

Büyükşehir Yapılanmasında KAYMAKAMIN KONUMU



İbrahim ÖZEFE
Sultanbeyli Kaymakamı

Bu çalışmada, gelişen ve değişen sosyal yapı içerisinde ortaya çıkan büyükşehir yapılanmasında kaymakamlık mesleğinin konumu ele alınmaktadır.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda kaymakam tanımlanmış, görev yetki ve fonksiyonları; ilk defa ihdas edildiği 1842 yılından Kanunun yayımlandığı 1949 yılına kadar olan uygulama yanında; ülkemizin o günlerdeki sosyo-ekonomik yapısı, yerleşim yerlerinin coğrafi ve demografik özellikleri, ulaşım ve iletişim imkânları bu tanımlamada belirleyici olmuştur. Mahalli yönetim kültürünün (özellikle belediyeler bağlamında) henüz tam olarak yerleşmediği dönemin şartlarında köy idareleri için teşvik edici, yol gösterici, gerektiğinde köylü yararına gördüğü işleri yaptırıcı, belediyeler için denetleyici ve bir bütün olarak ilçedeki merkezin tayin ettiği memurlar üzerinde denetim, gözetim, koordinasyon yetki ve görevi olan, merkezi hükümetin bir ajanı olarak, kanunları, hükümet emir-

Kaymakamlar, çalıştıkları ilçelere göre kendilerine görev tanımlaması yapagelmışlerdir. Kimi ilçelerde ekonomik ağırlıklı proje çalışmaları, kimi ilçelerde kurum/kuruluşlar arası uyum, kurum/kuruluşların denetimi, kimilerinde de eğitim kültür ağırlıklı projeler uygulamışlardır.

lerini duyuran, uygulayan ve uygulanmasını gözetim merkezin bir ajanı olarak konumlandırılmıştır.

“İlçe idaresinin başı ve mercii” olan kaymakam Kanunda tek başına bir müessese olarak yer almıştır. Kanun “kaymakamlık” değil “kaymakam” ifadesini kullanmıştır. Bu şekildeki bir ifadenin kaymakamlık makamının ilçe idaresin-



deki yetki ve sorumluluğuna çok güçlü bir vurgu olarak kanun koyucu tarafından kullanıldığı söylenebilir.

Mamafih; kaymakamlığa/kaymakama Türk İdare Sisteminde ve toplum nazarında kanunundaki tanımlamanın da ötesinde bir fonksiyon atfedilmiş, hemen her konuda ilçedeki halkın hem ilk hem son başvuru mercii olmuştur.

Bu sebeple **Kaymakamın en anlamlı ve kapsamlı tanımı "ilçe idaresinin başı ve mercii" olmasıdır.**

Günümüz şartlarında ilçelerin büyüyen gelişmesi, özellikle büyükşehir yapılanması karşısında ilçe sınırlarının iç içe geçmişliği, birbirinin devamı ve tamamlayıcısı şeklinde şehir yapılanmaları karşısında 5442 Sayılı Kanunda sayılan görev ve yetkileri gözden geçirilecek olursa;

5442 sayılı Kanun'un 31. maddesinin ilk üç fıkrası açısından:

A) Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkile-

ri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

B) Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle muhaberede bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhaberelelerden valiye bilgi verirler.

C) Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare, şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur.

Bu düzenlemeler 1940'lı yılların sosyo-ekonomik, eğitim, kültürel şartları ve posta teşkilatı imkânlarını yansıtmaktadır ve ulaşım ve iletişimin geldiği noktadaki kapasite ve hızı, kurumlarını ve kurum içi yazışmaların ve işlemlerin "online" olarak gerçekleştirildiği bir ortam göz önüne alındığında bu düzenlemelerin bugün artık ne kadar anlamı kaldığı sorgulanabilir.

Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

31. maddenin F ve G fıkraları açısından:

F) Kaymakam, ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare veya daire başkanlığından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.

G) Kaymakam, ilçedeki idare, daire ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine hâlel getirmemek şartıyla valiliğe teklif



suretiyle isteyebilir. Valilikten alınacak emir üzerine bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler.

Personelin; çalıştığı kurum/kuruluş mevzuatında tanımlanmış olan veya görevi tam olarak tanımlanmasa bile kendi kadrosunun/kurumunun dışında benzer bir görev verilmesi, 657 Sayılı Kanun ile diğer bakanlıkların teşkilat kanunları ve yargı kararlarıyla hukuki dayanakta yoksun kalmıştır.

Kaldı ki; kaymakamın ek görev ya da kurumu dışı görev verdiği personele fazla mesai, tazminat vb. ek bir ödeme yetkisi olmadığından “gönüllü olarak” ek görevi ya da kurumu dışındaki görevi kabul eden personel” (örneğin madde bağımlılığıyla ilgili bir ekipte görevlendirilen psikolog, sağlık görevlisi, rehber öğretmen) ek dersinden, döner sermaye payından, arazi tazminatından mahrum kaldığından böyle bir görevlendirme cezalandırma anlamına gelmektedir (Bir şekilde formüle edilerek ödeme yapılırsa bile, ilgili kurum personeli arasında sürekli problem olmaktadır. İlgili daire amirleri bu ödemelerde zorlanmakta ve ciddi

Emniyet ve asayişin korunması ve sağlanması kamu otoritesinin temel konusu olduğundan kaymakamın kolluk üzerindeki yetki ve görevleri önemini korumaktadır.

risk aldıklarını düşünmektedirler).

Büyükşehirlerde ise; bu tür görevlendirmelerin hukuki boyutu bir tarafa fiilen yapılabileceğini söylemek çok gerçekçi değildir. Çünkü teknik bilgi gerektiren sağlık/gıda vb. alanlarda denetim/çalışma ekipleri kurulurken bu ekiplerin içinde yer alan personel birden fazla ilçedeki aynı işle görevlendirilmekte, bu planlamalar ve görevlendirmeler il düzeyinde yapılmaktadır.

5442 sayılı Kanun’da Kaymakamların adli ve askeri teşkilat hariç ilçedeki bütün kamu müesseseleri ile özel işyerlerini denetleyebileceği/denetleyebileceği hükmü getirilmiştir.

İlçedeki kamu müesseselerinin genel iş yürütümünü koordine etmek, denetlemek/denetletmek önemli bir yetkidir. Ancak bilhassa özel işyerlerini denetlemek/denetletmek başlı başına bir ihtisas ve donanım gerektirir. Çevre, sağlık, gıda mevzuatı gibi teknik bilgi ve donanım gerektiren ve denetleme/denetleme görev/yetkisi ilgili bakanlık teşkilatına verilen konularda kaymakamın İl İdaresi Kanunu’na dayanarak görevlendirme alanı hem hukuken, hem de teknik açıdan fiilen sınırlanmaktadır.

Büyükşehir ilçelerinin iç içe geçmişliği ve sınırlarının önemsizliği nazarı itibara alındığında -yukarıda personel görevlendirmesi konusunda belirtildiği gibi- ilçelerde zaten sınırlı sayıda olan teknik donanımlı görevlilerin bitişik ilçelerin iş yerlerini de denetlemekle de görevlendirilmesi kaçınılmazdır. Bu görevlendirmeler de tabiatıyla il tarafından yapılmaktadır.

Mevcut durum bu olmakla birlikte özellikle gıda, iş güvenliği, kamu sağlığını ilgilendiren hususlardaki emir ve yasakların denetimi yoğun nüfusun yaşadığı büyükşehir ilçelerinde önemli bir görev ve sorumluluktur. Denetimler, **ilçelerin işyeri sayısı, işyerlerinin nitelikleri, üretim yapısı ve hacmi gibi kriterler göz önüne alınarak oluşturulacak ekipler ilçe bazında ve kaymakamın gözetim ve denetiminde yapıldığında çok daha verimli ve etkin olacaktır.**

5442 Sayılı Kanunun 32. maddesiyle düzenlenen kaymakamın kamu düzeni ve güvenliğiyle ilgili yetki ve sorumluluğu, kolluk teşkilatı üzerindeki yetkileri, büyükşehir ilçeleri ba-

kımından, polis ve jandarmanın ifa ettiği görevlerin istihbarat boyutu, operasyonel boyutu, önleyici kolluk boyutu gibi çok yönlü ele alınarak değerlendirilmesi gerekir.

Emniyet ve asayişin korunması ve sağlanması kamu otoritesinin temel konusu olduğundan kaymakamın kolluk üzerindeki yetki ve görevleri önemini korumaktadır. Önleyici kolluk hizmeti büyükşehir ilçelerinde kaymakam merkezli olmak durumundadır.

Bu meyanda önleyici arama için kaymakamın hakimden izin talep etmesi şeklinde düzenleme yeniden ele alınmalıdır. Eğer önleyici aramaya, kişi özgürlükleri zaviyesinden bakılıyor ve çok sınırlı olması öngörülüyor ise-ki uygulamada genel olarak hakimler talebe olumlu cevap vermiyor- kaymakam aradan çıkarılarak, adli aramada olduğu gibi olay ve kişi bazında kolluk doğrudan hakimden talep etmelidir. Yok, önleyici arama bir ihtiyaç ve önleyici kolluk işleminin ayrılmaz bir parçası ise; o zaman kaymakamın emniyet ve asayişten sorumlu ve yetkili mercii olarak "gecikmesinde sakınca bulunan haller" gibi tanımlanması son derece zor, önleyici tedbirlerden ziyade, vuku bulmakta olan olaya münhasır çağrışımı yapan düzenleme gözden geçirilmeli, kaymakamın önleyici arama yetkisi emniyet ve asayiş yetkisi ve sorumluluğuna muvazi hale getirilmelidir.

Büyükşehirlerde kaymakamlık; köylerin yol, su, elektrik vb. altyapıları ile ilgilenen, ilçe halkının gelirlerini artırmak için genel olarak tarım ve hayvancılıkla ilgili projeler gerçekleştiren, en azından kendilerinden bu tür çalışmalar beklenen kişi ol-

Bir yandan 5442 sayılı Kanun'da tarif edilen kaymakamlığın diğer bakanlıkların teşkilat kanunları ve yürürlüğe koydukları mevzuatla hukuken etkisiz bırakılması söz konusu iken, diğer yandan toplumun çoğunluğu nazarında kaymakamın ilçenin en etkili ve yetkili mercii algısı devam etmektedir.

maktan hemen hemen çıkmıştır.

Ancak, toplum nazarına saygınlığa, koordinatörlük görevi, birleştiriciliği ve temsil konumu devam etmektedir.

Bir yandan 5442 sayılı Kanun'da tarif edilen kaymakamlığın diğer bakanlıkların teşkilat kanunları ve yürürlüğe koydukları mevzuatla hukuken etkisiz bırakılması söz konusu iken, diğer yandan toplumun çoğunluğu nazarında kaymakamın ilçenin en etkili ve yetkili mercii algısı devam etmektedir. Bu meslek mensupları için onur verici olmakla birlikte kaymakamın manevi sorumluluğunu ve yükünü artırmaktadır. Kaymakamlığın kadimden gelen bu algı ve olgusunu muhafaza adına kaymakamların ömürleri bu manevi sorumluluğun ağırlığını taşımakla geçmektedir. İlçedeki vatandaşların her tür taleplerine karşı (adliye ile ilgilendiren hususlarda dahi beklenti öyledir) ilgili olmak durumundadır.

Kaymakamın büyükşehirlerde de ilçedeki kamu daireleri arasında ko-

ordinasyon görevi ve anlaşmalarda uzlaştırıcı ve çözümci etkisi en önemli işlevlerinden biri olarak devam etmektedir. Kamu, özel sektör, sivil toplum örgütleri, siyasi partilerin "kesişim noktası/kümesi" kaymakamlık makamıdır hala.

Kaymakamlar, çalıştıkları ilçelere göre kendilerine görev tanımlaması yapagelmışlerdir. Kimi ilçelerde ekonomik ağırlıklı proje çalışmaları, kimi ilçelerde kurum/kuruluşlar arası uyum, kurum/kuruluşların denetimi, kimilerinde de eğitim kültür ağırlıklı projeler uygulamışlardır. Bu çalışmalar; ilçelerin, ekonomik sosyal durumuna, imkânlarına, beklenti ve ihtiyaçlarına göre şekillenmiştir.

Büyükşehir ilçelerinde de yapılan ve izlenmesi gereken yol budur. Büyükşehirlerde eğitim, kültür ve sosyal alandaki çalışmalar ve proje uygulamaları ağırlık kazanmaktadır. Özellikle ilçelerin genel güvenlik ve asayişini de yakından ilgilendiren, toplumun bu gününün ve geleceğinin selameti, varlığını sürdürebilmesi, üretken olabilmesi için gençlere yönelik, gençleri zararlı alışkanlıklardan korumaya dönük projeler ilk planda akla gelen çalışmalardır.

Esasen, kaymakamlıklarımız, meslek nosyonu, yetişme tarzı, kazandıkları tecrübe, topluma bir şeyler vermeye dönük görev anlayışlarıyla, görev yaptıkları ilçelere en faydalı olacak projeleri, çalışmaları gerçekleştirmek istidadında olmuşlardır.

Yeter ki bütçe ve personel yönünden imkânları genişletilsin. En azından uygulayacakları projeler için geçici de olsa uzman personel istihdamı ile gerekli eş finansman/finansman imkânları sağlansın.

