

BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ

PANEL

“KAMU YÖNETİMİ REFORMU”

18.03.2004

AÇILIŞ

Prof. Dr. Enver HASANOĞLU
Başkent Üniversitesi
Stratejik Araştırmalar Merkezi Müdürü

Prof. Dr. Mehmet HABERAL
Başkent Üniversitesi Rektörü

PANEL YÖNETİCİSİ

Prof. Dr. Turgut AKINTÜRK
Başkent Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dekanı

PANELİSTLER

Prof. Dr. Turgut TAN
Bilkent Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dekanı

Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

Prof. Dr. Nuri TORTOP
Başkent Üniversitesi
İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi

Prof. Dr. Mehmet TURHAN
Başkent Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Tarih:18 Mart 2004

Saat:14:00

Yer: Başkent Üniversitesi Bağlıca Kampüsü Prof. Dr. İhsan Doğramacı Konferans Salonu
Eskişehir Yolu7 20: Km. / ANKARA

Tel:0 (312) 213 05 60-212 90 74-213 72 93

http:// sam.baskent.edu.tr E-Posta sam@baskent.edu.tr

Prof. Dr. ENVER HASANOĞLU-(Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Müdürü) - Değerli konuklar

Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezimizce düzenlediğimiz “ Kamu Yönetimi Reformu” konulu panele hoş geldiniz.

Ülke gündemindeki yoğunluğun bir sonucu olarak panellerimize daha sık bir şekilde düzenlemek zorundayız. Bu çerçevede Mart ayı içinde düzenlenen bu üçüncü panele katılmanızdan dolayı teşekkürlerimi ifade etmek istiyorum.

Değerli konuklar, devletin kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinlik derecesi,uzun yıllardan bu yana üzerinde tartışılan temel konulardan biridir.Bu çerçevede kamu iradesinin hizmetleri etkin bir şekilde sunmadığı iddiaları sürekli olarak ve artan bir şekilde tartışmalarını gündeme getirmektedir. Bu anlamda Türkiye'nin kuşkusuz ki bir kamu yönetimi reformuna ihtiyacı vardır. Fakat sorun ya biri ya da öteki türünden mutlak anlamda bir merkezileşme veya yerelleşme veya karşıtlığı da değildir. Sorun karar alıcıların enformasyon akışları altında boğulup kalmayacağı ve karar almayı rasyonel şekilde yeniden dağıtmayı sağlayacak sistemin oluşturulmasındadır.

Bu doğrultuda uzun yıllardır sürekli bir kamu yönetimi reformundan söz edilmektedir. Bu husus gerek siyasi parti, gerekse hükümet programlarında yer almakta, ancak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili kapsamlı bir düzenleme bir türlü gerçekleştirilememektedir.

Değerli konuklar; kamu yönetimi reformu tartışmalarında oldukça fazla siyasal değerlendirme yapılmakta, ancak konunun teknik ve hukuksal yönüne ilişkin değerlendirmeler önemli bir eksiklik olarak ortada durmaktadır. Hukuksal metin haline gelmiş siyasi tasarıların belli bir çerçevede tartışılması bu açıdan önem kazanmaktadır. Zira hukuksal analizin ortaya koyacağı çözüm ve öneriler, siyasal karar ve uygulamalara da katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda 59 . Hükümet tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda farklı toplumsal kesimlerce en çok tartışılan tasarıdır. Tasarının merkezi yönetimiyle yerel yönetimler arasında yeni bir görev ve yetki dağılımı sağlamak amacına yönelik olarak düzenlendiği ifade edilmektedir. Ancak bugün birçok maddesinin görüşülmesinin tamamlandığı tasarının gerek yeterli olmadığı, gerekse bu reform girişiminin üniter devlet yapısıyla ilgili kaygıları gündeme getirmesi tasarının yeterince

kamuoyunda tartışılmadığının bir göstergesidir. Bu görüşler çerçevesinde mevcut tasarımı ve olması gerekenlere ele alacağımız panelimizin başarılı geçmesini diliyorum.

Her zaman olduğu gibi desteğini ve teşvikini bizden esirgemeyen Sayın Rektörümüz Haberal'a teşekkür ederim. Bizim Merkez Yönetim Kuruluna ve Genel Sekreterimiz Ayfer Yılmaz Hanımefendiye teşekkür eder, saygılar sunarım.

SUNUCU- Açılış konuşmalarını yapmak üzere Başkent Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Sayın Mehmet Haberal'ı kürsüye davet ediyorum.

Prof. Dr. MEHMET HABERAL (Başkent Üniversitesi Rektörü) - Değerli konuklar; bugün önemli bir gün. Tabii bizim için, sadece burada oturanlar için değil aslında; ülke için çok önemli aslında. Bugün eğer biz buradaysak, burada oluşumuzu bugüne borçluyuz. Niye; bugün 18 Mart. Bir yerde Türkiye'nin tarihinin dönüm noktası bu 18 Martla başladı. Eğer o 18 Mart olmasa, eğer orada aziz şehitlerimiz kendilerini feda etmese, Atatürk orada bir yerde kendini feda edercesine yönetim sağlamasa, Çanakkale geçit verse, bugün ne biz burada olurduk, ne de bir Türkiye olurdu. Onun için gerçekten o aziz şehitlerimizi ne kadar rahmetle, şükranla ansak azdır. Onların kanı, onların canı, onların hayatı pahasına bugün biz Türkiye Cumhuriyetinin vatandaşları olarak yaşamamızı sürdürüyoruz. Elbette ki onlara karşı borcumuz var, bir bedel ödemek zorundayız. Bu ülkenin geleceği için bir bedel ödemek zorundayız. Aslında bizlerin, bu üniversitelerin varlığı da bir yerde onun için önemli. Aksi halde hiçbir anlam ifade etmezdi.

Tabii yasalar ne için yapılıyor; insanların mutluluğu için, toplumların daha rahat bir yaşam sağlaması için yapılıyor. İnsanlara rağmen yasa hiçbir anlam ifade etmez. Aslında baktığınız zaman "gerçekten yasalar şart mı?" diye soruyorsunuz kendi kendimize, çünkü önemli olan insanların kendileridir. Onların ne düşündüğüdür ve yaşam tarzlarıdır. Herhalde bizim ülkemiz kadar bol yasası olan bir başka ülke yoktur; ben öyle düşünüyorum. O kadar çok yasamız var ki, ama acaba bunlar ne kadar uygulanıyor. Dahası maalesef öyle yasalar var ki çıkarıcılar bile sonra kendileri o yasayla ters düşüyor.

Ben hep şunu soruyorum: İşte malum demokrasinin beşiği diye görülen ülkeler var ve oralarda Anayasa bile yok. Dahası örnek vereyim. 1979'da Organ Nakli Yasası çıktı. o dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisinden 10 tane yasa çıktı ve onlardan bir tanesi Organ Nakli Yasasıydı; o tarihte transplantasyonu yaygın uygulayan birçok ülkenin, Avrupa'nın birçok ülkesinin böyle kendilerini en tapada görenlerde bile bunun yasası yoktu, ama Türkiye'de vardı. çok şükür Türkiye bugün Türkiye o yasayla gerçekten çok önemli

mesafeler kat etti. Tabii bunları söylerken “ha, yasalar olmasın” anlamında bir şey söylemiyorum. Yasalar elbette ki toplumlara önemli ve toplumlara düzen verir, ama önemli olan onların uygulanmasıdır, onların gerçek hedefine ulaştırılmasıdır. İnsanların hakikatten özgürce bunu uygulayabilmesidir ve bilgili bir şekilde toplumun her ferdine ulaşımını sağlamasıdır.

Tabii bunları kim yapar; devlet yapar. Aslında hükümetler yapar. Tabii zaman zaman ben dahil devletle, hükümetleri birbirine karıştırıyoruz. Çünkü esas icraatları yapan hükümetlerdir. Devlet o ülkenin bütünlüğünü içerisine alan bir kavramdır diye düşünüyorum. hükümetler maalesef yasaları yaparken zaman zaman -tabii değişik kendi politik-siyasi görüşlerine göre- elbette ki yasa yapabilirler, ama onları yönlendirecek olan toplum ve toplumun bilginleridir, başka bir deyişle üniversitelerdir. Eğer toplumlarda üniversiteler gereği şekilde kendi görevini yaparsa hangi iktidar olursa olsun onun kolay kolay yanlış yapması mümkün olmaz. Zaman zaman ülkemizde biz bunları yaşadık. Yine bu kürsülerden hep sizlere söylüyorum. Geçmiş yılların üniversitesini ben şimdi arar oldum; bu gerçeği görmek zorundayız ve bunun da en çarpıcı örneğini ben Kıbrıs’la ilgili size veriyorum ve buradan size diyorum ki: Kızılay Meydanı’nda, Zafer Meydanı’nda “Ya Taksim, ya ölüm” diye boşuna mı diyorduk?

Şimdi tabii bunun gibi birçok örneği var. Aslında tarihe baktığınız zaman, bizim Osmanlı İmparatorluğu dönemi dahil ve aslında diğer ülkelerin tarihine de baktığınız zaman ülkeyi yönetenler kendilerine üniversiteleri ve “bilginleri” diyelim hep bir kaynak olarak kullanmışlardır ve onların bilgilerinden yararlanarak gerçekten daha az yanlış yapmışlardır. Elbette ki yanlış yapabilirler, yapmışlardır da, ama şöyle bir araştırılabilir tarihi, göreceksiniz ki hangi iktidar bilgidan uygulama yapmışsa maalesef toplumda istediği uygulamaları gerçekleştirememiş veya başarılı olamamıştır. Nitekim bakıyorsunuz işte yasalar yapılıyor, sonra geri alınıyor. İşte bir sürü yasa var, YÖK Yasası bunlara bir örnektir. İşte alınıyor, geriye çekiliyor, tekrar komisyonlara geliyor-gidiyor falan. Neden; çünkü yeteri kadar araştırılmıyor. “Ben böyle düşünüyorum, ben şu kadarım, dolayısıyla ben bunu yaparım” gibi bunlar kesinlikle doğru şeyler değildir.

Gayet tabii Sayın Hasanoğlu söyledi, elbette ki bizim ülkemizde yeniden; “yeniden” derken aslında tarihin gelişimine, medeniyetin gelişimine ayak uydurma bakımından birtakım değişiklikler yapmak gereklidir. Ben 1991’de Yeşil Kart Projesini hazırlarken oraya üç madde koymuştum ve diyordum ki: “Devlet standardı koyar, devlet kontrol eder, devlet

altyapıyı yapar.” Genelde bana göre devletin çerçevesi bu olmalıdır. Bu çerçevede hareket edildiği zaman da detaya inilmeden, çünkü detaya bir yerde toplumun kendi fertleri yapacak. O fertlerde bunları yaparken elbette ki ülkemizin bütünlüğü çerçevesi içerisinde yapacak, ama maalesef baktığımız zaman genelde toplumsal çıkarlar bizim ülkemizde daima kişisel çıkarların arkasında düşünülüyor. Kişisel çıkarlar daima toplumsal çıkarların önünde gidiyor. Onun için birçok problem her zaman gündeme geliyor ve tutumumuz böyle devam ettiği sürece de biz problemleri kolay kolay çözemeyeceğiz.

Bugün gündemde bulunan Yerel Yönetimler Yasasının da sanıyorum en önemli noktalarından biri budur. Bu yasa yapılırken mutlaka insanlarımızın bugünkü şartlara göre ihtiyaçları değerlendirilmeli, ama bilimsel olarak değerlendirilmeli; ülkenin bütünlüğü dikkate alınarak hareket edilmeli ve ülkemizin dünyadaki yerini gerçek anlamıyla belirleyerek konuya bakmalı ve ona göre Yasanın yerli yerine oturtulması icap eder diye düşünüyorum. Tabii işin hukuksal yönünü elbette ki bugün burada tartışacak arkadaşlarımız değerlendirecek, ama ne olursa olsun bu ülke bizim. Yine ben her zaman söylüyorum; iyisiyle de bizim, kötüsüyle de bizim. Ne Ay’dan insanlar gelecek, bu ülkeyi düzeltecek; ne diğer ülkelerin insanları gelecek, bu ülkede yasalar yapacak; hepsini biz yapacağız. Yeter ki birbirimize inananlık, güvenelim ve ülkemizi de Atatürk’ün söylediği gibi asrın medeniyet düzeyine çıkaralım ve onu da aşalım.

Hepinize çok teşekkür ediyorum.

SUNUCU- Kamu yönetimi reformunu tartışmak üzere panel yöneticisi olarak Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Sayın Turgut Akıntürk’ü, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Sayın Turgut Tan’ı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Sayın Birgül Ayman Güler’i, Başkent Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Sayın Nuri Tortop’u ve Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Sayın Mehmet Turan’ı kürsüye davet ediyorum.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Oturum Başkanı) Efendim, panelist arkadaşlarımız yerlerini aldı, yalnız Prof. Birgül Hanım yoldaymış. Siyasal Bilgiler’den geliyor, onun için zannediyorum birazdan aramıza katılacak.

Sayın dinleyenler; panelimiz Kamu Yönetimi Reformu. Açılış konuşmalarında da ifade edildi ki, ülkemizde böyle bir reforma ihtiyaç var. Hükümet bu reformu sağlamak üzere

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sundu. Bu Tasarı komisyonlarda ve Genel Kurulda hepinizin yakından takip ettiği üzere büyük tartışmalara ve hatta Genel Kurulda kavgalara kadar işi götürdü. Acaba Bakanlar Kurulunca hazırlanan ve Mecliste müzakeresi edilen bu Tasarı gerçekten özlenen reformu sağlamaya yeterli mi, değil mi? Problem burada. Yoksa biraz evvel ifade edildiği gibi, böyle bir reforma ihtiyaç olduğu garanti. Onda bir ihtilaf yok da, bu Tasarı acaba o reformu sağlayabilecek mi, sağlayamayacak mı? Bir kanunun ne amaçla çıkarıldığı o kanunun amaç maddesinden anlaşılır. Ben izninizle onu bir okuyacağım, fazla bir şey de söylemeyeceğim, arkadaşlara söz vereceğim; ama izninizle bir okuyayım:

“Bu Kanunun Amacı: Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesi için merkezi idareyle mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Bu konunun uzmanı olan dört değerli arkadaşımız acaba bu amacı gerçekleştirmeye yeterli bir tasarı mıdır, değil midir; aksayan yönleri nerededir, nasıl değişiklikler yapılması gerekir; onları biraz sonra bizlere anlatacaklar. Ben usûl olarak her değerli arkadaşımıza 20 dakika konuşma hakkı tanımak istiyorum. 80 dakika tutacak, ondan sonra da sorular olacak; yani bu paneli çok fazla uzatmadan, çok karanlıklara kalmadan herhalde sona erdirmek istiyorum.

Şimdi söz sırasını siz mi almak istersiniz, hanginiz? Size soralım, demokratik yoldan karar verelim.

Prof. Dr. TURGUT TAN (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı)
Başkan bey başlasın

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Hayır. Konumuzun akışına göre, mesela hangi konu önemliyse, önde geliyorsa Kanunda, onun için; size verelim. Siz misafir olduğunuz için sevgili adaşım Turgut Bey; misafirimiz tabii, diğer iki arkadaşımız bizim üniversitemizin hocaları. Çok değerli arkadaşım, çok eski arkadaşım ve adaşım, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Sayın Turgut Tan’a söz veriyorum.

Buyurun efendim

Prof. Dr. TURGUT TAN (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı)- Teşekkür ederim Sayın Başkan. Değerli konuklar; böyle bir konuda ilk sözü alan olarak belki Tasarının geneline yönelik temel eleştirilerin -eleştiri derken sadece aleyhte olan görüşleri kast etmiyorum; lehte, aleyhte dahil, ikisi de- bir genel belki görünümünü ortaya koyarsam benden sonra konuşacak arkadaşlar da gerek bu çizilen tabloda yer alan sorunlarla ilgili, gerek bunun dışında kendilerinin önemseydiği birtakım sorunları gündeme getirebilirler.

Sayın Başkanımız Tasarının amacını doğrudan Tasarıdan okudular. Aslında bu amaçlara hiçbir diyecek yok. Bunların hepsi son derece ideal, ulaşılması gereken amaçlar; ama tabii getirilen mekanizmalar, ön görülen yollar, yapılanmalar bu amaçları gerçekleştirmeye elverişli mi, değil mi; bunun belirlenmesi lazım. İkincisi, tabii değerlendirmenin yalnızca bu Yasa Tasarısı etrafında yapılması ve de Türkiye’de Anayasa dahil, yürürlükte bulunan diğer mevzuatla ilişkilendirmeden bir değerlendirme yapılması da yanıltıcı olabilir. Dolayısıyla, zaman zaman bu eleştirileri yaparken yürürlükteki diğer kurullarla da ilgi kurup, onlarla ne ölçüde bağdaştığını da söylemekte sanıyorum yarar var.

Bir “idari reform” denildiği zaman, bu neyi içerir? Bana göre idari reform denildiği zaman, idarede yeniden düzenleme denildiği zaman dört temel konu gündeme geliyor: Bunlardan bir tanesi, görev dağılımını da içeren, teşkilatın, örgütsel yapının yeniden düzenlenmesi, yeni bir yapılanma. Görev dağılımını da içeren derken, mesela bu Tasarı açısından bakıldığı zaman, merkezi idareyle yerel idareler arasındaki görev dağılımı ne olmalıdır? Yerel idarelerin yapısı ne olmalıdır? Eski, bildiğimiz il özel idaresi, belediye yapısı devam mı etmelidir; yoksa yeniden güçlendirilen, yeni görevler verilen bu yerel idareler yeni bir yapılanmaya mı kavuşturulması lazım? Bir, yapısal yeniden düzenleme.

İki, “katılımcı, şeffaf yönetim” denildiği zaman, hemen gündeme idari usûllerin düzenlenmesi konusu gelmektedir. Çünkü şeffaflığı, katılımcılığı ancak idari usûlleri düzenlerseniz sağlayabilirsiniz. Bu idari usûlleri yeniden düzenleyen Yasa Tasarısı benim bildiğim 5-6 yıldır gündemde; birkaç tane tasarı hazırlandı, fakat henüz sanıyorum son tasarı Bakanlar Kurulunun gündeminde, ama henüz son şeklini almış değil.

Üçüncü nokta, kamu personelinin statüsünün, kamu görevlileri rejiminin yeniden düzenlenmesidir. Biraz sonra değineceğim, bu Tasarıda buna ilişkin bazı temel ilkeler var; fakat asıl önemli olan yeni bir memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili yasanın çıkarılmasıdır. Böyle bir yasa hazırlığı da şu anda sürmekte.

Nihayet dördüncü ve son nokta, Türkiye açısından sanıyorum son yıllarda özellikle güncelliği ortaya çıkan idare ile idare edilenler arasındaki anlaşmazlıkların, uyuşmazlıkların çözümünde yargı dışı alternatif uyuşmazlık çözme yöntemlerinin geliştirilmesidir. Bu tür uyuşmazlıkların çözümünde; yani idare ile idare edilenler arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde bütün yükü yargı organına verdiğiniz takdirde bugün gördüğümüz tablo ortaya çıkmaktadır. Yıllar süren davalar, o arada birtakım kararlar uygulanmaktadır, sonra yargıdan karar çıktığı zaman o kararı uygulama olanağı fiilen bulunamamaktadır. O zaman tabii şu soru akla gelmektedir: Bu kadar yıl yargı organı niye meşgul oldu, eğer uygulamaya geçirilemeyecek bir karar vermişse?

Genel olarak idari reform denildiğinde bu dört konudur gündeme gelen. Tasarı söz konusu olduğunda, Tasarı açısından değerlendirmenin belki iki açıdan yapılması söz konusu olabilir. Biri, temel ilkeler ve tercihler konusu; yani somut bir örnek vermek gerekirse, hangi görevler merkezi idarenin olmalıdır, hangi görevler yerel idareye bırakılmalıdır? Bu, ilke bazında bir tercih yansıtmaktadır. Tabii bu tercih öncelikle siyasi iktidara ait olan bir tercihtir; ancak bu tercihler yapılırken anayasal bazı düzenlemeler gündeme gelmektedir. Acaba merkezi idareyi daraltıp yerel idareleri güçlendirip, kuvvetlendirirken yapılan düzenlemeler Anayasadaki bazı düzenlemelerle bağdaşabilmekte midir?

İkinci bakış açısı daha dar, daha yasa tekniğiyle ilgili bir bakış açısıdır. Orada tabii düzenlemeler ne ölçüde yasa tekniğine uygundur, değildir konusu gündeme gelmektedir. Elimde bu Tasarıyla ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinde bastırılmış olan sıra sayısı var. Bakıyorum, üç tane komisyondan geçmiş; Anayasa, Bütçe-Plan ve İçişler Komisyonları. Aşağı yukarı maddeler yüzde 90'ın üzerinde bir oranla aynen komisyonlarda kabul edilmiş. Yalnız bana göre Tasarı açısından çok ayrıntı olan bir konu -biraz sonra değineceğim- halk denetçisiyle ilgili hükümden değişiklik yapılmış ayrıntılı olarak. Ama Tasarının özünü oluşturan; yani kamuoyunda en çok tartışılan kurallarla ilgili komisyonlarda herhangi bir değişiklik söz konusu değil.

Kamuoyundaki tartışmalara baktığımız zaman, bu tartışmalarda benim kişisel olarak izlenimim, bir yanda kategorik olarak Tasarının karşısına çıkan bir grup var, bir görüş var kategorik bir şekilde. Bir grup var, görüş olarak söylüyorum; o da neredeyse kayıtsız şartsız Tasarıyı benimseyen bir görüş. Yani ikisinin arasında, madem ki böyle bir Tasarı çıkacak, böyle bir Tasarının yasalaşması kesin; ama bu Tasarı nasıl iyi hale getirilebilir, neresinde

ne yapılması lazım; bu konuda somut öneriler içeren tartışmanın çok zayıf olduğunu görüyorum.

Tasarıyla ilgili baktığımız zaman, bir görüş; “bu Tasarı yerelci, devletin üniter yapısına zarar verecek, üniter yapıyı bozacak özellikler taşımaktadır; yerellik özelliği ön plana çıkmaktadır, yerelliğin yanında bir de özelleştirici özelliği vardır. Yani önemli kamu hizmetlerinin görülmesi sadece merkezi idareden yerel idarelere devredilmiyor, yerel idarelere devredildikten sonra da bunun özel kişiler eliyle görülmesinin önü açılmakta, âdeta Tasarı bunu teşvik etmektedir” deniyor.

Bir diğer görüş, “Anayasada değişiklik yapılmadan böyle bir Tasarının yasalaşması mümkün değildir” görüşü. Bu görüşün taraftarlarının da dayandığı temel nokta -biraz sonra değineceğim- Anayasanın 123. maddesindeki “idarenin bütünlüğü” ilkesidir.

Bu son söylediğimden başlarsak genel eleştiriye, gerçekten Anayasanın 123. maddesi diyor ki, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Bu bütünlüğü sağlamanın, bu bütünlük tabii sadece merkezi idareyle yerel idareler arasındaki ilişkiden ibaret değil;, diğer kamu kurumlarıyla merkezi idare arasındaki ilişki de bu bütünlük çerçevesinde ele alınması gereken bir ilkedir. Bu açıdan baktığımız zaman, bu bütünlüğü sağlayacak temel mekanizma, temel hukuki mekanizma “idari vesayet” dediğimiz mekanizmadır. Acaba Tasarı bu açıdan ne getirmektedir? Gerçekten bütünlüğü sağlamaya yönelik; yani üniter yapıyı bozmayacak, Anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde bir düzenleme niteliğinde midir? Baktığımız zaman, vesayet ilişkisini düzenlediğini görüyoruz; Tasarıda bu var. Mesela il özel idareleriyle ilgili bir örnek vereyim; diyor ki Tasarı: “İl özel idarelerinde, il genel meclisinin aldığı kararlar beş gün içinde valiye gönderilir. Vali kararın yeniden görüşülmesini meclisten isteyebilir. Meclis belli bir çoğunlukla eski kararında ısrar ettiği takdirde vali kararın iptali ve yürütmenin durdurulması için on gün içerisinde idari yargıya başvurabilir.” Yani yargısal denetimle sonuçlanan bir idari vesayet mekanizması kurulmuş durumda. Belediye Kanununda da buna benzer bir mekanizmanın yer aldığını görüyoruz. Yalnız Tasarıda nasıl işletileceği pek belli olmayan bir başka madde daha var, o da şu: “mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetlerden herhangi birini -çünkü bir sürü görev veriliyor şimdi mahalli idarelere- ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda merkezi idare bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verir. Aksaklıkların bu sürede de giderilememesi halinde merkezi idare durumun

gerektirdiği tedbirleri alır.” Bunların ne olduğu tasarıda yok. Yani bir kere değerlendirmeye son derece açık bir ifade maddede ciddi şekilde aksama; “aksama demiyor sadece, ciddi şekilde aksama ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi... Bu hüküm Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında yer alan bir hüküm bu ve bunun nasıl işleyeceği bilinmiyordu. Fakat şu anda tasarı halinde olan İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu Tasarısı ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarı olara üç tane önemli kanun tasarısı var. “Acaba bu hüküm nasıl işleyecek, bu tasarılar da bir madde var mı?” diye baktığımızda Belediye Kanununda bir madde dikkat çekiyor. Belediye Kanunu Tasarısında şöyle bir hüküm var: “Bu belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyeceğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İç İşleri Bakanı birtakım yetkiler kullanmak durumunda.” Şimdi burada durumun tespitini yetkili hukuk hakimine veriyor. Halbuki bizim sistemimizde, yani bizim sistemimiz derken adli yargı-idari yargı ayırımının mevcut olduğu bir sistemde, normal olarak idarenin hizmetlerinin kötü işlediği, işlemediği, ağır işlediği... Bütün bunların tespiti de idari yargıya ait bir iştir. Şimdi normal olarak bizim sistemimizde idari yargıya ait olan bir konu burada yetkili hukuk hakiminin görevine sokulmuş. Nasıl saptayacak yetkili hukuk hakimi; bunlar soru işareti şeklinde.

İdarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik tabii sadece vesayet denetiminin üzerinde durmak da yeterli değil. Aslında bu görüşülmekte olan kanun tasarısından kısa bir süre önce yasalaşmış başka önemli fakat nedense kamuoyunda pek tartışma sebebi olmayan şeyler var. halbuki çok tartışılması gereken konular. Aramızda maliyeciler var ve onların mesela çok yakından ilgilendiği iki tane yasa var. Yani bunlar yasalaştı, uygulamaya geçti; tabii “uygulamaya geçti” derken bütün hükümleri henüz yürürlüğe girmiş değil geçici maddeler dolayısıyla. Biri 2002 yılı Martında çıkarılan 4789 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. İkincisi, 2003 yılının Aralık ayında, çok kısa bir süre önce yasalaşmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Her iki kanunun uygulanması bakımından yerel idareler bu uygulamaların kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla bu yasaların düzenlediği alandaki disiplinin sağlanması açısından yerel idareler de bu disiplini içerisine sokulmuştur; bu da idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından sanıyorum önemli bir yasal düzenleme niteliğinde.

Şimdi eleştirilen konulardan bir tanesi bugüne kadar merkezi idare tarafından yerine getirilmiş, yürütülmüş olan hizmetlerin büyük ölçüde yerel idarelere devredilmesi ve tabii buna paralel olarak görev ve yetkilerin de verilmesi. Şimdi burada tabii kanunun son maddelerinde özellikle hizmetleri yerel idarelere devredilen bakanlıkların taşra teşkilatının, görev ve yetkileri de tüm araç, gereç, taşınır, taşınmaz mallar, alacak borçlar, bütçe ödenekleri ve kadrolarıyla birlikte de personeli hizmeti yürütecek olan yerel idareye devredilmektedir; bu görevlerle, yetkilerle birlikte toptan bir devir söz konusu yani.

Şimdi bunları yerine getirecek olan yerel idareler, hangi yerel idareler? Mevcut, hazırlanmış olan tasarıların yasalaşmasından önceki duruma bakarsak, bugünkü durumda Türkiye’de 3200 tane belediye var. Bu 3 bin 200 belediyenin yüzde 70’inin nüfusu 5 binin altında. Bunu şunu için örnek veriyorum: Şimdi yeni belediyeler yasa tasarısı, belediye kurulması için asgari nüfusu beş bin olarak kabul ediyor. Dolayısıyla bu mevcut üç bin 200 belediyenin yüzde 70’i demek ki ortadan kalkacak, yeni bir 5 bin nüfus esası getirildiğine göre.

Şimdi bu görevlerden hangisi devredilebilir, hangisi devredilemez meselesi, başta da söylediğim gibi bir anlamda bir siyasi tercih meselesidir, siyasi iktidarın bir tercihi meselesidir. ayrıca bunun objektif bir ölçütünü bulmak da çok zordur. Fakat “acaba bunun objektif bir ölçütü var mıdır?” diye sorduğumuzda ben şöyle bir cevap verilebileceğini düşünüyorum: Anayasanın, devlete ödev olarak yüklediği konularda -ki görevlerin merkezi idarede kalması- bu ayırmda bir objektif ölçüt olarak kullanılabilir. Bu açıdan baktığımızda Anayasada mesela 42. maddedeki eğitim-öğretim, 56. maddedeki sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması, 63. maddedeki tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması görevleri, ki tasarıda bunların hepsi aslında yerel idarelere devredilmiş durumda. Bunlar merkezi idarede tutulabilir. Çünkü bunlar kritik görevler. Çok eleştirilen bu tasarının mutlaka kanunlaşması gerektiğini savunan İstanbul’daki belediye başkanlarından bir tanesi “muhakkak çakmalıdır” diyor bu kanun tasarısı, “yasalaşmalıdır” diyor; fakat hemen arkasından şunu söylüyor: “Tabiat ve kültür varlıklarının korunması görevinin belediyelere devredilmesi büyük sakıncalar taşımaktadır. Zira bu yetkilerin partizanca kullanılması sonucu çok değerli yerlerin yerel yönetimlerce tahrip edilmesi tehlikesi vardır” diyor. Yani bunu söyleyen -tipik bir örnek olduğu için veriyorum- tasarının mutlaka çıkması gerektiğini savunun bir belediye başkanı. Dolayısıyla özellikle

yerel idarelerdeki bu partizanlık, geçmiş uygulamaların verdiği bir sonuç olarak bu tür, demin söylediğim nitelikteki hizmetlerin devrinde kuşku yaratmaktadır.

Şimdi burada hemen bir parantez açıp şunu belirtmek isterim: 80 li yılların başlarında Fransa önemli bir yerel yönetim reformu yaptı. Sonradan aradan 10 yıl geçtikten sonra “bu yerel yönetim reformunun sonuçları ne oldu?” diye bir bilim adamı değerlendirme yapan bir yayında bulundu. İki tespiti örnek olarak vereceğim; diyor ki: “Ademi merkezileştirme, yerel demokrasinin değil yerel iktidarın güçlenmesi sonucunu vermiştir.”

Bir başka daha çarpıcı değerlendirme: “Kullandıkları yeni yetkiler ve yönettikleri birimlerin hacimli bütçeleri sayesinde kendi imajlarını yüceltecek ya da bir seçim kampanyasını yürütecek birtakım harcamalar yapabilmektedirler.” Yerel yöneticilerden bahsediyor. “Bu bakımdan partilerine gerçekte ihtiyaç duymamaktadırlar. Eskiden bir seçilmiş kişi, bağlı olduğu partinin ulusal organlarının desteğini almaksızın bir seçime katılamazdı. Çünkü bu parti ona ülke çapında bir etiketin yanı sıra kampanyası için gerekli maddi ve mali imkânları sağlamaktaydı. Yeni feodal beylerimizse -feodal beyler diye bahsediyor yerel yöneticilerden, bu güçlendirilmiş yerel yöneticilerden- kendi düzeylerinden bu imkânlara sahiptir ve partilerine bu açıdan yardım eden onlardır.” Yani eskiden partilerinden yardım alıp onun desteğine ihtiyaç gösterirlerken, şimdi öyle hale geldiler ki partileri onlara neredeyse muhtaç duruma geldi.

Eleştirilen bir diğer nokta hizmetlerin, yani yerel idarelere devredilen hizmetlerin aynı zamanda da özelleştirmeye açık tutulması. Yani özel kişiler, şirketler eliyle gördürülmesi. Burada bir şey daha belirtmek isterim: Bugünkü Bakanlar Kurulu’nun çıkardığı 2004 yılı programında diyor ki: “Tek tip belediye modeli yerine belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyesi için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları belirlenecektir.” Şimdi bakıyoruz çıkmakta olan tasarıya, böyle bir ayırım yok belediyeler arasında. Yani bir yanda yürürlükte bulunan 2004 yılı programı var aşağı yukarı aynı siyasi iktidarın kabul ettiği bir program. Yine aynı siyasi iktidarın çıkarmak üzere olduğu bir belediye kanunu ve bu ilkelerin yer almadığı bir kanun.

Şimdi hizmetlerin özelleştirilmesi konusuna gelince, gerçekten tasarılar baktığımızda, gerek il özel idaresi, gerek belediye kanun tasarılarına baktığımızda, şirketleşmeye açık düzenlemeler olduğunu görüyoruz; “şirketleşmeyi teşvik edici” diyelim

bir anlamda. Oysa bugün yürürlükte bulunan 4046 sayılı özelleştirmenin usul ve esaslarını düzenleyen yasada yerel idarelerin şirketleri açısından, yerel idarelerin şirketleşmesini engellemeye yönelik hüküm var. Bu 4046 sayılı bu bahsettiğim özelleştirme yasının 26. maddesi diyor ki: “Belediyeler ve mahalli idarelerle bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulunun iznine tabidir.” Bakanlar Kurulunun izin sistemini getirmesinin sebebi bu işi disipline etmek. Yani “öyle her belediye şirket kurmasın veya mevcut şirketlere ortak olmasın; bunu bir zapturapt altına alalım” diye Bakanlar Kurulunu izin müessesesine getirmiş.

Şimdi bazı kamu hizmetlerinin özel şirketler aracılığıyla görülmesi yolunu tümüyle kapatmanın da ben doğru olmadığı kanısındayım. Eğer hizmetin görülmesinde etkin ve de rasyonel hizmeti görme o yolla yapılabilecekse bu yola gidilmesinde yarar var. Bu demek değildir ki bütün hizmetler özel şirketler aracılığıyla görülsün, ama bu yolun tümüyle kapatılmasının da ben doğru olmadığı kanısındayım.

Süratle iki noktaya değinerek bitireyim konuşmamı: Personel rejimi açısından getirilen sistem, tasarımın 46. maddesinde Türkiye’de bugün mevcut olan liyakat ve kariyer sistemini tümüyle reddeden bir sistemdir. Dolayısıyla müsteşar, genel müdür gibi unvanlara sahip üst düzey yöneticiler siyasal iktidara bağlı olarak gelip gidecek bir sistemi getirmek istemektedir. Bu açıdan, yani idarede istikrarın da sağlanması bakımından bunun doğru bir yöntem olduğu kanısında değilim.

Denetim konusunda işte çok tartışılan teftiş kurulları kaldırılıyor, vesaire tartışmalarına ilişkin olarak yeni bir denetim sistemi getirmektedir tasarısı: İç denetim ve dış denetim diye. Yalnız hemen şunu belirtmek isterim, aslında bu iç denetim ve dış denetim sistemi bu tasarıyla gelen yeni bir yöntem değil. demin sözünü ettiğim Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Kanunu bu sistemi getirdi ve demin de söylediğim gibi maalesef o tasarısı, o kanun tartışılmadı ve yürürlüğe girdi. dolayısıyla bunun başlangıcı Türkiye’de eğer denetimde bir reform yapılacaksa bunun başlangıcı aslında o kanunun tartışılmasıyla başlaması gerekirdi. Türkiye’de teftiş kurulları etkisiz mi oldu veyahut da denetimler etkisiz olduysa bu teftiş kurullarından mı kaynaklandı; hayır, mesela bankacılık sektörü en fazla konuşan sektör son zamanlarda. Bu özellikle fona devredilen güç durumdaki bankalarla ilgili olarak 50 civarında müfettiş ve murakıp raporu yazılmıştır, ama sonuna

kadar götürölüp işleme konulmamıştır. Bu denetim organlarının bir zafiyeti veya eksikliği değil. çünkü denetim organları, teftiş kurulları işlevsel anlamda özerk değildir Türkiye’de. O raporların işleme konulması siyasi iktidarın son aşamada onayına bağlı olan bir sistemdi. Siz raporları sonuna kadar götürmezseniz o zaman Türkiye’de denetim sistemi işlemiyor gibi bir yanıltıcı sonuca varabilirsiniz.

Son bir nokta, özür dilerim Sayın Başkanım bu halk denetçisiyle ilgili olarak. Yani bir tür ombudsmanlık müessesesi bu tasarıyla sadece yerel idareler çerçevesinde getirilmeye çalışılmaktadır. Ancak öyle bir sistem ki, ülke düzeyinde faaliyette bulunacak bir ombudsmanlık müessesesi yok; sadece il özel idarelerinin halk denetçisi diye seçtikleri kişiler var ve üstelik buraya başvuru zorunlu değil, isteyen başvurabilecek. Verdiği kararlar istişari, bağlayıcı değil, ama tasarı öyle yükümler getirmiş ki buraya gittiğiniz taktirde mesela idari yargıya gidişte dava süreleri kesiliyor ve tekrar işlemeye başlıyor. Yani farklı işlevleri yerine getiren iki mekanizma âdeta süre bakımından aynı rejimin içerisine sokulmuş; bu da teknik açıdan birtakım sorunlar yaratabilecek nitelikte.

Ben çok süratle bunlara değinmekle yetiniyorum ve beni dinlediğiniz için teşekkür ederim.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Teşekkür ederiz Sayın Tan.

Sayın Tortop, size söz veriyorum buyurun.

Prof. Dr. NURİ TORTOP (Başkent Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi) - Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Sayın Rektör, değerli, konuklar, değerli katılımcılar; ben önce Kamu Yönetimi Reformuyla ilgili bir kavram üzerinde bir kısa açıklama, bir de şimdiye kadar Türkiye’de bu konuda yapılmış çalışmalarını özetledikten sonra mevcut kanun tasarısı üzerinde olumlu bulduğum ve olumsuz bulduğum yönleri açıklamaya çalışacağım Sayın Başkanın verdiği 20 dakikalık süre içerisinde.

Efendim, önce “Kamu Yönetimi Reformu” diyince burada , bütün kuruluşlarda yönetsel mekanizmaların iyileştirilmesi amacı güdülür. İnsanlar da hangi meslekten olursa olsun, eğer insanlar mesleklerini geliştirmezler, yenilikleri izlemezlerse toplumun gerisinde kalırlar ve meslekten beklenen ihtiyaçlara gereği gibi cevap veremezler.

Yönetimler de böyle; yönetimleri sürekli olarak yenileştirmek zorundayız. Dünya sürekli bir gelişmenin içindedir, hızlı bir gelişmenin içindedir. Bu gelişmelere yönetim mekanizmalarının da ayak uydurması gerekir. Hiç aklımıza gelmeyen yeni örgütler kurulması gerekebilir veya bunların kaldırılması gerekebilir. Eğer ülkemizden bir örnek vermek gerekirse örneğin 1950li yıllarda Türkiye’de bütün iller, kasabalar kendi santralleriyle Türkiye’nin elektrik ihtiyacını karşılıyordu, sulama ihtiyacı yoktu, barajlar yoktu. Bu tarihlerde Devlet Su İşleri gibi, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi iki büyük kuruluş, birçok bakanlıklardan kurulmuştur. Her zaman gelecekte de yeni ihtiyaçlara göre yeni örgütler kurulması gerekebilir; bunlardan kalkması gerekenler de olabilir. Onun için biz “idarede reform” derken hem idarenin yapısında bir taraftan değişiklikler yapmak zorundayız, hem de işleyiş mekanizmalarında. Yapısı eskimiş olabilir, işleyişteki formaliteler değişiklik gerektirebilir.

Bunun gene dünyada uygulanan üç yöntem var. Bazı ülkeler bunu kurumsal olarak halletmektedir. Devamlı olarak, sürekli olarak idari reformdan, yönetimdeki reformdan sorumlu bir kuruluş; örneğin Fransa’da geçmiş yıllarda idari reformdan sorumlu bir devlet bakanlığı bulunuyordu ve sürekli olarak idarenin reformuyla ilgili bir bakanlık düzeyinde bu iş ele alınmıştı. Bazı ülkelerde, tabii zorlayıcı, dikta ile yönetilen, otoriter yönetimlerde reform işi tek yönlü olarak, danışmaya, katılmaya önem vermeden merkezden gerçekleştirilmektedir. En iyisi demokratik bir reform yöntemidir; tartışılarak, görüşülerek, denenerek; yani “deneysel reform” diyoruz buna. Eğer iyi sonuçlar alınıyorsa uygulamaya geçilir. Buna ülkemizden de bir örnek vermek gerekirse; Birinci Beş Yıllık Plan Döneminde -hatırlarlar eskiler- toplum kalkınması yönteminde Devlet Planlama Teşkilatı altı pilot ilçe seçmişti; Samsun’un Terme, Kayseri’nin Bünyan ve Korkuteli ilçeleri gibi ilçeler. Bu ilçeler de toplum kalkınması uygulamaları yapıldı; oradan alınan sonuçlar değerlendirilerek diğer yerlerde uygulamaya geçildi. Bu güzel bir yöntem. Zaten hangi konuyu ele alırsak alalım, hem katılımcılığa hem de deneye önem vermek büyük önem taşır.

Bu konuda ben bir de kısaca Türkiye’de şimdiye kadar ne, nasıl çalışmalar yapılmış, ona değineyim. Cumhuriyet Döneminden itibaren ilk çalışmayı 1933 yılında Amerikalı uzmanlar yapmış. 1960’lara kadar, Devlet Planlama Teşkilatı kuruluncaya kadar genelde Cumhuriyet Döneminde hep yabancı uzmanlardan reform konusunda yararlanılmıştır. 1933’te de ilk defa “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Tetkiki” diye

Amerikalı uzmanlar Türkiye'nin ekonomik gelişmesi hakkında rapor vermişler; 1947-48'lerde de yine çeşitli bakanlıklarda bu şekilde komisyonlar kurulmuş. 1949'da İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi profesörü bir rapor hazırlamış "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışmaları" hakkında. 1951 yılında yine yabancı uzmanlardan oluşan onüç kişilik bir komisyonun -ki bu "Barker Raporu" diye anılıyor- hazırladığı Barker Raporu var; Türkiye'nin yönetsel sisteminin iyileştirilmesi konusunda geniş kapsamlı bir rapor hazırlamışlardır. 1951li yıllarda yine iki yabancı uzman, Marten ve Kush Türkiye'de incelemeler yapmış. 1954'de İsveçli uzmanlar çağırılmış, onlar Tekel idaresinde araştırmalar yapmış ve raporlarında da şöyle de bir şey belirtiyorlar; İsveç'ten uzmanlar çağırılmışız, ama kendi yerli uzmanlarımızın yaptığı araştırmaları da, onların tespit ettikleri aksaklıkları, önerileri de tozlu raflar arasında o araştırmalarda görmüşler, onu da raporlarında belirtiyor İsveçli uzmanlar.

Daha sonra, 1960 sonrası için, 1960'ta Devlet Planlama Teşkilatı kurulduktan sonra, 1962 yılında o zamanın Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel Paşa'nın, İsmet Paşa da Başbakan, onların imzalarıyla Türkiye'nin yeniden düzenlenmesi, reformu konusunda bir Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmış ve bu karar gereğince dokuz kişilik bir araştırma komisyonu kurulmuş; çok ünlü kişilerin; eski Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel'in, Mümtaz Soysal'ın vesaire bulunduğu d kişilik komisyon yönetiminde "MEHTAP Projesi" diye bildiğimiz "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" hazırlanmıştır. Bu Proje iki yıl kadar sürmüş, yüzlerce uzman çalışmış kapsamlı bir araştırmadır. Yalnız merkezi hükümet değil, daha sonra Arif Payaslıoğlu'nun başkanlığında taşra il, ilçe teşkilatları incelenmiştir. Mahalli idarelerle ilgili olarak Fehmi Yavuz'un başında bulunduğu bir kurul araştırmıştır. Ayrıca KİT'ler ele alınmıştır. 1968 yılına kadar bu merkezi hükümet teşkilatı, taşra teşkilatı, mahalli idareler ve KİT'lerle ilgili raporlar tamamlanmıştır.

Daha sonra, 1971 yılında yine kısa dönemli bir araştırma, Erim Hükümeti- "Reform Hükümeti" de diyorduk o Hükümete- bir komisyon kurup üç ay içinde hızlı bir şekilde "İdari Reform: Kamu Yönetiminde İlkeler ve Öneriler" diye böyle bir rapor hazırlamıştır. "MEHTAP Projesi" de yine yayınlanmış, bunlar Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayınlanmış raporlar. Nihat Erim Hükümetinin raporu üç ay içinde yeniden araştırmalar yapmak yerine komisyondan şunu istemiştir; hızlı olarak çalışılması ve geçmişte yapılmış bu "MEHTAP Projesi"de ayrıntılarıyla incelenerek üç ay içinde Hükümete bir rapor verilmesini önermiş. Gerçekten o rapor da kısa, özlü bir rapordur. O zamanki raporda

bulunanlardan bir örnek vereyim; örneğin hemen gelişmiştir bazı şeyler. Raporda, Türkiye’de halkla ilişkilere önem verilmesi vurgulanmıştır Nihat Erim Hükümetinde. O zamana kadar Gazetecilik Yüksekokulu olan okulların ismi dahi bu rapor üzerine değiştirilmiş, Gazetecilik ve Halkla İlişkiler ismini almıştır. Daha sonra bu okullar Basın-Yayın Yüksekokulu ve şimdiki İletişim Fakülteleri haline geldi.

Erim Hükümetinden sonra da yine bu tür raporlar, dikkat edersek biraz böyle askeri müdahalelerden falan sonra, 70 Muhtırası, 60 İhtilali, 80 İhtilali; 80’den sonra da yine görüyoruz. O zaman da Bülent Ulusu Hükümeti aynı konuyu ele almış ve Ulusu da yine bir komisyona bir çalışma yaptırmıştır, o da hizmete özel olarak yayımlanmıştır “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” ismiyle hazırlanan bir rapor Ulusu Hükümetleri zamanında.

Daha sonra “KAYA Projesi” dediğimiz Kamu Yönetimi Araştırma Projesi; benim de genel müdürlüğüm zamanında yapılan bir araştırma “KAYA Projesi”.yedi araştırma grubu vardı. Bu gruplardan birisini de, “Mali Kuruluşlar-Ekonomik Kuruluşlar”ı Sayın Turgut Tan yönetmiştir. Birgül Hanım da yerel yönetimlerle ilgili komisyondaydılar. O da kapsamlı; bugün de zaten yeni yapılan reform tasarısında “KAYA Projesi”ne çok geniş atıflar yapılıyor.

Bir noktayı daha belirteyim; yerel yönetimler şeyinde biraz sonra değineceğim, yeni Tasarıda onlara geniş yetkiler verilmesi, hatta bazı bakanlıkların kuruluşlarının yerele, taşraya devri de orada önerilen maddeler arasında.

Bu açıklamamdan sonra ben kalan 10 dakikalık süremde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının olumlu bulduğum yönlerini ve olumsuz bulduğum yönlerini açıklayacağım.

Bu Tasarı, elimde Meclisten geçen son şekli var, 49 maddesi kabul edilmiştir Türkiye Büyük Millet Meclisinde, geçen maddeler elimde. Bir yürürlük tarihi ve yürütme maddesiyle ilgili 50-51. maddeler kaldı, bir de dokuz geçici madde var; geçici maddeler seçimden sonraya kaldı, kabul edilmedi. 49 maddesi Meclisten geçmiştir şu anda. Bunda amaç olarak, Sayın Başkanımız da biraz önce değindiler, benim olumlu bulduğum, gerçekten amaçları benimsememek mümkün değil. 1. maddede yönetimin adil, süratli, kaliteli, etkili, verimli işleyişi; bu sözcükler var 1. maddede. Ayrıca yine o maddenin gerekçesinde şeffaflıktan, katılımcılıktan, düşük maliyetten, insan haklarına saygıdan söz

edilmektedir; bunlar hep olumlu bulduğumuz, benimseyeceğimiz görüşler. Tasarının 4. maddesinde huzur ve güvenlik sağlamaya yönelik olduğu, refah sağlama, hayat kalitesini iyileştirmek gibi kavramlar yer alıyor.

Yine benim olumlu olarak değerlendirdiğim bir başka konulardan: Devlet bakanlıkları sayısının biliyorsunuz 15-20'ye kadar çıktığı oldu ve sekizle donduruluyor 13 . maddesine göre tasarının. sekiz devlet bakanlığı, üç başbakan yardımcısı olarak dondurulmaktadır ve ek cephede de on beş bakanlık olacak. Bunların altısının taşra teşkilatı bulunacak, diğer dokuzunun taşra teşkilatı bulunmayacak. Bunlar belki taşra teşkilatının yerel idarelere devredilmesi olumlu değerlendirilebilir, fakat bu aşamada belki devri bazı sakıncalar yaratabilir. Daha yerel yönetimler bu konuda hazırlıklı değiller. Ben şu yönden şey yapıyorum: Bazen “üniter devlet, vesaire” diyoruz. Zaten bizim Anayasamızın -demin Sayın Tan'ın da belirttiği gibi- 123. maddesinde bir taraftan da Türkiye'nin yönetim sistemi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemine dayanır. Yani hem merkezden, hem yerinden ve merkeziyetçiliğin şimdiye kadar birçok sakıncalarını da tartışmışızdır; kendi evimizde olsun, barkımızda, herhangi bir büromuzda biz merkeziyetçi olduğumuz, tek elden yürüttüğümüz zaman birçok hizmetlerde aksama olur. Ne kadar alt kademelere yetki verir, onlara inisiyatif aşılar, girişkenlik ruhu aşılsak o kadar başarılı oluruz. Aslında ideal olanı herkesi çalıştırmak, alt kademelere de yetki vermek. Zaten Anayasamız bir taraftan “hem merkezden, yerinden yönetim” diyor. Bir diğer ilkesi de yetki genişliği ilkesini benimsemiştir. Merkezden mümkün olduğu kadar vali, kaymakam, bakan, vesaire olarak hepsi alt kademelere yetki devretme; mahalli idarelerle ilgili olarak da gene Anayasamız 127. maddede mahalli ve müşterek, yerel ve ortak ihtiyaçları yerinden sağlanmasını... Bizim bir de özerklik şartı var Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiş, altına imza attığımız, kabul ettiğimiz özerlik şartında mahalli idarelerin bir taraftan karar organlarının seçilmiş olması, müstakil olarak kendi başlarına karar alabilmeleri ilkesi ve bu kararları uygulayabilmeleri için yeterli kaynaklara kavuşturulması ilkesi vardır. Bunu da biz özerklik şartı olarak bütün Avrupa ülkeleri ve Avrupa Konseyi bunu savunmakta ve uygulamaya geçmektedirler.

Ayrıca dondurulma bakanlıklardan başka kanunun 17. maddesinde müsteşar yardımcıları, genel müdür yardımcılarının sayıları da dondurulmuştur. üç genel müdür yardımcısı, 3 müsteşar yardımcısı; bazı kuruluşlarda beşe kadar çıkabilecek.

Yurtdışı kuruluşlarla ilgili 23. maddeye göre şimdiye kadar birçok bakanlıklarda biliyoruz -benim de yurtdışında karşılaştığım- lisan bilmeyen kişilerin bile kayırmayla, yurtdışı görevle yurtdışına gittiklerini gördük. Bunun için bu 23. maddede sınırlanmış. Dışişleri Bakanlığının, bir de Türk İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün dışında hiçbir bakanlığın yurtdışı teşkilatı olmuyor. Eğer olması gerekiyorsa bunlar Dışişleri Bakanlığına devredilecek.

Bunlar benim bir taraftan olumlu olarak gördüğüm yönler. Olumsuz yönlerine gelince -buna Sayın Tan da değindiler- bir defa halk denetçisi dedik. Halk denetçisi il genel meclislerine seçtiriliyor; il genel meclisleri üç-dört tura kadar uzuyor, en sonunda çoğunlukla seçiyorlar. Bu politik nitelikte olabilir yerel düzeyde; halbuki başka ülkelerde gördüğümüz bu halk denetçisi sistemi çok yararlı bir sistem. Bizde de bununla ilgili eski Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk zamanında güzel bir tasarı hazırlandı, bir yıl tartışıldı çeşitli aşamalarda, Avrupa'daki uygulamalara benzer bir uygulama getirilmek isteniyordu. Ben onu çok yararlı görüyorum. İsveç gibi İskandinav ülkelerinde “ombudsman” dediğimiz -Fransızlar “mediateur” diyor, Kanadalılar “protecteur” diyor, İngilizler “**parliamental couneller**” diyor- bu arabulucular veya halk denetçileri çok iyi çalışan bir sistem, ağırlığı olan bir sistem. Bunları parlamento veya cumhurbaşkanı veya İngiltere gibi bazı ülkelerde kraliçe seçiyor ve bunlar bağımsız seçildikleri için hükümetin de üstünde kişiler. Herhangi bir şekilde bir şikâyet geldiği zaman bunları gerekli ilgililerle konuşup o ilgililere söylüyorlar ve bunlar yerine getiriliyor; basının büyük baskısı var, kendilerinin de; getirilmemesi mümkün değil. Ben Devlet Denetleme Kurulu üyesiiken Başkanla birlikte Fransa'ya gittik, oradaki “mediateur”le de temas ettik, arabulucu, halk denetçisi dediğimiz kişiyle. Ayrıca Paris'teki hakimi gördük, hâkim dedi ki bize ”ben, önüme dava geldiği zaman önce davacı kişiyle konuşuyorum, davasının uzun süreceğini belirterek mediateur’e gönderiyorum, arabulucuya ve bana dava açmaya yüzde 80’i gelmiyor, arabulucu hallediyor; böylece dava sayısı da azalmış oluyor.” Bu kadar etkili bir sistem. Onun için böyle bir sistemi getirmenin büyük bir yarar sağlayacağı kanısındayım.

Ayrıca denetim mekanizması çok önemli. Şimdi “yerel yönetimlere yetki devredelim” diyoruz bir taraftan, ama bizde maalesef kamuoyu denetimi ve yasal denetimler az. Bakın, belediyelerde geçmiş yıllarda gördük, 1984lü yıllarda, bunlar çok iyi kaynaklara kavuştular, paraları boldu ve o zaman -belki hatırlayacaksınız- Ankara'da renkli kaldırımlar yapan belediye başkanları çıktı; kendi odasına havuzlu, sular fışkırıyor, odanın

bir tarafında havuz var, havuz yapılmıştır. Bir başka başkan -yine isimlerini vermeyeceğim- koca bir katı, belki şu salon gibi iki misli uzayan bir katı hep makam odası diye, her birini ayrı ayrı döşeme yoluna gitti. O zaman ki seçimlerden önce bir belediye başkanı, yine Ankara'nın ilçe belediye başkanlarından birisi bana dedi ki "hocam, ben beşyüz geçici işçi aldım, hiç ihtiyacım yoktu; ama seçim şansımı artırmak için aldım beşyüz geçici işçiyi." İşte bunlar, bu denetim, araç mesela, gider, "Hakkari" der adam, Mercedes arabayla da Ankara'ya iş takibine geliyor. Bütün bunlar denetimle halledilecek; kamuoyu, halk denetimiyle. Bir İngiliz, Fransız belediye başkanı lüzumsuz eleman alamaz, kadrolar dondurulmuştur. Ayrıca Fransa'da belediyenin muhasipleri, merkezi idarede nasıl bizim saymanlar, bakanlıklarda, birçok yerde hepsi, saymanlarımız Maliye Bakanlığının saymanıdır, orada belediyelerinki de öyle, maliyenin saymanıdır. Belediye başkanının emrinde kişiler değildir, belediyenin yapmış olduğu harcamalara "hayır" deyip imza atmayabilir, böylece en büyük bir tiran. Bu bakımdan böyle bir denetim sistemi olmadan, tabii yerel yönetimlere ben yetkilerin aktarılmasından yanayım; fakat etkili bir denetim sistemi getirilmek koşuluyla.

Bir de Sayın Tan temas etti yine, genel müdür ve müsteşarların görevleri sona eriyor -Milli Savunma hariç- iktidar değişikliklerinde; bu partizan hale getirir. Kişiler gelecekte genel müdür, müsteşar olmaya aday kişilere kendilerini beğendirmeye çalışır. Yalnız tepede kalmaz, alt kademelere de yansır, partizan bir idare şey yapılabilir. Böyle bir sistem geçen yüzyılda Amerika'da "spoileol" dediğimiz yağma sistemi, "ganimetler muzaffer olanlara!" sloganıyla uygulanmış ve yüzyılın sonunda Amerika'da da ondan vazgeçilmiş, liyakat ve yeterliliğe önem verilmiştir. Ben yine Fransa'dan bir örnek vereyim; bizim o seyahatimizde biz Başbakanlık Müsteşarlığına tekabül eden, "Genel Sekreter" diyorlar Fransızlar, onu ziyaretimizde, 15 yıldan fazladır Genel Sekreter Başbakanlıkta, dedi ki, "ben her pazartesi Başbakanla bir araya gelirim; her çarşamba toplanan Hükümetin -Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanıyor biliyorsunuz onlarda Bakanlar Kurulu- gündemini yaparız." Yani her pazartesi Başbakanla görüşüyor ve çarşambaları toplanacak Bakanlar Kurulu gündemini hazırlıyorlar ve "ben 15 yıldır buradayım, hükümet değiştiğinde her yeni gelen Başbakana, biz otururuz, "Başbakan kimi bakan yapacak?" diye önerileri ben götürürüm; çünkü teşkilatları en iyi ben bilir, bakan önerilerini de ben götürürüm" dedi Genel Sekreter. Bu şekilde gerçekten istikrarlı bir yönetim.

Bir de ziyaretlerle ilgili, örneğin Başbakanlık Müsteşarı, genel müdürler, valiler bizim gibi vatandaşlarla dolmuyor; bizim her gün 3000-5000 kişi biliyorsunuz Mecliste. Neden oralarda yok, bizim Meclis doluyor 3000-5000 kişiyle; çünkü milletvekilinin araya girmesiyle değişmiyor iş. Fransa’da belediye başkanı aynı zamanda milletvekilidir. Bakan olduğu zaman milletvekili milletvekilliğinden istifa etmek zorunda; yani milletvekili olması da şart değil bakan için, dışardan bakanlar seçiliyor, milletvekilinden seçilirse de o milletvekilliğinden ayrılıyor. Bu bir de şuna yönlendiriyor: Objektif, nesnel kurallara göre işliyor yönetim, torpille işlemiyor. Onun için benim gittiğim Fransa, İngiltere, birçok ülkenin parlamentolarına gittiğim de oldu; hiç böyle bizdeki gibi ziyaretçi görmedim. Çünkü onun araya girmesiyle iş değişmiyor; masa başındaki memur görevini yapıyor, şunun bunun tavassutuyla yapılacak işlem değişmiyor. Neden Fransız milletvekili aynı zamanda gidiyor Bordeaux’nun bir kasabasının belediye başkanı aynı zamanda; ayda bir defa, iki defa gidiyor oraya, her gün orada olmasına da gerek yok; işler kendiliğinden yürüyor yasalara göre.

Ben sorular üzerine cevap vereyim, burada bitireyim. Çok teşekkür ederim.
(Alkışlar)

Prof. Dr. Turgut AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Teşekkür ediyoruz Sayın Prof. Tortop’a. Şimdi Sayın Prof. Güler konuşacaklar.

Buyurun Birgül hanım.

Prof. Dr. BİRGÜL AYMAN GÜLER (AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi)- Sayın Başkan teşekkür ederim.

Turgut Hocam, Nuri Hocam bahsettiler temel Yasa Tasarısının hükümlerinden, o yüzden onları tekrar etmemeye gayret ederek, onların bahsettikleri konular üstünde durmadan belki bir başka boyutu açabilirim diye düşünerek biraz tarihi hatırlatmak istiyorum sözümün hemen başında.

Bu tasarılar gündeme geldiğinden bu yana, ama galiba aslında 20 küsur yıldan bu yana en çok duyduğumuz sözcük “değişme” sözcüğü oldu. Değişme; “değişmeyen tek şey vardır, değişmedir. Değişmeyen ya delidir, ya ölüdür. Değişmemek olur mu; değişmeye karşı kuşkuyla bakmak ne demektir; bu paranoyadır. Değişmeyi kim istemez; değişme ilerlemedir, modernleşmedir.” Dolayısıyla, hemen arkadan gelen soru; “bugünkü durumdan memnun musun? Bu kamu hizmetinden memnun musun? Böyle yaşamaya devam etmek

istiyor musun? O halde deęiőeceęiz” diyoruz. “Gel bizimle beraber, nasıl deęiőelim, değişme yoluna hadi beraber girelim.” Bu minvalde bir tartiőma yurutuyoruz. Söylem çok güçlü, gerçekten de değişmeye kim direnebilir? Sonra mevcut durumdan kim memnun olduğunu söyleyebilir? Dolayısıyla, evet, değişme gereklidir. Bunu söylediğimiz anda bir başka argüman çıktı karşımıza; “değişme yalnızca gerekli değildir, kaçınılmazdır.” Ama değişme de, nasıl değişme? Deęiőmenin tümü ileriye doğru ve iyi, hayırlı olmaz ki. “Restorasyon” diye bir kavram var toplumsal geliőmede, değil mi; yıkılmıő olan eski düzeni yeniden inőa etme çabası. Değişme, o da değişme; ama hiç de tarihin ilerleme mantığına uygun bir değişme gibi görünmüyor.

Mesele değişmeyi isteyip istememe meselesi değil. Biz de biliyoruz ki, Heraklitos’tan beri biliyoruz ki, akan nehre iki kez girdiğinde yıkandığın nehir aynı nehir, senin banyon da aynı banyo değildir, sen de aynı kişi değilsin. Mesele nasıl bir değişme sorusuydu. Bunu tartiőmaya baőladıęımızda farklı siyasal programların önümüze ağıldığını görüyoruz; ama Şunu da hatırlatmadan geçmeyeyim siyasal programlara: “Değişme öylesine gerekli ve kaçınılmaz ki, yöntemleri dahi, teknikleri dahi netleőmiőtir, onları öğrenerek yürüyeceğiz, Amerika’yı bir daha keőfe gerek yoktur; bütün dünya buraya gitmektedir, biz de bu yola gideceğiz. Hatta ne kadar erken gidersek o kadar kârli çıkacağız” söylemiyle karőılaőtık. Oysa bizim tarihimize -dünya tarihine bakınca çok daha zengin bir birikim var- kendi tarihime dönüp baktığımda ben, son 25 yılda yaőadıęım bütün bu değişme istekliliği ve çılgınlığının hiç biricik, kendine özgü, tarihte hiç daha önce görülmemiőt bir tarzda beyaz sayfanın üzerine yükselen bir Şey olmadığını görüyorum. Tam aksine; idareyi deęiőtirme denen Őeyin bir mantığı var. Tarih bana onu anlatıyor, bütün kanıtlarıyla gösteriyor. O reform denen mantık neyi gerektiriyorsa tarihi iyi çalıőmıőt ve iyi bilen insanlar onları bugün de uygulamaya koymuőt bulunuyorlar. Yani reformun yöntemi itibariyle öyle çok kendine özgü, biricik, geçmiőtten alınacak hiçbir dersi olmayan, yepyeni ufuklara taőıyan çok orijinal bir yöntemle değişme talep edilmiyor.

Çok iyi bildiğiniz bizim tarihimizi Şöyle nokta nokta bir değerlendirin: 1980’lerden bu yana deęiőmenin adı yapısal reformdur, “structural adjustment” üzerinden gelen, yapısal reformlar, değil mi; iktisadi, mali, idari, siyasi alanda yapısal reformlar; bu kokuőmuőt yapıdan kurtulmanın yolu.

80'den önce yapısal reform lafı yoktu. Peki, idareyi, devleti yeniden yapılandırma lafı var mıydı; vardı. “MEHTAP Projesi” 80 öncesinde yönetimi yeniden yapılandırmanın belgesidir. Şimdi “yapısal reform” ne kadar mucizeviyse o zamanın kavramı da “idari reform”du. Peki, “idari reform” kavramının büyük bir zevkle ve yine beyaz sayfadan başlamak üzere çizildiği tarih 1945'tir, 45'ten önce devlet yeniden yapılandırılmıyordu; yapılandırılmaz olur mu, üstelik çok devrimci yöntemlerle yapılandırılıyordu.

Bizim tarihimizden, 1923 yılından başlayan, Kurtuluş Savaşından başlayan inkılap sürecinden bahsediyorum. 1923'ten 1940'a kadar kesintisiz inkılap süreciyle bütün Türk devlet örgütlenmesinin sürekli bir yeniden yapılanmasını yaşadık biz. Muazzam bir deneyim. Ondan önce? Ondan önce bilmiyor muyduk? İnkılap, “sosyal devrim” demektir, reformun ötesidir; ama ondan önce reformu da biliyorduk, bunun nasıl ileriye, nasıl geriye çekileceğini de. Islahat'tı o zamanki beyaz sayfaların adı. Islahat'tan önce, 1839 yılında beyaz sayfaların adı Tanzimat'tı. Tanzimat, “düzen” demek; hatta Tanzimat-ı Hayriye, “hayırlı düzen” demek, “iyi düzen” demek, iyi yönetim. İyi yönetişimi hatırlayın lütfen. Tanzimat-ı Hayriye'den önce Nizam-ı Cedid var: Yeni Düzen.

İdari reform ve yapısal reform yöntemlerini karşılaştırın kabaca; yöntemin birbirinin neredeyse aynı olduğunu görmek son derece şaşırtıcı. Şu anlamda: 1980 sonrasında yapısal reformcu “ortaya yepyeni yöntemlerle çıktım” dediği zaman kullandığı yöntemlerden birisi yasa yerine kanun hükmünde kararnamelerle karar sürecini yönetmekti. Üçüncü Selim de “Cedid Hümayunları” diyordu reformcu tasarılarına, genel hümayunlardan onu ayırt etmek için. Ayrı bir yürürlük gücü kazandırmıştı Cedid Hümayunları'na.

Bütçe sistemi geleneksel kamu idaresinin harcamasını yönetendi, yapısal reformlar dönemi açıldı karşımıza fon sistemi çıktı. Reformları en hızlı biçimde nasıl finanse edebileceksek, yolsuzluklara yol açsa bile katlanılabilirdi bir süre; fon sistemiyle biz reformları finanse ettik. Üçüncü Selim de Nizam-ı Cedid'i İrad-ı Cedid adlı yeni bütçe, yeni gelir dediği bir mali havuzla yönetmişti. Örnekleri çoğaltabilirim; yani yapısal reform dediğimiz şeyi bir devletin yeniden yapılandırılması bakımından uygulanan reform yöntemi itibariyle eğer değerlendirirseniz, yeni olan hiçbir şey yoktur. Modern devletin, kapitalist devletin, Batı Avrupa'da ya da Osmanlı'daki devletin dönüşümü itibariyle yönetimin reformunda kullanılan karar verme sürecini değiştirmek, yasa yerine kanun hükmünde kararname; paranın kullanımını değiştirmek, bütçe yerine fon; devletin yöneticilerini

değiştirmek, tensikat sistemiyle, evet; partizanlaşmayla, evet; ama daha etkili yöntemlerle. Mülkiye tipi yönetici yerine prens tipi yöneticilerle ya da Şilililerin koydukları isim itibariyle Chicago Oğlanları, o yöneticilerle yöneterek, o geleneksel bürokratik bünyeyi Hazine Müsteşarlığını ondan kopup çıkarıp kendi içinde çok işlek çalışan bir ekonomi yönetimi haline getirmekle; yani bürokrasiyi ikili bürokrasi haline getirmekle.

Hemen hemen tüm reform türlerinde yöntemin böyle olduğunu, böyle bir parçalayıcı ve geleneksel yöntemin dışında hukuk devleti ilkeleri açasından problemli araçlar yaratarak ilerlediğini görüyorsunuz. Yapısal reformlar da böyle yürüdü.

İlginç bir şey daha; bütün yapısal reform adını verdiğimiz şu benzersiz son 25 yıllık değişme süreci aslında yeni bir dünya düzeninin içerisinde yürüyor. Bunu kimse reddetmiyor, değil mi; Tasarıyı hazırlayan arkadaşlarımız da reddetmiyor. Gerekçeler küreselleşmeden geliyor, “dünya değişiyor” diyor gerekçe. “Dünya değişiyor, Türkiye de ona ayak uydurmak zorunda.” Yapısal reformlar yeni bir dünya düzenin kurulduğu döneme denk geldi. İdari reform yapıldığı 1945 yılı yeni bir dünya düzeninin kurulduğu dönem değil miydi? 1920ler yeni bir dünya düzeninin inşa edildiği yıllar değil miydi? 1839 Tanzimat, yine 1876 İkinci Meşrutiyet? Ülkede olup biten, üstelik devletin yönetim sistemiye değişen, doğrudan doğruya uluslararası ilişkilerin içerisindeki dalgaya göre öne çıktı, geriye itildi.

Dolayısıyla, bu son özellik nedeniyle şunu çok aıklıkla görmemiz lazım: Bu kamu reformları Bitlis'teki köylünün köyüne çeşme yapılması için bin zahmet Ankara'ya gelip 38 tane bürokrat masayı ziyaretten kurtarılması projesi ya da değişikliği değildir. Bugün Hükümet ve yetkililer bu projeyi “Ankara'ya yığılmış aşırı merkezietçi bir yapı var, Bitlis'te yapılacak bir çeşmenin kararını DPT'deki uzman veriyor, Maliye Bakanlığındaki, Ankara'daki falanca bürokrat veriyor. Bırakın canım, öyle olmasın; bırakın insanlar yoluna, çeşmesine vesairesine kendi karar versin” diyorlar. Bence de öyle. Aklın yolu bir; insanlara hem karar verme gücünü, hem harcama yapma gücünü vermek gerekir gerçekten. Ama bir yerde ayrılıyorum, Türkiye'de bu denli de abartıldığı üzere bir aşırı merkezietçilik falan yoktur; Türkiye'de devlet taşra genel yönetimi anlamına muazzam düzeyde yerelleşmiş durumdadır. Köy Hizmetlerinin çalışmasına bakın, Bayındırlık ve İşkân Bakanlığının çalışmasına bakın; hele bu son 15 yılda ihale yetkisi, parayı harcama yetkisi, planlama yetkisi itibariyle il genel yönetimi üzerinde taşradadır yetki. Merkezde öyle büyük, sıkışmış

bir yetki sistemi yok. Akıl almayan uygulamalar var, onlar temizlenebilir, rasyonel müdahalelerle temizlenebilir.

Sorun şudur: Eğer bu tasarıların, bu reformların amacı içeride tartışıldığı üzere “Bitlis’teki çeşmeyi bırakın Bitlis’teki köylü yapsın, karar versin; canım, onları Ankara’ya kadar taşımayın” ise Amerika Birleşik Devletleri kamu reformlarını desteklemek üzere neden sekiz buçuk milyar dolar kredi açmıştır? Eğer Bitlis’teki, Hakkari’deki ya da Sinop’taki köylünün Ankara’ya gelme zahmetinden kurtarılmasıysa bu tasarıların amacı Dünya Bankası 2004-2005-2006 yıllarını kapsamak üzere GATS yöntemi adı altında Türkiye’ye kamu reformlarını desteklemek amacıyla neden dört buçuk milyar dolarlık kredi açmıştır?

Yeni bir dünya düzeni kurulurken, o dünya düzeni elbette bu dünya mekânında kurulurken ve Türkiye bu dünya mekânının en jeostratejik parçalarından birini mekân tutmuşken bu Tasarının yalnızca içeride bir Ankara ve taşra itiş kakışı nedeniyle zorunlu olarak gündeme geldiğini söylemek hiç inandırıcı değil. Bu bütünün içerisinde yalnızca yapısal reform dönemini değil, idari reformu, İnkılapları, Islahat’ı, Tanzimat’ı, Nizam-ı Cedid’i ve Lale Devri’ni belki, belki Kanuni’nin kapitülasyonlarına kadar gideceğiz; bu bütün içerisinde değerlendirmek gerekiyor. Nitekim o bütün içerisinde bu tasarılar, Kamu Yönetimi Temel Tasarısı odakta olmak üzere, Turgut hocanın dediği üzere ne yazık ki kamuoyunun gözden kaçırdığı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu olmak üzere, şu anda hazırlandığını bildiğimiz Kamu Personel Rejimini Düzenleyen Kanun, önümüzdeki dönemde gündeme gelecek; bunlar temel olmak üzere birisi para, birisi personel, birisi yapıyı düzenliyor çünkü. Üçünü düzenlediniz mi, geri kalan ayrıntıdır. Bunlar başta olmak üzere çok yakında önümüze çıkacak olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Hakkında Kanun Tasarısı Türkiye’de bölgesel yönetim örgütlenmesine gidiştir. Geriye kalmış olan, sayıları artık 100’ün de altında bulunan KİT’leri özelleştirmek amacıyla, KİT pozisyonundan çıkarmak üzere hazırlanan Kamu Sermayeli Şirketler Kanun Tasarısı, bunlara ek olarak “yerel yönetim tasarıları” diye bildiğimiz Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanun Tasarıları; yani 10 adet ya da bir düzine diyelim isterseniz, tasarılar bu genel çerçevede içerisinde düşünülme zorundadır.

Bir düzine tasarı bir bütün olarak kamu reformlarını oluşturur ve bu kamu reformları aslında 1980’de başlayan bir büyük yeni dünya düzeni kuruluş sürecinde

Türkiye'ye biçilmiş elbiseyi ortaya çıkarmak üzere atılan ikinci makastır. Bu ikinci dalgadır, bu liberalizasyon politikalarının ikinci dalgasıdır. Küreselleşme adına yürüyen politikaların birinci dalgası 1980'den bu yana iktisadi, mali alanda uygulanan liberalizasyon politikalarını anlatır. Çok iyi bildiğimiz politikalar; tarım sektöründe devletin geriye çekilmesi, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi; mali sektörde mali liberalizasyon politikalarıyla beraber para ve sermaye piyasalarının oluşturulması, bunun karşısında kamu bankacılığı sisteminin bu piyasalardan geriye çekilmesi, nihayet kamu bankacılığı sisteminin özelleştirilmesi, tasfiye edilmesi, alanın tümüyle özel sermaye bankacılığına, ama özellikle de yabancı sermaye kuruluşlarına, mali aracı şirketlere terk edilmesi; genel olarak KİT'lerin özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi, geriye çekilmesi. Bütün bu politikalar 80 yılından bu yana iktisadi ve mali alanın liberalizasyonu olarak yürümüşü.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının kendisi gerekçesinde söylüyor, diyor ki, "İktisadi ve mali alanda yapılan liberalizasyonla memleketimizi dünyayla kucaklaştırdık, ama bir şeyi eksik bıraktık; devletin yapısı bu liberalizasyon durumuna uygun değil: devlet hâlâ sosyal devlet, devlet hâlâ piyasa ilişkileri emrinde küresel piyasa karşısında bağımsızlık ve egemenlik haklarından vazgeçmemiş devlet. Devletin ulusal ve sosyal karakterini ortadan kaldırmak üzere dünyayla Türkiye'yi buluşturmak üzere biz ikinci dalga reformları başlattık." İkinci dalga reform idari ve siyasi liberalizasyondur.

Liberalizasyon çok teknik bir terim, liberalizasyon öyle çok gevşek kullanılmaması gereken bir terim. Liberalizasyon öncelikle bir ülkede yerli ile yabancı unsur arasındaki farklılığı ortadan kaldırmak anlamına gelir. Liberalizasyon bir ülkenin üretim ve satış piyasasını, yani üretim alanı olarak bir ülkeyi ve mal satış alanı olarak bir ülkeyi dış olana, yabancı olana açmak anlamına gelir; gümrüklerden, kotalardan vesairenden kurtulmak anlamına gelir. Bir kez aştıktan sonra da liberalizasyon içeride piyasada yerli ve yabancı arasında eşit rekabet şartlarını sağlamak anlamına gelir. Eşit rekabet şartları kim söylüyor ki bize iktisadi alanla sınırlıdır!? Şuna dayanarak söylüyorum: Şimdiye kadar yaşadığımız sistemde yurttaşlık bizim dış dünya karşısında bu topraklar içerisinde kaldığımız sürece avantajımızdı; yalnızca siyasi haklar bakımından değil, mülk edinme hakkı bakımından, işletme hakkı bakımından.

Bir süredir yalnızca yabancı sermayeyi yurda çekebilmek adına, şirket satın alma ve birleşmeleriyle gelen o yabancı sermayeyi yurda çekebilmek adına çok çeşitli teşvikler ve yabancı gerçek, tüzel kişiyi yerli, yani Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı gerçek, tüzel kişilerle eş düzeye getiren düzenlemeler yapıldı. Bunlardan en barizi, köy topraklarından bugüne kadar yabancı gerçek ve tüzel kişilerin toprak satın almaları yasaktı, “memnudur” diyordu, Temmuz ayında o memnuiyeti kaldırdık; gerçek ve tüzel kişiler köy toprakları sınırları içindeki topraklardan Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı gibi mülk edinebilirler ve aynı tasarruf haklarını kullanabilirler. Belediye sınırları içerisinde yabancılar 30 hektara kadar toprak alabilirdi, bir iki karşılıklılık koşuluyla beraber, ama yalnız gerçek kişiler alabilirdi. Şimdi Tapu ve Kadastro Kanununda yapılan değişiklikle yabancı tüzel kişiler de yerli tüzelkişi gibi toprak alabilir hale geldi. Bütün diğerlerini siz düşünün.

Liberalizasyon iktisadi ve mali alandan sonra içeride yerli ve yabancı arasındaki farklılığı rekabeti sağlamak adına yabancı unsur lehine düzeltmiştir. Yani toprak serbestleşmiştir liberalizasyonla beraber. İktisadi, siyasi liberalizasyon tam bu anlamda ülkenin yönetme mekanizmalarında yerli ve yabancı unsurun eşit haklarla yer alması anlamına gelir; egemenlik, bağımsızlık haklarından vazgeçme, yurttaşa tanınmış olan siyasi, idari haktan vazgeçme anlamına gelir. Kanıtım var, bu yalnızca bir teori değildir; bu memleketin Şeker Üst Kurulunda, “ülkenin şeker sanayisine ne kadar şeker pancarından ne kadar nişasta temelinden ne kadar, kaç ton üretim yapılacak, hangi bölgelerde, kota sistemi ne olacak” gibi son derece kritik konulara karar veren Şeker Üst Kurulunda sandalyelerden birinde sırf görüş açıklamak üzere değil, oy hakkı olmak üzere oturan bir üye var: Hargill şirketi. Yanındaki sandalyeye özel sektörü temsilen oturan, Konya Şeker Fabrikalarını temsilen oturuyor şu anda. Konya Şeker’in sahibi PANKOBİRLİK olduğu için yarı kamusal görüyoruz, ama IMF stand-by doğrultusunda şeker fabrikaları özelleştirilecek, geç bile kalındı; o yüzden yedinci Gözden Geçirme’de tartışmalar olduğunu biliyoruz. Türkiye’nin 26 tane şeker fabrikası özelleştirilip de bunlar da herhangi bir yabancı ya da bir yabancı ortaklığında yerli ya da bir yerli şirketin eline geçtiğinde ikinci sandalyeye de bir başka şirket oturacak.

Bu açık olarak kamu yönetme kudretinin Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı ve temel kurucu unsuru olmayan bir yabancı kurum ile paylaşılmasıdır. Bizim bunu konuşmamız lazım. Diğer üst kurullarda da karşımıza bu çıkacak. En bariz örnek, ileri örnek olarak karşımızda Şeker Üst Kurulu var. Öbür üst kurullar dikkat edilirse, geleneksel olarak

bakanlık görevlerini âdeta parça parça kendi yönetme yetkilerinin içine çekiyorlar. Geleneksel bakanlık yönetme yetkisi daralıyor, asıl yönetme kudreti düzenleyici ve denetleyici kurullara geçiyor. Böylece aslında yalnızca bu Hükümetle değil, daha önce Kemal Derviş “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile önceki koalisyon hükümetleriyle beraber başlamış olan Türkiye Cumhuriyetinin idari ve siyasi liberalizasyon, yani yönetme kudretinin dış, yabancı herhangi bir güçle paylaşılması süreci çok hızlı bir şekilde devam ediyor.

Bu kamu reformları doğrudan doğruya “biz Ankara’dan kamu kudretini alıp halkın eline vereceğiz, yerel yönetimleri güçlendireceğiz” diye demokratiklik çerçevesinde karşılanırken bir bakacağız bazılarını Ankara’da bakanlıktan Düzenleme ve Denetleme Kuruluna vererek, bazılarını bakanlıktan, Ankara’dan 3215 belediyeye ve 81 il özel idaresine vererek doğrudan doğruya Türkiye’nin kendi kaderini yönetme gücünü ortadan kaldıran yeni aktörlere doğru devredivermiş. Böyle olacaktır, süreç böyle gösteriyor; en azından böyle bir tehlike vardır. Ben görebildiğim netliğiyle bunu görüyorum, böyle bir şey var.Yeni bir dünya düzeninde Türkiye’ye biçilmiş bu yeni elbisenin içerisinde bu yerelleşme, devleti sosyal devletten alıp üst kurullara doğru çeken bu üst kurullaşma iktidarı değiştiriyor, yönetecek olanı değiştiriyor. Bazı yazarlar gibi -geçenlerde bir gazetede okudum- şunu diyebilirsiniz, “bu çağda kimin yönettiği önemli değil arkadaş, nasıl yönetildiği önemli insanlar için.” Büyük yanılgıdır. Eğer kendi kendimi yönetme erdemini taşıyamıyorsam zaten ben uygar insan ya da yalnızca insan olmaktan çıkmışım demektir.

Dolayısıyla -süremın sonuna geldim, biraz da aştım galiba- kamu reformu karşımızda bir illüzyon olarak duruyor. Kamu reformu, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı gerçekten Ankara’daki yetkileri alıp yerel yönetimlere devrediyor, bu doğrudur, burada illüzyon yok. Genel bir hesaplama yapmaya çalıştım 2003 yılı rakamlarıyla; 2003 yılında Ankara’dan özel idarelere 675 trilyon, belediyelere üç katrilyon lira merkezden ulusal gelirden pay aktarılmıştı, ikisi beraber toplam dört katrilyon diyelim; bunların öz gelirleri de bir o kadardır, demek ki sekiz katrilyonluk paraya bakmış 3215 belediye ile 81 il özel idaresi. Şimdi bu Tasarıda öngörülen bakanlık taşrası devredildiğinde özel idareye ve belediyelere toplam olarak bu dört katrilyon hariç 25 katrilyon liralık bir kısmı devredilecek bütçenin, 2003 rakamlarıyla hesapladığım zaman. Kendi ulusal gelirden paylarını da düşünün, hadi düşünmeyelim, o kadar ince hesap yapmayalım, 25 katrilyon

lira! 150 katrilyonluk bütçe var 2003'te elimizde. Bunun yüzde 50'sini Hazine Müsteşarlığı kullanıyor borç diye. Geriye kalmış zaten kuş kadar para, 70 katrilyon. 70 katrilyonun yarısına yakınına neredeyse belediye ve özel idarelere devrediyorsunuz; ama şu şartla: “Belediye ve özel idareler bundan sonra çalışmalarını özgürce şirketleşerek yapacaklar, belediye meclisi ve il genel meclisi üstlendiği hizmetlerin her birisi için meclisinde özelleştirme kararı alabilecek, Hazinesinin elindeki topraklar bunlara devredilecek, herhangi bir onay gerekmeden belediye ve özel idareler Hazine topraklarını satabilecek; nihayet kanunlarla kendilerine verilmiş olan görevleri -önceden öyleydi, doğrudan kendi yetkili kurullarının kararlarıyla, onay yok, hiçbir şey yok, sınır da yoktu- özel sektöre, üniversitelere -nedense orada noterler de vardı, sonra çıktı- noterlere, sivil toplum kuruluşlarına devredecekler” deniyordu.

Şu açıktır: Türkiye'nin -hesabını yapanlar biliyor, iktisatçılardan öğreniyoruz, maliyecilerden öğreniyoruz onu- önümüzdeki dönemde aşırı borçluluğu nedeniyle iç ve dış borçlarını ödeme yükü gün gün ağırlaşacaktır. Bu süre içerisinde, şu anda nasıl bizim bütçemizin yüzde 60'ına yakın kısmını iç-dış borç ödemeleri yiyorsa, yine önümüzdeki günlerde en az bu kadarını yemeye devam edecek, belki bu oran fazlalaşacaktır. Kriz büyüktür. Yerel yönetimlere devredilmiş olan yetkiler karşılığında şimdi merkezin kullandığı kadar, 25 katrilyonluk kaynağın önümüzdeki yıllarda harekete geçirileceğini beklemek safdillik olur. O zaman şöyle denecek: “Ben size özerklik verdim, özelleştirme yetkisi verdim, şirket kurma yetkisi verdim, istediğiniz gibi personelinizi istihdam etme yetkisi verdim; ihale etme, imtiyaza verme, yap-işlet, yap-işlet-devret yetkisi verdim; hatta onunla da yetinmedim, yabancı bir belediyeye ya da yabancı bir il yönetimiyle ortak bir proje geliştirdiğinde eğer gerek görüyorsan sana ait olan taşınmazı o yabancı memleketin belediyesindeki taşınmazla takas yetkisi bile verdim.” Vermiştir; Özel İdare ve Belediye Kanununda bütün bu yetkiler açıktır.

Yerel yönetimlere yetkiler devredilmiştir, ama öyle bir yerel yönetim sistemi öngörülmüştür ki o sistemde kamu hizmeti üretilemez. O sistem, yerel yönetimler eleğine atıldı bütün yetkiler, eleğin kevgiri çok geniş, oradan hiçbir şey yerel yönetimin elinde kalmıyor ve oradan uzun dönemli imtiyazlarla küresel sermayeden büyük talep olduğunu da biliyoruz, büyük güvencelerle -borçlanma yetkisini de ekleyeyim, demin onu eklemedim- âdeta birer “İl Özel İdaresi A.Ş., Belediye A.Ş.” biçiminde çalışan, yerel

çıklarla körleşmiş, ulusal çıkarı görmeyen, birbiriyle yarışma peşinde koştuğu için dayanışmayı aklına getirmeyen yerel parçalar doğacaktır.

Bu söylediğim, “yerel halka bu kadar güvensizlik de olmaz” biçiminde yorumlanır sık sık. İlginç bir değerlendirme olduğu kanısındayım; halka güvensizlik diye bir problem olduğunu hiç düşünmüyorum. Ortada çok önemli, ister yerel, ister ülke genelinde olsun oligarşik, mafyatik, tarikat temelli ve aşiretik yapılanmalar olduğunu biliyoruz. Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlık kavramıyla, hukuk devleti kavramıyla bu sosyolojik yapıları kırmak için uğraştı durdu. Bu yapılara hiçbir biçimde müdahale etmezken Türkiye’de 21. Yüzyılın başında Türkiye’nin tüm kamu kudretini son noktada transnasyonal güçlere teslim edilecek bir çaba doğru çaba değildir. Öyle görünüyor ki bu kamu reformu, elbette iç dinamikleri var, içerde sahipleri var, ama temel olarak dış dinamiklere dayalı bir süreçtir. Bu çerçevede içinde değerlendirildiği zaman reform çalışmasının daha gerçekçi bir gözle görülebileceği kanısındayım. Çok teşekkür ederim.

Prof. Dr TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Değerli arkadaşımıza teşekkür ediyoruz. Üç idare hukuku hocasını dinledik, şimdi dördüncü olarak reform tasarısının Anayasayla irtibatı, ilişkisi konusunu Anayasa Hukuku Profesörü olan arkadaşımız Sayın Profesör Turhan verecek.

Buyurun.

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Sayın konuklar, Sayın Başkan; ben Sayın Başkanın da belirttiği gibi ne idare hukukçusuyum, ne de kamu yönetimi bilimiyle doğrudan ilgilenmedim. Tabii şu sık sık söylenir: İdare hukukuyla bir akraba disiplin bu, idare hukuku çok yakın anayasa hukukuna, ama tabii farklı da. Bu nedenle ben bu Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını bir Anayasa hukukçusu gözüyle inceledim; çok da ilgilenmemiştim dürüstçe söylemek gerekirse. Fakat böyle bir konuda konuşma yapmam gerektiği söylendiğinde tabii Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını baştan sona okudum. Beğendiğim yönleri oldu, beğenmediğim yönleri de oldu. bunları da bu arada sizlere söyleyeceğim.

Bu konuşmamı yapmaya başladığımda şunu da fark ettim ki Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bu son dönemlerde en çok ilgi çeken hukuksal düzenlemelerden biri olduğu, hatta YÖK’ten dahi, Yüksek Öğretim Kurumu Kanunu Tasarısından dahi daha fazla ilgi çektiğini gördüm; hem medyatik bakımdan, hem akademik çevrelerde, hem

sendikalar bakımından, gazetelerde çeşitli yazılar olduğunu da gördüm. Çok ilgi çekmiş, ama ben uzun bir dönem bunun farkına varmamıştım.

Şimdi farkına vardıktan sonra ben şöyle düşünüyorum: Anayasa hukuku biraz farklı bir hukuk dalı. Anayasa hukuku şöyle bir farklı, önce ondan bahsetmek istiyorum; Anayasa hukukunda nasıl bir yorum yöntemi vardır ve yapılmalıdır , diğer hukuklardan farklılığı nedir? ondan sonra ikinci olarak genel olarak bu Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıyla ilgili izlenimlerimi söyleyeceğim. Onun arkasından kendi yorum yöntemime göre bu tasarıda Anayasaya aykırılık konusunda ortaya çıkan tartışmaları biraz irdeleneceğim ve sonuç olarak da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıyla ilgili bazı düşünceler ve önerilerim olacak.

Anayasa hukukunda yorum çok önemlidir; daha doğrusu hukukta yorum çok önemli ve Anayasa hukuku da yorumun farklı olması gerekiyor. Çünkü Anayasa hukukunun telos'u var, bir amacı var. Anayasa hukuku bir medeni hukuk gibi değil, bir ceza hukuku gibi değil ve farklı. Bu telos'u sınırlı devleti yaratmak. Yani iktidarı sınırlandırmak, kişilerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak. Kimin karşısında kişinin hak ve özgürlüklerini; devlete karşı kişinin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak ve bununla birlikte siyasal katılımı ve demokrasiyi gerçekleştirmek. Bunu yerine getirmeyen metinler "Anayasa" adını taşısa dahi, Anayasa sayılmazlar. 1982 Anayasasının ilk şekline bu tür eleştiriler oldu. Her ne kadar adı Anayasa da "Anti-Anayasa" denildi 1982 Anayasası için; bu doğru. İşte Anayasa hukukunda yorumun da buna uygun olması gerekir. Yani hak ve özgürlükleri ciddiye alan, siyasal katılımı ve demokrasiyi ciddiye alan bir yorum yöntemi kullanılmalıdır diye düşünüyorum. buna baktığımda Anayasa hukukunun temelini, esasını oluşturan bir kuram var ve bütün Anayasa hukuku kitaplarında yazılmıştır, fakat çok fazla şey yapılmaz, sadece dinlenir: O da kuvvetler ayrılığı kuramıyla birlikte bence o Anayasa hukuku ortaya çıkmıştır. Montesquieu diyor ki: "Kuvvetler tek elde birleşmemelidir. Tek elde birleşirse o ülkede özgürlüklerden eser kalmaz, o ülke diktatörlüğe gider. Yani yasama, yürütme ve yargı birbirinden ayrı olmalıdır, birbirleriyle bütünleşmemelidir" diyor. Tabii bu kuram değişti, parlamenter rejimlerde buna imkân yok. çünkü yürütme yasamanın içinden çıkıyor, ama yargı organının bağımsızlığı hâlâ geçerli, bunun dışında söylediği çok önemli bir şey geçerli, o da şu: Anayasa farklı bir şey, Anayasa hukuku farklı bir şey. Yani iktidarı sınırlandıracağız. Bu yatay düzeydeki kuvvetler ayrılığından sonra bir de federalizm ve yerel yönetimler var. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

merkezi idare karşısında benim yorum yöntemime göre Anayasa hukukuna uygun düşen, olumlu görülmesi gereken bir gelişme. Madem ülkemiz federal bir devlet değil, o halde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olumlu karşılanmalıdır. Demek ki Anayasa hukuku bir yorumdur.

Tabii bağlayıcı yorumu kim yapar; Anayasa hukukunda bir yorum yapabiliriz, ki ben de yapacağım, hocalar da yapar, vatandaş da yapar; fakat bağlayıcı yorumu Anayasa Mahkemesi yapar. Anayasa Mahkemesinin yaptığı yorum bağlayıcıdır, herkesi bağlar; eski başkanların söylediği gibi bir tek kelebekler bağlamaz belki. Onun dışında herkes bu yoruma uymak zorundadır. Anayasa hukukunda yorumu Anayasa Mahkemesi yaptığına göre, Anayasa Mahkemesine şöyle bir baktığımda Anayasa Mahkemesi kararlarının çoğunun altı-beş çıktığını görürüz çoğu kez. Bu bana çok sık sorulmuştur: “Ya nasıl oluyor da bu altı-beş çıkıyor; yani altı kişi mi doğruyu buluyor, beş kişi mi yanlış söylüyor” diye. Tabii “niye soruyorlar?” diye sorabilirsiniz; sadece Anayasa hukuku hocası olmam nedeniyle değil, ben 12 yıl Anayasa Mahkemesinde raportör olarak çalıştım. Anayasa Mahkemesinde raportör olduğumu öğrenenler hemen bana bunu sorarlardı: “Bu nasıl oluyor altı-beş çıkıyor” diye; öyle oluyor. Neden oluyor? Belki de benim söylediğim bu yorum yönteminden. Özgürlükçü bir yorum yöntemini kullanırsanız farklı bir sonuca varıyorsunuz, devletçi yorumla yola çıkarsanız farklı bir yoruma çıkıyorsunuz, ama bir de şu var; şunu da söylemek gerekir: Hukuk diğer pozitif bilimler gibi değil; iki kere iki dört eder gibi değil. Yani arada farklılıklar vardır; o anlamda bir pozitif bilim değil ve belki bilim değil bu anlamda; normatif bir bilim.

Size yine başımdan geçen ilginç bir örneği vereyim: Nüfus Kanununu 43. maddesi var ve buna göre nüfus kütüklerine kişinin diniyle ilgili bilgiler yazılıyor “Dini İslam’dır” diye. Nüfus cüzdanında da “Dini” hanesi var ve orada “İslam” diye yazıyor. Bunun Anayasaya aykırılığı nedeniyle gelmişti ve onun da raportörü bendim. Ben bunu Anayasanın 24. maddesindeki “Kimse dini inanç ve kanaatlerini açıklayamaz” diyen 24 üncü maddenin 3. fıkrasına açıkça aykırı olduğunu söyledim. Hiç tereddüdüm yoktu ve “bundan daha açık bir Anayasaya aykırılık olamaz” diye düşünüyordum. Götürdüm altı-beş Anayasaya uygun çıktı. bu daha önce de gelmişti 1979 yılında. Bu 1995’te galiba ve o zaman ben raportördüm. 1979’da da gelmiş ve yine Anayasaya uygun bulmuş Anayasa Mahkemesi.

Şimdi bundan bir hafta sonra Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda yeminle ilgili bir hüküm vardı ve dini üzerine yemin ediyorlardı. Anayasa Mahkemesi bu kez 1 hafta veya 15 gün sonra -şimdi hatırlamıyorum, çok uzun zaman geçti- Anayasaya aykırı buldu 6-5 olarak. Nasıl oldu; üyelere biri değişti, bir üye gitti ve onun yerine Fulya Kantarcıoğlu -yanlış hatırlamıyorsa- gelmişti. Fulya hanım bunları Anayasaya aykırı buluyordu. Eğer ben biraz geciktirseydim raporu vermekte veya başkan gündemi geç koysaydı bu Nüfus Kanunundaki İslam konusundaki şey iptal edilmiş olacaktı; yani Nüfus Kanununun 43 üncü maddesi iptal edilmiş olacaktı.

Son bir nokta daha söylemek istiyorum, çok da uzatmak istemiyorum, çok sıkıldığının farkındayım; ama bunu da söylemek zorundayım: Anayasaya aykırılık konusunda karar vermek çok zor bir şey. Biz raportörler olarak, Anayasa Mahkemesi raportörleri olarak çok uzun tartıştık aramızda. Yine burada eski raportörleri görüyorum, bazı arkadaşlarım var. Hemen karar vermezdik. Ne yazık ki bu Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesinde bir tek anayasa hukukçusu benim, o yüzden kimseyle pek tartışmıyorum, kendi kendime okuyorum, onun dışında pek bir şey yapamıyorum; o yüzden söylediklerim geçicidir, yani ben fikrimi değiştirebilirim, bugün “aykırı” dediğime yarın “değil” diyebilirim. Yani bunlar hemen ortaya çıkabilecek şeyler değil.

Bu anayasa hukukuyla ilgili genel olarak söylenen şeylerden sonra, şimdi Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hakkında şöyle genel bir bilgi veya daha doğrusu benim gözüme çarpan şeyleri görmek istiyorum. Bir kere, diğer hocalar da söyledi, ben bunun üstünde çok duruyorum; bu bir çerçeve kanun, ben onu anladım. Bu Kanunu bütünüyle anlayabilmek için diğer yasaları bilmek lazım veya bununla ilgili yasaların çıkarılması lazım herhangi bir şekilde anlaşılabilmesi için. Yani diğer kanunlarla birlikte ele alınması gerekir ki bu biraz beni aşıyor. Ben o yüzden sadece bu Tasarıda gördüklerimi söyleyeceğim.

Gereğe göre bir yeniden yapılandırma var ve yeniden yapılandırmada amaç daha katılımcı, daha saydam, hak ve özgürlüklere saygılı bir kamu yönetimiyle kamu hizmetinin adil, süratli, etkili ve kaliteli sunumu amaçlıyor. Sanıyorum buna kimse hayır diyemez, bunu memnuniyetle karşılamak gerekir, amaç gerçekten böyle; fakat hemen arkasından sık sık yapılan eleştirileri gördüm. Tasarının Cumhuriyetin temel ilkelerine ters düştüğü şeklinde eleştiriler var. Ben okuduğumda, nasıl ters düşüyor pek anlamadım. Sonradan

baktım, eleştiriler iki noktada toplanıyor; bir ülke bütünlüğü hususunda toplanıyor, bir de üniter devlet yapısında birtakım sorunlar taşıdığı söyleniyor. Ben böyle görmüyorum. Bir kere laiklikle ilişkili hiçbir yanı yok, onunla hiç ilişki kuramadım; ülke bütünlüğüne de bunu gördüğüm yok. Tam tersine, sık sık bu Kanunda temel hak ve özgürlüklere vurgu yapılmış; yani yönetimin temel hak ve özgürlüklere saygı göstereceği söylenmiş diye düşünüyorum.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ülkenin veya idarenin bütünlüğünü zedelemeyiz; çünkü bunu daha ilerde biraz daha söyleyeceğim, bu federalizm demek değildir. Yasaklanan federalizmdir bizim Anayasamıza göre. Halbuki bizdeki idari ademi merkeziyet olarak da adlandırılır; bu idari ademi merkeziyet dediğimiz yerinden yönetimler siyasal ademi merkeziyetten farklıdır. Bu siyasal ademi merkeziyet veya federalizm farklı bir şeydir; federal devlet vardır, federal devleti oluşturan federe devletler vardır ve bu federe devletlerinin idari yetkileri yanında yasama ve yargı yetkileri vardır. Halbuki idari ademi merkeziyette merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan, merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerinin idari yetkileri yanında kesinlikle yasama ve yargı yetkileri yoktur, bu Tasarıda da böyle bir yetki verilmemektedir. Yerinden yönetim topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve bu nedenle de merkezi idare hiyerarşisi içinde de bulunmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir, bu anlama gelmektedir.

Bu Tasarının yine bence olumlu yanlarından biri Avrupa Birliğinin bakış açısına uygun olarak hazırlanmış. Kanımca Tasarının yönü doğru. Tasarıyla merkezi yönetimin yetkilerinin önemli bir bölümü yerel yönetimlere devredilmekte. Bizim alışık olduğumuz tepeden yönetim sistemi oldukça terk edilmiş gibi gördüm.

Taslakta Anayasaya aykırılık konusunda ortaya çıkan bazı tartışmalara değinmek istiyorum. Tabii öyle Anayasaya aykırı olduğu konusunda görüşlerle karşılaştım ki bir kısmını hiç dikkate almıyorum. Şunu dahi söyleyenler var: 4. Maddede, “kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırır” sözcüğü dahi Anayasa aykırı bulunmuş bazıları tarafından. Böyle bir şey nasıl bulunabilir; bu tamamen ters bana göre. Bunlar üzerinde durmuyorum.

Bunun dışında, sık sık bahsedilen Tasarının 7 ve 8. maddelerinin Anayasa aykırılığı; bu 7 ve 8. maddelerinin Anayasanın 123. maddesi, 126. maddesi ve 127. maddesiyle aykırılığı üzerinde duracağım. Yani mahalli idareler genel yetkili hale getirilmiş, merkezi idarenin yetkileriye sayılmış. Acaba bu Anayasamızın bu sözü geçen 123, 126 ve 127. maddelerine aykırılık oluşturur mu?

Tabii ben Anayasa Mahkemesinden geldiğim için, biz Anayasa Mahkemesinde raportör olarak ilk yaptığımız iş Anayasa Mahkemesinin kararlarına bakmak olur, böyle bir kararları var mı diye. Şöyle bir taradım, Anayasa Mahkemesinin doğrudan doğruya böyle bir kararını ben görmedim; yani şu kararı yok: Yerinden yönetimin merkezden yönetim aleyhine güçlendirilmesiyle ilgili bir kararı yok; hep tersine olmuş bu iş, tersine kararları var. O yüzden doğrudan Anayasa Mahkemesinin bu konuyla ilgili bir kararı, içtihadı yok; nasıl karar verir, o belli değil. Ama dediğim gibi, Anayasa Mahkemesi 126. maddeyle yetki genişliğiyle ilgili görüşlerini belirtmiş, bunlarla ilgili görüşleri var.

Bakın, 1987 yılındaki kararında şöyle diyor Anayasa Mahkemesi: “Yerleşmiş bir esasa göre merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi de amaçlayan devir usulü iki yoldan gerçekleşmektedir. Birincisi, görevlerin bir bölümünün yürütülmesi için gerekli kararları almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerin yasayla bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura tanınması yöntemidir. Buna yetki genişliği adı verilmektedir.” Bunun tanımını yapıyor, yetki genişliğine kimler sahiptir, onları belirtiyor. “İkinci yöntemse, öğretilde idari ademi merkeziyet, Anayasanın 123 ve 127. Maddelerinde yerinden yönetim adı verilen oluşumlarda görülmektedir. Kamu tüzel kişiliğine, dolayısıyla yönetsel özerkliğe sahip olan bu yönetimlerin hukuksal varlıkları ya doğrudan Anayasanın bir maddesinden ya da yine Anayasanın 123. maddesinin 3. Fıkrasında ifadesini bulan, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiden kaynaklanır. Yerinden yönetimler işlevsel yerinden yönetimler ile mahalli idareler veya yerel yerinden yönetimler olmak üzere iki grupta toplanıyor. Ortak yanları her ikisinin de idari ve sahih denetimine tabi olmaları; farklılıklarıysa özerkliğin işlevsel yerinden yönetimlerde hizmetin kendisine, yerel yerinden yönetimlerdeyse yöre halkının kendi adlarına iradi vesayetle seçtikleri organlara tanınmasıdır” diyor.

Sonra özerklik konusunu Anayasa Mahkemesi vurguluyor, ”yerel yönetimler açısından özerklikse, Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir

bölümünün yurttaşların yararına olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir” diyor.

İdari vesayetın önemini Anayasa Mahkemesi vurguluyor. İdari vesayetın amacını vurgularken yerel yönetimlerin üç ana ögesi olduğunu söylüyor, “bunların tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması.” Anayasa Mahkemesi yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkilere sahip olacağını söylüyor ve mahalli müşterek ihtiyaçlar konusunda da birtakım görüşleri var. Bakın, birinde şöyle diyor: “Yerel ortak gereksinimlerin kapsam ve sınırının saptanması yetkisinin merkezden yönetime, yasadaki ifadesiyle Bakanlar Kuruluna verilmesi, bu yetkinin siyasal yönlendirme, kayırma ve caydırma amacıyla da kullanılabilmesi, sübjektif takdir ve tercihlerle bölgeler arası dengesizliklere yol açabileceği kuşku ve olasılığını giderebilecek nitelikte değildir.” Demek ki yerel ortak gereksinimlerin kapsam ve sınırının Bakanlar Kuruluna verilmesi Anayasa Mahkemesine göre Anayasaya aykırı görülüyor.

Bu idarenin bütünlüğü konusunda da bir son karar aktaracağım, biliyorum sıkıcı oluyor belki bu tür okumalar, ama bunu aktarmak istiyorum. Anayasa Mahkemesi 1990 yılında verdiği bir kararında diyor ki: “Günümüzde kamu hizmetleri genel yönetim başta olmak üzere yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Anayasanın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünde sonuç olarak idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır.”

Anayasa Mahkemesiyle ilgili önemli bulduğum kararlar bunlar. Daha başka birtakım kararları da var, fakat bunların hepsine burada girebilme imkânı yok; ama Anayasa Mahkemesi kararlarından bu verilen örnekler de demin de söylediğim gibi, merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki görev sınırlanmasına ilişkin sorunlar merkezi idare yetkilerinin mahalli idareler aleyhine genişlemesinden doğmuş. Halbuki şimdi burada tersine bir durum var. Bu tersine durumda Anayasa Mahkemesi ne der, orası çok kesin değil; ama bazı yazarlar diyorlar ki, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı merkezi idarenin yetkilerini mahalli idareler lehine sınırlamakta; mahalli idarelerin yetkilerini yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasının ötesine taşımaktadır ve merkezi idarenin kamu

hizmetlerinin gereklerini destek alarak mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasına müdahale etmesi belki Anayasa Mahkemesinin bu kararları karşısında belli ölçülerde mümkünse de yerel yönetimlere mahalli müşterek ihtiyaçlar alanını aşarak ulusal kamu hizmetleri alanında doğrudan görevler verilmesi Anayasaya aykırıdır.” Hatta bazıları açıkça “Anayasaya aykırıdır” diyor, “bu Anayasanın 127. maddesine, mahalli idarelerle ilgili maddesine aykırıdır” diyorlar.

Bu kadar da açıkça bir Anayasaya aykırılık göremiyorum doğruyu söylemek gerekirse. Neden göremiyorum, onu izah etmek istiyorum. Tabii bu, Anayasanın 123, 126, 127. maddelerini birlikte değerlendirmek gerekir, Tasarının da bendeki maddelerine göre, 7 ve 8. Maddelerine bakmak gerekir. Çünkü “mahalli idareler il, belediye ve köy birimlerinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulur” diyor Anayasa. Bu konuda bana kalırsa yasa koyucunun bir takdir yetkisi var; yani nelerin mahalli müşterek ihtiyaçlar olacağı, nelerin merkezi idareye bırakılacağı, nelerin yerel yönetimlere bırakılacağı konusunda bana kalırsa yasa koyucunun bir takdir yetkisi olması gerekir, demokrasi bunu gerektirir. Anayasa Mahkemesi eğer kendi kanısına göre bunları “yerel müşterek ihtiyaçları aşıyor” deyip Anayasaya aykırı bulursa hukuk denetimi, Anayasa uygunluk denetimini aşarak yerindelik denetimine girebilir; yani bunun saptanmasının yasa koyucuya bırakılması gerekir diye düşünüyorum. Benim kendi düşünceme göre bu konuda bir Anayasaya aykırılık yok, ama demin de söylediğim gibi, bu konuyu çok hızlı bir şekilde ben gözden geçirdim; hani bu konuda bir rapor yazacak olsaydım, hemen bu raporumu vermem yani, onu da söyleyeyim, daha elimde tutardım, tartışardım, konuşurdum.

Taslağın en çok tartışılan yönlerinden birisi de kamu hizmetlerine ilişkin özelleştirme yetkisi veren 11. maddesi. Burada da deniyor ki, “bu 11. madde Anayasanın 128. maddesine aykırıdır.” Bu 11. maddeyi okumak istiyorum ki görelim iyice. Diyor ki, “kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla merkezi idareyle mahalli idareler kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.”

Acaba bu nasıl bir durum? Her şeyden önce şunu söyleyeyim: Anayasada kamu hizmetlerinin özel kesime gönderilmesini engelleyen bir hüküm yok ve yasal dayanak

olduğu takdirde -mutlaka yasal dayanak olmalı- idare kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel kesimden yararlanabilir. Bu yasal dayanak da Anayasanın 123. maddesinden kaynaklanıyor; “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” diyor. Ancak Anayasa Mahkemesinin yerleşik sayılabilecek bir içtihadı var, Anayasanın 128. maddesiyle ilgili yorumu var. Anayasa Mahkemesi şöyle diyor yorumunda ki bu yerleşik içtihadıdır: “Anayasanın 128. maddesi devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür dediğine göre kamu hizmeti göreceğinde kuşku bulunmayan yeminli teknik büro personelinin mutlaka memur ve kamu görevlisi olması gerekir. Bu nedenle dava konusu 48. madde Anayasanın kamu hizmeti görevlileriyle ilgili 128. maddesinin 2. fıkrasına aykırıdır” diyor. Yine Anayasa Mahkemesi bir başka kararında -bu da 1986 yılında verdiği bir karar- diyor ki, “uygulamada ve öğretilerde kabul edildiği gibi ister bağlı yetki, ister takdir yetkisi şeklinde kullanılsın ruhsat verme idarenin kolluk faaliyetleri içinde yer almaktadır. Bu nedenle ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya gerek yoktur. Bu durum karşısında bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir. Anayasanın 128. maddesinde benimsenen ilke budur.”

Demek ki kamu hizmetlerinin hangilerinin kamu teşkilatlarınca, hangilerinin özel kişilerce yerine getirileceğinin belirlenmesinde Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına bakıldığında, başvurduğu yönetime başvurulduğunda şu sonuca varılmaktadır: Devletin kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esasına göre yürütmekle yükümlü olduğu hizmetler özel kişilere gördürülemeyecektir. Halbuki Tasarının 11. maddesinde kamu hizmetleri arasında herhangi bir farklılık, herhangi bir nitelik farkı gözetilmemekte ve özel kesime devri ve kapsamı bakımından da bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı karşısında Taslağın bu 11. Maddesi anayasaya aykırı olduğu söylenebilir.

Bu 11. madde biraz sorunlu bir madde. Sadece 128. maddeye aykırılığı değil, bunu yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine de aykırı bulacaktır Anayasa Mahkemesi; çünkü bizim Anayasamızda yasama yetkisinin devredilmezliği Anayasanın 7. maddesinde düzenlenmiş, diyor ki “yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez.” Hemen bundan sonra idarenin yasallığı

konusunda 123. maddede “idare kuruluş ve görevleriyle kanunla düzenlenir” diyor. Anayasa da ayrıca belirtilen bir yasallık koşulu var, Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrası; “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleriyle yetkileri kanunla düzenlenir” diyor. Anayasa Mahkemesinin yine yerleşik sayılacak bir içtihadı var; Anayasa Mahkemesi yerleşik sayılabilecek içtihadında aynen şöyle diyor: “Anayasanın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan bir devlet olduğu vurgulanmış, 176. maddesiyle Anayasa metni içinde olduğu açıklanan başlangıç bölümünde ise güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke gereği yasama, yürütme ve yargı yetkileri kullanacak organlar Anayasanın 7,8 ve 9. maddelerinde gösterilmiştir. Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır. Bu kural karşısında Anayasada yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasada öngörülen ayrık durumlar dışında yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden, sınır çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural Anayasanın 7. maddesine aykırıdır....”

Benim bu konuda söylemek istediğim şu: Bakıldığında, Taslağın 11. maddesi, “Temel Esasları, İlkeleri ve Yöntemleri Belirleme” diye, yeterli açıklıktan ve somutluktan uzak olması nedeniyle Anayasanın 7. maddesine, dolayısıyla da Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasına, 127. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu ileri sürülebilir.

Yalnız bir konu vardı, bunu söylemek istiyorum. Mahalli idareler halk denetçisinin de Anayasaya aykırı olduğu iddia edildi, ediliyor. Bu bana çok garip geliyor; yani Anayasaya aykırılıkta hiç düşünmeyeceğim bir şey. Bu bana göre aykırılık oluşturmaz; çünkü anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı oluyor, yargısal karar vermiyor, halk denetçisi tavsiye kararı veriyor. Bu nedenle Anayasanın 9. maddesinde yer alan “yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır” diyen, yargı tekeli oluşturan maddeye aykırılık kesinlikle oluşturmaz. O zaman Tahkim ne olacak?! Yaratılan halk denetçiliği kurumuyla anlaşmazlıklar azalacaktır büyük bir ihtimalle ve bu nedenle de iş yükü

hafifleyecektir ve bu neden de bence olumlu yanlarından biridir. İsterseniz ben burada kesebilirim Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısıyla ilgili bazı düşüncelerim vardı.

Hep olumlu yanını söyledim, olumsuz yanlarını da söyleyeyim isterseniz. Diyecekler ki: “Neden hep olumlu yanları?”

Kamu hizmeti sunulmasında yetkilerin yerel yönetimlere aktarılması acaba kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini yerel yönetimler bu haldeyken nasıl arttırır. Bu konuda benim çok şüphem var bir vatandaş olarak. Demokratik katılım, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu yerel yönetimlerde nasıl olacak; tasarıda belli değil.

Bunun dışında 10 uncu maddede sözü geçen mali kaynaklarla ilgili bir madde 10. madde. Bu mali kaynakların nasıl dağıtılacağıyla ilgili yasa çıkarılmalı ve çok önemli.

Şimdi benim Anayasa hukuku açısından esas söylemek istediğim 46. madde. Yani genel müdürlerin de hükümetlerle birlikte alınması, müsteşarın da alınması. Ben de diğer idare hukuku hocalarının söylediklerine katılıyorum. Genel müdürlerin hükümetlerle birlikte gelip gitmeleri politizasyonu arttırabilir, ama şöyle bir ihtiyaç da var: Bakanlar da kendi görüşüne uygun bir kişinin yanında bulunmasını istiyor. Benim bu konuda önerim siyasi müsteşarlığın yaratılması veya İngiltere’de olduğu gibi bakan yardımcılığı gibi bir müessesenin yaratılması olabilir veya sadece müsteşarlarla sınırlandırılmalı gidip-gelmeler diye düşünüyorum.

Bunun dışında denetimle ilgili şüphelerim var. Sayıştay mevcut görevlerini yerine getirmezken bu ağır yükü nasıl kaldıracak? Başbakanlığın bir koordinasyon merkezi olduğu mutlaka yasada vurgulanmalı. Çünkü Anayasanın 112 maddesi başbakanın, bakanlar kurulunun başkanı olduğu, işbirliğini sağladığı ve hükümetin genel siyasetinin görüşülmesini gözeteceği söyleniyor. Esas vurgulanması olan koordinasyon merkezi olduğudur.

Beni dinlediğiniz için çok teşekkür ederim.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı) - Efendim, biz de size teşekkür ediyoruz.

Toplantının başında tespit ettiğim süreyi 26 dakika geçtik. Bu bakımdan ben hepinizden özür diliyorum, ama arkadaşlarımız o kadar güzel konuşuyorlardı ki sözlerini kesmeyi istemedim, ters geldi bana biraz; o bakımdan uzamanın kusuru bana ait.

Sorular varsa, çok kısa bir süre ara vereceğiz; ama benim niyetim açıkçası bu toplantıyı çabuk bitirmek. Çünkü ben de buralarda devamlı dinleyici olarak ve dinleyenlerin haleti ruhiyesini çok iyi biliyorum. Hele buradan çok güzel görünüyor; bir görseniz buradan bir resmini çeksek, hepiniz bana hak vereceksiniz. Onun için şimdi hemen sorulara geçelim ve aşağı-yukarı 15-20 dakika sonra da toplantı bitiyor.

Buyurun.

SALONDAN- Benim sorum sadece Profesör Doktor Birgül Ayman Hanımefendi hariç hepsine. Çünkü yasa tasarısına tamamıyla karşı çıktığı, bana göre de öyle; altına imza atarım. Ancak görünüyor ki yasa çıkacak. Bu durumda Adalet Bakanlığıyla ilgili konuda soru sormak istiyorum:

Yasa biliyorsunuz Adalet Bakanlığını taşra teşkilatı olan bakanlıklardan saydı. Acaba Adalet Bakanlığını taşra teşkilatı var mı? Hangisi taşra teşkilatı; mahkemeleri mi taşra teşkilatı kabul ediyorsunuz, cezaevlerini mi taşra teşkilatı kabul ediyorsunuz? Eğer bunları taşra teşkilatı kabul ediyorsanız hukuk devletine saygınız yok demektir. Eğer taşra teşkilatı olarak kabul edilecekse o zaman bunları vali ve kaymakamların eline bırakmanız gerekir ki, o zaman demokrasiye saygınız yoktur.

Bu çerçevede incelendi mi acaba yasa tasarısı?

Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. NURİ TORTOP (Başkent Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi)- Sayın Başkan; bu konuda bence en yetkili sizsiniz, ama benim şey yaptığım kadarıyla belki taşra teşkilatı deyince “bağımsız hakimler, cumhuriyet savcılıkları bir taşra teşkilatı sayılabilir mi?” diye düşünüyorum.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı) Evet, size sorulmadı; efendim lehtarlar soruyor arkadaşımız. Aleyhte olanlara sormuyor, lehte olanlara soruyor.

Tabii şimdi “adalet Bakanlığının taşra teşkilatı” deyince biz de giriyoruz içine hukukçu olarak. Öyle zannediyorum ki Adalet Bakanlığının taşra teşkilatı yok. Olmadığı için oraya yazılmış ki, bir tane fazla gözüksün diye; ben öyle tahmin ediyorum. Şimdi Adalet Bakanlığının taşra teşkilatı neymiş ki?

Müsaadenizle Adalet Komisyonunun başkanı da hakim. O da herhalde oradaki halk meclislerinden seçilip bahçıvanlar falan gelip şey olmuyor oradaki şeyler. Adliye

mensupları tarafından yapılıyor o; yani Adalet Komisyonu onlar. Onun için bence Adalet Bakanlığının taşra teşkilatı yok. O bakımdan merak etmeyin adliyeciler.

Buyurun.

SALONDAN- Tasarının 2. maddesinde merkezi idare örgütünde cumhurbaşkanının var olmamasının sebebi nedir; bunu Birgül Hanıma soruyorum. Acaba hangi maksatla yapılmıştır; yoksa değişime ayak uydurmak adına cumhurbaşkanından da mı vazgeçmişizdir.

Diğer soruyu Mehmet Turhan beye soracağım: Tasarının gene 2. maddesinde bağımsız idari kurumlarla hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları, merkezi idare örgütü içinde düşünülmüştür. Bu hüküm Anayasanın 126. maddesindeki düzenlemeyle çelişmekte midir? Anayasaya aykırılığı ileri sürülebilir mi?

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi) - Ben esas birinciyi cevaplandırayım isterseniz Sayın Başkan; esas benim alanıma giren o.

Şimdi cumhurbaşkanı, anladığımız anlamda idarenin en üstünde yer alan bir şey değil; devletin birliğini, milletin beraberliğini gösteren bir makam. O nedenle cumhurbaşkanının bu tasarıda yer almaması bence olumlu yanlarından biri, yani yer almaması gerekirdi. Çünkü cumhurbaşkanı, hatta bir yerde başbakanın bile -gerçi bizde başbakanlığın bir teşkilatı var, ama normal olarak- koordinasyonu sağladığı söylenebilir. Hükümetin genel siyasetin tespiti gibi bir siyasi görevi var. Cumhurbaşkanı tamamen farklı; parlamenter sistemin cumhurbaşkanı devletin başında olan ve milleti temsil eden bir kişi. Bu nedenle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında yer almaması bence normal. Yani bu konuda benim görüşüm bu.

Başka bir konu daha vardı, ama o konuyu anlamadım.

Bak burada 2. madde farklı. Bu kanun merkezi idareyle mahalli idarelere ve bunların bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşları kapsar; tarım maddesi bu.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Bizde yazmıyor öyle bir şey. Hangi tasarıdan okuyorsunuz siz? Sakın Borçlar Kanununun tasarısı olmasın.

Bizde yok çünkü, burada başka yazıyor.

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Sayın Başkan, benimki de eski olabilir. Bu konuda ben bir şey daha söylemek istiyorum. Yalnız bu tasarı ve taslaklar konusunda konuşmak çok tehlikeli. Yani bendeki de eski çıktı, çünkü gelmeden meclisten almak gerekirdi. Yani bu nedenle önce okuyalım, yani birbiriyle uyuyor mu ve ondan sonra cevap verelim.

Prof. Dr. TURGUT TAN (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı)- Şimdi, belki arkadaşımızın kastettiği şu olabilir: Çünkü maddede bu kanun “merkezi idareyle mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsar” diyor. Şimdi bizim sistemimizde normal olarak bakanlıkların kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunda iki tür kuruluş tanımlanmıştır. Bunlardan bir grup bağlı kuruluşlar, diğer grup ilgili kuruluşlar. Fakat bir de ortaya ilişkili kuruluş uygulaması çıktı. Bu da bağımsız düzenleyici kurulların kurulmasıyla beraber kullanılmaya başlandı. Yani mesela “Rekabet Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır” şeklinde. Çünkü başlangıçta sanıyorum bağlı ve ilgili kuruluş tanımı var, ama bu kuruluşların özelliği gereği, düzenleyici kurulların özelliği gereği,oradaki tanımlara sokulmaları mümkün değil. Yani ne bağlı kuruluş tanımına, ne ilgili kuruluş tanımına; ikisine sokulması mümkün olmadığı için, ama bunların havada da kalmaları -123 üncü maddede idarenin bütünlüğü ilkesi söz konusu- dolayısıyla bunların tamamen dışında, idarenin dışında bir kuruluş olmaları da mümkün olmadığı için “bir irtibat sağlayalım, ilişkili olsun” denilmiş. Fakat şunu da hemen belirteyim: Başbakanlığın zaman zaman çıkardığı tasarruf tedbirlerine ilişkin genelgeler var. Bu genelgelerin kapsamına hangi kuruluşlar girer konusunda bu kurullar dediler ki: “Biz buradaki tanıma girmeyiz; çünkü biz ne bağlı, ne ilgili kuruluşuz” dediler. Bunun üzerine çıkan tereddütleri gidermek için Danıştay’dan istişari mütalaa istendi. Danıştay verdiği istişari görüşte “ilişkiliyle ilgili aynı anlama gelir” dedi ve bu sorunu da bu şekilde halletti.

KAYHAN KAVAS (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü)- Benim sorum hocam Sayın Mehmet Turan beye.

Hocam, mahalli ve müşterek mahiyetteki hizmetlerin takdir yetkisinin yasa koyucuya ait olması gerektiğini söylediniz. Bu böyle olmadığı taktirde Anayasa Mahkemesinin hukuka uygunluk değil de, aynı zamanda yerindelik denetimini de yapmış olduğu kanısına varılabileceğini söylediniz. Aslında konuşmasının bir bölümünde Sayın

hocam Turgut Tan tam böyle demedi. Peki o zaman sizin düşünce mantığınızdan hareket edecek olursak,tüm kamu hizmetlerinin yasa koyucunun karar vermesi durumunda mahalli ve müşterek nitelikte sayılması mümkün müdür?

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Hayır, ben söylerken şunu söylemek istedim : Mahalli ve müşterek ihtiyaçlar konusu, esasta yasa koyucunun takdirinde, ama bunun hep bir sınırı var. Bu sınırın aşılıp aşılmadığının takdiri Anayasa Mahkemesine ait olacaktır, Anayasa Mahkemesi bakacaktır zaten. Sizin dediğiniz durumda olmaz, ama mümkün olduğu ölçüde -ben söylediğimi iyi vurgulayamadım, vurgulamak istediğim şu- bu konuda yasa koyucunun takdirine saygı göstermek gerekir. Çünkü aksi takdirde Anayasa Mahkemesi yerindelik denetimine girecektir. Çok açık bir kavram değil mahalli-müşterek ihtiyaçlar, her şey girebilir. Mümkün olduğu kadar yasa koyucunun takdirine saygı gösterilmeli, ama tabii ki sınırı var. O sınır aşıldığında Anayasa Mahkemesi görecektir, sınıra Anayasa Mahkemesi karar verecektir; ben veremem böyle bir sınır. Bu sınırı verirsem benim verdiğim sınır kabul de edilmeyebilir. Bu sınır nedir konusunda benim kafamda bir ölçü yok en azından. Diğer hocaların varsa, onu bilmiyorum. Anayasa Mahkemesinin bir ölçüsü yok bu konuda.

TAYFUN KAYA (CHP Meclis Grup Hukuk Danışmanı)- Sorum Turhan hocaya.

Kendileri dediler ki: “Temel hak ve hürriyetlerin önündeki engelleri kaldırmak bazıları tarafından Anayasaya aykırı görülüyor; ben görmüyorum.”

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Kesinlikle görmüyorum ve çok olumlu buluyorum tam tersine.

TAYFUN KAYA- Ben de kesinlikle görüyorum, arz edeyim. Biliyorsunuz Anayasamızın 13, 14, 15. maddelerinde temel hak ve özgürlüklerle ilgili genel sınırlamalar getirilmiştir ve ayrıca her hürriyet için özel, kendi mahsus maddesinde özel sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin Anayasanın 14. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin kötüyü kullanılmaması maksadını taşır ve bu maddede devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmezliğini bozmaya, insan haklarına dayanan, demokratik, laik Cumhuriyeti yıkmaya matuf olarak hiçbir faaliyete izin verilmez. Bu sınırlamalar varken siz nasıl “temel hak ve hürriyetlerin

önündeki sınırlamalar kaldırılır” şeklindeki bir düzenlemeyi Anayasaya uygun görüyorsunuz?

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Hemen söyleyebilir miyim Sayın Başkan; şimdi çok önemli bir hata yapıldı maalesef, yani öğrencim yaparsa sınıfta bırakırım. 13. madde değişti, 13. madde artık genel sınırlandırma maddesi olmaktan çıktı. Bu temel hak ve hürriyetler diyor ki, “özlerine dokunulmaksızın, yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak kanunla sınırlanabilir.” Eski 13. madde yok, bu 2001 Anayasa değişikliğinde tamamen değişti; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine uyum sağlandı, ilgili maddelerde sınırlılık var. 14. madde temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılması maddesi; burada da değişiklik oldu, ama kaldı. Bu kötüye kullanma zaten bir genel hukuk kuralıdır. Hiç kimse hakkını ve özgürlüğünü kötüye kullanamaz. Bana kalırsa, benim düşünceme kalırsa, 14. madde olmasa da bunlar yasaktır. 14. maddenin olmasına hiç gerek yok; olsun, olmasın hiç kimse hakkını ve hürriyetini kötüye kullanamaz. Bu bir doğal hukuk kuralıdır, bunun aksi düşünülemez. Bunun onlarla ilgisi yok; tam tersine, bu taslaktaki veya tasarıdaki 4. maddedeki “kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanımının önündeki engelleri kaldırmak” Anayasanın 5. maddesinde yer alıyor. Anayasanın 5. maddesi diyor ki, “devlet vatandaşın önündeki, kişilerin önündeki temel hak ve özgürlükleri sınırlayan engelleri kaldırır.”

Bir de ben şunu söylemek istiyorum; her konuyu devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne getirmeyelim. Yani hemen böyle bir korkup buna götürmenin anlamı yok. İkincisi, benim anayasa hukukçusu olarak yorum yöntemim özgürlüklere saygı gösteren, özgürlükleri ciddiye alan, özgürlükleri koruyucu bir yorum yöntemidir. Kesinlikle o tür şeyleri, özgürlükleri kaldırmaya dönük değil, tam tersine; Taslağın belki de en güzel yanlarından birisi ikide bir bunu yazması. Bunun nasıl gerçekleşeceği gerçi pek belli değil, ama bunu yazmış, bu benim hoşuma gitti okuduğumda.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Evet, teşekkür ederiz.

TAYFUN KAYA- Cevap hakkım doğdu. 4730 sayılı Yasa ile bunun, Anayasanın değiştirildiğini ben de çok iyi biliyorum. Ancak gene 13. maddeyi okursak , Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine örçülür ilkesine aykırı olamaz. Yine genel sınırlama var .

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Hayır, bunlar sınırlandırmanın sınırı, ölçüsü.

TAYFUN KAYA- Sayın hocam, şunu söyleyeyim: Sınıfta kalacak olan sadece ben değilim. Doktrin de birçok Anayasal yazırları da aynı görüşü savunuyorlar.

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)- Bunlar sınırlamanın sınırlama ölçütleri.

TAYFUN KAYA- Size verdiğim not için sizi muhatap tuttunuz, ama lütfen.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Beyefendi hiç merak etmeyin; öğrenci olmadığınız için not verilmeyecek.

Zamanında bitirmişsiniz, mesele yok.

TAYFUN KAYA- Ben 35 yıl devlete hizmet ettim ve Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği Muhakemat Genel Müdürlüğünden emekliyim ve en az sizin kadar hukuk bilginim var, lütfen. Ben sizin öğrenciniz değilim.

Prof. Dr. MEHMET TURHAN (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi) - Yalnız 13. madde, sınırlandırmanın sınırı maddesi.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Efendim, hocalar öyle arada bir söylerler kusura bakmayım. Siz de hukukçuymuşsunuz biliyoruz da, kusura bakmayın. Bakın hocalar arada söyleyebilir.

TAYFUN KAYA- Biz burada demokratik ve serbest bir ortamda panel dinlemeye, tartışma yapmaya geldik. Öğrenci gibi paylamaya hiç hakkınız yok.

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Paylanmadınız efendim, paylanmadınız merak etmeyin. Fazla hassasiyet göstermeyin beyefendi, fazla hassasiyet göstermeyin.

ORHAN ATAMAN (Emekli Orman Mühendisi)- Efendim, profesörlerimizi ve dinleyicileri saygıyla selamlıyorum. Anlatılan değişiklik, her değişiklikte olduğu gibi, vatanımızın ve milletimizin yararına olması gerekir; öyle mi?

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Evet.

ORHAN ATAMAN- Ben ormancı olduğum için birçok acı hatıralarım var ve onları kısaca dile getirmek istiyorum. Yıl 1949

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Beyefendi bakın, salondan bazı sesler geliyor.

ORHAN ATAMAN- Peki, anlatmayayım.

Ormanlar yurdun birçok yerlerinde yayılmış vaziyette. Oradaki hizmetleri taşra teşkilatına bırakın.

SALONDAN- Ormanlar hariç efendim, ormanlar hariç.

ORHAN ATAMAN- Hariç mi?

Prof. Dr. TURGUT AKINTÜRK (Oturum Başkanı)- Ormanlara bir şey olmuyor korkmayalım; ormanları koruduk.

Efendim, süremiz dolmuştur; kusura bakmayın. Ben toplantıyı kapatacağım.

İlginizden dolayı, bütün arkadaşlar adına hepinize teşekkür ediyorum, iyi akşamlar diliyorum.