

İSTANBUL İLİ İÇİN YENİ BİR YÖNETİM BİÇİMİ ÖNERİSİ

İl Han Özay (*)

9-10 Haziran 1981 tarihlerinde İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü'nde Vilâyetin katkıları ile düzenlenen "İstanbul'un Mülkî İdare Sorunları"¹ konulu çalışmalar, daha sonra Enstitü ve Valilikte yetkililerin katılması ile zaman zaman yapılan toplantılar şeklinde sürdürülmüştür.

Bu toplantılarda, İstanbul'a özgü yasal bir düzenleme ve bu ilin idaresine verilmek istenen özgün model konusunda ortak bir görüşe varılamamış olmakla beraber, ilçe kaymakamları ve merkez valilerinin Vilâyette yapmış oldukları bir toplantıya gözlemci olarak katılan Doç. Dr. İl Han Özay tarafından, çok genel çizgiler halinde belirlenen bir model önerisi, Enstitüsü öğretim üyelerinin çoğunluğu tarafından da üzerinde tartışılmaya değer bulunarak, bir "görüş" şeklinde ilgililere sunulmuştur.

Aşağıda, 3 Aralık 1981 günü Vilâyete sunulan bu öneriye ilişkin not yer almaktadır.

*
**

İstanbul, sadece nüfus sayısı /yoğunluğu, coğrafi konumu/ önemi bakımından değil, "Boğaz" ve dinsel olarak örgütlenmiş yabancı cemaat ve azınlıkların da bulunması nedeniyle "Devletlerarası" sta-

(*) Doç. Dr. İl Han Özay, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesidir.

1) Bu sempozyuma sunulan bildiriler ve ortaya atılan görüşler ile tartışmaların özeti İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)'in Nisan 1981 sayısında yayınlanmıştır.

tüye sahip, bir çok özerk kuruluş ve merkezden yönetimin en önemli bölgesel örgütlerini de barındıran bir kent olduğu içindir ki *herhangi bir büyük şehir* ile mukayesesi mümkün olmaz.

Yabancı metropoller içinde de belki sadece Roma'ya benzetilebilir. Çünkü o kentte de, İtalya Cumhuriyeti, Vatikan Şehir Devleti ve Malta Şövalyeleri Bağımsız Askerî Topluluğu olmak üzere üç egemen Devlet yerleşmiş bulunmaktadır. Ancak Roma'da, biri belediye olmak üzere, bazı konularda yasama yetkisi de bulunan "Lazio Bölge İdaresi" dışında, bildiğimiz *il tipinde örgütlenmiş merkez idaresi* bulunduğundan, yönetiminin özel esaslara bağlanmış olduğu söylenemez. Bazı konularda yasama yetkisi de bulunan *bölgesel* nitelikli "merkezden - yerinden yönetim" sistemi ise anayasal düzenimizde yeri olmayan bir "local government/özerk yönetim" biçimidir ve örnek alınması yasal olarak mümkün değildir.

Bu nedenlerle İstanbul'un özelliklerini, T.C. İdaresine egemen olan *anayasal ilkeler çerçevesinde* gözönünde bulundurarak, sistemin tamamen dışında olmayan, aynı zamanda karşılaştığı söylenen sorunlardan bazılarında çözüm getirebileceği sanılan bir model tasarlamak olanakları aranmalıdır.

Karşılaştığı söylenen sorunların çokluğu nedeniyle bunları en aza ve ilk aşamada çözümlenebilecek nitelikte görülenlere indirgeyerek, ilişkide anahatları açıklanan "model" üzerinde tartışma ve çalışmanın yararlı olabileceği kanısındayım.

I — İstanbul İl'inin 19 ilçesinden Çatalca, Silivri, Şile ve Yalova dışında kalanlar metropol kentin doğal sınırları içinde yer almakta ve coğrafî, ekonomik, kamu hizmetlerinin gerekleri bakımından *bölünmez bir bütün* oluşturmaktadırlar. Çoğu kez bu ilçelerden hangisinin sınırı nerede bitmekte, diğerininki nerede başlamakta bunu belirlemek bile güç olmaktadır. Şu halde, mülkî idare olarak bu ilçeleri *tek bir bütün* haline dönüştürmek, başka bir deyişle, bir "*merkez ilçe*" si yaratmak zorunludur².

2) Buna karşılık gözlemci olarak katılmış bulunduğum 25 Kasım 1981 tarihli Vilâyet toplantısında ilçe kaymakamlarının hemen hemen tümü kentin en az iki "İl'e bölüştürülmesi görüşünü ileri sürdükleri gibi, Bakırköy ve benzeri dev ilçelerin de bölünerek 19 olan ilçe sayısını çok daha arttırmak gereğini savunmuşlardır.

Benzeri çözüm mahallî idare düzeyinde gerçekleştirilmiş ve bu sayılan ilçelerin sınırları içinde yer alan tüm belediyeler birleştirilerek tek bir "İstanbul Belediyesi" oluşturulmuştur.

Böyle bir çözümün, şimdiki halde çok yetersiz olan araç, gereç ve personelin merkez ilçe mülkî âmirinin uygun göreceği biçimde ve daha rasyonel bir dağıtım tabii tutulabilmesi konusunda da *esneklik sağlama bakımından* yararlı olacağı sanılır.

Ayrıca, İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesi uyarınca bu konuda idarî karar yeterli olduğundan, sırf bu noktada yasal bir düzenlemeye bile gerek yoktur.

II — Bu şekilde oluşturulacak merkez ilçede kamu hizmetlerinin sürekliliği ve özellikle etkinliğinin sağlanabilmesi sorunu ise sanıldığından daha kolay çözümlenebilir ve küçümsenemeyecek yararlar da sağlar.

Bakanlıkların il merkezi, dolayısıyla merkez ilçede bulunan yüksek düzeydeki görevlileri, üstlenmiş buldukları kamu hizmeti birimi açısından merkez ilçe çapında/düzeyinde uygun gördükleri düzenlemeleri yapabilecekler ve şimdi her kamu hizmeti birimi açısından 15 ayrı mülkî âmir ile muhatap oldukları halde, bu önerilen modelde bunun sayısı merkezde *bire*, il çapında ise *beşe* indirilmiş olacaktır.

Bununla beraber, bu boyuttaki bir merkez ilçede tek bir mülkî âmirin bu denli yüklü kamu hizmeti ve faaliyetinin altından kalkması düşünülemeyeceğinden, kaymakam düzeyindeki mülkî âmirlerin sayısını il idare şube müdürlerinininkiyle eşit oranda arttırmak ve her bir "merkez kaymakamı" nı tek bir kamu hizmeti ve faaliyeti ile ilgilendirmek mümkündür.

İstanbul merkez ilçesi mülkî âmiri olarak vali rütbesinde, fakat mutlaka kariyerden gelme bir görevli düşünülebilir. Bundan önce il idare şube müdürlüğü düzeyinde bile böyle bir uygulama görülmüş, bir vali İstanbul Emniyet Müdürü olarak görevlendirilmişti.

Şimdiki halde, oluşma biçimi bakımından eksik sayılabilecek ve bir takım yargısal görevler üstlenmiş olması nedeniyle de işleyişinin kusursuz olmadığı sanılan İl İdare Kurulları yeni bir düzenlemeye tabii tutuluncaya kadar, İstanbul merkez ilçe mülkî âmiri

ve merkez kaymakamlarının oluşturacakları kurul ile mevcut yasal düzenlemedeki İl İdare Kurulu arasındaki koordinasyon ise İstanbul Valisi tarafından sağlanabilir. İlerde, daha geniş ve genel bir yasal düzenleme ile İl İdare Kurulu'nun kompozisyonunun bu yeni modele göre biçimlendirilmesi düşünülebilir.

III — Sanıldığı kadarıyla İstanbul İlinin bir diğer önemli sorunu, Valinin merkezden yönetimin bölgesel kuruluşları ile ilişkileri ve bu konudaki yetkileri alanında ortaya çıkmaktadır.

Bu karmaşık ilişkiler tablosuna sadece merkezî idarenin bölgesel kuruluşları değil, iktisadî devlet teşekkülleri, Tekel Genel Müdürlüğü, özerk üniversiteler ve diğer yüksek öğrenim kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslekî kuruluşlar, statüleri uluslararası anlaşmalar ile belirlenmiş azınlık cemaat ve vakıflarını da dahil etmek mümkündür ve gerekir.

Bütün bu kurum, kuruluş ya da idareler yürütmekte buldukları faaliyetlerin özelliklerine göre kendi alanlarında özerk düzenlemeler yapmakta, ancak bunun yansıması sonucu bazı faaliyetlerin il çapında en rasyonel biçimde yürütülmesi güçleşmekte, bazan imkânsızlaşmaktadır. Yasal olarak ancak kendi alanlarında düzenleme yetkisine sahip olmakla beraber, tüm bu sayılanların ilin genel idaresine, *danışma niteliğinde de olsa* katkıda bulunmalarını sağlayacak bir çözüm yolu bulunabilir.

Örneğin kent belediyesi de dahil, bütün bu kuruluşların başkan, rektör - dekan, genel müdür ya da bölge müdürlerini Valinin başkanlığı altında *istişarî nitelikte kararlar alabilme yetkisiyle donatılmış* bir kurulda toplamak mümkündür.

İl Danışma Kurulu gibi bir isim altında oluşturulabilecek böyle bir kurulun ayda en az bir kere toplanması ve *yönlendirici kararlar* alması öngörülebilir. Böyle bir *kurulun genel sekreteri* olarak bir vali yardımcısının atanması ve kararların da daha sonra ilgili oldukları alanda yetkili kılınmış bulunan birimin başındaki sorumlu tarafından uygulanması/yürütülmesi sözkonusu olabilir.

Bu modele bakıldığında İstanbul Valisinin, merkez ilçe mülkî âmiri ve idaresindeki merkez kaymakamları, İl İdare Kurulu, İl Danışma Kurulu'ndan oluşan bir bütünün koordinasyonu ile yükümlü

ve görevli bir “*koordinatör vali*” durumuna getirilmiş olduğu görür.

Ancak, bu modelin öngördüğü *koordinasyon* sadece pasif bir gözleme ya da ilişkileri düzenleme niteliğinde bir görev olmayıp, *denetleme* ve kurulların almış olduğu yönlendirici kararları *icraî kararlar haline dönüştürerek uygulama/uygulatma* yetenek ve yetkilerini de içeren aktif bir pozisyon, kelimenin yeni şeklinin belki de daha belirgin bir biçimde anlattığı gibi bir “*eşgüdüm*” dür.

Üniversite, 3 Aralık 1981