

## "YENİ VALİ" (\*)

Doç. Dr. İl Han ÖZAY

Geçen Haziran ayında Fakültede yapılan ve Dergi'nin bu sayısında, sunulan bildiriler ile bunlara ilişkin tartışmalardan bir kısmının yayınlanmakta olduğu Seminer'de değinmiş bulunduğum<sup>1</sup> bir konuyu burada biraz daha ayrıntılı biçimde ve başka bir açıdan ele almak istiyorum.

Enstitü ile İstanbul Valiliğinin ortaklaşa düzenlemiş oldukları bu bilimsel toplantının ana konusu "İstanbul'un mülkî idare sorunları" idiyse de, tartışılan konu ve sorunların odak noktasını, illerde genel yönetimin başı "vali"lerin yetkileri ve etkinlikleri oluşturmuştur. Zaten, daha önce yapılan benzeri toplantılar, çalışma grupları ya da özel söyleşilerde konuşmaların dönüp dolaşp hep bu noktaya geldiği görülmüştür. Her zaman vurgulanan da, aslında valilerin yeterince yetkiye sahip olmamaları değil, bu yetkilerini gereğince ve etkili bir biçimde kullanamamaları olmuştur. Tartışmalar bu sorunda düğümlenmiş, hep bu konuya bir çözüm bulma çabaları göze çarpmıştır.

Bu son toplantıda da vurgulamaya çalıştığım gibi, bu noktada sorun, kanımca hukuksal olmaktan çok sosyo-politik bir nitelik taşımaktadır. Zira, Anayasadan başlayarak, İl İdaresi Kanunu ve ilgili tüm yasal düzenlemelerde de öngörülmüş olduğu gibi, valiler, İdare Hukukunun "yetki genişliği" ilkesi uyarınca da, ülkemizde en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadırlar. Başkentte Bakanlar Kurulunda var olabilen tüm yetkiler illerde valide

---

(\*) Tartışmalarda ortaya atılan önerilerden birini ayrıntılı olarak açıklayan not.

1) Bakınız : bu sayıda s. 90-92.

toplanmış olduğu gibi, bir yandan idarî vesayet öte yandan genel kolluk yetkileri sayesinde, il adı verilen alanda, tüm kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişiler az ya da çok etkileyebilen kararlar alabilme ve uygulamalarda bulunabilme yeteneğine sahiptirler.

İşte, hukuksal durumları böyle olmakla beraber, olguda valiler tüm bu yetkilerinin pek azını kullanabilmekte, sözünü ettiğimiz o “yetki genişliği” çoğu kez uygulamada bir “yetki kısıtlaması” haline dönüşmektedir.

Pek doğaldır ki, bunun nedenleri salt hukuksal olmaktan uzaktır.. Nitekim en önemli etken, kuşkusuz, “merkez”in yetkilerini başkalarına kullandırmak konusunda oldukça kıskanç davranması, buna olabildiğince direnmesidir. Merkez açısından bu direnme hiç de güç olmamaktadır. Görevlileri dilediğince atama ve yerlerini değiştirme, hele valileri “m. merkez”e alarak işsiz güçsüz hale getirebilme konusundaki mutlak yetki, merkez idaresinin, gücünü her zaman ve en etkin biçimde kullanabilmesinin dayanak ve aracını oluşturmaktadır. Böylece, eğer bir benzetme yapmak gerekir ise, tıpkı İmparatorluk döneminin eyalet valileri gibi, tek başlarına Devleti ve yetkilerini simgeleyen Cumhuriyet valileri, iletişim araç ve yöntemlerinin o zamanlara oranla çok gelişmiş olması nedeniyle, yetkilerini her kulhanışta “merkez”in yeşil ışığını gözlemektedir. Hatta, başkentteki her görevli, dilediği anda illerdeki valilere emir ve direktif verebilmekte, eğer buna yetkisi yoksa bile, istediği hususu “merkezin ricası” şeklinde iletebilmektedir. Bu “rica”lar karşısında da, hukuksal olarak yetkinin kimde ve nerede olduğu fazla önemli değildir. Gerçekten de “yetki genişliği” kavramı, haylaz öğrencilerin kulaktan dolma bilgileri ile yanlış biçimde tarif ettikleri hale, yani “merkezin yetkilerinin alan olarak etkinliğinin genişlemesi” şekline dönüşmüş bulunmaktadır.

Gerçi başkent “müdahale”si illerin önemi oranında artmakta gibi ise de, hemen hemen bütün taşra örgütü bakımından hissedilir olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu olgu karşısında bir çare aramak zorunda kalanlar ve özellikle hukukçular ise, şimdiye kadar, bu “fiili durum” a onun boyutlarının çok altında kalan “hukuksal araçlar” la çözüm bulma çabası içinde olmuşlardır.

Başkent illeri kendi hallerine bırakması mümkün olmadığı gibi, taşraya “karışması”nın önemini yadsımak ve bunu dar hukuksal ka-

lıplara sığdırmak istemek ve beklemek hiç de gerçekçi bir davranış değildir.

Bazı ülke ve değişik düzenlerde olduğu gibi, valilerin seçimle işbaşına gelmeleri de mümkün olmadığından, illerde yetki genişliği esası uyarınca "hükümet edecek olan" valiyi *gerçekten güçlü* kılabilmek için başka bazı düzenleme ve yöntemlere gerek vardır. Kaldı ki, valilerin seçimle işbainna gelmeleri, bir an için, mümkün olsa bile, bu, onların etkinlikleri üzerinde olumsuz bir durum yaratabilir. Yerinden yönetim idarelerinin kendi diğer organları ya da merkez idaresi ile ters düşen idarecileri bunun örneğidir. Öte yandan, belediyeler konusunda bile, özerk yönetim ve seçimle işbaşına gelme sisteminin ülkemizde yaratmış ve yaratmakta olduğu "allerji"yi de gözden irak tutmamak gerekir.

Valilerin seçim ve tayinlerinin bazı "kurullar"a bırakılması veya bu konuda da Cumhurbaşkanının tek başına yetkili olması, sorunun çözümlenmesi açısından fazla bir şey ifade etmez. O halde, bu "güçlü-güçsüz" ajanlara *Hükümetin doğrudan desteğini sağlamak*, kimin ve neyin adına yetkilerini kullanıyor iseler onun istediği ve benimsediği kimseler olmalarını mümkün kılacak bir sistem akla en yakın ve kolay bir çare gibi gözükmektedir.

Tartışmalarda ortaya atılan İtalyan örneği "politik vali"<sup>2</sup> aslında, benzerleri bizde de uygulamada görülen "istisnai memurluk"ların bir türüdür ve bu bakımdan da pek büyük bir yenilik olduğu söylenemez. Gerçi "politik vali" sırtını Hükümete dayamış olması nedeniyle daha büyük bir hareket özgürlüğü ve etkinliğe sahiptir, ancak, tüm illerin valileri bu yolla göreve atanamayacaklarından, bir kısım valiler için başta ortaya atılan soruna yine kesin bir çözüm bulunmuş sayılamaz.

Bu noktada bir gözlem, bazı dönemlerde geçici olarak illerin başına getirilen kimselerin, aynı yasalar, bu arada İl İdaresi Kanunu hükümlerine bağlı oldukları halde, illeri çok daha etkin bir biçimde idare edebilmeleridir. Bunun sebebi, ne o kimselerin daha yetenekli olmaları ne de diğerlerinin kişiliklerinde onlara oranla bir "eksiklik"ten kaynaklanmaktadır. Asıl neden, o tür valilerin zaten var olan

2) Bakınız bu sayıda s. 90-92.

yetkilerini, başkentin üst düzey sorumlularının sağlamış oldukları destek sayesinde en geniş şekliyle kullanabilmelerindedir.

İdareciler zaman zaman "bölge valisi" ya da "koordinatör vali" gibi isimler taşıyan yeni kavramlar ortaya atmakta, düzenlemeler arzulamakta, bunlardan adeta medet ummaktadırlar. Aslında, bu yolla valiyi yetki yönünden güçlendirmek yanında, asıl şimdiki yetkilerini de daha özgür bir biçimde kullanabilmelerini sağlamayı amaçlamaktadırlar.

Özetleyecek olursak, bugün vali adını verdiğimiz görevli ve makamı "yeni", "o yere atanma aşamasından başlayan" güçlü bir duruma kavuşturulmalıdır. Hukukçular için üzücü olsa bile, bu tür bir etkinlik belki de *ancak politik yol ve destekle* sağlanabilir. Hatta aynı şey müsteşarlar için de söylenmektedir. Ancak, bugün bazı Batı Avrupa ülkeleri, bu arada İtalya'da görülmekte olan "siyasal müsteşarlık"ların bir zamanlar bizde de denendiği ve sakıncaları görülerek kaldırılmış olmaları<sup>3</sup> nedeniyle bunu bir örnek olarak vermek istemeyiz. Öte yandan, valinin sorunları müsteşarinkini gerçekten aşmaktadır. İdarî müsteşar hangi bakanlığın içinde yer alıyor ise genellikle Bakanıyla ilişki ve uyum içinde bulunması yeterli olabilmektedir. Sadece Başbakanlık müsteşarlığı ya da Başbakanlıkla ilgilenen bazı çok önemli dairelerin başlarındaki müsteşarlar bundan ayırık tutulabilir. Böylece, üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin çokluğu ile ildeki tüm bakanlıkların temsilcisi durumundaki vali ülkemizde "en önemli görevli" pozisyonunu öteden beri korumaktadır.

Valilerin görevleriyle eşdeğer yetki ve "eşetkinlik"te olabilmeleri ise, ancak herbirinin tüm Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakanın doğrudan seçip atadığı kimseler olmaları, her Hükümet değişikliğinde, eğer yeni gelen Bakanlar Kurulu ve Başbakan devamlarını arzu etmiyorsa, kendiliklerinden o yerden uzaklaşmalarının belli bir sisteme bağlanması ile olabilir sanırım.

Bu düzende, illerde teknik düzeyde üst yöneticiler bulunacaktır. Bunların adı vali bile olabilir. Bu üst düzey teknik yöneticileri süreklilik sağlama açısından mutlaka gereklidir. Fakat teknik kamu hizmetleriyle, siyasal iktidarın genel politikasının iller düzeyinde eş-

3) ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, İstanbul 1966<sup>3</sup>, Hak Kitabevi, s. 763.

güdümü için o siyasal iktidarın “longa manus/yörelere uzanmış eli” olacak bir başka görevli “yaratmak” gerekli gibi görünmektedir.

Bu önerinin eleştirilebilecek pek çok yanı bulunabilir. Bunların başında ise “teknik” olması gereken idarî bir yüksek memurluğu “siyasal”laştırmak gelir. Ancak, zaman süreci içinde görülmüştür ki, ne İdare tam anlamıyla yansız ve teknik düzeyde kalabilmiş ne de bu gibi yüksek görevliler kendilerini bu olumsuz etkileşimden koruyabilmişlerdir. Örnek seçilen başka ülkelerin uygulamaları, oralarda gerçekleştirilen reformlar, ülkemizde kurulu düzen ve oluşagelmekte bulunan durumlara uygunlukları oranında model olarak alınabilir ve uygulanabilir. Nitekim, önceleri merkeziyetçi İdare ve Fransız tipi vali modelini 1861 den 1970 lere kadar uygulayan İtalya, bu tarihten sonra, 1948 Cumhuriyet Anayasasının da öngörmüş bulunduğu özerk bölgeler düzenine geçmiş<sup>4</sup> ve “merkez” idaresinin taşra örgütünü” “yerinden yönetimleştirmiştir”. Bizde, İmparatorluk döneminin idare sistemini andıran bu tür bir uygulamanın<sup>5</sup> özellikle seksenli yılların bunalımından sonra, hiç bir uygulanma şansı yok gibi görünmektedir. Bu bakımdan “yeni vali”leri “siyasal”laştırmak bu sistem içinde ehveni şer gibi gözükmemektedir.

4) ÖZAY, İl Han, Mahallî İdareler Seçimlerinin Yargısal Denetiminde İtalyan Örneği, in İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), 1 Mart 1980, 1, s. 88.

5) Osmanlı İmparatorluğunda merkez idaresinin adeta olmayışı, başkent dışı tüm “vilâyet”lerin “local government/kendi kendini yönetme” yeteneğine sahip bulunmaları ve bu yüzden de merkezden kopmayıp, sembolik de olsa, ona hep bağlı kalmaları bu Devletin gerileme döneminin bile uzun ömürlü olması ve “dağılışı”nın çok gecikmesinin önemli nedenlerinden biridir sanırım.



**BAŞKAN (\*)** — Öğleden sonraki oturumu açıyorum. Sabahki takrirler dinlenmiş vaziyette. Bu konuşmalar üzerine isteyen arkadaşlarımıza görüşlerini açıklamak üzere söz vereceğiz. Söz almak isteyenleri tesbit ediyorum. Evet, Güngör bey, Saim bey.

Şayet isterseniz ilk önce ben bu konuyu ortaya atmak üzere bu konuşmaların mihrini saptamış olayım bunun üzerine konuşmacılar daha iyi bir şekilde görüşlerini açıklama fırsatını bulurlar. Benim sabahki oturumda edindiğim bilgilere göre iki şey önemle vurgulandı birisi mülki idare teşkilâtının kamu yönetiminin Türkiye çapında ele alınması ve bütün birimleri kapsar bir reorganizasyona gidilmesi, bir de bunun içersinde İstanbulun mülkî idarî yönetiminin dikkate alınması ve İstanbulun karşılaştığı sorunların giderilmesi. Profesörlerimizden hocalarımızdan iki tanesi İstanbul sorunlarının tek başına ele alınmasının yararlı olmayacağını bunun genelde ele alınan iyileştirme içersinde dikkate alınması gerektiği üzerinde durdular. Ben bu görüşe katılamıyorum, çünkü genelde yapılacak iyileştirmeler İstanbulun sorunlarına yeterince eğilme imkânını veremeyecektir. Halen yürürlükte bulunan il idaresi kanunu böyle bir genel kanundur. Türkiyenin bütün illerini kapsıyan bir kanundur. Ancak bu kanun İstanbula gerekli kolaylığı ve İstanbulun sorunlarına eğilme imkânını verme yeteneğinden yoksun bulunmaktadır. Gene böyle çıkarılacak bir kanunda İstanbulun özellikleri İstanbula has bir takım yönetimlerin iyileştirilmesinde kafi derecede eğilme imkânının bulunmayacağına kani bulunmaktayım. Bu genellikle bizim vilayet görüşüdür. İstanbul Türkiyenin beşte biri demektir. İstanbul sanayinin yarısı demektir. İstanbul ticaretin ya-

---

(\*) Adnan Kızıldağı, İstanbul Vali Muavini.

rısı demektir. Nüfus yoğunluğu ticari yoğluk, sanayi yoğunluğu ve sayın valimin belirttiği gibi bütün noktalarını insanlarla kaplı olan büyük bir kent büyük bir belde bunun yönetiminin diğer illerle diğer yönetimlerle birlikte ele alınıp aynı potada eritilmesine ben imkân görmüyorum ve arkadaşlarımda vilayette İstanbulun mutlaka özel bir yönetime kavuşturulması görüşünü benimsemekteyiz. Bunun büyük faktörlerinden biri dediğim gibi İl İdaresi Kanunu, bugün İstanbulla cevap verememektedirler. Bir Tunceli vilâyetiyle bir Hakkari vilayetiyle, bir Bilecik Vilâyetiyle İstanbulun yönetimini aynı şekilde görmek bugün imkânsızdır. Burada karşılaşacağımız hadiselerin pek çoğu taşra illerinde karşılaşılmasına imkân olmıyan hadiselerdir. O sebeple buranın idaresinde mutlaka bazı ayrıcalıklar bazı yetki genişlikleri ve bazı teşkilât genişliklerinin olması şarttır, zaruridir. İlk önce bunu mademki bu sorunları burda dile getirip ortaya koyacağız. Evvelâ İstanbulun özel bir yönetim ve özel bir kanunla tesis edilerek yönetilmesi mi gerekiyor yoksa genel yönetimin düzenlenmesi içersinde İstanbulla da bir yer verilmesi mi gerekli. Bu hususu aydınlığa kavuşturulduktan sonra İstanbulun sorunlarını dikkate alarak İstanbulun nasıl bir yönetime kavuşturulması tezi üzerinde durulursa bence biraz daha bu toplantının bu çalışmanın faydalı olacağı görüşündeyim. Arzederim saygılarımla. Sayın Erdoğan ilk söz sizin, buyurunuz.

**GÜNGÖR ERDOĞAN (\*)** — Saygıdeğer Üniversite Öğretim Üyeleri ve meslekdaşlarım. Üniversitenin uygulayıcılarla yönetim ilmi üzerinde nazari çalışma yapanlar arasında köprü görevini sürdürmesi gerekir. Uygulayıcının, dünyada yönetimin gelişmesi hakkında bilgisi olması ve gidişin hangi istikamete yöneldiği konusunda bilgi sahibi olması zorunludur. Bu konuda uygulayıcı durumunda olan yöneticiyi yönlendirme görevi onu yetiştiren Üniversite ve Fakültelere düşmektedir. Ancak bu yüksek öğretim ku-

(\*) GÜNGÖR ERDOĞAN, Eminönü Kaymakamı.



rumlarının söz konusu alandaki görevlerini yerine getirmedikleri veya getiremedikleri de bir gerçektir.

Türkiyede personel açısından yönetimin kaynağını genellikle iki Fakültede sağlamaktadır. Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi. Bu Fakülteler öğrencilerini mezun ediyorlar, ancak bunların hayattaki başarıları veya başarısızlıkları ile ilgilenmek gereğini pek duymuyorlar. Seminerler, anketler düzenlemek yoluyla Fakülte yönetimi ve mezunlar arasındaki bağlantının sürdürülmesinin her iki taraf açısından da yararı,

- a — Fakülteler mezunlarını sürekli eğitime tabi tutarlar ve de yönlendirmeye devam ederler.
- b — Fakülteler de kendilerini günün koşullarına göre adapte ederler.

Bu açıdan bakıldığında bu seminerin yararlı olduğu görüşündeyim. Ancak gerek Üniversite mensupları yönünden gerekse Mülki İdare Amirleri açısından ilginin çok azlığını üzüntüyle karşılıyorum. Zamanlama ve duyuru konusunda daha etkin olunabilirdi.

Türkiye'de yönetim sorunlarına değinirken Fransa yönetimini ihmal etmek söz konusu olamaz. Çünkü yönetimimizin genellikle örnek olarak alındığı ülke Fransadır. Nitekim benden önceki konuşmacılar da bu konuya ağırlık vermişlerdir.

Fransa da E.N.A. (Ecole nationale d'Administration) Devlete üst düzey yönetici yetiştirmekle görevli ihtisas okuludur. Mezunlarını sırasıyla başta Danıştay, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı olmak üzere diğer kuruluşlar tercihan almakta ve Fransa yönetimi çok büyük ölçüde E.N.A.dan mezun olan kişilerin elinde tutulmaktadır. Bu okula girmek için ise lisans yeterli sayılmaktadır. Ancak çok ciddi bir elemanın yapıldığı ve 4 yıllık eğitiminde aynı ölçüler içerisinde sürdürüldüğü gerçektir.

Türkiye'de olduğu gibi menşein yalnız iki fakülte mezunlarına dayanmayışı yalnız Mülki İdarenin değil tüm Devlet Yönetiminin iyi işlemesi bakımından Fran-

sa'da E.N.A. tipi sistem başarının kaynağıdır. Statik yönetim yerine dinamik yönetim sağlamada en büyük etkindir. Fransa'daki merkezi idareyi en iyi yansıtmaya amacı Bakanlar Kurulunda geçen şu olay anlatılır. Kurulun toplantısında konuşan Millî Eğitim Bakanı cebinden saatini çıkarır, saate bakar ve üyelere "Beyler der" Şu anda tüm Fransa da liseler de Tarih dersi okutuluyor ve de öğretmenler Napolyonla ilgili konuyu işliyorlar. Merkeziyetçiliğin bu kadar güçlü olduğu Fransa zamanla deconcentr bir sisteme dönmüş ancak merkezi yapı etkinliğini korumuştur. Bugün Fransa'da 96 Vilayet ve 22 kadar Bölge Valiliği vardır. Bölge Valiliği Merkeziyetçi sistemin bir ölçüde ekonomik konularda ağırlık verilmiş yetki devrine bağlı değişik bir uygulama biçimidir. Fransa için başarı yönü halen tartışılır. Bölge Valiliğine evet diyenlerin yanında benimsemiyenlerin sayısı da oldukça fazladır. Karşıtlardan bazıları bölge Valiliğinin yöresel özerklik taleplerini kışkırttığı ve bunlara fırsat hazırladığı görüşüne dayanmaktadır. Nitekim Fransa'da Bölge Valiliği uygulamasından sonra Korsika'da, Bask bölgesinde ve Britanya'da özerklik kıpırdanmalarının arttığı söylenir. Ülkemizde benzer bir uygulamaya gidilecek ise bu sakıncalı durumun özellikle göz önünde bulundurulması gerekir.

İstanbul'un Mülki İdare sorunlarının büyümesinde en önemli etken olan göç konusunda uygulayıcı açısından söylenecekleri şöyle sıralıyabiliriz. Zorunlu göçler açısından;

1 — Hiç kimse büyük bir sebep olmaksızın yetiştiği ortamı terk etmek istemez. Kişi doğduğu, büyüdüğü ve yaşamını sürdürdüğü ortama yalnız ekonomik açıdan değil sosyal, kültürel, dinsel yönlerden de bağlıdır. Bunlardan kopabilmesi için kesin zorunluk gerekir. İstanbul'a bu tür göçlerin önlenmesi için kişiyi bulunduğu yörede ekonomik yönden yeterli halde tutmak, alınması gereken en güçlü etkindir. Anadolu halkının muhafazakâr yapısı, göçe karşıdır. Kaldı ki seyahat özgürlüğünü tanıdığımız bir Ülkede hiç bir güç, yorganını sırtına bağla-

yıp İstanbul'a inen bir Vatandaşımızı geri göndermeye muktedir değildir.

2 — Anadoluda ekonomik yönden belirli bir yaşam düzeyinin üstüne çıkmış, işini geliştirmek ve büyütme istiyen veya daha iyi yaşam koşulları içerisinde hayatını sürmek istiyen kişiler de yakın bir geçmişe kadar İstanbul'a göç etmeyi alışkanlık haline getirmişti. Ancak bu tür göçler; İstanbulda,,

— Anarşik ortamın yoğunlaşması,

— Kent nüfusunun aşırı artması (demografik kanserleşme) sonucu Belediye hizmetlerinin yeteri kadar yerine getirilemeyiş,

— Doğa dengesinin bozulması,

— Planlı ekonomik gelişme sonucu Anadoluda, ekonomik yönden zengin merkezlerin oluşması,

— Üniversite hizmetlerinin Yurt çapında çeşitli yörelere kaydırılması,

— Hastahanelerin Tıp Fakülteleri aracılığı sonucu Anadoluya yayılması, azalmış hatta büyük kentlerden küçük kentlere doğru (Ege-Akdeniz) tersine işleyen bir göç başlamıştır. Bu eğilimi artırmak için taşrayı daha cazip hale getirmenin demografik erozyonu önlemek açısından yararlı olacağı görüşündeyim.

Sayın Sait GÜRAN konuşmasında alt kademe yönetim kadrosunun çokluğundan üst kademe kadrosunun ise iyi yetişmiş ve sayısal yönden azlığından bahsettiler. Aynı görüşte bulunmadığımı belirtmek isterim. Şöyle ki üst kademe yönetiminde sürekli beyin erozyonu olmaktadır. Yetenekli ve güçlü üst kademe yöneticileri başlangıç döneminde yurt dışına bu günlerde ise sürekli Özel Sektöre kaymaktadır. Bu durumun ortaya çıkardığı kötü sonuçlar;

a — Devlet, kendisine milyonlara mal olan değerli yetenekli güçlü elemanlardan yoksun bir kadro ile çalışmaktadır.

b — Güçlü bir bürokrat kadrosundan uzak Devlet yönetimi her yirmi yılda bir iflasla sonuçlanmaktadır.

c — Direnç gücünden yoksun yönetim, Siyasal kadro karşısında sürekli ezik çalışmakta bu durum Demokrasinin zaafı olarak gösterilmektedir.

Devlet, memuruna onurlu yaşam düzeyi sağlayacak maddi ve manevi ortamı sağlamakla görevlidir. Aksi halde ne zaman istemediğim bir göreve veya bölgeye atacağım endişesi içerisinde çalışan kamu görevlisinden verim beklemenin hayal olduğu gerçektir.

**BAŞKAN** — Efendim bu bölge valileri konusu açılmışken bir noktanın açıklığa kavuşturulmasını diliyorum. Sabahki konuşmacı arkadaşlar bölge valiliklerinden bahsetmekle beraber valilerin koordinatörlük görevi üzerinde de durdular. Bir ilde valinin kordinatör olarak yapması lazım gelen işler ile bölge valiliğini birbirine karıştırmamamız gerekir. Biz acaba bölge valiliklerinin kurulması üzerinde mi duracağız yoksa valinin görevlerini yerine getirirken çalışma tarzında onun bir koordinatör görevi yaparak ilin genel hizmetlerini ayarlamakla görevli kılmak suretiyle diğer günlük icra yapısına dokunan işleri daha alt kademedeki kişiler tarafından yapılması üzerinde mi duracağız. Bir bu var bir de bölgesel kuruluşlar deyimi içerisinde bugün il idaresi kanunun dışına kaçmak isteyen kuruluşların durumunu mu eleştireceğiz yoksa bu bölgesel kuruluşlar içerisinde vali, bölge valisi, birtakım kuruluşlarında bölge kuruluşları olmasının mı faydalı olduğu hususundaki fikirlerin ortaya çıkmasını arzu ederdim. Konuşmalardan şunu anladım ki sadece görüşlerin şu veya bu cephede olması üzerinde duruldu ancak bölge valiliği kurulursa neler getirebilir. Vali koordinatör vali olarak hizmet yaparsa neler yapılabilir. Bölge kuruluşlarının muhafazası mı gerekir yoksa bölge kuruluşlarını da valiye bağlı birer kuruluş olarak hizmet verdirmesi mi daha cazip ve yerinde olur. Bu hususa da konuşmacılar değinmek suretiyle açıklığa kavuştururlarsa belki biraz daha neticeye yaklaşmış oluruz. Teşekkür ederim. Sayın Çotur, buyurunuz, sıra sizin.

*SAİM ÇOKTUR* (\*) — Sayın başkan, ben çok kısa olarak bazı hususlara değinmek istiyorum. Öncelikle vurgulamak istediğim husus şu; yetki devredilir, şüphesiz yetki verilir. Ancak Türk Devlet geleneğine bakacak olursak, devletin taşradaki en yüksek memuru, vatandaş karşısında, Mahalli idareyi de ilgilendirse, onun tek muhatabı; yani bu makamlar valilik ve kaymakamlıklardır. Bu bakımdan tavsiye ve telkinlerin tarihsel geçmişle kabili telif olması gerektiğini vurgulamak istiyorum.

Merkezi idarenin taşra teşkilâtının özellikle valilik sisteminden yakınmalarının sebebi, bizatihi bu sistemin kendisi olmamak lâzım gelir. Çünkü bilindiği gibi 5442 sayılı kanun 16 Haziran 1949 da çıkmıştır. 1949'un haziran ayında çıkan bu kanuna, temmuz ayında Gümrük ve Tekel Bakanlığının bir genelge ile, "bizim teşkilâtımızın il idaresi kanunundaki şekle uygun olarak teşkilâtlanması gerekmemektedir" diye istisna getirmek istemiştir. Arkasından Ağustos ayında o zamanın Orman Genel Müdürlüğü aynı tamimi yapmıştır. Bizim idareciler olarak yakınmamız, kanunun bizzat kendisinden değil, kanundaki hükümlerin bugünedek işletilememiş olmasındandır. Bunu belirtmek istiyorum.

Merkezi idarenin taşrada olsun, İstanbul'da olsun teşkilâtlanan bölge idareleri kuruluş gerekçelerini, büyük çoğunlukla görevin niteliğine dayandırmaktadırlar. Bu belki 1924 anayasasının ilgili hükmüne dayalı olarak çıkarılan 5442 sayılı yasa açısından doğrudur. Ancak 1961 Anayasasının 115 inci maddesinde teşkilâtlanma, illerin teşkilâtlanması için, coğrafya durumu, iktisadî şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri diye bir üçüncü fıkra eklenmiştir. Binaenaleyh bugün illerimizi bu çerçeve içersine oturtmak mümkündür. Sınırlarını değiştirmek ve bu sınırları ele alırken de bölge idarelerinin gerekçelerini de hesaba katarak il teşkilâtı yapmak mümkündür. Mesele tamamen, merkezi idarenin taşradaki teşkilâtının valinin

---

(\*) Saim Çotur, İstanbul Vali Muavini.

otoritesinden kaçmak istemesi, bir bakıma tabiri caizse, bir psikolojik tatmin meselesidir.

İstanbulda teşkil olunan A, B, C, yönetim birimlerine değinmek istiyorum. Valiliğin altında teşkil olunan bu yönetim birimleri tam anlamıyla yönetim birimi değil şüphesiz. Yönetim birimleri Fransadakini andırır halde, Hatta sayı itibarı ile de öyle... Bilebildiğimiz kadarıyla Paris de üç ayrı vilayete ayrılmıştır. Yalnız İstanbulda ilçeler ile il arasına böyle yönetim kademeleri oluştururken çok dikkatli olmak lâzım. Bunu şöyle belirteyim. İstanbul çerçevesinde ilçe ilçe veya ilçe sınırları ile tahdit edilmesi mümkün olmıyan hizmetler vardır. Genel idare tarafından yürütülen, örneğin bir güvenlik hizmeti, Güvenlik ... Fatih kazasındaki güvenlik hizmetini Eminönündekinden ayıramazsınız. Binaenaleyh böyle bir teşkilât kurarken hizmetleri tasnif etmek gerekir. Başkaca bölge çapında, il çerçevesinde ele alınması gereken hizmetlerle ilçelere bırakılması, ilçe sınırları ile tahdit edilmesi mümkün olan klasik hizmetler ayırımını da yapmak gerekir. Bunun dışında ilçelerle bilhassa, merkez ilçe hüviyetinde olmıyan diğer ilçeler açısından söylemek istediğim bir husus, bu ilçeleri vatandaşa hizmeti götüren en ufak yönetim birimi sayarak, ilçeleri güçlendirmek zorunda olmamızdır. Bir misal arz etmek istiyorum. 6785 sayılı İmar Kanununa göre ek 7 ve 8. maddelerine göre İl İmar Müdürlüğü İstanbulun köylerinde inşa olunan binalara ruhsat vermek durumundadır. Ruhsat alamıyan kimse bina inşa edemez. Hatta samanlık dahi inşa edemez. Şimdi tutup Çatalça ilçesinin Hallaçlı köyünden bir vatadaşı İstanbul İl İmar Müdürlüğüne getirip de ona ruhsat verdirmek burdan mümkün değil, binaenaleyh merkezi idarenin taşra teşkilâtı genel idare teşkilâtı kurulurken ilçe baz alınmalı ilçe çerçevesine oturtulmalıdır.

Burada Anayasanın yine hiç şüphesiz gözden kaçmıyan bir maddesinden de bir pasaj ilave etmek istiyorum. Bütün bu teşkilâtlar bölge idareleri teşkil olunurken, İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve ka-

nunla düzenlenir fıkrasının da gözden uzak tutulmaması gerekir. Şikâyetimiz yakınlarımız ademi merkeziyet müesseselerinden değildir. Bizim yakınmamız merkezi idare bünyesinde yer alıp da taşrada bölge idaresi şeklinde teşkilâtlanan bir kısım organizasyonlardandır. Bir müşahhas misal vermek istiyorum. İstanbulda YSE Bölge Müdürlüğü vardır. Aslında yol su elektriğin, kusura bakmayın "E"sini silmek lazımdır; çünkü elektrik artık Türkiye Elektrik Kurumuna geçmiştir ve köy elektrifikasyon dairesince götürülmektedir. Ve bu bölge kuruluşu bir hizmettan ziyade, hatta bizzat yatırım yapan bir kuruluş olmaktan ziyade, hatta bizzat yatırımcı yapan bir kuruluş olmaktan ziyade, yatırımları izleyen, denetleyen, hatta ihaleci kuruluş tabirini kullanıyorum, niteliğindedir. Tabiri maruz görünüz, böyle bölge idaresi kurulacaksa, bunun anlamı yoktur; çünkü bu personeli getirip il YSE Müdürlüğü bünyesinde veya illerin YSE Müdürlükleri bünyesinde eritip, işi yürütmek yine mümkündür. Yaşlılarımız çok iyi hatırlarlar, YSE teşkilâtı kurulmadan önce, Köy Bayındırlık hizmetleri bugünkü Bayındırlık Müdürlükleri kanalı ile götürülmekteydi. Maruzatım bundan ibarettir. Teşekkür ederim.

**BAŞKAN** — Hocam buyurunuz, söz sırası sizin.

**Prof. RAGIP SARICA** — Sayın Başkan, sayın dinleyiciler, sevgili arkadaşlar. Ben, bu konuşmayı yaparken, takriben, 10 yıl gerisine gidiyorum. Daha doğrusu 1973 senesine gidiyorum. Ve, o gün de bu gün de, aşağı yukarı aynı problemlerin, gene Enstitümüzde — gene birinci planda İdarecilerimiz (Yöneticilerimiz) olmak üzere ve biz, İdare Hukukçuları, ikinci planda kalmak suretiyle — "İSTANBUL'un SORUNLARI"nın dile getirildiğini anımsıyorum.

O gün de bu gün de ele alınan konu : Türk İdare Hukuku sistemi içinde, "İstanbul İdaresi'nin sorumluları"!

O tarihte İstanbul Valisinin, Kaymakamlarını Belediye Başkanının (hatta İstanbul'un 36 belediyesinin), Sular İdaresi, İETT gibi... kurumların katıldıkları toplantıda **YETKİLİLER**'in, bütün **SORUNLAR**'ını ortaya döktük-

lerini gözönüne getiriyorum. Ve bizlerin de — evet, arzettiğim gibi — ikinci planda, bu verileri — Hukukçu gözüyle — değerlendirmeye çalıştığımızı gözönünde tutuyorum.

Demek oluyor ki:

1973 de de, bugün de İSTANBUL YÖNETİMİNE ÖZGÜ bir takım SORUN'ların var olduğu gerçeği ile karşı karşıya geliyoruz.

En azından : Ben, Ragıp Sarıca, — Nâçiz bir kişi, bir İstanbullu, bir İstanbul idare edileni olarak — ve aynı zamanda — 40 yıllık bir İdare Hukukçusu ve (İdare Hukuku Enstitüsü mensubu olmak nedeniyle) az buçuk da İdare Bilimleriyle yakından ilişiği olan bir kişi olarak — kendi kendime soruyorum:

Bu ortaya atılan SORUNLAR karşısında, —bir İstanbul sâkini olarak, bir İdare Hukukçusu olarak, bir Enstitü üyesi olarak— ben, NE yapabilirim? Bu sorunlar karşısında bana düşen ödev ne? Hatta bu sempozyumun, bu kollokyumun, bu toplantının benden beklediği nedir? Bu konuda katgım ne olabilir?

Evet sabahtan beri, deminden beri bunları, kendi kendime soruyorum. Bunu çözmeye çalışıyorum, kendi nâçiz kafamda...

Ve yanıt olarak da, kendi kendime diyorum ki: “Bu sorunlara, 1973’de olduğu gibi, bugün de her halde bir hukukî çözüm aramak durumundayım.”

Neye çözüm aramak durumundayım?

Dile getirilen, ortaya konulan, —bâzen açık seçik biçimde, bâzen daha örtülü kapalı biçimde— ortaya atılan bir takım İDARE HUKUKU problemlerine çözüm arayacağız.

Gerçekten : Konuşmacıların belirttikleri gibi: bâzi dertler, MEVZUAT’tan doğmakta; bâzi şikâyetler de, YANLIŞ UYGULAMALAR’dan kaynaklanmaktadır. Şu halde arayacağımız çözümler de: ya mevzuatta DEĞİŞİKLİK yapmaya, ya — kanun dışı uygulaması— ÖNLEMeye ve DÜZELTMEye ilişkin olacaktır.



İdare edilenler olarak da, İdare Hukukçusu, Kamu Hukukçusu olarak da biliyoruz: 61 Anayasasının, bir çok konuda, öngördüğü, beklediği, hatta emrettiği kanunlar çıkarılmamıştır. Aynı zamanda “Kanunla düzenleme” zorunluğuna pek iltifat edilmemiş, riayet edilmemiştir.

Bu, bir gerçektir.

Her ne ise; ister kanun çerçevesinde olsun, ister kanun dışında olsun... dile getirilen sorunlar, ister istemez, bir HUKUKİ ÇÖZÜM bekliyor!

İşte, bizler de bu çözümü, —bir arada, elele verecek— gücümüzün yettiğince gerçekleştirme çabası içindeyiz. Ve çabası içinde olacağız.

Özetlersem şimdiye kadar ki mâruzatımı diyeceğim ki: Problem, İstanbul İl İdaresinin karşılaştığı sorunlara çözüm bulmak!

“İstanbul İl İdaresi” ’deyimi yerine “İstanbulun karşılaştığı İdare sorunları” deyimini kullanabiliriz.

Böyle yapınca, evvela bu sorunların, nedereceye kadar hukuk çerçevesi içinde yer aldığını, yer alabileceğini; sonra da bunların, gene hukuk çerçevesi içinde ne gibi çözümlere bağlanacağını, bağlanabileceğini... kendi kendimize sormamız gerekiyor.

Ama, sanırım ki, problem : Kuşkusuz tamamen Hukuk problemi!

Nitekim, tâ ilk konuşmadan itibaren, yani sayın Valinin konuşmasını, onu izleyen sayın Hukuk İşleri Müdürünün ve öğleden sonraki sayın yöneticinin konuşmalarını, bir bütün olarak, gözönünde tutarsak; gözünüze çarpan ki: her şeyden önce, ANAYASAYA dayanıldı. Problem, daha ortaya konurken, sayın Valimiz tarafından Anayasamızın 115. maddesi, açık seçik olarak, dile getirildi.

Ardından da, aynı doğrultuda, açıklamalar yapıldı. Böylece, ele alınan problemin — hiç değilse, hareket noktasının — Anayasa problemi olduğu... belirmiş oldu.

Yani, bu çalışmalarımızda, hareket noktası olarak Anayasa’dan kalkacağımız ortaya çıktı.

Hatta, sayın Vali'miz, çok doğru ve yerinde olarak, 61 Anayasasından önceki Anayasal esasları hatırlattılar; "Merkeziyet", "ademi merkeziyet", "tevs-i-me'zuniyet" esaslarından söz açtılar. Haklı olarak, yerinde olarak Anayasal esaslara değindiler ve dayandılar.

Çünkü, hiç kuşku yoktur ki: Toplum içindeki en ufak problemlerimiz — toplum olarak, Kurum olarak, Devlet ajanı olarak, kamu görevlisi olarak, bilim adamı olarak, birey (yönetilen, idare edilen, vatandaş) olarak— karşılaştığımız her problemimiz bir Hukuk çerçevesi içinde ele alındığında: Anayasa bütün bu çerçeveye ışık tutar. Bu problemlerin irdelenmesinde ve çözümlenmesinde Anayasadan sıyrılmak, ona sırt çevirmek mümkün değil! Bu toplantıda dile getirilen ve getirilecek olan problemlerin, bir Hukuk çözümü bekleyen problemlerin —yürürlükte olsun, olmasun! bugünkü biçimiyle veya yarın alacağı biçimiyle olsun!— Anayasa ile, ister istemez ilgisi ortada!

Şimdi böyle olduğuna göre:

"İstanbul İL İDARESİ'nin karşılaştığı sorunları" ve ya "İstanbul sorunlarını", yahut — daha dramatik bir deyimle— İstanbulun "dertlerini, şikâyetlerini, sıkıntılarını" ele alınca... (Bütün bunları, hepsini kapsamak üzere ben "SORUN" diyorum.)

Evet bu SORUNların çözümü —bâzi önerilerden de anladığımıza göre, hatta bâzi konuşmacıların vurguladıkları üzere— ya MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİ biçiminde... karşımıza çıkmakta! Veya — Sayın Başkanımızın sözleri uyarınca — İstanbul için YEP YENİ bir İL İDARESİ KANUNU yapılması söz konusu olmaktadır. Nitekim sayın Başkan, biraz önce, bizleri uyardı: Konuşmalarımızı, herşeyden evvel, bir çerçeve içinde yapmamızı uygun buldu.

Demek oluyor ki:

Ya GENEL olarak bir "İL İDARESİ KANUNU" veya yalnızca "İSTANBUL'a özgü bir İL İDARESİ KANUNU" biçiminde olsun; kısacası hangi biçimde olur-

sa olsun; yani GENEL veya ÖZEL olsun... evet YENİ bir KANUN çıkarılması sorunu ile karşı karşıyayız.

Şüphesiz, bütün dertlerin, bütün şikâyetlerin, bütün şikâyetlerin, bütün sorunların kaynağı: yalnız Kanun olmasa bile; biraz önceki konuşmacının sözlerinden anladığıma göre: bu dertlerin, şikâyetlerin, sorunların bir kısmı: yanlış uygulamalardan, yani mevzuatın yanlış yorumlanmasından ileri geliyorsa da... Hatta — bendenize göre, daha yakışksız bir deyimle— bunlar Kanun dışına çıkılmasından doğuyorsa da... Gene de: Mevzuatın ya yeniden tedvini; ya mevzuatın daha rasyonel bir biçime sokulması; yahut yanlış yorumlanmasının ve uygulanmasının önlenmesi söz konusu! Her hal ve kârda bir Kanun'un meydana getirilmesi çabası içindeyiz. Bunun eşiğindeyiz.

Yani bu toplantımızın, bu konuşmalarımızın, kısacası bu çalışmalarımızın eğer, yarın öbür gün, bir etkisi olacaksa: Evet çalışmamız ancak Kanun Koyucuya sirayet eden, onu etkileyebilecek bir çalışma olursa: önem taşıyacak, pratik değer kazanacak. Böyle olmadığı takdirde bu toplantı, bütün konuşmalar ve bunları izleyecek somut çalışma yalnız bilimsel, kuramsal (teorik) bir hasbihalden ileri gitmeyecek ve somutlaşmamız rafa kaldıran bir belgeden ibaret kalacaktır.

Gene özetliyeyim, müsaadenizle: Demek ki, ele almak istediğimiz bütün sorunların gerisinde, arkasında bir ANA SORUN yatıyor. Bu ana sorun da: İstanbula özgü bir takım dertleri, sıkıntıları, şikâyetleri —İdare Hukuku esaslarına göre, Modern İdare Hukuku anlayışına göre bugün vardığımız aşamada, geçirdiğimiz bütün deneyleri (tecrübeleri) de gözönünde tutarak— karşılayabilecek, yanıtlayabilecek, giderebilecek, kısacası tüm sorunları çözümlenecek kanun esaslarını aramak ve bulmaktır. Biz, bu gibi esasları içeren bir kanun peşindeyiz.

Şimdi bu gibi bir kanun arayışımızda da öncelikle karşımıza çıkan problem şu: Çözümü (hal suretini), genel bir çözüm içinde mi (yani GENEL bir kanunda mı?); yoksa yalnızca İstanbula özgü (yani genel Kanundan ayrı

bir ÖZEL kanunda mı?) arayacağız? Yani kanun: genel bir kanun mu olacak? Yoksa sadece başlı başına konumuz olan— İstanbul ile ilgili özel bir kanun mu olacak?

İtiraf edeyim ki: bu konuda ben, hazırlıklı değilim. Yani bu problem karşısında, şimdilik, cephe alacak kadar güçlü değilim.

Ama bu konuda, sabahtan beri, oturduğum yerden, diyeceğim: “ayak üstü”, zihnime takılan bir husus var.

Öğrenciliğimiz zamanından başlayıp profesörlüğümüze kadar uzanan bir süre içinde: yürürlükte olan mevzuatta İSTANBUL’a özgü ÖZEL bir İDARE benimsenmiş, öngörülmüş idi. İşte, uzun zaman, böyle bir ÖZEL İDARE içinde yaşadık. Şöyle ki:

İstanbul “il idaresi” ile 55 belediyesi” kaynaşmış bulunuyordu. Organları kaynaşmıştı. Valilik ve belediye başkanlığı da tek bir kişide toplanıyordu. Sanıyorum, —aldanmıyorsam— Belediye kanununun son faslı, “İSTANBUL İDARESİ” adı altında, genel sistemden aynı, özel bir yönetim biçimini benimsemişti İstanbul için..

Bendeniz bu olgudan hareketle —“şimdilik” kaydıyla, “ileride” varacağım kesin kanı’ımı saklı tutarak; yani GENEL kanun mu? ÖZEL kanun mu? konusunda hangi yanda yer alacağımı sonraya( ileriye) bırakmak suretiyle— şimdilik şu noktaya, hemen, işaret etmek istiyorum ki: Bu yol (yani İstanbul’a özgü bir İdare yöntemi) tecrübe edilmiş bulunuyor: İstanbulun —bugüne oranla, kuşkusuz, bu kadar önem taşımamakla birlikte— sorunlarının özelliği ağır basmış, kendini duyurmuş. O denli duyurmuş ki, işte, ilk mevzuat vaz’olunurken: İstanbul’a özgü bir İdare sistemi öngörülmüş, kabul edilmiş ve uygulanmış.

Ama, demek ki: Toplum, bundan beklediği yararları elde etmemiş olacak ki, veya genel rejimden ayrılmanın doğru olmadığı kanısına varmış olacak ki: denedikten sonra, dönüp dolaştıktan sonra genel rejim içinde İstanbul’a ayrı, ayrı, özel bir yer verilmesinden vazgeçilmiştir. Sırf İstanbul’a özgü bir idare sistemi terk edilmiş.

Ben, burada, bu noktayı hatırlatmak istiyorum; buna cesaret ediyorum.

Demek istiyorum ki: bu, ilk def'a, bugün, karşılaş? tığımız bir problem değil!

Bu problem —toplum olarak, Devlet olarak— daha önce gözönünde tutulmuş.

Genel rejimden ayrılmak gerekli mi? Gereksiz mi? İsbetli mi? İsbetsiz mi? Bunu tartışmaksızın, sadece anlatmak istiyorum ki: Özel rejimden geri dönülmüş olması: her halde önem vereceğimiz bir olgu, bir veri!

Kanun Koyucu, önce bu yola gidilmişken, sonra bu yoldan niçin ayrılmış. O dönemin deneyleri olumlu sonuç vermiş mi, vermemiş mi? Bunları düşünmek gerekir.

Evet, bunu, herşeyden önce, vurguluyorum.

Yani ÖZEL kanun mu? GENEL kanun mu? sorusunda cephe alabilmek için, evvel emirde, düşünelim ve unutmayalım ki: Türkiye açısından bu yol evvelce denenmiş...

Fransaya fazla, her zaman olduğu gibi çok fazla yer veriyoruz. Sayın konuşmacılardan —öğleden sonra— ilki Fransız sistemine değindiler. Fransız sistemini— bir Fransız kadar vukuflla— bizlere yansıtılar.

Bu vesileyle de, ayak üstü, zihnime takılan bir hususu belirtmek istiyorum.

Fransada, bildiğiniz üzere, Fransa içinde PARİS'in önemi, her halde, İSTANBUL'un Türkiyeye oranla öneminden az değildir! Parisin, sanırım, bütün Fransaya oranla önemi —İstanbul'a kıyasla— daha ziyade değilse; daha az değildir... kuşkusuz! İstanbuldan geri kalmaz herhalde! Yani Parisin —Fransa içindeki yeri, mevkii, rolü, etkisi... açısından, üstelik Başkent oluşu yönünden— önemi: hiç değilse İstanbul ile baş başa gelir tartışmasız!

Nitekim Fransada —“yerinden yönetim” bakımından— Paris için ayrı, özel, özgür bir rejim öngörülmüştür son zamanlara kadar. Cumhurbaşkanı Giscard d'Estaing'nin— liberal görüntülü, liberal bir takım reformları arasında, gerçekleştirdiği üzere —Paris Yönetiminde— Fransada, ilk kez — Belediye başkanının — diğer bütün

Belediyelerde olduğu gibi — seçilmesi kabul edildi. Kısacası, Paris yönetiminin — genel sisteme oranla — taşıdığı özelliğe, özgürlüğe son verildi. Yani Paris rejiminin diğer belediyelere uygunluğu sağlandı.

Kuşkusuz sözünü ettiğim Fransadaki hukukî problem: Parisin, “Belediye” olarak, rejiminin genel rejime uydurulması meselesi. Bizde ise: İstanbul’un, “İl” olarak, rejiminin aranması söz konusu!

Ama önemli olan husus, her iki memleket bakımından ortak olan nokta: İster “Belediye” olsun! ister “İl İdaresi” olsun! hukukî rejimin: GENEL sisteme mi, yoksa ÖZEL bir sisteme (statüye) mi? bağlanması gerektiğidir.

Görülüyor ki: İdare Hukukumuzda hemen daima, hep örnek olarak gözönünde tutmayı alışkanlık haline getirdiğimiz Fransada: Paris için özel yönetim biçimi —yüzyıllardan sonra— bırakılmış, genel yönetime dönmüş. Günümüzde tanık olduğumuz örnek bu doğrultuda!

Bugün, Paris Belediyesi Başkanı Chirac, bir Marsilya Belediye Başkanı Gaston Deflers ne ise! aynen öyledir. Paris, genel sisteme bağlanmıştır. Kısacası, Paris diğer Belediyelerle aynı genel rejim içine alınmış, aynı plan ve düzeye getirilmiştir. Özelliğine son verilmiştir. Tarih boyunca taşıdığı öneme karşın, başkent niteliğine karşın; Paris, mahallî idare bakımından, genel rejime bağlanmıştır. Yani Paris’in ÖZEL rejimi GENEL rejime dönüştürülmüştür.

O Paris ki, tarihsel önemi yanında başkent niteliğini taşımaktadır. Ve nitekim, bugünlerde, yeni Cumhurbaşkanı Mitterand, —kendisine Paris Belediye Başkanı Chirac tarafından kentin anahtarı verilerek— özel bir törenle kutlanmıştır.

Evet İstanbul için: ÖZEL bir kanun, ÖZGÜN bir İdare sistemi peşinde de koşabiliriz; GENEL kanun, ORTAK sistem içinde bir model ve örnek de kabul edebiliriz, pekâla! Yeter ki bu kanun, rasyonel bir kanun olsun! Gereksinmelere yeterince yanıt verebilen bir kanun olsun!

Yani sırf İstanbula özgü ÖZEL bir kanun gibi; modern bir İL İDARESİ kanunu (tüm iller yanında İstanbulu da içine alan GENEL bir kanun) ile yetinmek suretiyle de İstanbul sorunlarına yanıt verebiliriz.

İşte —bu özel veya genel kanun hususunda karar kılmadan önce— hatırlatıyorum ki: Türkiyede böyle bir “özel idare” denemesi geçirilmiştir. Ve vurguluyorum ki: Fransada da özel rejimden genel rejime geçilmiştir. Paris mahallî idaresi bakımından! Yani bugün Parisin mahallî idaresi, —kuşkusuz her yönetim: yerel ihtiyaçları yeterince gideren bir yönetim olmak gerektiğine göre— Parisin tüm problemleri, dertleri, sıkıntıları gözönünde tutulduğu halde ve Paris hakkında öteden beri “özel bir mahallî idare” sistemi uygulanmakta iken, böyle Paris’e özgü bir özel kanun yürürlükte iken; GENEL MODEL’e dönmüş, “Genel Model’den ayrılmayalım!”, “Paris idaresi genel sisteme, rejime uygun olsun!”, “ayrılık gayrılık olmasın”, “tam bir eşitlik sağlayalım, eşitliği gerçekleştirelim!” diye düşünülmüştür.

Eklemeliyim ki: bu “EŞİTLİK”, yalnız Belediye Başkanının seçilmesi bakımından değil! tabiatıyla Parisin tüm yönetimi hakkında kabul edilen sistemin dayandığı felsefe açısından —tüm hukukî sonuçları ile— benimsenmiş bulunmaktadır. Velhasıl:

Paris idaresinin genel sisteme bağlanmasının gerisinde bir EŞİTLİK felsefesi yatmaktadır.

İşte, biz de, “İstanbul idaresi” hususunda cephe alırken işin felsefesini düşünmeliyiz. Anayasamız açısından düşünmeliyiz.

İstanbul için “ÖZEL bir kanunun”, —GENEL’den ayrılması nedeniyle— EŞİTLİK ilkesine aykırı düşüp düşmeyeceğini düşünmeliyiz. Kişisel eğilimim Anayasa açısından, İstanbul için kanun kousunda EŞİTLİK kuralına uyulması doğrultusunda olmakla beraber; şimdilik, bu konuda, kendi tutumumu kesin olarak saptamış, belirlemiş değilim. Bu nedenle, hep, ihtirazî kayıt ile (çekinmeli) konuşuyorum: ÖZEL kanun mu? GENEL kanun mu? konusunda... İşte, sayın Başkanımızın, tâ başa almamızı

önerdikleri “ÖZEL Kanun”, “GENEL kanun” konusunda s.yliyeceklerim bundan ibaret olacak.

Şimdi geliyorum meselenin esasına : İster “özel kanun” biçiminde olsun, ister “genel kanun” biçiminde olsun! Her hâl ve kârda bu ele aldığımız konu üzerine eğilirken: ister istemez bir MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİni düşüneceğiz. Nitekim hepimiz bunu düşünmekteyiz, sanırım.

İstanbul sorunlarını karşılayacak olan yeni kanun, ne gibi yeniliklere yer verecek? Ne yenilikler getirecek? Yahut, sadece yürürlükteki kanunda bazı değişikliklerle yetineceksek; mevcut kanundaki aksaklıklar, kifayetsizlikler acaba neler? Bunları bir bir araştırmak, saptamak ve “il idaresi” kanununu rasyonel ve modern bir biçime sokmak gerekecektir. Hatta Sayın Sait Güran’ın, biraz önce, “Bir KANUN TASLAĞI üzerinde çalışma”dan sözetmesinden kalkarak şu sonuca varıyorum ki:

Demek oluyor ki, aşağı yukarı, bir kanunun iskeletini, yapısını —ana çizgileriyle— düşünmekteyiz şu anda... Ve, ileride de, bu toplantıyı izleyecek olan daha teknik ve somut çalışmalarımızda bu doğrultuda yürüyeceğiz ve ilerleyeceğiz kuşkusuz...

Şimdi başka bir meseleye geçiyorum:

Başta sayın Valimiz ve ardından bütün konuşmacılar, Anayasamızın 115. maddesine dayandıkları için; bendeniz de bu maddeye değinmek isterim. Affınıza sığınarak, kendimden biraz söz açmak zorundayım:

Bendeniz, 61 Anayasasının vücuda gelmesinde, ilk Anayasa taslağını hazırlayan—“İstanbul Bilim Komisyonu”nun, 27 Mayıs’tan başlamak üzere yaptığı çalışmalara katılmış nâçiz bir İdare Hukukçusuyum.

Bunun gibi, Kurucu Meclisin “Temsilciler Meclisi” Kanadında 20 kişiden oluşan “Anayasa Komisyonu” üyesi olarak da 61 Anayasasının eloborasyonuna katıldım. Bu, hâlen, pek de revaçta olmıyan bir Anayasa olduğu için: bundaki “katgım”dan sözetmekte—tevazu bakımından—sakinca görmüyorum. Çünkü bu sözlerim öğünmek kabi-



linden değil; âdeta “bunda benim de kusur payım var” anlamında yorumlanmaya mahkûmdur. Bu girişten sonra, 115. maddeye geliyorum.

Bir kere arzedeyim ki: 115. madde, İstanbul Tasarısından —aşağı yukarı aynı nitelikte olmak üzere— aktarılarak Anayasamıza girmiştir.

Ekleyelim ki: Bu 115. maddenin kaleme alınmasında —en azından— komisyonun diğer üyeleri kadar katgım olmak bir yana ;onlardan fazla bir katgım olmuştur, Şöyle ki:

115. maddenin kökü olan İstanbul Tasarısının 197. maddesi: İstanbulda İdare Hukukcularının hemen hemen tümünün katıldığı çalışmalar sonunda, âdeta İdare Hukukcularının ‘ortak ürünü’ olarak ortaya çıkmıştır. Bu 197. madde diyordu ki: “Türkiye ülkesi, Devletin merkezî teşkilâtı bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî münasebetlere ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, kanunla gösterelim **KADEMELİ BÖLÜMLERE** ayrılır...”

Bu maddeye —ve dolayısıyla Anayasanın 115. maddesine— ilişkin kişisel kaygım, özellikle, şu bakımdan olmuştur:

Modern İdare Hukuku eğilimlerini, hareketlerini ve uygulamalarını izleyen bir kişi olarak: ülkemizin “idarî taksimatı” konusunda eski Anayasamızın (yani 1924 tarihli Anayasamızın) benimsediği sistem ve formülden ayrılmayı önerdim.

Gerçekten eski Anayasamızın 89. maddesine göre: “Türkiye coğrafî vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından **VİLAYE**ilere, vilayetler **KAZA**lara, kazalar **NAHIYE**lere” ayrılmakta idi.

Yani 24 Anayasası, “merkezî taksimatı”: Vilayet (il), Kaza (ilçe) ve Nahiye (bucak) olarak dondurmuş idi. Aynı zamanda bu taksimatı yalnızca “coğrafî vaziyet ve iktisadî münasebetler” bakımından öngörmüş idi.

İşte önerimde bu taksimatı Anayasada böylece donduracak yerde, bunu Kanun Koyucuya bırakmayı yeğ sayıyordum.

Çağın gereklerini, toplumun gereksinimlerini gözönünde tutacak olan modern, dinamik ve rasyonel bir Kanunkoyucu da taksimatı —günün ihtiyaçlarına göre— yap-sın... diyordum. Ayrıca da bunu yaparken Kanunkoyucu'nun “coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebetler” yanında; “kamu hizmetleri gerekleri”ni gözönünde tutmasını, bu ölçütü de hesaba katmasını teklif ediyordum.

Önerimi ve argümantasyonumu Komisyon üyeleri kabul buyurdular. Maddeyi bu biçimde kaleme aldık.

Aynı öneriyi, Kurucu Meclisin Anayasa Komisyonunda, yineledim. Önerim kısmen kabul edildi. Şöyleki: 61 Anayasasının 115. maddesinde görüldüğü üzere: Anayasa gereği, “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından ... İLLERE” ayrılmakla beraber; “İller ... KADEMELİ BÖLÜMLERE ayrılır”.

Velhasıl, Anayasa Koyucusu bilerek, isteyerek 115. maddeyi bu biçimde kaleme almıştır:

116. madde “mahallî idareleri” (il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak) dondurduğu halde; “il taksimatını” ilçe ve bucak olarak dondurmamıştır. Kanun Koyucunun, modern çağın gereklerine ve toplumun gereksinmelerine göre, illeri daha rasyonel, daha uygun ve elverişli kademelere bölmesini öngörmüştür. Bu işi ona bırakmıştır. Böylece yarının gerçek Devlet adamlarının gereğini yerine getireceklerini umud etmiştir. Kısacası, istenmiştir ki: Yarının Kanun Koyucusu, modern ve rasyonel bir kanun koyucu olarak, Anayasa yerine kendi kafasına dayanarak: kendisine göre en uygun kademe biçimi ne olacaksa, onu kabul etsin! İli, bu kademelere böl-sün! İli, —ilden sonra, ikinci planda gelen— ama isterse ilçeden daha geniş ,ilçeyi aşan bölgelere ayırsın! Hatta —Anayasa illeri— “ilçe ve bucak olarak” —ikiye ayırma-dığı için— isterse Kanun Koyucu illeri ikiden fazla kademeye, yahut tek bir kademeye bölsün!

Velhasıl, bundan böyle, illerde “merkezi idare teşkilâtı” “tek” kademeli mi? “iki” kademeli mi? “daha fazla” kademeli ve dereceli mi olmalıdır? Sorusu Kanun Koyucuya bırakılmıştır.

Yani “İl taksimatını dondurmamalı; ihtiyaçlara göre Kanun Koyucu’ya taktir hakkı tanıyalım; ona seyyaliyet ve serbesti sağlayalım; ihtiyaçlara göre o, bu taksimatı yapsın!” dedik.

Varsaydık ki: Kanun Koyucumuz, modern bir Kanun Koyucu olarak, günün ihtiyaçlarını, problemlerini gözönünde tutarak bu kademeleri saptar. O, ülkeyi iller dışında— bir taksimata tâbi tutarken ve, tabiatıyla, bu taksimatı da bir taşra merkezî yönetimiyle donatırken en uygun hangisiyse onu benimser! Kısacası, illerin bölünmesini bir Anayasa problemi olmaktan çıkardık. Kanun Koyucu, belki de, bir denemeye girişir. Alelâde bir kanun çıkararak bugünkü “ilçeler” ve “bucaklar” yerine “başka bir şey” ikame eder.

Hatta —Yıldızhan arkadaşımızın, çok doğru olarak, işaret ettiği üzere— Anayasa, planlı kalkınmayı öngördüğü ve hatta Anayasanın buyruğu beklenmeden 27 Mayıs’ta “Planlı Kalkınma” benimsenmiş ve uygulamaya da geçilmiş olduğu için... düşündük ki: Kanun Koyucu, ülkenin idarî taksimatını Kalkınma planlamasına göre âyarlar; taksimatı plana uydurma; taksimat ile planlama arasında uyum sağlar. Velhasıl düşündük ki: Kanun Koyucu ülke taksimatını plan çerçevesi içinde ele alır; taksimatı plan üzerine oturtur; kademeleri plana uygun düşecek biçimde saptar... İşte bütün bunları Kanun Koyucuya bıraktık. Bunları yapmasını ondan bekledik. Sanırım ki: bir Kanun Koyucu’dan bunu beklemek te, doğal ve asgarî bir bekleyiştir.

Anayasa, daha da ileri giderek, Modern İdare Hukuku hareketlerine uygun düşecek bir düzenleme getirmek amacıyla: meselâ 116 ıncı maddenin son fıkrasında “mahallî idarelerin aralarında BİRLİK KURMALARI” gibi konular üzerinde bile durmuştur.

Gerçekten mahallî idarelerin —Fransada ve İtalyada sık sık görüldüğü üzere— kendi aralarında ortak hizmetleri karşılamaları sorunu söz konusu olabilir. İşte bu gibi bir sorunun çözümünü 116. maddede bulmak mümkündür. Şöyleki: bu maddenin son fıkrası “mahallî idarelerin ken-

di aralarında BİRLİK kurmalarını” öngörmektedir. Bu da, kuşkusuz, modern ihtiyaçlar gözönüne alınarak sevk edilmiş bir hükümdür. Mahallî idarelerin (köy, belediye, il özel idarelerinin) ortak bir problemleri varsa: birlikte, bir modern ve rasyonel işletmecilik yapmaları hususunda Anayasa bir formül, bir çözüm getirmiştir bu konuda da...

İşte bu konuşmamda —“İstanbul sorunlarına” bir Hukuk çözümü aranılırken, konuşmacılarca Anayasa’nın 115. maddesi üzerinde durulduğundan ötürü— ben de belirtmek istedim ki: “İstanbul sorunlarına” çözüm aranırken —eğer Anayasanın 115. maddesinin bu hükmü yaşayacak ise, ayakta kalacak ise— kuşku yoktur ki, bu çözümde ilk ve en sağlam dayanağımız: bu madde olacaktır.

Nitekim öğleden evvelki konuşmalarda, dile getirilen şikâyetler arasında “Bucaklar” konusuna da değinildi. Yanlış anlamadıysam Hukuk İşleri Müdürü Beyfendinin konuşmalarından, “bucaklardan” şikâyet edildiği izlenimine vardım ... Her ne ise, şayet “bucak” sistemi olumlu sonuç vermemiş ise ve sizler, (İdareciler, Yöneticiler olarak) “bucak” teşkilâtını hoş karşılamıyorsanız: 115. madde imdadımıza yetişebilir. Daha genel olarak belirtmek yerinde olur ki: bu toplantıda ele alınan sorunların, tüm yönleriyle, çözümünde baş vurulacak en sağlam dayanak olarak bu 115. maddeden yararlanma olanağı vardır. Ve eklemek gerekir ki: İstanbul’un —gerek “merkezî yönetim” idaresi olarak, gerek “il özel idaresi” olarak, gerekse “belediye” olarak— karşılaştığı sıkıntılar bu Anayasadan kaynaklanmamaktadır. İstanbulun sorunlarının kaynağı Anayasa değildir.

Ve kuşku yoktur ki: İstanbul problemlerinin çözümü bakımından, bu Anayasa asla bir engel değildir. Hiç değilse İstanbul sıkıntılarının, dertlerinin, şikâyetlerinin bugüne dek giderilmemesi, karşılanmaması, çözümlenmemesi konusunda enaz kusurlu olan: bu “kusurlu” Anayasa dır... kuşkusuz! Gerçekten: Kanun Koyucu, sizlerin ötedenberi dile getirdiğiniz sorunlarınızı —Kanun Koyucu olarak— bilebilecek durumda iken ve gene —kanun ko-

yucu olarak— gerekli kanunu çıkarmak suretiyle bu sorunlara uygun çözümler getirme olanağına sahip iken... Evet Yasama organı, Yürütme (Hükümet) Organı, politikacı, Devlet adamı olarak hiç bir şey yapılmamıştır bugüne dek!

Evet, bu Anayasa çerçevesi içinde, İstanbul sorunlarının, —sizlerin yöneticiler olarak bizlerin de yönetilenler olarak— karşılaştığımız sorunların, çoktan, karşılanması olanağı var idi bugüne kadar hiçbir şey yapılmadı.

İşte, şimdi, bizim yapmak istediğimiz budur. Bu toplantıdan çıkaracağımız sonuç şu olacaktır:

İstanbul problemlerinin çözümü bakımından başvuracağımız ve hazırlanacak olan KANUN —ister ÖZEL bir kanun, ister bir GENEL kanun olsun!— ne gibi esasları içerecektir? Yani bu Kanuna neler konulabilir? neler konulmalıdır?

Bu konuda da —gene soyut ve genel planda kalmak üzere— mâruzatta bulunacağım.

Öğleden sonraki sayın ilk konuşmacının da söyledikleri gibi ve benim de —kendilerine paralel olarak yineleceğim üzere “BÖLGEÇİLİK” — sayın konuşmacının işaret buyurdukları üzere — Fransada da, Türkiyemizde de ? etnik bakımdan — bir takım pürüzler taşıyan bir çözüm yoludur. Bölgeciliğin bu gibi pürüzler taşıdığı yadsınamaz. Yani çözüm ararken çok hassas ve titiz olmamız gereken konulardan biri de budur! Yani ben-deniz de, bir bakıma, kendilerinin — eğer ifadem doğru ise — “endişe”lerine katılıyorum. Çünkü: pek yerinde ve haklı olarak işaret buyurdukları üzere: Fransada, bugün, bir Korsika, bir Bast bir Brötanya (hatta OKSİTAN) sorunu var!

Hatta Brötanya adına — bilmem kaç yüz yıl önceki bir antlaşmaya dayanarak — Fransız Devletinden yargı yetkisini bile esirgemeye kalkışan, mahkeme önünde bu gibi bir savda ve savunmada bulunan Bröton’lar görüldü...

Bize gelince: Anayasamızda “Türkiye Devletinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü” ’bu gibi endişeleri giderecek bir formül olarak kaleme alınmıştır.

Hem İstanbul Anayasa Komisyonunda, hem Ankara’da Kurucu Mecliste “Devletin, ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü”nden söz açarken, bu gibi bir problemi, kuşku yok ki, tüm sonuçlarıyla, tüm endişeleriyle —Anayasacı olarak— düşündük... Bu gün de, en basit bir konuda bile, bu problemi görmezlikten, bilmezlikten gelemeyiz elbetteki... Yani bu problemi “ignori” edemeyiz:yadsıyamayız.

Ama;

Neredeki “BÖLGE” sözü geçer, “REJYONALİZM” den sözaçılır; “BÖLGESEL REFORM” isteği dile getirilir... Bu, illaki, etnik bir amaca yönelme demek değildir! Bu etnik bir gruba hizmet etmek, onun “âmalı” ne, yani emellerine âlet olmak anlamına gelmez!

Bendeniz, prensip itibariyle, sayın konuşmacının muhtemel endişesinin meşru ve yerinde olduğunu kabullenmekteyim ve bu endişeyi kendisiyle beraber olarak paylaşmaktayım.

Ama :

Bu noktadan hareket ederek de: yapılacak bir idarî reformda “BÖLGE’yi hiç düşünmeyelim!” Çıkarılacak yeni ve rasyonel bir kanunda “buna asla yer vermiyelim!” de demiyorum. Sanırım ki sayın konuşmacı da, her halde, bu aşırı sonuca varmamaktadırlar. Konuşmalarımı bu muhtemel sonuçlara kadar götürmekle: sözlerine ve düşüncelerine, her halde, bendeniz ihanet etmiş oluyorum.

Nitekim : Fransanın dertlerini, sıkıntılarını ve sorunlarını, herkesten daha iyi, algılayacak bir kişi olan General de Gaulle de REJYON REFORMU yanlısıydı... sanırım. Hatta Cumhurbaşkanlığından ayrılmasına yol açan 1969 referandumunda Senato’ya yeni bir veche vermek ve REJYON konusunda radikal bir REFORM yapmak tasavvuru yer alıyordu... yanılmıyorsam.

Referandum sonucu göstermiştir ki: Fransız milleti bu tasavvuru benimsememektedir. Hatta bu referandum

sonuçlarına ilişkin analizlerde Fransız milletinin güçlü bir “rejiyon reformundan” korktuğu üzerinde durulmuştur. Ama Dö Gol'den evvel de, sonra da REJYONALİZM üzerine eğilen politikacılar, Devlet adamları olmuştur.

İdare Hukuku açısından, ülkenin merkezî taksimatı yönünden, hatta ademi merkeziyet bakımından, rasyonel bir Devlet idaresi zaviyesinden: REJİYONALİZM'i savunanlar olmuştur.

Fransada bugün Rejiyonalizm, hatırı sayılır politikacılar ve aydınlarca benimsenmektedir. Rejiyonalizmin, hâlen, modern eğilime uygun bir düşünce olduğu söylenebilir sanırım. Hatta Fransada REJİYON reformunu, Fransanın bildiğimiz ülkenin klasik “merkezi idare” taksimatı dışında, “yerinden yönetim” çerçevesi içinde ele alanlar ve REJİYON'a “mahallî idareler” kategorisi içinde “il özel idareleri” ile “komünler” yanında yer verenler bile var... Servan Skreiber'ler, ekolojistler, sosyalist parti kanatlarından bâzıları... gibi.

Daha evvel temas buyuruldu: Fransada —bölgeler bakımından— Koordinatör Vali'lerden söz açıldı.

Bu konuda da Türkiye, Fransada olup bitenlerden o kadar habersiz değildi.

Bugün anılarım tazeleniyor hep... Bendeniz tarih bakımından, zaman ve sene açısından: çok zayıf bir hâfızaya (belleğe) sahibim...

Bu itibarla hangi yıla rastlar? Bilemiyeceğim... Ama 27 Mayıs önceleri idi... Profesör Georges Vedel — Anayasa ve İdare Hukuku üstadı, halen “Konsey Konstitüsyonel” üyesi: Vedel — Ankarada ve İstanbulda — hatta Fakültemizde bizim ders saatimizi kendisine tahsis ettiğimiz — Profesör Vedel, sıcağı sıcağına, Fransadaki bu yeni Valilikler, bu “koordinatör - valiler” hakkında konferanslar verdi.

Yani — çeyrek asır önce — bu konu Türkiye gündemine girmiş olduğu halde; bu konuda da bir şey yapılmadı. Evet, hemen hemen, her konuda olduğu gibi; memleketimizde Kanun Koyucu'nun öteden beri gözlenen “inertie” si diyelim, “hareketsizliği, cansızlığı” diyelim:

O'nun genel tutumunu yansıttığı için: bu alanda da, bu konuda da Kanun koyucu bir şey yapmamıştır. Çağımızın problemlerine, günün ihtiyaçlarına, modern yaklaşım ve çözümlere zerrece ilgi göstermemiştir.

Kanun koyucumuzun bu tutumu: bilgisizliğinden, bilmezliğinden ileri gelmiyor. "İnersi"siden ileri geliyor. O, yeni bir girişim çabası göstermektense... mevcut statüko içinde kalmayı yeğliyor. Eski mevzuatı yürütmekle yetiniyor...

Nitekim arkadaşlar işaret buyurdular: MEHTAP raporu gibi... çeşitli tarihlerde çeşitli çalışmalar hep rafa kaldırılmıştır. Bunlar arasında, bizim Enstitümüzün, Cumhuriyetin 50. yılı vesilesiyle, "İstanbul problemleri"ni dile getiren çalışması da yer alıyor. Şöyle ki: bu çalışma bir kitap olarak yayımlandığı halde; buna Devlet nezdinde, siyasî partiler içinde başvurulmadığı, önem ve değer verilmediği gibi; yöneticiler, idare adamları, uzmanlar, aydınlar ve Basın tarafından da zerrece ilgi gösterilmedi, her hangi bir atıf yapılmadı; İstanbul sorunlarının çözümü bakımından bile —bugüne dek— bu çalışmaya değinilmedi; bu çalışmadan kimse söz etmedi; bunun var olduğundan kimse hâberdar bile görünmedi...

Görülüyor ki: Enstitünün bu çalışması, bugün dahi, bizler için bile bir kaynak niteliği taşımıyor.

Ne yapalım: bu böyle! Bize özgü genel bir tutum ve davranış! Biz "umursamazlık" ve "passivité" yahut "inertie" biçiminde görülen bir durum!

Hem bir yandan hep şikâyet ederiz. Hem de, öte yandan, şikâyeti giderecek nitelikteki çalışmaları izlemek, incelemek, hatta okumak zahmetini ve çabasını esirgeriz... genellikle.

Evet özetlersek: bu toplantıda ortaya çıkan sorunları, bir Hukukçu olarak, ister istemez Anayasa ve İdare Hukuku çerçevesi içinde ele alırken ve bunlara hukukî çözüm ararken: bendeniz, bir kere, bu sorunların çözümü bakımından: beğenilmeyen, eleştirilen bu Anayasada en ufak bir engel ile karşılaşmadığımızı belirtiyorum. Yani diyorum ki: Bu Anayasa, problemlerimizin çözümünü asla



engellememekte; tam tersine kolaylaştıracak türde bir Anayasadır!

Kısacası, İstanbul sorunlarının çözüme bağlanması konusunda: bu Anayasadan kaynaklanan her hangi bir zorluk sözkonusu değil; bu Anayasada bu çözümü engelleyen hiç bir esas ve hüküm yer almış değil. Kısacası, Anayasa'dan en ufak bir engel gelmediği inancını taşıdığımı açığa vuruyorum, ortaya koyuyorum.

Demek oluyor ki: Meselelerimizin hal suretini ararken, bence, Anayasa sisteminin dışına çıkmak için sebep yok!

Bu Anayasa, başvurabileceğimiz bütün esasları öngörmüş: "Merkezden yönetim" demiş. "Yerinden yönetim" demiş, "yetki genişliği" demiş... Hiç birini dondurmamış.

Bunun gibi Anayasa, "İl"i: merkezî idarenin ilk kademesi olarak kabul etmekle beraber; bunun —"coğrafi duruma", "iktisadî şartlara" ve "kamu hizmetlerinin gereklerine göre" saptanacağını belirtmiş.

İllerin bölüneceği kademeleri saptamamış, dondurmamıştır. Bu konuda Kanun koyucuya tam bir taktir hakkı ve serbestlik tanımış.

Dahası var : Anayasa, "birden çok ili içine alan çevre"den söz açmış (m. 115/son) ve "belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla" birden çok ili içine alan çevrede "bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşların meydana getirilmesine" izin vermiş.

61 Anayasası, "mahallî idarelerin" sadece türlerini il, belediye ve köy olarak) saptamakla ve bunların demokratik niteliğini sağlayan hükümler koymakla yetinmiş. Bunun dışında kalan tüm hususları, hatta mahallî idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları olgusunu yasama organına bırakmış.

Özellikle mahallî idarelerin "Merkezî İdare ile karşılıklı bağ ve ilgileri" ve şu halde, "Merkez tarafından denetlenmeleri", yani "idarî vesayet" konularını düzenlemeyi Kanun Koyucu'ya bırakmıştır.

Velhasıl Anayasa, öngördüğü bu müesseseler ile bunlara ilişkin esasları, esas itibariyle, kendisi düzenle-

mediği gibi; düzenlediği nâdir hallerde de hiç bir şeyi dondurmamıştır.

Gene, yürütme organının Bakanlıklardan oluşacağına işaret etmekle yetinen Anayasa, “Bakanlıkların, kanunun koyduğu esaslara göre kurulacağını” belirtmiş. “Merkezî İdare” den sözaçmakla beraber bunun düzenlenmesini Kanun Koyucu’nun anlayışına bırakmış.

“Yerinden yönetim” den söz etmekle birlikte; nerede ne gibi “yerinden yönetim” kurulmak gerek? bunun görev ve yetkileri ne olacak? Üzerlerindeki merkezin denetiminin (idarî vesayetinin) kapsamı ve genişliği ne türde ve ne derecede olacak?.. Bütün bunları Kanun Koyucu’ya bırakmıştır.

Bu nedenledir ki :

Çağdaş, rasyonel, dinamik —ve herşeyden önce çalışkan— bir Kanun Koyucu’nun, İstanbulun karşılaştığı tüm idarî sorunları, çıkaracağı GENEL bir “İL İdaresi” kanunu veya —tarafllısı olduğunuz— “ÖZEL” bir kanun ile —61 Anayasasının koyduğu esaslardan her birisini, ihtiyaçlara en iyi cevap verecek biçimde, değerlendirmek suretiyle — en mükemmel surette çözümlenmesi mümkündür. Ve bu yol açıktır.

Şimdiye kadar daha ziyade teknik nitelikte olan bu mâruzatım dışında —gene teknikle ilgili olmakla beraber— bunu bir az aşan mâruzatım olacak. Sabrınıza sığınarak ve hoşgörünüze güvenerek bu mâruzatımı da eklemek istiyorum şimdiye kadar söylediklerime...

Evet:

Bu toplantıda dile getirilen dertleri, sıkıntıları şikâyetleri, kısacası ortaya dökülen sorunları çözümlenmeye girişirken bir endişemi açığa vurmak istiyorum.

Sayın Başkan, şimdiki toplantıyı açarken, bu çalışmanın zamanının pek isabetli olarak saptanmamış olduğunu söylediniz. Bu hususta biraz sitemde bulundunuz. Nâçiz düşünceme göre: sanırım ki, bunda yerden göğe kadar haklısınız!

Ben, bu zaman bakımından, İSABETSİZLİK konusunda daha ağır bir sitemde bulunacağım.

Gerçekten :

Zamanın ve zeminin elverişliliği hususunda ben, başka bir açıdan, endişe duymaktayım.

Şöyle ki : Hukukun devalüe edildiği bir dönemdeyiz. Evet devalüasyonların en ağırı Hukuka, Kamu Hukukuna — başta Anayasa olmak üzere — yüklenmiş bulunuyor, sıçramış bulunuyor. Hatta İdare Hukukuna da büyük sorumluluk yükleniliyor: “Hukuka bağlı İdare”yi savunanlar hakkında —ister istemez— “Hukuk Devleti” ilkesine sarılırlarken yalnızca —Devlet karşısındaki— ferdi, fert haklarını düşündükleri ve gözettikleri; Millet ve Devletin haklarını ise gözönünde tutmadıkları ve korumadıkları yolunda eleştiriler yapılıyor. Danıştay ve Danıştayı savunanlar: Yürütmeyi, Hükûmeti, İdareyi —bir kelime ile— “icraatı” sekteye uğrattıkları için suçlanıyor.

Evet bu gün Kamu Hukuku ve Kamu Hukukçuları, özellikle, İdare Hukuku ve İdare Hukukçuları böylece eleştiriliyor ve suçlanıyor. İşte böyle bir zamanda, böyle bir ortamda, kısacası —kaçınmıyorum bu deyimini kullanmaktan: — Hukukun bu gün uğradığı bu “DEVALÜASYON” dönemindedir ki: Anayasaya, İdare Hukukuna, çıkarılmasını dilediğimiz kanuna sığınıyoruz şu anda!

Yani bir taraftan “İstanbulun sorunlarını çözümlenecek’ en iyi, en rasyonel, en mükemmel kanun ne olmak gerekir? Bu kanunda ne gibi Anayasa ilkelerine ve İdare Hukuku esaslarına yer verilmelidir? diye düşünüyoruz. Hangi anda, hangi dönemde düşünüyoruz?

Yürürlükteki Hukukun ne olacağını, başta şu Anayasa ayakta kalacak mı? Kalmıyacak mı? Yeni Anayasada, İdare Hukukunun yönetim hususunda öngördüğü “Merkezden yönetim” veya “yerinden yönetim” sistemlerinden hangisinin ağır basacağını, İdare Hukukunun benimsediği prensiplerden hangilerinin iltifata şayan görüleceğini... bilmediğimiz, bilmemize olanak olmadığı bir anda ve dönemde bunu düşünüyoruz.

Ama ekleyeyim ki : hangi zamana, hangi döneme rastlarsa rastlasın: hiç kuşku yok ki gerek yöneticiler gerek kişiler (hele gerçek aydınlar) elbetteki Hukuk'un gereklerini, her zaman, gözönünde tutacaklar ve yerine getireceklerdir. Zanediyorum ki: bu, da hiç bir zaman herhangi bir sakınca yaratmayacaktır: Ne kendileri için, ne de toplum için...

Bu, zamanla ve zeminle ilgili, endişeyi böylece —gayrı nazikâne bir şekilde— dile getirmiş olmakla: şunu anlatmak istiyorum ki: Hazırlanacak Kanunda, mümkün mertebe, hukukî esaslardan ayrılmamaya dikkat etmelidir. Yani zaman ve zemin: bu toplantının konusunu teşkil eden "İstanbul sorunlarının" çözümünde Hukuk dışına çıkmamıza cevaz verse bile... Biz gene Türkiyenin hukuksal yapısını, öteden beri benimsediği ilkeleri, Hukukun öngördüğü, geleneksel kuralları unutmamalıyız bu kanunu hazırlarken, alabora ederken...

Bu söylediklerim gelişigüzel sözler, kuru lakırdılar değil! Konumuzla bir bağlantı kurmak istiyorum: Bu nedenle bu mâruzatta bulundum. Şöyle ki: Bu toplantıda ortaya atılan sorunlara çözüm ararken, bu dertlere deva ararken ilk akla gelecek şey: daha ziyade Merkeziyetçi bir sisteme dayanmak olabilir.

Nitekim Yıldızhan arkadaşımız, bu konuda, açık seçik olarak cephe aldı: "Merkeziyetçi" çözüme taraftar olmadığını açıkladı. Buna karşıt sayın bir yöneticinin Fransa örneğini dile getirmesinden —kendilerinin benimzedikleri çözümün ne olduğunu bilmemekle beraber — ikinci bir tez olarak Merkeziyetçi" bir tez'in de savunulabileceği hâtıra gelebilir.

İşte, "merkeziyetçi" ve ya "ademi merkeziyetçi" bir tutumu benimseme konusunda — gene müsaadelerinize sığınarak — Fransa örneğine dönüyorum.

Sayın yöneticinin (konuşmacının) — az çok bir örnek olarak — değindiği Fransa, konumuz bakımından, demokratik ülkeler içinde, Hukuka bağlı ülkeler içinde pek de hayran kalacağımız bir örnek değil! Çünkü:

Bilindiği üzere, tarihî bir süreç içinde, derebeylikle, senyörlerle savaşarak birliğini monarşi döneminde elde etmiş. Bu birliği ve bütünlüğü, evveleminde, monarşideki ünite ve bu üniteyi sağlıyan merkeziyetçilikte bulmuştur. Daha sonra araya Fransız Devrimi girmiştir. Ama —çeşitli nedenlerle ve başta Devrimi yabancı Devletlere, Krallıklara karşı korumak üzere girişilen savaşlar sebebiyle— bu “Merkeziyetçi” tutum (Jakobinizm) Devlet sisteminde egemen olmuştur Fransada... Hele Napoleon döneminde “Merkeziyetçilik” her şeyi Devlet elinde tutmak, her şeyi Devlet eliyle gerçekleştirmek eğilimi bütün Devlet yapısına yansıyacak biçimde yerleşmiştir...

Bu “merkeziyetçi” tutumun İdare Hukukunda da elbetteki, kendini hissettirecek etkileri ve sonuçları olmuştur: Fransada çözümler —bugüne dek— daha ziyade “Santralizasyon” çerçevesi içinde aranmıştır. Reform olarak olsa olsa “Dekonsantrasyona (“yetki genişliği”ne) başvurulmuştur.

Evet iktidarlar, Fransada, çözümleri bu çerçeve içine oturtmayı yeğsamyışlardır.

Ama modern eğilimli siyaset adamları, çağın gereklerini yakından izleyen aydınlar merkeziyetçi sistem dışında başka yollar aramaktalar: “Desantralizasyon” yolunu yeğlemektedir. Hatta bunlar arasında, “rejiyon” a —bir mahallî idare olarak— ağırlık vermek isteyenlere rastlanmaktadır.

İşte memleketimiz idarî taksimatında, yapılacak idarî reformlarda, “İstanbul ilinin sorunlarının” çözümünde: “santralizasyonun” egemen olduğu, olsa olsa ancak “dekonsantrasyon” a (yetki genişliğine) yer veren, velhasıl “Devlet, kendini daima, her yerde ve her konuda, hissettirmelidir” felsefesini benimseyen resmî ve klasik Fransız reçetesini: —gözleri bağlı olarak— benimsenecek bir örnek, bir model saymıyorum.

İstanbul sorunlarını çözümlenecek kanun hazırlanırken sözünü ettiğim reçete yerine; modern akımı, modern eğilimleri, çağın gereklerini gözönünde tutalım... diyorum.

Böyle yaparsak, sanırımki, çağımızın egemen eğilimine daha ziyade uymuş oluruz. Çünkü — vaktiyle gene Enstitümüzce girişlen ve İstanbul Belediyesi ile Bayındırlık Bakanlığı arasındaki ilişkilere ilişkin bulunan bir çalışmada, Yıldızhan'ın raportörlüğünü yaptığı bir çalışmada da belirttiğimiz üzere: Çağımızda Batının modern tandansı daha ziyade “ademi merkeziyetçi” bir çerçeveye içine oturtulmaktadır. Model olarak “desantralizasyon” benimsenmektedir. Gerçek budur; gerçeğin bu doğrultuda olduğu yadsınamaz...

Binaenaleyh ne zamanki, neredeki fazla “Merkeziyetçi” bir çözüme gideceğiz: bileceğiz ki, çağın gereklerine, modern eğilimlere, günün gidişine ayak uydurmuş olmayacağız. “Merkeziyetten mutlaka ayrılalım” demiyorum. “Merkezden yönetim sistemine fazlaca ve sıkı sıkıya bağlanmayalım” diyorum. İstanbulun sorunlarına çözümlerini “merkeziyetten” çok “desantralizasyon” sisteminde arayalım demek istiyorum.

Bu sözlerimle, hazırlanacak kanun bakımından, “merkeziyetçi” bir ilkedenden mi, yoksa “ademi merkeziyetçi” bir sistemden mi hareket etmemiz gerektiği hususunda kesinlikle cephe almıyorum. Ama daha az merkeziyetçi nitelikteki çözümler peşinden koşmayı öneriyorum. Merkeze ve onun temsilcilerine daha az pay bırakan çözümleri yeğliyelim diyorum. İdarî vesayeti öyle düzenleyelim ki, Devlet Devletliğini, hissettirsin! Ama onun iradesi tek başına egemen olmasın!

Her hal ve kârda İstanbulun problemlerinin çözümü konusunda, herşeyden önce, İstanbulun söz sahibi olması gerek! Ama İstanbulu kim temsil edecek? Ve ne gibi bir yönetim benimsenecek? Bu sorulara vereceğim yanıt olumsuz biçimde olacak: Her halde söz sahibi: Merkezce atanan Devlet ajanları olmamalı; yönetimde Merkezin taşra teşkilâtı, yani İstanbuldaki kuruluşları ağır basmamalı! Kısacası, ve bu kez yukarıdaki soruları olumlu biçimde yanıtlamış olmak için diyeceğim ki: İstanbul problemlerinin çözümünde daha ziyade halkın, yani yerlilerin ve halkın, yerlilerin temsilcilerinin söz sahibi olması gere-

kir; İstanbulluların seçecekleri kuruluşlar, kurumlar yönetiminde ağır basmalı!

Başınızı ağrıttım. Konuşmamı, bir formüle bağlayarak bitirmek istiyorum:

“Ragıp Sarıca, bir İstanbullu, bir idare edilen, bir ilgili (usager) olarak tüm dertlerinize ortak! İster istemez ortak: çünkü, sizin dertleriniz İstanbullunun derdi! Ama bu dertleri gözönünde tutsam da; bunları karşılayacak, giderecek, çözecek bir çözüm yolu ararken bu kez Ragıp Sarıca, İstanbullu olduğunu unutarak, yalnızca 'bir İdare Hukukcusu, bir İdare Enstitüsü üyesi ve —az buçuk— bir İdare Bilimcisi olarak: kabul edeceğimiz çözümlerde Hukuka, çağın gereklerine ve bilimin verilerine, uymakta inançlı olalım!” diyor sizlere...

**BAŞKAN** — Sayın Necati Özen buyurunuz, söz sırası sizde.

**NECATİ ÖZEN (\*)** — Kıymetli mesai arkadaşlarımı, sayın üniversite yöneticilerini ve seminer davetlilerini saygı ve sevgi ile selamlarım.

İstanbul'un İdari sorunları, sayın profesörümüzün de belirttiği gibi 1973 yılında dile getirilmişti. Ve o toplantıda bir çok önemli hususlar açıklıkla ele alınmıştı. Sekiz sene sonra Hukuk Fakültesinin tekrar İstanbul'un idari sorunları ile ilgili olarak bizi bir araya getirdiği için teşekkür etmek isterim.

Altı yıl Kartal'da Kaymakamlık yaptıktan sonra Bafra'ya tayin edildim. Orada düşündüm; İstanbul niçin böyle keşmekeş, niçin bu kadar pis, niçin bu kadar düzensiz ve bir yazı yazmak ihtiyacını duydum. “İstanbul'un idari sorunları ve çözüm yolları” başlıklı yazı 1979 yılında Mülkiyeliler birliği dergisinin 53. ncü sayısında neşredildi. Bugün bu konuşmamda hem o yazıdan esinlenerek bazı şeyler belirteceğim, bir de bugünkü ortamın içinde İstanbul'un kanun hakimiyetine dayanan iyi bir şekilde idare edilmesi için neler lâzım, onları kısaca belirtmeye çalışacağım.

(\*) Necati Özen, Merkez Valisi.

İstanbul'un idari otorite boşluğu dışarıdan daha açık görünüyor. Türkiye'de İstanbul dışındaki illerde ve ilçelerde bir otorite hissediliyor. Bu otorite varlığının hissedilmesi, büyük ölçüde Devlet dairelerinin bir arada olmasından kaynaklanıyor. İstanbul dışında hemen hemen bütün il ve ilçelerde bir hükümet konağı var. Bu Hükümet Konaklarında, bütün daireler derli toplu yerini almış Vali'nin veya Kaymakam'ın nezaretinde çalışmakta. Vatan­daş Devletten beklediği alâkayı şikâyet ve istek konularını her zaman idareye kolaylıkla aktarabiliyor. Devleti yanında hissedebiliyor. İstanbul'da bu yok. Bu olmayınca otorite de kanun hakimiyeti de büyük ölçüde zaafa uğruyor. İstanbul'un şartları hiç bir şehirde yok. İstanbul'un şartları çok daha başka. Türkiye'de müsbet — menfi her olaya yön veren yer İstanbul'dur. İstanbul memleketimizin siyaset merkezi olmamasına rağmen Ticaret, Kültür, eğitim ve eğlence merkezi olmakta devam etmektedir. İstanbul'un Bizans'dan beri devam eden özel ortamı, Osmanlılar devrinde olduğu gibi Cumhuriyet devrinde de devam etmiş; bu gün İstanbul; Düzensizliği, pisliği, asayişsizliği ile, adeta yaşam şartları zor olan bir belde haline gelmiştir. İstanbul'un dört bir tarafına yapılan gece­kondular, etrafındaki düzensiz yerleşmeler, ve Devlet dairelerinin birbirinden habersiz kurduğu tesisler İstanbul halkının çilesini çoğalttığı gibi her geçen gün İstanbul'u biraz daha çirkinleştirmektedir. Türkiye'yi bölmek isteyen ekonomik, siyasal iç ve dış güçler, genellikle İstanbul'da örgütlenmekte, zehirlerini bütün Türkiye'ye buradan saçmaktadır. Yalnız şunu da belirteyim ki bu kanı­larım tamamen Ordu İdareye el koymadan önceki durumu aksettirmektedir. Bu gün bir çok konularda, otorite boşluğu koybulmuştur. Fakat Ordunun idareye el koyması devamlı olmayacaktır. Bir gün demokratik düzene geçtiğimizde İstanbul'u hakikaten yaşanılabilir bir şehir olarak oluşturmaya mecburuz.

Bugün Devlet varlığını hissettirmektedir. Asayişsizlik kalmamıştır. Ama bu ortam Ordu'nun büyük katkısı ile olmaktadır. Bu gün istasyonlarda, köprülerde dahi ge-



ce gündüz er'ler beklemektedir. 30 bin kişilik güvenlik kuvveti gece gündüz İstanbul'un asayişinin düzenli gitmesinde önleyici zabıta olarak büyük fayda sağlamaktadır. İstanbul'da en büyük idari problem benim görebildiğim kadar Devlet dairelerinin dağınıklığı, yetersizliği, Devlet daireleri arasında koordinasyon yokluğu, otorite boşluğu şikâyet mercii bulamamaktan kaynaklanmaktadır. Bütün bunlar resmi daireye işi düşen vatandaş hayatından bezdirmektedir. İstanbul'da vergi yatırmak bile bir problem olmaktadır. Bu dağınıklık ve keşmekeşliği sür'atle önlememiz lâzımdır. Onun için başta Vilâyet olmak üzere bütün ilçelerimizin klasik devlet kuruluşlarını da içine alan bir hükûmet konağına kavuşturulması en başta gelen ihtiyaçtır. Plânlama teşkilâtı, Hükûmet Konakları "ekonomik bir yatırım değildir" gerekçesiyle hükûmet konaklarının yapımını büyük ölçüde engellemektedir. Ama İstanbul'da öyle kuruluşlar vardır ki, en modern, en rahat idare binalarına kavuşmuşlardır. Meselâ; Pendik Veteriner araştırma enstitüsü, muhtelif makam odalarıyla, kütüphanesiyle, muhtelif toplantı salonlarıyla, laboratuvarlarıyla ve bütün sekreteryâ hizmetlerini rahatça yapabilecek muazzam binalar yapabilmiştir. Demek ki Devletin imkânları var. Niçin bir Beyoğlu Kaymakamlığı aynı şartlarda çalışma imkânlarından mahrum kalmakta, bir işhanının altı klup, üstü kahve olan bir yerinde çalışmak zorunda kalmaktadır, senelerdir. Bu idarenin hem otoritesini büyük ölçüde sarsmakta, hem de idareyi küçük görücü bir duruma getirmektedir. İstanbul sınırları içinde Kaymakamlık'lar bina, kadro ve imkânlar bakımından yetersiz olmakla beraber İstanbul halkının bir çok resmi hizmetlerinin yapılmasında, neticelendirilmesinde büyük faydalar sağlamakta devam etmektedirler. İstanbul'da sade Kaymakamlıklar değil 70-75 kadar karakol binası da hizmet şartlarına elverişli bulunmaktadır. Karakolların yarısı kiralık binalarda iskân edilmektedir. Bunlarda bir apartıman dairesinde herhangi bir yer veya bir işhanında lâyettayin seçilmiş binalardır. Vatandaşın ilk müracaat edeceği devlet kapısı karakol-

dur. Karakolu yetersiz halde bırakırsak, İstanbul gibi keşmekeş bir şehirde karakola dahi para harcamaktan korkarsak, ona gerekli mefruşatı, telsiz cihazı, otomobil ambulâns gibi hizmet etkinleştirecek şeyleri temin etmezsek İstanbul'da asayiş de, devlet saygınlığı da bugünkü gibi kalmaz.

İstanbul'da devlet kuruluşları son derece birbirinden kopuk çalışmaktadır. Bu kopukluğun nedenlerinden biri idari otoritenin azlığıdır. İstanbul bir Vali ile idare edilebilecek şehir olmaktan çoktan çıkmıştır. Valilik hiçbir problemde ağırlığını koyacak şekilde örgütlenmediği gibi, zaman bakımından da bir olayda devamlı takip yapacak durumda değildir.

Çünkü; İstanbul her gün önemli problemlerin su yüzüne çıktığı, her gün bir kaç Bakanın, yabancı devlet adamının ziyaret ettiği, birkaç önemli Milli veya Milletlerarası toplantının yapıldığı bir şehirdir. Ne kadar becerikli olursa olsun bir valinin açılış, karşılama, toplantılara ve ziyaretlere iştirak etme gibi protokol hizmetleri dışında şehir ve il problemleri ile uğraşması, idari vesayet görevini yapması veya daireler arası koordinasyonu sağlamak için zaman ve imkân bulması olanağı bulunmamaktadır. Arada sırada yapılan bu tür çalışmalar devamlılık arzetmediğinden çok zaman özenti ve çırpıntı olarak kalmaktadır. İstanbul'daki bu idari boşluğu doldurmak için Kaymakamlar bölgelerinde güçlerinin yettiği kadar Devletin saygınlığını korumak ve kanun hakimiyetini sağlamak için çalışmaktadırlar. Ama imkânları azdır. Ve Kaymakam bir noktada yalnız kalmaktadır. Birçok yolsuzlukları, usülsüzlükleri görmekte ve çok zaman bunu Valisine aktaracak imkânı bulamamaktadır. Balsa bile Valiyi böyle küçük şeylerle meşgul etmeme düşüncesiyle bunu arzedememektedir. O halde İstanbul'u üç kısma ayırmak icap etmektedir.

- a) Anadolu yakası; b) Haliç ve Kâğıthane kuzeyi;
- c) Haliç'in güneyi.

Her kısımda bir vilayetin nüvesini teşkil edecek klasik müdürlükler kurulmalı, her kısmın başına bir vali

muavini, vali yetkisiyle verilmeli ve kurulan örgütün mümkün olduğu kadar aynı binada görev yapması sağlanmalıdır. Böylece idarenin etkinliği büyük ölçüde artırılmış olacaktır.

Bu arada şunu da belirtmek isterim; Sayın Profesör Ragıp Sarıca, İdarenin bugünkü duruma düşmesinde ve İstanbul'un idari sorunlarının çözülmesinde anayasamızda bir hata, bir noksan bulunmamaktadır buyurdular. Anayasamızın bir Maddesi "İdare bir bütündür" der. Diğer bir maddesi de "Bölge kuruluşlarının sınırsız kurulmasına cevaz vermiştir. Bence bu bir tezattır. Anayasa bölge kuruluşlarının kurulmasında bir tahdit vazetmemiştir. Ve bundan da istifade eden, Bakanlıklar namütenahi bölge teşkilatı kurmuştur. Orman Genel Müdürlüğü dahi dört tane bölge Başmüdürlüğü kurmuştur. Biri Orman Bölge Başmüdürlüğü, ikincisi Milli Parklar ve Avcılık Başmüdürlüğü, üçüncüsü Ağaçlandırma bölge Başmüdürlüğü, dördüncüsü Orman Köy İlişkileri Başmüdürlüğü. Bugün bir Vilayet zaten bir bölgedir. Devlet Sosyal Kültürel, Ekonomik o kadar çok işlere girmiştir ki bugün Vilayet dışında ayrıca bir bölge teşkilatı kurmaya lüzum ve zaruret bulunmamaktadır. Türkiyemizde, Karayolları bölge teşkilâtı hakikaten başarılı olmuştur. Ama bu bütün Bakanlıkların bölge teşkilâtı kurmasına neden olmamalıdır. Ama Türkiye'de fuzuli bölge teşkilâtları kurulmuştur. Bölge teşkilatları bilhassa İstanbul'da idarenin keşmekeş hale gelmesinde ve otorite boşluğu yaratmada büyük etki yapmaktadır. Çünkü diğer Vilayetlerde Valiler Bölge teşkilâtlarına da nispeten hakim olabilmektedir. Onlarla uğraşacak zamanı bulabilmektedir. İstanbul'da bölge teşkilâtları tamamen idareden kopup, kendi bildiğine çalışan bir halde bulunmaktadır. İstanbulda Ulaştırma Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığı hariç, bölge teşkilâtına lüzum bulunmamaktadır. Bu teşkilâtın elemanlarını yeni kurulacak İstanbul içindeki Vilâyet nüvelerine taksim etmek en akılcı yoldur. Bunun dışında İstanbulun İdari sorunlarının çözümünde iki yol vardır. Bir tanesi İstanbul için özel bir kanun çıkarılmasında büyük fayda bu-

lunmaktadır. İstanbul bir Bitlis değildir, bir Van değildir, hatta bir Ankara dahi değildir. O bakımdan İstanbul'un İdari düzenini yeni bir şekle sokacak kaliteli, verimli, hizmet düzenine kavuşması için özel bir kanun çıkarılmasında kanımca zorunluluk vardır. Ancak: Kanun çıkarılmadan da yapılabilecek idarenin etkinliğini arttıracak, halkın hizmetinin çabuk görülmesine yardımcı olacak bazı tedbirler de alınabilir. Başta Vilâyet olmak üzere Devlet yapılarından da faydalanılarak İl ve İlçeleri hükümet konaklarına kavuşturmak büyük bir hizmet olacaktır. İstanbul'da Kartal İlçesi büyük bir hükümet Konağına kavuşmuştur. Hükümet binasına giren bir vatandaş bütün işlerini aynı binada kalledebilmektedir. Bu da Kartal'da Hükümet-vatandaş ilişkilerinde büyük bir rahatlık yaratmıştır. Diğer ilçeleri de en kısa zamanda Hükümet Konaklarına kavuşturmak büyük fayda sağlayacaktır.

İdarenin etkinliğini arttıracak diğer bir tedbir de memurlar için hizmet içi eğitimidir. Devlet personel kanununun getirdiği yeniliklerden bir tanesi hizmet içi eğitimi idi. Ancak Bakanlıklar bünyelerinde bir eğitim müdürlüğü kurmakla yetinmişler, malesef İstanbul'da hizmet içi eğitim yeterli çapta yapılmadığından memur vatandaş ilişkileri iyi halde bulunmamaktadır. Hizmet içi eğitime, kanunun çıktığı ilk yıllarda Millî Eğitim Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı gerekli önemi vermiş ama, bir kaç yıldır hizmet içi eğitim de bu bakanlıklarda dahi eski hızını kaybetmiş bulunmaktadır. İstanbul memurlarının hizmet içi eğitime tabi olmasında Hukuk Fakültesinin büyük yardımı olabilir. Fakültenin yeterli elemanı vardır. Muhtelif salonları vardır. Valilik ve hukuk fakültesinin müşterek mesailerini ile, bir plân dahilinde bütün İstanbul'daki memurlar hizmet içi eğitime tabi tutulabilirler. Bu da hizmetlerin görülmesinde büyük fayda sağlayabilir.

Bir de İstanbul'da teşkilât noksanı bulunmaktadır. Meselâ Çalışma Bakanlığı yalnız İstanbul'da bir bölge müdürlüğü kurmuş olup, bunun dışında bir teşkilâtı yoktur. Bugün Kartal'da 300 civarında büyük fabrika 3000 ci-

varında imâlâthane bulunmaktadır. Bütün bu müesseseler çalışma müdürlüğü ile olan ilişkilerinde Çağaloğlundaki Bölge Çalışma Müdürlüğüne gelmek zorunluluğunda kalmaktadırlar.

Kartal'da Çalışma Bakanlığının bir örgütü kurulduğu takdirde bir çok iş mahallinde halledilebilecek ve çalışma hayatı daha düzenli bir hale gelebilecektir.

Alınabilecek diğer bir tedbirde; İstanbul'da devlet dairelerinin çok dağınık olmasından ve hangi dairenin hangi işe baktığının bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Bir cenazesini olan vatandaş nereye müracaat edeceğini dahi çok zaman bilememektedir. Vilâyet bir broşür çıkartarak hangi hizmetler için nereye müracaat edilebileceğini açıkça belirtirse ve bu broşürü Basına iş takipçilerine, kamu oyuna, hatta avukatlara dağıtabilirse işlerin sür'atlenmesinde ve sürüncemede kalmamasında büyük fayda sağlanacaktır kanatindeyim.

Diğer bir husus da İstanbul'da Emniyet Kuvvetlerinin takviye edilmesidir. İstanbul'un düzensiz bir şehir olarak kalmasında emniyetin teşkilât olarak yetersiz olması büyük rol oynamaktadır. Bilhassa ilçe emniyet âmirliklerini kabiliyetli, yeterli elemanlarla takviye etmek gerekmektedir. Meselâ ilçelerde olan bir hırsızlıkta her zaman emniyet müdürlüğünden parmak izi mütehassısı istenmektedir. Mütehassıs gelene kadar da çok zaman bütün izler kaybolmakta ve gelen mütehassıs alacak, tesbit edecek parmak izi bulamamaktadır.

Yukarıda arzettiğim tedbirler İstanbul'u sahipsiz bir şehir olmaktan çıkaracak ve bugünkü keşmekeşi düzeltme ortamı hazırlamış olacaktır kanatindeyim. Beni dinlediğiniz için teşekkür ederim.

**BAŞKAN** — Efendim söz almak isteyen arkadaşlar bitti yeniden söz almak isteyenlere söz vereceğim; ancak ben bir şeyi vurgulamak isterim, Sayın hocalarımızın müsaadesiyle. Konuyu biraz dağıtıyoruz gibime geliyor. Esas konumuz mülkî idare taksimatının İstanbul'daki sorunlarını ne yollarla halledebiliriz; bunlar için izlenecek yol nedir

şeklindeydi bugünkü toplantının mahiyeti. Yoksa İstanbulun ihtiyaçlarının neler olduğu değil. Zaten bunlar bilinen üzerinde uzun zamandan beri durulan hususlardır. Bunlar giderilmesi için çaba harçanan hususlardır. Biz yeni bir düzenleme içerisinde İstanbul'un bu sorunlarının nasıl halledilmesinin uygun olacağı çalışmasını yapıyoruz. Yeni bir kanun, yeni bir düzenlemeyle mi, mevcut düzenlemenin aksaklıklarını gidermek suretiyle mi, yoksa kamu yönetiminin kül halinde Türkiye'de ele alınmasının bir parçası olarak mı görmemiz gerekiyor. Ben bunu da açıkladıktan sonra yeniden söz almak isteyen arkadaşlara söz vereceğim' Sayın Tüzün buyurunuz.

*ALİ NAMIK TÜZÜN* (\*) — Sayın Başkan değerli öğretim üyeleri ve muhterem meslektaşlarımı saygı ile selâmlarım. Ben de maruzatımı kısa başlıklar halinde özetlemeğe çalışacağım. İstanbul'un kendine özgü problemleri vardır. İl ve ilçelerde bazı hizmetler içiçe girmiş haldedir. Örneğin emniyet hizmetleri konusunda ilçelerde emniyet müdürlüğü ve trafik ekipleri vardır. Bunlar tamamen emniyet (Müdürlüğünün) veya trafik şube müdürlüğünün emir ve kumandasında, direktifinde ilçede müstakil olarak çalışırlar. Bunların işledikleri suçlar ve görev yönünden tamamen vilayet emniyet Müdürlüğüne veya trafik Şube Müdürlüğüne bağlıdırlar. Bu nedenle bir ilçede vilâyet emniyet ekiplerinin veya trafik ekiplerinin işlediği suçların işlemleri vilâyetçe yürütülür. Halbuki suç ilçe mülki hudutları içinde işlenmiştir. Bu ekiplerin sevki idaresi keza ilçeye ait değildir. Bu durum dahi İstanbul'un kendine özgü sorunları olan İl olduğunu gösteren bir misaldir. Diğer taraftan ilçenin genel idaresinden sorumlu olan Kaymakamların hukuki durumlarını günün şartlarına göre düzenlenmesi gerekmektedir. Emrindeki pek çok personele sicil verme olanağı bulunmadığı; okulun kırılan kiremitini veya camını taktırmak mali olanağından dahi mahrum olan Kaymakamın yasa ile verilen selahiyetlerini

(\*) Ali Namık Tüzün, Zeytinburnu Kaymakamı.

kullanacak araç ve gerece sahip olması başka bir deyişle ilçelere hükmi şahsiyet verilmesi veya Kaymakamlıkların mahalli imkâna kavuşturulmasının düşünülmesi gerektiği kanısındayım. Diğer Sayın konuşmacılarda değindiler Vali Muavinleri, Hukuk İşleri Müdürü statüsünün günün şartlarına göre vuzuha kavuşturulması, görevlerinin daha açıklıkla belirlenmesi gerekmektedir. Sonra İstanbul'da ilçeler birbirinden tabii hudutlarla değil suni olarak ayrılmışlardır. Örneğin bir yolun bir tarafı bir ilçenin diğer yolu da diğer bir ilçenin olabilmektedir. Bu da görev ve sorumluluk yönünden bir takım sorunlar yaratabilmektedir. Başka bir konu da İstanbul Valiliği emrinde 150.000 kamu personeli çalıştığı vurgulandı. Yönetim bakımından İstanbul'un etkinlik kazanması için Sayın Valinin Başkanlığında, korodinatörlüğünde İl bölgelere ayrılmak suretiyle Vali Muavinlerinin Vali'ye sorumlu olması kaydıyla bölgesel bir kuruluşa gidilmesi fakat bütün yetkinin yine Valiye ait olması gerektiği kanısındayım.

Bölge kuruluşları koordinasyon yönünden Valiliğe bağlanmalı, mümkün olduğu kadar bölgesel kuruluşa gidilmemelidir.

İl İdaresi Kanunu tedvin edildikten sonra birçok bölge kuruluşları kurulmuş ve genelde bu bütünlük zedelenmiştir, bu yönden kati zaruret olmadıkça bölge kuruluşlarına gidilmemesi kanaatindeyim.

Son olarak İlimiz için;

Günün şartlarına, sorunları çağ gibi büyüyen İstanbul'un sosyo-ekonomik ve idari tüm ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir yasa çıkarılması gerektiği görüşündeyim.

Maruzatım bundan ibaret saygılar sunarım.

*M. VEDAT OKAY* — İlçelerin başka bir sorunu da ilçe adı altında oluşturulan kuruluşların yer olarak ilçe dışında ve uzakındaki binalarda hizmet görmekte oluşlarıdır. Örnek olarak Sultanahmetteki tapu daireleri içinde Beyoğlu veya Şişli vardır. Fatih de orada. Vatandaşın Fatih tapu dairesini Eminönü bölgesinde arayıp bulması hakikaten bir mesele olmaktadır. Teşkilât açısından Yalova ilçesinin du-

rumu da incelemeye değer görülmektedir. Teşkilâtı bucaklar arasından alırsak ilçelerle köyler arasında bir idari birim olarak düşünülen ve fakat kamu hizmetlerinin görülmesinde bugün etkinlik gösteremiyen bu kademeni artık öneminin kalmadığı izlenimi edinmiş bulunduğumuzu söyleyebiliriz. Bu kısmen doğrudur. İstanbul şehri içindeki bucakların kaldırılmış olması aslında mahzurlu görülmemekle birlikte kırsal bölgelerdeki bucakların kaldırılmasında acele edilmemesi kanatindeyiz. Köy yasası uygulamasında Bucak bölgesi güvenlik kuvvetlerinin hizmetlerinin izlenmesinde ve denetlenmesinde halkın dileklerinin saptanmasında, bucak teşkilâtına, bu kuruluşa işlerlik ve olanak verildiği zaman, onun yararlı olduğu görülmektedir. Bu açıdan Bucak mülkiye idare teşkilâtının gerekli ve gereksiz olduğunun etraflıca tartışılması zarureti vardır. Mülki idare teşkilâtı içindeki diğer merkezi idari teşkilâtları teker teker ele almıyorum. Daha çok mülki amirleri açısından sorunu ele almak daha işlerli oluyor. Ve şu kadar belirtelim ki 25 Bakanlığa karşın ilimizde merkezi idare teşkilâtının bölümü olarak il idare şube başkanlıklarının, bölge müdürlüklerinin ve diğer özel kuruluşların, bunlar ne bölge teşkilâtı ne il idare şubesi, kendine has teşkilâtlar, Bütün bunların 119 u bulduğunu tekrar belirtmeliyim.

**BAŞKAN** — Sayın Özay, buyurunuz.

*Doç. Dr. İL HAN ÖZAY* — Konumuz İstanbul'un mülkî idare sorunları olmakla beraber aslında bu soruna yaklaşım valilerin genel durumunun belirlenmesi ile ilgili. Gözlemlediğim bir husus ülkemizde valilerin yetkili olmamak diye bir sorunları yok, yetkilerini kullanamamak sorunları var. Bunun nerden ileri geldiğini de hepimiz biliyoruz ve daha başka toplantıların da konusunu oluşturmuştu. Sarıca hocamız da çok boyutlu olarak değindi. Şu halde bu saptama ve belirlemeden sonra, özel ve somut bir olay olarak İstanbul valisini ele aldığımızda, bütün bu değerlendirmelerin de ışığı altında var olan yetkileri kullanamamanın nedeninin politik olduğunu ve bütün bu politik



çerçevenin içinde de İstanbul valisinin bir odak noktası gibi görüldüğünü söyleyebiliriz. Ben bir örnek, bir benzetme yapmak istiyorum. Üstelik Fransa'dan değil de, başka bir ülkeden, İtalya'dan söz edeceğim. İstanbul valisi, İtalya'daki anlamıyla "politik vali". Politik vali demekle hukuksal bir kurum ifade etmiş olmuyorum, çünkü İtalyan hukuk düzeninde de, mevzuatta politik vali diye bir kurum yok. Politik vali öğretinin hazırlamış ve varmış olduğu bir sonuç. Bakanlar Kurulunun, tüm ülkedeki vali sayısının belirli bir kısmını, istisnai bir memuriyet olarak ve tamamen serbestçe, devlet memurları arasından değil de istediği kişiler arasından seçerek illere atadıklarına politik vali diyorlar. Bu tür valilerin atanmış olduğu illerde valinin bütün idarî görevleri vali muavinlerinde toplanmış oluyor. Bizdeki ile karşılaştıracak olursak vali muavinleri asıl vali, politik valiler ise onların üstünde bir şey. Buna ister "koordinatör vali" diyelim ister bölge valisi. Bu tür valiyi öğretiyi başbakanı benzetmiş, bakanlar kurulsuz bir başbakan ve tüm sorumluluğu da kendinde topluyor. İşte ben İstanbul valisini İtalyanların bu politik valisi gibi görüyorum.

Daha sonra valinin idaresi altındaki il ve o ildeki kamu hizmetlerinin yürütülüşüne de eğilmemiz gerekiyor. Bu noktada da, İstanbul'un bir özellik taşıdığını ve ilin kent ile özdeşleştiğini vurgulamak isterim. Kent o denli büyük ve yaygın ki başka hiç bir ilçesi olmasa kendisi başlı başına bir il eder. Böyle olunca da bu alan içinde kamu hizmetlerini artık ilçe bazında ya da düzeyinde değil de kamu hizmeti birimleri olarak örgütlemenin daha gerçekçi olacağını sanırım. Şu halde başta bir vali ve sanki bir komün idaresi imiş gibi tek bir parçadan oluşan kent-il. Örneğin bu model içinde bir Eminönü ilçesi, Fatih, Bakırköy ilçesi, Kartal yok. Bu ünite içinde çeşitli kamu hizmetleri var: milli eğitim kamu hizmeti, ulaştırma, turizm kamu hizmetleri gibi ve güvenlik faaliyetleri. Bunların her birinin başında da bir sorumlusu. Bu sorumlu ister vali muavini adını taşıyın, ister kaymakam. Mademki İtalyan örneği ile söze başladık, ben-

zermeyi devam ettirelim. Orada kaymakamlıkları kaldırmış oldukları için belki bu tür bir "kent-il"de de kamu hizmetlerinin herbirinin başında bir kaymakam değil de vali muavini ya da yardımcısı olması daha iyi. Vali başbakana benzetildiğine göre yardımcıları da bakanları gibi oluyor bu durumda.

Büyük metropollerde tek belediyenin olması ve şube müdürlüklerine ayrılması gibi bir şey. Fakat bu şubeler alan olarak değil de kamu hizmeti birimi olarak düşünülmesi. İstanbul'da aynı kent içinde muhtelif belediyelerin bulunması hocamız Onar'ın da eserinde eleştirmiş olduğu bir husustur, aynı görüşün il genel idaresi bakımından kent içi ilçe bölünmesi için de geçerli olacağını sanmaktayım. Hocamız Sarıca'nın söylemiş oldukları da beni bir ölçüde cesaretlendirdi, çünkü illerin alt bölümlerinin ille de ilçe biçiminde olması diye anayasal bir zorunluluk yok ve bu pekala yasal bir düzenleme ile gerçekleştirilebilecek bir husus. Teşekkür ederim.

**BAŞKAN** — Bir dakika, bir şey açıklamak istiyorum. Sayın İl Han Özay beyin ortaya koyduğu fikirler bugünkü çalışmalarımıza biraz yön verir hale geldi. Ancak şunu da belirtmek isterim ki bizim başından beri vurgulamak istediğimiz nokta İstanbul için bir yeni kanun düşünürken tabii ki bunu yönetimin sistemini de içine alacak şekilde bir yeni düzenlemenin getirilmesini arzu ettiğimiz anlamında söylüyoruz. Sadece şu hizmetin nasıl yapılacağı değil de kim nasıl yapacak ancak bir noktada sizinle ayrılmış olacağız. İstanbul çok geniş ve yaygın bir oturum içersinde olduğu için herişin ayrı bir vali muaviniyle yönetilmesi gene kafi değildir. Çünkü merkezde bugün sizin söylediğiniz sistemi yapıyoruz. Her vali muavini uhdesinde birkaç bakanlık olmakla beraber sayımız az olduğu için bir çok birimleri yürütüyoruz. Ama Kartal'da olan bir hadisenin merkezden anında müdahale edilip yürütülmesi bu sizin önerdiğiniz sistemle kabil değildir. Genel de bunun yaygınlaştırılarak bunun birim başında bir vali olmakla beraber genelde bunun bölgesel bir yardım-

ci vali ve ayrıca daha alt kuruluşların olmasında da biz yarar görüyoruz teşekkür ederim. Söz sırası sayın Akgüner'in buyurunuz.

*Asis. Dr. TAYFUN AKGÜNER* : Benim ilk olarak değinmek istediğim hususa, Sayın Başkan cevap verdiler. Bu bakımdan değineceğim ilk hususu atlıyorum. Yapılan tartışmalar hakkındaki görüşümü şöyle özetlemek istiyorum:

Zannederim, İstanbul'un mülkii idare sorunları ne İl İdaresi Kanununun yeniden düzenlenmesi meselesidir, ne de İstanbul'a özgü yeni bir yasa meselesidir. Aslında İstanbul'un sorunu, Türk Bürokrasisinin sorunudur. Bunu şöyle ifade edebilirim: İstanbul'un sorunları, İstanbuldaki bürokrasi sorunları, Türk Kamu Yönetimindeki bürokrasi sorunlarından kaynaklanmaktadır. İstanbul'daki bürokrasi sorunları, Türkiye'nin bürokrasi sorunlarından soyutlanamaz.

Her kentin büyümesi karşısında bir özel yönetime gereksinme olduğu düşüncesini savunursak, ileride, Ankara, İzmir, Adana hatta Samsun gibi illerin de büyümesi halinde, hatta coğrafi bakımdan geniş bir alana yayılması halinde, bu kentler için de ayrı bir özel yönetim mi önereceğiz. İleride her kent için değişik nedenlerle özel yönetimler önerilir. Burada bir sakınca doğabilir. Bu konuda biraz şüphem var.

Ayrıca, iki hususta da hatırlatma yapmak istiyorum. Eminönü Kaymakamı Sayın Güngör Erdoğan bey, gerçi burada değiller, ama, bu hatırlatmaları yapamadan geçemeyeceğim. Dediler ki, 1961 Anayasasına göre, herkesin seyahat ve yerleşme hürriyeti vardır. Kimseyi bulunduğu yerden bir başka yere yerleşmekten veyahut, istediği yerden bir başka yere yerleşme özgürlüğünden alıkoymayız. Onun için, geçmişte büyük kentlere göçü önleyemedik. Bilindiği gibi, 1961 Anayasasınının 18 nci maddesinde, "*Seyahat ve Yerleşme Hürriyeti*" kenar başlığı ile bu özgürlük düzenlenmiştir. Anılan Madede seyahat ve yerleşme özgürlüğü tanındıktan sonra, özellikle 2 inci fıkrada, yerleşme özgürlüğüne birtakım sınırlama-

lar getirilmiş bulunmaktadır. Anılan 2 inci fıkraya göre, yerleşme özgürlüğü, “*milli güvenliği sağlama*”; “*salgın hastalıkları önleme*”; “*kamu mallarını koruma*”; “*sosyal, iktisadî ve tarımsal gelişmeyi gerçekleştirme*” zorunluğuyula ve kanunla sınırlanabilir. Bunun anlamı, büyük kentlere göç, Anayasa uyarınca ve Anayasa’nın emrettiği şekilde sınırlanabilir. Yani, geçmişte siyasi iktidarlar isteseydi, birtakım ödünler verilmeseydi, oy kaygısıyla hareket edilmeyip, siyasi kavgalar yapılmısaydı, Türkiye’nin iktisadî, sosyal ve kültürel bünyesini temelinden sarsan bu göç olayı önlenebilirdi. Yukarıda arzettiğim gibi, hukuken bu mümkündü. O zaman sorun, Anayasa ve Yasa sorunu olmaktan çıkmaktadır. 1961 Anayasası birçok konuda çok ayrıntılı ve Türk İdare’sine ışık tutacak mihenktaşı hükümler içermektedir. Ancak, siyasetle uğraşanlar ve kamu gücünü elinde bulunduranlar, bu hükümleri ya anlamamış ya da anlamış, uygulanmamış veya uygulatmamıştır. Sorun, kanımca, kişi ve devlet adamı sorunudur. Anayasa ve yasa sorunu değildir. Saygılar sunarım.

**BAŞKAN** — Efendim Tayfun beyin ileri sürdüğü bir hususu hemen cevaplandırayım. İstanbul için düşünülen kanun şüphesiz ki her büyük şehir için ayrı ayrı ilerde çıkarılmasını düşündüğümüz bir kanun değil. Mesela nüfusu beş milyonu aşan yahut üç milyonu aşan şehirlerde uygulanacak bir kanun adı altında da çıkarılabilir. Mutlaka isminin İstanbul kanunu olması gerekmez. Bugün için İstanbulda uygulama yeri bulur. İstanbulda uygulanır, gelecekte Ankara, İzmir veyahut başka bir şehirde de uygulanabilir, İkincisi bu gerek sayın profesör Sarıca ve gerekse şimdiki Tayfun beyin söylediği anayasa uygulaması hususu şüphesiz 61 anayasası bir çok şeyleri düşünerek ve imkân vererek ele alınmış çıkarılmış anayasadır ama çeşitli iktidarların anlayışlarının bu kanunun uygulanmasında bir takım ayrı görüşler ortaya getirdiği de gerçektir. Anayasayı hepimizin anladığı manada herkesin anlamasını beklemek ve onun uygulamasını o yolda görmek imkânı

olmadığını geçmiş zaman tatbikatıyla görmüş bulunuyoruz. Ne kadar mükemmel de olsa onu uygulayacak meclislerin bu espri içersinde anlayış gösterip çıkaracakları kanunda bunun ana ilkelerini tam manasıyla kavrayarak kanunları çıkarmış olsalardı, belki bugünkü bu ihtiyaçlar duyulmamış olabilirdi. Ama anayasanın bu 115 inci maddesinde sadece geniş bir şekilde ele almış olması Türk İdaresinin ne şekil de kurulacağını ve bunun bir kanunla kurulmasının gerektiğini açık bırakmış olması bunu o iktidarların anlayışına bırakmış olması demektir. Her iktidar da il idaresinin teşkilatını daha onun alt kademe-lerinin kuruluşunu kendi görüşüne göre benimseyip kendi görüşüne göre çıkardığı kanunlarla yürütmüştür. Bu da bir gerçektir. Biz gine bu kanunun bu maddesine dayanarak diyoruz ki İstanbul içersinde veyahut büyümüş gelişmiş sorunları artık diğer kanunlarla çözümlenemeyecek hale gelmiş beldeler için yeni düzenlemelerin yapılmasında yarar vardır ve bunada anayasa cevaz verebilmektedir. Teşekkür eedrim. Sayın Güran sıra sizde, buyurun.

*Prof. Dr. SAİT GÜRAN* — Yarınki çalışmalarımıza ışık tutması bakımından bir noktaya değineceğim. Fakat, önce, şu ana kadar yapılan açıklamalar için teşekkür etmek isterim. Çünkü bu Sempozyumu düzenlerken umduğumuzu ziyadesiyle bulmuş olduk. Erdoğan beyin bir eleştirisi vardı, o hususu da kısaca açıklık getireyim. Seminerin zamanı ve katılanların sayısı bakımından idi. Hemen belirtelim ki, Atatürk'ün 100. Doğum Yıldönümü çerçevesinde düzenlenen bu Seminer için biz, kendimizi vilâyetin programına uydurmak cihetine gittik ve bu yüzden tarih olarak bu günlerde yapılmasını her iki taraf için uygun bulundu. Katılma meselesine gelince, tabii çok isterdik ki diğer kamu kuruluşlarının temsilcileri de bulunsun. Çünkü, biz bu toplantıyı bir "forum" olarak düşünmüştük. Ne kadar çok fikir, ne kadar çok öneri, ne kadar çok tartışma olursa biz bunun peşindeydik. Fakat karşımıza iki engel çıktı, Sıkıyönetim Yasasının izin almaya ilişkin hükümlerinin yarattığı sorunlar vardı. Bu nedenle, toplantı-

yı Fakülte ile vilâyetin kendi mensuplarının iç çalışmasına inhisar ettirmek zorunda kaldık. İkinci neden de, bir deneyimimizden yola çıktık. O da şu, bu gibi konularda asıl problemin ağırlığını hissedenler dışındakiler pek ilgi de göstermiyor. Yani çağrıyı ne kadar geniş tutsanız bile, katılım hiç bir zaman çağrı kadar olmuyor. Örneğin, vilâyete dahi Vali Beyin emriyle elli adet ilâve davetiye verdik, merkez valileri, mülkiye müfettişleri dahil, il ilgililerine dağıtıldı. Sonuç, yani katılım, sizlerden ibaret kaldı. Hatta, müsaadenizle çuvaldızı kendi Kurumumuza batıralım. Şu sırada sınavların yapılması şeklindeki engel çoğumuzun vaktini almakla beraber, hepimizin vaktini alıyor değil. Fakültemizden katılım ne kadar görüyorsunuz. Bu itibarla, biz, katılım denince nicelikten çok niteliğe önem verdiğimiz için, içeriği zengin olduğu ölçüde, katılım başarıya ulaşmış sayıyoruz. Ve bu toplantı hakkında da başarılı olduğu kanısını taşıyoruz.... Bendenizin, bu geç saatte fakat yarınki ekip çalışmasına yararı olabilir düşüncesiyle ortaya atmak istediğim noktaya gelince, onu arzedeğim: Acaba İstanbul'un araç, gereç, para, hükümet konağı ve personel meseleleri çözümlense, böyle varsaysak bile, İstanbul'un yönetim sorunları azalacak, bir iyileşme hissedilecektir; fakat asıl, temel sorun bitmiş midir? Yani, bu bir araç-gereç, para, hükümet konağı meselesi midir, yoksa İstanbul'un mülkî yönetiminin reorganizasyonu meselesi midir? Bu reorganizasyon meselesi kavramının içine, yetkiler, görevler ve kademeler de giriyor. Ben bu soruyu ortaya atıp bırakıyorum. Teşekkür ederim.

**BAŞKAN** — Sayın Yayla buyurunuz.

**Doç. Dr. YILDIZHAN YAYLA** — Soru sorar veya görüşlerini belirten değerli dinleyicilerimizin veya seminer ortaklarımızın benimle ilgili olan sorunlarına, görüşlerine cevap vereceğim. Bu arada bir de anayasanın bir maddesi konusunda bir tereddüt oldu. Onu da, hocamız izin verirlerse, kendileri namına burada bir parça açıklamak isterim. Birinci konu, İstanbul için ayrı bir kanun meselesiydi. Bu-

nu tartışacağız herhalde. Ben, hatırlarsanız, İstanbul için ayrı bir kanundan ziyade, ölçütleri vererek, objektif ölçütleri vererek —nüfus, yaygınlık, ilçelerin birbirine yakınlığı vesaire gibi— o ölçütlere giren her ilin belli bazı ek kurallara tabi olması usulünden yanayım. Sabahleyin onu belirttim. Ama zannediyorum ki, bu konuda pek fazla bir görüş ayrılığı yok. Öyle anlaşılıyor. Şimdi, İstanbul için tamamen ayrı bir kanun yapılırsa diye düşünüyorum, acaba İstanbulun bugünkü valilik sistemi o zaman zayıflar mı güçlenir mi? Onda da müteredditim doğrusu. Bazı gerekçeler tam tersine yol açar gibi geliyor bana. Meselâ, valilerin yetki genişliği güçlendirilsin denirken; yetki genişliğinin tanınmasındaki amaç, bildiğim kadarıyla, bürokratik zaman kayıplarını, yayılmaları, merkeze kadar işlerin gitmesini önlemektir. Şimdi bir yandan da diyoruz ki İstanbul başlıbaşına bir memleket! E, o zaman İstanbulun kendi içinde bu defa başka yetkigenişlikleri aramamız gerekecek çünkü milyonlarca nüfuslu, pek büyük bir araziye yayılmış; çok iç içe ve karmaşık bir yapı! Belki o zaman İstanbul valiliği tam anlamıyla bir koordinatör valilik olup, asıl onun içinde bugün ilçe dediğimiz birimlere yetkigenişlikleri tanıyarak daha başka bir sisteme gitmemiz gerekecektir. Oysa bunun da pek doğru olacağı kanısında değilim. Onun için bir parça —doğrusu— ayrı bir takım maddelerle meselenin halledilebileceğini düşünmüş idim. Zannediyorum o konuda çok büyük bir farklılık yok, aramızda. Cevap vermek istediğim ikinci nokta bu bölge valiliği meselesi. Bölge valiliği ve bölge kavramı konusunda zannediyorum tam bir anlaşma olmadı. Benim kastedtiğim, Türkiye için özellikle, bölge hiç de öyle rejon manasında bölge değil. Anayasanın 115 inci maddesine göre kurulmuş olan kuruluşlar ve bir de iktisadi devlet teşekkülleri, veya tüzel kişiliğe sahip diğer kuruluşlar bölge şeklinde çalışan. Onlardı! Olsa olsa, onların birden çok ili içine alıyor bulunmaları sebebiyle birden çok valinin işe karışması sözkonusu olacağı için, bizim açımızdan bir çözüm idi. Yoksa, siyasi ademimerkeziyete kadar işi götürebilecek ve bazı

sorunlar yaratabilecek şeyler Türkiye’de herhalde hiç olmayacaktır. Olağan mahalli idarelerde bile —belediyeler gibi— bir takım merkezileştirici eğilimler görüldüğüne göre, şu sıralarda zaten sözkonusu değil, zannediyorum onun da ötesine geçmemiz. O bakımdan, cevabım bölge idareleri açısından farklıdır. Veya Fransa’daki veya başka ülkelerdeki örnekleri kapsamamaktadır. Bu konuda bir şey daha söylemek istiyorum o da şu: sayın Özen, zannediyorum 115 inci maddenin aynı zamanda bir de çelişki getirdiğini söyledi. 115 inci madde bir kere belli kamu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir diyor. Tabii nasıl getirilebileceğini söylemiyor. Gerçi 112 inci madde de de idarenin bütünlüğünden söz ediliyor ama bir şeyden daha söz ediliyor 112 inci maddede; idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir diyor. Şimdi, kanunla düzenlenir kısmını ihmal edip idareciler için söylüyorum yani bu birimleri yaratanlar için bazı yönetim kurulu kararlarıyla v.s. bu tür kuruluşlara gidilince tabii zaten 115 ve 112 inci maddeye aykırı hareket edilmiş olur. Kamu tüzel kişiliği konusunda kanunla veya kanunun açıkca verdiği yetkiyle diye anayasa bir sarahat getirmiş ama 112. maddede böyle bir şey yok, “kanunla düzenlenir” diyor. Hiç değilse ana hatlarıyla nasıl kurulacağı konusunda bir düzenlemeye dayanmak gerekirdi, diye düşünüyorum. O sebeple, bana göre, anayasada bir çelişki yok da, anayasaya aykırı bir uygulama var. Burada, hocamızın da görüşüne kendimce bir ilâvede bulunmak istiyorum. Anayasanın iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ayrılması yanında illerden sonraki kademeler konusunda kanunkoyucuyu serbest bırakmıştık diyor hocamız. Ben biraz daha ileri giderek, kendileri tabii kaleme almışlar ama şöyle bir bakıldığı zaman yalnız serbest bırakma değil, biraz da böyle hareket edin ve bir şeyler yapın, yeni bir şeyler yapın manasına geldiğini çıkarıyorum bundan. Yani bir direktif sayılabilir, en azından, bir işaret! Yeterli bulunmuyor, bundan evvelki sistem; bir imkân tanıyoruz bu imkândan



yararlanım denmek isteniyor. Durup dururken bu imkân verilmemiştir, diye düşünüyorum. Gene benimle ilgili olan bir iki nokta var. Bölge teşkilâtı konusunda zaten, zannediyorum, gerekli açıklama yapıldı. Çok önemli bir nokta var burada.. —İşte toplantımızın, Prof. Güran sebebini açıkladılar ama biraz eksik kalan bir tarafı var. O da biraz fazla İçişleri Bakanlıkçı —tabiri mazur görün— düşünülüyor gibi geliyor. Şöyle söyleyeyim: evet, politik sebeplerle diye ben zaten açıkladım, baştan ki, bir istenen bir takım birimler yaratılıyor. İçişleri Bakanlığın-  
dan başka bakanlıkların da bir kaçıışı var. Bu da doğru. Hatta evrensel bu. Bir çok ülkede var benzeri şeyler dedim. O da doğru. Yalnız bir kısmını almıştım, size naklettiğim yabancı bir bilim adamının satırlarından. Devamı da var ve kendisi diyor ki: “tabii, bir kısmında da diğer bakanlıklar haklı; bir Bakan, diyor, bütün ülke için sorumludur. Diyelim ki, kalkınma ile ilgili bir bakanlık; bir yatırımcı bakanlık veya bir takım teknik kamu hizmetleri yürüten bir bakanlık. O bütün ülkeden sorumlu. Bütün ülkeden sorumlu olunca her ilin valisi aynı yetenekte aynı beceriklilik veya aynı imkânlara sahip bulunmayabilir. Her ilin, tamamen valinin ellerine kendisini terketmesi kolay kolay düşünülemez. Bakan, başarının tümünden sorumlu olduğu için ve meseleyi bütün ülke açısından gördüğü için yetkilerini vermek istemeyebilir. Bazı illerde çok büyük kolaylıklar sağlanırken, bazılarında zorluklarla karşılaşabilir.” Şunu söylemek istiyorum ki, elbette politik sebepler vardır; belki psikolojik ve hissi sebepler de vardır, Sayın Çotur’un da belirttiği gibi! Ama bir şeyi de kabul etmemiz gerekir ki, herhalde, yalnız bunlar yoktur. Başka ülkelerde de görüldüğüne göre, bir de teknik zorunluklar var, denebilir. Bunu ihmal etmememiz lazım ve bilimsel olarak, objektif olarak meseleye yaklaştığımızı göre, bu noktayı da düşünmemiz gerekli. Benim aşağı yukarı söylemek istediklerim bunlardan ibaret not alabildiğim kadarıyla, çok teşekkür ederim.

**BAŞKAN** — Efendim, belki siz değinirsiniz. Bu idare kurullarıyla, İdare mahkemeleri. Sizlerin konuşmalarınızda vardı fakat bu konuşmalar içerisinde ona yer verilmedi. Vilayetlerdeki idare kurullarını bir danışma organı olarak görme keyfiyeti ve bunda da idari mahkeme çalışmalarını ayırarak idare kurulunun bir danışma organı olması bununda bütün birim başkanlarının zaman zaman da kaymakamların katılmasıyla teşekkül etmesi. Şimdi bunun işlemesi, sizin istediğiniz manada olup olmayacağı muhakkak tartışılması lazım. Sebep te şu, İdare heyeti üyeleri idarecilerden kurulu değil. Sadece başkanı vali veya tek yetkili vali muavinidir. Diğer üyeler sağlık müdürü veteriner müdürü, efendim, defterdar, tarım müdürü v.b. gibi. Şimdi danışma kurulu olarak bunu ele aldığımız zaman burdan çıkarılacak netice ve ortaya konacak karar bir idari karar niteliğinde olmayabilecek. Onun için bunun teşkili de başka şekilde düşünmek lâzım. Yani vilayetlerde bir danışma kurulu kurulması lâzımsa bunun ismine biz idare kurulu demiyelim. İdari mahkemeler kısmını ayırarak onu danıştayın bir alt kademesi gibi görüp yeniden teşkil ettirmek, meselesi ayrı bir mesele, fakat vilayetlerde bir danışma kurulu kurulacaksa bunun üyelerini bu şekildeki kişilerden değil de hakikaten valiye yön verecek, valinin problemlerini halledecek kişilerden teşekkül etmesi üzerinde de tezekkür etmek lâzım belki yarıncı toplantıda arkadaşlar buna da değinirler diye ben tekrar ortaya getirdim meseleyi. Ben bir noktada da sayın Ragıp hocamızı aydınlatmak isterim, bu İstanbulun birleşik idaresi zamanından dönülme şekli; Belediye ile vilâyetin birlikte olması uygulamanın acaba istenileni vermemesinden mi yoksa siyasi bir görüşten mi olduğudur? Bunun da aydınlığa kavuşması lâzım. Tahmin ederim ki bu başarısız olmasından değil daha ziyade siyasi görüşlerin ve kanaatlerin değişmesinden ve daha çok mahalli kuruluşlara eğilmeden ileri gelmiş olsa gerek. Tahmin ederim. O bakımdan oradaki tecrübenin verimsiz olmasından bugünkü ayrıma gidildiğini tahmin etmiyorum. Belki o idare tarzında birçok meselelerin halledil-

mesi bugünkünden daha kolay olur idi. Zira 60 ihtilalinden sonra bir tecrübe daha geçirdik. Valiler kaymakamlar buldukları yerin hem vali hem de belediye reisliklerini bir iki sene birlikte yaptılar. Ben de yaptım. O zaman ki başarı bunların ayrı olduğu zaman ki başarıdan çok çok üstündü. Çünkü hem karar verip hem icra etme yetkisine sahip kuvvetli bir kişi olarak bulunduğumuz yere hizmeti daha rahat daha kolay götürebiliyorduk. Şunu demek istiyorum ki geçmişte İstanbuldaki o tecrübenin başarısızlığından ortadan kalktığını tahmin etmiyorum ben. Bilmiyorum daha geniş bir inceleme yapmadım. Ama elbette ki siyasal faktörlerle belki bu yoldan kaçınılmıştır. Buyurun Hocam, Sayın Sarıca.

*Prof. RAGIP SARICA* — Çekinerek söz alıyorum. Efendim, bendeniz de hiçbir zaman sizin vardığınız sonuçtan başka bir sonuca vardığımı söylemedim. Dedim ki “hiç hatıra gelmemiş yep yeni bir konuyla karşı karşıya gelmiyoruz. İstanbulun özelliğini bugüne kadar Türkiye bizden evvel hiç düşünmemiş değil! Nitekim, İstanbul idaresi için (Belediye) ile (Vilâ:yeti) birleştiren bir sistemi getirmiş. Ama sonra bundan dönmüş”. Bu dönüş sebepleri hususunda “başarısızlık” diye bir şey ne ağzımdan çıktı ne de kafamdan geçti. Sözlerimden ve özellikle kafamdan sorumlu olduğum için: kafamın bilançosunu veriyorum:

Bunu söylerken demek istedim ki, ayak üstü hatırlatmak istedim ki: öğrenciliğimizden beri İstanbul İdaresi hususunda ÖZEL bir sistem kabul edilmiş iken; Kanun Koyucu — Türk toplumu adına — bu sistemden ayrılarak, İstanbul İdaresini GENEL modele bağlamayı yeğlemiştir. Bunun nedenini başarısızlığa bağlamadım. Yani “bu sistem başarısız olmuştur da bundan ötürü bu sistemden vazgeçilmiştir” demedim. Ve demiyorum. Çünkü böyle olduğunu bilmiyorum: Yalnızca belirtmek ve vurgulamak istedim ki: İstanbul için böyle bir yola girilmiş iken; henedense ve muhtemelen beklenen sonuçlar elde edilmemiş olduğu için bu sistemden vazgeçilmiştir. Bu vazgeçmede ağır basan ne olmuştur? Sanırım ayak

üstü bir cevapta diyebileceğim ancak şu olabilir ki: Her halde işaret buyurduğunuz hussu ağır basmış olacaktır.

Yani her toplumun bir genel doğrultusu vardır. Zaman içinde bir gidiş, ilerleyiş çizgisi vardır. O doğrultuda, o çizgide adım-adım ilerlenilmekte iken; bir kent'in idare sistemi ve yönetim şekli bakımından "merkezden yönetim" veya "yerinden yönetim" esasına göre düzenlenmesinde de atılan adımlar, elbette ki, o doğrultuya, o çizgiye, o akışa uygun olur; olmak gerekir. Demek ki: Kanunkoyucu — toplum adına — bir az önce işaret buyurduğunuz politik bir takım "düşüncelerle", "görüşlerle", diyelim isterseniz "etkilerle" veya "baskılarla" — haklı veya haksız olarak — bir şeye tercüman olmuştur.

Uygulanmakta olan bir sistemi terk etmek için elbetteki genel bir takım nedenler rol oynamıştır. Her halde "başarısızlık" dışında ve fevkinde (üstünde) bir takım âmiller, saikler, mülahazalar rol oynamış olacaktır. Bunlar neler olabilir? diye düşündüğümüzde: Bir Kanun Koyucuya yaraşan en elverişli yorum da, en iltifata şayan görüş de şu olmak gerekir: Efendim Türk toplumunun, bir amaca yönelik bir doğrultusu, çizgisi ve gidişi var. Bu gidişte — işaret buyurduğunuz üzere — mahallî ihtiyaçlara cevap vermek, önem vermek, değer vermek; otoriter sistemden, mümkün mertebe, kaçınmak ve ayrılmak; bir belediye idaresinde —demokrasinin beşiği demek olan belediye yönetiminde— söz sahibi halk dışında, halktan başka bir yerde aramamak kaygısı ağır basmış olabilir şüphesiz. Yani benim, şimdi — 'olumsuz sonuç, verimsizlik, başarısızlık' gibi nedenler yerine — dile getirdiğim bu gibi bir neden: Türkiyenin izlediği demokratik süreç daha uygun düşer sanırım. Nâçiz görüşüme göre: bir toplum demokratik çizgide ise ve modern bir Devlet yolu izlemek özlemi içinde ise, çağın gereklerini benimsemek istiyor ise: mümkün merhebe "Merkeziyet"ten uzaklaşır, bunun dışında bir yola sapar.

İşte İstanbul özel idaresine bundan dolayı son verilmiş olduğu düşünülebilir.

Ama, bu: "Belediye" ile "Vilâyet" in kaynaşmasına son verme bakımından bir izahtır.

Şimdiki arayışımız ise: ayrı bir problemdir.

Ancak şu var ki, her iki problemin ortak bir çizgisi var. Bu da Türk Toplumunun — şu sebeple, bu sebeple — otoriter ve merkeziyetçi çözümleri benimsemediği ve kanunkoyucunun da bu gereğe tercüman olmak zorunluluğunu duyduğu gerçeğidir.

**BAŞKAN** — Başka söz isteyen var mı? Yoksa bu günkü oturumu kapatıyorum. Hepinize teşekkür ederim.



## İSTANBUL'UN MÜLKÎ İDARE SORUNLARI SEMİNERİ RAPORU

İstanbul Valiliği ile İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü'nün ortaklaşa düzenledikleri Seminer'de, 9 Haziran 1981 günü, Enstitü Müdürü Prof. Dr. Vakur Versan'ın açışından sonra, ilk konuşmayı İstanbul Valisi Sayın Nevzat Ayaz yapmış ve İstanbul'un mülkî idare sorunları karşısında Valiliğin yaklaşımını, "Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Hakkında Düşünceler ve İstanbul İli" başlığı altında ortaya koymuştur.

İkinci konuşma ile, "Uygulamada İstanbul'un Mülkî İdare Sorunları ve Çözüm Yolları" İl Hukuk İşleri Müdürü Sayın Vedat Okay tarafından dile getirilmiştir.

İlk günün sabah oturumu, "İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri" açısından, daha genel düzeyde ve Fransız sistemiyle karşılaştırmalı olarak Doç. Dr. Yıldızhan Yayla'nın sunduğu bildiriyle tamamlanmıştır.

Öğleden sonraki oturum, Doç. Dr. Sait Güran tarafından, "Valilik Makamı ve İlin İlçelerle İlişkileri" başlığı altında, hem genel, hem de İstanbul'un özelliklerini dikkate alan bir yaklaşımla sunulan bildiriyle açılmış, bundan sonra tartışmalara geçilmiştir.

10 Haziran 1981 günü öğleden sonra, çalışmalara, birinci günün genel değerlendirilmesiyle ve önerilerin saptanması amacıyla ve bir çalışma grubu toplantısı şeklinde devam edilmiştir.

Seminer süresince ortaya konan bilgiler, bulgular ve karşılıklı düşünceler şöyle özetlenebilir:

1 — Türkiye'de, genel olarak bir taşra teşkilâtı sorunu vardır. Hattâ, bundan da önce, her türlü kurumu, bütün bir "Kamu Yönetimi" ni etkileyen, hızlı nüfus artışı, hızlı sanayileşme ve şehirleş-

me, siyasî istikrarsızlık ve çekişmelerin keyfî ya da partizanca uygulamalara yol açması, maddî meslekî güvencelere kavuşturulamamış ve niteliklerinin sayısı giderek azalmış bir personel kadrosuyla çalışma zorunluğu gibi sorunlar vardır. Kaldı ki, böylesine yetersizlikler olmasaydı bile, plânlı kalkınmadan, uluslararası ilişkilerden, gelişen teknoloji den ve değişen anlayışlardan kaynaklanan yepyeni ihtiyaçların karşılanması, bu ihtiyaçları tatmin edebilecek çağdaş ve dinamik bir kamu yönetimini zorunlu kılacaktı.

2 — Bütün Türkiye için, illerin yönetimi açısından ortaya çıkan sorunların belli başlı sebeplerinden biri de, illerin idaresini düzenleyen kanunun, sonradan çıkarılan mevzuatla, zaman zaman da örtülü olarak değiştirilmesi, etkisiz kılınması ve bütünlükten uzaklaştırılmasıdır. Bu gelişmede, kuşkusuz, idarî hizmet birimlerinin çoğalması ve hattâ bir kısmının İçişleri Bakanlığının bünyesinde doğup gelişmeye başladıktan sonra ayrılması da rol oynamıştır. Hizmet Bakanlıklarının sayısı, kapsam ve yoğunluk itibariyle artması yanında, derece derece özerkliği bulunan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının oluşturulması gibi.

3 — İstanbul ili ise, bütün bu genel sorunlara ek özel sorunlarla da karşı karşıyadır. Ticaret, sanayi, kültür, turizm ve pek çok kamu hizmeti faaliyetinin merkezi durumunda olan İstanbul, içgöçler ve şehirleşme sebeble, niceliği kadar niteliği de değişen bir nüfusa sahip, metropoliten yapıda, içiçe geçmiş ilçe ve diğer yönetim birimlerinin oluşturduğu, koordinasyona bugünkü haliyle imkânsız, düzeni çok zor sağlanır bir kent olmuştur. Beş milyona yaklaşan nüfus; 19 ilçe, 233 köy ve 541 mahallede; % 80'ni gecekondu türünden yerlerde yaşamakta; Valiliğe günde 50 bin civarında yazı gelmekte, aynı süre içinde 20-30 bin yazı da çıkmakta; asıl işlevi sevk ve idarecilik olan vali, 65 komisyona başkanlık etmekle ve 800 değişik türde görev yapmakla yükümlü bulunmasını yanı sıra, İstanbul'da hemen her gün görülen çeşitli ve protokole tâbi işte Devlet temsilciliği görevini de yerine getirmektedir.

4 — Çözüm önerileri, özetlenen bu sorunlar dikkate alınarak hazırlanmalıdır. Ancak, çözümler konusunda, uygulayıcı mülkî âmirler ve yöneticiler ile üniversite mensupları arasında bazı görüş ayrılıkları bulunduğu gibi bazı noktalarda ittifak sağlandığı göze çarpmıştır.



a) *Farklı görüşlerin ileri sürüldüğü hususlar şunlardır :*

(1) İstanbul için özel bir kanun gerekli midir? Başta Sayın Vali Ayaz olmak üzere, vilâyet yetkililerinin, İstanbul'a has sorunları gözönünde tutarak, ayrı bir kanuna gerek duyulduğunu belirtmelerine karşılık; üniversite öğretim üye ve yardımcıları, İstanbul'un, herhangi bir il gibi yönetilemeyeceğini kesinlikle kabul etmekle beraber, objektif bazı ölçütler (nüfus, alan, metropoliten nitelik, hizmet yoğunluğu gibi) konulmak suretile, aynı ve genel kapsamlı il genel idaresi kanununda ayrı hükümler sevkedilebileceğini; böylece, ileride, İstanbul sorunlarına benzer sorunları bulunacak her il için ayrı bir özel kanun çıkarılmasına gerek kalmıyacağını; esasen, çağdaş gelişmenin özselci değil, genelci yönde olduğunu ileri sürdüler.

Sonuçta, ister genel statü içinde özel kurallar, isterse tamamen kendine özgü bir kanun biçiminde olsun, İstanbul'un herhalde, özelliklerine uygun bir düzenlemeye ihtiyaç duyduğu hususunda görüş birliğine varıldı.

(2) İstanbul ilinde ayrıca, bugünkü gibi bölge kuruluşlarına gerek yoktur; çünkü, İstanbul'un kendisi başlı başına bir bölgedir. Kaldı ki, bazı Bakanlıkların kurdukları bölge teşkilâtı, daha çok il genel yönetiminden bir kaçışın aracı olmaktadır. Bu konuda görüşler birleşmekle birlikte, teknik zorunluk sebebiyle bölge kuruluşlarına gidildiğini gösteren örnekler de bulunduğundan, sorunun biraz daha esnek bir çözüme kavuşturulması önerilmiştir: zorunluk sebebiyle bölge teşkilâtı kurulan yerlerde, bölge merkezindeki valinin koordinatör olması ve bölge kapsamına giren diğer illerin valilerinin de katılacağı bir karar ve danışma kurulunun teşkili.

Bölge teşkilâtı konusundaki tartışmalardan bir kısmı, Anayasanın 115'nci maddesi dolayısıyla olmuştur. Vilâyet temsilcileri, genellikle, 115'nci maddenin yeterince açık olmaması yüzünden, bakanlıklarca ve kolayca bölge kuruluşları oluşturmaya fırsat verildiğini; bu yüzden de Valiliğin, sevk-idare, denetim gözetim ve koordinasyon yetkilerinin sınırlandığını ve etkisini kaybettiğini ileri sürmüşlerdir. Üniversite temsilcileri ise, Anayasadan yalnız 115 nci maddesiyle yetinilmeyip, 115 nci maddesindeki "kanunla düzenleme" kuralını da gözönünde tutmak gerektiğine, esasen, 115 nci maddede de, "kamu hizmetlerinin gereği" ilkesinin kabul edildiğine, bu bakımdan

Anayasaya uymıyan yürütmenin sorumlu tutulması gerektiğine işaret etmişlerdir.

Bu hukukî ve artık nazari sayılabilecek tartışma dışında, bölge kuruluşları bakımından görüşler birleşmiştir.

(3) İstanbul'un bölünerek yönetilmesi gerekli midir? Mevcut yönetim sisteminin yetersizliği Seminerde katılanlarca ortaklaşa kabul edildiğinden, yeni bir yönetim usulüne başvurulması uygun görülmüştür. Ancak, bazı uygulamacılar, (ABC) bölgelerine ayırmak suretile İstanbul'u yönetmenin daha doğru olduğunu, bu amaçla belli kamu hizmetleri için ayrı ayrı müdürlükler kurulduğunu belirtirken, bazı mülkî idare mensupları da, doğrudan doğruya ilçelere yetki genişliği hattâ tüzel kişilik verilmesi yoluyla çözüm aranması gerektiğini, valinin hiyerarşik en üst görevli ve koordinatör olarak görev yapmasının daha doğru olacağını savunmuşlardır. Konuya ilişkin görüş ayrılıkları üniversite mensupları arasında da görülmüştür. Bu da göstermektedir ki, İstanbul ilinin yönetim sistemi saptanırken karşılaşılabilecek en çetin sorun, ilçelerin içiçeliğinden ve neredeyse her konunun il ölçekli sorun halini almasından kaynaklanan, görev, yetki ve sorumluluk tedahülleridir.

*b) Seminerde kesin görüş birliğine varılmış, çözüme ilişkin diğer hususlar da şöyle sıralanabilir:*

(1) Türkiye'de, bugünkü aşamada, herhalde daha uzunca bir süre, güçlü ve kapsayıcı valilik sistemiyle yönetilme ihtiyacı varlığını sürdürecektir. Bu nedenle, valilerin, her türlü siyasî kaynaklı baskıdan uzak ve etkin kılınmaları sağlanmalıdır.

(2) Valiler, il içinde makro kararlar alan koordinatör kişi mevkiine getirilmeli; buna paralel olarak ve özellikle İstanbul'un ihtiyaçları dikkate alınarak, vali muavinliği müessesesi iyileştirilmeli, yetkileri daha geniş tutulmalıdır. Böylece, valilerin bugünkü yetkilerinden çoğu, gene valinin koordinatörlüğü, gözetim gözetim ve hiyerarşik üst sıfatıyla denetimi altında, vali muavinlerine aktarılarak il kargâhında icraat bu esaslar uyarınca plânlanıp yürütülmelidir.

(3) İstanbul ilçelerindeki kaymakamlar da, ilçeler bugünkü şekilleriyle kalacak ise, herhalde hem yetki devredilebilir, hem de

kendileri yetkilerini devredebilir hale getirilmeli; kaymakam muavini-  
liği kadroları sağlanmalıdır.

(4) İstanbul ilinin önmlü sorunlarından biri de, dağınıklık yü-  
zünden hizmetlerin halka kolay, ucuz ve süratle sunulmamasıdır. Bu-  
nun için, hükümet ve vilâyet konakları şeklinde hizmet birimlerini  
toplamak; memurları hizmetiçi eğitimle hazırlamak gerekir. Bu ba-  
kımdan, üniversitelere de düşen önemli görevler vardır: mezunları,  
nın, özellikle idarecilik yapan mezunlarının başarılarını izlemek,  
kendi öğretim konu ve yöntemlerini buna göre gözden geçirmek ve  
zaman zaman yeni gelişmeleri onlara aktarmak. Nihayet, en iyi yetiş-  
mişleri kamu yönetiminden uzaklaşmağa, kopmağa zorlayan ekono-  
mik ve sosyal engelleri, olanaksızlıkları en aza indirmek.

(5) İstanbul'da, il genel yönetiminin en önemli görevlerinden  
biri olan emniyet hizmetini geliştirmek; mevcut kadroların sayı,  
araç ve gereç yönünden yetersizliğini ortadan kaldırmak gerekir.

*Sonuç olarak :* İstanbul'un mülkî idare sorunlarını dikkate alan  
bir kanunî düzenleme yapılmalıdır. Ancak, sadece kanun yeterli  
değildir. Bu günkü kanunlarda da pek çok yetkinin yer aldığı fakat  
bunların çeşitli siyasî, sosyal, ekonomik— sebeplerle tam olarak uy-  
gulanamadığını unutmamak gerekir. Ayrıca, Seminer sonunda oluş-  
turulması önerilen kanun taslağının hazırlanmasına katılacak üni-  
versite mensuplarının il yönetimini bir süre izlemelerinin de önemli  
faydalar sağlayacağı; bunun, vilâyet temsilcileri kadar, öğretim üye  
ve yardımcılarının da arzusu olduğu belirtilmiştir.

Müdür

Prof. Dr. Vakur VERSAN