ancak sene-i maliye zarfında teşkiline lüzum görülecek umumi müfettişlik kadroları Dâhiliye Vekâletince bittanzim İcra Vekilleri Heyeti kararıyla tatbik ve ertesi sene Meclisi aliye arz olunur. Umumi müfettişlikler emrine Hükümetçe tensip edilecek vekâletlerden lüzumu kadar müşavir ve saire de ayrıca tahsisi*

*olunur” şeklindeki ifade ile müfettişlik kadrolarının nasıl olacağı açıklanmaktadır. Müfettişlerin görevleri ise “Umumi müfettişler Dâhiliye Vekâletine merbut olup mıntkaları dâhilinde asayiş ve inzibatın teminine nezaret ve kavanin ve nizamatin tamamii tatbik ve icrasını mütemadiyen takip ve murakabe ve vekâletlerin kanunen haiz oldukları salahiyetlerden İcra Vekilleri Heyetince kendilerine tevdiine karar verilenleri istimal ederler” (Başa,2014: 42).*

Ayrıca Kanun ile müfettişlerin Dâhiliye Vekâletine bağlı olarak faaliyet gösterecekleri ve görev yaptıkları mıntkalarda asayiş ve düzenin sağlanmasından da sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Umumi müfettişlere ilişkin Cumhuriyet tarihinin önemli yasal düzenlemelerinden olan 1164 sayılı Kanun vilayet sisteminden farklı olarak birden çok vilayeti ilgilendiren konularda ihtiyaca binaen umumi müfettişlik kurulabilmesine imkân verirken bu ihtiyacın ortadan kalkması durumunda umumi müfettişlik uygulamasının da ortadan kalkacağını hüküm altına almıştır.

Kanun’un yürürlüğe girmesine müteakip Dâhiliye Vekâletince “*Umumi Müfettişlik Vazife ve Salahiyetlerine Dair Talimatnamenin Meriyete Vaz’ı Hakkında Kararname*” hazırlanmış ve 27 Kasım 1927 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

Kanun ile kanunun uygulanmasına ilişkin söz konusu Kararnameden itibaren 1947 yılına kadar Çanakkale, Tekirdağ ve Kırklareli’ni de içine alan Edirne merkezli; Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan ve Ağrı’yı da içine alan Erzurum merkezli; Tunceli ve Bingöl’ü de içine alan Elazığ merkezli; Mersin’i de içine alan Adana merkezli toplam 5 Umumi Müfettişlik Teşkilatı oluşturulmuştur. Dolayısıyla Umumi Müfettişlik kurumunun ülkenin tamamını kapsayan bir yapıda teşkil ettirilmediği, bunun yerine Kanun ve Kararnamede belirtildiği üzere “*ihtiyaca binaen*” birden fazla vilayeti de içine alabilecek şekilde oluşturulduğu görülmektedir. Umumi Müfettişlik uygulamasının 5442 sayılı İl idaresi Yasası’nın görüşülmesi esnasında görevlerini ve dönemlerini tamamladıkları değerlendirilmesi ile 1947 yılında fiilen 1952 yılında yasal olarak kaldırılmıştır (Çapar, 2015: 169-170). Umumi Müfettişlik kurumunun özellikle Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde ülkenin ve bölgelerin ihtiyaçlarına göre oluşturulmaya çalışıldığı, bu yapının 1950’li yıllara kadar sürdürüldüğü görülmektedir.

## 2.2. 1930 ve Sonrası Dönemde Teftiş Kurulu

Cumhuriyet Dönemi'nde Dâhiliye Vekâletiyle ilgili yapılan düzenlemeler Teftiş Heyetine yönelik hükümler de içermektedir. 24 Mayıs 1930 tarihli ve 1501 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” ile İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı “Müsteşarlık ve Hususi Kalem ile alfabe tertibi üzere Emniyet İşleri, Hukuk Müşavirliği, Mahalli İdareler, Nüfus İşleri, Teftiş Heyeti ve Vilayetler İdaresinden, Umum Jandarma Kumandanlığından ve hususi kanun ve nizamnameler ile Dâhiliye Vekâletine merbut diğer idarelerden mürekkeptir” şeklindeki düzenlenmiştir. Kanun'un 9. maddesinde yer alan hüküm ise şu şekildedir:

*“Teftiş Heyeti Reisliği, müfettişlere ait şahsi ve mahrem sicilleri tanzim; teftiş ve tahkik işlerine ait talimatnameleri ihzar, müfettişlerin mesai tarzlarını tayin, teftiş ve tahkik işlerinde müfettişleri vekil ile olan münasebetlerine tavassut, vekil tarafından müfettişlere verilecek icra vazifelerinin ifasını murakabe, teftiş raporlarını tetkik ve tahlil, bunlar üzerine dairelerle temas ve icanın icrasını takip, vekile bildirilecek mesaili tayin müfettişler tarafından gönderilen tahkikat fezlekelerini tetkik ve bunların idari cihetleri hakkında ittihazı muktazi tedbirleri tayin ve takip, müfettişlerin ve teftiş heyetinin umum masraflarını tetkik ve tanzim, sene nihayetlerinde müfettişlerin mesailerini neticelerine ve idarenin umumi vaziyetine ve kanun ve nizamnamesinin reisliğe tevdi ettiği diğer vazifeleri ifa ile mükelleftir. Teftiş heyeti, müfettişlik sıfat ve salahiyetini haiz bir reis ile lüzumu kadar müfettişten ve yazı ve hesap işleri meşgul bir bürodan mürekkeptir.” (Resmi Gazete: 1930-a)*

Müfettişlerle ilgili görevler ve işleri yapan Teftiş Heyeti Reisliğinin görev tanımlarının açıkça belirtilmesinden sonra Cumhuriyet Dönemi'nde Mülkiye Teftiş Kurulunun kurumsal niteliğinin belirgin olarak ortaya çıkmaya başladığını söylemek mümkündür.

16 Haziran 1930 tarihli Dahiliye Memurları Kanunu'nda da İçişleri Memurları ve bunların arasında mülkiye müfettişleri hakkında da düzenlemeler yapılmış ve bu kanun halen bazı değişikliklere uğramış olsa da yürürlüktedir.

1700 sayılı Kanun'un 6, 7 ve 8. maddelerine göre “Müfettişler” başlığı altında mülkiye müfettişleri düzenlenmiştir. Bu maddeler de değişikliğe uğramadan

günümüze kadar gelmiştir. Kanun'un 6. maddesine göre müfettişler, Teftiş Heyeti Reisinin inhası ve Dâhiliye Vekilinin tasvibi üzerine müşterek kararname ve Reiscumhurun tasdiki ile tayin olunacaktır. Müfettişliğe bidayeten (başta) tayin olunanlar ilk altı ay zarfında evvelki memuriyetleri maaşı ile bir mülazemet (staj) devresi geçireceklerdir. Bu sürenin içinde veya sonunda müfettişlikte kabiliyet ve kifayeti görülemeyenler, önceki derece ve sınıflarına iade olunacaklardır. Kanun'un 7. maddesine göre ise mülkiye müfettişlerinin mesai ve istihdam tarzları bir nizamname ile tespit olunacaktır. Kanun'un 8. maddesine göre de müfettişler lüzumu halinde Dâhiliyenin diğer memurluklarına nakil veya terfi suretiyle tayin olunabilirler. Diğer memurlardan da kanuni ehliyeti haiz olanlar, maaşlarının miktarına göre, müfettişliğe nakil veya terfi olunabilirler. Ancak müfettişliğe tayin edileceklerin mülkiye veya hukuk mekteplerinden mezun olmaları ve hukuktan mezun olanların yedi senelik idadi veyahut lise tahsilini bitirmiş olmakla beraber kaymakamlıkta en az üç sene hizmet etmiş bulunmaları şarttır (Resmî Gazete, 1930-b). Dahiliye Memurları Kanunu'nun müfettişlerle ilgili hükümleri halen yürürlüktedir.

1933 yılında 2169 sayılı Dâhiliye Memurlarının Bir Kısımının Tahdid-i Sinlerine Dair Kanun ile nahiye müdürleri, kaymakamlar ile emniyet müdürleri, mülkiye başmüfettiş ve müfettişlerin emeklilik yaş hadleri belirlenmiştir. Yaş hadlerinin 55-60 yaş aralığında olması dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, hizmetlerinin devamında fayda olduğu düşünülenlerin, İcra Vekilleri Heyeti kararı ile beş yıla kadar istihdam edilebilmelerinin yolu da açık bırakılmaktadır. Bu düzenlemenin gerekçesinde, *"idare amirliğinin dimağ ve vücut sağlamlığını, iyi bir görgüyü ve bilgiyi istilzam eden zahmetli ve mesuliyetli bir ihtisas meselesi olduğu ve bu mesleğin müfettişlik, kaymakamlık, polis ve nahiye müdürlüğü gibi hareket ve faaliyete ihtiyaç gösteren kısımlarında rükûp ve nüzule muktedir bulunmayanların muvaffakiyetleri memul bulunmadığı"* belirtilmektedir (Çapar, 2015: 160). Düzenlemeyle müfettişliğin zorlukları ve yaş sınırı getirilmesinden bahsedilmektedir.

14 Nisan 1930 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan ve belediyelerin üzerindeki merkezi yönetim kontrolünü kurumsallaştıran ve Prof. Dr. Tekeli'ye göre (1983:9), 1930'lu yılların belediyeçilik alanındaki uygulamaları kendisine çok geniş bir işlev alanı tanımlanmış ve çağdaşlaşma ile görevli tutulmuş, merkezi denetimi

yüksek bir belediyeçilik modeli oluşturan, 1580 sayılı Belediye Kanunu, yönetime ilişkin diğer kanunlar gibi Cumhuriyet'in kurumsallaşmasını sağlama yönünde önemli işlev görmektedir. Belediyeler üzerindeki bu denetleme mekanizmasının en önemli organları mülki amirler ve merkezi yönetim adına Mülkiye Müfettişleri olmaktadır. Nitekim devam eden bölümde bahsedilen norm düzenlemelerinde ve 1967 ve 1985 tarihli Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmelik ve Tüzüklerinde bu hususun kayıt altında olduğu görülmektedir.

Öte yandan 1923 ile 1944 yılları arasında mülkiye müfettişlerinin çalışmaları 1944 yılında çıkarılan “Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi”ne kadar yürürlükte kalacak olan “Umuru Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Sureti Teşkil ve Vezai fi Hakkında Nizamname” ile birlikte “Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname”ye göre sürdürülmüştür. 1944 yılında çıkarılan “Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi” ile mülkiye müfettişleri üç ana grup olarak derecelendirilmiş, mülkiye müfettişlerinin her ilde bulunması uygulamasına son verilmiştir. Nizamname ile birlikte müfettişlerin kıdem esasına göre görev yapması uygun görülmüş, müfettişlerin iskân ve sıhiyye işleri ile ceza ve tevkif evlerine yönelik teftiş görevleri kaldırılmıştır. Buna karşın Nizamname ile ilk kez köy işlerinin teftişi de mülkiye müfettişlerinin görevleri arasına dâhil edilmiştir. 1944 tarihli Nizamname’ye uygun olarak 19 Mart 1944 tarihinde “Mülkiye Müfettişleri Tarafından Yapılacak Tahkikata Dair Yönetmelik” çıkarılmış, 1944 tarihli Nizamnameye uygun olarak 15 Şubat 1946 yılında “Mülkiye Müfettişlerinin Merkezlerine ve Grup Halinde Yapacakları Teftişlere Dair Yönerge” hazırlanarak yürürlüğe konulmuş, bu yönerge ise 1963 yılına kadar uygulanmıştır (Özay ve Bay, 2003:8).

28.12.1963 tarihli İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ile Müfettişler görevlerini, 15.2.1946 tarih ve 398/7 sayılı bakanlık yönerge çerçevesinde yürütmekte iken, Maliye Teftiş Heyeti Tüzüğü örnek alınarak hazırlanan bu yönetmelikte düzenlenen usul ve esaslar çerçevesinde yürütmeye başlamışlardır (Demir, 2014: 353).

1960’lı yıllardaki kamu yönetimi iyileştirme çalışmaları çerçevesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı hem kendi çalışma usul ve esaslarını iyileştirmek hem de Bakanlığın diğer birimlerinin işleyişlerindeki aksaklıkları gidermek amacıyla TODAİE ile birlikte yürüttüğü çalışma sonucunda İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu

Başkanlığı Çalışma Yönetmeliği hazırlanıp, 19 Nisan 1967 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1967 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan yönetmeliğe göre; Teftiş Kurulunun amacı, İçişleri Bakanlığı ve denetimi altındaki kuruluşların, çalışmalarında ve amaçlarına yönelmelerinde:

A- Bütün birimlerin mevcut hukuk düzenine uyup uymadıklarını kullanılan metotların ve çalışma yerleri ile yerleşme durumlarının verimli, ekonomiyi, etkinliği ve hizmet kalitesini sağlamaya yeterli olup olmadığını, hizmetin bu kuruluşların amacını gerçekleştirecek şekilde sağlanıp sağlanmadığını incelemek, araştırmak ve denetlemek, memur ve hizmetlilerin bilgi ve yeteneklerini değerlendirmek,

B- Uygulamada ulaşılmaması öngörülmüş amaçlardan ve mevzuattan sapmalar varsa veya mevzuat gerçek ihtiyaç ve duruma uygun değilse bunları nedenleri ile ortaya çıkarmak, bu sapmaların ya da amaca ulaşmaya engel mevzuatın düzeltilmesi için her kademedeki yöneticiye ışık tutacak şekilde olanaklı çözüm yolları arasından en tutarlısını seçerek tavsiye etmek,

C- Mevzuattan sapmaların suç olup olmadığını ortaya çıkarmak,

Ç- Görev ve hizmetlerin, İçişleri Bakanlığı ve bu Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların amaçlarına en uygun şekilde yürütülmesi için:

1 — Memur ve hizmetlilerin eğitim planlanması ve uygulanması,

2 — Standartların tespiti ve geliştirilmesi,

3 — Merkezle il kuruluşları arasında bağlantı sağlayarak gerginliklerin, duraklamaların ve kırtasiyeciliğin önlenmesi, çalışmalarına katılmak sureti ile idarenin düzgün işlemesine yardımcı olmaktır.

Mülkiye müfettişleri de Teftiş Kurulunun belirtilen amacına ulaşabilmesi için;

A- İçişleri Bakanlığının merkez ve il kuruluşlarına dahil dairelerle Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan idarelerin bütün birimlerini teftiş etmek,

B- Teftişini yaptıkları il ve ilçelerin idarî, sosyal ve ekonomik durumları,

mevzuatın uygulanması, memur ve halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırma yapmak, düşünce ve tavsiyelerini bildirmek,

C- Eylem ve işlemlerini teftiş ettikleri memur ve hizmetliler hakkında edindikleri bilgi ve kanılarına göre kısa ve açık birer gizli rapor ve Bakanlıkça istenen hallerde bu memur ve hizmetliler haklarında değerlendirme raporu düzenlemek,

D- Teftişe tabi bütün birimlerin çalışma alanına giren konularda, yurt içinde ve yurt dışında inceleme ve araştırmalar yapmak,

E- Merkezde, mevzuatın hazırlanması ve uygulanması ile ilgili plânlama ve düzenleme çalışmalarına katılmak,

F- Suç işledikleri anlaşılan ya da ihbar ve şikâyet olunan memur ve hizmetliler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak,

G- Yıyıcilikleri (Rüşvet ve irtikâpları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan memurlar hakkında inceleme yaparak gizli rapor düzenlemek,

H- Teftiş Kurulu Başkanına ait hizmetlerin yerine getirilmesinde ona yardım etme işlerinde görevlendirilirler.

Yönetmelikle müfettişliğe kabul edilme koşulları da net olarak tarif edilmiş ve mülkiye müfettişliğine atanabilmek için kaymakamlık sıfatını kazandıktan sonra İçişleri Bakanlığının merkez ve iller kuruluşlarında en az 6 yıl görev yapmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak şartı belirtilmiş ve Yönetmelikte belirtilen niteliklere sahip olanlardan mülkiye müfettişi olmak isteyenlerin, gizli tezkiye varakaları, aldıkları takdirname ve cezalar, yabancı dil bilgileri ve Teftiş Kurulu Başkanının bizzat yapacağı veya müfettişlere yaptıracağı inceleme ile tespit edilecek çalışma dereceleri Kurul Başkanı tarafından ayrı ayrı puan verilerek değerlendirilir. Değerlendirmede tam puan 100'dür. Kurul Başkanının yaptığı değerlendirme sonunda 70 ve daha fazla puan alanlardan maaş ve kadro durumlarına göre açık müfettişlik kadrolarına atanmaya elverişli olanlar teftiş kurulu başkanı ve özlük işleri genel müdürünün huzurunda bir mülakata tabi tutulurlar. Müfettiş adaylarına mülakat sonunda 100 puan üzerinden ayrıca not verilir. Teftiş Kurulu Başkanının birinci fıkraya göre takdir ettiği notlarla mülakat sonunda verilen notları toplamı en yüksek plandan başlanarak, ihtiyaca yetecek



kadarı Teftiş Kurulu Başkanının inhası, Bakanın tasvibi ve müşterek kararname ile mülkiye müfettişliğine atanırlar.

Benzer düzenlemelerin 1985 tarihli Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ve daha sonraki yönetmeliklerde de olduğunu görmekteyiz. Teftiş Kurulunun amacının bakanlığın birimlerinin teftiş ve denetimin yanında onlara rehberlik yapması gerektiğinin de hüküm altına alındığı yönetmelik düzenlemelerinde müfettişlerin amaçların gerçekleşmesi için görevlerinin de açık ve net olarak düzenlendiğini görmekteyiz. Müfettişlerin mesleğe alınmalarında öngörülen sicil durumunun iyi olmasının yanında yapılacak mülakatta başarılı olma koşulunun da mülkiye müfettişlerine bir dokunulmazlık niteliği verdiğini belirtmek gerekmektedir. Nitekim Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ve Yönetmeliklerinde öngörüldüğü üzere müfettişler, mesleki yetersizlikleri veya meslekle bağdaşmayacak tutum ve davranışlarda buldukları en az iki müfettiş tarafından yapılacak araştırma sonucunda düzenlenecek raporla saptanmadıkça görevlerinden alınamazlar ve kendi istekleri dışında başka görevlere atanamazlar

1960 yılından sonra dönemin ekonomik, sosyal ve siyasal hareketliliğine paralel biçimde İçişleri Bakanlığı bütün teşkilatıyla tarihindeki en hareketli dönemini yaşamış ve resmi formdaki tutumlardan tümüyle bağımsız olmasa da sivil bir cihetle ilk etapta Türk İdareciler Derneği kurulmuş, hemen ardından üç yıl geçtikten sonra geniş katımlı bir şekilde İkinci İdareciler Kongresi toplanmıştır. Özellikle dernek, çeşitli idari ve mesleki meseleleri devamlı bir şekilde tartışabilmek için fevkalade heyecan verici bir zemin olmuştur. Çeşitli ölçek ve yoğunlukta sayısız toplantı ve görüşmeler gerçekleştirilmiş, Mülkiyeliler Birliğinin iş birliği ile de ciddi bir sivil inisiyatif potansiyeli geliştirilmiştir (Demir, 2014: 375). Bu dönemin ve iklimin sonucu olarak 657 sayılı Kanun'un 7. maddesindeki yasaklama hükmü kapsamındaki vali, kaymakam ve bucak müdürleri dışında kalan İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra personeli de çeşitli sendikalar kurmuşlardır. 1967'de kurulan Mülkiye Müfettişleri Sendikasının 1971 yılına kadar sendikal faaliyette buldukları görülmektedir.

1962 yılında Mülkiye Müfettişliğine atanmış olan Fahrettin Everdi aktardığı hatrasında 1961 yılında atanmış olan Mehmet Necad Eldem ile Şevki Pazarıcı'nın ikisinin de Mülkiye Müfettişleri Sendikası üyesi olduklarını, 1960'lı yıllarda sendikalı olan Mülkiye Müfettişlerinin sayısının oldukça fazla olduğu, hatta trafik

kazasında vefat etmiş olan bir kaymakamla ilgili yardım toplamak amacıyla 1967 yılında sendikayla yazışma yaptıklarından bahsetmektedir (Çankaya, 1968: 1346-3448). Mülkiye müfettişlerinin sınırlı bir süreyle de olsa sendikal faaliyetlerinin olduğu ve sendika vasıtasıyla bazı sosyal haklar sağladıkları, Mülkiye Müfettişleri Sendikasının 1971 yılında Mülki İdare Amirlerinin mali haklarının iyileştirilmesi için İdareciler Derneği, Mülkiyeliler Birliği gibi derneklerle birlikte zamanın Başbakanına telgraf gönderdikleri bilinmektedir (Demir, 2014: 378). Mülkiye Müfettişleri Sendikasının faaliyetleri 1971 yılından itibaren sonlandırıldığı, daha sonraki dönemde yardımlaşma sandığı niteliğinde bir oluşumla faaliyetin devam ettiği ve 2000'li yılların başında bu yardımlaşma sandığının da faaliyetini sona erdirdiği anlaşılmaktadır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 23 Şubat 1985 tarihli ve 18675 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna uygun olarak hazırlanan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü 12 Eylül 1985 tarihli ve 18866 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Buna göre hazırlanan Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ise 15 Haziran 1989 tarihli ve 20196 sayılı Resmî Gazete'de, yayımlanmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile İçişleri Bakanlığı Teşkilat Şemasında Teftiş Kurulu Başkanlığı olarak geçen Teftiş Kurulunun adı Mülkiye Teftiş Kurulu olarak belirlenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1992).

Esas olarak görevlerinde 1967 tarihli Yönetmelikte öngörülen görevler esas alınarak düzenleme yapılmış ve tüzük ve yönetmeliklerle mülkiye müfettişlerinin düzenledikleri raporları ilgi yerlere tevdi etmeleri öngörülmüştür. Bu hususun pek çok Teftiş Kurulunda olmayan ve müfettişlerin etkinliğini gösteren bir düzenleme olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bununla birlikte bu düzenlemenin 2023 yılında çıkarılan Yönergede yer almadığı görülmekte ve müfettişlerce düzenlenen tüm raporların Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığına sunulması gerektiği belirtilmektedir.

2008 yılında İçişleri Bakanlığı AREM Başkanlığınca gerçekleştirilen araştırmalar neticesinde ortaya çıkan İçişleri Bakanlığı İşlevsellik Analizinde (İçişleri Bakanlığı, 2008) yer alan "Mülkiye Müfettişlerinin yapmış oldukları teftiş sonucunda düzenlenen teftiş raporlarının sonuçlarının beklenen etkiyi yaratmadığı" yönündeki tespitten sonra Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca

müfettişlerin teftiş ve denetimine tabi olan birimlerce yapılması gereken hususları ihtiva eden Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporların Değerlendirilmesi Takibi ve Sonuçlandırılması Hakkında Yönerge ise 18 Nisan 2011 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Yönergenin etkili bir şekilde uygulanması gerekliliği yanında raporların ve sonuçlarının takibinin Teftiş Kurulunca gerçekleştirmesini temin edecek bir birimin oluşturulmasının yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu üyelerinin mahalli idareler görevlileri ve diğer içişleri Bakanlığı personeli hakkında yaptıkları ön inceleme görevlerini düzenleyen 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmaları Hakkında Kanun 04 Aralık 1999 tarihli ve 23896 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'la birlikte 1751 sayılı Memurin Muhekatatı Hakkında Kanun-u Muvakkat yürürlükten kaldırılmıştır. Mülkiye müfettişlerinin özellikle yerel yönetimlerle ilgili yaptıkları ön inceleme raporları ile ilgili farklı nitelikte yargı kararlarının olması ve 4483 sayılı Kanun'un uygulanmasındaki tereddütleri gidermek için Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca 4483 sayılı Kanun'un Uygulamasına Dair Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulaması ile İlgili Olarak İçişleri Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönerge 11.02.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ön inceleme görevlerinin anılan yönergede ki hususlara göre yerine getirilmesi amaç edinilmiştir.

### 3. GÜNÜMÜZDE MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

“Başkan: Baylar, sizleri son derece önemli ve can sıkıcı bir haberi bildirmek üzere toplamış bulunmaktayım. Bir müfettiş geliyor!

Yargıç: Bir müfettiş mi?

Müdür: Ne müfettişi?

Başkan: St. Petersburg'tan tebdili kıyafet, daha da kötüsü gizli bir görevle Devlet Müfettişi geliyor.

Yargıç: Eyvah!

Müdür: Allah kahretsin! Bu da nereden çıktı şimdi?

Denetçi: Aman tanrım! Hem de gizli bir görevle geliyor!” (aktaran Karatepe, 2010:91)

Nikolai Vasilevich Gogol, Devlet Müfettişi adlı eserinde zamanın Rusyası'nda müfettiş algısını alaycı ve komik bir dille anlatmaktadır (Karatepe, 2010: 91). Türk kamu yönetim ve denetim sistemi, dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter devlet yapısını esas alan Kıta Avrupası hukuk sistemine göre kurulmuş ve teftiş edilenlerce Gogol'un tasvir ettiği şekilde algılanan ve gerçekte de maliye müfettişleri ile birlikte "Türkiye'de Devlet Müfettişleri" olarak algılanan mülkiye müfettişlerinin tarihsel süreçteki işlevi Osmanlı Devleti'nin son döneminde ortaya çıkan merkezi yönetim adına teftiş ve denetim faaliyetleri giderek artmış ve bunun sonucu olarak Teftiş Kurulları giderek güçlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurtuluş Savaşı Dönemi'nde Millî Mücadele sürecinde dahi varlığının ve öneminin yadsınmadığı mülkiye müfettişleri Cumhuriyet'in fikri ve kurumsallaşmasında da çok önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Esasen Cumhuriyet'in iskeleti olarak isimlendirilebilecek mülki idare sistemi ve İçişleri Bakanlığı 100 yıllık Cumhuriyet'imizin içerde kurumsallaşması ve fikren benimsenmesinde en önemli işlevi taşıyan kurumdur. Cumhuriyet'in ilanından sonra yeni devletin merkezîyetçi bir yaklaşım içinde "üniter bir devlet yapılanması anlayışı" benimsendiği için, doğal olarak İçişleri Bakanlığı diğer bakanlıkların içinde en etkili bakanlık olarak yönetimin merkezindedir. Cumhuriyet'in fikri ve temel ilkeleri doğrultusunda idari ve siyasi sorumluluk bilinciyle teşekkül eden bakanlık birimleri ve Mülkiye Teftiş Kurulu kurumsallaşma sürecinde oluşmuş kurullarla faaliyetini sürdürmüştür.

Cumhuriyet'in kurumsallaşma sürecinde Türkiye'nin yaşadığı siyasi değişimlerle beraber yönetim ve denetim sistemi, 1980'lerde başlayan ve 2000'li yıllardan sonra yoğunlaşan neo-liberal politikalar doğrultusunda Anglo-Sakson Sisteme göre yeniden biçimlendirilmeye çalışılmakta ve " Kıta Avrupası'nın yönetsel ve siyasi sorumluluğa sahip olanlar arasındaki dengeli görev, yetki ve sorumluluk anlayışından farklı olarak Anglo-Sakson sistemdeki "yöneticiye denetim dahil bütün yetkiler verildikten sonra hesap sorma" olarak nitelendirilen "yönetici sorumluluğu ilkesine" dayanan yönetim ve denetim yapısı getirilmeye çalışılmaktadır." (Karatepe, 2010: 92).

Mülkiye Teftiş Kurulunun da bu süreçten kısmen payını aldığını ancak ülkemizdeki diğer teftiş kurullarına göre süreçten daha az etkilendiğini belirtmek mümkündür. 2000'li yıllardaki değişim sürecinde düzenlenen Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanunu, il özel idaresi ve belediye kanunlarında yer alan yerel yönetimlerin denetimine ilişkin hükümlerle Mülkiye Teftiş Kurulunun yerel yönetimlerin “hesaplarının denetimi” yetkileri, Cumhurbaşkanlığınca gerek görülmesi hali dışında, alınmıştır. Ayrıca yasalasmayan 5227 sayılı Yasanın 18. maddesi Bakanlıkların kuruluş örgütlenmesi ile ilgili olup, “İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir” hükmündendir. Metindeki yasadaki “oluşturabilir” hükmünden hareketle öncelikle Mülkiye Teftiş Kurulunun kaldırılacağı, sonrasında ise İçişleri Bakanlığında rehberlik ve denetim birimi olarak yeni bir birim oluşturulabileceği değerlendirilmiş (Apan, 2008: 169) ancak bu gerçekleşmemiştir.

24 Aralık 2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mülkiye müfettişlerince mahalli idarelerinin hesap denetimini yapmalarına dair yetkiye son verilmiştir. Ancak 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Teftiş Kurulu Başkanlığının görevlerine ilişkin 260. maddesinin “ (1) Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar: a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,” görevleri gereğince bu yetkinin tanımın tekrar yapıldığı ve 5018 sayılı Kanun’un 77. maddesi gereğince mahallî idarelerde malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri Bakanı, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerince teftiş edilmektedir.

Bu süreçte Mülkiye Teftiş Kurulu 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İçişleri Bakanlığının Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü

ve Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma yönetmeliklerine göre yerel yönetimlerin hesap denetimini yapmak dışındaki faaliyetlerini yürütürken, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen Anayasa referandumunda kabul edilen 6711 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda oldukça önemli değişiklikler gerçekleşmiş, kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir (Yüksel, 2017: 253). Bu değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı devletin hiyerarşik yapısı içerisinde en üst ve tek yetkili makam haline gelmiştir (Özkaya, 2019: 331-332).

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni sistemin teşkilat yapısı oluşturulmaya başlanmıştır. Kararname ile Cumhurbaşkanlığı 7 kısıma ayrılmış, bakanlıkların sayıları azaltılırken isimleri ve teşkilat yapıları da yeniden düzenlenmiştir (Ocak, 2019: 168).

9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanlığına bağlı olarak mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen tüm görevleri ve faaliyetleri yürütmek, bunları takip edip sonuçlandırmak üzere kurulmuş olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapatılmış, yerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 100. maddesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teşkilat yapısı içinde oluşturulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri belirlenmiş, ancak İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevler Hakkında Kanun'un 11. maddesi ile İçişleri Bakanlığına verilmiş olan mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini mevzuat hükümlerine uygun olarak uygulama görevine ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmadan bu görev kararnamesinin 160. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi ile İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığında bırakılmıştır. Teftiş Kurulu 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 260'ncü maddesinde düzenlenmiştir:

*“Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar;*

*a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve*

*mahalli idarelilerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,*

*b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak.*

*c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak.*

*ç) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,*

*d) Teftiş rapor ve laiyları ile soruşturma raporlarının inceleyip değerlendirmek,*

*e) Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,*

*f) Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve Bakanlığa bağlı kuruluşların denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,*

*g) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”*

olarak belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde çizilen çerçevede esas olarak 1967 yılında çıkarılan Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde düzenlenen görevleri (Mahalli İdarelerin hesap denetimi dışında) ihtiva edecek şekilde 02/06/2021 tarihli ve 31499 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği ve 2023 yılında da Yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönergesi yayınlanmıştır.

Halen yürürlükte olan yeni yönetmeliğe göre Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri aşağıdaki gibidir:

*“a) Kurum ve kuruluşların iş, işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.*

*b) Kurum ve kuruluşların personeli ile mahalli idarelerin organları ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili olarak araştırma, ön inceleme, soruşturma ve/veya disiplin soruşturması yapmak.*

*c) Çeşitli konularda inceleme yapmak.*

*ç) Mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları ve özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerce yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi halinde, aksamanın giderilmesi amacıyla Bakana öneride bulunmak.*

*d) Mevzuatla öngörülen hallerde mahalli idarelerin meclisleri ile mahalli idareler tarafından kurulan birlik meclislerinin feshi, mahalli idarelerin seçilmiş üyelerinin görevden uzaklaştırılması ile ilgili işlemleri teklif ve takip etmek.*

*e) Bakanlığın görev alanı kapsamında, temek hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili idari uygulamaları incelemek ve teftiş etmek.*

*f) Kurum ve kuruluşların iş ve işlemlerinin hukuka uygun yürütülmesine, verimlilik, etkililik ve tutumluluğun sağlanmasına yönelik rehberlik hizmetleri vermek, yürütülen eğitim ve rehberlik çalışmalarına katkı sağlamak, kurum ve kuruluşların yıllık genel hizmet içi eğitim programlarına ve bunların uygulanmasına ilişkin olarak görüş geliştirmek.*

*g) Yönetim sistemlerinin, kurumsal yapıların ve süreçlerin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak ve öneriler geliştirmek.*

*ğ) Mevzuatın hazırlanması ve uygulanması ile ilgili çalışmalar yapmak ya da yapılan çalışmalara katılmak.*

*h) Özel güvenlik hizmetleri kapsamında, özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemek.*

*ı) Dernekler ve şubelerinin, dernekler ve vakıfların üst kuruluşlarının; 26/3/1987 tarihli ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması*



*Hakkında Kanuna göre kurulan teşekküllerin; yabancı dernek, vakıf ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şube ve temsilcilikleri ile 4/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 5'inci maddesine göre verilen her türlü izin ve faaliyetlerin denetimini yapmak.*

*i) Teftiş ve denetime ilişkin standartları belirlemek ve geliştirmek.*

*j) Mahalli idareler ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşların denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş vermek.*

*k) Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak.”*

Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri oldukça ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Son dönemde Mülkiye Teftiş Kurulunu ilgilendiren iki yasal düzenlemeden bahsetmek gerekecektir. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde 27.02.2004 tarihinde, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu bünyesinde, İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Bürosu kurulmuş, büro daha sonra 2016 yılında çıkarılan Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile Kolluk Gözetim Komisyonu bürosuna dönüşmüştür. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek üzere, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezî bir sistemde kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla kurulan büro halen faaliyetini sürdürmektedir.

2018 yılında yayınlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle valilerin görev süreleri, atandıklarında görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresiyle kısıtlanmasından sonra 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 18/6/2020 tarih ve 7247 sayılı Kanun'un 18 maddesi ile yapılan ekleme ile il valilerinin vali-mülkiye başmüfettişi unvanlı kadrolara atanması öngörülmüştür. 2020-2021 yılları arasında valilerin 18'i mülkiye başmüfettişi, 2022 yılında 9'u vali mülkiye başmüfettişi olarak görevlendirilmiş, mevzuat değişikliğiyle 2020-2021 yıllarında mülkiye başmüfettişliğine görevlendirilen 18 eski valiye de vali unvanı verilmiştir (Karakaya, 2023: 282-283).

Vali-mülkiye başmüfettişi kadrolarına atanan valiler ile mülkiye müfettişi ve mülkiye başmüfettişi kadrolarında bulunan mülkiye müfettişleri arasında görev tanımları arasında bir fark olmadığı ancak mali haklar yönünden vali-mülkiye başmüfettişlerinin daha yüksek ek göstergeden maaş aldıkları anlaşılmaktadır. Bu durum sonuç itibarıyla Mülkiye Teftiş Kurulu üyelerinin, mülkiye müfettişi ve vali mülkiye müfettişi olarak ikili bir şekilde teşekkülüne neden olmaktadır.

Halen Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı Ankara, İstanbul ve İzmir çalışma gruplarında 58 vali-mülkiye başmüfettişi, 51 mülkiye başmüfettişi ve 99 mülkiye müfettişi ile çalışmalarını sürdürmektedir. 150 müfettişten 21 kişinin de Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yardımcılığı ve diğer idari görevde oldukları, görülmektedir.

Bir fikir oluşturması açısından 2022 yılında mülkiye müfettişlerince Ön İnceleme Raporu 468, İnceleme Raporu 78, Disiplin Raporu 62, Tevdi Raporu (Cumhuriyet Başsavcılığına) 81, Diğer Tevdi Raporu (Diğer Bakanlıklar-Valilikler-Kaymakamlıklar) 52, Tazmin Raporu 35, Değerlendirme Raporu 32, Araştırma Raporu 337, İnceleme-Araştırma Raporu 23, Form İnceleme Raporu (Form Tevdi Raporu) 1, Denetim/Özel Denetim Raporu 248, Teftiş Raporu/Özel Teftiş Raporu 286, Mali Durum Raporu 0, Genel Durum Raporu 2, Teftiş Rehberi 29 olmak üzere toplam 1734 adet rapor düzenlenmiştir.

2013-2023 yılları arasında mülkiye müfettişleri tarafından; 2013 yılında 26, 2014 yılında 51, 2015 yılında 72, 2016 yılında 34, 2017 yılında 26, 2018 yılında 38, 2019 yılında 63, 2020 yılında 82, 2021 yılında 57, 2022 yılında 23, 2023 yılında 3 adet İnceleme Araştırma Raporu düzenlenmiştir. Mevcut müfettiş sayılarına göre Devlette en çok rapor tanzim eden teftiş kurulunun, Mülkiye Teftiş Kurulu olduğu söylenebilir (Teftiş Kurulu, 2023).

Raporların teftiş ve soruşturma görevleri yanında özellikle ülkenin önemli sorularıyla ilgili yapılan araştırmalar neticesinde ortaya çıkan çalışmalar olduğunu belirtmek gerekir. Müfettişlerce ülke gündeminde yer alan her türlü terör olayından toplumsal olaya, trafik gündeminden daha iyi şehirleşmenin nasıl olması gerektiğine, İçişleri birimleri ve Valiliklerin çalışmalarındaki mevzuat sorunlarından kamu yönetiminin iyileştirilmesi yönünde alınabilecek tedbirlerin neler olduğuna ilişkin inceleme ve araştırma raporlarının bulunduğunu ve raporların bazı dönemlerde yayınlanmak suretiyle ilgililerin hizmetine sunulduğunu görmekteyiz.

Örneğin 1992-1993 yıllarında müfettişlerce yapılan İstanbul'un trafik sorunundan, belediye meclis üyelerinin işlemlerdeki sorumluluklarına dair tartışmalara ve pek çok gündem konularını içeren inceleme ve araştırma raporları yayınlanmıştır (İçişleri Bakanlığı 1993).

## SONUÇ

Kamu kaynaklarını kamu adına kullanan kamu görevlilerinin ve yöneticilerinin olduğu her dönemde “denetim” en önemli olgulardan biri olmuştur. Osmanlı da denetim kültürünün çok geliştiği örnek devlet yapılarından birisidir. Osmanlı Klasik Dönemi'nde başta “Kadılık” olmak üzere farklı kurum ve otoriteler öne çıkmış olsa da özellikle Tanzimat sonrası dönemde bugünkü Mülkiye Teftiş Kurulunun temelleri atılmaya başlanmış, bu yapı Cumhuriyet sonrasına da aktarılmıştır.

Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel gelişimi incelendiğinde Cumhuriyet öncesi dönem de dâhil görev ve yetkileri açısından Kurul'un ülkedeki sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelerden etkilendiği görülmektedir. Siyasi irade tarafından mülkiye müfettişlerine yeni görev ve yetkiler verildiği gibi mevcut olanların da alınıp başka makamlara aktarıldığı da olmuştur.

Millî Mücadele Dönemi'nde dahi önemli görevler ifa etmiş olan mülkiye müfettişleri Millî Mücadelenin ilk yıllarındaki kısa süreli bir faaliyetine ara verme süreci dışında faaliyetlerine etkin bir şekilde devam etmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun Cumhuriyet'imiz açısından önemini Mustafa Kemal Paşa 1 Mart 1923 günü Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birinci Dönem Dördüncü Yasama Yılı açılışındaki hitabında belirtmiştir. Büyük Önderin Teftiş Heyetinin kurulan yeni devletin oluşumu ve sürdürülebilirliği açısından önemli bir kurum olarak gördüğü anlaşılmaktadır.

Denetim Cumhuriyet tarihi boyunca önemli bir faaliyet olarak görülmüş olsa da gerek İçişleri Bakanlığının teşkilat yapısına yönelik olup Teftiş Kurulunu da etkileyen düzenlemeler gerekse Teftiş Kurulu'na yönelik doğrudan yapılan yeni düzenleme ya da mevcuttaki değişikliklerin sayısı oldukça fazla olmuştur. Denetime ilişkin birçok kurum ve kurulun ömrü bir noktada sonlanmış, yerlerine yenileri tesis edilmiş olsa da Mülkiye Teftiş Kurulu varlığını devam ettirebilmiştir.

2000’li yıllardan itibaren Türkiye’yi de etkileyen yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan yeni reform hareketleri kapsamında yapılan yasal düzenlemelerden Mülkiye Teftiş Kurulu’nun da etkilendiği görülmektedir. “Demokratikleşme” ve “yerelleşme” hareketlerinin yasal düzenlemelere yansıdığı bu dönemde Teftiş Kurulu’nun yetkilerinde azalma görülse de mülkiye müfettişlerince yönetim sürecinin hep bir yerinde müfettişler ve müfettişlerce yürütülen denetim olgusu var olmuştur.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Mülkiye Müfettişleri Cumhuriyetimizin 100. Yılında da mevzuatın kendisine verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde teftiş, denetim, ön inceleme, araştırma ve soruşturma görevlerini yerine getirmektedir.

## KAYNAKÇA

Alıcı, O. V. (2021). Türkiye’de Teftiş Kurullarının Tarihi, Dönüşümü ve Geleceği. İçinde Ed. Kızılboğa Özaslan, R. (Ed.), *Kamuda Denetim* (ss. 291-331). Ankara: Adalet Yayınevi.

Apan, A. (2008). Demokrasi- Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu *Türk İdaresi Dergisi*, (460), 155-182

Aydın, A. H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Başa, Ş. (2011). “Teftiş ve Denetime Atatürk’ün Verdiği Önem”, *Denetim Dergisi*, Yıl: 24, Sayı: 116, (Ekim-Aralık 2011), s: 51-52.

Başa, Ş. (2015). “Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi:1920-1930,” içinde Çelik, M.(Ed.) *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi* (ss. 18-140).

Başa, Ş. (2016). *Kurumsallaşma Bağlamında dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)* Ankara, 2016

İçişleri Bakanlığı. (1992). Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Yönetmeliği ve Yönergesi Ankara, İçişleri Bakanlığı APK Yayını.

Çankaya, A. (1969). *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler* 1. Cild, 1968-1969. Ankara: Mars Matbaası

- Çapar, S. (2015). "Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi:1920-1930," içinde Çelik, M.(Ed.) *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi* (ss. 143-225)
- Çimen, A. (2012). *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara TİD Yayınları
- Demir, N. (2015). "Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi:1920-1930," içinde Çelik, M.(Ed.) *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi* (ss. 324-420)
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. Ankara: Doğu Batı Yayınları
- İçişleri Bakanlığı. (1992). *Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi*, Ankara İçişleri Bakanlığı APK yayını
- İçişleri Bakanlığı. (1993). *Mülkiye Müfettişleri İnceleme Araştırma Raporları*, Ankara İçişleri Bakanlığı APK Yayını
- İçişleri Bakanlığı. (2008). Bakanlık Merkez Teşkilatının İşlevsellik Analizi, Ankara İçişleri Bakanlığı AREM Yayını
- Kandeğer, B. ve Alıcı, O. V. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Denetimin "Evrim" Ve "Geleceği". *Türk İdaresi Dergisi*, (475), 89-100.
- Karaca, A. (1993). *Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)* İstanbul, Eren yayıncılık
- Karahan, M. (2020). Türkiye’de Bağımsız Denetim ve Denetim Kültürünün Tarihsel Gelişim Süreci: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 12 (22), 245-259.
- Karakaya, O. (2023). Görevden Alınan Valilerin Statüleri *Türk İdare Dergisi*, (496), 265-286.
- Karatepe, K. (2010). Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde "Reform" ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması *Mülkiye Dergisi* Yıl 2010, Cilt 34, Sayı 268, 91 - 121,
- Köse, H. Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (33), 62-85.

Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlemesinin Bir Örneđi Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Yargısı*, 36 (1), 163-193.

Ortaylı, İ. (1976). Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi. K. Fişek (ed.), Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar. Ankara: TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, s. 3-22.

Özay, M. ve Bay, E. (2003) *Mülkiye Teftiş Kurulunun Tarihinin Araştırılması* Yayınlanmamış Araştırma Raporu.

Özaslan, K. (2021). Değışen Hükümet Sistemi Ekseninde Bir Denetim Türü Olarak İdari Vesayet ve Belediyeler. İçinde Ed. Kızılboğ’a Özaslan, R. (Ed.), *Kamuda Denetim* (ss. 55-113). Ankara: Adalet Yayınevi.

Özkaya, Ö. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Özoğlu, B., Mercan, C. & Çakıroğlu, Ş. (2010). *Bir Güvence ve Danışmanlık Hizmeti İç Denetim*. İstanbul: İBB İç Denetim Birimi Başkanlığı Yayınları.

Resmî Gazete (1930-a). “Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1501.pdf>) 29.11.2023 te erişilmiştir.

Resmî Gazete (1930-b). Dahiliye Memurları Kanunu (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>) 29.11.2023 tarihinde erişilmiştir

Reyhan, C. (2019). (1864-1871) Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında Birörnek Yönetim Modelinin Kuruluş Sorunu” İçinde Tural, E. Çapar S. *1864 Vilayet Nizamnamesi* (ss51-67,) Ankara: TİAV Yayını.

Sanal, R. (2012). *Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Sarıkavak, K. (2021). *Merkez ve Taşra Teşkilatlarıyla Dahiliye Nezareti (1836-1922)* Ankara TİAV yayını

Sharkansky, A. (1991). The Development of State Audit. *State Audit and Accountabilty, State of Israel Comptroller's Office*, Jerusalem.

Teftiş Kurulu. (2023). İstatistiki Bilgiler, Yayınlanmamış Bilgi Notu, Ankara.

Tekeli, İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, Haziran, s.7-21.

Türk Dil Kurumu. (2013). <https://sozluk.gov.tr> (16.11.2023).

Varlık, M. B. (2010) Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936 Ankara Dipnot

Yılmaz, A. (2012). 1926: Devrimin Toplumsal-Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetmel Omurgası. İçinde Keskin, N. E. (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928 (ss. 1909-2070)*, C. II. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM Yayını.

Yücel, B. (2009). Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarındaki Klasik Anlamda Teftiş. *Maliye Dergisi*, (157), 47-64.

Yüksel, İ. (2017). 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi. *Hacattepe HFD*, 7 (2), 251-274.

Yüksel, Y. (2018). Osmanlı ve Cumhuriyet Arşivlerinde Mülkiye Müfettişleri [https://www.yeneryuksel.com.tr/wp-content/uploads/2020/01/osmanli\\_ve\\_cumhuriyet\\_arsivlerinde\\_mulkiye\\_mufettisleri\\_2018.pdf](https://www.yeneryuksel.com.tr/wp-content/uploads/2020/01/osmanli_ve_cumhuriyet_arsivlerinde_mulkiye_mufettisleri_2018.pdf) 03.12.2023 tarihinde erişilmiştir.