

## "İSTANBUL'A EL KONDU"

Kemal BERKARDA(\*)

İstanbul'un sorunları Türkiye'nin gündeminin değişmez tartışma konusunu oluşturmaya devam ediyor. Özellikle kış mevsiminde yaşanan yoğun hava kirliliği, bir kaç aydır televizyon ve gazete haberlerinde İstanbul'un yine öne çıkmasına yol açtı. Buna karşılık, konuyu tartışılmadığı bir dönemi hatırlamak da olanaksız.

1994 yılının son aylarında yaşanan ve çok ciddi boyutlara ulaşan su sıkıntısı nedeniyle şehrin su gereksinimini karşılayacak uzun vadeli bir proje üzerinde çalışıldığı haberi basında yer aldıktan sonra; Ocak 1995'de, "İstanbul'a resmen el kondu!" ve "Başka İstanbul Yok" başlıklarıyla, gazeteler<sup>1</sup> yeni gelişmeleri kamuoyuna duyurdular. Gazete haberlerine göre, Bakanlar Kurulunun hazırladığı üç yasa tasarısı hakkında bilgi vermek amacıyla 21 Ocak 1995 günü bir basın toplantısı düzenleyen Başbakan Tansu Çiller, şehrin sorunlarını üç başlık altında topladı: "Halkalı çöplüğü", "Kültürel mirasın korunması" ve "Boğaziçi ve içme suyu havzalarının korunması". Çiller'in açıklamasına göre, merkezî yönetim, Halkalı çöplüğü için üç "transfer istasyonu" nun acilen tamamlanmasını; vilâyetin önerisi ile belirlenecek bazı tarihî eserlerin denetim ve kullanımının Kültür Bakanlığı'na devredilmesini; kaçak yapılaşma yüzünden yıpranan Boğaziçi ve içme suyu havzalarının koruma altına alınmasını hedefliyor<sup>2</sup>.

Sözü edelin basın toplantısı henüz yapılmamışken, merkezî yönetimin böyle bir girişimde bulunacağına ilişkin haberler duyulduğunda, başta İstanbul Büyükşehir (BŞ) Belediye Başkanı Recep Tayyip Erdoğan gelmek üzere, eleştiriler dile getirilmişti. Başbakan, girişimin "siyasî amaçlı" olduğu yönündeki eleştirilere basın toplantısında verdiği yanıtta, çalışmaların ardında "hiçbir siyasî yaklaşım aranmaması gerektiğini" söyledi<sup>3</sup>.

Hükûmetteki partilerle İstanbul BŞ ve İlçe Belediyelerinin çoğunda işbaşında bulunan siyasî partinin farklı olması, girişimin ardında siyasî amaçlar arayanlara hiç kuşkusuz fırsat verdi. Fakat, genel olarak, merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkisinin her iki "taraf"ta aynı partilerin bulunması halinde bile gerginleşmesi, ülkemizde yadırganamayacak bir durumdur. Bu bağlamda, İstanbul,

\*) İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araş. Gör.

1) 22 Ocak 1995 tarihli Cumhuriyet ve Milliyet Gazeteleri.

2) 22 Ocak 1995 tarihli Cumhuriyet.

3) 22 Ocak 1995 tarihli Cumhuriyet.



yüzölçümünün Türkiye geneline oranıyla karşılaştırılmayacak yoğunluktaki nüfusu (yaklaşık ülke nüfusunu altıda biri) ve bir sanayi-ticaret-kültür "başkent"i olması nedeniyle, merkezî yönetim - yerel yönetim çekişmesinin keskinleştiği bir "mücadele alanı"dır.

Genel olarak, yerel yönetim "iktidar"ının, partilerin siyasî iktidarı ele geçirmelerinin önemli bir aşaması biçiminde görülmesi, -erken seçim yapılmadığı takdirde- yirmi ay sonra genel seçime gidecek Türkiye'de, iki taraf arasında günümüzde yaşanan çatışmanın nedeni hakkında fikir vermektedir.

Gene her zaman düşünülebilecek bir etkenin son gelişmelerde de rol oynadığı akılda tutulmalıdır: Yerel yönetimler, bireylerin günlük yaşamlarında en yoğun ilişki içinde oldukları idarî örgüttür. Ulaşım, temizlik, su gibi konularda yerel yönetimlerin sundukları hizmetin yetersizliği de yeterliliği de kolaylıkla fark edilir. Ülkenin tamamına yönelik politikaların başarıya ulaşması her şeyden önce zamana gereksinim duyurur ve hatta iyileşme gerçekleşikten sonra bunun hissedilmesi de aylar gerektirebilir. Oysa, yerel hizmetlerde sağlanan iyileştirme, bireylerin günlük yaşamında kısa sürede kendini gösterir. Dolayısıyla, Türkiye'nin en büyük şehrine hem siyasî iktidarın hem muhalefet partilerinin gösterdiği yoğun ilgi "eşyanın tabiatı"na uygundur.

İstanbul'un sorunlarının mevcut hukuksal düzenlemeler içinde değil de yeni yasalarla ele alınmak istenmesi olgusuna, konunun siyasî boyutuna takılıp kalmadan ve son yılların gelişmelerini hatırlayarak bakmak yararlı olacaktır. Aslında, İstanbul, çok partili yaşama geçildikten sonraki her hangi bir zaman dilimi içinde Ankara'daki yönetimle yerel iktidar arasındaki paylaşılamayan "ganimet" olarak değil, büyük bir "idarî sorun" olarak algılanmalıdır. Böyle bir yaklaşım, güncel siyasette hararetli tartışmaların yapıldığı bir ortamda serinkanlı değerlendirmelerin yolunu açabilir.



1982 Anayasası döneminde, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropoller için yapılan en önemli idarî yenilik ve iyileştirme BŞ Belediyelerinin kurulmasıdır. 1982 Anayasası'nın "Mahallî idareler" kenarbaşlığını taşıyan 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrasındaki, "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." kuralı, 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"ye gidişi sağlamış; Mart 1984'te yerel seçimler yapılmış; bunu izleyen günlerde, 195 sayılı KHK'nin değiştirilerek kabulü hakkındaki 3030 sayılı Kanun çıkarılarak, BŞ Belediyeleri mevcut yasal dayanağına kavuşturulmuştur. 1930 yılından beri yürürlükte olan ve 15 inci maddesindeki yetmişyedi fıkrada düzenlenmiş "Belediye görevleri" ile bu



kamu idaresinin kelimenin tam anlamı ile bir "yerel yönetim" olması konusunda o tarihteki kanunkoyucunun içtenliğini yansıtan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1980'lere gelirken, nüfusu milyonu aşmış büyük şehirlerde gereksinimleri karşılamakta yetersiz kalmaya başlamıştı. Esas olarak nüfusu ikibin'i aşan her "belde"-nin belediye örgütünü düzenleyen Kanun, İstanbul gibi metropollerde yer alan çok sayıdaki belediye arasında eşgüdümün kurulmasında gerekli yasal olanakları sağlayamamaktaydı. 195 sayılı KHK'nin ve onu izleyen 3030 sayılı Kanun'un metropoller için getirdiği yeni belediye modeli, nüfusu ikibin olan belde ile iki milyon olan büyük şehir arasındaki toplumsal -fiziksel- idarî farklılıkların ortaya konması ve bunların ayrıştırılması bakımından önemli bir gelişmedir. Başka bir sistem kurulamaz mıydı, veya, iki kademeli sistemde BŞ ve İlçe Belediyeleri arasında akılcı bir iş ve yetki bölüşümü yapıldı mı gibi soruların tartışılmasında hiç kuşkusuz yarar vardır; fakat, 1984 düzenlemesinin bir "reform" olduğu yadsınmaz. BŞ Belediye modelinin belki en fazla eleştiriye açık yönü, BŞ Belediye Başkanına verilen bazı yetkililerdir. BŞ ve İlçe Belediye Meclislerinde alınan "bütün kararlar"ın Başkana gönderilmesi<sup>4</sup> ve Başkanın konunun tekrar görüşülmesini istemesi halinde Meclislerin kararlarında artık salt çoğunlukla değil de ancak üçte iki çoğunlukla ısrar edebilmeleri, her halde ne yerel ne genel demokrasi anlayışı ile bağdaşır (3030 sayılı Kanun m.14/3, 4)<sup>5</sup>. Bununla birlikte, modele bir bütün olarak baktığımızda ve BŞ ile İlçe Belediyelerinin ayrı tüzel kişiler olmalarının sağladığı hukuksal hareket yeteneğini hesaba kattığımızda, genel değerlendirmenin olumlu olmasını engelleyecek bir durum yoktur.

4) 1994 yılının Mart ayında yapılan yerel seçimler sonrasında oluşan İstanbul BŞ Belediye Meclisinin ilk oturumunda Belediye Başkanvekillikleri için seçim yapılmıştı. BŞ Belediye Başkanı, kendi partisine üye olmayan kişilerin Başkanvekilliklerine seçilmeleri üzerine, yasa gereği kendisine sunulan seçim kararını Meclise yeniden görüşülmek üzere geri gönderdi. Yeniden seçim yapılmasına yol açan bu işlem üzerine, bazı Meclis üyeleri, İstanbul İdare Mahkemesi'ne başvurarak geri gönderme kararının iptalini ve yürütmenin durdurulmasını talep ettiler. Basından izlendiği kadarıyla, İdare Mahkemesi yürütmenin durdurulmasına karar verdi ve 3030 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesindeki "bütün kararlar" ibaresinin nasıl yorumlanması gerektiği ilk defa bir yargı kararı ile belirlenmiş oldu. İdare Mahkemelerinin kararları yayımlanmadığından ve eğer iptal kararı verilmiş ve temyiz edilmişse buna ilişkin Danıştay kararı da henüz Danıştay Dergisi'nde yer almadığından, bu olaydaki "kesin hüküm" hakkında bilgi sahibi değilim.

5) 1961 ve 1982 Anayasaları arasında kamu yönetimi bağlamında göze çarpan en önemli fark, yetkilerin kurullardan alınıp "kişi-makam"lara aktarılması ve böylece "kollektif irade"ye oranla "tek kişi iradesi"ne ağırlık verilmesidir. Dolayısıyla, BŞ Belediye Başkanının konumu; Yürütme organı içinde Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunda Başbakanın, Üniversitelerde Rektörlerin ve genel olarak Türk Kamu Yönetimi içinde kurul - tek kişi ilişkisinin gündeme geldiği her hangi bir kamu kurum ya da idaresindeki 1982 Anayasası tercihinden soyutlanamaz.

Bu konunun ayrıntılı analizi için bkz. Sait GÜRAN, "İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare'de Merkezleşme Olgusu", Amme İdaresi Dergisi, c.22, S.4, Aralık 1989.



Tablonun tamamlanması açısından, 1980'lerde yapılan başka yasal düzenlemelere de değinmek yararlı olacaktır.

Birincisi; belediyelerin gelir kaynaklarını geliştiren ve özellikle emlâk vergisi toplama yetkisini merkezî yönetimden yerel yönetime aktarmak yoluyla -belki az nüfuslu belediyeler için değil ama- metropol belediyelerine kayda değer bir gelir kanalı açan 4.12.1985 tarihli ve 3239 sayılı Kanun'dur. Bu yasal düzenleme ile 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapılarak bina ve arazi vergilerini toplama yetkisi yerel yönetime bırakılmıştır. Toplanan vergiden merkezî yönetimin aldığı pay, yine de yerel yönetimler için emlâk vergisinin önemli bir gelir kaynağı olmasını engellememektedir.

İkincisi; 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Bu yasal düzenleme ile belediyelerin hazırladıkları imar planlarının merkezî yönetimin "onay"ına sunulması biçimindeki idarî vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Söz konusu değişiklik de yerel plânların yerel yönetimler tarafından yapılması yönündeki çağdaş yerel demokrasi anlayışına uygundur. Bununla birlikte, Kanun'un 9 uncu maddesiyle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, bütün bu gelişmeleri anlamsız hale getirecek bir yetki verildiği hemen belirtilmelidir. Bakanlık, "**gerekli görülen hallerde**", "**... içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme plânlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya ...**" yetkilidir. Bakanlığın yetkisini -karayolu, havayolu, denizyoluna ilişkin ölçüt karşısında- neredeyse ülkenin tamamında kullanmasına olanak tanıyan 9 uncu maddeye<sup>6</sup> bir de 3394 sayılı Kanun'la sonradan şu fıkra eklendi: "**Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler, Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni plânları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar plânları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plân değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re'sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usulle yapılabilir.**" Görüldüğü gibi, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun özgün metninde Bakanlığa verilen yetki yetmemiş olacak ki, merkezî yönetime

6) İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinin değerlendirmesi için bkz. İl Han ÖZAY, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1994, s.180 ve 191.



ada ve parsel bazına kadar inerek plân yapma yetkisi tanındı. Özellikle metropol-ler gibi büyük yerleşim merkezlerinin imar düzenlemeleri üzerinde merkezî yönetimin bazı yetkilerinin bulunması, bu yerel plânlamanın ülke geneline yapacağı yansımalar nedeniyle akla uygun görülebilir. Yerel yönetimden farklı olarak ülkeyi bir bütün halinde görüp o bütünlüğe uygun ayarlamaları, yerine göre bağdaştırmayı yapmak durumundaki merkezî yönetimin, fiziksel-demografik-hatta siyasî sonuçlara yol açabilecek yerel imar plânında hiç yetki sahibi olmamasını istemek bilimsel gereklerle de kolayca açıklanamaz. Fakat, ancak böyle bir bütüncül yaklaşım içinde bakılırsa işlevi anlaşılan yetkinin, ada ve parsel bazına kadar inilerek kullanılmasında hangi "ülkesel çıkar"dan söz edilebilir? Kaldı ki, yetkinin merkezî yönetime aktarılması Anayasa'nın 127 nci maddesi karşısında hukuka uygun mudur? İkinci sorunun yanıtını Anayasa Mahkemesi E. 1990/38 K. 1991/32 sayılı ve 26.9.1991 tarihli kararı ile verdi<sup>7</sup>.

Olay şöyle gelişmiştir:

İstanbul BŞ Belediyesi Başkanlığı tarafından onaylanan 1/1000 ölçekli İstanbul Kartal uygulama plânının bazı paftalarında belirlenen alanlarda, her ölçekte re'sen plân yapma, yaptırma yetkisi üç yıl süreyle 5.3.1990 tarihli ve 27/0633 sayılı Başbakanlık oluru uyarınca Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verildi. Bu yetkiye dayanılarak yapılan imar plânı değişikliğinin iptali amacıyla Danıştay'da açılan davada, 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesine 3394 sayılı Kanun ile eklenen ve yukarıda aktarılan 4 üncü fıkranın Anayasa'nın 127 nci maddesine aykırı olduğu iddia edildi. İddiayı "ciddî" bulan Danıştay 6 ncı Dairesi, Anayasa Mahkemesi'ne başvurdu.

Anayasa Mahkemesi, anılan kararında; Anayasa'nın 127 nci maddesi uyarınca merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında "denetim" ilişkisinin ancak idarî vesayet yetkisiyle kurulabileceği; idarî vesayet "ayrık bir türü" olan yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin "yerine geçme" yoluyla merkezî yönetimce üstlenilmesi için ayrıntılı yasal düzenlemeye gereksinim duyulacağı; "... bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler (m.127/5 kastediliyor) dışına çık(ıl)mamasına bağlı ..." olduğu ve incelenen yasal düzenlemenin yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine "... sınırı belirsiz biçimde gelişigüzel el atılması..." anlamına geldiği<sup>8</sup> gerekçeleriyle iptal kararı vermiştir.



7) Anılan karar Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD) c. 27/2, s. 543-558'de yayımlanmıştır.

8) AMKD, S.27/2, s. 550-551.



BŞ Belediyeleri kurulduktan sonra da, İstanbul ve diğer metropoller için merkezî yönetim projeler üretmeye devam etti. Bunlardan bütün BŞ Belediyeleri için yapılan önerileri bir tarafa bırakarak, İstanbul'a yönelik olanlarından bazılarına değineceğiz.

İstanbul'un özellikleri nedeniyle idarî sorunlar hem merkezî yönetimin taşra örgütü hem yerel yönetimler boyutlarında ele alınmıştır.

Projelerden birine göre; İstanbul, Beyoğlu yakası, Anadolu yakası ve Adalar Suriçi ve dışı olmak üzere üç vilayete bölünmelidir. Böylece, şehrin 1980'lerde öne çıkan güvenlik, düzensiz kentleşme gibi sorunlarının çözümünde idarî etkinlik artırılabilecektir. Ayrıca, İstanbul'un ilçelerinde "İlçe Özel İdareleri" kurulacak; İl ve İlçe Özel İdarelerinin başkanlıklarına seçimle gelinecektir. Vali ve Kaymakamlar, merkezî yönetimin görevlileri olarak söz konusu yönetimlerin dışında kalacaklardır<sup>9</sup>.

Diğer bir proje ise, yukarıdaki "bölme" yaklaşımının tam aksine, İstanbul'un çevresindeki iller ile birlikte ele alınması yönündedir. Buna göre; Devlet Plânlama Teşkilâtı'na (DPT) bağlı olarak bir "bölge plânlama örgütü" kurulacaktır. Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli ve Sakarya illerini içine alan ve "megapol" olarak nitelendirilmesi gereken bu bölgenin kamu hizmetleri plânlaması söz konusu örgüt eliyle gerçekleştirilecektir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı"nda tasarlanan yukarıdaki modelde<sup>10</sup>, DPT tarafından kurulacak Bölge Plânlama Teşkilâtı, bölgenin ekonomik, toplumsal, kültürel kalkınmasına yönelik "bölge kalkınma plânlarını", "yıllık plânlarını" ve "kalkınma projeleri"ni hazırlayacaktır (m.6). İstanbul Valisinin başkanlığında, bölgedeki diğer illerin valileri, BŞ ve il belediye başkanları ile bölgede örgütü bulunan bölgesel kuruluşların müdürlerinden ve Bölge Plânlama Müdüründen oluşan "Bölge Planlama ve Eşgüdüm Kurulu" oluşturulmuştur (m.7). Bu kurul, 6 ncı maddede belirtilen Teşkilât'ın hazırladığı plânları inceleyecek ve bölgedeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayıcı kararlar alacaktır (m.7). Tasarı ile ayrıca İstanbul Valilik örgütünde de değişiklikler yapılarak Valiye yerel yönetimler üzerinde etkinliğini artıran yetkiler tanınmıştır (m.12) İl Özel İdaresi'nin kendisine verilen görevleri yerine getirmek ve köy idarelerine verilen görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak amacıyla ilçelerde örgütlenmesine olanak tanınmıştır (m.23). Tasarıda, İstanbul BŞ Belediyesi sınırları içinde "yönetimsel koşulların zorunlu kılması" durumunda ilçe

9) 18.12.1990 tarihli Milliyet Gazetesi.

10) T.C. İçişleri Bakanlığı, "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı", Final Ocak 1993.



belediyeleri dışında, Bakanlar Kurulu kararıyla "semt belediyeleri" kurulması öngörülmüştür (m.24). Konut arsası üretimini sağlamak için, Belediyelere ve İl Özel İdaresi'ne imar ve inşaat şirketleri kurmak veya kurulmuş şirketlere ortak olmak yolu açılmıştır (m.31). İmar alanında merkezî yönetimin daha etkili biçimde devreye girmesine yönelik bir başka ilkeye göre de, "(i)mar plânlarına aykırı davranışları önlemek belediyelerle birlikte Valilik ve Kaymakamlıkların da görevi ..." olacaktır (m.34). Vali ve Kaymakamlar, "(i)mar plânlarında yapılacak değişikliklerin kamu yararına aykırı olduğunun anlaşılması üzerine ..." belediyelerden "durumun düzeltilmesini" isteyebilecek ve otuz gün içinde sonuç alınamazsa idarî yargıya başvurabileceklerdir (m.34).

Tasarımın "Boğaziçi'nin Korunması" kenarbaşlığını taşıyan 36 ncı maddesinin metni de şöyledir: "Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün sınırları içinde kalan ve imar plânları nedeniyle üzerinde yapı yapma yasağı bulunan tapulu mülk sahiplerine bu mülkleri karşılığı olmak üzere Büyük Şehir Belediyesi tarafından bu amaçla özel olarak hazırlanacak yapılaşmaya açık alanlarda arsa verilebilir. Arsaların değişimine ilişkin ilke ve usuller Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca bu kanun hükmünde kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Boğaziçi'nde yıkılması gerektiği tutanakla saptanan yapıların yıkılması için mevzuatta öngörülen karar alma ve tebligat süreleri kaldırılmıştır. Bu tür yapılarla ilgili işlemler her hangi bir süre ile bağlı olmaksızın derhal Büyük Şehir Belediye Encümeni'ne sunulur ve encümenin kararı geciktirilmeksizin yerine getirilir. Yıkım için yapılan giderler faizi ile birlikte ilgililerden tahsil edilir." (m.36).

İstanbul ilini 383 sayılı "Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" hükümleri doğrultusunda "koruma altına alan" ve Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli ve Sakarya illerini de kapsayacak biçimde Çevre Bakanlığı tarafından "İstanbul Bölgesi Özel Çevre Koruma Başkanlığı" kurulmasını öngören tasarıya göre, İstanbul Bölgesi Özel Çevre Koruma Başkanı, İstanbul Valisine "bağlı" olarak çalışacak ve bölge illerinin valilerinin her birine karşı ayrı ayrı sorumluluk taşıyacaktır (m.38). Çevre Koruma Başkanlığı, her türlü çevresel kirlilikle mücadele etmek için programlar hazırlamak; çevre koruması ile ilgili kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak; bölgesel çevre enformasyon sistemini kurmak; içme suyu havzaları da dahil olmak üzere yapılaşmanın çevre kalitesi üzerindeki olumsuz etkilerini incelemek ve önleyici tedbirleri plânlamak gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır (m.39).



Aynı tasarıda, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde "Çevre ve İmar Polisi" kurulmuştur (m.40). Silâh ve zor kullanma yetkisine de sahip olan polis örgütü (m.40), ruhsatsız yapılaşmaları izlemek ve önlemek; ruhsatsız yapıların yıkılmasında belediye veya özel idare yıkım ekiplerine "gerekli güvenlik desteği"ni sağlamak; çevre suçu işleyenleri yakalayıp yetkili yargı organına teslim etmek; içme suyu havzalarında yasalara aykırı olarak yapılan her türlü yapıyı durdurmak, önlemek, yıkılmaları için gerekli önlemleri almak; kamuya ve hazineye ait arsa ve arazileri korumak yetkilerine sahip kılınmıştır (m.41).

Tasarının çok ilginç bir hükmü de, "Temel Sağlık Hizmetlerinin Belediyelere Devri" kenarbaşlığını taşıyan 43 üncü maddesidir: "181 sayılı Sağlık Bakanlığı'nın Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 9 uncu maddesinin a, b, c, d, e, f ve g fıkraları ile 13 üncü maddesinin a ve b fıkralarında belirtilen temel sağlık hizmetleri personeli ve tesisleri ile birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir. Belediye, sağlık hizmetlerini, Bölge Plânlama Müdürlüğünce hazırlanacak ve Bölge Plânlama ve Eşgüdüm Kurulu'nca kararlaştırılacak sağlık ana plânına göre planlar ve örgütler." Devredilen sağlık hizmetleri karşılığında Sağlık Bakanlığı bütçesinden İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne her yıl pay ayrılacak ve miktarı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir (m.45).



İstanbul üzerine üretilen projelerden yukarıda değindiklerimizden bazı sonuçlar çıkarmak olanaklıdır.

İlk olarak vurgulanması gereken nokta, sorunun salt bir yerel yönetim konusu olmadığı ve merkezî yönetimin İstanbul'daki taşra örgütünün yeniden yapılandırılmasına gereksinim duyulduğudur. Gerçekten, İstanbul'da karşılaşılan idarî sorunlar yalnızca mevzuatın yerel yönetimleri görevlendirdiği konulara özgü değildir. Özellikle taşra örgütünün görev alanına giren "güvenlik kolluğu" etkinlikleri bakımından İstanbul'u her hangi bir şehir gibi görmek olanaksızdır. Terör hareketlerinin ülke genelinde varlığını duyurmaya başladığı dönemlerde çeşitli şiddet hareketlerinin ilk görülmeye başlandığı yerlerden biri olması itibariyle İstanbul'un önemi bir kere daha ortaya çıkmaktadır. Güvenlik sorununun gündeme geldiği bir başka etkinlik alanı da imardır. Belediyelerin mevzuata aykırı yapıları yıkmakta sık sık karşılaştıkları direniş ve kavgalı yıkım olgusu, İstanbul'daki yerel yönetimlerle vilayetin görevlerinin kesiştiği bir noktadır. Ayrıca, İstanbul'un civarındaki iller ile birlikte bir bölgesel plânlamaya tabi tutulması düşünüldüğünde, bunun ne tek başına yerel yönetimlere ne de merkezî yönetime bırakılması düşünülebilir. Öyleyse, İstanbul'un sorunlarını hem bir yerel yönetim hem ülkenin tamamına yansımaları olan bir genel yönetim konusu olarak görmek ve yasal



düzenlemelerin tek kanatlı, sonuçta da işlevsiz kalacak sakat yapılar öngörmemelerini sağlamak gerekmektedir.

Bu tespite bağlı olarak dikkati çeken ikinci nokta, hukuksal bakımdan merkezî yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini zedeledikten, daha teknik bir ifadeyle Anayasa'ya aykırı yasal düzenlemeler yapmadan nasıl bir yeniden yapılanma yolunun tutulacağıdır. Başbakan Çiller, 21 Ocak 1995 günü yaptığı basın toplantısında üç ayrı yasa tasarısından söz etmişti. Gazete haberlerinden bu tasarıların içerikleri hakkında kesin ve ayrıntılı bilgiler edinmek olanaksızsa da, basın toplantısındaki açıklamalar, yukarıda ayrıntılı biçimde aktarılan İstanbul İlinin Yönetimi Hakkındaki KHK tasarısı ile koşutluk içinde görünmektedir. Tasarıdan ayrıntılı alıntılar yapılmasının nedeni de budur.

Gerek 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerin var olma nedenini ortaya koyan 127 nci maddesinin 1 inci fıkrası gerek bu Anayasa döneminde çıkarılan yasalarda benimsenen eğilim, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yani daha çok yetki ve kaynağın onlara özgülenmesidir. Arada, yine yukarıda değinilen İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesi gibi merkezî yönetimin idarî vesayet yetkisi esprisi içinde açıklanması güç olan bazı yasal düzenlemelerle de karşılaşılsa da, genel doğrultu, yerel yönetimlerin hareket yeteneğinin artırılmasıdır.

Eğer, söz konusu basın toplantısında Boğaziçi'nin ve su havzalarının korunması dendiğinde kastedilen, bu alanlardaki plânlama yetkisinin Bakanlığa verilerek yerel yönetimlerin devre dışında bırakılması ise, Anayasa Mahkemesi'nin 8 inci dipnotunda referansı gösterilen kararı uyarınca, böyle bir girişimin Anayasa'ya aykırı olabileceği şimdiden söylenebilir. "Olabileceği" dememizin nedeni, böyle bir yetki aktarımında nedenlerin ve yetkinin kullanılış biçiminin ayrıntılı olarak yasada düzenlenmesi gerektiğini söylerken, Anayasa Mahkemesi'nin, aynı zamanda "yerine geçme" biçimindeki yetkiyi, idarî vesayet yetkisinin "ayrık bir türü" olarak da benimsemesidir. Eğer, "gerekli görülen hallerde" gibi sınırları belirsiz bir "neden" unsuruna dayalı işlem yapma yetkisi öngörülürse, Anayasa Mahkemesi'ne gidildiği takdirde bir iptal kararı ile karşılaşmak her halde şaşırtıcı olmayacaktır.

Öte yandan, gene aynı KHK taslağında getirilen İstanbul ve çevresi "Bölge Plânlama Teşkilâtı" üzerinde de, her ne kadar Başbakan tarafından yapılan açıklamada yer almamışsa da, kısaca durmak gerekmektedir. Tasarıdan anlaşıldığına göre, DPT'na bağlı olarak kurulacak olan Bölge Teşkilâtı tüzel kişiliğe sahip olmayacaktır. Teşkilâtın görev alanına İstanbul ile birlikte dört il daha girmektedir. Öyleyse, kuruluş, Anayasa'nın 126 nci maddesinin son fıkrasında belirtilen "(k)amu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir" kuralına ve yine Anaya-



sa'nın 166 ncı maddesinde, Devlete plânlama faaliyeti için gerekli teşkilâtı kurma ödevini yükleyen ilkeye göre oluşacaktır. Burada da ortaya gene hangi yerel görev ve yetkiler bir merkezî idare örgütüne verilebilir sorusu çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 388 sayılı "Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" için açılan iptal davasında verdiği E. 1990/1, K.1990/21 sayılı ve 17.7.1990 tarihli kararından yararlanarak analiz yapabiliriz<sup>11</sup>.

Dava dilekçesinde; GAP İdaresi'nin, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine aldığı; bu alanda il, ilçe ve kasaba belediyelerinin ve il özel idarelerinin de hizmet vermekte oldukları; GAP İdaresi'nin şehircilik, haberleşme, çevre konularında çalışmalar yapmaktan yol, su, kanalizasyon, konut, sanayi ulaştırma hizmetlerini yürütmeye kadar çok sayıda yetkiyi üstlendiği; nazım ve uygulama imar plânları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plân değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapma ve yaptırmaya yetkili olduğu belirtilerek, KHK'nin başta Anayasa'nın 127 nci maddesi gelmek üzere çeşitli maddelerine aykırı olduğu iddia edilmişti<sup>12</sup>.

Anayasa Mahkemesi, oy çokluğuyla verdiği kararında, GAP İdaresi'nin Anayasa'ya uygun olarak kurulduğunu belirledikten sonra; GAP İdaresi'nin üstlendiği hizmetlerin bu yöreyi kalkındırma faaliyetinin bir parçası olduğunu ve yöredeki yerel yönetimlere yük ve borç getirmeden yapılacak yatırımlar için imar plânı hazırlamadan inşaata başlanamayacağını belirterek plânlama yetkisine yönelik Anayasa'ya aykırılık iddiasını kabul etmemiştir<sup>13</sup>.

İstanbul için düşünülen Bölge Plânlama Teşkilâtı'nın imar plânları konusundaki yetkisi, KHK tasarısının 6 ncı maddesine göre, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan "bölge plânları" yapmak yetkisi ile sınırlıdır. Tasarıda, İstanbul'daki veya civar illerdeki yerel yönetimlerin nazım ve uygulama imar plânlarını yapma yetkilerinin ellerinden alındığına dair bir düzenleme yoktur. Teşkilât bölge ölçeğindeki fiziksel plânlama ile görevlidir. Gene yukarıda oluşum biçimini aktardığımız ve merkezî yönetim ile yerel yönetim temsilcilerinin birlikte yer aldıkları karma yapılı Bölge Planlama ve Eşgüdüm Kurulu'na gelince; Kurulun kararlarının "bağlayıcı" olması, yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine Anayasa'ya aykırı bir müdahale biçiminde görülmemektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde, nazım imar plânlarının, varsa, bölge plânlarına uygun biçimde

11) AMKD, S.26, s.301-357.

12) AMKD, S.26, s.305-310.

13) AMKD, S.26, s.326-327.



hazırlanacağı zaten kurala bağlanmıştır. Anayasa'nın 166 ncı maddesinde Devlette yüklenmiş olan plânlama faaliyeti ile birlikte düşünüldüğünde, tasarıda Anayasa'ya uygunluk açısından duraksamaya yol açacak bir yön bulunmamaktadır.



İstanbul'un sorunlarına "el koyarken", yerel yönetimler ile merkezî yönetimin akılcı bir işbirliği içinde çalışmaları sağlanmalı ve yerel yönetimlerin var olma nedenini ortadan kaldıracak bir tutum takınılmamalıdır. Anayasal ilke düzeyindeki "yerinden yönetim" esasının korunması hem hukuksal hem yönetsel bir zorunluluktur. Bununla birlikte, İstanbul'un mevcut boyutlarıyla her hangi bir şehir, hatta her hangi bir metropol olmadığı da unutulmamalıdır. Ankara, İzmir, Adana gibi metropoller için yalnızca bunlara özgü olacak bir sistem arayışı yokken; bütünüyle İstanbul için yeni merkezî ve yerel yönetim modellerinin tasarlanması bir rastlantı değildir. Bu bakımdan, merkezî yönetimin -siyasî amaç iddiası bir tarafa- tamamen "yönetsel" gereklerle İstanbul'a ilgi göstermesini yadırgamamak gerekir. Yerinden yönetim ilkesine, yerel yönetimlerin etkinliğinin korunmasına ve idarî vesayet yetkisinin adeta fiilî bir hiyerarşi uygulamasına dönüştürülmemesine dikkat edildiği takdirde, merkezî yönetimin bazı yetkilere sahip kılınmasında sakınca olmasa gerektir; Türkiye Cumhuriyeti'nin bir "üniter devlet" olduğu da unutulmazsa.