

Araştırma Makalesi / Research Article**CUMHURİYET'İN 100. YILINDA MÜLKİ İDARE: DARALMA VE GENİŞLEMeye YOL AÇAN ETKENLER**Ahmet APAN¹**Öz**

1864 yılında kurulsa da öncesinde benzer biçimde yapılandırılmış olan mülki idare sistemi, Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında sıklıkla yeniden düzenlemelere tabi kılınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, başlangıçta Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idare sistemini aynen kabul etmiştir. Ancak sistem zamanla parça parça değişime uğramış, bu değişiklikler rasyonel gerekçelerle bazen daralmaya, bazen de genişlemeye yol açmıştır. 2000'li yıllarda gerçekleşen yerel yönetimler reformu, mülki idare sisteminde mutlak daralma etkisi yaratmıştır. Avrupa Birliği'ne katılım sürecinden etkilenen ve Yeni Sağ anlayışın etkisiyle hazırlanan yeni yerel yönetim mevzuatı kapsamında, başta büyükşehirler olmak üzere belediyelere yetki devrine yönelik "yerelleşme" uygulamaları mülki idare sisteminin daralmasına neden olmuştur. Ayrıca pek çok mevzuat taşrada kurulu merkezi idare birimlerinin belirli konularda mülki idare sisteminin dışına çıkışa izin vermektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu dönemsel nedenlerle daralmayı öteleyen veya genişlemeye giden yeni mevzuat ve uygulamalar da bulunmaktadır. Bu kapsamda mülki idare sisteminin kolluğun gözetimi ve denetimi konusundaki rolü ve işlevi artmıştır. Ayrıca teröre destek verdikleri gerekçesiyle bazı belediyelerde belediye başkanları ile belediye meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları, yerlerine belediye başkan vekili olarak mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi hem yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin artmasına, hem de terörle mücadele bakımından mülki idarenin görevlerinde genişlemeye neden olmuştur. Kriz yönetimi ve afetlerle mücadelenin koordine edilmesi, dünyanın en çok mülteci barındıran ülkesi olan Türkiye'de göç konusunun yönetimi mülki idarenin genişlemesine yol açan diğer konulardır.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Daralma, Genişleme

¹ Doç. Dr., Mülkiye Başmüfettişi, ahmet.apan@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2294-3048

TERRITORIAL ADMINISTRATION IN THE FIRST CENTURY OF THE REPUBLIC: THE FACTORS LEADING TO CONTRACTION AND EXPANSION

ABSTRACT

Although it was established in 1864, the territorial administration system, the first prototypes of which were seen before, has been subject to frequent reorganizations within the scope of reform efforts in Türkiye public administration. The Republic of Türkiye initially adopted the territorial administration system of the Ottoman Empire as it was. However, the system has incrementally changed in parts over time, and these changes have sometimes led to contraction and sometimes to expansion in aspects of jurisdiction, and have occurred both incrementally and rationally. The local government reforms that took place in the 2000s created an absolute contraction in the territorial administration system in Türkiye. The new legislation, which was influenced by the accession process to European Union and prepared under the effect of the New Right approach and "decentralization" practices aimed at delegating authority to municipalities, especially metropolitan cities, has caused the territorial administration system to shrink. In addition, many legislations allow the units of central administration established in the provinces to step out of the territorial administration system on certain issues. There are also practices prepared from a rational perspective that belate this contraction, or expand the system, due to conjectural reasons in Türkiye. In terms of expansion, the monitoring and control of the law enforcement forces has increased the role and function of the territorial administration system. In addition, the removal of mayors and municipal council members from Office in municipalities that indicted for supporting terrorism, and the appointment of territorial administrators as acting mayors have led to both an increase in the administrative tutelage on local governments and an enlargement in the duties of the territorial administration in terms of the combat against terrorism. Crisis and disaster management and management of migration in Türkiye that hosting the highest number of refugees in the world, are other issues that have led to the expansion of territorial administration.

Keywords: Territorial Administration, Contraction, Expansion

GİRİŞ

Dünya genelinde devletin, ülkesini ve halkını yönetmek üzere örgütlenmesi değişik sistemlerle gerçekleşmiştir. Türkiye’de tarihsel etkenlerin tesiriyle tercih edilen yöntem mülki idare sistemi olmuştur. Mülki idare, Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras alınmakla birlikte Selçuklu ve Bizans’a hatta öncesine kadar giden bir geçmişe sahiptir. Mülki idare sisteminin esas temelleri 1864 tarihli Tuna ve Vilayet Nizamnameleriyle atılmış ve günümüze kadar ulaşan biçimini alıncaya kadar önemli bir değişim ve dönüşüm sürecinden geçmiştir. Teknolojik gelişmeler ve ulaşım alt yapısının geldiği noktanın, daha açık ifadesiyle video konferans yöntemiyle yapılan toplantıların, saniyeler içinde belgelerin elektronik ortamda imzalanması ve iletilmesine imkân veren belge yönetim sistemlerinin, kapalı intranet sistemler aracılığıyla her türlü işlemin gerçekleştirilebilmesinin, whatsapp grupları gibi cep telefonu uygulamaları sayesinde anında görüntü ve belge iletilebilmesinin doğrudan merkezden yönetimi mümkün kılması tüm dünyada olduğu gibi Türk kamu yönetiminde önemli sonuçlar doğurmuştur. Ancak esas etki taşrada kamu hizmetlerinin sunumunda eksenin yerel yönetimlere kaymasıyla hissedilmiştir. Buna karşılık yerelleşmeye doğru gidişi geciktiren hatta bazı durumlarda durduran çeşitli toplumsal ve siyasal olaylar yaşanmıştır. Çalışma ilk asrını tamamlayan Cumhuriyet yönetimi boyunca mülki idare sisteminin geçirdiği değişim ve dönüşümü odağına almakta olup, değişimin sebeplerini değil, sonucunu incelemektedir.

Bu çalışma başta büyükşehirler olmak üzere belediyelere yetki devrine yönelik “yerelleşme” uygulamaları aracılığıyla mülki idare sisteminin daraltıldığını ileri sürmektedir. Türkiye’nin içinde bulunduğu dönemseller nedenlerle daralmayı öteleyen veya geçici durumlarda genişlemeye giden uygulamalar da çalışma kapsamında ele alınmıştır. Çalışmanın yöntemi en büyük siyasal çıktılar olan mevzuat ile uygulamaların kronolojik olarak incelenmesidir. Çalışmanın kısıtları değişim sürecinin dinamikliğinden kaynaklanan dönemseller gelişmelere göre mülki idare sisteminin genişlemesi ve daralmasını yönlendiren etkenleri ayrı sınıflandırmanın güçlüğüdür. Özünde daralma olmakla birlikte terörle mücadele ile kolluğun gözetim ve denetimi, kırsaldaki yerleşim alanlarının alt yapısının tamamlanması amacıyla başlatılan Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) gibi projeler, afet ve kriz yönetimi, salgın hastalıkla mücadele

tedbirlerinin uygulanması, artan göç hareketleri nedeniyle göç yönetimi gibi dönemsel genişlemeler yaşanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde kavramsal çerçeve açıklanmış ve 1864 Nizamnamelerine kadar olan süreç, Nizamnamelerden Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar olan gelişmeler, Cumhuriyet'ten 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na kadar olan dönem, 1949 yılından 2005 yılında kabul edilen ve esasen yerel yönetimleri düzenlemekle beraber mülki idare sistemini önemli ölçüde etkileyen kanunların kabulüne kadar olan sürede meydana gelen değişiklikler incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde 21. Yüzyılda daralma ve genişleme yönünde gerçekleşen değişimler kapsamlı biçimde mercek altına alınmıştır. Bu bölümde önce daralmaya neden olan gelişmeler yerel yönetimlerle ilişkiler ve diğer gelişmeler, daha sonra genişlemeye yol açan kolluk yönetimi ve gözetiminin yanında kriz, afet ve göç yönetimi hususları ayrıntılı biçimde incelenmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL GELİŞİM

Mülki idare, ülkenin illere bölünmesi sonucu merkezin atadığı ve doğrudan merkeze karşı sorumlu valilerin yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri doğrultusunda görev yapması olarak tanımlandığında bu tanımda yer alan ilkelerin incelenmesi sistemin işleyişi yönünden açıklayıcı olacaktır (Apan, 2015: 41). Kuruluşundan itibaren merkezileşmenin önemli bir aracı olan mülki idare sisteminin belirleyici ilkesi “yetki genişliği”dir. 1876 Anayasası'ndan bu yana kabul edilen tüm anayasalarda yer alan, 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde “illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığı” şeklinde vurgulanan bu ilke esasen yerinden yönetimin en zayıf türü kabul edilmektedir. Literatürde yetki genişliği ile yerinden yönetimi birbirinden farklı kabul eden anlayışlara rastlanmakla birlikte çalışmanın yazarı her ikisinin de yerinden yönetimin birer uygulaması olduğu görüşüne daha yakındır (Rondinelli, Nellis and Cheemaa, 1983: 19). Yetki genişliği kapsamında, merkezi idare yetkilerini yerelde kendi atadığı kamu görevlilerine devretmektedir. Başka bir ifadeyle vali, yerel şartların ve zorunlulukların farkına vararak takdir yetkisi çerçevesinde karar alabilmektedir (Özyörük, 1972: 158). Uygulamada yetki genişliği denildiğinde valinin belirli konularda merkezi idareye sormadan yetkisini kullanabilmesi anlaşılmaktadır.

Mülki idare sisteminin belirleyici bir diğer ilkesi “idari vesayet”tir. Anayasası'nın 127. maddesine göre merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. İdari vesayetin sınırları yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, kamu görevlerinin birliği, toplum yararının korunması ve yerel nitelikli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması bakımından kanunda gösterilen esaslar çerçevesinde uygulanacağı şeklinde çizilmiş olup, uygulayıcısı mülki idare amirleridir (Günday, 2017). Yerel yönetimler üzerinde idari vesayeti uygulama yolları “onama, iptal, izin, erteleme, yerine geçme” olmak üzere beş farklı şekilde sınıflandırılabilir (Kalabalık, 2005: 731-734). 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunlarında idari vesayet kavramı kullanılmamış, bunun yerine bazı maddelerinde oldukça hafifletilmiş, daha çok ‘izin’ şeklinde idari vesayet uygulamalarına yer verilmiştir. Ancak daha sonra aşağıda ayrıntılı incelenen her iki kanundaki değişiklikler idari vesayet uygulamasının terörle ilgili konularda yeniden ağırlaşmasını sağlamıştır. En son 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 260. maddesinde İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu’nun “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak” görevine sahip olduğu hükme bağlanmış ve idari vesayet kavramına resmi metinlerde yeniden yer verilmeye başlanmıştır.

Konuyla ilgili olan bir diğer kavram olan “hizmette yerellik”, Yeni Sağ politikaların etkisiyle yerel yönetimlerin kamu hizmetli sunumunda etkinlik, etkililik ve verimlilik açısından en önemli kuruluşlar olduğu görüşünün benimsenmesine neden olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde “hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması” ifadesinde somutlaşmaktadır. Benzer şekilde 03.10.1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan ve 1 Nisan 1993’te yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4/3. maddesi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” demektedir. Avrupa Birliği (AB) tarafından şiddetle tavsiye edilen, aynı zamanda Avrupa Konseyi’nin geliştirdiği hizmette yerellik kavramında asıl olan hizmetin halka en yakın birimler tarafından sunulmasıdır. Dolayısıyla ilke özünde bu birimlerin karar organlarının

seçilmiş olmasını şart koşmamaktadır. AB gibi ulus üstü bir yapılanmada bu ilke ulus devletin katı kurallarının aşılması için yetkinin ulus altı ve ulus üstü makamlara dağıtılmasında kilit öneme haizdir. Temelde bu ilkenin Türkiye gibi üniter yapıya sahip ülkelerdeki sistemle değil, asıl olarak federal siyasi yapı ile uyumlu olduğu değerlendirilmektedir (Apan, 2006: 39). Bu nedenle Türkiye’deki uygulamasında hizmette yerellik, daha çok yerel yönetimlerin mülki idareye karşı üstünlük sağlaması amacına hizmet vermektedir.

Mülki idare sistemi devletin ülkesi üzerinde yaşayan halkını yönetme yöntemlerinden biridir ve tarihi kökenleri bulunmaktadır. Mülki idare, modern devletin, tek bütünlük ulusal piyasa ile tek düzeleştirilmiş siyasi mekânını idare etme yöntemlerinden birisi olarak üniter devletlerin taşra örgütlenmesini oluşturmaktadır (Akbulut, 2011, 35). Mülki idare sisteminde yer alan idari kademelerin büyüklüğü, teşkilatlanması, yönetim modeli vb. unsurlar mülki idare sistemine sahip ülkelerin kendi tarihsel gerçeklikleri tarafından belirlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun toprak üzerinde teşkilatlanması kuruluş ve genişleme döneminde sancaklar, toprakların genişlemesi sonucunda sancakların bir araya getirilmesiyle eyaletler şeklinde gerçekleşmiştir. Söz konusu teşkilatlanma temelde eski İran, Roma, Sasani, Bizans ve Abbasi yönetimlerinde imparatorlukları idare etmenin aracı olarak Akdeniz ve Ortadoğu bölgelerinde benzer şekillerde uygulanmıştır (Ortaylı, 1976: 7; Şaylan, 1976: 25). Ortaylı’ya göre genel olarak Osmanlı eyaletleri eski Roma eyaletlerinin sınırları içerisinde kurulmuştur (Ortaylı, 2011: 53). Öte yandan günümüzde illerin merkezi durumundaki kentlerin çoğunun eskiden sancak merkezi olduğunu da unutmamak gerekir (Efe ve Aydın, 2009: 77).

Merkezi idarenin, egemen olduğu ülke üzerinde kontrol sağlamak için merkezin küçük ölçekli bir modelini idari kademelerde kurması ile hayata geçen mülki idare sisteminin çağdaş örneklerinin ilki Napolyon tarafından hayata geçirilmiştir. Bu dönemde 18 Şubat 1800 tarihli “Cumhuriyet Topraklarının ve İdaresinin Bölümlenmesine Dair Kanun” Fransa’da günümüze kadar uzanan mülki idare sisteminin temelini atmıştır (Van Der Burg, 2016: 123). Bu kanun daha sonra 1838 ve 1871 yıllarında geliştirilen hükümlere sahiptir (Giritli, 1983: 150). Napolyon tarafından kurulan sistemde Fransa toprakları illere bölünüp, başlarına vali atanarak mülki idare hayata geçirilmiştir (Karasu, 2004: 233). Ancak Napolyon, mülki idare sistemini kurarken etkilenme yaşamıştır. Bu kapsamda valinin görev

çerçevesi belirlenirken ihtilal öncesinde taşrada kralı temsil eden “intendant”ların rol modeli alındığı değerlendirilmektedir (Şengül, 2012: 15).

Osmanlı İmparatorluğu’nun mülki idare sisteminin kuruluşunda Napolyon döneminin model alındığı düşünülmektedir (Gözler, 2019: 27). Gözler’in bu konuda verdiği örneklerden birisi merkez ilçelerde ayrı kaymakam atamasının yapılmaması, valinin aynı zamanda merkez ilçe kaymakamı olarak görev yapmasıdır (Gözler, 2019: 21). Nitekim günümüz Türkiye’sinde büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde aynı uygulama devam etmektedir. Gençoğlu, Fransız sistemine kuru kuruya özenmenin söz konusu olmadığını, İmparatorluğun dağılmasını önleyeceği düşüncesiyle Fransa’nın giriştiği merkeziyetçiliği sağlamaya yönelik düzenlemelerin Osmanlı’nın arzu ettiği taşra idaresi reformlarına elverişli olması nedeniyle Fransız sisteminin tercih edildiğini vurgulamaktadır (Gençoğlu, 2011: 35). Kameral (Alman) yönetim sistemi dışarıda tutulduğunda Napolyon dönemi kanunları zamanla Osmanlı İmparatorluğu’nun ve Türkiye’nin yanı sıra Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan’ın da içinde olduğu Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneğini oluşturmuş ve Anglo-Sakson yönetim sistemi ile birlikte dünya genelinde geçerli iki yönetim geleneğinden birisi halinde gelmiştir (Ongaro, 2009). Türkiye gibi Fransız sistemini ya da başka bir deyişle Kıta Avrupası yönetim geleneğini benimsemiş ülkelerde merkez dışında kalan alanların tüm ülke genelinde tek tip olarak ve yetki merkezçiliği kapsamında yönetilmesinde mülki idare kilit işleve sahiptir (Apan, 2021: 761).

Dikkat edilmesi gereken husus Osmanlı İmparatorluğu’nun, 1839-1864 arasında yapılan diğer düzenlemelerde izleri görülen biçimde, Napolyoncu sistemin “yukarıdan aşağıya – top-down” anlayışını benimsemesi, bununla birlikte yerelde atadığı kamu görevlileri ile güç paylaşımını (yetki genişliği) kabul etmiş olmasıdır. 1864 yılında kabul edilen ilk nizamname olarak Tuna Nizamnamesinin hazırlığı sırasında Sadrazam Fuat Paşa’nın isteği de eyalet ve sancakların daha büyük mülki kademeler halinde gruplandırılması ve daha sonra vilayet adı verilecek bu kademelerin başına yetenekli ve tecrübeli valiler atanması, valilerin geniş bir takdir yetkisine sahip olarak sadece çok önemli konuları başkente danışması yönündedir (Lewis, 1993: 383). Bu arada 1864 Nizamnameleri öncesinde vilayet kavramının ülkeden köye kadar farklı ölçeklerdeki yerleşim alanları için kullanıldığını hatırlatmak gerekir (Bekadze, 2017). 1876 yılında kabul edilen ve Meşrutiyet rejimi

getiren Kanun-u Esasi'nin 108, 109 ve 110. maddelerinde taşra teşkilatının yapısı şekillendirilirken “Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği)” ilkesine anayasal dayanak sağlanmıştır (Akşin, 1988: 154). Osmanlı'nın çıkardığı 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun il idaresine ilişkin ilk bölümü 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı İl İdare-i Kanunu'yla kaldırılırken, il özel idarelerini düzenleyen ikinci bölümü, arada değişikliklere uğrasa da 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idare sistemi 1871 ve 1913 yıllarında yeniden düzenlenmiş ancak temel yapı muhafaza edilmiştir. 1921 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (Anayasa), Osmanlı İmparatorluğu'nun varlığını devam ettireceği kurgusu üzerine geçiş dönemini düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

Mülki idare sisteminin güncel durumuna geçmeden önce 1923 yılında ilan edilen Cumhuriyet sonrasında yaşanan gelişmeleri 10'ar yıllık dönemler halinde incelemek daha geniş bir bakış açısı sağlayacaktır. Cumhuriyet tamamıyla Osmanlı İmparatorluğu'nun kadrosu ve yönetim sistemi üzerinden işe başlamıştır (Turan, 2003: 125; Gözübüyük, 2006: 99). İmparatorluk bakiyesi topraklar üzerindeki mülki idare sistemi başlangıçta Osmanlı'nın devamı şeklindedir. Mülki idare ve il özel idaresini düzenleyen 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat ile belediyeleri düzenleyen 30 Aralık 1912 Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat'ı geçerliğini sürdürmektedir. Ayrıca Osmanlı döneminde kabul edilmiş bulunan nahiyelere yönelik 6 Nisan 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi, 1917'de değiştirilmeye çalışılmışsa da girişim başarıya ulaşamamış ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 24-29. maddeleri arasında nahiyeler aynı anlayışla düzenlenmiştir (Erkan, 2022: 43).

Cumhuriyet ilk olarak Osmanlı döneminde ayrı bir düzenleme getirilmeyen köylere yönelik olarak 18 Mart 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu'nu kabul ederek mülki idare sistemini düzenlenmeye başlamıştır. Halkın büyük ölçüde kırsalda yaşaması ve kırsal kalkınmanın öneminin vurgulanması bakımından bu düzenleme anlamlıdır. 442 sayılı kanunun hemen ardından yürürlüğe giren 1924 Anayasası il, ilçe ve nahiyelerin yanı sıra kasaba ve köyleri de mülki idare kademelerinden saymaktadır. Bu düzenlemenin yansımaları yerel yönetimler üzerinde ağırlaştırılmış idari vesayet olarak daha sonra çıkarılan mevzuatta kendisini göstermiştir. 26.06.1926 tarihli ve 404 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 877 sayılı Kanun'la Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim,

Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürülerek il sayısı 74'ten 63'e indirilmiş ve mülki kademeler yeniden düzenlenmiştir. 18.04.1929 tarihinde kabul edilen ve 5 Mayıs tarihli 1929 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı'nın genel idareye yönelik İdare-i Umumiye-i Vilayet başlıklı kısmının ilgası ve mülga kısımdaki maddelerin içeriklerinin aynen ya da tadil edilerek kabulü ile düzenlenmiştir.

1930'lu yılların başında, 14.04.1930 tarihinde yürürlüğe giren ve mülki idareye belediyeler üzerinde önemli idari vesayet yetkileri tanıyan 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Mezkûr kanunun 150. maddesine göre İstanbul Valisi, belediye başkanlığını görevini de üstlenmiştir. Halen yürürlükte olan 06.05.1930 tarihli ve 1489 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 1693 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu mülki idare sistemine sağlık konusunda önemli görevler yüklemektedir. Aynı yıl içinde kısa bir süre sonra bu sefer mülki idare amirliğini düzenleyen ve halen yürürlükte bulunan 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu 09.06.1930 tarihli ve 1524 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

II. Dünya Savaşı'nın hüküm sürdüğü 1940'lı yıllarda önce 1940 tarihli ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu kabul edilmiştir. 26.01.1940 tarihli ve 4417 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren bu kanun olağanüstü hâl dönemlerinden vali ve kaymakamlara oldukça önemli yetkiler vermektedir. 2019 yılında başlayan COVID-19 küresel salgın krizinde bu kanunun uygulanmasında benzerlikler görülmüştür. Savaşın sona ermesinden sonra mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik çabalar hız kazanmış ve 1949 yılında halen yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun kabulüyle sonuçlanmıştır. Kanunda kasaba ve köy mülki kademeler arasında sayılmamıştır.

Çok partili siyasal hayata geçilen 1950'li yıllarda önce 1954 yılında İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi ayrılmış ve İstanbul Valisinin belediye başkanlığı görevi sona ermiştir. Ankara Valisinin belediye başkanlığından ayrılması için 1960 ihtilalini beklemek gerekmiştir. 1950'li yıllarda ülkede önce 1950 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü, daha sonra 1953 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kuruluşlar hayata geçirilmiş olup, bu kuruluşların mülki idare sistemi bakımından en önemli etkisi bölge teşkilatları ekseninde örgütlenmiş

olmalarıdır. Yakın zamana kadar bölge teşkilatları mülki idare sistemi bakımından önemli bir tehdit olarak değerlendirilmiştir (Çoker, 2002).

1960 ihtilali sonrasında günümüzde örnekleri görülen biçimde vali ve kaymakamlardan belediye başkan vekili olarak görevlendirilenler olmuştur. 1961 yılında yeni bir Anayasa kabul edilirken, mülki idare sistemi bakımından en önemli değişiklik ilk defa 1876 Anayasası'nda yer alan ve 1921 ile 1924 Anayasalarında korunan “görevler ayrılığı” ilkesine yer vermemesidir. Ayrıca ilçe ve nahiyeden mülki idare kademe olarak açıkça söz edilmemiştir. İllerin idaresinde “yetki genişliği” artık tek belirleyici ilke haline gelmiştir. İhtilal sonrasında kamu görevlerine girişi, kamu görevlilerinin hakları, ödevleri ve sorumlulukları dahil pek çok konuyu düzenleyen ve halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun mülki idare bakımından önemi 1974 yılında yapılan ekleme ile Mülki İdare Hizmetleri Sınıfının ihdas edilmiş olmasıdır. 31.05.1974 tarihli ve 14901 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılan bu düzenlemenin gerçekleşmesi için 10 Ocak 1971 tarihinde ilk defa yapılan mülki idare amirleri mesleki toplantısı o dönemde büyük ses getirmiş ve dönemin iktidarına bir tür tepki olarak görülmüştür. 1979 yılından itibaren de 10 Ocak günü her yıl İdareciler Günü olarak kutlanmaya başlamıştır.

1970'lerde mülki idare sistemi yönünde kapsamlı bir değişiklik gözlenmemekle birlikte 1980'lerde yaşanan askeri ihtilalin ardından kabul edilen 1982 Anayasası'nın 123-127. maddeleri günümüz mülki idaresinin anayasal temelini oluşturmaktadır. 1982 Anayasası da ilçeden mülki kademe olarak açıkça söz etmemiştir. 04.10.1983 tarihli ve 71 sayılı KHK ile “Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir” olmak üzere sekiz bölge valiliği kurulması planlanmışsa da söz konusu KHK yasalaşmadığı için yürürlüğe girememiştir. Ayrıca 23.02.1985 tarihli ve 18675 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun mülki idare sistemine yönelik bazı düzenlemeler içermektedir. 14.06.1986 tarihli ve 19134 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu mülki idare bakımından son derece önemli bir düzenlemedir. Kanunla birlikte il ve ilçelerde kurulan sosyal yardımlaşma ve

dayanışma vakıfları aracılığıyla ülkenin en önemli sosyal yardım hizmetlerinden birisi faaliyete geçirilmiştir. Dünyada Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Başkan Reagan ve İngiltere'de Başbakan Thatcher dönemiyle örtüşen Yeni Sağ politikalarla önem kazanan yönetişimci uygulamaların ilk örneği bu vakıfların kurulmasıdır. Bununla birlikte bu yapılanmanın Yeni Sağ'ın sosyal yardımların azaltılması politikasına uygun düşmediğini de hatırd tutmak gerekir. Başlangıçta merkezde de vakıf olarak kurulan bu yapılar daha sonra Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı içerisinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olarak örgütlense de, halen il ve ilçelerde sivil üyelerin aktif olarak yönetimde bulunduğu, vali ve kaymakamın başkanlık yaptığı bir mütevellî heyeti tarafından yönetilmektedir. Genel idare ile ilgili kısmı 1929'da ilga edilen 3 Mart 1913 tarihli geçici kanunun il özel idaresini düzenleyen kısmı 26.05.1987 tarihli ve 19471 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı 3 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun ile değiştirilmiş, dili sadeleştirilmiş ve bazı maddeler eklenerek güncelleştirilmiştir. 14.07.1987 tarihli 285 sayılı KHK ile terörle mücadele amacıyla Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Mülki idare bu düzenlemeyle birlikte terörle mücadelede aktif rol oynamaya başlamıştır.

1990'lı yıllarda hazırlanan kamu yönetiminde reform ve özellikle yerel yönetim reformu taslaklarında mülki idarenin genişlemesinin hedeflendiği gözlemlenmektedir. Bu durumun sebebi mülki idare sisteminin temelini oluşturan yetki genişliği ilkesinin özünde yerinden yönetimin bir türü olması, bununla birlikte hizmette yerellik ilkesi ile uyumlu olmasıdır. Ancak Olağanüstü Bölge Valiliği kurulmasıyla terörle mücadelede mülki idarenin rolünün artmasını tersine döndüren bir gelişme olarak 7 Temmuz 1997'de Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı Arasında 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu "11/D Maddesi" Gereğince Alınması Gereken Müşterek Tedbirlere İlişkin Protokol (EMASYA) imzalanmıştır. 27 maddelik protokol, bir veya daha fazla ildeki olaylarla ilgili olarak valilerin talebiyle askeri birlik tahsis edildiği hallerde askeri birlikler ile kolluk kuvvetleri arasında ilişkinin nasıl olacağını belirlemeyi amaçlamıştır. 25-27 Nisan 2002 tarihlerinde yapılan İkinci Mülki İdare Şûrası'nda EMASYA Protokolünün 11 açıdan mevzuata aykırı olduğu ifade edilmesine rağmen (İçişleri Bakanlığı, 2002), kaldırılması ancak 2010 yılında mümkün olmuştur.

2. 21. YÜZYILDA MÜLKİ İDAREYİ ETKİLEYEN GELİŞMELERİN DÖNEMSEL İNCELEMESİ VE MÜLKİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ

Devletin geri çekilmesi, zayıflaması gibi Yeni Sağ politikalarından etkilenen tartışmaların eşliğinde mülki idare sisteminin görev alanının daralması söz konusudur. Benzer gelişme Fransa'da gerçekleşen kamu yönetimi reformları sonrasında Fransız adem-i merkeziyetçiliği ve bölgesel yönetimlerinin üstünlüğünün sağlanması ile yaşanmış, seçilmiş siyasetçiler vali gibi bürokratlara karşı üstünlük elde etmiştir (Thoenig, 2005: 689). Genelde belirli süreler için halkın oyuyla göreve gelen yerel yöneticiler, atanmış bürokratlardan daha üstün kabul edilmekte, bir bakıma Wilson'un dikkat çektiği demokrasi-bürokrasi (siyaset-yönetim) zıtlaşmasında demokrasi tarafını temsil etmektedir (Al, 2019: 542).

Mülki idare sistemi kuruluşundan itibaren merkezileşmeyi sağlamanın aracı olarak yapılandırılan bir yönetim modeli iken günümüzde yerel yönetimler yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda genel yetkili hale gelmiştir. Eski mevzuatta yerel yönetimlerin görevleri zorunlu ve ihtiyari olarak liste halinde sayılıyorken, artık yerel işlerin tamamında görevli oldukları, yerel yönetimler tarafından sağlan(a) mayan hizmetlerde merkezi idare birimlerinin görevli oldukları belirtilmektedir. Öte yandan, 21. Yüzyılda mülki idare aracılığıyla kalkınma düşüncesi tamamıyla terk edilmiştir. Bu durumun ülke gerçeklerinin yanı sıra dünyada piyasaya ağırlık veren Yeni Sağ ve Yeni Kamu İşletimi gibi kamu yönetimi alanındaki yaklaşımlarla bağlantısı bulunmaktadır. Bununla birlikte ülke nüfusunun büyük bir kısmının kentsel alanlarda yaşamaya başlamasının etkisini göz ardı etmemek gerekir. Oysa geçmişte Türk kamu yönetimi bakımından önemli tespitler içeren Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nde (MEHTAP) mülki idarenin sınırlı imkân ve yetkilerle önemli başarılar sağladığı ve toplum kalkınmasının mülki idare amirleri eliyle sağlanabileceği ifade edilmiştir (MEHTAP Raporu, 1966: 49).

11.02.2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çerçevesinde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla değişiklik kabul edilmiştir. Daha sonra, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerle Türkiye Başkanlık sistemiyle yönetilmeye başlanmıştır. Yeni sistem, bazı yönlerden önemli değişiklikler getirirken, bazı açılardan sistemi aynen korumuştur.

2.1. Mülki İdarede Daralma

Devletin unsurları basitçe kişi, toprak ve egemenlik olarak sayılabilir (Bulgan, 2017; Kelly, 2004: 493-529). 1933 yılında Amerika kıtasında yer alan devletlerin imzaladığı Devletlerin Hak ve Görevlerine İlişkin Montevideo Sözleşmesinde halk, ülke (toprak), hükümet (yönetim) ve başka devletlerle ilişki kurma yeteneği olmak üzere dört ölçüt üzerinden devlet tanımı yapılmıştır. Daha sonra başta AB olmak üzere başka devlet ve kurumlar bu tanımda yer alan ölçütleri uluslararası hukukun bir parçası olarak kabul etmiştir. Devletler, ülkesinin idaresi konusunda yukarıda açıklandığı üzere çeşitli yöntemler kullanırken, Türkiye’de mülki idare sistemi uygulanmaktadır. Söz konusu sistem, Osmanlı İmparatorluğu’ndan bu yana kamu yönetiminde reform arayışları çerçevesinde değişim ve dönüşüm geçirmektedir.

2000’ler özellikle yeni yerel yönetim kanunlarının kabulünden sonra mülki idare sistemi için önemli bir daralmayı beraberinde getirmiştir. Bu daralmada ülkenin AB üyelik süreciyle birlikte Avrupa başta olmak üzere dünyada yaşanan siyasal gelişmelerden etkilenmenin sonucudur. Bu kapsamda, Yeni Sağ siyasetinin sonuçları ve çeşitli yönlerden devletin rolünün azalması anlamına gelen ‘daralması’ biçiminde meydana gelmiştir. Yeni Sağ, ülkeden ülkeye farklılık gösteren yansımaları olmakla birlikte genelde adem-i merkeziyetçiliğe ve yerel yönetimlere yetki devrine odaklanmakta olup, mali özerkliğe vurgu yapmaktadır. Bu durumun en önemli sebeplerinden birisi yerel yönetimlerin piyasaya daha duyarlı ve uyumlu olduklarına dair genel kabuldür. Bu şekilde, Türkiye’de örneği görüldüğü üzere merkezi idareden, yerel yönetimlere yetki devrini konu alana yerel yönetim reformları gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin, yerel halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı oldukları, bu sayede daha verimli ve etkili kararlar alabildikleri öne sürülmüştür.

2.1.1. Yerel Yönetimlerle İlişkiler

Yerel yönetimler, bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin oluşumunda merkezi idarenin tamamlayıcı parçasıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi idare ile yerel yönetimler beraber çalışırken, özellikle yerel nitelikli görevlerin yerine getirilmesinde 2005 yılında kabul edilen yerel yönetim mevzuatına kadar liste usulü uygulanırken, sonrasında yerel yönetimlerin genel yetkili kabul edildiği görülmektedir. Yeni düzenleme sonrasında nüfusun çok büyük kısmı büyükşehir

belediye sınırları içerisinde, yani il özel idaresi, köy ve köylere hizmet götürme birliği gibi mülki idarenin sıkı gözetiminde çalışan kuruluşların bulunmadığı yerlerde, yaşamaktadır. Türkiye’de büyükşehir kurulmasına yönelik ilk düzenleme 08.12.1981 tarihli ve 17532561 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’dur. Kanun kapsamında nüfusu 300.000’in üzerindeki sekiz büyük belediyeye komşu olan küçük belediye ve köyler kapatılarak ana belediyeye bağlanmış olup, 120 küçük belediye ile 150 köy lağvedilmiş ve 140 anabelediye oluşturulmuştur (Görmez, 2015: 57).

Köyler, beldeler ve il özel idarelerinin, büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde kapatılmasıyla sadece yerel yönetimler alanında değil, mülki idare bakımından da Cumhuriyet tarihinin en büyük reformu gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’ndaki 2.000 nüfus ölçütü yükselterek, belediye kurulması için gerekli nüfus şartı 5.000’e çıkarılmış, bu ölçütün altında nüfusa sahip olan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilerek köye dönüştürülmüştür. Türkiye’de 2014 yılında yayınlanan bir araştırmada belediye başkanlarının yaklaşık yarısının küçük belediyelerin kapatılmasını desteklemediği tespit edilmiştir (Yıldırım vd., 2014: 17). Öte yandan, kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin ölçeğinin büyümesine yönelik refah devleti uygulamalarıyla başlayan tartışma, devletin geri çekilmesini savunan Yeni Sağ ile devam ettiğinden ölçek büyümesinin AB’de görülen kavramsal değişimlerle uyumlu olduğunu da belirtmek gerekir. Büyük ölçek konusunda avantajlar toplu tedarikten kaynaklı daha az maliyet, ölçek ekonomisinin faydaları, büyük örgütlerin geniş personel kabiliyeti veya gereksiz harcamalardan tasarruf olarak sıralanabilir (Koch ve Rochat, 2017: 215). Ancak küçük belediyelerin verimsiz ve etkisiz kaldığı değerlendirilmesinin etkisiyle büyükşehir belediyelerinin hizmetleri daha etkin biçimde sunacağına dair genel bir inanıştan yola çıkılsa da, akademik alanda ölçek büyümesinden beklenen yararın sağladığını teyit eden araştırmalara pek rastlanılmamaktadır (Tang and Hewings, 2017: 440).

II. Dünya Savaşı sonrasında AB ülkeleri genelindeki kentsel alan ve buna koşut nüfus artışı kentlerin sürekli evrimine yol açmıştır. AB içerisinde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir bölgeleri, kentsel alanlar, şehir bölgeleri vb. pek çok farklı tanım kullanılmakla birlikte AB İstatistik Kurumu Eurostat’a göre tek bir kent

merkezinde ya da birden fazla kent içerisinde en az 250.000 nüfus barındıran, sakinlerine iş imkânıyla birlikte ekonomik, kültürel ve toplumsal çeşitli faaliyetler yapma imkânı sunan yerler büyükşehir olarak kabul edilmektedir (Tomas, 2015: 2). Kentleşmenin niteliğinin ve hızının, eski kent/yerel yönetim yapılarını zorlayarak değiştirmesi ve coğrafi olarak daha geniş alanlara ihtiyaç duyulması nedeniyle ulus altı bölgesel bir yapı ihtiyacı bu şekilde giderilmektedir (Sharpe, 1993: 8). Ulus üstü bir yapılanma olarak AB'nin, ulus devletin katı kurallarına sahip olmayan yerel yönetimleri öne çıkarma sebeplerinden birisi budur.

Mülki idarenin, il özel idaresi gibi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile birlikte kurulmuş güçlü bağlara sahip olduğu bir kuruluşla ilişkisi 6360 sayılı kanun sonrasında büyükşehir belediyesine sahip 30 ilde il özel idarelerinin lağvedilmesiyle tamamen kopmuş, diğer 51 ilde ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla birlikte zayıflatılmıştır. Artık iller, il özel idaresinin faaliyet gösterdiği 51 il ile il özel idaresi bulunmayan 30 il olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. En eski ve en küçük yönetim kademesi olarak köyler hem büyükşehir belediyesi bulunan illerde kapatılmaları hem de faal olan köylerde yaşayan nüfusun oldukça azalması kaynaklı işlevselliğini yitirmeleri nedeniyle ağırlık kaybetmiştir. Ayrıca yerel yönetimler üzerinde idari vesayet azaltılırken, bir yandan da KÖYDES gibi projelerle köy ve belde belediyelerinin temel alt yapı problemleri halledilerek kapatılmalarına ve bu kuruluşları devralacak büyükşehir belediyelerinin iş yükünün azaltılmasına çalışılmıştır.

Yerel yönetim mevzuatı olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda idari vesayet azaltılarak sembolik düzeye indirilmiştir. Bunların yanında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da mülki idare sisteminin sahip olduğu önemli yetki ve araçların alınmasını içeren hükümler barındırmaktadır. Öncelikle mülki idarenin, yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisi yeni mevzuatta sınırlı bir alana indirgenmiştir. Özellikle belediyelerin idari özerklikleri pekiştirilmiştir. Örneğin, 5393 sayılı kanunun 78. maddesi uyarınca, daha önceleri kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalarını valilik ve kaymakamlık üzerinden yapan belediyeler doğrudan yazışma yetkisine sahip olmuştur. Sembolik gibi görünen bu maddenin, uygulamadaki karşılığı idari özerkliğin son derece artması anlamına gelmektedir.

Bunun yanında 1864 yılından bu yana mülki idarenin, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda geniş biçimde istifade ettiği il özel idarelerinin organı il genel meclisleri, kendi üyeleri arasından başkan seçmeye başlamış ve valinin, il genel meclisi başkanlığı görevi sona ermiştir. İl genel meclisi başkanlığından ayrılmasına karşın, il encümeni başkanlığını muhafaza eden valinin konumu büyük karmaşaya neden olmuştur. Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin 18.01.2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı kararı valinin, il genel meclisi karşısındaki konumu güçlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5302 sayılı kanunun 15/2. ve 3. paragrafında yer alan hükümlere göre il genel meclisi, vali tarafından geri gönderilen kararları üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederek yürürlüğe sokabilme imkânına sahipti. İptal kararı sonrasında valinin idari vesayet yetkisi genişlemiştir (Gözler ve Kaplan, 2015: 121). İl genel meclisinin aldığı kararlar üzerinde vali yeniden bir tür onay merciine dönüşmüştür. Bununla birlikte il özel idaresinin faaliyet gösterdiği illerde il genel meclisi başkanlarının fiilde “seçilmiş vali” olarak kabul görmek istediklerine yönelik yaygın bir görüş bulunmaktadır.

Mahalli idare birlikleri bakımından mülki idare sistemini ilgilendiren en önemli değişiklik 5355 sayılı kanunun 18. maddesiyle düzenlenen köylere hizmet götürme birlikleri ile ilgili gerçekleşmiştir. Madde yakından incelendiğinde köylere hizmet götürme birliklerince tarım ürünlerinin pazarlanmasının yasaklandığı görülmektedir. Vali ve kaymakamın başkanı olduğu bu birlikler söz konusu kanun öncesinde başta süt ve süt ürünleri olmak üzere kırsalda yaşayan köylüler tarafından üretilen pek çok tarımsal ürünün pazarlamasını yapmıştır. En bilinen örnekler Tekirdağ Malkara (Eren, 1992) ve Gümüşhane Kelkit (Okutan, 1996) ilçeleri köylere hizmet götürme birliklerinin tarımsal faaliyetleridir. Bu şekilde köylünün tarımsal ürünlerinin değerinde satışı veya işlenerek daha iyi gelir sağlanması imkânı yaratılmaktaydı. Kanun sonrasında bu birliklerin tarım ürünlerinin pazarlanması konusunda yaptıkları faaliyetlere son verilmiştir. Maddenin içinde yer alan alt yapı tesisleri yapma görevi aslında mezkûr kanunla aynı yıl uygulamaya geçen KÖYDES için bir hazırlık niteliğindedir. Önceden kendi kaynaklarını kendisi yaratmak zorunda olan bu birlikler artık daha çok merkezden gönderilen ödeneklere bağımlı hale gelmiştir. Söz konusu madde aynı zamanda önceden belediyelerin ve il özel idaresinin üye olabildiği mahalli idare birlikleri

formundan sadece köylerin üye olduğu hizmet birliği formuna geçiş anlamına gelmektedir. Belediyelerin kendi aralarında ya da il özel idareleriyle ortak biçimde kurduğu mahalli idare birlikleri yine eski görevlerine devam etmektedir.

2010'lu yıllar mülki idarede daralıs sürecinin devam ettiği bir düzenleme ile başlamıştır. 2012 yılında kabul edilen ve 2014 mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunun yerel yönetim mevzuatında yaptığı değışiklik, mülki idare sistemi üzerinde en az yerel yönetimlerin kendisi kadar etki yaratmıştır. Yeni düzenleme sonrasında;

- Büyükşehirler alan yönetimi niteliği kazanmış ve mülki idare sistemi büyükşehir teşkilatı bulunan 30 ilde kesin daralmaya gitmiştir.

- Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerdeki il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler kapatılarak tamamı büyükşehir belediyesinin görev sahasına dâhil edilmiştir. Kapatılan il özel idarelerinin mal varlıkları ve personeli büyükşehirlere aktararak ölçek büyümesi desteklenmiş, mülki idare sistemi biraz daha daralmıştır. Bununla birlikte kaldırılan il özel idarelerinin yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) adıyla yeni bir yapı oluşturulmuş ancak il özel idarelerinin yerini alamayan bu yapılar hukuki, mali ve idari boşluklar doğmasına neden olmuştur.

- Büyükşehir kurulan illerde köylerin kaldırılması nedeniyle köylere hizmet götürme birlikleri de kapatıldığı için büyükşehirlerde mülki idare pek çok konuda merkeze ya da büyükşehir belediyelerinin mali kaynaklarına bağımlı olmak durumunda kalmıştır.

- Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras, kuruluşu tartışmalara neden olan ve hayata geçirilmemesi için çok uğraşılan, 1970'ten sonra fiilen son bulan mülki idare kademesi nahiye (bucak) resmen kaldırılmıştır.

2010'lu yılların ikinci yarısı mülki idarenin, yerel yönetimler konusunda daralmadan genişlemeye evrilmesine sahne olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesinde yapılan değışiklik sonrasında mülki idarede göreceli bir genişleme meydana gelmiştir. 2016 yılında Doğu ve Güneydođu Anadolu Bölgelerinde başlayan "hendek" olayları ve aynı yıl yaşanan FETÖ/PDY Terör Örgütünün darbe kalkışması sonucunda terör veya terör örgütlerine yardım ve

yataklık suçları sebebiyle bazı belediyelerde belediye başkanları ve meclis üyeleri görevden uzaklaştırılmış, yerlerine mülki idare amirleri belediye başkan vekili olarak görevlendirilmiştir. 674 sayılı KHK'nın 38. maddesi daha sonra 6758 sayılı kanunun 34. maddesi olarak aynen kabul edilmiş ve terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan ya da kamu hizmetinden yasaklanan veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliği sona erenlerin yerine İçişleri Bakanı veya belde belediyeleri için vali tarafından görevlendirme yapılması hükme bağlanmıştır. Uygulamada hemen tüm belediye başkan vekilleri (kayyum) mülki idare amirleri arasından görevlendirilmiştir. Keleş ve Özgül'e göre, yeni düzenleme idari özerklik sorunu doğmasına yol açmıştır (2017: 310). İdari vesayetin oldukça zayıflatıldığı hatta kavrama yer bile verilmediği, buna karşılık "idari ve mali özerklik" kavramının vurgulandığı yeni mevzuatta, idari vesayet uygulamasının sertleştirilmesi yaşanan toplumsal ve siyasal olaylar sonucunda gerçekleşmiştir.

İkinci olarak, YİKOB'lardan beklenen verimin elde edilememesi üzerine özellikle valilerin yoğun baskısı sonucunda 674 sayılı KHK'nın 35. maddesi çerçevesinde YİKOB'ların "kamu tüzel kişiliğini haiz ve bütçeli" oldukları karara bağlanmıştır. 09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 703 sayılı KHK ile 3152 sayılı kanunda yapılan değişiklikler sonrasında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin YİKOB'lara yönelik 73. maddesi de bu birimlerin bütçesi ve tüzel kişiliği olduğunu vurgulamıştır. Dönemin başbakanı YİKOB'lara tüzel kişilik ve bütçe kazandırılmasının gerekçesini açıklarken "belediyeler de ya iş bilmezlikten ya planlama yapmaktan ya da işte iktidar partisiyle farklı partiler de olunca ideolojik sebeplerden dolayı maalesef şehir dışındaki hizmetler istendiği gibi yapılamadı" ifadesini kullanmıştır (Sabah, 12.05.2020). Devlet tüzel kişiliğinden ayrı ancak tamamıyla merkezi idarenin illerdeki yatırımlarını gerçekleştirmek amacıyla teşkilatlanan, özel bütçeli bu yapı daha sonra yerel yönetim kuruluşu olmamasına rağmen il özel idarelerinin yerine Vilayetler Hizmet Birliği gibi çatı mahalli idare hizmet birliği kuruluşunun üyesi yapılmıştır. İl özel idaresinin kaldırılmasından sonra büyükşehirlerde baş gösteren sorunları çözmek amacıyla 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 20. maddesine 2018 yılında eklenen bir cümleyle "İl özel idarelerinden oluşan ülke düzeyindeki birliğe yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları da aynı hak, yetki ve yükümlülüklerle

üye olurlar” denilmesi, YİKOB’ların, kaldırılan il özel idarelerinin yerine ikame edildiğini göstermektedir.

2.1.2. Diğer Konular

Mülki idare sistemini daraltan pek çok uygulama ve düzenleme olmakla birlikte önemli olanlarını mülki idare sistemine ve mülki idare amirliğine yönelik olanlar olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Bu kapsamda mülki idare sistemine yönelik daraltıcı hususlar şunlardır:

- Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1864 Vilayet Nizamnamesi ile kurulan İdare Kurullarının görev alanı son derece daraltılmış ve sembolik düzeye düşürülmüştür. Kuruluşunda çok sayıda idari görevin yanında adli görevlere sahip, bazen de danışma organı işlevi gören bu kurullar son dönemde kısıtlı konularda sembolik nitelikli kararların alınmasıyla sınırlandırılmıştır.

- 16.05.2005 tarihli ve 25817 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun uyarınca mülki idarenin geleneksel görevlerinden olan vergi toplama konusunda doğrudan merkeze bağlı bir Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 152. maddesinde de bu başkanlığın taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı çalışacağı hükme bağlanmıştır.

- Vali ve kaymakamların görev yaptıkları binalar hükümet konağı olarak adlandırılmakta ve il ve ilçelerde teşkilatlı olan kurum ve kuruluşların bu binalarda hizmet vermesi nedeniyle ortak giderleri milli emlak genel müdürlüğü tarafından karşılanmakta iken, yapılan bir protokolle giderlerin İçişleri Bakanlığı bütçesinden karşılanması başlaması sembolik bir daralmayı temsil etmektedir.

- Vali ve kaymakamları taşra teşkilatında görev yapan kamu görevlileri hakkında sicil raporu vermesini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 110-121. maddeleri iptal edilmiştir. Bu şekilde mülki idare sisteminin taşra teşkilatı üzerindeki denetim yetkisi daraltılmıştır.

- Pek çok bakanlık özel düzenlemeler yoluyla 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve onun getirdiği mülki idare sistemini delmiştir.

- Diğer bakanlıklar gibi müsteşarlık makamının lağvedildiği İçişleri Bakanlığının birimlerinde de değişiklik yapılarak Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kapatılmış, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) İçişleri Bakanlığına bağlanırken, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ismi Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak değiştirilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkilatlanmasına katılmıştır. Ayrıca, Bakanlık Encümeni, Kaçakçılık İstihbarat ve Koordinasyon Kurulu gibi sürekli kurulların da görevine son verilmiştir. Yeni durumda artık esnek yapılanma öne çıktığından herhangi bir bakanlığın ya da kamu kurum ve kuruluşunun kurulması, kapatılması, görev alanının değiştirilmesi için sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ihtiyaç duyulmaktadır.

- Daralma konusunda son dönem yaşanan çarpıcı örneklerden birisi Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri önce vali ve kaymakamların başkanlığındaki idare kurulları, ardından 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca bizzat kendileri tarafından verilen soruşturma izinlerine yönelik yaşanmıştır. Buna göre 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun Ek 18. maddesi kapsamında Yükseköğretim Kanununun 53. maddesinde yer alan soruşturma usulüne tabi olanlar dışındaki özel sektör dâhil tüm sağlık personelinin sağlık mesleğinin icrası kapsamında yaptıkları tıbbi işlem ve uygulamalar nedeniyle 4483 sayılı kanun hükümleri kapsamında soruşturma izninin, Sağlık Bakanlığı bünyesinde merkezde kurulan Mesleki Sorumluluk Kurulu tarafından verilmesi hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemeyle sağlık hizmetlerinin, mülki idare sistemi kapsamından biraz daha uzaklaşması sağlanmıştır.

- Önceleri 5442 sayılı kanunun 66. Maddesi kapsamında çeşitli konularda valinin aldığı ve usulüne göre yayınladığı kararlar ve önlemlere uymayan, güçlük çıkaran ya da uygulanmasına karşı çıkanlar hakkında dava açılması ve hapis cezası verilebilmesi mümkün iken, artık 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi hükmü gereğince sadece idari para cezası verilmektedir. Daha sonra 5442 sayılı kanunun 66. maddesine 2015 yılında yapılan bir ekleme sonucunda vali, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların ortaya çıkması durumunda kamu düzenini sağlamak amacıyla karar alıp, bu kararını usulüne göre ilan ettiğinde karar ve önlemlere uymayanlar hapis cezasıyla cezalandırılabilir hale gelmiştir.

Mülki idare amirliğine yönelik daraltıcı hususlar şunlardır:

- Valiler, Bakanlar Kurulu kararı ile ataması yapılan iki görevliden birisi iken 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ekindeki üst düzey yönetici atama listesine tabi kılınarak tek imzayla atanmaya başlamıştır. Yeni sistemde valiler 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca 1 Sayılı Cetvelde, vali yardımcısı ve kaymakamlar ise 2 Sayılı Cetvelde yer almaktadır. Pratikte bunun anlamı valilerin sözleşmeli personel olarak cumhurbaşkanı ile göreve gelip, cumhurbaşkanının görev süresinin bitimiyle görevden ayrılması, yani görev süresinin atandıkları tarihte görevde bulunan cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceğidir. Daha önce Bakanlar Kurulu ile ataması yapılan valiler artık tek imzayla atanmaktadır. Kaymakamların ataması ise eskisine benzer biçimde bakan imzasını içermektedir. Yine kaymakam adaylığı sınavına giriş koşullarında da değişiklik yapılmış olup, konunun esnekliği bakımından çalışmaya konu edilmemiştir.

- Mülki idare mesleği bakımından en önemli değişikliklerden birisi merkez valiliğinin kaldırılmasıdır. Eylemli valilikten alınanların mülkiye başmüfettişliğine atanması da dikkat çeken bir diğer düzenlemedir. Bu husus düzenleme yapılırken merkez valisi olarak görev yapanlar için getirilmemiş, merkez valisi unvanı şahsa bağlı kadro olarak bırakılmıştır. Yeni durumda mülki idare hizmetleri sınıfına mensup iken vali olarak atananlar, görevden alınmaları halinde “vali-mülkiye başmüfettişi” unvanıyla atanmaktadır. 5442 sayılı kanunun vali ve kaymakamların görevlerini düzenleyen maddelerinde de sembolik ama anlamlı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, kanunun 9. maddesindeki “vali; ilde devletin ve hükümetin temsilcisidir” ifadesi valilerin; ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu; ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu şeklinde düzenlenirken “kaymakamın ilçede hükümet temsilcisi olduğu” ibaresi yerine 27. maddede “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” olduğu hükmü getirilmiştir.

- Mülki idare amirliği bakımından önemli düzenlemelerden birisi Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin oluşturulmasıdır. 1700 sayılı kanuna 2006 yılında eklenen bir maddeyle mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dâhil olmak üzere, fiilen 15 yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıklarını

birinci dereceden alan ve kanunda belirtilen diğer şartları taşıyan mülki idare amirleri yapılan değerlendirme sonucunda Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine ayrılabilirler. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sonrasında maaş artışı dışında pek bir etkisi kalmamıştır çünkü mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklara yönelik 1. Sınıf mülki idare amiri olma şartı artık geçerli değildir.

2.2. Mülki İdarede Genişleme

Mülki idare sisteminin daraltılmasını, hatta bütünüyle kaldırılmasını hedefleyen düzenlemelerin tam olarak hayata geçmesini duraklatan bazı siyasal ve toplumsal olaylar bulunmaktadır. Türkiye’de 1984 yılından bu yana kesintisiz devam eden ayrılıkçı terörle mücadele ile insan hakları ihlallerinin önlenmesini amaçlayan kolluk gözetimi ve denetimi mülki idare sisteminin sürdürülmesine ve göreceli genişlemesine gerekçeler oluşturmuştur. Doğası gereği terörle mücadelenin yerel dinamiklerden bağımsız yürütülmesi gerekir. ABD ve bazı Avrupa ülkelerinde kolluk belediyelerin kontrolünde iken yine terörle bağlantılı biçimde istihdam edilen personel sayısının çokluğu, ihtiyaç duyulan mali kaynağın büyüklüğü vb. nedenlerle bu seçeneğin Türkiye’de uygulanma şansı bulunmamaktadır. Yine suçun önlenmesi ve meşru zor kullanma gücünün uygulayıcısı olan kolluk ile ilgili şikayetlerin sivil görevliler tarafından incelenmesi insan hakları konusuna verilen önemi göstermesi bakımından önemlidir. Bu kapsamda mülki idare sisteminde kolluk ile ilişkilerin son halini iyi analiz etmek gerekir. Öte yandan, kriz, afet ve göç yönetimi gibi mülki idare sisteminin genişleme sürecini devam ettiren hususlar bulunmaktadır.

2.2.1. Kolluk Gözetimi

Güvenlik, bir başka ifadeyle, bir arada yaşayan toplum üyelerinin birbirleriyle ilişkilerinin sağlıklı olarak kurulabilmesi, toplumun en önemli gereksinimlerinden biridir. Güvenlik ihtiyacı sağlanamayan toplumlar varlıklarını sürdüremezler; toplumsal işleyiş çöker ve toplum yok olur (Tataroğlu ve Subaşı, 2009: 80). Bu bağlamda, suçun önlenmesi ve suçluların yakalanması ile ilgili teşkilat ve hukuksal rejime “iç güvenlik – kolluk” denilmektedir. Suç bir kişiye karşı işlenmiş bile olsa toplumsal güveni zedelemektedir (Ersoy, 2006: 12). Toplu yaşamı düzenli bir şekilde sürdürecekt kuralları herkes adına yerine getiren yaptırım mekanizması

kolluk kuvvetleri şeklinde ortaya çıkmıştır. İç güvenlik, kolluk teşkilatlarının suçu önleme ve suçluları takip ve yakalama çabaları ve bu çabalara imkân veren hukuki çerçeveyi içermektedir.

Çok sayıda mevzuat hükmü iç güvenlik ve kolluğun yönetimi konusunun mülki idare sisteminin kontrolünde olduğunu göstermektedir. 3152 sayılı kanunun mülga hükümlerinin yerini alan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 254/1(a). maddesine göre İçişleri Bakanlığı “Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak” görevini üstlenmiş, aynı maddenin (b) bendi kapsamında “sınır ve kıyı güvenliği”nden de sorumlu tutulmuştur.

1949 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 5442 sayılı kanun iç güvenliğin sağlanması ile ilgili hükümlere ayrıntılı biçimde yer vermiş, vali ve kaymakamların sorumluluklarını açık biçimde tanımlamıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türkiye’de “genel kolluk” statüsündedir. Ayrıca, belediye zabıtası, gümrük muhafaza, orman muhafaza, askeri inzibat ve özel güvenlikten oluşan, “özel kolluk” statüsünde teşkilatlar bulunmakta olup, bunlar da şartlar oluştuğunda mülki idare sisteminin kontrolüne girebilmektedir.

2016 yılından itibaren terörle mücadelenin yeniden hız kazanmasına neden olan “hendek” olayları ile FETÖ/PDY terör örgütünün darbe kalkışması, mülki idare sisteminde özellikle kolluk yönetimi ve gözetimi bakımından önemli gelişme kaydedilmesine ve ‘genişleme’ye vesile olmuştur. Söz konusu yıl içerisinde önce 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Kanunla, “Kolluk hizmetlerinde tutarlılığın ve adaletin sağlanması; halkın hakkının, kolluğun itibarının korunması” amacıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2 ve 3. maddelerinin ihlaline ilişkin konular öncelikli olmak üzere, tüm kolluk şikâyet sistemi üzerinde gözetim, değerlendirme ve denetim yetkisine sahip olan “Kolluk Gözetim Komisyonu” kurulmasının yanı sıra kolluğa yönelik ciddi şikâyetleri bağımsız olarak soruşturan Mülkiye Başmüfettişlerinden oluşan bir “Uzman Müfettişler Grubu” oluşturulmuştur.

14.07.2016 tarihli ve 29770 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6722 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle, 5442 sayılı Kanun'a 11/J. maddesi eklenerek “genel kolluk kuvvetlerinin imkân ve kabiliyetlerini aşan durumlarda terörle mücadele için gerekli olması veya terör eylemlerinin kamu düzenini ciddi şekilde bozması hâlinde”, Türk Silahlı Kuvvetlerinin iç güvenlik hizmetlerinde görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır. EMASYA Protokolü'nün kaldırılması sonrasında toplumsal olaylara müdahalede iç kolluğun yetersiz kaldığı durumlara yönelik boşluk en azından terörle mücadele kapsamında bu şekilde doldurulmuştur.

Kolluk konusunda en önemli gelişmelerden birisi aşağıda örnekleri verildiği üzere jandarma teşkilatının, İçişleri Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı arasında yaşadığı gelgitlerde durumun yeniden değişmesidir. Jandarma bir kez daha tamamiyle mülki idare sisteminin kapsamına alınmıştır.

Kolluk görevlilerinin disiplin işlemlerini düzenleyen hükümler farklı kanunlarda yer aldığı için farklı uygulamalarla karşılaşılmaktaydı. Günümüzde genel kolluk kapsamındaki tüm görevlilerin disiplin işlemleri 2018 yılında kabul edilen 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun kapsamında yürütülmektedir. Bu şekilde kolluk görevlilerine uygulanan disiplin işlemleri de standart hale getirilmiştir.

2.2.1.1. Mülki İdare Sisteminde Polis

Polis, Osmanlı İmparatorluğu'ndan beri iç güvenlik (kolluk) birimi olarak mülki idare sisteminin en önemli unsurlarından ola gelmiştir. İç güvenlik birimlerinin vilayetlerde valinin emrinde istihdam edilmesine dair ilk hükümler, 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin 6 ve 15. maddelerinde, sancaklarda (livalarda) kaymakama bağlı çalışacakları 34. maddesinde, kazalarda ise kaza müdürüne bağlılıkları 53. maddede, nahiyelede ise korucu ve bekçilerin muhtara bağlı görev yapacakları 61. maddede düzenlenmiştir (Seyitdanlioğlu, 1996a). Buna göre zabıta, sırasıyla mülkî amir olarak vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürlerinin, asayiş ve emniyete dair verecekleri emirleri aynen yerine getirmekle görevli idi. 1864 yılında Tuna Nizamnamesi'nin hemen ardından çıkarılan ve küçük farkların dışında neredeyse aynı hükümlere sahip Vilayet Nizamnamesi de benzer yaklaşım sergilemiştir.

21 Zilkade 1286 (22 Şubat 1870) tarihli Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabita ve Mülkiye'ye Dair Nizamname ile zabıtaya verilen görevler incelendiğinde; vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca asayişe yönelik verilecek emirlerin ifası cihetine gitmenin zabitanın asli görevi olduğu görülmektedir (Dikici, 2010: 124). Söz konusu nizamname ayrıca 1879 yılında yürürlüğe giren Usul-i Muhakemat-ı Cezaiyye Kanunu ile kurumsallaşacak savcılık (müdde-i umumi) görevinin ilk örneklerini de barındırmaktadır (Bozkurt, 2010: 105). 1913 tarihli düzenlemeye kadar yürürlükte kalan 29 Şevval 1287 (22 Ocak 1871) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin 12-14 maddeleri zabita üzerinde vilayetlerde valinin, 35. maddesi livalarda mutasarrıfın, 43. maddesi kazalarda kaymakamların yetkilerini açıkça belirtmiş olup, 58. maddede nahiye müdürlerinin görevleri de benzer biçimde düzenlenmiştir (Seyitdanlioğlu, 1996b).

Mülki idare-polis ilişkisi, Cumhuriyet'in ilanının ardından 1932 yılına kadar geçen dönemde 17 Ağustos 1907 ve 21 Mayıs 1913 tarihli Polis Nizamnameleri hükümlerine göre yürütülmeye çalışılmıştır. 1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu ile Cumhuriyet polis teşkilatına kendi kurallarını koymuş olup, 1937 yılında kabul edilip, günümüze kadar gelen 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1. maddesi "Ülkenin genel emniyet ve asayiş işlerinden İçişleri Bakanlığı sorumludur. İçişleri Bakanlığı bu işleri kendi mevzuatı çerçevesinde hareket eden Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı ve gerekirse bütün zabita teşkilatı aracılığı ile yerine getirir ve gerekli hallerde Bakanlar Kurulu kararıyla ordu kuvvetlerinden yararlanır" diyerek kolluk ile mülki idare ilişkisi konusunda önemli hükümler getirmiştir.

2.2.1.2. Mülki İdare-Jandarma ve Sahil Güvenlik İlişkisi

1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile halkın can ve mal emniyetinin korunması görevi, eyalet ve sancaklara gönderilen subaylar tarafından yürütülmeye başlanmıştır. 1846'da Zaptiye Müşirliği kurulmuş, iç güvenliğin sağlanmasına yönelik görevler başkentte müşirlik tarafından, taşrada ise mülki idare amirleri emrindeki zaptiye birlikleri tarafından yerine getirilmiştir (Sönmez, 2006: 202). 1869 yılında jandarmanın örgütlü ilk örneklerinin kurucusu olarak iki Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi yürürlüğe konmuştur (Reyhan ve Sert, 2021: 415). Bu nizamnameler ile zabita görev ve hizmetleri, yetki ve sorumlulukları hukuki bir çerçeve içine alınmıştır.

1846 yılında kurulan Zaptiye Müşirliği 20 Kasım 1879'da Zaptiye Nezaretine dönüştürülürken, Seraskerlik makamına bağlı "Umum Jandarma Merkeziyesi" kurulmuştur (Kahraman, 2000: 11). Ardından 15 Nisan 1880 ve 1 Şubat 1904 tarihlerinde yeni Jandarma Nizamnameleri yayınlanmıştır (Reyhan ve Sert, 2021). 1904 Nizamnamesinin 148 ve 259. maddeleri arasını kapsayan Dördüncü Bölümünde jandarmanın mülki, adli ve askeri görevleri ile cezaevlerine yönelik görevleri günümüzdeki jandarma teşkilatının görevlerinin temelini oluşturması bakımından dikkate değerdir (Yıldız, 2018: 409, 410). Jandarma, teşkilatı 1909 yılında yeniden düzenlenerek Harbiye Nezaretine'ne bağlanmış ve Umum Jandarma Kumandanlığı adını almıştır (Göktürk Çetinkaya, 2020: 976). Sonrasında Şubat 1912 tarihli bir kanunla jandarma teşkilatı, Harbiye Nezaretinden alınıp, Dâhiliye Nezaretine'ne bağlanmış ve illerdeki jandarma kuvvetleri valilerin emrine verilmiştir. (Lewis, 2007: 227). Görüldüğü üzere Jandarma teşkilatı kuruluşundan itibaren İçişleri Bakanlığı ile Milli Savunma (Genelkurmay Başkanlığı) arasında sorumluluk açısından önemli gelgitler yaşamıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinden merkezde İçişleri Bakanı, taşrada ise mülki idare amirleri sorumlu olmuştur. Bu çalışmada sıklıkla vurgulandığı gibi günümüzde yasal açıdan durum değişmemiştir. Mülki idare -jandarma ilişkisi 1960 yılına kadar polis ile benzer biçimde yürürken, 1960 İhtilali'nden sonra gittikçe farklılaşmıştır. Ancak 2803 sayılı kanunun 4. maddesinde 2016 yılında 668 sayılı KHK'nın 6. maddesi ile yapılan değişiklik Jandarma teşkilatı ile mülki idare arasındaki 1960 sonrasında belirsizleşen ilişkiyi yeniden güçlendirmiştir. Söz konusu değişiklik sonrasında mülki idareyi genişleten önemli gelişmeler kaydedilmiş ve jandarma tamamen İçişleri Bakanlığına bağlı hale getirilmiştir. Jandarma ve polis ile kıyaslandığında, sahil güvenlik komutanlığı oldukça yeni bir kolluk teşkilatıdır. 1982 yılında kabul edilen 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 2. maddesinde 2016 yılında 668 sayılı KHK'nın 23. maddesi ile yapılan değişiklikle bu teşkilat da jandarma ile benzer süreçleri yaşamıştır.

2.2.2. Kriz Yönetimi, Yeniden Düzenlenen Afet Yönetimi ve Yeni Eklemlenen Göç Yönetimi Konuları

2009 yılında İçişleri Bakanlığı birimlerinden Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün kapatılması ve yerine kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi

Başkanlığının (AFAD) uzun süre İçişleri Bakanlığı'na bağlanmaması mülki idarenin afet yönetimi konusundaki sorumluluklarını hafifletmemekle birlikte görev anlamında sembolik daralışı temsil etmekteydi. 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu durum düzeltilmiş ve AFAD, İçişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline gelmiştir. 2020'li yıllarda yaşanan deprem ve sel felaketlerinin yarattığı yıkıcı sonuçların giderilmesinde mülki idare sistemi etkin rol oynamıştır (Çapar, 2023). İklim krizinin vb. etkenlerin tesiriyle son yıllarda yaşanan doğal afetlerin büyüklüğü, mülki idarenin kriz yönetimi kapasitesinin artmasına yol açmıştır. 24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinin 26. maddesinde mülki idare amirlerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı biçimde gösterilmiştir.

2019 yılında tüm dünyada baş gösteren COVID-19 salgını krizi 2020 yılından itibaren Türkiye'yi etkilemeye başlamış ve salgınla mücadele aynı zamanda mülki idare sisteminin genişleme boyutunu oluşturmuştur. İl ve ilçe hıfzıssıhha kurullarının kararlarının mülki idare amirleri tarafından yerine getirilmesi sebebiyle salgın tedbirlerinin uygulanmasında İçişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı müşterek çalışmıştır (Erkal, 2021: 92). Salgınla mücadele tedbirlerinin uygulanmasında aktif rol oynayan mülki idare sokağa çıkma yasağından, yiyecek tedarikine kadar pek çok uygulamayı gerçekleştirmiştir (Yılmaz, 2023). 5442 sayılı kanunun 11/C, 32/Ç ve 66. maddeleri ile 1593 sayılı Hıfzıssıhha Kanunu bu konuda temel yasal mevzuatı oluşturmaktadır. Öte yandan, sokağa çıkma yasağı gibi bazı tedbirlerin yasallığına dair eleştiriler yöneltildiğini de hatırd tutmak gerekir (Güler, 2020).

İran'da rejim değişikliği ve Afganistan'ın işgali sonrasında Türkiye 1980'lerden itibaren düzensiz göç rotasında önemli bir transit ülke haline gelmiştir. Göçün yönetilmesi; gerekli politikaların belirlenmesinin yanında çeşitli mevzuat düzenlemeleri yoluyla toplumsal, kültürel ve ekonomik boyutunun yönetilebilir hale getirilmesi anlamına gelmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015: 24). Ülkenin 2000'li yılların başından itibaren hızlı büyümesi ikamet ve çalışma izni alarak gelen yabancıların sayısında artışa neden olurken, 2011 yılından başlayarak Suriye'deki iç savaştan kaçan Suriyelilerin, Türkiye'ye sığınarak geçici koruma altına alınması Türkiye'yi aynı anda transit ve hedef ülkeye dönüştürmüştür. AB Komisyonu'nun Genişleme Stratejisi ve Temel Zorluklar 2012-2013 belgesi gibi AB belgelerinde

sürekli olarak Türkiye'nin göç alanının yönetimini düzenleyen temel bir metin kabul etmesinin önemi vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2013: 71). AB'nin ve artan göç hareketlerinin baskısıyla 11.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kabul edilmiştir. Kanunla İçişleri Bakanlığına bağlı bir Göç İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve 81 ilde teşkilatlanan bu yapıyla birlikte göç konusu mülki idare sisteminin genişleyen boyutunu oluşturmuştur.

SONUÇ

1864 tarihli Tuna ve Vilayet Nizamnameleri günümüz mülki idaresinin temellerini atsa da Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak örgütlenmesi zaten öncülü imparatorluklardan etkilenmiştir. Bir asrı dolduran Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı mülki idaresini ve kadrolarını devir almış, zaman içerisinde kademeli olarak kendi yönetim yapısını oluşturmuştur. Osmanlı'nın merkezi idareyi güçlendirme çabaları, genç Cumhuriyet tarafından da benimsenmiş ve yakın zamana kadar devam eden katı merkeziyetçi bir yapının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır.

Dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte ülkenin kendi siyasal gerçeklikleri doğrultusunda şekillenen bu yapının reforma tabi tutulmasına yönelik girişimlerin sürekliliğine karşın, değişim 2000'li yıllara kadar yavaş ve parça parça gerçekleşmiştir. Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çabaları bu tarihten sonra önemli bir aşama kaydetmiştir. Bu kapsamda başta büyükşehirler olmak üzere belediyelere yetki devrine yönelik "yerelleşme" uygulamaları sonucunda mülki idare sistemi daraltılmıştır. Bu daralmanın sonuçlarını büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idaresi, köy ve köylere hizmet götürme birlikleri gibi mülki idare ile yakın ilişki içerisinde bulunan yerel yönetim kuruluşlarının kapatılmasında görmek mümkündür. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesi ve mekân yönetiminden alan yönetimine evrilmeleri aynı zamanda mülki idare bakımından daralma anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin dışında merkezi idarenin yereldeki birimlerinin de bazı konularda mülki idare sisteminin dışına çıktığı, bu durumun temel sebebinin teknolojik gelişmeler ve ulaşım alt yapısının gelişmesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Temel konularda daralma yaşayan mülki idare daha önceden Türk kamu yönetiminde örnekleri görülmemeyen ya da yeniden yapılandırılan konularda ise genişlemeye uğramıştır. Kollukla ilişkisi en başından bu yana sıkı biçimde kurulan mülki idare, kolluğun gözetimi, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatının yeniden tam anlamıyla mülki idareye bağlanması ve terörle ilişkili belediyelerde belediye başkan vekilliğini üstlenme yoluyla genişlemiştir. Yine son dönemlerde Türkiye'nin maruz kaldığı doğal afetler ve salgınla mücadele mülki idare için genişlemenin bir diğer boyutunu oluşturmuştur. Son olarak, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini yönetmek üzere kurulan Göç İdaresi Başkanlığı gibi teşkilatlar mülki idare bakımından genişleme anlamına gelmektedir. Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında mülki idare sistemindeki gelişmeler yine toplumsal ve siyasal olayların etkisiyle şekillenmeye devam edecektir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö. (2011). Küresel dönemde ulus devlet ve mülki idari yapılanma. *İdarecinin Sesi*, 34-35.

Akşin, S. (1988). *Türkiye Tarihi 3, Osmanlı Devleti 1600-1908*. S. Akşin (Ed.), İzmir: Cem Yayınevi.

Al, H. (2019). Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 538-545.

Apan, A. (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity). *Türk İdare Dergisi*, 450, 29-42.

Apan, A. (2015). *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: TİAV Yayınları.

Apan, A. (2020). *Mülki İdare. Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* içinde (Cilt II, ss. 759 – 769), Ankara: Astana Yayınları.

Bekadze, I. (2017). Osmanlıda Kullanılan Vilâyet Tabiri Üzerine. *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, 36(36), 240-268.

Bozkurt, G. (2010). *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi: Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Bulgan, B. G. (2017). *Georg Jellinek’in Hak ve Devlet Kuramı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Çapar, S. (Ed.) (2023). *Türkiye’de Mevzuat Bağlamında Afet ve Acil Durum Yönetimi*, Ankara: TİAV Yayınları.

Çoker, Z. (2002). Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları. *Türk İdare Dergisi*, 74(436), 1-40.

Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2016). Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 23-62.

Dikici, Ali (2010). Osmanlı’dan Devralınan Uygulama: Mülkî İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülkî İdare Amiri Olması. *Türk İdare Dergisi*, 466, 12-142.

Efe, M. ve Aydın, B. S. (2009). İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi. *Ege Coğrafya Dergisi*, 18(1-2), 73-84.

Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, (2014). Erişim Tarihi: 15 Şubat.2014, communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 - Publications Office of the EU (europa.eu).

Eren, T. (1992). *Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği Malkara Uygulaması*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2312-SPGM:420.

Erkal, A. (2021). Koronavirüs (COVID-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu ve Alman Hukukundaki Durum. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 59-95.

Erkan, D. (2022). *Osmanlı Devleti'nde Nahiye İdaresi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Karaman.

Ersoy, N. (2006). AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri. *Türk İdare Dergisi*, 450, 1-28.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 29-50.

Giritli, İ. (1983). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş 8. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Göktürk Çetinkaya, S. (2020). Umum Jandarma Kumandanlığının Tarihi Gelişimi ve Değişimi (1919-1939). *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (AEÜSBED)*, 6(3), 974-990.

Görmez, K. (2015). *Cumhuriyet Dönemi Klasik Belediyecilik Yapısında Kırılma Eğilimi*. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı (Ed.), *Yerel Yönetimler (ss. 57-65)*, Ankara: Orion Kitabevi.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin BYD.

Gözler, K. (2019). Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı iktibas edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 1-32.

Gözübüyük, A. Ş. (2006). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, B. (2020). İdarenin COVID-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Hukuk Özel Sayısı*, 19(38), 180-201.

Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.

- İçişleri Bakanlığı (2002). *II. Mülki İdare Şurası*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Kahraman, M. (2000). *Türk İdare Teşkilatında Jandarma*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Karasu, K. (2004). *Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bir not*. Uğur Ömürgönülşen ve Mustafa Kemal Öktem (Ed:), *II. Kamu Yönetimi Forumu: KAYFOR II Bildiriler Kitabı* (ss. 225-242), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını.
- Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.
- Kelly, D. (2004). *Revisiting the Rights of Man: Georg Jellinek on Rights and the State*. *Law and History Review*, 22(3), 493-529.
- Koch, P. and Rochat, P. E. (2017). *The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-experiment in Switzerland*. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215–230.
- Lewis, B. (2007). *Modern Türkiye’nin Doğuşu*. Metin Kırıatlı (Çev.), Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- MEHTAP Raporu* (1966). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Okutan, N. (1996). *Proje Bazında Kalkınmada Kelkit Modeli*, Kelkit: Kelkit Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği Yayını.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.

Ortaylı, İ. (1976). *Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğin Evrimi*. Kurthan Fişek (Ed.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (ss. 1-17). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, No:1.

Ortaylı, İ. (2011), *Üç Kıtada Osmanlılar*, İstanbul: TİMAŞ Yayınları.

Özyörük, M. (1972). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara.

Reyhan, C. ve Sert, S. (2021). Asakir-i Zaptiyeden Jandarmaya: Osmanlı Kamu Düzeninde Mahalli Asayiş ve Emniyetin Korunmasında Güvenlik Kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 40(70), 407-447.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. and Cheema G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers Number 581 Management and Development Series Number 8, Washington, D.C.: The World Bank.

Başbakan Binali Yıldırım:“Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın yapısına tüzel kişilik kazandırdık (2016). Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2020. <https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/15/basbakan-binali-yildirimyatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliginin-yapisina-tuzel-kisilik-kazandirdik>.

Seyitdanlioğlu, M. (1996a). *Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilâyeti Nizamnamesi*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(2), 67-81.

Seyitdanlioğlu, M. (1996b). *Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(5), 89-103.

Sharpe, L. J. (1993). *The European Meso: An Appraisal*, L. Jim Sharpe (Ed.), *Rise of Meso Government in Europe*, (ss. 1-39), London: Sage Publications.

Sönmez, A. (2006). Zaptiye Teşkilatının Düzenlenmesi (1840-1869). *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 25(39), 199-219.

Şaylan, G. (1976). *Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliğinin Tarihi Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri*. Kurthan Fişek (Ed.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Sorunları* (ss. 25-38). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, No:1.

Şengül, R. (2012). Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu. *KSÜ İİBF Dergisi*, 2(2), 13-21.

Tang, W. and Hewings, G. J.D. (2017). *Do City–county Mergers in China Promote Local Economic Development?* *Economics of Transition*, 25 (3), 439-469.

Tataroğlu, M. ve Subaşı, E. (2009). Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(2), 73-93.

Thoenig, J. C. (2005). Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. *Public Administration*, 83(3), 685-708.

Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*, European Metropolitan Authorities, 2-16.

Turan, İ. (2003). *Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim, Kemalist Dönem ve Sonrası*. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (ss. 227-248), Ankara: Yargı Yayınevi.

Van Der Burg, M. (2016). *Local Administration in the Napoleonic Empire: The Case of Napoleon’s Third Capital*, *Napoleonica. La Revue*, 25(1), 123-141.

Yıldırım, U.; Belli, A.; Ateş, N. ve Kılıç, M. S. (2014). AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K.Maraş Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 1-19.