

# Yeni Anayasa ve İdarî Teşkilât

## Ramazan Çağlayan

Doç. Dr. | Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü Öğretim Üyesi

*liberal* düşünce, Yıl 17, Sayı 66, Bahar 2012, s. 77-81

Genelde yeni anayasa yapım sürecinde ve özelde idarî teşkilâtın yeniden yapılandırılmasında öncelikle dikkate alınması gerektiğini düşündüğümüz hususları aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz.

Öncelikle belirtilmesi gereken husus, anayasa müzakerelerine katılan tüm tarafların “ön kabullerden sıyrılarak” konuyu tartışmalıdırlar. Kuşkusuz kişilerin kendi fikirlerinden vazgeçmeleri önerilmemektedir. Söylediğimiz, ön kabullerimizi karşımızdakine kabul ettirme şeklinde bir tavır içinde olunmasıdır. Konuya ilişkin en uç, en kabullenilmez görüşlerin söylenmesine ve tartışılmasına tahammül gösterilmesi gerekir. Bu bağlamda mevcut sitemin aynen korunması, ıslah edilmesi ya da kökten değiştirilmesi şeklindeki farklı görüşler bütün detayı ile tartışılmalıdır. Bu tartışmalardan korkmamak gerekir. Ortak akla, ancak bütün uç görüşlerin tartışma konusu yapılarak ulaşılabilir. Herkesimin “benim anayasam” diyebileceği bir metnin ortaya çıkabilmesi ancak bu şekilde mümkün olabilir.

Bir diğer konu da, karşılıklı “güven” unsuruna dayanılmalıdır. Kişilerin karşılıklı güveni kadar, devletin vatandaşlarına güveni de önem arz etmektedir. Kişilerin yanlış yapacağı varsayımı üzerinden değil, kural olarak kişilerin dürüst davranacağı varsayımı üzerinden hareket etmeliyiz. Şayet kişilerin yanlış yapacağı varsayımından hareket edilecek olursa, varacağımız nokta daha az demokrasi, daha az özgürlük ve daha fazla yasaklar düzeni olacaktır.

Mevcut anayasada yer alan “idarî teşkilât yapılanmasının”, en ideal yapılanma olduğu, bundan iyisi olamaz fikrinde olanların bulunduğunu düşünemiy-

rum. Mevcut sistemin bir kutsallığı bulunmamaktadır. Mevcut sistem, insan aklının bir ürünü olduğuna göre, insan aklı her zaman daha iyisini bulabilir.

Konuya ilişkin önerilerimizi yaparken, başta devlet tüzel kişiliği olmak üzere, tüm idarî teşkilât içerisinde yer alan idarelerin varlık sebebinin, toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması olduğu temeli üzerinden hareket etmemiz gerekir. Merkezden yönetim-yerinden yönetim idarelerini ele alırken belli bir ülkenin (örneğin Fransa y da İngiltere gibi) deneyiminin aynen benimsenmesi doğru bir yaklaşım değildir. Batıdan ve doğudan tüm örnekler incelenip hepsinden yararlanılabilir. Ancak söz konusu idareler, bizim için, bizim ihtiyaçlarımızı karşılamak için, tüm bireylerin mutlu ve müreffeh yaşayabilmesi için varolacağına göre, tarihî ve kültürel birikimimiz ve güncel ihtiyaçlarımız dikkate alınarak oluşturulduğunda işlevsel bir siteme ulaşabiliriz. Bu bağlamda ülkenin bölgesel farklılıkları ve bu bölgelerdeki talepler de dikkate alınmalıdır. Bu farklılıklar ve talepler dikkate alınmadan yapılacak düzenlemeler beyhude çabadan ibaret kalacağı akıldan çıkarılmamalıdır.

İdarî teşkilâta ilişkin düzenlemeler, anayasanın diğer kısımlarındaki düzenlemelerden bağımsız ele alınamaz. Temel hak ve özgürlüklerden, merkezî yönetimin yetkileri, kamu hizmetlerinin sunumu gibi hususlara ilişkin tercihlerimiz, idarî teşkilâta da yansiyacaktır. Daha fazla demokrasi diyorsak, yerel yönetimlerin daha etkin olmasını talep ediyoruz demektir.

İdarî teşkilâtın yeniden yapılandırılmasında, öncelikle şu konuda bir karar vermeliyiz: Merkezden yönetime (devlet tüzel kişiliğine) mi yoksa yerinden yönetime mi ağırlık vereceğiz? Başka bir ifade ile bunlardan hangisi “genel yetkili ve görevli” olacaktır? Yani merkezî yönetimin görevleri sınırlı olarak sayılıp, geri kalan görevler yerel yönetimlerce yerine getirilir ya da yerel yönetimlerin görevleri sayılıp, diğerleri merkezî yönetim tarafından yerine getirilir yaklaşımından birine karar verilmelidir. Bu konuda bir ön karara ulaşmadan, idarî teşkilâtı yeniden yapılandırmak anlamlı olmayacaktır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek isek, özelleştirme, yetki genişliği ve yetki devri gibi konuları yeniden ele alarak, bunların mümkün olduğu oranda merkezden yerele doğru dağıtılması gerekecektir.

Bu temel ilkelerden sonra, merkezden yönetim ve yerinden yönetime ilişkin olarak üzerinde durulması gereken hususları da şu şekilde belirtebiliriz:

Türkiye'nin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan “kamu hizmetlerinin sunumunda halka yakınlık (*subsidiarity principle*)” esası uyarınca, yerel yönetimlerin genel görevli olduğu esası benimsenme-

lidir. Merkezden yönetimin görevleri sayılarak, diğer görevlerin yerel yönetimlerce yerine getirileceği kabul edilmelidir. Nitekim 2003 yılında bu yönde bir girişim yapılmış idi. 3227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı bunu öngörüyordu. Bu kanun merkezî hükümetin görevlerini sayıp (adâlet, savunma, güvenlik, dış ilişkiler, maliye, hazine, sosyal güvenlik... gibi), geri kalanların yerel yönetimlere bırakılacağını öngörüyordu. Söz konusu kanun TBMM'den geçmişti. Ancak Cumhurbaşkanı kanunu meclise iade edince bir daha gündeme alınmadı. Benzer şekilde, merkezî yönetimin görevleri sayılarak, geri kalanların yerel yönetimlere bırakılması benimsenebilir.

Yerinden yönetim idareleri genel görevli olarak kabul edilince, merkezî yönetime etkin bir denetim görevi ve koordinasyon görevi yüklenebilir. Ancak merkezden yönetimin yapacağı denetim, yerinden yönetim idarelerinin özerkliğini anlamsız kılacak şekilde de olmamalıdır. Öte yandan merkezden yönetime verilen denetim yetkisi de yetki genişliği ve teki devri yöntemleri ile yerele doğru dağıtılmalıdır. Her konuda başkentte gidilmesi gereği ortadan kaldırılmalıdır.

Merkezî yönetimin taşra teşkilâtı birimlerini isimlerinin anayasada yer alması gerekmez. Günün ihtiyaçlarına göre bu konu yasalarla düzenlenebilir. Bu bağlamda merkezden yönetimin taşra teşkilâtı olarak “il” korunabilir. Ancak il yönetimi, doğrudan kamu hizmetlerinin sunumu şeklinde değil, güvenlik, genel gözetim, denetim ve koordinasyon görevi üstlenebilir. Burada şunu da ifade etmek gerekir ki, popülist yaklaşımla il kurulmasının da önüne geçilmelidir. Mevcut iler de gözden geçirilerek, birleştirilmesi gerekenler birleştirilebilir.

İlçe yönetimi, kanunla oluşturulduğundan anayasal düzenlemeye ihtiyaç olmadan da değişiklikler yapılabilir. İlçeler bakımından, birbirine yakın ilçelerin birleştirilmesi düşünülebilir. Öte yandan daha köklü bir değişiklik olarak, idarî teşkilât olarak ilçeyi tamamen ortadan kaldırarak, ilçe yönetiminin belediye başkanlığına bırakılması da düşünülebilir. Bucak yönetimi ülkemizde fiilen kalktığı için, mevzuattan da çıkarılması gerekir.

Merkezî yönetimin üst düzey memurların (müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler, daire başkanları gibi) göreve gelmesinde, “kayıрма” sistemi benimsenebilir. Zaten ülkemizde bu görevler bakımından, kanun liyakat esasını benimsemesine rağmen fiilen kayırma sistemi işletilmektedir. Bu durum da birçok sıkıntıları beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan bu tür görevlerde kayırma sistemi benimsenerek, bakanın görev süresi ile sınırlı hâle getirilebilir.

Genelkurmay başkanlığı, demokratik ülkelerde olduğu gibi Savunma Bakanlığına bağlanmalıdır. Atanması ve sorumluluğu bakımından ise, emniyet

genel müdürlüğünün içişleri bakanlığındaki konumu ne ise, benzer şekilde düzenlenmelidir. Hatta bu konunun anayasada düzenlenmesine gerek yoktur. Kanuna bırakılması daha isabetli olur. Silahlı kuvvetlerin görev ve yetkileri, verilen emirlere bağlı olarak sadece dışarıdan gelebilecek tehdit ve saldırıların önlenmesine hasredilmelidir. Bu bağlamda askerî idarî yargı ve askerî Yargıtay kaldırılmalı, askerî mahkemelerin görevleri de “disiplin suçlarına indirgenmelidir.

Millî güvenlik kuruluna ihtiyaç olup olmadığı gözden geçirilmelidir. Millî güvenlik kurulunun mutlaka anayasada düzenlenmesi gerekmemektedir. Kanunla da düzenlenebilir. Ancak varlığı korunacaksa, bu kurul tamamen sivillerden oluşmalı, genelkurmay başkanı, kuvvet komutanları, istihbarat birimlerinin yöneticileri ihtiyaç olduğunda kurula bilgi vermeye çağrılmalıdır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda, yerinden yönetim idarelerinin genel görevli olduğu esası benimsenmeli, üstlendikleri hizmetleri gerçekleştirebilecek mâlî imkanlara kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin finansmanının kendileri tarafından gerçekleştirilmesi esasına ağırlık verilmelidir. Büyük ölçekli projelerin gerçekleştirilmesinde merkezî yönetimin katkısı olması esası benimsenmelidir.

Yerel yönetimlerin isimlerinin anayasada yer alması gerekmemektedir. Günün şartlarına göre yasama organı farklı isimlerde farklı modellerde yerel yönetim idareleri oluşturabilmelidir. Bu bağlamda tek tip yerel yönetim modeli yerine, coğrafî ve diğer etkenler gözeticilerle farklı yerel yönetim modelleri öngörülebilir.

Büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki alt belediyeler, Büyükşehir belediyesinin şubeleri hâline getirilmesi düşünülebilir. Böylece Büyükşehir belediyesi ile alt belediyeler arasındaki görev ve yetki karmaşası da ortadan kalmış olur.

Büyükşehir olmayan iller bakımından il özel idareleri yerine “il belediyesi” kurulabilir. Bu gün il özel idarelerinin yaptığı görevler, il belediyesine verilebilir. Böylece iki ayrı yerel yönetim modelinden “belediye” şeklinde tek bir model benimsenebilir. Kent konseyleri gibi yöntemlerle halkın yönetime ve karar alma süreçlerine etkin katılımı sağlanmalıdır.

Kamu kurumlarının oluşturulmasında, merkezî yönetimin toplumsal hayata daha az müdahalesi esası benimsenmelidir. Bunların anayasada yer alması da gereksizdir. Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü gibi kurumlar özel sektöre bırakılmalıdır. Üniversiteler daha özerk bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Ülkemizde son yıllarda üst kurullar enflasyonu yaşamaktadır. Üst kurullar yeniden gözden geçirilerek, geçmişteki işlevselliği de dikkate alınarak, işlevsel olmayanlar kaldırılmalıdır. Varlığı devam edecek üst kurullarda, üst kurulun görev alanına giren sektörlerin temsilcilerinin de yer alması esası benimsenmelidir.