

**AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİNİN  
SEÇİLMİŞ YEREL TEMSİLCİLERİN GÖREVLERİ  
BAŞINDAKİ EYLEM VE İHMALLERİNİN  
DENETLENMESİ HAKKINDA ÜYE ÜLKELERE 17  
MART 1999 TARİH VE (99) 8 SAYILI TAVSİYE KARARI\***

*Çev.: Yrd.Doç.Dr. Yücel OĞURLU\*\**

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsününün 15. b maddesi çerçevesinde, Avrupa Konseyinin hedefinin, üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkelere korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla onların sosyal ve ekonomik gelişmelerini destekleyerek daha geniş bir birliği başarmak olduğunu göz önünde bulundurarak;

Seçimle verilen yerel görevleri inter alia (her iki taraf da) üstlenerek, yerel kamu faaliyetlerinin yönetimine, vatandaşların aktif katılımının sağlanmasının, bu tür bir katılımı gerçekleştirmek ve etkin yerel demokrasi için gerek vatandaşların seçilmiş temsilcilerine güvenlerini sağlamanın, gerekse seçilmiş temsilcilerin hukuk güvenliğini sağlamanın bir ön şartı olduğunu göz önünde bulundurarak;

Seçilmiş yerel temsilcilerin hukuki sorumluluğu sisteminin sonuç olarak bölgesel ve yerel demokrasinin düzgünce işleminde özel bir etkisi olduğunu göz önünde bulundurarak;

Bu tür bir sistem kurulurken aynı zamanda vatandaşların, devletin, farklı yerel yetkililerin ve seçilmiş temsilcilerin meşru menfaatlerinin de dikkate alınması gereğini göz önünde bulundurarak;

Seçilmiş yerel temsilcilerin, vatandaşlara karşı tam sorumlu olması gerektiği ve daha etkin bir yerel demokrasi bakımından, seçilmiş yerel temsilcilerin hukuki sorumluluklarının önemli bir veçhe olduğunu göz önünde bulundurarak;

Bununla birlikte, bu tür bir sorumluluğun yürürlüğe konulmasının, seçilmiş yerel temsilciler tarafında haklı endişeler doğuracağını ve onların mali sorumlulu-

---

\* Recommendation No. R. (99)8 of The Committee of Ministers to Member States on The Financial Liability of Local Elected Representatives For Acts or Omissions in The Course of Their Duties (Adopted by the Committee of Ministers on 17 March 1999, at the 664<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies). Kararın orijinal metni için bkz. <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r8.htm>. Bakanlar Komitesinin 17 Mart 1999 tarihinde Bakan Temsilcilerininin 664 üncü birleşiminde kabul edilmiştir.

\*\* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi.

ğuna ilişkin özel düzenlemelerin kabulünün, artan karmaşık görevleri ve seçimle işbaşına gelme statüleri yönüyle haklı görüleceği göz önünde bulundurarak;

Yerel ve Bölgesel Demokrasi Hakkındaki Denetleme Komisyonu'nun (CDLR), seçilmiş yerel temsilcilerin görevleri başındaki eylem ve ihmallerinden doğan sorumlulukları hakkındaki raporunu dikkate alarak;

Avrupa Yerel ve Bölgesel Makamlar Kongresinin bu konu hakkındaki görüşünü (görüş 9, 1998) dikkate alarak;

Üye ülke hükümetlerine (şunları) tavsiye eder:

1. Seçilmiş yerel temsilcilerin mali sorumluluğunun hukuki ve idari çerçevesinin, bu tavsiye kararına eklenen rehber ilkelerde belirlenen öneri ve ilkeler dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesini;

2. Seçilmiş yerel temsilcilerin, bu sahada üstlenilen reformlar hakkındaki düşüncelere ve bu tür reformların uygulanması usulüne dahil edilmesini.

#### **No. R (99) 8 Sayılı Tavsiye Kararına Ek**

### **Seçilmiş Yerel Temsilcilerin Görevleri Başındaki İhmal ve Eylemlerinden Doğan Mali Sorumluluklarına İlişkin Rehber İlkeler**

#### **Tanımlar**

Bu tavsiye kararının amacı bakımından;

a. Seçilmiş yerel temsilciler şunlardır: Yerel idare meclisleri (orta düzeydekiler de dahil olmak üzere) içerisinde veya bunların icra organlarında doğrudan ya da dolaylı olarak seçimle işbaşına gelinen görevi (halkın vekaletini) yürütenlerdir;

b. Seçilmiş yerel temsilcilerin mali sorumluluğu; onların bireyler ya da yerel idareleri de içeren tüzelkişilikler aleyhine sebep oldukları haksız zararları tazmin etme yükümlülükleri anlamına gelir.

c. Zarar: Zarar gören kişi, hukuken zararı yüklenmek zorunda olmadığında bu zarar haksızdır ve bu nedenle tazminat talep edebilir.

#### **İzlenen Rehber İlkelerin Amaçları**

İzlenen rehber ilkeler esasen şunları gerçekleştirmeyi amaçlar:

a. Seçilmiş yerel temsilcilerin bir ihmal ya da eyleminin sonucu olarak haksız bir zarara uğrayan kimse tam ve süratli bir şekilde tazminata hak kazanır;

b. Genel olarak, iyi niyetle işlenenler, seçilmiş yerel temsilcilere karşı açılan davanın kapsamı dışında kalır.

c. Gerektiğinde, seçilmiş yerel temsilcilerin karşı karşıya kaldıkları mali riskin azaltılması için uygun önlemler alınır.

### **I. Seçilmiş Yerel Temsilcilerin ve Yerel Makamların, Mali Sorumluluklarının Alanı ve Uygulanması**

#### **1. Zarar Gören Kimsenin Dava ve Tazminat Hakkı**

Seçilmiş yerel temsilcilerin bir eylem ya da ihmali sonucunda haksız zarara uğrayan kimseler, yerel makamları her zaman tazminat talebiyle dava etme hakkına sahip olmalıdırlar. Bu çerçevede tazminat, şahsen sorumlu olabilecek seçilmiş yerel temsilcilerin kötü yönetimlerinin ispatına bağlı olmamalıdır.

Zarara uğrayan kimse, yerel makama karşı tazminat talebini ileri sürebilir; seçilmiş yerel temsilcilere karşı doğrudan dava imkanı ya bunun dışında bırakılmalıdır ya da kendisi tarafından yapılan ciddi ihmal veya planlı hileli kasıtlarına hasredilmelidir.

## **2. Seçilmiş Yerel Temsilcilerin Kendi Yerel İdarelerine Verdikleri Zarar Dolayısıyla Sorumlulukları**

Seçilmiş temsilcilerin kendi yerel idarelerine verdikleri zarar nedeniyle sorumlulukları genelde ciddi ihmal ya da planlı hileli kasıtlarına hasredilmelidir.

Hukuk böyle bir sınırlama öngörmediğinde, seçilmiş temsilcileri tazminat amacıyla dava etme yetkisine sahip olan kimse, dava açma hakkını kullanmamayı seçebilmelidir. Bu durum özellikle, şartlara bakılarak, örneğin hafif ihmal halinde ya da ilgili seçilmiş temsilcilerin iyi niyeti sözkonusu olduğunda ve seçilmiş temsilci dikkat ve özen gösterdiğinde mümkün olmalıdır.

## **3. Alenen Alınan Kollektif Kararlardan Doğan Kişisel Sorumluluk**

Bir kolektif organ tarafından alenen (kamuya açık bir şekilde) tartışılarak hukuka aykırı kararlar alınması halinde, kolektif organın her bir üyesinin ne şekilde oy kullandığının bilinmesinin mümkün olduğu hallerde, bu kararlara karşı karşıoy kullandığını resmen ispatlayan seçilmiş temsilcilerin kişisel sorumluluğunun kapsam dışında tutulmasının yerinde olacağının düşünülmesi önerilebilir.

## **4. İdari Para Cezaları**

Seçilmiş temsilcilere herhangi bir tür doğrudan idari para cezası mekanizması uygulanması kapsam dışı tutulmalıdır; ilgilinin ciddi ihmali ya da planlı hileli kasdının bulunması durumunda bu tür yaptırımlar, yalnızca tarafların hazır bulunduğu duruşma (adversarial hearing) sonucunda, ya yargı kararı ile ya da yargısal usullere başvurma hakkı açık olacak şekilde verilmelidir<sup>1</sup>.

## **5. Yargıda Uzmanlaşma**

Yerel makamlarca yürütülen faaliyetlerin teknik niteliği ve karmaşıklığının artması ve seçilmiş yerel temsilcilerin işlerinin özel niteliği gözönünde bulundurularak, adliye ya da idari mahkemeler içerisinde seçilmiş yerel temsilcilerin mali sorumluluğuna bakmakla görevli özel bölümlerin kurulması ve bu tür uyumsuzlukları karara bağlamak için (ilgili) hakimlere özel eğitim sağlanması önerilebilir.

## **6. Bağımsız Uzman Kişiliklerden Hazırlayıcı Düşünce Alınması**

Yargısal uzmanlaşmaya bir alternatif ya da yardımcı unsur; hakimlerin kararlarından önce, ilgili seçilmiş temsilcilerin yönetimleri, sözkonusu haksız kararların hukuka uygunluğu ve karardan önce hangi seçilmiş temsilcilere başvurulabileceği hakkında düşünceleri sorulabilecek ya da sorulması gereken bağımsız uzman kişiliklerin kurulmasıdır.

<sup>1</sup> ÇN.: Bilindiği üzere Türk Hukuk sisteminde idari cezalar yalnızca İdare tarafından verilebilen cezalardır. Mahkemelerce verilen cezalar ise gerçek anlamda ceza olmaktadır.

## II. Taksirli Suç Riskinin Azaltılması Önlemleri

### 1. Düzenlemelerin Yapısını Kolaylaştırmak

Mümkün olduğu durumlarda, seçilmiş yerel temsilcilerin uygulaması gereken kanunların, düzenlemelerin ve diğer kuralların, özellikle de bakanlık kararnamele-ri ve sirkülerlerinin sayısı azaltılmalı, yerel idarelerin asıl faaliyet alanlarında yürürlükte olan yasalar, birleştirilmiş mevzuat olarak kabul edilmelidir.

### 2. Seçilmiş Yerel Temsilcilerin Bilgilendirilmesi ve Eğitilmesi

Yerel makamlarca, ilgili maddelere ilişkin bilgilendirme işlemleri ve yerel makamlara ilişkin diğer tanımlayıcı metinlerin toplanması, organize ve analiz edilmesi için modern sistemler kurmak amacıyla yapılacak girişimler bütün uygun araçlarla desteklenmeli ve teşvik edilmelidir.

Yerel makamlar, seçilmiş yerel temsilcilerin yetiştirilmesini geliştirmede ve özellikle de hukuki metinler hakkında ve bu metinlerin ihlali halinde de temsilcilerin sorumluluklarını düzenleyen ve bu temsilcilere, uygulamak zorunda oldukları kuralların tanıtılması bakımından yardımcı olmalıdırlar.

Seçilmiş yerel temsilcilere uygulanacak sorumluluk sistemi ve ilgili hukuk metinleri bakımından, seçilmiş yerel temsilcilerin eğitimini geliştirmek için yerel makamların oluşturduğu ulusal kurumlar tarafından atılacak adımlar bütün uygun araçlarla desteklenmeli ve teşvik edilmelidir.

### 3. İç Hukuksal Denetim

Yerel makamlara, iç hukuk denetim mekanzimalarını düzenleyecek, onların doğru uygulamalarını cesaretlendirecek ve gerektiğinde, onları daha etkinleştirecek önlemler olarak düzenli aralıklarla çalışmalarını geliştirecek düzenlemelere fırsat tanınmalıdır.

## III. Seçilmiş Yerel Temsilcilerin Eylem ve İhmalleri için Mali Sorumluluk Sigortası

### 1. Yerel Yetkililer İçin Sigorta

Yerel makamların, mali sorumluluklarını da kapsayacak şekilde sigorta edilebilmelerine izin verilmelidir.

### 2. Seçilmiş Temsilciler İçin Sigorta

Yerel makamlara, kendi seçilmiş organları namına, hafif ve kasdi olmayan ihmalleri için, bu tür bir sorumluluk taahhüt edildiğinde, mali sorumluluk sigortası yaptırımlarına izin verilmelidir.

### 3. Karşılıklı Sigorta

Yerel makamlar ya da onların seçilmiş temsilcilerine, yukarıda sözü geçen riskleri kapsayan, karşılıklı sigorta kurumları kurmalarına izin verilmelidir. Merkezi idare makamları, aynı zamanda, bu tür kurumların kurulmasını bütün uygun araçlarla teşvik etmelidir<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Bu karar kabul edilirken, Fransa Temsilcisi, Bakan vekilleri toplantıları usulü kurallarının 10. 2 c maddesine işaretlerle, kendi Hükümetinin, Tavsiye Kararınının Ek I. 3 paragrafına uyup uymamakta serbest olma hakkı için çekince koymuştur.