

## MAHALLÎ İDARELER ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER

Dr. Cemal AYGİN

İnsanlar bir arada yaşamağa başladıklarından beri daima küçük topluluklar halinde ve belki de Devlete tekaddüm eden kuruluşlar içerisinde bir araya gelmişlerdir. Bu kuruluşlar, basit de olsa, müşterek ihtiyaçların giderilmesi, müşterek hizmetlerin sağlanması ve bunun da topluluğun kendi imkânlarıyla giderilmesi gayesi içerisinde ortaya çıkmış ve bu gayenin gerçekleştirilmesi istikametine teşkilâtlanmıştır.

Hukukî kuruluşlar olmadan evvel sosyal bünyenin zaruretlerinden meydana gelen bu insan topluluklarının mümeyyiz vasfı, kendi kendine yeter olmasıdır. Müşterek ihtiyaçların giderilmesi, diğer bir tabirle topluluğun, ferdi imkânlarını aşan müşterek faaliyetlerin sağlanabilmesi, bu topluluklar içerisinde toplumsal hizmet mefhumunu geliştirmiştir. Bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi her şeyden evvel teşkilâtlanmağı icap ettirdiğinden, bu topluluklar çeşitli şekillerde teşkilâtlanmışlardır. Böylece, müşterek ihtiyaçların müşterek hizmetleri gerektirdiği topluluklar, buldukları şartlar içerisinde teşkilâtlı İDARELER şeklinde belirmeğe başlamışlardır.

Şurası bir gerçektir ki, bu oluşta, bu gelişmede, eğer tabir caiz ise bu «idareleşmede» ekonomik faktörlerin tesiri büyüktür. Mübadele ekonomisinin belirmesi ve bu çeşitli topluluklar arasında alışverişlerin başlaması gelişmeyi hızlandırmış ve ona yeni bir istikamet vermiştir. Modern anlamda olmamakla beraber, sosyolojik üniteler halinde bu insan toplulukları artık bir «şehir» sayımağa ve şehreşmenin hususiyetlerini göstermeğe başlamışlardır. İşte bu oluşta mübadelenin, paranın ve alışverişin yeri büyüktür. Adeta bu oluşun yegâne ve tek âmili olarak, bazı sosyoloğlar, para ekonomisinin ortaya çıkmış olmasını gösterirler. Bunlardan biri olan G. KESSLER (1) «Dünyanın hiç bir yerinde parasız ve alış

(1) G. KESSLER, Şehrin tarihi ve sosyal fonksiyonu, İst. 1936, s. 7.

verişsiz bir şehir yoktur» demek suretiyle bu durumun ehemmiyetini belirtmek istemiştir.

Biz, mevzuumuz itibariyle şehir ve şehirleşmenin, veya diğer daha basit veya daha müttekâmil toplulukların sosyolojik oluşları ve gelişmeleriyle ilgilenmekten ziyade, bunların idare tarzları ve şekilleri üzerinde durmak istediğimizden bu meseleler üzerine daha fazla eğilmeyeceğiz.

İlk önce Osmanlı İmparatorluğu devrindeki mahallî idarelerden kısaca bahsettikten sonra, ADEMİMERKEZİYET ve MERKEZİYET mefhumları üzerinde duracak ve bu açıdan bakarak bugünkü mahallî idarelerimizi mukayeseli bir şekilde tetkik edeceğiz.

### Ş. I — ESKİ TÜRK İDARESİ

Osmanoğulları Anadoluya geldikleri vakit, iki büyük Devletin arasında - SELÇUK ve BİZANS İMPARATORLUKLARI - küçük bir aşiret olarak yer almış ve gelişen bünyesi her iki büyük Devletin tesiri altında kalmıştır. Gelişmiş ve tabii hudutlarına ulaşmış olduğu zamanlarda Osmanlı İdaresi, Merkezî İdarenin dışında şöyle bir kademelenmeye ulaşmıştı: Devlet EYALETlere ayrılmıştı. Her eyaletin başında bir **Beylerbeyi** bulunurdu. Beylerbeyinin taşrada sahip olduğu yetkiler, aşağı yukarı, Sadrazamın merkezde sahip olduğu salâhiyetlerle mukayese edilebilir. (2).

Eyaletlerden sonra **Sancaklar** gelir. Sancaklar daha küçük idare birimi olarak, aşağı yukarı bugünkü Vilâyet kuruluşlarına benzemektedir. Bunların başında Sancakbeyleri yer alırdı. Nihayet Kazaların başında **Kadılar**, Nahiyelerin başında **Naipler** ve Köy idarelerinin ve Mahallelerin başında da **İmamlar** bulunurdu.

Bu şekildeki idare teşkilâtında en fazla dikkati çeken kuruluşlar **Kazalardır**. Yukarıda da işaret edildiği gibi Kazaların başında Kadılar yer almakta idi. Kadıların sahip oldukları yetkileri iki kısma ayırmak mümkündür :

a - Kazaî yetkileri,

b - İdarî yetkileri.

Kadıların sahip oldukları kazaî yetkiler esas itibariyle mevzuumuzun dışında kalmaktadır. Ancak şu kadarını belirtelim ki,

(2) S. S. ONAR, İdare Hukuku, 1960, s. 530.

bu kazaî yetkileri, fertler arasında çıkan ihtilâfları hal ve kesin karara bağlamağa münhasırdır. (3).

Kadıların idarî sahadaki yetkileri ise, bu gün mahallî idarelerimizden belediyelerin sahip oldukları salâhiyetlere çok benzemektedir. Kadıların bu yetkilerinin arasında esnafın murakabesi, satılan eşyaya ve mallara narh koymak, alış-verişte hileleri önlemek, yiyecekleri, ölçüleri ve tartıları denetlemek gibi vazife ve salâhiyetleri saymak mümkündür. Şüphesiz ki bu yetkilerine muvazi olarak da, koymuş oldukları yasaklara riayet etmiyenleri cezalandırmak hakkının da mevcut olduğunu belirtmek gerekir.

Bu arada hükümet merkezi olan İstanbul'un özel bir idaresinin mevcut olduğunu da belirtmek gerekir. O zamanlarda İstanbul'a «Dersaadet» veya «Bilâli Selâse» (4) denilmekte idi. Ve İstanbul dört kısma ayrılmış bulunmakta idi. Esas Dersaadet denilen kısım, Eminönü'nden Yedikule'ye kadar eski Bizans surlarını içine alan bölgeyi teşkil ederdi. **Eyüp** ikinci beldeyi **Galata** ve **Beyoğlu** üçüncü beldeyi ve nihayet İstanbul'dan yüz sene kadar önce fethedilmiş bulunan **Üsküdar** da dördüncü beldeyi meydana getirirdi. Bu her beldenin her birinin ayrı ayrı kadıları bulunurdu.

Merkezi Hükümetin Dersaadet denilen ve Eminönü'nden Yedikule'ye kadar olan kısmını idare eden Kadıya **İstanbul Efendisi** veya **Dersaadet Kadısı** denilirdi ki, bu kadı, bir merkezî hükümet organı olan **Divana** da iştirak ederdi.

Kadı, yukarıda bahsettiğimiz hizmetleri doğrudan doğruya kendisi yapmaz, ve fakat emrinde bulunan ve işlerin mahiyetine göre çeşitli isimler alan bazı şahısları kullanırdı. Kadıların maiyetinde **Unkapanı**, **Yağkapanı** ve **Ayak naipleri** sıfatlarıyla bir takım memurlar vardı ki, bunlar, değirmenleri, unları, fırınları, yağları ölçüleri ve tartıları denetlerlerdi.

Bu ajanlardan ayrı olarak, gene Kadıların maiyetinde **Muhtesipler** ve onların yardımcılarında olmak üzere de **Koloğlanlar** bulunurdu. İhtisap işleri, esas itibarıyla belediye ve şehir işleri idi. **İhtisap Ağası** denilen ve bugünkü belediye reislerine tekabül eden makam, beldenin bu çeşit işlerinin görülmesinde Kadıların yardımcısı idi.

(3) S. DERBİL, İdare Hukuku, 1959, s. 307.

(4) S. DERBİL, a.g.e., s. 309.

Osmanlı idaresinde KÖY ve MAHALLE de bir hususiyet arz etmektedir. Esas itibariyle köy ve mahallelerin idaresi, Kadı tarafından tayin edilen **İmam**ların uhdesindedir. İmamlar, köy ve mahalle topluluklarının dinî reisleri olduğu kadar, günlük işleri de tedvir eden bir mahallî idare ajanıdır. Ancak şurası kesin olarak bellidir ki imamlar, halk tarafından seçilmiş kimseler değildir. Kazalarda, merkezî idarenin ajanı durumunda olan Kadıların tayin ettikleri ve kendilerine bazı vazifeler tevdi ettikleri memurlardır.

İmamların başlıca vazifeleri, köy veya mahalle halkının ahvali şahsiyelerine taallük eden bazı evrakları ve belgeleri tanzim etmektir. Bu meyanda nüfus kütüklerini tutmak, doğumları ve ölümleri tescil etmek, evlenmeleri ve boşanmaları karara bağlamak ve kaydetmek, konut değişmelerini tesbit etmek. Bunlardan ayrı olarak, Kadıların kendilerine verdikleri yetkiler dahilinde de bazı kazaî işleri görmek İmamların vazifelerindedir.

İmamlar, yaptıkları bu işler ve hizmetler karşılığı, iş sahiplerinden, tarifeleri Kadılarca tesbit edilmiş harçlar alırlardı. Fakat zamanla imamların, bu vazifelerini suiistimal ettikleri görülmüştür. Bu durumdan şikâyetçi olan köy ve mahalle halkı, İmamları murakabe etmek için, kendilerini İmam nezdinde temsil edecek ve İmamın yaptığı işleri murakabe edecek olan bir kimseyi seçerek sırf bu iş için görevlendirmişlerdir. Köy ve mahalle halkını İmam yanında temsil eden bu şahsa MUHTAR denilmiştir. İmamın yaptığı işlerin ve tasarrufların muteber olabilmesi için, ayrıca Muhtar tarafından da imzalanması icap etmektedir. Daha sonraları da, Muhtarın yanına, birkaç kişiden müteşekkil bir heyeti daha ilâve etmişlerdir ki, bu heyet de İHTİYAR HEYETLERİNİ meydana getirmiştir.

Görülüyor ki, bu harekete kadar köy ve mahalle idareleri, bu gün anladığımız mânada mahallî ve muhtar idareler olmaktan çok uzak idi. İlk defadır ki köy ve mahalle halkının, merkezî bir idare ajanı olan Kadıların tayin etmiş olduğu İmamların yanına, kendi aralarından seçmiş oldukları **muhtarları** ve onu müteakip de **İhtiyar Heyetlerini** eklemesiyle, seçime dayanan ve kuvvetini de bu seçimden alan bir mahallî idare birimi olarak köyler ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Bugünkü köy idaremizde de İmamların bir yeri vardır. Ancak bu mevki, fiilî hayatta olmasa bile, mevzuat muvacehesinde ehemmiyetini şiddetle kaybetmiştir. Gerçekten de Köy Kanununun-

da (5), «Köy İmamının... İhtiyar Meclisinin her zaman âzası» olacağı tasrih edilmiş bulunmasıyla rağmen, eski ehemmiyetini kaybettiği muhakkaktır. Bir kere köy imamının tayini, merkezî iktidarın ajanlarına tevdi edilmemiştir. Köy Kanununun 83'üncü maddesine göre köy halkı, kendisine İmam olarak tayin edilecek şahsı kendisi tesbit eder. Ancak bu intihaptan sonradır ki Müftü bu şahsı İmam olarak tayin edecektir.

Görüldüğü gibi İmamın köy işlerinde bir yeri olmakla beraber, eski ehemmiyetini kaybetmiş ve köy halkının müşterek arzusu ile İhtiyar Heyetine girebilen bir şahıs olmuştur.

## Ş. II — MERKEZİ VE MAHALLİ İDARELER FARKLILAŞMASI

Bugün modern Devletlere baktığımız ve bunların bünyelerini tetkik ettiğimiz zaman, Merkezî İdareler ile Mahallî İdarelerin farklılaşmalarını görmekteyiz. Bir taraftan millî menfaatler ve bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin mevcudiyeti, diğer taraftan da, mahallî halk topluluklarının, böyle bir mahallî topluluğun mensubu olmak sıfatıyla ortaya çıkan müşterek ihtiyaçlarını gidermek için kurulan idareler bu farklılaşmayı meydana getirmiştir.

Millî menfaatlere ve umumî hizmetlere ait olan idare, geniş mânasıyla Devlet İdaresi dediğimiz, ve Devlet Reisinden başlayarak (6) Hükümeti de içersine alan bir icra kuvvetine tevdi edilmiştir. Bu icra kuvveti Başbakan, Bakanlar, Valiler, Kaymakamlar ve Nahiye Müdürleriyle yürütülür.

Diğer taraftan da, mahallî halk topluluklarının müşterek ihtiyaçlarından meydana gelen mahallî idareler vardır ki bunlar da **Muhtar İdarî Topluluklardır**.

Bu farklılaşma, her iki idarenin hususiyetlerinden meydana gelmektedir. Bu hususiyet, **Vilâyet** ve **Komünlerin** (7) sadece coğrafî bölgeler olmayışında tecelli eder. Bunlar bir bakıma, belirli bir muhtariyete sahip vatandaşlar topluluğu olarak, UMUMİ MEC-

(5) 442 sayılı Köy Kanunu, m. 23.

(6) Anayasa, İkinci Bölüm, Yürütme, M. 95 vd.

(7) Bizde Komün idaresi karşılığı olarak Belediyeler ve Köyler vardır.

LİS veya BELEDİYE - Komün - MECLİSLERİ adları altında karar yetkisini haiz meclisler vasıtasıyla idare edilir ve Vali, Belediye Reisi ve Muhtar gibi icra organlarına da sahiptirler. (8).

Demek oluyor ki Komün İdaresi, merkezî kuruluş kadroları dışında bazı muhtariyet hususiyetlerine, sosyolojik bir oluşun neticesinde kendiliğinden sahip olan kuruluşlardır.

Ancak şu noktaya işaret etmek yerinde olur ki, mahallî idareler olarak Vilâyet ve Komün, aralarında bazı farklar arzeden idare birimleridir. Bir kere, ilenide görüleceği gibi (9) vilâyetlerin muhtariyetleri, komünlerle mukayese edildiğinde oldukça mahduttur. Zira burada, yani vilâyette, vatandaş topluluğunun temerküz etmiş olan menfaatleri azdır ve fazla bir hususiyet arzetmezler. İl Genel Meclisi ekseriya, mektepler, komünler arası yollar vs. gibi oldukça belirli faaliyetlerde bulunurlar.

Halbuki Komünler ise, daha fazla bir şahsiyete sahip oldukları için muhtariyetleri de daha geniştir. Vilâyetlerin daha coğrafî ve daha millî bir karakteri olmasına karşılık (10), komünlerin daha mahallî bir hususiyetleri vardır. Komünlerin icra organı olan Belediye Reisleri, bazı istisnalar dışında, merkezî iktidarı temsil eden Bakanların bir icra uzvu ve vasıtası değildirler. Ve bu sebeple de, merkezî iktidara daha hafif ve daha zayıf bağlarla bağlıdırlar.

Belediyelerin seçilmiş bir uzvu olmak itibarıyla Belediye Reisleri, Valiyle mukayese edildiğinde, merkezî iktidara karşı daha müstakildir ve esas itibarıyla yetkilerini, kendilerini seçenlerde ve ifasıyla mükellef olduğu mahallî hizmetlerden alır.

Bu bahse son vermeden evvel bir noktaya daha kısaca temas etmek isteriz. Batıda ve bilhassa Fransa'da insan toplulukları, ister bir şehir teşkil edecek kadar kalabalık, ister bir köy sayılacak kadar az olsunlar, mutlaka bir komün sayılır. Bizde ise komün idaresi ikili bir ayrıma tabidir Belediye ve Köy...

Burada kısaca belirtelim ki Belediye, «Nüfusu ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla

(8) H. BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1933, Paris, 13. ed. s. 108.

(9) Bak. İl Özel İdareleri bahsi.

(10) Meselâ, her Vilâyet bir seçim çevresidir ve böylece milli iradenin oluşunda bir yer işgal eder. Halbuki komünlerde böyle bir millilik vasfı yoktur.

olan yerlerde» (11) kurulur. Nüfusu iki binden aşağı **Yurtlara** (12) da köy denilir. Bizde belediye ve köyü tefriğe bir nüfus kıstası esas olarak alınmış olmasına karşılık, batıda böyle bir ayrıma tesadüf edilmemektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, merkeziyet ve ademimerkeziyet idarelerinin böylece farklılaşması ortaya esaslı bir mesele çıkarmaktadır ki, bu da İdarî Ademimerkeziyet mefhumudur.

Biz de, üçüncü bir paragrafta ademi merkeziyet mefhumunu incelemek istiyoruz.

### Ş. III — ADEMİ MERKEZİYET VE MERKEZİYET

Merkezî ve mahallî idareler farklılaşmasının tabîî bir neticesi olarak merkezî idarelerin **vazife ve yetkileriyle**, ademi merkeziyet idarelerinin vazife ve yetkilerinin neler olduğunu ve bunların hudutlarını tesbit esaslı bir mesele olarak ortaya çıkmaktadır.

Buna göre ilk önce tesbit edilmesi gerekli olan nokta görevlerin ve yetkilerin bir taraftan merkezî otorite, yani Devletin temsilcileriyle, diğer taraftan da mahallî idarelerin - İl Genel Meclisi, Belediye ve Köy İdareleri - temsilcileri arasında nasıl paylaşılacağı ve tevzi edileceğidir. İktidar ve otoritenin bu şekilde bir bölünmesi ve paylaşılması, Devletin ve Millet'in bütünlüğü bakımından bir tehlike arzemez mi? Diğer taraftan böyle bir bölünme ve ayrılmanın tekâmül bakımından fayda ve mahzurları var mıdır?

İşte bu suallere verilecek cevaplar, idarî ademi merkeziyet idaresinin mahiyetini tesbitte bize rehber olacaktır.

#### I. ADEMİ MERKEZİYET

Her şeyden evvel şu suale cevap vermek yerinde olur: Niçin bir toplulukta idarî teşkilâta lüzum vardır? Diğer bir tabirle ifade etmek istersek, idarî teşkilâtın mevzuu nedir?

Bir hükümetin idaresi altında toplanmış olan insanlar, müşterek menfaatlerini gerçekleştirmek ve tatmin etmek için teşkilâtlanırlar. İnsan topluluklarına baktığımız zaman, en küçüğünden

(11) Belediye Kanunu m. 2.

(12) Köy Kanunu m. 1.

en büyüğüne kadar, hepsinde bir teşkilâtın mevcudiyetini müşahede ederiz. Bu teşkilâtlanma, topluluğu meydana getiren fertlerin müşterek gayelerini gerçekleştirmek, diğer bir tabirle müşterek menfaatlerini tatmin etmek için belirli bir şekilde teşkilâtlanmaktadır. Şu halde **idarî teşkilâtlanmanın mevzuu**, aynı hükümet altında toplanmış olan vatandaşların müşterek menfaatlerini, mümkün olduğu kadar en iyi şekilde temin ve tatmin etmedir (13).

Mevzuu bu olmakla beraber bugün geniş topraklara sahip olan Devletleri düşünecek olursak, her mahallin hususiyetleri ve ihtiyaçlarının da çeşitli olduğu dikkat nazarına alınırsa, merkezî idare ile, herkese ve her mahallin hususiyetlerine göre ve hepsine şamil tedbirler almanın güçlüğü ve hattâ imkânsızlığı ortaya çıkar.

Meselâ idarenin, yani geniş mânada hükümetin sıhhat mevzuunda tedbirler alınması şarttır. Fakat İstanbul'da alınacak sıhhat tedbirleriyle Hakkâni'de alınacak tedbirler ve hizmetler arasında fark olduğu muhakkaktır. Bu gibi hallerde ittihaz edilecek tedbirler belirli ve müessir bir fayda olmaktan uzaklaşır ve hattâ bazen engel olmağa ve hizmetin aksamasına da sebep olur. Şu halde, her bölgenin, her şehrin ve her beldenin ihtiyaçları birbirinden farklı olduğuna göre, ihtiyaçları karşılamak üzere alınacak tedbirler, kendi hususiyetlerine uygun olarak mahallî idarelere bırakılması uygun olur. İşte ademi merkezîyet buradan çıkmaktadır.

Bu ademi merkezîyet idaresi karşısında **Merkezîyetçi Devlet** mefhumu vardır ki, burada, bütün âmme hizmetlerinin hükümetin veya millî hükümetin uhdesinde toplanmış olduğunu müşahede ederiz. Ademi merkezîyet esasını kabul etmiş olan Devlette ise, âmme hizmetlerinin en mühim olanları merkezî iktidar tarafından deruhte edilmiştir. Buna mukabil mahallî veya hususi mahiyetteki hizmetlerin idaresi ise, kontrol ve murakabe hakkı merkezî idarede mahfuz kalmak şartıyla (14) mahallî makamlara bırakılmış olan idare tarzına da ademi merkezîyete tâbi hükümet tarzı denilmektedir. (15).

Bu izahattan sonra ademi merkezîyetin geniş bir kavramına ulaşmak icap ederse, burada bir noktayı göz önünde tutmak icap

(13) H. BERTHELEMY, a.g.e. s. 111.

(14) Buna İdarî vesayet denilmektedir. Bak.: İdarî Vesayet.

(15) H. BERTHELEMY, a.g.e., s. 112.



edecektir ki, o da, merkezî iktidarın yetkilerinin bir kısmının mahallî idarelere devredilmesidir. Bu açıdan meseleye baktığımızda **ademi merkeziyet**, merkezî iktidarın **yetkilerinin ve iktidarının bir kısmının salâhiyeti daha az olan bir makama devredilmesi** demektir (16). Bu iktidarın devri, gerek bir bölge veya mahallî makam olur (Köy, belediye veya il genel meclisi) -ki buna **mahal itibariyle ademi merkeziyet** denir - veya **mevzuu itibariyle ihtisaslaşmış bir makama** olur (Üniversite gibi), ki buna da **hizmet itibariyle ademi merkeziyet** denilmektedir.

Dikkatle müşahede edilmesi lâzım gelen bir nokta da, tarihinin her hangi bir devrinde her Devlet, aynı zamanda az çok ve belirli bir nisbette hem merkezî bir idareye ve hem de ademi merkeziyet idaresine sahip olmuştur. Diğer bir tabirle ifade etmek icap ederse, tamamının merkezileşmiş bir devlet mevcut olmadığı gibi, asla da mevcut olmayacaktır denilebilir. Ancak eski Yunandaki bazı şiteler ile orta çağda, şimalî Almanya'da kurulmuş olan HANSE-ATIQUE şehirler (17) buna bir istisna teşkil ederler.

Fakat modern Devlette merkezî otorite ile mahallî otoriteler arasında daima salâhiyetlerin bölünmesi mevcuttur. Ve hattâ MONACO Prensiğinde bile, bir tek komün mevcut olmasına rağmen, yetkilerin Prens ile komün idaresi arasında bölüşüldüğü müşahede edilmektedir.

Bunun aksine olarak, tamamen ademi merkeziyete tâbi bir Devleti düşünmek de imkânsızdır. Zira bu takdirde merkezî iktidar tamamen parçalanmış ve bölünmüş olacaktır ki, bunun tabii bir neticesi olarak da Devlet ortadan kalkacaktır. Bu ihtimal içerisinde Devlet iktidarı, ikinci derecedeki topluluklar arasında taksim edilecektir. Eğer tabir caiz ise, mahallî topluluklardan her biri birer Devlet olacaktır.

Görüliyor ki ademi merkeziyet mefhumu tamamen nisbî bir mefhumdur. Bu bakımdan şu Devlette merkeziyet daha kuvvetli ve bu sebeple de bu Devlet daha merkeziyetçidir denilebilmektedir.

(16) M. WALİNE, Droit Administratif, 7. ed. s. 250;

(17) Orta çağda Şimalî Almanyada şehirler (hanse) arasında kurulmuş olan ticarî ve iktisadî birlikler.

Bütün bu izahattan sonra ademî merkeziyet hakkında genel bir anlayışa ulaşmak istersek şu noktayı da göz önünde tutmak icap eder. Umumiyetle denilmektedir ki «İdarî ademî merkeziyette siyasî faktörler geniş bir yer işgal etmektedir» (18). Zaten ilk bakışta öyle görülmektedir ki, otoriter Devletler merkeziyetçiliği, ve bunun aksine olarak da demokratik devletler ademî merkeziyetçiliği benimsemektedirler. Zira, otoriter devletler iktidarı merkezileştirmek temayülünde oldukları halde, demokratik devletler iktidarın ademî merkeziyete tabi olmasına müsamaha ile bakarlardı. Bazen idarî ve mahallî zaruretler o hale gelebilir ki, bazı idarî faaliyetlerin, merkezî iktidara karşı belirli muhtariyet haklarından istifade eden mahallî organlarca idaresi lüzumu hasıl olur. Bu gibi hallerde siyasî endişeler, idarî teknikler ve zaruretler karşısında boyun eğmek durumunda kalırlar. Ancak otoriter Devletlerle demokratik Devletlerdeki ademî merkeziyet meselesinde şu nokta ehemmiyetlidir ki, otoriter Devletlerde, merkezî iktidarın otoriteye sahip olması icap ettiği prensibinin neticesi olarak ademî merkeziyete, demokratik memleketlendekinden ayrı bir özellik ve şekil verilmesi gerekir. İşte bu halde otoriter denilen bir ademî merkeziyet vardır ki, demokratik devletlerdeki ademî merkeziyetten ayrılır.

İşte demokratik memleketlerde, otoriter Devletlerdekisinin aksine olarak ademî merkeziyet, merkezî iktidar muvacehesinde, mahallî idare organlarının bir ayrılışını, bir serbestisini ifade eder. Bu ayrılma, bu serbestlik, mahallî idareleri uhdelerine almış olan şeflerin, merkezî iktidar karşısında bir çeşit muhtariyetten faydalanan mahallî organlar olarak tezahür etmesinde görülür.

Birer mahallî organ şeklinde teşkilâtlanan mahallî şeflerin, böylece, merkezî iktidara sıkı sıkıya bağlı ve merkezî iktidarın mahallî ajanları olmaktan kurtulmaları neticesini tevhit eder.

Şu halde bütün bu izahatı dikkat nazarına alarak ademî merkeziyeti şöylece tarif etmek mümkündür:

«Ademî merkeziyet öyle bir mahallî idare teşkilâtıdır ki, bunda, bazı âmme hizmetlerinin mahallen idaresi, merkezî iktidarın mahallî ajan ve temsilcileri tarafından değil de, bu merkezî iktidara karşı belirli bir muhtariyeti olan ve seçilmiş idarî organlara sahip bulunan mahallî idare makamlarınca deruhte edilmiştir.»

(18) BONNARD, Droit Administratif, s. 315.

### A — Mahal ve Hizmet İtibariyle Ademi Merkeziyet :

Yukarıda ademi merkeziyeti incelerken göz önünde tutulması lâzım gelen bir noktaya dikkati çekmiş ve ademi merkeziyetin, merkezî iktidar tarafından bazı yetkilerin, daha az salâhiyetli olan makamlara devredilmesidir demiştik. Ve işaret etmiştik ki, bu salâhiyet devri, ya **mahal** itibariyle veya **mevzuu** itibariyle olur.

İşte mahal itibariyle merkezî iktidarın yetkilerinden bir kısmını mahallî organlara devretmiş olması halinde **mahal itibariyle ademi merkeziyetten** - d'centralisation administrative locale - bahsedilir. Halbuki **mevzuu itibariyle ademi merkeziyette** ise merkezî iktidar, belirli bir konuda bir müesseseye yetki tanımaktadır.

Her iki çeşit ademi merkeziyet arasında, çok ince, ve fakat belirtilmesi mutlaka lüzumlu olan büyük bir **fark** mevcuttur. **Mahal itibariyle ademi merkeziyet**, merkezî iktidar ile, mahallî âmme hizmetlerini idare eden mahallî idare makamları arasında mevcut münasebetlere taallük ettiği halde, **hizmet itibariyle ademi merkeziyet**, hizmetin ajanları ile hizmeti idare eden makamlar arasındaki münasebette mevcuttur.

Daha sarîh olmak endişesiyle bir misal ile bu durumu izah edelim. Mevzuatımıza göre bizde köyler, belediyeler ve il özel idareleri, mahal itibariyle ademi merkeziyet idareleridir. Buna mukabil hizmet itibariyle ademi merkeziyet idareleri olarak Üniversiteler, Vakıflar Genel Müdürlüğü, İnhisarlar, Ticaret ve Sanayi Odalarını ve İktisadî Devlet Teşekküllerini sayabiliriz.

Şimdi bu iki çeşit ademi merkeziyet idaresini bir biriyle mukayese edecek olursak, aralarında ik büyük farkın mevcut olduğunu görürüz.

Bir kere her iki çeşit ademi merkeziyet idaresinin **gördükleri hizmetin mahiyeti bakımından** aralarında fark mevcuttur. **Mahal itibariyle ademi merkeziyet idareleri**, bundan evvelki bölümde de işaret ettiğimiz gibi, umumi mahiyetteki âmme hizmetlerinden ziyade, mahallî mahiyetteki hizmetleri ifa ederler. Halbuki **hizmet itibariyle ademi merkeziyet idareleri** ise, meselâ üniversiteler, umumi mahiyette bir âmme hizmeti görmektedirler.

Bu iki çeşit ademi merkeziyet idaresi arasındaki ikinci fark, **mahal itibariyle ademi merkeziyet**, esas itibariyle, merkezî iktidar ile mahallî idare organları arasındaki münasebetlerde mevcut ol-

duğu halde, hizmet itibariyle ademi merkeziyet, hizmeti idare eden makamlar ise - meselâ Üniversiteler - arası Kurul, Senato, Profesörler Kurulu - hizmetin ajanları - meselâ öğretim üyeleri - arnsındaki münasebette mevcuttur.

**Fayda ve Mahzurları** — Mahal ve hizmet itibariyle ademi merkeziyetin fayda ve mahzurlarını sırasıyla belirtmeğe çalışalım.

a) **Mahal itibariyle ademi merkeziyet:** Mahallî ademi merkeziyetin demokratik esaslara daha uygun olduğu ilk bakışta göze çarpan hususiyetlerinden biridir. Bir kere bu sistemin özelliği, daha yukarda da bildiğimiz gibi, halkın idareye sadece **iştirakini** sağlamaz. Fakat aynı zamanda da, bizzat halkın idareyi deruhte etmesini temin eder. Ferdî teşebbüsü desteklediği gibi, mahallî menfaatleri ilgilendiren hizmetlerin, bizzat halkın kendi içinden seçtiği şahıs ve organlar marifetiyle idare edileceğinden işler daha çabuk görülmüş olur.

Bunun karşısında mahallî ademi merkeziyetin bazı mahzurları da mevcuttur. Bir kere müfrit bir ademi merkeziyet, ülkenin ve milletin birliğini tehlikeye düşürebilir; ve bunun neticesinde de, federalizme kaçabilir. Merkezî iktidarın uhdesinde bulunan umumî âmme hizmetlerinin, ülkenin her noktasında ve imkân nisbetinde müsavat dairesinde görülmesine manî olur.

b) **Hizmet itibariyle ademi merkeziyet :** Hizmet ademi merkeziyeti, görülecek âmme hizmetinin teknik bir bilgiye ihtiyaç göstermiş olması bakımından, Devletin bugün çok çeşitli hizmetlerinin yanında özel bir kıymet arzeder. Bu sebeptendir ki hizmet ademi merkeziyetine tabi olan işler, gerek merkez teşkilâtından ve gerek mahallî teşkilâtlardan ayrı olarak mütalâa edilmek gerekir.

İşte bu özelliğe sahip olan hizmet ademi merkeziyetinin sağlayacağı faydaları şu üç nokta etrafında toplayabiliriz :

1 — Her şeyden evvel hizmet ademi merkeziyeti, hizmetin daha rasyonel, işin icaplarına daha uygun kaidelerle idare edilmesini sağlar.

2 — İşlerin daha çabuk, iyi, az masraflı ve fazla verimli şekilde görülmesini temin eder.

3 — Teşkilât olarak müstakil bir hüviyete sahip olduğundan Devletin malî kaynakları dışında başka imkânlar da sağlayabilir.

Diğer taraftan hizmet ademi merkeziyetinin bazı mahzurları da vardır. Bunların en mühimmi, Devletin kabul etmiş olduğu bütçe ve muhasebe usullerinden ayrılmış olmanın ve bu usullerin sağlamış olduğu murakabenin bulunmaması ve bunun neticesinde de malî idaresizliklere ve suiistimallere meydan verebilmesidir.

### B — Otoriter ve Demokratik Memleketlerde Ademi Merkeziyet:

Ademi merkeziyet meselesini tetkik ederken, merkeziyet ve ademi merkeziyette siyasî faktörlerin ehemmiyetli bir yer işgal ettiğini belirtmiştik. İşte bu siyasî faktör, bu siyasî mobil, Devletlerin kuruluş bünyelerine göre ademi merkeziyete de tesir etmektedir. Bunu müşahede ve tesbit eden bazı müellifler, uzun zaman sadece mahal itibarıyla mevcut olduğu kabul edilen ademi merkeziyeti, bu siyasî faktör açısından bakarak ikiye ayırmak istemişlerdir. (19). Bunlara göre iki çeşit ademi merkeziyet mevcuttur.

a. - **Otoriter Ademi Merkeziyet** — Décentralisation autoritaire,

b. - **Demokratik Ademi Merkeziyet** — Decentralisation démocratique.

a. - **Her iki ademi merkeziyetin ayrılması** : Gerek otoriter ademi merkeziyet olsun ve gerek demokratik ademi merkeziyet bahis konusu bulunsun, her iki tarz ademi merkeziyet idaresi aynı temel hâdiseye istinad eder. Diğer bir tabirle ifade etmek icap ederse, her iki şekilde de mahallî idarelerin yetkili organlarının, merkezî iktidar muvacehesinde belirli bir muhtariyete sahip olmaları ve oldukları bir vakıadır. Ancak her iki çeşit ademi merkeziyet idaresindeki fark, mahallî ademi merkeziyet idarelerinin organlarının teşkilindeki usulde mevcuttur.

1. **Demokratik Ademi Merkeziyet** : Demokratik ademi merkeziyette mahallî idarelerin yetkili organları **seçimle** iş başına gelir. Bu organlar, o mahallin idare hudutları içersinde meskûn ve seçme yeterliğine sahip vatandaşlar tarafından seçilmişlerdir. İşte bu organların teşkili usulüdür ki, bu çeşit ademi merkeziyete **demokratik** sıfatını verdirmektedir. Gerçekten bu seçimlerin tabii bir sonucu olarak mahallî makamlar, o bölgedeki idare edilenlerden bir hareket teşebbüsüne sahip olurlar. Diğer bir tabirle ifade

(19) BONNARD, a.g.e., s. 316.

etmek icap edense bu organlar ve organlardaki seçilmiş şahıslar, kendilerini seçenler marifetiyle, kendi kendilerini teşkilâtlandırır ve idare ederler.

İşte bu hal tamamen demokratik bir hâdisedir. (20). Çünkü demokrasi, esasında, ferdin doğrudan doğruya veya seçtikleri temsilcileri vasıtasıyla kendi kendilerini idare etmeleri veya teşkilâtlanmalarında mevcuttur.

**2. Otoriter Ademi Merkeziyet :** Otoriter ademi merkeziyet ise mahallî organların teşekkül tarzı, merkezî iktidarın **tayini** ile meydana gelmiştir. Artık ademi merkeziyette her hangi bir demokratik prensip ve esas kalmamıştır. Zira seçimlerin bertaraf edilmesiyle, idare edilenlerin kendilerini idare edecekleri intihap etmesini sağlayan demokratik usul yerine, merkezî iktidarın tayini ve iradesi kaim olmuştur.

Ancak şu noktayı da belirtmek icap eder ki, seçim kalkmış olmakla beraber, ademi merkeziyet hâlâ mevcuttur. Çünkü:

— Bir kere tayin yapılmış olmakla beraber bu tayin, meslekten memurlar arasından yapılmamakta, geçici ve belirli bir zaman içinde bir âmme hizmeti yapmağa davet edilen hususi şahıslar arasından olmaktadır; bu şahıslar gene kendi meslekî faaliyetlerine devam etmekte ve fazladan bu âmme hizmetini yapmaktadırlar.

— Bu şahısların tayinle iş başına gelmiş olmalarına rağmen, idareyi ademi merkeziyet idaresi yapan diğer faktörler ve unsurlar devam etmektedir. (21).

**b. Bu Ayrımın Meydana Gelişi :** Otoriter rejimlerin gittikçe çoğalmasıyla iki yakın zamanlarda böyle iki çeşit ademi merkeziyetin mevcut olduğunu müşahedeye bizi sevk etmiştir.

Burada müşahede edilmesi ve açıkça belirtilmesi gereken bir nokta vardır ki, bugün otoriter ademi merkeziyet olarak tesbit edilmiş olan şekil, uzun zamanlar merkeziyetçi bir idare olarak mütalâa edilmiştir. Bunun sebepleri arasında billhassa şu iki tanesi ehemmiyetlidir :

(20) BONNARD, a.g.e., s. 317.

(21) Bu faktörlerin ne olduğu hakkında ilerideki «Mahalli İdarelerin muhtariyet Unsurları» bahsine bakınız.

1°. — Mahallî idare makamlarının merkezî iktidar tarafından tayin edilmesi halinde artık ademi merkeziyet değil, fakat bir merkeziyet idaresinin mevcut olduğu zannediliyordu. (22). Zira bir mahallî idareyi ademi merkeziyet idaresi yapan, sadece ve yalnızca seçimler değildir. Diğer bazı unsurlar da mevcuttur ki, bunlar, dikkat nazarına alınmamakta idi.

2°. — Bundan ayrı olarak ve sadece ademi merkeziyet idaresi olarak demokratik ademi merkeziyetin mevcut olabileceği kabul edililiyordu. Çünkü yukarıda izah ettiğimiz gibi, mahallî bir ademi merkeziyetin mevcut olabilmesi, sadece ve yalnızca mahallî halkın kendi kendisini idare edebilmesi için seçilmiş organların mevcudiyeti şartına bağlıyordu.

Nihayet ademi merkeziyet bir nevi «**self-government**» - kendi kendine hükümet - şeklinde mütalâa edilmekte idi. Halbuki bu tarz düşünüş, otoriter ademi merkeziyeti, merkeziyet idaresine inkılâp ettirmek oluyordu; çünkü, mahallî makamların merkezî iktidarca tayininde, mahallî toplulukların kendi idarelerine iştirakleri mevcut olmuyordu.

Fakat bazı müellifler (23) bu görüşe iştirak etmemekte, otoriter ademi merkeziyet denilen müessesenin, geçici bir idare olan VİCHY hükümeti devrinde mevcut olan istisnaî bir durum olduğunu ileri sürmektedirler. Filhalkülka Vichy idaresi altında mahallî idarelerin seçimleri kaldırılmış ve merkezî iktidarın yaptığı tayinle mahallî organlar teşekkül etmiştir.

Gerçekten BONNARD'ın tasvir ettiği vaziyet bizim memleketimizde de meydana gelmiş bulunmaktadır. 27 Mayıs İhtilâlini müteakip, 3.11.1960'da kabul edilip de 10.11.1960 tarihinde yürürlüğe giren 120 sayılı kanun, merkezî iktidarın bir temsilcisi olan İçişleri Bakanına:

«İl genel ve Belediye Meclisleriyle İl Daimî ve Belediye Encümenleri, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerini feshetmeğe ve bu meclislerle encümenlerin görev ve yetkilerini üç kişiden az olmamak, Meclis ve Encümen için yalnız bir komisyon teşkil edilmek üzere tesbit ve tayin edeceği bir komisyona vermeğe;

(22) BONNARD, a.g.e., s. 317.

(23) M. WALINE, a.g.e. s. 259.

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görev ve yetkilerini de Vali ve Kaymakamlarca **tayin** edilecek şahıslara vermeğe İçişleri Bakanı yetkilidir.

İçişleri Bakanı, birinci fıkradaki yetkilerini kısmen veya tamamen valilere verebilir» (24).

demek suretiyle, yukarıda bahsettiğimiz bir yetkiyi merkezî iktidara vermiş bulunmaktadır.

120 sayılı kanuna göre, İl genel ve Belediye Meclislerini feshetmeğe merkezi iktidar yetkili kılınmıştır. Kanun sadece fesih yetkisini tanımakla kalmamış, fakat aynı zamanda, bu meclislerin yerine kaim olacak ve üç kişiden müteşekkil heyetleri seçmeğe aynı makam yetkili kılınmıştır.

Diğer taraftan bu üç kişilik heyetler, gerek İl Genel Meclislerinin ve gerek Belediye Meclislerinin, İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu gereğince bu meclislerin sahip oldukları yetkileri muhafazaya devam ettirmektedirler. Böylece kuruluşlarında demokratik usul, yani seçim mevcut olmamakla beraber, görevlerine devamda, yetkilerinde bir azalma ve eksilme yoktur. 120 sayılı kanunla teşkil edilmiş olan bu heyetler, tıpkı il genel ve belediye meclisleri gibi yetkiye sahiptir. Diğer bir tabirle ifade etmek icap ederse bu üç kişiden müteşekkil heyetler, merkezî iktidar muvacehesinde muhtariyetlerini muhafaza ettirmektedirler.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, bu şekilde dahi muhtariyetlerini muhafaza eden ve ademi merkeziyet idaresi olmakta devam eden İl Özel ve Belediye İdarelerinin bir an evvel seçimle işbaşına gelmesi temenni edilir.

### C — Ademi Merkeziyet ve Federalizm :

Ademi merkeziyeti daha iyi anlayabilmek için, benzeri müesseselerden ayırmak ve hususiyetlerini de belirtmek icap eder.

Gerçek mânası ve tarifi içinde **ademi merkeziyet** - décentralisation - tevsii mezuniyetin - yeni tabiri ile **yetki genişliğinin** (25), - déconcentration - bir mukabili, bir zıddı olarak tarif edilemez.

(24) İl Genel ve Belediye Meclisleriyle mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin feshine ve görevlerinin ifa şekline dair kanun, K. No 120.

(25) Anayasa, m. 115.



Esas itibariyle ademi merkeziyet, **sahte ademi merkeziyet** - pseudo-décentralisation - (26), ki bu basit bir yetki genişliğidir, **federalizm** olan **aşırı veya üstün ademi merkeziyet** - super-décentralisation - arasında bir durumun ifadesidir.

Şu halde ademi merkeziyeti esas unsurlarına irca ederek, federalizm arasındaki farkları belirtmek icap eder. Bu mesele esas itibariyle anayasa hukukunu ilgilendirir (27). Bununla beraber, mevzuumuzun müsaade ettiği nisbette, her iki müessesese, yani ademi merkeziyet ile federalizm arasındaki farklara kısaca işaret etmekle yetinelim.

1 — Bir kere işaret etmek icap eder ki, federal Devlette, federal bir toplulukta, federe Devlet, bu topluluğun bir üyesidir. Üye olmak sıfatıyla federe Devletin oluşunda rey ve mütalâa sahibidir. Ve bu oluşa iştirak eder. Halbuki ademi merkeziyet idaresinde böyle bir üyelik durumu asla yoktur. Daha sarîh olmak endişesiyle belirtelim ki federal Devlet, merkezî iktidarın oluşunda ve tecelli etmesinde müstakill bir iradeye sahip olduğu halde, ademi merkeziyet idarelerinin böyle bir müstakil iradeleri yoktur ve olamaz. Meselâ Amerika'da federal Devletler, Senatoya, nüfusları ne olursa olsun, hukukî eşit devletler sıfatıyla iki temsilci gönderir. Aynı durum, İsviçre'de Devletler Konseyi için dahi bahis mevzuudur.

2 — Federalizmi ademi merkeziyetten ayıran ikinci hususiyet de, federe devletlerin, Federal Anayasa ile tesbit edilmiş bazı istisnalar dışında tamamen muhtar ve müstakil olmalarıdır. Diğer bir ifade ile Federe Devletler, teşriî, kazaî ve icraî organ ve yetkilerle teçhiz edilmişlerdir. Bu hususiyete ademi merkeziyet idarelerinde rastlanmaz. Yani Federe Devlet, Federasyon içersinde ancak **kendi** iradesiyle ilzam edilebileceğinden, muvafakati ve iradesi olmadan, sahip olduğu yetkiler Federal Devletçe azaltılamaz ve değiştirilemez. Halbuki tek Devlet tipi içindeki ademi merkeziyet idarelerinin tâbi oldukları statü, merkezî iktidar tarafından, teşriî bir tasarrufla her zaman değiştirilebilir. Meselâ tek Devletlerde parlâmentonun kabul edeceği bir kanunla, bütün belediye ve köy idarelerinin statüleri tadil edilebilir.

3 — Nihayet bir noktayı daha belirtmek isteriz. Federe Devlet ile ademi merkeziyet idareleri arasındaki en mühim farklardan bi-

(26) M. WALINE, a.g.e., s. 259.

(27) Daha fazla bilgi için Anayasa hukuku kitaplarına bakınız.

ri de, başka müelliflerde rastlanmamış olmasına rağmen, **idarî vesayet** idaresinin, Federe Devletler üzerinde mevcut olmamasıdır. Halbuki ilerde de görüleceği veçhile (28), ademi merkeziyet idareleri üzerinde merkezî iktidarın bir murakabe hakkı mevcuttur ki, bu da, idarî vesayet dediğimiz bir müessesese olarak karşımıza çıkar. Federal bir sistem içersinde merkezî iktidarın, federe Devletler üzerinde her hangi bir vesayet murakabesi asla bahis mevzuu olamaz. Buna karşılık ademi merkeziyet idareleri üzerinde merkezî iktidarın bir kontrol ve murakabe hakkı mevcuttur ki, bu da idarî vesayet şeklinde tecelli eder.

#### D — Ademi Merkeziyet ve Yetki Genişliği :

Décentralisation ve Déconcentration - Ademi merkeziyet müessesese ve mefhumu hakkında son olarak bir noktaya daha temas etmek istiyoruz. Bu da, ekseniya ademi merkeziyetle karıştırılan yetki genişliği müessesesidir.

**Tevsii mezuniyet** veya yetki genişliği - Déconcentration -, merkezî iktidarın mahallî idareler nezdinde tayin etmiş olduğu ajanların vazife ve yetkilerini arttırmaktır. (29). Diğer bir ifade ile, merkezî iktidarın bu sıfatla sahip olduğu salâhiyetlerden bir kısmını, kendinden daha az salâhiyetli olan bir alt hiyerarşik kademeye, kanunen sahip olduğu bir yetkiye dayanarak devretmesidir. Şu halde yetki genişliğinin **iki mühim şartı** vardır:

a. Bir kere merkezî iktidarın, kendisinde olan bir yetkinin devri bahis mevzuudur. Merkezî iktidar, sarahaten kendisinde olmayan bir yetkiyi devredemez.

**Meselâ**, İl İdaresi Kanununun 8'inci maddesinin (c) fıkrasının 12'inci bendine göre,

«...il merkez teşkilâtına bağlı memurlar, ilgili idare şube başkanlarının inhası ile valiler tarafından tayin, nakil ve tahvil olunurlar».

Böyle bir memuru tayin yetkisi valiye aittir. Merkezî iktidarın böyle bir yetkisi olmadığından devri de bahis mevzuu olamaz.

(28) Bak.: İdarî Vesayet.

(29) BONNARD, a.g.e., s. 113.

Eğer merkezî iktidar, meselâ bir Bakan, vilâyetteki ikinci derecedeki bir memuru tayin etmeğe kalkarsa, bu takdirde bir salâhiyetsizlik bahis mevzuu olur.

b. İkinci mühim nokta, merkezî iktidarın sarahaten kendisine ait olan bir salâhiyeti devrederken, bu **salâhiyeti devretmeğe kanunen mezun** olması da şarttır. Meselâ, gene İl İdaresi Kanununun Nahiye Müdürlerinin tayini ile ilgili 47'inci maddesine göre,

«Nahiye Müdürleri İçişleri Vekâletince... valiler emrine tayin olunurlar».

Bu maddeye göre tayin yetkisine İçişleri Bakanı sahiptir. Ancak bu yetkisini valilere devredemez. Zira kanunda, bu yetkisini valilere devredebileceği hakkında her hangi bir sarahat mevcut değildir.

Buna mukabil 27 Mayıs İhtilâlinde sonra çıkarılan ve yukarıda da bir ara bahsettiğimiz **120 sayılı kanunun** 1'inci maddesinin son fıkrası, İl Genel ve Belediye Meclislerini feshet ve yerine üç kişiden müteşekkil heyetler kurmağa İçişleri Bakanını yetkili kılmış ve aynı zamanda da, Bakanın bu yetkisini «**kısmen veya tamamen**» valilere devredebileceğini tasrih etmiştir.

Şu halde Bakan burada, sahip olduğu yetkiyi devretmeğe kanunla da mezun kılınmıştır.

Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, yetki genişliği, merkezî iktidarın kanunla sahip olduğu bir yetkiyi, hiyerarşik bakımdan bir alt kademeye devretmesidir. Diğer bir tabirle söylemek icap ederse, merkezî iktidar karar vermek yetkisini, mahallî idarenin başında bulunan merkezî iktidarın bir ajanına, meselâ bir valiye devretmiştir. Fakat şurasını da unutmamak lâzımdır ki, ajan, meselâ vali, Bakan adına hareket eder ve Bakan icabında, şu veya bu istikamette karar alabilmesi için valiye emir verir. Böyle olduğu için de, yani ajanın, misalimizde valinin resen karar alma yetkisinin noksanlığıdır ki, valiyi, ademi merkezîyet idaresinin bir ajanı olmaktan kurtarmaktadır.

Bu durumda olan bir ajanın şüphesiz ki, merkezî iktidar muvacehesinde bir muhtariyeti yoktur. İşte bizi yakından ilgilendiren mesele, bu muhtariyet yokluğu veya noksanlığının nereden geldiğidir. Meselâ valinin muhtar olmasına mani nedir? Merkezî iktidarın, yani burada Bakanlar Kurulunun valiyi tayin etmiş olması mıdır?

Böyle olduğuna hükmetmek güçtür. Saedce tayinin, bir ajanı muhtar saymamak için kâfi gelmeyeceği söylenebilir. Tayinden sonra eğer azledemiyorsa, bu takdirde ajan muhtar sayılır. Yani, eğer merkezî iktidar valiyi tayin ettikten sonra azil edemiyorsa, bu takdirde vali muhtar bir ajan olur. Meselâ Feodalite rejimlerinde Kural, feodal beyi tayin yetkisine sahip idi. Böylece bir kere tayini yaptı mı, artık bundan rücu edemeyeceği gibi, tayin ettiği şahsı azil de edemezdi. (30). İşte bu azledilememe, muhtariyeti sağlayan bir fatördür. Ancak kâfi bir faktör değildir.

Gene, bir ajan veya bir organın, merkezî iktidardan müstakil kalması ve muhtar olabilmemesi, ve bunun neticesinde de ademî merkezîyete tabi olabilmemesi için, **disiplin bakımından merkezî iktidara bağlı olmamasına** veya **azil veya feshedilememeye** bağlanabilir mi? Daha sarîh olmak için derhal belirtelim ki, azil edilememe ve disiplin bakımından merkezî iktidara bağlı olmama muhtariyetin bir kıstası olabilir mi?

Bunu da müsbet olarak cevaplandırmanın mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Zira ademî merkezîyet idarelerinin başında olan belediye reisleri, bir kararname ile kabili azildirler. (31). Merkezî iktidarın buna benzer bir yetkisi de, mahallî idarelerin karar organları üzerinde de mevcuttur. Merkezî iktidar bir kararname ile Belediye Meclislerini (32) ve İl Genel Meclislerini (33) feshedebilir. Bununla beraber her hangi bir şekilde olursa olsun, gerek belediye reislerinin ve gerek Belediye ve İl Genel Meclislerinin, merkezî iktidardan müstakil olmadığı ve muhtar bulunmadığı iddia edilemez.

Şuhalde merkezî iktidarın mahallî idareler üzerinde, idarî ve sayet dediğimiz, ve ajanları azil, organları da fesih şeklinde tecelli eden bu iktidarın muhtariyete manî olmadığını ifade etmek gerekir. Ancak bu muhtariyeti sağlayan ve mahallî ademî merkezîyet idarelerinin müstakil kalmalarını temin eden faktör ve esasın da ne olduğunu belirtmek de şarttır.

Bir kere şu nokta üzerine dikkat nazarını çekmek icap eder ki, merkezî iktidar, ademî merkezîyet idareleri üzerinde çeşitli yet-

(30) DECLAREUIL, Manuel d'Histoire de droit, s. 174.

(31) Belediye K. m. 92.

(32) Belediye K. m. 53.

(33) İdareî Umumiyeî Vilâyat Kanunu Muvakkati, m. 124-125.

kilere sahip ise de, onların yerine kaim olma iktidarında ve ehliyetinde ve hattâ imkânında değildir. Merkezî iktidar Belediye Meclisini feshedebilir ama, onun yerine geçemez. Yegâne yapabileceği şey, özel bir tevkil ile - délegation spécial - geçici bir zaman için hizmeti yapabilecek bazı şahısları vazifelendirmek olur. Şu halde ademi merkeziyete tabi idarelerin muhtariyetlerini sağlayan unsurlardan biri, merkezî iktidarın onların yerine kaim olamamasıdır.

Nitekim 27 Mayıs 1960 İhtilâlini müteakip, İl Genel ve Belediye Meclislerinin feshine dair 120 sayılı kanunda da bu nokta bariz bir şekilde göze şarpmaktadır. Bu kanunla merkezî iktidar, mahallî idare organlarını feshetmiş ve ajanlarını azletmiştir. Şu kadar ki, onların yerine kaim olamamış ve yerlerini alamamıştır. Nitekim bu kanunun 1'inci maddesine göre :

«İl Genel ve Belediye Meclisleriyle Encümenlerinin görev ve yetkilerinin üç kişiden az olmamak... üzere tesbit ve tayin edilen komisyonlara vermeğe... İçişleri Bakanı yetkilidir.»

Görülüyor ki burada özel bir tevkil vardır. Merkezî iktidar, mahallî idarenin yerine geçmekte ve ancak onun vazife ve yetkilerini bir heyete devretmektedir.

Bu bahse son vermeden önce bir noktaya temas etmek isteriz. Ademi merkeziyet ile yetki genişliği arasında bir fark daha mevcuttur; ademi merkeziyete tabi olan makamlar, yetki genişliği içersinde mütalâa edilen makamlardan **hiyerarşik murakabe ve âmire tabi olmamak** bakımından da ayrılır. Merkezî iktidar, yetki genişliğine tâbi bir ajanına hiyerarşi içersinde emir verebildiği halde, ademi merkeziyet organ ve ajanlarına - belediye meclisi veya reisi - emir veremez.

Ancak şunu da belirtelim ki, belediye reisleri için bazı istisnalar da mevcuttur. Çünkü belediye reisleri bazı ahvalde Devletin bir ajanı gibi hareket eder. Fakat belediye reisi, beldenin veya komününün bir temsilcisi olarak hareket ettiğinde merkezî iktidar asla kendisine emir veremez. Ve bilhassa Hükümet, bazı istisnalar dışında (34), gerek Belediye Meclisi ve gerek Reisi tarafından alınmış kararları tekrardan onun yerine ittihaz edemez.

(34) Merkezî iktidarın Belediye Reisi yerine karar aldığı hal *mansup* belediye belediye reislerinde görülür. Halbuki reis seçmek hakkı, doğrudan doğruya belediye meclisindedir. Bak.: Belediye Kanunu, m. 89, 94 ve 95.

## E — Meclisler ve Ajanlar :

Her çeşit idareye baktığımızda, bir birinden oldukça kesin ve bariz olarak ayrılmış olan **iki çeşit tasarrufa** rastlarız: bunlardan birincisi **müzakere ve karar**, ikincisi de **icra**'dır. En basitinden en en müttekâmilline, en küçüğünden en büyüğüne kadar bu iki özellik daima mevcuttur. Bunlardan birinin yokluğu ortadan idareyi kaldıracağı gibi, her ikisinin de birbiriyle olan münasebeti ve bu münasebetin mahiyeti, idarenin hususiyetini teşkil eder.

Makallî idarelerde veya diğer bir ifade ile ademî merkeziyet idarelerinde bu hususiyet mutlaka göze çarpar.

**Müzakere ve karar** birden fazla şahsın yapabileceği bir tasarruftur. Müzakere ve karar için en azından birbirinden ayrı iki şahsın birbirinden müstakil iki fikrin veya iradenin bulunmasını icap ettirir. Şu halde müzakere ve karar, Meclisler veya Heyetlere ait bir hususiyettir. Meclisler veya Heyetler müzakere ederler ve karara ulaşırlar.

**İcra ise**, bir tek şahsa aittir. Meclisler veya heyetlerde müzakere neticesinde ulaşılan kararları ancak şahıslar tatbik ederler. Ademî merkeziyet idarelerinde de, yukarıda işaret etmiş olduğumuz üzere, Meclisler ve Ajanlar mevcuttur. Bunların hususiyetlerini teker teker görelim.

1. **Meclisler** — Birçok şahıslardan meydana gelen Meclisler üç türlü tasarrufta bulunurlar:

- a) Mütalâa verirler - avis -
- b) Temennide bulunurlar - vœux -
- c) Karar verirler - décision -.

a. **Mütalâa**: Mütallâa, yapılacak tasarrufun veya muamelenin uygunluğu, elverişliliği -opportunité- hakkında izhar edilen bir kanaldır. Meselâ, 1580 sayılı Belediye Kanununun 75'inci maddesine göre Belediye Meclisleri :

«Mahallî en büyük mülkiye memurunun vaki müracaatı üzerine, Belediye Meclisleri rey ve **mütalâalarını** beyana mecburdurlar.»

Keza İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkatinin 134 'üncü maddesi gereğince Umumi Meclis :

«...varidatın tezyidini mucip tedabir hakkında beyanı mütalâa edebilir».

Görüliyor ki mevzuatımız meclislerin mütalâa beyanını kabul etmiş ve bunu çeşitli kanunlarımızda açıkca ifade etmiştir.

Meclisler bu şekilde mütalâa beyan ederler ama, bu mütalâaları icra yetkisi olan makamı bağlamaz. Meclisten gelen mütaeâa, icra yetkisini haiz olanın düşüncesinin aksisi istikametinde olsa bile, icra yetkisini haiz olanın bu mütalâanın aksine de hareket etmiş olması mümkündür. Yani **mütalâanın bağlayıcı bir karakteri yoktur.**

Ancak bir noktayı belirtmek icap eder ki, kanunun mütalâa talebini şart koştuğu ahvalde, icra yetkisini haiz olan makamlar bu mütalâayı almadan icraî bir tasarrufta bulunacak olurlarsa, bu takdirde kanuna aykırı bir hukukî tasarruf yapmış olurlar; ve bu takdirde bu tasarrufun, hukuken malûl bir muamele olarak iptali daima mümkündür.

b. **Temenni** : Mütalâadan ayrı olanik meclisler bir de temenni izhar ederler. Temenni, gerek muhtevası ve gerek şumulü bakımından mütalâadan ayrılır. Mütalâalarda meclisler pasif iken, temennilerde aktiftirler. Temenni izharında meclislerin bir inisiyatif, bir davranışı vardır. Bir reform temenni ve arzu edilebilir ve bu sebeple de bir tedbir ileri sürülebilir. Bununla beraber, temenni izhar halinde de Meclislerin bir karar yetkisi bahis mevzuu olmaz.

c. **Kararlar** : Kararlar, meclislerin en mühim tasarruflarından biridir. Meclisler, müzakere ve münakaşa ettikten sonra bir karara ulaşırlar ki, bu kararın icabını yerine getirmek, icra mevkiinde bulunan ajanlar için bir mecburiyet halini alır. Eğer icra mevkiinde olan ajanlar Meclislerin bu gibi kararlarını tatbik etmiyecek olurlarsa, kanun ve hukuk muvacehesinde mesul olurlar.

Meclislerin ittihaz ettikleri kararları yerine getirmek onlar için bir vazife olur. Meselâ, Belediye Meclisi bir köprünün tamir edilmesine karar vermiş ise, bu kararın icabını yerine getirmek artık belediye reisi için bir vazifedir.

2. **Ajanlar** — Karar vermek durumunda olan meclislerin almış oldukları kararları icra edenler. Ajanlar, gerek bu kararlardan ve gerek kanunların almış oldukları yetkilere dayanarak, talimat-

name şeklinde tanzimî ve müşahhas hallerde ferdî tasarruflarda bulunabilecekleri gibi, işin icabına göre, hâkimiyet veya temsilîyet tasarruflarında da bulunabilirler.

Yazımızın buraya kadar olan kısmında ademî merkeziyet idaresinin umumî hatlarını gözden geçirmiş olduk. Şimdi de, aynı paragrafın ikinci büyük bir kısmını teşkil eden Merkeziyet sistemini ve özelliklerini göreceğiz.

## II. — İDARÎ MERKEZİYET

Şu noktaya derhal işaret edelim ki, ademî merkeziyet prensibini ve sistemini uzun uzun tetkik ve izah ederken, çeşitli vesilelerle merkeziyet mefhumuna ve müessesesine de atıflar yapmıştık. Bu sebeple idarî merkeziyet bahsi, ademî merkeziyet kısmına nazaran daha da kısa olacaktır. Sadece idarî merkeziyetin hususiyetlerine temas edecek ve üzerlerinde daha fazla durmamağa gayret edeceğiz.

### A. MERKEZİYET VE HİYERARŞİ :

Ademî merkeziyet idaresinin aksine olarak merkeziyet idarelerinde idarî personel bir hiyerarşiye tabidir. Bu hiyerarşi içersinde her şahıs, kendisinden bir üst derecede bulunan idarî personele **tabidir** ve kendisinden bir alt derecede bulunan idarî personelin âmiridir. Ve bu kademeleşme, hiyerarşinin en üst kademesinde bulunan **Şefe** - Devlet Reisine - kadar ulaşır. Şef ile idarî personel arasındaki irtibat, merkezî idarenin, ademî merkeziyet idarelerindeki, yani mahallî idarelerdeki temsilcileri vasıtasıyla temin edilir. Bu temsilci aynı zamanda, mahallî idarenin hizmet şeflerinin de âmiridir. İşte böyle bir hiyerarşinin bulunduğu her yerde **İdarî Merkeziyetten** - Centralisation administratif - bahsedilir.

Diğer taraftan mahallî idarenin hizmetlerinin - meselâ sağlık hizmetinin - ve bu hizmetleri idare eden şeflerin - meselâ Sağlık Müdürünün - de, merkezî iktidarın mahallî idare nezdindeki temsilcisine - meselâ valiye - bağlanmış olması da, **hizmet itibariyle** merkeziyeti - centralisation par service - ifade eder.

### B. İDARÎ HİYERARŞİNİN YETKİLERİ :

Merkeziyet idaresinin hususiyeti, yukarıda da işaret etmiş ol-



duğumuz veçhile, idarî hiyerarşinin mevcudiyetidir. İdarî hiyerarşi, her idare kademesinin birbirine sıkı sıkıya bağlılığı esasına istinat etmektedir. Bu tabiiyet, bu bağlılık, hiyerarşik üst olan âmirin, kendisine bağlı olanlar üzerinde, hiyerarşik âmir veya üst lehine bazı salâhiyetlerin mevcudiyetini şart kılar.

Bu salâhiyetleri şu noktalarda toplamak mümkündür:

- a. Tayin yetkisi - Le pouvoir de nomination -
- b. Disiplin yetkisi - Le pouvoir disciplinaire -
- c. Nezaret yetkisi - Le pouvoir de surveillance -
- d. Emir yetkisi - Le pouvoir d'instruction -
- e. Hiyerarşik yetki - Le pouvoir hiérarchique -

Şimdi hiyerarşi içersinde âmir ve üstlerin sahip oldukları bu yetkileri gözden geçirelim.

#### a. Tayin Yetkisi :

Hiyerarşik âmirin sahip olduğu yetkilerin belki en önemlisi tayin yetkisidir. İdarî hiyerarşi içersinde memurlar ve ajanlar, hiyerarşik âmirler veya makamlar tarafından tayin edilirler. Bu tayin yetkisi hiyerarşinin üstün bir imtiyazıdır ve ancak hiyerarşinin üst makamlarını işgal eden âmirlerde bulunur. Bu yetki Devlet Reisine, Başbakanı, Bakanlara, Valilere ve bazı ahvalde de Kaymakamlara bırakılmıştır.

#### b. Disiplin Yetkisi :

Hiyerarşik imtiyazlar içersinde mütalâa edilen ve aynı zamanda, genel bir esas olarak tayin yetkisinin bir devamı, bir tezahürü olarak ortaya çıkan disiplin yetkisi, idarî hiyerarşi içersinde âmirlerin sahip oldukları yetkilerin en önemlilerinden biridir. (35). Ancak bu yetki, ajan ve memurların sahip oldukları mukabil haklarla tahdit de edilmiştir. (36).

(35) Bak.: Memurın Kanunu, m. 26 vd.

(36) Bak.: Memurın Kanunu, m. 52.

### c. Nezaret Yetkisi :

Bu yetkiye istinaden hiyerarşik âmir veya makam, verdiği emirlerin yerine getirilip getirilmediğini kontrol ve murakabe eder.

### d. Emir Verme Yetkisi :

Amme hizmetini ifa eder ve faaliyette bulunurken, sevk ve idareyi sağlayabilmek için âmir, memur ve ajanlarına yazılı veya sözlü emir verebilir.

Ancak bu emrin muhtevası mevzuata aykırı olmamalıdır. Nitekim Anayasamızın 125'inci maddesinde bu mesele sarıh bir şekilde halledilmiştir.

Bu madde hükmü gereğince :

«Kamu hizmetlerinde her hangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilirse yerine getirilir; bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiç bir suretle yerine getirilmez.

Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunda gösterilen istisnalar saklıdır.»

### e. Hiyerarşik Yetki :

Hiyerarşik âmirin, memur ve ajanların yaptığı tasarruflar üzerinde özel bir yetkisi vardır ki buna da hiyerarşik yetki denir (37).

Bu yetkinin özelliğine binaen üzerinde ehemmiyetle durulması icap etmektedir.

1. **Hiyerarşik Yetkinin Mahiyeti.** - La nature du pouvoir hiérarchique. - Hiyerarşik yetki, memur ve ajanların yaptıkları tasarruflar üzerinde tecelli etmektedir. Bu yetkinin tecelli eden şekli muhtelif suretlerde tezahür etmektedir.

(37) CARRE DE MALBERG, Etat, t. I. s. 514 vd.; DUGUIT, Droit Constitutionnel, 3.éd. t. III., s. 269; LAFERRIERE, Juridiction administrative, t. I. s. 446.

- Bir kere bu yetki, hiyerarşik âmirin, memurun yapacağı tasarruf üzerinde **önceden tasvip alma** - approbation préalable - tarzında tecelli edebilir.
- Nitekim bu yetki, memurun yaptığı muamele ve tasarrufun **taliki** - suspension - tarzında da meydana gelebilir.
- Aynı zamanda bu yetki ajanın yaptığı tasarrufun **iptali** - annulation - şeklinde de belirebilir.
- Ve nihayet bu yetki, yapılan muamele ve tasarrufun **yeni-den tanzimi** - réformation - tarzında da tecelli edebilir.

Ancak şu noktayı bilhassa belirtmek isteriz ki, hiyerarşik yetkinin bu hususiyetlerine rağmen, hiyerarşik yetkiye sahip olan âmir veya makam, **yerine kaim olma yetkisini** - Le pouvoir de substitution - ihtiva edemez. Diğer bir tabirle ifade etmek icap ederse, hiyerarşik makam veya âmirin, bir kelimeyle hiyerarşik şefin, memur veya ajanın yerine geçerek, onun adına karar vermesi ve tasarrufta bulunması, hiyerarşik yetkinin içinde mütalâa edilemez. Eğer hiyerarşik âmir, ajanın yerine geçip de tasarrufta bulunmağa kalkacak olursa, bu takdirde **yetkilerin karışması** - confusion des pouvoirs - bahis konusu olur ki, hiyerarşinin mahiyeti buna müsaait değildir.

**2. Hiyerarşik Yetkinin Sahası.** - La portée du pouvoir hiérarchique - Tatbikat hallerinin pek çok çeşitli olması sebebiyle hiyerarşik yetkinin sahası da çok geniştir. Memur veya ajanın yaptığı tasarrufun sadece mevzuata aykırılığı, yani gayri kanuniliği sebebiyle değil, fakat aynı zamanda tasarrufun **elverişliliği** - opportunité - sebebiyle de hiyerarşik yetki harekete geçebilir. (38). Diğer bir tabirle ifade etmek icap ederse hiyerarşik âmir, kendine bağlı memurun sadece **salâhiyetli olup olmadığını değil**, - compétence - lié -, fakat aynı zamanda, **takdir yetkisini** de - pouvoir discrétionnaire - murakabe ve sansür edebilir.

Ancak şu noktayı da ehemmiyetle belirtmek icap eder ki **sübektif bir tasarruf** - acte subjectif - veya bir **şart tasarruf** - acte-condition - bahis mevzuu olduğu hâlde hiyerarşik âmir, ancak gayri kanuniliğin mevcut olması halinde yetkisini kullanabilir (39).

(38) BONNARD, a.g.e., s. 313.

(39) BONNARD, a.g.e., s. 313; Bu hususta Fransız Devlet Şurasının WULLIET kararına bakınız, 14 Haziran 1912.

3. **Hiyerarşik Murakabe Salâhiyeti** - Compétence - Yukarıda belirttiğimiz gibi memurların ve aamların yaptıkları tasarruflar muvacehesinde âminin bir hiyerarşik yetkisi mevcuttur. Fakat bu yetkinin kullanılması bahis mevzuu olduğunda, hiyerarşik kademelerin çokluğu derhal ortaya bir salâhiyet meselesi çıkmaktadır. Bu, hiyerarşik yetki kimin tarafından kullanılacaktır? Şüphesiz ki bu yetki veya bu salâhiyet, ajana en yakın olan hiyerarşik âmir tarafından kullanılmak icap eder.

Gerçekten bir memur veya ajanın yaptığı tasarruf hakkında en yakın âmir hiyerarşik yetkisine istinaden bir **hiyerarşik karar** - décision hiérarchique - alınır da, bizzat bu hiyerarşik karar da, bu kararı alan memurun hiyerarşik âminin yetkisi hudutları içersinde olması sebebiyle en üst hiyerarşik âmire, yani şefe kadar çıkabilecektir. Böyle hiyerarşik âmirler meratip silsilesi takip edilerek en üst hiyerarşik âmire kadar çıkılacaktır. Fakat asla hiyerarşik yetki, bir veya birkaç hiyerarşik makamı atlayarak - ommisso medio - kullanılamaz.

4. **Hiyerarşik Yetkinin İstimal Şekli.** - Mode d'exercice du pouvoir hiérarchique. - Genel olarak hiyerarşik yetki iki şekilde kullanılır :

- Ya âmir tarafından tasarrufun yapıldığı anca **aniden** - spontanément -
- Veyahut da, ilgili bir şahsın talebi üzerine - demende d'un particulier - istimal edilir ki bu takdirde **hiyerarşik müracaat** - recours hiérarchique - mevcuttur.

Hiyerarşik müracaatın **kazaî** bir mahiyeti olmadığı gibi, müracaattan sonra verilen kararın da bir **kesin hüküm** - autorité de la chose jugée - mahiyeti yoktur. Ve şu noktaya da işaret edelim ki, talep edenin de bir **menfaatinin** mevcut olduğunu da isbat etmesi gerekmez.

Sonra hiyerarşik müracaat bir müddete de bağlı değildir.

İşte müracaat edenin bir menfaatinin bulunmaması ve bu müracaatın bir müddete tâbi olmaması, hiyerarşik müracaatı iptal dâvasından ayıran en mühim noktalardandır.

Fakat zamanla bu müessesenin idare edilenler lehine pek az bir teminat ihtiva ettiğinin farkına varıldı. Ve işte bu sebeptendir ki, hiyerarşik müracaat muhafaza edilmekle beraber, idare edilenler için daha mühim olan kazaî murakabe sistemi gelişti. (41).

İdarî teşkilâtın tam teşekkül etmemiş olduğu zamanlarda hiyerarşik müracaat, idare edilenlerin lehine mevcut olan yegâne müracaat yollarından biri idi. İdarî kaza müessesesi şeklinde tezahür eden hiyerarşik murakabe, ya âmirin âniden müdahalesi veya ilgili şahsın talebi üzerine harekete geçiyordu.

Gayrı kanunî bir muameleyi iptale veya yeniden ittihazına müteveccih olan hiyerarşik müracaat, idarenin keyfiliğine karşı, kazaî müracaat yolu yanında, idare edilenlerin kendilerini müdafaasını sağlayan hukukî teminat müesseselerinden biridir.

Artık idare edilen, idare sisteminin yerleşmiş olduğu memleketlerde her iki müracaat yolundan da istifade edebilir: hiyerarşik müracaat ve kazaî müracaat. Bununla beraber belirtmek icap eder ki, idare sistemi tam mânasıyla gelişmiş ve faydaları anlaşılmiş olan memleketlerde ve bu arada bilhassa Fransa'da kazaî müracaata daha fazla baş vurulmaktadır. Çünkü bu usul daha fazla teminatlı ve daha kesin sonuç veren bir yoldur.

Mevzuumuzun buraya kadar olan kısmında, ademi merkeziyet ve merkeziyet mefhumu ve müesseselerini, mümkün olduğu kadar muhtasar bir şekilde izah ettik. Memleketimiz ve bazı yabancı memleketlerdeki mahallî idarelerin tetkikine geçmeden evvel, bir iki bahsimiz daha kaldı. Bunlar da mahallî idarelerin üstündeki merkezî iktidarın murakabesi, yani **idarî vesayet** ve **mahallî idarelerin muhtariyet unsurlarıdır.**

#### Ş. IV. — İDARİ VESAYET

Başlangıçta belirtmiş olduğumuz gibi merkezî ve mahallî idare farklılaşması ve merkezî iktidarın, mahallî idareden üstün olmasının tabii bir neticesi olarak, merkezî iktidarın bir murakabe ve nezaret yetkisi mevcuttur. Genel tabirle bu murakabe ve nezaret yetkisine **idarî vesayet** - tutelle administrative - denilmektedir.

(41) BONNARD, a.g.e., s. 314.

İdarî vesayeti şöyle **tarif** etmek mümkündür :

«İdarî vesayet, merkezin, ademi merkeziyet idarelerinin icraî kararlarının ve idarî fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salâhiyetidir.» (42).

Filhakika bu tarif içersinde, idarî vesayetten genel olarak anlaşılın mâna mevcut olmasına rağmen, aşağıda yapacağımız idarî vesayet hakkındaki açıklamaların hepsini ihtiva edeceği de aşikârdır.

Esas itibariyle idarî vesayet, merkezî iktidar ile ademi merkeziyet idareleri arasında bir insicamı sağlamak ve âmmeye hizmetlerinin aksamadan idamesini temin etmek gayesi için mevcuttur. Daha sarîh bir ifade ile izah edilmek istenilirse, idarî vesayet, merkezle ademi merkeziyet idareleri arasında bir rabıta tesis etmek ve ademi merkeziyet idarelerinin karar ve fiilleriyle Devletin birliğini ve âmmeye hizmetlerinin insicamının ihlâlüne mani olmak için kabul edilmiş bir müessesedir. Zira umumen malûm olduğu üzere, ademi merkeziyetin mahzurlarının en büyüğü, Devletin birliğini ve âmmeye hizmetlerinin insicamını ihlâl edebilmesidir. Ve sadece bu sebepledir ki vesayet, ademi merkeziyet idareleri üzerinde Devletin bu murakabesini sağlar.

Şimdi cevap verilmesi gereken bir nokta vardır: Merkezî idare ile ademi merkeziyet idareleri arasındaki bu rabıta nasıl ortaya çıkmıştır? Bu rabıtanın mahiyeti nedir ve nasıl bir münasebet mevcuttur?

Bundan evvelki paragrafta (43) idarî merkeziyeti ve hususiyetlerinin tetkik etmiştik. Ve bu münasebetle belirtmiştik ki, merkezî idare, ülkenin diğer mntıkalarındaki merkeze bağlı olan teşkilâtın tümlüğünü ve idarenin birliğini idarî hiyerarşik yetki ile temin etmektedir. Halbuki ademi merkeziyet sisteminin mahiyeti ve bünyesi, ve bunun tabii bir sonucu olarak ademi merkeziyet idarelerinin muhtar oluşu, merkezî iktidar ile hiyerarşik bir kademleşmeye ve münasebet kurmağa mahiyeten müsait değildir. İşte ademi merkeziyet idareleri üzerinde hiyerarşik yetkiden mahrum olan iktidar, ademi merkeziyet idareleri üzerindeki murakabesini **idarî vesayet** denilen bir usulle sağlar.

(42) S. S. ONAR, İdare Hukuku, 1960, s. 498.

(43) Bak.: İdare Merkeziyet.

Bu murakabe talihsiz bir tabirle **idarî vesayet** - tutelle administrative - diye anılmaktadır. (44). Gerçek mânada vesayet kelimesi, murakabe kelimesinin eş anlamında kullanılan bir tabir değildir. Hususi hukuk sahasındaki **vasi**, sadece nezaret etmekle vazifeli değil, fakat aynı zamanda ve icabı halinde, haklarının istimalinde bir gayrı mümeyyizinin yerine geçen ve onun yerine karar verebilen kimsedir. Kelimenin gerçek mânası içersinde, temsilin olmadığı bir yerde, idarî vesayet de yoktur. (45). Yani halkı temsil eden bir belediye veya il genel meclisi olmadan idarî vesayetten bahsetmek mümkün olamaz. Gerçekten idarî vesayet makamı olan **vali**, seçimle iş başına gelmemiş olduğundan, il özel idaresini veya komünü temsil edemez. Valinin idarî vesayet makamı olarak mevcudiyetinin sebebi, mahallî makamların, merkezî otoritenin yetkilerine tecavüzü önlemeye mani olmasıdır.

Bir kere daha belirtelim ki, idarî vesayet bu günkü kullanılış şekline göre vesayet tabiri, her zaman medeni hukuktaki mânayı ifade etmemektedir. Medenî hukuktaki **vasi**, irade izharına kudreti olmayan kısırlar namına (46) irade izhar eder. Filhakika Medenî Kanununun 353'üncü maddesine göre **vasi**, vesayet altındaki küçüğün ve mahcurun şahsına talakayyüd ve mallarını idare ve medenî tasarruflarda onu temsil eder. Yani hukuktaki tasarrufun esasını, vasi- nin kısır namına izhar ettiği irade teşkil eder. Şu kadar ki, mümeyyiz küçüğün bazı muamelelerinde küçüğün izhar ettiği irade, vasi- nin icazeti ile hüküm ifade eder.

Halbuki ademî merkezîyet idareleri icraî kararlar alabilirler. Yani ademî merkezîyet idareleri hukukî netice doğurabilecek irade izharına ehildirler. Binaenaleyh merkezî idarenin durumu, tam mânasıyla vasi durumu değildir. İdarî vesayet bu günkü durumu ve istimalî şekline göre, merkezî idarenin vaziyeti, bir vasiden daha çok kanunî müşavire benzemektedir. (47).

İdarî vesayetinin yerine bazı müellifler (48) **âmme velâyeti**, veya **idarî velâyet** tabirlerini kullanmağı tercih etmektedirler. Ancak bu tabir, eski hukukumuz açısından bakıldığında yerinde bir istilâh olarak mütalââ edilmektedir. O kadar ki eski hukukumuz, velâyetin sahip olduğu âmme kudreti dolayısıyla, fertler üzerinde kullandığı

(44) BERTHELEMY, a.g.e., s. 109.

(45) BERTHELEMY, a.g.e., s. 109.

(46) M. K. s. 353.

(47) M. K. m. 379.

salâhiyet ve yaptığı tasarruflara «**âmme velâyeti**» demektedir. Buna mukabil hususi hukuktaki babanın veya babanın tayin ettiği «**vasii muhtarın**» küçük üzerinde sahip olduğu selâhiyetlere de «**velâyeti hassa**» yı meydana getirir.

Buna mukabil bu günkü hukukumuz **velâyeti** (49) ancak baba ve ananın çocuklar üzerinde, kan rabıtası dolayısıyla haiz oldukları hakların karşılığı olarak daha dar bir mânâda kullanılmaktadır.

Şunu da ilâve etmek doğru olur ki, idarî vesayet, eski hukukumuzdaki «**velâyeti âmme**» nin, tam karşılığı olmadığı gibi, müessesesi itibariyle de aynı değildir. Bütün bunları dikkat nazarına alınarak, tam bir hukukî karşılık olmamakla beraber, alışılmış ve kullanılmakta olan bir tabir olarak idarî vesayet tabirini kullanmakta gene fayda vardır.

Buraya kadar olan izahatımızdan bir netice çıkarmak ve idarî vesayetin **karakteristik hususiyetlerini** göstermek icap ederse, aşağıdaki noktalar üzerinde durmak gerekir :

1. İdarî vesayet, **idarî bir murakabedir**. Binaberin, ancak ve ancak idarî makamlar ve idarî kaza mercileri tarafından yapılabilir. Adlî makamların mahallî idarelerin kararları üzerinde böyle bir murakabe icra etmeğe salâhiyetleri yoktur ve olamaz.

2. Bu murakabe esas itibariyle merkezî iktidarın, diğer bir tabirle Devletin umumi menfaatleri bakımından konulmuştur. Yani ademi merkezîyet idarelerinin Devletin birliğini, umumi menfaatini ve âmme hizmetlerinin ahenk ve insicamını ihlâl edecek karar ve fiillerini önlemek gayesiyle konulmuştur.

3. İdarî vesayet kanuna istinat eder ve kanunla mahduttur. Yani merkezî iktidar bu salâhiyetini, kanunda sarahat olan hallerde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanır.

4. İdarî vesayet kanunla, merkezdeki bir uzuv veya makama, veyahut merkeze bağlı bir memura tanınmış ve merkeze ait bir salâhiyet olduğu için, hiyerarşik tabaka ve dereceler içersinde kullanılamaz. Doğrudan doğruya bu salâhiyeti haiz makam veya şahıs tarafından istimal edilir.

5. Nihayet idarî vesayet, ademi merkezîyet idarelerinin **kararları ajanlarının şahısları** üzerinde de kullanılabilir.

(48) S. S. ONAR, İdare Hukuku, bak.: İdarî Vesayet.

(49) Medeni Kanun, m. 262.



Bu son noktada ortaya çıkan mesele şudur: idarî vesayet murakabesi, ademi merkeziyet idarelerinin çeşitli faaliyetlerinden dolayı, bu faaliyetlerin birer zübdesi olan **kararlar ve fiiller**, ve hem de bu kararları ittihaz eden ve fiilleri yapan **şahıslar** (organlar ve ajanlar) üzerinde kullanılabilir. (50).

Şu halde, bu iki durumu bir birinden ayırdıktan sonra tetkik etmek icap eder.

#### a. Şahıslar Üzerinde :

Merkezî iktidarın şahıslar üzerindeki murakabesi, **tayinler, aziller ve işten el çektirmeler** şeklinde tecelli eder. Şüphesiz ki bu üst makamlar bu haklarını, murakabelerine tevdi edilmiş olan hizmetlerle ilgili memurlar hakkında yapabilir. Bundan ayrı olarak üst makamların, mahallî organları fesih yetkileri de mevcuttur. (50).

#### b. Kararlar Üzerinde :

Merkezî iktidar idarî vesayet hakkını, mahallî idarelerin almış oldukları kararları, **iptaller** - annulation - **tadiller** - réformation - **tasdikler** - homologation - ve **müsaadeler** - autorisation - ile murakabe ederler.

Bu murakabenin şüphesiz ki en müessiri, mahallî organların merkezî iktidar tarafından **feshi** ile, mahallî idarelerin almış oldukları kararların idarî kaza merciince - Danıştay - **iptalidir**.

### Ş. V. — MAHALLÎ İDARELERİN MUHTARİYET UNSURLARI

Konumuzun buraya kadar olan kısmında mahallî ademi merkeziyet idaresini mümkün olduğu kadar tetkik ettik. Bu tetkikimiz içersinde sık sık kullandığımız bir tabir dikkat nazarımızı çekmelidir. Bu tabir **muhtar** veya **muhtariyet** kelimesidir. Gerek mahal ve gerek hizmet itibarıyla olsun ademi merkeziyet idarelerinden bahsederken, bunların muhtar idare müesseseleri olduklarını bir çok defalar söyledik. Ancak muhtariyetin muhtevasından bahsetmediğimiz gibi, bu idare ve müesseseleri muhtar yapan unsurların neler olduğunu da belirtmek ve unsurlarının da hangileri olduğunu göstermek icap etmektedir.

(50) Köy muhtarlarının azli ve belediye ve ilk genel meclisinin **feshi**.

Şimdi kuş bakışı bu idare ve müesseselere bakacak olursak, bu muhtariyet unsurlarını çıkartmak mümkün olacaktır.

**A. Mahallî Mamelek.** - Les patrimoines locaux - Esas mevzuumuz mahallî idareler olduğu için, hizmet itibarıyla muhtar müesseseleri burada dikkat nazarına almayacağız.

Mahallî ademi merkezîyet idaresi, her şeyden evvel, ademi merkezîyete tâbi idarenin kendisine has bir mamelekinin olmasını, ve böylece, **Devletten ayrı bir hukuk süjesi** ve bu mânada da **hukukî şahsiyete** sahip olmasını gerektirir. (51).

Şimdi mevzuatımıza bakacak olursak, yukarıda işaret etmiş olduğumuz **mahallî mamelek** unsurunun bizim mahallî idarelerimizde de mevcut olduğunu görürüz. Meselâ, 442 sayılı Köy Kanununun 2'inci maddesi köyü tarif ederken bu mahallî mamelek üzerinde durmuştur.

Gerçekten bu madde aynen şöyledir :

«Cami, mektep, otlak, yaylâk, baltalık gibi **ortak malları** bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla bir köy teşkil ederler.»

Aynı hükme, İdarei Umumiyei Vîlâyat Kanunu Muvakkatinin, İdarei Hususiyei Vîlâyatı teşkil eden ikinci kısmının, birinci faslının 75 inci maddesinde de raslatırız:

«Vilâyet, **emvali menkule ve gayri menkuleye mutasarrif...**»

Görüldüğü gibi mevzuatımız mahallî idarelerin **mameleklerinden** sarahaten bahsetmektedir. Şu halde mahallî idarelerimizde muhtariyet unsurlarından biri mevcuttur.

Bu mahallî mamelekin yanında, mahallî idarelerin **Devletten ayrı bir hukuk süjesi** ve bu mânada da **hukukî şahsiyet** - hükmî şahsiyet - e sahip olmaları icap etmektedir. Gerçekten mahallî idarelerimizden olan köy, belediye ve il özel idarelerinin mevzuatımız muvacehesinde hükmî şahsiyetleri mevcuttur. Filhakkâ 491 sayılı ilk Teşkilâtı Esasiye Kanununun 90'inci maddesi:

«Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir» diye bir hüküm koymak suretiyle, mahallî idarelerin hukukî şahsiyetini belirtmiştir. Ayrıca 1580 sayılı Belediye Kanununun birinci

(51) BONNARD, a.g.e., s. 348.

maddesi de, «**Belediyeler... hükmî bir şahsiyettir**» diye sarahaten hukukî şahsiyetini ortaya koyduğu gibi, vilâyet özel idarelerinin de manevî şahsiyete sahip olduğu kanunu mahsusunda musarrahtır (52).

İkinci Anayasamız (53) ise daha fazla bir açıklık getirmiştir. 491 sayılı 1924 Anayasasının 90'inci maddesinde «**belediye**» kelimesinin zikredilmemiş olmasına karşılık, 334 sayılı ikinci Anayasa bu karışıklığı da ortadan kaldırmış bulunmaktadır. Filhakika 116'inci maddenin birinci fıkrası aynen şöyledir :

«Mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen **kamu tüzel kişileridir.**»

Bu suretle belirtmiş olmaktadır ki mahallî idarelerimiz, muhtariyet unsurlarından olan hükmî şahsiyete de sahiptirler.

Böylece ayrı bir memleket ve hükmî şahsiyete sahip olmaları mahallî idare makamları için şu neticeleri meydana getirir

- a. Kendilerine has bir memleketin idaresi ve kullanılması ancak kendi yetkileri dahilindedir. Merkezi iktidar buna müdahale edemez.
- b. Böylece mahallî idareler teşebbüs ve faaliyet imkânına sahip olurlar ve bundan da, vecibelere ehliyet ve mesuliyetlere muhatap olmaları ortaya çıkar.

**B. Mahallî İdarelerin Hususiyetleri.** - Spécialités des administrations locales - Mahallî idarelerin aşağıda izah edilecek olan hususiyeti, muhtariyet unsurlarından bir diğeri'dir. Bu hususiyetin sahası genişlediği nisbette mahallî idarelerin de muhtariyetleri artar.

**1. Hususiyet - ihtisas - mefhumu.** - Spécialité -. Fransızcadaki Spécialité kelimesinden tercüme ederek aldığımız bu tabir içersinde, mahallî idare makamlarına, ihtisasları dolayısıyla kendilerine tevdi edilmiş olan **vazifeler, çeşitli hizmetler ve işler** ve bilhassa **mükellefiyetler** mevcuttur. Meselâ, belediye zabıtası, öğretim, yardımlar, temizlik işleri v.s. mahallî idarelerin vazifeleri cümlesindedir.

(52) İdarei Umumiyei Vilâyet Kanunu Muvakkati, m. 75.

(53) 334 sayılı İkinci Anayasa, R. G. 20.7.1961.

Şu halde ademi merkeziyet idarelerinin muhtariyet dereceleri, bu hususiyet veya ihtisasın azlığı veya çokluğuna bağlıdır. Vazifeleri çok olduğu nisbette muhtariyetin de artması ve genişlemesi gerekir. Çünkü bunları yapabilmek için ademi merkeziyet idarelerinin yetkilerinin de vazifelerine uygun olarak artması gerekir.

Diğer taraftan şu noktaya da işaret etmek icap eder: **İhtisas** ile **ehliyet**'i birbirinden ayırmak gerekir. İhtisas vazife plânında bahis mevzuudur; yoksa yetki plânında değil. Buna mukabil ehliyet ise, teşriî, idarî veya kazaî görevleri yapabilecek olan hukukî yetkiyi ihtiva eder.

2. **İhtisasın Sahası** : Mahallî idarelerin ihtisasının sahası, her şeyden evvel, bu sahanın normal durumunu tesbit etmek ve müsbet hukukta nasıl tayin edildiğini görmek gerekir. Bu bir kanunla tesbit edilmiştir ki, araştırmamızın müteakip kısımlarında göreceğimiz köy, belediye ve il özel idarelerine müteallik mevzulattır.