"İSTANBUL'A EL KONDU"

Kemal BERKARDA(*)

İstanbul'un sorunları Türkiye'nin gündeminin değişmez tartışma konusunu oluşturmaya devam ediyor. Özellikle kaç aydır televizyon ve gazete haberlerinde İstanbul'un yine üne çıkmışına yol açtı. Buna karşılık, konunun tartışılmadığı bir dönemi hatırlamak da olanaksız.

1994 yılının son aylarında yaşanan ve çok ciddi boyutlara ulaşan su sıkıntısı nedeniyle şehrin su gereksinimini karşılayacak uzun vadeli bir proje üzerinde çalıştığı haberdi başında yer aldıktan sonra; Ocak 1995'de, "İstanbul'a resmen el kondu!" ve "Başka İstanbul Yok" başlıklarlarıyla, gazeteler yeni gelişmeleri kamuoyuna duyurdular. Gazete haberlerine göre, Bakanlar Kurulunun hazırladığı üç yasa tasarısı hakkında bilgi vermek amacıyla 21 Ocak 1995 günü bir basın toplantısı düzenleyen Başbakan Tansu Çiller, şehrin sorunlarını üç başlık altında topladı: "Halkalı çöprüği", "Kültürel mirasın korunması" ve "Boğaziçi ve içme suyu havzalarının korunması". Çiller'in açıklamasına göre, merkezi yönetim, Halkalı çöprüği için üç "transfer istasyonu"nun acilen tamamlanması; vilayetin önerisi ile belirlenecek bazı tarihi eserlerin denetim ve kullanımının Kültür Bakanlığı'na devredilmesi; kaçak yapılaşma yüzden yıpranan Boğaziçi ve içme suyu havzalarının coruma altına alınması hedefliyor.

Sözü edelin basın toplantısı henüz yapılmamışken, merkezi yönetimin böyle bir girişimde bulunacağını ilişkin haberler duyulduğunda, başta İstanbul Büyük Şehir (BŞ) Belediye Başkanı Recep Tayyip Erdoğan gelmek üzere, eleştiriiler dide getirilmişti. Başbakan, girişimin "siyasi amaçlı" olduğu yönündeki eleştiriilerin basın toplantısında verdiği yanıtta, çalışmaların arasında "hiçbir siyasi yaklaşımdan korunan" olduğunu söyledi.

Hükümetteki partilerle İstanbul BŞ ve İlçe Belediyelerinin çoğunun işbaşıında bulunan siyasi partinin farklı olması, girişimin arasında siyasi amaçlar arayanla hiç kuskusuz fırsat verdi. Fakat, genel olarak, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin her iki "taraf"ta aynı partilerin bulunması halinde bile gerginleşmesi, ülkemizde yadırganamayacak bir durumdur. Bu bağlamda, İstanbul,

*) İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araş. Gör.
1) 22 Ocak 1995 tarihli Cumhuriyet ve Milliyet Gazeteleri.
2) 22 Ocak 1995 tarihli Cumhuriyet.
3) 22 Ocak 1995 tarihli Cumhuriyet.
yüzölçümünün Türkiye geneline oramayla karşılaştırılamayacak yoğunlukta nüfusu (yaklaşık ülke nüfusunun altında biri) ve bir sanayi-ticaret-kültür "başkenti" olarak nedeniyle, merkezî yönetim - yerel yönetim çekimmesinin keskinleştirme bir "mücadele alanı"dır.

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


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

kamu idaresinin kelimenin tam anlamına göre "yerel yönetim" olması konusunda o tarihli kanunoyucunun içtenliğini yansıtan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1980'lerle gelirken, nüfusu milyonu aşmış büyük şehirlerde gerçekleşenlerini karşılamakta yetersiz kalmaya başlamıştı. Esas olarak nüfusu ikibin'i aşan her "belde"nin belediye örgütüne düzenleyen Kanun, İstanbul gibi metropollerde yer alan çok sayıda belediye arasında eşgüdümün kurulmasında gerekli yasal olanakları sağlamamamaktaydı. 195 sayılı KHK'nın ve onu izleyen 3030 sayılı Kanun’un metropoller için getirdiği yeni belediye modelli, nüfusu ikibin olan belde ile iki milyon olan büyük şehir arasındaki toplumsal -fiziksel- idari farklılıkların ortaya konması ve bunların ayrıştırılması bakımından önemli bir gelişmedir. Başıka bir sistem kurulamaz mıydı, veya, iki kademeli sistemde BŞ ve İlçe Belediyeleri arasında akıcı bir iş ve yetki bölüsmü yapıldı mı gibi soruların tartışılmasında hiç kuşkusuz yarar vardır; fakat, 1984 düzenlemesinin bir "reform" olduğunu yadsınmaz. BŞ Belediye modelinin belki en fazla eleştiride açık yöner, BŞ Belediye Başkanına verilen bazı yetkilerdir. BŞ ve İlçe Belediye Meclislerinde alınan "bütün kararlar"ın Başkana göndermesi ve Başkanın konunun tekrar görüşülmesini istemesi halinde Meclislerin kararlarında artık salt çoğunlukla değil de ancak üçte iki çoğunlukla ısrar edebilmeleri, her halde ne yerel ne genel demokrasi anlayışı ile bağdaştır (3030 sayılı Kanun m.14/3, 4)5. Bununla birlikte, modele bir bütün olarak bakışımızda ve BŞ ile İlçe Belediyelerinin aynı tüzel kişiler olmalarının sağladığı hukuksal hareket yeteneğini hesaba katılamızda, genel değerlendirmenin olumu olmasını engelleyecik bir durum yoktur.

4) 1994 yılına Mart ayında yapılan yerel seçimler sonrasında oluşan İstanbul BŞ Belediye Meclisinin ilk oturumunda Belediye Başkanvüküllkeri için seçim yapılmıştır. BŞ Belediye Başkanı, kendi partisinin üye olmayan kişilerin Başkanvüküllkeri seçimlerine участие, yasa gereği kendisine sunulan seçim kanınn Meclise yeniden görüşmek üzere geri gönderdir. Yeniden seçim yapmamasına yol açan bu işlem üzerine, bazı Meclis üyelerleri, İstanbul İdare Mahkemesi'ne başvurarak geri gönderme karara ınlarını ve yürütmninin durdurulmasını talep ettirilir. Basında izlenmişti kadarnça, İdare Mahkemesi yürütmününin durdurulmasına karar verdi ve 3030 sayılı Kanun'un 14 üçüncü maddesindeki "bütün kararlar" ibaresinin nasıl yorumlanması gerektiğini ilk defa bir yargı karar ile belirleminiz oldu. İdare Mahkemelerinin kararları yayanlanmadığında ve eger iptal kararı verilmesi ve temyiz edilmiş bu na ilişkin Danıştay karar da henüz Danıştay Dergisi'nde yer almadiğında, bu olaydaki "kesin hukûk" hakkında bilgi sahibi değildir.

Tablonun tamamlanması açısından, 1980’lerde yapılan başka yasal düzenlemelere de değişmek yararlı olacaktır.


ada ve parcel bazına kadar inerek plan yapma yetkisi tanındı. Özellikle metropol-
ler gibi büyük yerleşim merkezlerinin imar düzenlemeleri üzerinde merkezi yö-
netimin bazı yetkilerinin bulunması, bu yerel planlamarın ülke geneline yapacağı
yansımlar nedeniyle akla uyanır görülebilir. Yerel yönetimden farklı olarak ülke-
yi bir bütün halinde görüşe bütünlüğü uygun ayarlamaları, yerine göre bağıdır-
mayı yapmak durumundaki merkezi yönetimin, fiziksel-demografik-hatta siyasi
sonuçlara yol açabileceği yerel imar planında hiç yetki sahibi olmamasını istemek
bilimsel gereklerle de kolayca açıklanamaz. Fakat, ancak böyle bir bütüncül yak-
laşım içinde bakılsrsa işlevi anlasılan yetkinin, ada ve parcel bazına kadar inile-
erek kullanılmamasında hangi "ülkese çıkaran"dan söz edilebilir? Kaldı ki, yetkinin
merkezi yönetimine aktarılması Anayasa’nın 127 nci maddesi karşısında hukuka uy-
sayılı ve 26.9.1991 tarihli kararı ile verdi.7

Olay şöyle gelişmiştir:

İstanbul BŞ Belediyesi Başkanlığı tarafından onaylanan 1/1000 ölçekli İs-
tanbul Kartal uygulama planının bazı paštalarında belirlenen alanlarda, her öl-
cekte re’sen plan yapma, yaptırma yetkisi üç yıl süreyle 5.3.1990 tarihli ve
27/0633 sayılı Başbakanlık oluru uyarrınca Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na ve-
rildi. Bu yetkiye dayanılarak yapılan imar planı değişikliğinin iptal amacıyla Da-
üştay’da açılan davada, 3194 sayılı Kanun’un 9. maddesine 3394 sayılı Kanun
ile eklenen ve yukarıda aktarılan 4. ve 5. fikrinin Anayasa’nın 127 nci maddesine
aykırı olduğu ittihat edildi. İddiayı "ciddi" bulan Danıştay 6 nci Dairesi, Anayasa
Mahkemesi’ne başvurdu.

Anayasa Mahkemesi, anılan kararında; Anayasa’nın 127 nci maddesi uya-
rınca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında "denetim" ilişkisinin ancak
idarî vesayet yetkisiley kurulabileceği; idarî vesayetin "ayrık bir tür" olan yasa
ile yerel yönetim birakılan işlemlerin "yerce geçmiş" yoluyla merkezi yönetim-
ce üstlenilmesi için ayırtılı yasal düzenleme gereksinim duyulacağı; "... bu yet-
kinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaça-
ması, bunda çok geçikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması
ve anayasal ölçütler ve maddelerin (m.127/5 kastediliyor) dışına çık(ilmamasına bağlı 
öldüğü ve incelenen yasal düzenleme yerel yönetimlerin planlama yetkilerine ...
şur belirsiz biçimde geliştirilmedi $el atılması..." anlamına geldiği gerekçeleriyle
iptal kararı vermiştir.

7) Anılan karar Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi (AMKD) c. 27/2, s. 543-558’de yayımlanmıştır.
8) AMKD, S.27/2, s. 550-551.
BŞ Belediyeleri kurulduktan sonra da, İstanbul ve diğer metropoller için merkezî yönetim projeler üretmeye devam etti. Bunlardan bütün BŞ Belediyeleri için yapılan önerileri bir tarafa bırakarak, İstanbul'a yönelik olanlardan bazılarına değineceğiz.

İstanbul’un özellikleri nedeniyle idari sorunlar hem merkezî yönetimın taşıra örgütü hem yerel yönetimler boyutlarında ele alınmıştır.

Projelerden birine göre; İstanbul, Beyoğlu yakası, Anadolu yakası ve Adalar Suriçi ve dışı olmak üzere üç vilayete bölünecektir. Böylece, şehrin 1980’lerde ön çıkan güvencilik, düzensiz kentleşme gibi sorunların çözümünde idari etkinlik artırılacaktır. Ayrıca, İstanbul’un ilçelerinde "İlçe Özel İdareleri" kurulacak; İl ve İlçe Özel İdareselerinin başkanlıklarına seçme gelenecektir. Vali ve Kaymakamlar, merkezî yönetim görevlileri olarak söz konusu yönetimlerin dışında kalacaklardır.9

Diğer bir proje ise, yukarıdaki "bölme" yaklaşımının tam aksine, İstanbul’un çevresindeki iller ile birlikte ele alınması yonündedir. Buna göre; Devlet Plânlama Teşkilâtı’na (DPT) bağlı olarak bir "bölge plânlama örgütü" kurulacaktır. Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli ve Sakarya illerini içine alan ve "megalopol" olarak nitelemdirilmesi gereken bu bölgenin kamu hizmetleri plânlaması söz konusu örgüt eliyle gerçekleştirilcektir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı"nda tasarlanan yukarıdaki modelde10, DPT tarafından kurulacak Bölge Plânlama Teşkilâtı, bölgenin ekonomik, toplumsal, kültürel kalkınmasına yönelik "bölge kalkınma planlarını", "yıllık planları" ve "kalkınma projeleri"ni hazırlayacaktır (m.6). İstanbul Valisinin başkanlığında, bölgedeki diğer illerin valileri, BŞ ve il belediye başkanlıkları ile bölgede örgütü bulunan bölgesel kuruluşların müdürlərinden ve Bölge Plânlama Mükdüründen oluşan "Bölge Plânlama ve Eşgüdüm Kuru- lu" oluşturulmuştur (m.7). Bu kurul, 6 căn maddede belirtilen Teşkilât'ın hazırladığı planları incelleyecek ve bölgedeki tüm kamu kurum ve kuruluşların bağlayıcı caráarlar alacaktır (m.7). Tasarı ile ayrıca İstanbul Valilik örgütünde de değişiklikler yapılarak Valiye yerel yönetimler üzerinde etkinliğini artıran yetkiler tanınmıştır (m.12) İl Özel İdaresi’nin kendi sine verilen görevleri yerine getirmek ve köy idarelerine verilen görevleri yerine getirilmesinde yardımcı olmak amacıyla ilçelerde örgütlenmesine olanak tanınmıştır (m.23). Tasarında, İstanbul BŞ Bedeliyesi sınırları içinde "yönetsel koşulların zorunu kılması" durumunda ilçe

belediyeleri dışında, Bakanlar Kurulu kararıyla "semt belediyeleri" kuruluşu ongörülmüştür (m.24). Konut arası üretimini sağlamak için, Belediyelere ve İl Özel İdaresi’ne imar ve inşaat şirketleri kurmak veya kurulmuş şirketlere ortak olmak yolu açılmıştır (m.31). İmar alanında merkezi yönetimim daha etkili biçimde devreye girmesine yönelik bir başka ilkeye göre de, "(i)mar planlarına aykırı davranışları önlemek belediyelerle birlikte Valilik ve Kaymakamlıkların da göre-vi ..." olacaktur (m.34). Vali ve Kaymakamlar, "(i)mar planlarında yapılacak değişikliklerin kamu yararına aykırı olduğunu anlaşılmış olduğu üzerine ..." belediyelerden "durumun düzelttilmesini" isteyebilecek ve otuz gün içinde sonuç alınamazsa idari yargıya başvurabileceklerdir (m.34).

Tasaranın "Boğaziçi'nin Korunması" kenarbaşılığı taşıyan 36 nci maddesinin metni de şöyledir: "Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün sınırları içinde kalan ve imar planları nedeniyle üzerinde yapılan yapma yasağı bulunan tapulu mülk sahiplerine bu müklerki karşılığı olmak üzere Büyük Şehir Belediyesi tarafından bu amaçla özel olarak hazırlanacak yapılaşmaya açık alanlarda arsa verilebilir. Arsaların deşihimine ilişkin ilke ve usuller Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve İcicliler Bakanlığınınca bu kanun hükümete kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacak bir yönetimlikle düzenlenir.

Boğaziçi'nde yüklenmesi gerektiğini tutanakla saptanan yapıların yüklenmesi için mevzuatta ongörülen karar alma ve tebligat süreçleri kaldırılmıştır. Bu tür yapılarla ilgili işlemler her hangi bir süre ile bağlı olmaksızın derhal Büyük Şehir Belediye ENCÜMENİ’ne sunulur ve ENCÜMENIN kararı Mặcittirilmeksizin yerine getirilir. Yıkım için yapılan giderler faizi ile birlikte ilgilerden tahsil edilir." (m.36).

İstanbul ilini 383 sayılı "Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulması" hükümleri doğrultusunda "koruma alınına alan" ve Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli ve Sakarya illerini de kapsayan büyük biçimde Çevre Bakanlığı tarafından "İstanbul Bölgesi Özel Çevre Koruma Başkanlığı" kuruluşu ongören tasarıya göre, İstanbul Bölgesi Özel Çevre Koruma Başkanlık, İstanbul Valisine "bağlı" olarak çalışacak ve bölge illerinin valilerinin her birine karşı ayrı ayrı sorumluluk taşıyacaktır (m.38). Çevre Koruma Başkanlık, her türlü çevresel kirlilikle mücadele etmek için programlar hazırlanacak; çevresel ve ilgili kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak; bölgelerel çevresel deformasyon sistemini kurmak; içme suyu havzaları da dahil olmak üzere yapılaşmanın çevresel kalitesi üzerindeki olumsuz etkilerini incelemek ve önleyici tedbirleri planlamak gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır (m.39).
Aynı tasarında, İcişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde "Çevre ve İmar Polisi" kurulmuştur (m.40). Silah ve zor kullanıma yetkisine de sahip olan polis örgütü (m.40), ruhsatsız yapımlarla izlemek ve önlemek; ruhsatsız yapıların yıkılmasında belediye veya özel idare yıkım ekiplerine "gerekli güvenlik desteği"ni sağlamak; çevre suçları işleyenleri yakalayıp yetkili yargı organına teslim etmek; içme suyu havzalarında YAŞalaraya aykırı olarak yapılan her türlü yapımı durdurmak, önlemek, yıkımları için gerekli önlemleri almak; kamuya ve hazineeve ait arsa ve arazileri korumak yetkilerine sahip kılınmıştır (m.41).

Tasarının çok ilginç bir hüküm de, "Temel Sağlık Hizmetlerinin Belediyelere Devri" kenaarbaşlığıını taşıyan 43 üncü maddesidir: "181 sayılı Sağlık Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmüne Kararınca 9 üncü maddesinin a, b, c, d, e, f ve g fikraları ile 13 üncü maddesinin a ve b fikralarında belirtilen temel sağlık hizmetleri personeli ve tesisleri ile birlikte İstanbul Büyük Şehir Belediyesine devredilmıştır. Belediye, sağlık hizmetlerini, Bölge Plânlama Müdurlüğünde hazırlanan ve Bölge Plânlama ve Eşgüdüm Kurulu'na kararlaştırılacak sağlık ana plânına göre planlar ve örgütler." Devredilen sağlık hizmetleri karşısında Sağlık Bakanlığı büçesinden İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'ne her yıl pay ayrılarak ve miktari Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir (m.45).

* * *

İstanbul üzerine üretilen projelerden yukarıda deindiklerimizden bazı sonuçlar çıkarmak olanaklidir.

İlk olarak vurgulanması gereken nokta, sorunun salt bir yerel yönetim konusu olmadığı ve merkezi yönetimden İstanbul'daki taşra örgütünün yeniden yapılandırılması gereksinim duyulduğudır. Gerçekten, İstanbul'da karşılaşılan iadari sorunlar yalnızca mevzuata yerel yönetimleri görevlendirdiği konulara özgü değildir. Özellikle taşra örgütünün görev alanına giren "güvenlik kolluğu" etkinlikleri bakımdan İstanbul'u herhangi bir şehir gibi görmek olanaksızdır. Terör hareketlerinin ülke genelinde varlığını duyurmasa başlaması dönemlerde çeşitli şiddet hareketlerinin ilk görülmeye başlandığı yerlerden biri olması itibariyle İstanbul'un enemi bir kere daha ortaya çıkmaktadır. Güvenlik sorununun gündemde geldiği bir başka etkinlik alanı da imadıdır. Belediyelerin mevzuata aykırı yapıları yıkıma sok sık karşılaştıkları direniş ve kavgalı yıkım olgusu, İstanbul'daki yerel yönetimlerle velayetin görevlerinin kesintişi bir noktadır. Ayrıca, İstanbul'un civarındaki iller ile birlikte bir bölgesinde plânlamaya tabi tutulması düşüncesinde, bunun ne tek başına yerel yönetimle ne de merkezi yönetimle birlikte düşünebilsin. Öyleyse, İstanbul'un sorunlarını hem bir yerel yönetim hem ülkelerin tamamina yansıtılmaları olan bir genel yönetim konusu olarak görmek ve yasadır.
düzlemelerin tek kanatlı, sonuçta da işlevsiz kalacak sakat yapılar öngörmemelerini sağlamak gerekmektedir.


Gerek 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerin var olma nedenini ortaya koym 127 nci maddesinin 1 inci fıkrası gereki bu Anayasada dönemde çıkarılan yasalarla benimsenen eğitim, yerel yönetimlerin güçlenirdirmesi, yani daha çok yetki ve kaynağın onlara özgülenmesidir. Arada, yine yukarıda de监护lenilen İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesi gibi merkezi yönetim indir villari vesayet yetkisi esprisi içinde açıklanması güçlü olan bazı yasal düzlemelerle de karşılaşılsa da, genel doğrultu, yerel yönetimlerin hareket yeteneğini artırmalmasıdır.

Eğer, söz konusu basın toplantısında Boğaziçi'nin ve su havzalarının korunması dendiğinde kastedilen, bu alanlardaki planlama yetkisinin Bakanlığa verilecek yerel yönetimlerin devre dışında bırakılması ise, Anayasa Mahkemesi'nin 8 inci dipnotunda referans gösterilen karar uyarınca, böyle bir girişimin Anayasası'ya aykırı olabileceğini şimdiden söylemeli. "Olabilecegi" dememizin nedeni, böyle bir yetki aktarımında nedenlerin ve yetkinin kullanılış biçiminin ayrıntılı olarak yaşada bulunması gerekiğini söyleken, Anayasa Mahkemesi’nin, aynı zamanda "yerine geçme" biçimindeki yetkili, idiari vesayet yetkisini "ayrık bir türü" olarak da benimsemesidir. Eğer, "gereklı görülen hallerde" gibi sınırları belirsiz bir "neden" unsuru dayalı işlem yapma yetkisi öngörülmüş, Anayasa Mahkemesi’ne gidildiği takdirde bir iptal kararı ile karşılamak her halde yazılmamaktır.

Öte yandan, gene aynı KHK taslağına getirilen İstanbul ve çevresi "Bölge Plânlama Teşkilatı" üzerinde de, her ne kadar Başbakan tarafından yapılan açıklamada yer almamışsa da, kısaca durmak gerekmektedir. Tasaridan anlaşılığına göre, DPT’na bağlı olarak kurulacak olan Bölge Teşkilatı tuzel kişiliğe sahip olmayaacaktır. Teşkilatın görev alanına İstanbul ile birlikte dört il daha girmektedir. Öyleyse, kuruluş, Anayasası’nın 126 nci maddesinin son fıkasında belirtilen "](k)amu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok il içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir" kuralına ve yine Anayasa-
sa’nın 166 nci maddesinde, Devlete plânlama faaliyeti için gerekli teşkilâtı kurma ödevini yükleyen ilkeye göre oluşacaktır. Burada da ortaya gene hangi yerel görev ve yetkiler bir merkezi idare örgütüne verilebilir sorusu çıkmaktadır. Ana-
yasa Mahkemesi’nin 388 sayılı “Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İda-
resi Teşkilatının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”
icin açılan iptal davasında verdiği E. 1990/1, K.1990/21 sayılı ve 17.7.1990 ta-
rihli kararından yararlanarak analiz yapabiliriz.11

Dava dilekçesinde; GAP İdaresi’nin, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep,
Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine aldığı; bu alanda il, ilçe ve kasaba beledi-
yelerinin ve il özel idarelerinin de hizmet vermekte oldukları; GAP İdaresi’nin şehircilik, haberleşme, çevreci konularında çalışmalar yapmaktan yol, su, kanali-
zasyon, konut, sanayi ulaştırma hizmetlerini yürütmenin kadar çok sayıda yetkii
üstlendiği; nazım ve uygulama imar plânları ile revizyonlarının tamamını veya
bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapma ve yaptmaya
yetkili olduğu belirtilerek, KHK’nın başta Anayasa’nın 127 nci maddesi gel-
mek üzere çeşitli maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiştir.12

Anayasa Mahkemesi, oy çoğunlukyla verdiği kararında, GAP İdaresi’nin
Anayasa’ya uygun olarak kuruluşunu belirledikten sonra; GAP İdaresi’nin üst-
lendiği hizmetlerin bu yöreyi kalkındırma faaliyetinin bir parçası olduğunu ve yö-
redeki yerel yönetimlere yük ve borç getirmeden yapılacak yatırımlar için imar
plânı hazırlamadan inşaata başlanamayacağını belirterek plânlama yetkisine yö-
nelik Anayasa’ya aykırılık iddiasını kabul etmemiştir.13

İstanbul için düşünülen Bölge Plânlama Teşkilâtı’nın imar plânlarını konu-
sundaki yetkisi, KHK tasarrusının 6 nci maddesine göre, 3194 sayılı İmar Kanu-
nu’nda yer alan “bölge plânları” yapmak yetkisi ile sınırıdır. Tasarında, İstanbul-
daki veya civar illerdeki yerel yönetimlerin nazım ve uygulama imar plânlarını
yapma yetkilerinin ellerinden alındığına dair bir düzenleme yoktur. Teşkilât bol-
ge ölçüğindeki fiziksel plânlama ile görevlidir. Gene yukarıda oluşum biçimini
aktardığımız ve merkezi yönetim ile yerel yönetim temsilcilerinin birlikte yer
aldıkları karma yapılı Bölge Planlama ve Eşgüdüm Kurulu’na gelince; Kurulu'nun
kararlarının “bağlayıcı” olması, yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine Anayasa’ya
aykırı bir müdahale biçiminde görülmemektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5
inci maddesinde, nazım imar plânlarının, varsa, bölge plânlarına uygun biçimde

11) AMKD, S.26, s.301-357.
12) AMKD, S.26, s.305-310.
13) AMKD, S.26, s.326-327.
hazırlanacağı zaten kurala bağlıdır. Anayasa’nın 166 ncı maddesinde Devle-
te yüklenmiş olan planlama faaliyeti ile birlikte düşünüldüğünde, tasarında Anaya-
sa’ya uygunluk açısından duraksamaya yol açacak bir yön bulunmamaktadır.

* * *

İstanbul’un sorunlarına "el koyarken", yerel yönetimler ile merkezi yöneti-
min akıcı bir işbirliği içinde çalışmaları sağlanmalı ve yerel yönetimlerin var ol-
ma nedenini ortadan kaldıracak bir tutum takınlıslamalıdır. Anayasal ilke düz-eyindeki "yerinden yönetim" esasının korunması hem hukuksal hem yönetsel bir zo-
runluluktur. Bununla birlikte, İstanbul’un mevcut boyutlarıyla her hangi bir şehir, hatta her hangi bir metropol olmadığı da unutulmamalıdır. Ankara, İzmir, Ada-
a gibi metropoller için yalnızca bunlara özgü olacak bir sistem arayışı yokken; bütünyle İstanbul için yeni merkezi ve yerel yönetim modellerinin tasarlanması bir rastlantı değildir. Bu bakımdan, merkezi yönetim -siyası amaç iddiası bir ta-
rafa- tamamen "yönetsel" gereklerle İstanbul’a ilgi göstermesini yadırığamamak gerekir. Yerinden yönetim ilkesine, yerel yönetimlerin etkinliğinin korunmasına ve idari vesayet yetkisinin adeta fiili bir hiyerarşi uygulamasına dönüştürülmemes-
ine dikkat edildiği takdirde, merkezi yönetim bazı yetkilere sahip kılınmasında sa-
karca olmasa gerekir; Türkiye Cumhuriyeti’nin bir "üniter devlet" olduğu da unutulmazsa.