

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE MERKEZİ İDAREYE TANINAN İDARİ DENETİMİN KAPSADIĞI YETKİLER

Prof. Dr. Süleyman ARSLAN*

GİRİŞ

Bugün dünyanın hemen hemen her yerinde merkezî idare, mahallî idareler üzerinde idarî bir denetim uygulamaktadır. Zira mahallî idarelerin belli bir ölçüde merkezî idarenin denetimi altında bulunması zorunluluğu inkâr edilmez bir gerçektir. Bununla beraber mahallî idareler üzerinde idarî denetimin uygulanış şekli, kapsamı, metodu ve müeyyidesi çeşitli ülkelere göre farklılık arz etmektedir.

Mahallî idare sistemlerini başlıca birbirine zıt iki teori üzerine inşa etmek mümkündür. Bunlardan ilki mahallî otoriteyi, merkezî idarenin emirlerine ve politikasına göre mahallî işleri gören bir merkezî idare görevlisi veya başka bir deyimle merkezî idare ajanı kabul eden görüştür. Genel olarak belirtmek gerekirse, bu merkezileştirilmiş idarî kontrol sistemi, Fransa'da eski zamanlarda uygulanmış ve şimdi de belirli bir ölçüde uygulanan bir sistemdir (1). Gerçi bugün Fransa'da mahallî idare kuruluşları belli bir ölçüde idarî özerklikten yararlanmaktadırlar. Ne var ki bu özerklik sınırlı bir özerkliktir. Mahallî idare birimleri her ne kadar merkezî idarenin hiyerarşik taşra örgütleri niteliğinde değillerse de, sıkı denetime bağlı örgütlerdir (2).

Bunun zıddı ise, mahallî işlerin yönetiminin, merkezî idarenin asgarî müdahalesine maruz özerk (otonom) mahallî otoritelere bırakılmasıdır. Bu ikinci husus mahallî idareler konusunda ananevi İngiliz görüşüdür (3). Bu iki sistemin karşılaştırılmasında merkezden yönetimden yerinden yönetime doğru bir gidiş kendini gösterir. İşte bu sistemlerden birinin seçimi idarî denetimin kapsamına tesir eder. Merkeziyetçiliğe yaklaşan bir

(*) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

(1) MILLER, J. Bennett: An Outline of Administrative and Local Government Law in Scotland, Edinburgh, 1964, sh. 86.

(2) HOWEN, W. - ELSHOUT, A. van den (Çev.: YALÇINDAĞ, Selçuk) : Mahallî İdareler için Merkezde Yürütülen Hizmetler, TODAİE yayını, Ankara, 1972, sh. 161.

(3) MILLER, J. Bennett : a.g.e., sh. 86.

mahallî idare sisteminde idarî denetim daha geniş ve kapsamlı olacaktır. Buna karşılık yerinden yönetim sisteminin ve özerk mahallî idarelerin benimsendiği bir sistemde ise normal olarak idarî denetim daha dar kapsamlı bir mahiyet arzedecektir.

Kabul edilen mahallî idare sistemi ne olursa olsun, merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki denetimi üç yolla olmaktadır (4) : Bunlar idarî vesayet, ikili görev yoluyla denetim ve malî yardımlar yoluyla denetimdir.

Merkezî idareye tanınan idarî denetimin kapsadığı yetkileri ele alırken bu üç denetim yolunu da göz önünde bulundurmamak gerekmektedir.

A. MERKEZÎ İDARENİN DENETİM YETKİSİNİN KAYNAĞI

Merkezî idareye mahallî idareler üzerinde tanınan denetim yetkisinin, esas itibariyle Anayasa ve kanundan doğduğu herkesçe bilinen bir gerçektir. Bununla beraber, bazı hallerde merkezî idare, kanunda yer almasa da mahallî idareler üzerinde denetim uygulayabilmektedir. Bu yetkinin kanunda yer almamasına bakarak, bunu hukuk dışı (illegal) saymak imkanı yoktur; zira idarî denetimin bir özelliği de, denetim yetkisinin bazan kanunda yer almasa da mevcut olmasıdır.

1 — Kanundan Doğan Denetim Yetkisi

Denetim yetkisi, kural olarak Anayasa ve kanundan doğar. Anayasalar denetim konusunda prensipleri ve genel hükümleri koyarlar. Bu prensiplerin ışığı altında teferruatı kanunlar düzenler. Bizde 1982 Anayasasının 127. maddesindeki düzenleme buna örnek teşkil eder.

Denetim yetkisi esas itibariyle kanunla verilir ve bu gibi hallerde denetim mutlak surette kanuna dayanır. Kanun hem yetkiyi verir hem de sınırlarını çizer.

Bu denetim yetkisi her konuda kanunun yetki vermesinden doğar ve merkezi idare kanunun verdiği bu yetkiden başka bir yetkiye de sahip değildir (5). Kanun genellikle denetim yetkisinin nasıl kullanılacağını da aynı zamanda tayin etmektedir. Velhasıl kanuni denetim yetkisi sınırlı ve belirli olan bir yetkidir.

(4) Bk. ARSLAN, Süleyman : Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. yayını, Ankara, 1978, sh. 54 v.d.

(5) FİNER, Herman : English Local Government, London, 1950, sh. 301.

Kanundan doğan denetim yetkisinin en güzel örneğini idarî vesayet teşkil eder.

Kanunlar tarafından verilen denetim yetkisi, hemen hemen birçok ülkede başlıca mali denetimi, düzenleyici işlemlerin tasdikini, teftişi, memurlar üzerindeki denetimi ve plan, proje ve kararların tasvibi gibi hususları kapsamaktadır.

2 — Kanundan Doğmayan Denetim Yetkisi

Denetim yetkisi kanunda yer almamaktadır. Ancak kanunda yer almasına rağmen bu yetki uygulamada kullanılmaktadır. Bu denetim yetkisinin kanunda yer almadığından hareketle, bunun hukuk dışı bir denetim şekli olduğunu ileri sürmek hatalı olur. Zira kanunda yer almamasına rağmen böyle bir denetim yetkisinin mevcudiyeti idare hukuku prensiplerinden ve idari denetim müessesesinin mahiyetinden doğmaktadır (6).

Gerçekten kanuni saha dışında da önemli ölçüde denetim metodları mevcuttur ve bunlar çeşitli alışlagelmiş şekillerde uygulanırlar. Bu denetim metodlarının en önemli özelliği, mahalli idarelerin merkezi idarenin resmi olmayan karar veya kaidelerine uymamaları halinde merkezi idarenin kanuni zorlama yetkilerini kullanabilmesi gibi nihai bir müeyyidenin her zaman mevcut olmasından ileri gelir (7).

(6) Hukuk sistemimiz açısından böyle bir denetim yetkisinin mevcut olup olmayacağı tartışılabilir. Zira hukuk devletinin unsurlarından olan kanunilik prensibi esas itibarıyla idareye uygulanır. Anayasamızın 8. maddesi de «yürütme yetkisi ve görevinin... Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını» öngörmektedir. Durum böyle olunca merkezi idarenin kanundan doğmayan denetim yetkisinin mevcut olmaması gerekir. Bu izah tarzı ilk bakışta teorik olarak doğru gözükebilir. Ancak böyle bir açıklama idare hukuku prensiplerine ve idarî denetimin temel felsefesine aykırı düşer. Çünkü idare hukukunda zaten kanundan doğmayan denetim yetkisi mevcuttur. Hiyerarşik denetim yetkisi bunun örneğini teşkil eder. Diğer taraftan idarî denetimin en önemli amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır. Kanuniyet denetimi işte bu amaçla yapılır. Bu sebeple denetim yetkisi kanunda yer almamakla birlikte, denetimi yapan şahıs veya makam hukuk kaidelerine veya hukukî esaslara uygun şekilde hareket etmişse, bu denetimin de hukuka uygun bir denetim sayılması gerekir. Bu ikinci açıklama aynı zamanda kanunilik prensibinin amacına da uygun düşer. Kaldı ki kanunda mevcut olmayan bir yol gösterici yahut teşvik edici denetim yetkisinin kullanılmasının faydaları inkâr edilemez. Buna karşılık, kanunda mevcut olmayan denetim yetkisine dayanarak engelleyici, kısıtlayıcı yahut hukuk kaidelerine aykırı olarak yapılan denetim konusunda aynı şeyleri söylemek mümkün değildir.

(7) BARBER, M. P.: Local Government, London, 1969, sh. 81 - 82.

Kanundan doğmayan denetim başlıca şu üç yolla uygulanabilir (8):

a) Genelge, izahname, sirküler, tebliğ veya açıklama gibi çeşitli adlar altında yazılar göndermek suretiyle istenilen ve arzı edilen hususlar konusunda denetlenecek idarelerin dikkatleri çekilir, merkezi idarenin siyaseti izah edilir veya verimlilik seviyesini arttırmayı öngören fiili prensipler dikkatlerine sunulur.

Burada çeşitli yazılı metinlerin yayınlanması sırasında bir denetim söz konusu değildir. Denetim bu metinlerin arkasında gizlidir. Daha doğrusu merkezi idare bu yazılı metinlerdeki hususlara riayet edilmesini ister. Bunlara riayet edilmemesi halinde ise merkezi idare denetim yetkisini kullanarak mahalli idareyi zorlar. İşte buradaki yetki kanundan doğmayan bir denetim yetkisidir. Ama merkezi idare burada kanunî bir denetim yetkisini de kullanabilir.

Genelge, izahname, sirküler, tebliğ veya açıklama gibi çeşitli adlarla anılan bu yazılar, merkezi idare tarafından çıkarılan metinlerdir. Bu metinler merkezi idarenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı bir kategoriye meydana getirirler; zira bunlar yayınlanmazlar. Bunlar kanun hükümleri çerçevesinde kalarak, ilgili Bakanlık adına, bakanın mahallî idarelere vereceği tavsiyeleri ihtiva ederler. Genel olarak bu tavsiyeler idarî talimat (administrative instruction) derecesinde olup kanunî bir gücü haiz değildirler. Zaten normal olarak bu metinlerin amacı, herhangi bir şeyi açıklamaktır. Bu sebeple, bu metinler çoğunlukla genel ifadeler yahut genel tavsiyeler taşırlar. Tavsiyelerin genel olmasına rağmen, bu tip yazılar mahallî idareler tarafından ciddi surette ele alınır. Çünkü bu yazılara riayet etmeyen mahallî idare, ileride başının derde girebileceğini bilir.

İngiltere'de bu tip yazılar bakanın politikasının bir açıklaması olarak kabul edilmektedir. Gerçekten, herhangi bir sirkülerin, bakana verilecek teklif hususunda, bakanın muhtemel davranışının ne olacağını gösterdiği söylenebilir. Böyle yazılar mahallî otoriteleri bazı proje harcamaları konusunda daha fazla kararsızlığa sevk edebilir ve bakan izin vermekten çekindiği zaman da (meselâ istikraza izin vermemesi) bu durum, mahallî otoritede daha az şaşkınlık yaratabilir. Diğer bir deyimle, böyle sirküler malî iklimin barometresi gibidir ve bunu dikkate almayan mahallî idareler kendilerini çabucak sıkıntı içinde bulurlar (9).

Kanundan doğmayan denetim yetkisi konusunda istatistiklerin rolü

(8) Bk. BARBER, M. P.: y.a.g.e., sh. 81 - 82.

(9) JENNINGS, Sir İvor: Principles of Local Government Law, London, 1965, sh. 221 - 223.

de önemlidir. İstatistiklerin ve diğer tatbiki bilgilerin toplanması ve yayını bakanlık denetiminin pasif bir yönü olduğu kadar aynı zamanda verimli bir yönüdür. Zira teşvik edici güçler, mahalli otoriteyi mukayeseli istatistiklerin kullanılması yoluyla rekabete sevkederler (10).

İzahname, genelge, tebliğ veya sirküler bazan da bir kanunun veya düzenleyici işlemin açıklanması amacıyla merkezi idare tarafından gönderilebilir.

Bütün bu hallerde aslında doğrudan değil de dolaylı yoldan bir denetim mevcuttur ve dolaylı yoldan yapılan bu denetimlerde, denetim yetkisi genellikle kanundan doğmayan bir yetkidir.

Ancak şunu hemen belirtmek gerekir ki, yukarıda zikri geçen dolaylı denetim vasıtaları, dolaysız denetim vasıtalarını etken bir şekilde tamamlarlar (11).

b) Kanundan doğmayan denetim yetkisinin ikinci uygulama yolu sorulan sorulara ve meselelere ait fikir bildirmektir. Buna mütalaa denilir.

Kısaca mütalaa, yapılacak tasarrufun veya muamelenin uygunluğu, elverişliliği hakkında izhar edilen bir kanaattir (12). Burada soruyu soran veya mütalaa talebinde bulunan idare, merkezin mütalaaıyla veya fikriyle bağlı değildir. Ancak bu konuda ileride merkezle karşı karşıya gelirse, merkezin tepkisiyle karşılaşması imkanı çok fazladır.

İngiltere'de mahalli idareler tarafından bakanlıkların yol göstermesi sık sık talep edilmekte ve böyle bir yol gösterme, belirli soruları cevaplandırma ve tavsiyelerde bulunma yoluyla gerçekleştirilmektedir (13).

c) Merkezi idare tavsiyelerde bulunmak suretiyle de kanundan doğmayan bir denetim yetkisini kullanır.

En fazla kullanılan ve en faydalı olan tavsiyede bulunma ve malumat verme metodu, doğrudan doğruya şahsi temastır. Şahsi temasın çok büyük bir kısmı müfettişlikler vasıtasıyla temin edilir. Bakanlıkların teknik kadrosu genellikle müfettişliklerdir ve onlar çeşitli mahalli idarelerin neler yaptıkları ve mahalli müşküllerin neler olduğu konusunda kaynağından bilgi alırlar. Aynı zamanda bunlar, tavsiyelerde bulunma husu-

(10) CHESTER, D. N.: Central and Local Government, London, 1951, sh. 88.

(11) HUMES, S. - MARTIN, E. M.: The Structure of Local Governments Throughout the World, International Union of Local Authorities Yayını, The Hague, 1961, sh. 48.

(12) AYGEN, Cemal: «Mahalli İdareler Üzerinde Düşünceler», S. B. F. D., C. XVII, No.: 3 - 4, Eylül - Aralık 1962, sh. 372.

(13) BARBER, M. P.: a.g.e., sh. 82.

sunda en iyi durumdadırlar. Ayrıca bakanlıkların idari personeli ile mahalli memurlar arasında önemli derecede fikir alış - verişinin mevcut olduğunu da belirtmek gerekir (14).

Müfettişler tarafından tavsiye ve tekliflerde bulunmak yoluyla mahalli idarelere yardımcı olmak, merkezî idarenin yol gösterici denetiminin örneğini oluşturur. Burada, müfettişlerin, mahalli idarenin görmüş olduğu hizmetin belirli yönlerden noksan, verimsiz veya hatalı olarak yönetildiği hususunda bir kanaatleri söz konusu ise, bunların düzeltilmesi için yine onlar tarafından resmî olmayan tavsiye ve tekliflerde bulunmaları sözkonusudur.

Bizde vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin köy muhtarını teftişleri sırasında bu tür bir denetim uyguladıklarını söyleyebiliriz. Vali, kaymakam ve bucak müdürleri, köyleri teftiş ettikten sonra teftişle ilgili fikirlerini köy idaresinin teftiş defterine yazarlar. Köy muhtarları bu defteri okuyarak noksan veya hatalı bulunan hususları tamamlatır veya düzeltirler.

Mahalli idarelerin hizmetine sunulan tavsiyeler içinde en önemli gurubu teknik tavsiyeler oluşturur. Teknik tavsiyeler, mahalli idarelere en önemli yardım etme yollarından birisi olduğu kadar, aynı zamanda onları denetleme araçlarından da birisidir. Mahalli idarelerin büyük bir çoğunluğu, özellikle küçük olanları, çok sayıda uzmandan müteşekkil geniş bir personel kadrosu meydana getiremezler. Bunun neticesi olarak onlar, yüksek kademe ünitelerinin geniş ve oldukça uzmanlaşmış kadrosuna bağlı kalmaya âdeta zorlanırlar. Mesela Fransa'da kırsal belediye başkanları tavsiye için sık sık kaymakama (subprefect) müracaat ederler. Genellikle tam gün çalışmayan belediye başkanı ve belediye kâtabinin birçok meseleler hakkında bilgisi ve tecrübesi yoktur ve kaymakam, bütçenin hazırlanması gibi meselelerde tavsiye için başvurulması en muhtemel olan kişidir (15).

İşte bu müracaat sırasında merkezi idare dolaylı bir denetim uygulanır.

Görüldüğü gibi merkezi idarenin mahalli idareleri denetlemesine yarayan araçlar pek çok ve çeşitlidir. Bu araçlardan bir kısmı denetimde hemen sonuca ulaşmayı sağlamamakla birlikte, ileride yol gösterici bir denetim unsuru olabilirler. Daha başka bir ifade ile bu araçlar idarî denetimin yardımcı malzemesidirler. Buna karşılık diğer bazı araçlar yol gösterici denetimin örneğini teşkil ederler. Bununla beraber denetimde,

(14) CHESTER, D. N.: a.g.e., sh. 79.

(15) HUMES, S. - MARTİN, E. M.: a.g.e., sh. 48 - 49.

bu araçların haiz olduğu önemden ziyade onların kümülatif etkileri daha fazla önem taşır.

B. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE MERKEZİ İDAREYE TANINAN BAŞLICA DENETİM YETKİLERİ

Mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan denetimin ihtiva ettiği yetkiler, çeşitli ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bu yetkileri başlıca şu başlıklar altında toplamak mümkündür :

1 — Mahalli Kararları Tetkik Yetkisi

Hemen hemen her ülkede mahalli kararlar merkezî idarenin tetkikine tâbidir. Merkezi idare tetkik neticesinde bu kararları iptal, tehir, tasdik edebilir veya yürütülmesini durdurabilir.

Mahalli idarelerin hangi kararlarının merkezi idarenin tetkikine tâbi tutulacağı çeşitli memleketlere göre değişmektedir. Bu konuda başlıca iki usûl vardır. Birinci usûlde mahalli otoritenin bütün kararları merkezi idarenin tetkikine tâbidir. Bu durum ağır bir denetim şeklidir ve mahallî idarenin özerkliğini zedeleyici niteliktedir. Bizde il genel meclisleri tarafından alınan bütün kararlar valinin tasdikine tabidir.

Buna karşılık çoğunlukla uygulanan şekle göre, mahalli idarelerin bir kısım kararları merkezi idarenin tetkikine tabi kılınmıştır. Burada merkezi idarenin tetkik yetkisi sınırlandırılmış ve belirli kararlara hasredilmiştir. Bu kararların neler olacağı, o ülkede mahalli idareyi veya denetimi düzenleyen kanunlarda belirtilir.

Mahalli kararların tetkiki, kırsal mahalli üniteler üzerinde, kalabalık şehirsal mahalli ünitelere nazaran daha sert ve daha fazladır. Zira şehirsal mahalli üniteler genellikle geniş, ihtisas sahibi ve tecrübeli bir kadroya ve kabiliyetli yönetici ve mahalli meclis üyelerine sahiptirler. Bu sebeple buralardan verilecek kararların iyi düşünülmüş ve kanunen doğru olma ihtimalleri çok fazladır. Bundan da öteye geniş mahalli üniteler tarafından verilen kararların son derece kapsamlı ve karmaşık olması sebebiyle merkezi ünitelerin bu otoritelerin bütün kararlarını dikkatli bir şekilde ve belirtilen usûlde tetkik etmeleri imkânsızdır (16). Ancak bütün bu durumlarda dahi mahalli kararları tetkik yetkisinin etken ve güçlü bir denetim aracı olduğunu belirtmek gerekir.

Mahalli kararların tetkiki iki yönden olur. Bunlardan birincisi mahal-

(16) HUMES, S. - MARTİN, E. M.: a.g.e., sh. 43.

li otoriteyi gayri kanunî veya uygun olmayan tarzda karar almaktan veya yetkisi dışında faaliyette bulunmaktan korumaktır ki buna hukuki yönden tetkik denilir. İkincisi ise, hukuki yönden doğru olsa bile, merkezi idare organlarının fikrine göre umumi menfaate aykırı faaliyetlerde bulunmak veya kararlar almaktan mahalli üniteyi korumaktır. Buna da elverişlilik yönünden tetkik adı verilir (17).

Hukuki yönden tetkik veya hukuka uygunluk denetiminin amacı, idarenin hukuk devletinin gereği, hukuk kurallarına uygun surette kamu hizmetini yürütmesini sağlamaktır.

Bu denetim sistemi, mahalli idarelerin faaliyetlerinde, hukukun icaplarını yerine getirmelerini temin etmek için tesis edilmiştir. Bu denetim, denetleyen makamın eline verilmiş bir müeyyideler sistemini ihtiva eder (18). Ancak bu müeyyidelerin çeşitli ülkelere göre farklılıklar arzettiğini belirtmek gerekir. Ayrıca merkezi idarenin, denetlediği tasarrufu hukuka uygun veya aykırı bulması, bu konuda yargı denetimine başvurulmasını önlemez. Daha güzel bir ifade ile, idari denetim, dava yollarını kapatmaz. İlgili şahıs veya makamlar, meseleyi yargı organına götürerek muhkem kaziyeye bağlanmasını temin edebilirler.

Elverişlilik yönünden tetkik yahut elverişlilik denetimi, hukuka uygunluk denetiminden farklıdır. Bu tür denetleme, denetlenen konunun takdirinde, denetleyiciye geniş bir serbestlik bırakmaktadır. Denetleyici burada, belli ve açık bir kurala uygunluğu değil fakat ideal bir çalışma kuralına, çok genel anlamda bir iyi davranış kuralına elverişliliği denetler. Bunun ölçüsünü tesbit etmek, denetleme yapan kişiye bağlıdır.

2 — Müsaadeye Tabi Tutma Yetkisi

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetiminin uygulandığı zamanın önemi vardır. Zira denetimin uygulanış zamanına göre merkezi idarenin tatbik ettiği denetim yetkisi değişir.

Meseleye bu açıdan baktığımızda, merkezi idarenin denetiminin bazan kararın alınmasından önce uygulandığı görülmektedir. Karardan önce yapılan denetleme, önceden izin, müsaade, muvafakat ve hatta mütalaa şeklinde olabilir.

İdari denetimin ihtiva etmiş olduğu izne tabi tutma yetkisi sonucunda, mahalli otorite faaliyete geçebilmek için merkezi idareden izin al-

(17) HUMES, S. - MARTİN, E. M.: a.g.e., sh. 39.

(18) HARDER, Erik : Local Government in Denmark, Copenhagen, 1973, sh. 90 - 91.

mak zorundadır. Mahalli otoritenin merkezi idareden izin almaksızın harekete geçmesi kanunsuz bir hareket teşkil eder.

Mahalli otoritenin bazı faaliyetlerinin müsaadeye tabi tutulması mahalli idarenin özerkliğini zedeleyeceğinden, merkezi idarenin böyle bir yetkiyi kullanması ancak kanuni bir yetkiye istinaden mümkün olabilir.

O halde önceden izin, yerinden yönetim makamlarınca yapılması lâzım gelen işlerde kanunun emri dairesinde karar alınmadan evvel idari vesayet makamından sorularak alınan izin (müsaade) üzerine karar alınması şeklindedir (19). Bu gibi durumlarda kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından önceden izin alınması şarttır. Eğer izin verilmezse ve bundan dolayı vesayet makamını küçük düşürücü teşebbüslere girişilirse, merkezi idare, ihtiyat olarak elinde bulundurduğu diğer yetkilerinin (20) tamamını uygulama alanına koyabilir (21). Bu yetkilerin uygulanması halinde mahalli idarenin direnmesi imkânsız hale gelir.

Kelime manasından da anlaşıldığı üzere burada karar alınmadan

- (19) GÖRELİ, İsmail Hakkı: İdari Vesayet - Âmme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi, Ankara, 1944, sh. 14.
- (20) Merkezi idarenin ihtiyatî yetkilerini kullandığı son derece enteresan bir olay Fransa'da cereyan etmiştir: Saint Junien belediye meclisi yeni açılacak bir stadyuma isim koymuş ve buna bitişik bir bulvarın adını da değiştirmiştir. Açılıştan birkaç gün önce vali, gönderdiği bir yazıda, bu hususlarda valilik kararnameyi ile yetki alınmasının şart olduğunu ilgililere bildirmiş ve yetki alınmadan konulan bu isimlerin kullanılamayacağını, eğer açılış merasimi sırasında isim plaketleri çakılırsa bunların söktürüleceğini ve bu konuda yapılacak masrafların belediyeye yükleneceğini yazısının sonuna eklemiştir. Buna rağmen belediye yetkilileri isim plaketlerini değiştirmemişlerdir. Vali ise belediyeye bildirdiği şekilde plaketleri söktürmüştür. Mesele bununla kapanmamış ve mahalli parti üyeleri adeta valiye savaş açarcasına bir propoganda kampanyasına girişmişler ve plaketleri tekrar değiştirmişlerdir. Bunun üzerine vali ihtiyatî yetkilerini kullanmaya karar vermiştir. Devletin ve vilayetin bütün servisleri, bu kararla birlikte bulvarın eski adını kullanmaya başlamışlar, yeni adla gelen bütün posta, telefon ve yazışmaları «adresi bilinmiyor» diye geri çevirmişlerdir. Ayrıca plaket tekrar değiştirilmiş ve polis muhafazası altına alınmıştır. Kamu malının zarar verilmesini önlemek amacıyla Ceza Kanunu hükümlerine dayanarak Cumhuriyet Savcısından tevkif müzekkeresi istenmiş ve yapılan bütün bu muamelelerin masrafı belediye bütçesine yüklenmiştir. Herhangibir olayı önlemek için belediye sınırları içine ilâve polis kuvvetleri sevk edilmiştir ve masrafları mahalli bütçeden karşılanmıştır. Bütün bunların neticesinde hemen bölgede asayiş sağlanmış ve merkezi idarenin dediği olmuştur (Le Monde, 24, 25, 29, 31 Ağustos, 12 Eylül 1950 ve 9 Nisan 1951 tarihli nüshalardan naklen CHAPMAN, Brian: French Local Government, London, 1953, sh. 131 - 132).
- (21) CHAPMAN, Brian : French Local Government, a.g.e., sh. 131.

evvel merkezî idareye müracaatla izin istenmesi bahis konusudur. Bu sebeple karışıklığa mahal vermemek ve durumu daha güzel ifade etmek için «önceden izin» tabiri kullanılmıştır. Zira karar alındıktan sonra da izin bahis konusu olabilir. Ancak buradaki izin kararın yürütülebilmesi için gerekli olan izindir ve bu da tasvip veya tasdik terimleriyle ifade edilebilir.

3 — İkame Yetkisi

Merkezi idare, idari denetim yetkisinin sonucunda bazı hallerde mahalli idarenin kararları veya eylemleri yerine kaim olmak üzere kendisi karar alabilir veya eylemde bulunabilir. Daha açık bir deyimle, ikame yetkisi, vesayet makamının mahallî organlar yerine karar alması veya mahallî idare organlarının aldıkları kararlar üzerinde değişiklik yapabilmesidir.

Vesayetin ağır bir şekli olan ikame daha çok idarî hiyerarşi prensibinden çıkar ve İngiliz mahallî idarelerindeki ihmal halindeki yetkilere benzer. Bununla beraber Fransız hukukunda ikamenin kullanma alanı İngiliz hukukuna nazaran daha geniştir (22).

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, vesayet makamına tanınan ikame yetkisi aslında istisnai bir mahiyettedir. Zira böyle bir yetkinin vesayet makamına istisnaen değilde genel olarak verilmesi mahallî özerklik fikrini büyük ölçüde zedeler ve hatta ortadan kaldırır.

Onar'a göre, «mahallî otoritenin kararının tadili demek mevzuun yâni tasarruftan doğması beklenen ve istenen neticenin, durumun değiştirilmesi demektir. Halbuki kararın mevzuunu tayin etmek doğrudan doğruya yerinden yönetim idaresinin yetkisi dahilindedir. Tasarrufun hak sahibi, yerinden yönetim idaresidir; o bu tasarrufu yapıp yapmamakta, mevzuunu tayinde, kanunun verdiği imkân ve yetkiler dahilinde serbesttir» (23). Görelî ise, «Teşebbüs kuvvetinin daima yerinden yönetim hükmi şahsına ait olması özerkliğinin mantıki sonucudur. Bu sebeple vesayet makamının yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirmek yetkisini haiz olması halinde, hükmi şahsın özerkliği, teşebbüsün elinde bulunması hakkı manasız bir noktadan ibaret kalır» demektedir (24).

Bununla beraber kanunlar bazı hallerde vesayet makamına, yerinden yönetim idarelerinin kararlarında muayyen bazı değişiklikler yap-

(22) RIDLEY, F. - BLONDEL, J.: Public Administration in France, London, 1969, sh. 105.

(23) ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 3. bası, sh. 627 - 628.

(24) GÖRELİ, İsmail Hakkı: a.g.e., sh. 12.

mak yetkisini verebilir. Bu durumda genellikle kanunun amacı, yerinden yönetim idaresini, kanunen verilmiş bazı zorunlu görevleri yerine getirmeye veya alması gereken kararları almaya zorlamaktır. Burada yerinden yönetim idaresi yönünden bir kanuna aykırılık söz konusudur. Ama bu aykırılık bir davranışta bulunmak suretiyle ortaya çıkan bir aykırılık olmayıp, tabiri caizse pasif bir aykırılıktır; yâni kanunun yapılmasını emrettiği bir hususta pasif kalmak suretiyle ortaya çıkan bir kanuna aykırılıktır. İşte bu durumda kanun, vesayet makamına ikame yetkisini vermekte ve böylece yerinden yönetim idaresinin yapmaya mecbur olduğu husus gerçekleştirilmektedir. Aksi halde, vesayet makamının takdirine bırakılan veya alanı yahut konusu belirtilmeyen ikame yetkisi istisnai olmaktan çıkar ve mahalli idareler için bir sakınca teşkil eder. Bu sebeple vesayet makamına ikame yetkisi verilirken kanun koyucunun da çok titiz davranması gerekir.

Bu yetki idari denetimin en ağır yetkilerinden olup istisnai mahiyettedir. Bu sebeple idari denetimin diğer birçok yetkilerinde olduğu gibi bunda da kanuni bir hükme dayanarak bu yetkinin kullanılması mümkün olabilir.

Yukarıda belirtildiği gibi ikame yetkisi mahalli idarenin kararları üzerinde olabilir: Şöyle ki, mahalli otoritenin kanunen emredilen bir konuda gerekli kararı almaması halinde merkezi idare onun yerine karar alabileceği gibi, ikame yetkisi mahalli idare organlarının aldıkları kararlar üzerinde merkezi idare makamlarının değişiklik yapabilmelerini de ihtiva eder (25).

Merkezi idare ikame yetkisine dayanarak mahalli otoritenin yerine eylemde de bulunabilir. Eğer mahalli otorite kanunun yapmasını istediği şeyleri yapmazsa merkezi idarenin bazı durumlarda onun yerine hareket etmek yetkisi vardır (26).

Gerçekten kanuna aykırılık müsbet bir eylemde olmayıp bir görev ifasından kaçınma sonu ortaya çıkmışsa, vesayet makamı enerjik bir süreç uygulayabilir. Vesayet makamının uyguladığı süreç, yerinden yönetim makamı yerine eyleme geçmesidir ki, buna «**eylem ikamesi**» (substitution d'action) adı verilir (27).

Bazı memleketlerde merkezi idareye kanunla, fonksiyonlarını ifade

(25) Örnek olarak bizde il özel idare veya belediye bütçesine konulmayan kanuni ödenek ve payların merkezi idare tarafından res'en bütçeye konulmasını veya bunların eksik konulması halinde kanuni hadde kadar yükseltilmesini zikredebiliriz.

(26) FİNER, Herman: English Local Government, a.g.e., sh. 318.

(27) WALİNE, M.: Droit Administrative, Paris, 1959, sh. 391.

ihmale düşen mahalli ifadelerin görevlerini yerine getirmek yetkisi de verilmektedir (28). Ancak bu yetkinin nihai ve mahalli idare için utandırıcı bir tedbir olduğunu ve mahalli meclisleri makul olan asgari bir seviyede harekete zorladığını belirtmek gerekir (29).

4 — Plan ve Projeleri Tetkik Yetkisi

Birçok ülkede mahalli idare tarafından hazırlanan plan ve projeler merkezi idarenin tetkikine tabidir.

Merkezi idarenin denetimi geniş ölçüde plan ve projelerin tasvibi sistemi vasıtasıyla uygulanmaktadır. Çok yakın bir geçmişe sahip olmakla beraber bu denetim şekli son derece etken ve hızla gelişmekte olan bir denetim usûlüdür (30). Zira plan ve projelerin tetkiki suretiyle yapılan denetim aslında hem icra safhasından önce hem de icra safhasında vaki olmaktadır.

Bugün, birçok ülkede, kanunun düzenlediği hizmetin yönetimi ile ilgili olarak, mahalli idarenin proje hazırlama zorunluluğuna dair olan eğilim açıkça görülmektedir. Diğer yandan zamanımızda planlamanın gittikçe gelişmekte ve önem kazanmakta olduğu herkesin malumudur. Öyle ki plan ve projelerin yol, inşaat, köprü v.s. gibi sadece teknik hizmetlere hasredilmesi devri artık geçmiş, bunun dışındaki alanlarda planlama kendini esaslı bir şekilde hissettirmeye başlamıştır. İşte gerek teknik, gerekse idari veya mali mahiyette olsun, hazırlanan plan ve projelerin icra safhasından önce merkezi idarenin tetkikine sunulması birçok memlekette kabul edilmiştir. Merkezi idare burada icra safhasından önce plan ve projeleri denetlemiş olmaktadır.

Gerçekten kanunlarda, mahalli otoritelere plan, proje veya teklifler hazırlamak yoluyla kendilerine kanunla yüklenen görevleri nasıl gerçekleştireceklerini tasarımları konusunda gittikçe artan ölçüde yükümlülük hükümleri yer almaya başlamıştır. Kanunlar geniş çizgilerle izlenecek yolu belirtmekte ve her mahalli otorite kanunun uygulanmasındaki yolu kendisi ayrıntılı olarak belirleyerek, tasarlanan hizmetin nitelik ve kapsamı ile birlikte mahalli meclisin gelecekte gerçekleştireceği geliş-

(28) İngiltere'de mahalli otoritenin fonksiyonunu yapmaması halinde, bazı durumlarda, bakan o otoriteyi önce ikaz eder ve sonra da o hizmetin ifası için mahalli otoritenin yerine kaim olmak üzere kendi memurlarından bir veya daha fazlasını tayin eder. Tayin edilen bu şahıs veya şahıslar, ihmalde bulunan otoritenin bütün yetkilerini haiz olurlar.

(29) FİNER, Herman: Governments of Greater European Powers, London, 1956, sh. 258.

(30) BARBER, M. P.: a.g.e., sh. 85.

melerin çizgisini de tesbit etmektedir. Bununla açıklanmak istenen, plan yapmada otoritenin kendi inisiyatifi kullanmasına esneklik getirmektedir (31).

Plan veya projenin hazırlanmasından sonra tasdik için ilgili merkezi idare ünitesine sunulması gerekir. Merkezi idare, mahalli otoritenin projesini tasdik eder, reddeder veya değiştirdikten sonra tasdik eder.

Plan ve projelerin merkezi idare tarafından tasdik veya tasvip edilmesiyle birlikte mahalli idare, tasdik edilen bu plan ve projeye göre hizmetleri yürütmek mükellefiyeti altına girer. Böylece merkezi idare icra safhası sırasında da denetimini devam ettirmek durumunda olur. Ancak burada asıl önemli olan, merkezi idarenin mahalli idarelerin görevlerini ileride nasıl yürüteceğine ayrıntılarıyla karar verebildiğinden, önemli ölçüde bir denetim uygulaması olmasıdır (32).

Hemen belirtmek gerekir ki, buradaki tasdik sadece bir formaliteden ibaret değildir. Merkezi idare bu projeleri teknolojik, idari ve mali açıdan dikkatli bir incelemeye tabi tutar ve projenin teknik uygunluğuyla, maliyetiyle ve mahalli otoritenin bütçesindeki oranıyla ilgilenir (33). Bu yetkiler sayesinde merkezi idare temin edilen hizmetin standartlarını denetlemek ve mahalli idareler arasında bir ölçüde yeknesaklığı sağlamak imkânını elde eder (34).

Gerçekten plan, proje ve tekliflerin tasdiki yoluyla hizmetlerin planlanması ve gerçekleştirilmesinde merkezi idare büyük ölçüde etkili olabilmektedir. Mahallî idarenin teklifinin yeterli kabul edilen bir standarda uyması ve bütün ülkede hizmet eşitliğinin sağlanması bu yolla gerçekleştirilmektedir. Merkezi idare sık sık model projeler hazırlayarak, mahallî idarelerin ortak ve kabul edilebilir bir esasa dayalı olarak planlarını hazırlamalarına olanak sağlarlar. Ayrıca mahalli ve merkez memurları arasında planın şekillenmesi safhasında bazı görüşmelerin cereyan etmesi, planın sunulmasından önce belirli bir ölçüde anlaşmaya varılmasına yol açar (35). Buna rağmen bu denetim, merkezi idareyi, bakanlık politikasına uymayan projeleri değiştirmek veya reddetmek yetkisi vasıtasıyla, mahallî otoritelere kendi siyaset ve arzusunu empoze etmeye muktedir kılar (36). Aynı zamanda bakanlığa müdahale fırsatı veren bu

(31) CROSS, C. A.: Principles of Local Government Law, London, 1966, sh. 176.

(32) Bk.: STONES, P.: Local Government for Students, London, 1964, sh. 107.

(33) FİNER, Herman: a.g.e., sh. 316.

(34) CLARKS, H. W.: Administrative Law for Surveying Students, London, 1970, sh. 31.

(35) CROSS, C. A.: a.g.e., sh. 177 - 178.

(36) BARBER, M. P.: a.g.e., s. 86.

yöntem, mahallî otoritenin kendi işlerinin organizasyonunda haiz olduğu takdir yetkisini sınırlandırmaya yönelir (37).

5 — Düzenleyici İşlemleri Tetkik Yetkisi

Hemen hemen her memlekette kanunlar mahalli idarelere ait genel hükümler koyarlar. Bunların teferruatı ise merkezi idare tarafından ve mahalli idareler tarafından çıkarılan düzenleyici işlemlerle düzenlenir. Mahalli idareler tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler genellikle merkezi idarenin tetkikine tabidir. Merkezi idare böylece mahalli idarenin düzenleyici işlemleri vasıtasıyla bir denetim icra eder.

Burada merkezi idarenin geniş tecrübesi, hüküm ve hukuk hatalarından sakınmada veya mahalli idarenin niyetinin en iyi şekilde başarılmasına yardımcı olmada mahalli idarenin emrine verilmiş olmaktadır. Ancak şunu hemen belirtmek gerekir ki merkezi idarenin tasdiki mahalli idarenin hazırladığı düzenleyici işleme, kanuna uygunluk vasfını kazandırmaz. Eğer bir düzenleyici işlemin tabiatında gayri kanunilik varsa, merkezi idarenin müsbet veya zımnî tasdiki onu kanuni hale koymaz (38).

Merkezi idare kendisine tasdik için sunulan düzenleyici işlemi, ya tasdik eder veya tasdik etmeyi reddeder. Bu yetkiler tamamen tasdik makamının iradesi dahilindedir.

Bizde belediye zabıta yönetmeliklerinin mahalli en büyük mülkî âmir tarafından tasdik edilmesi, bu hususa örnek teşkil eder (Bel. K. mad. 71).

Bazı ülkelerde, merkezi idare, mahalli idareler tarafından kopya edilebilecek türden «**örnek düzenleyici işlem**» yayınlar ve eğer mahalli otorite bu modelden ayrılmak isterse makul sebepler göstermelidir.

Örnek düzenleyici işlemler, merkezi idare tarafından, uzun tecrübeler ve mahalli otoriteler tarafından sunulan yüzlerce teklife dayanılarak hazırlanır (39) ve genellikle, örnek düzenleyici işleme göre hazırlanmayan veya bazı önemli hususlarda ondan ayrılan düzenleyici işlemlerin tasdikini elde etmek oldukça zor olabilir (40).

6 — İtirazları ve Anlaşmazlıkları Karara Bağlama Yetkisi

Merkezi idare, daha alt kademelerdeki organlarının mahalli idare-

(37) JACKSON, W. Eric: The Structure of Local Government in England and Wales, London, 1967, sh. 130.

(38) FİNER, Herman: a.g.e., sh. 312 - 313.

(39) FİNER, Herman: a.g.e., sh. 313.

(40) CROSS, C. A.: a.g.e., sh. 96.

leri denetlemesi sırasındaki mahalli idare itirazlarını ve mahalli idareler arasındaki anlaşmazlıkları da karara bağlar.

Birçok kanun, fertlere, mahalli otoritenin kararları aleyhine merkezi idareye başvurma hakkını vermektedir. Bu yolla merkezi idare, aynı zamanda, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde denetimde bulunmak fırsat ve yetkisini de elde eder. Daha güzel bir ifade ile, fertlerin merkezi idareye müracaatı, idari denetimi harekete geçirmektedir.

Bu tip bir denetim Türkiye'de de mevcuttur. Bizim sistemimizde buna, «**idari vesayet makamına müracaat**» denilmektedir ve bu da müracaat yoluyla denetimin bir çeşididir. Bilindiği gibi bizde, idari vesayet makamına müracaat, idari vesayet altında bulunan makamlar tarafından yapılan eylem ve işlemlerden dolayı hakkının veya menfaatinin haleldar olduğunu iddia eden kimsenin vesayet makamına başvurarak hatalı veya yolsuz bulunduğu hususu o makama göstermesi ve sonuç olarak idarenin eylem ve işleminin iptal veya düzeltilmesi dileğinde bulunmasıdır. Memleketimizde idari vesayet makamları yerinden yönetim idarelerine emir ve direktif veremeyeceği ve bunların kararlarının konu ve muhtevasını kaideten değiştiremeyecekleri ve esasen vesayet yetkisinin kullanılacağı saha da sınırlı olduğu için idari vesayet makamına müracaat yoluna başvurmak fert bakımından önemli bir hüküm ve sonuç doğurmaz; ancak vesayet yetkisinin kullanılabilmesi sahalarında veya bu yetkinin kullanılmasına karşı bir sonuç husule getirebilir.

Merkezi idareye yapılan müracaatları üç kısma ayırarak incelemek mümkündür.

a) Mahallî İdareler Arasındaki Anlaşmazlıkların Çözülmesi

Mahallî idareler arasında birçok durumlarda anlaşmazlıklar çıkabilir. Mahallî idareler arasında anlaşmazlık çıktığı zaman, birçok kanunlar bunu çözümlmek için merkezi idarenin hakemlik yapmasını temin etmişlerdir. Bu yolla da merkezi idare mahallî idareler arasındaki ilişkiler üzerinde de bir denetim uygulamış olur (41).

Mahallî idareler arasındaki anlaşmazlıkların merkezi idare tarafından çözümlenmesi bir bakıma isabetli bir yoldur; zira merkezi idare, sorununu herhangi bir mahkemeden daha iyi bilme durumundadırlar ve uygulanan usûl, daha dostça olduğu gibi, aynı zamanda mahkemelerde yapılan masrafa ve zamana kıyasla daha az masraflı ve daha çabuk karar alma gibi yararları da vardır.

(41) STONES, P.: a.g.e., sh. 107.

Mahallî idareler arasındaki anlaşmazlığa İngiltere'den örnek olarak, il meclisinin bazı tipdeki yolların işletilmesine izin vermemesi halinde şehirselsel bölge meclisinin buna Ulaştırma Bakanı nezdinde itiraz etmesini belirtebiliriz (42).

b) Mahallî İdare ile Onun Personeli Arasındaki Anlaşmazlıkların Çözümlemesi

Mahallî idare ile onun personeli arasında çıkan anlaşmazlıklarda nihai karar merkezi idare tarafından verilebilir. Pek tabii olarak bu tür bir müracaat her ülkede sıkça rastlanan bir müracaat değildir.

Örnek olarak, İngiltere'de, Eğitim Kanununda mahallî eğitim idaresiyle okul yöneticileri arasındaki anlaşmazlıklar konusundaki itirazlarda Eğitim Bakanının karar vereceği hükmü yer almaktadır.

c) Mahalli İdare Kararlarına Fertlerin İtirazı

Mahallî idarenin verdiği karardan dolayı zarara uğrayan yahut etkilenen fertlerin merkezi idareye itirazda bulunmaları hususu oldukça yaygındır.

Bizde, Belediye Kanununun 73. maddesine göre, belediye meclisinin kesin kararlarına karşı vesayet makamına yapılan itirazı bu konuya örnek gösterebiliriz.

Yapılan itirazlara karar vermek yetkisi daha az merkezi kontrol metodudur. Mahallî idareler arasındaki veya bir mahalli idare ile onun memurları arasındaki anlaşmazlık halinde ise, merkezi idarenin kararı onun politika hattını gösterir (43). Böylece merkezi idareye, hakemlik yapmak suretiyle, mahalli idareler arasındaki ilişkiler üzerinde de denetimde bulunmak yetkisi verilmiş olmaktadır.

Burada merkezi idare yerine yargı organına başvurma yolu da mevcuttur. Fakat idari usûl, yargısal usûle nazaran daha süratli olduğundan genellikle mahalli otoriteler ona karşı çıkmazlar ve onu tercih ederler.

7 — Teftiş ve Soruşturma Yetkisi

Mahalli idare üzerinde merkezi idarenin haiz olduğu önemli yetkilerden birisi de teftiş ve soruşturma yetkisidir.

Bilindiği gibi teftiş, filli bir denetim usûlüdür ve merkezi idarenin

(42) CHESTER, D. N.: a.g.e., sh. 83.

(43) CHESTER, D. N.: a.g.e., sh. 98.

haiz olduğu idari denetim yetkileri içinde en etken olanlarından biridir. Fiilî denetimin konusu ise, fiilî durumun hukukî duruma ve uygulanması gereken diğer hukukî durumlara uygun olup olmadığını tesbitten ibarettir; yâni bu denetimin konusu münhasıran eylemler ve maddi hadiselerdir. Bu sebeple, bu kontrol bazı durumlarda eylemlerin kanuniliğini denetlemeyle sınırlandırılmıştır.

Bu denetim, mahalli idarelerin yalnız müsbet sahadaki eylemlerine değil, kanunî görevlerinin ihmalini tazammun eden menfi hareketlerine de şamildir.

Teftiş esas itibariyle müfettişler vasıtasıyla yapılır. Her bakanlığın kendi müfettişleri vardır ve bakanlıkların müfettişlerinin aralarında işbirliği yapmaları çok nadir olarak görülür. Ayrıca her bakanlığın denetim derecesi ve denetim telâkkisi de birbirinden farklıdır (44).

İkili görev sistemini kabul eden ülkelerde, merkezi idarenin bir ajanı olarak hareket eden vali ve kaymakamların da mahalli idareler üzerinde teftiş yetkisinin varlığını göz önünde bulundurmak gerekir.

Teftiş genellikle idari işlem ve eylemlerin vukuundan sonra yapılır. Teftiş sonucunda bu işlemleri yapan mahalli memurların hukuk kurallarına ve merkezi idarenin emir ve talimatlarına yahut isteklerine ne dereceye kadar uymuş oldukları bu suretle tesbit edilir.

Teftişin bazan istikrazlara müsaade etmemek veya merkezce tasvip edilen hususlara mali yardımda bulunmak yetkisi vasıtasıyla mali denetimle irtibatlandırıldığı da görülür. Hatta bazı hususlar için, resmi olarak müfettiş raporu istenir; fakat bu özel durum olmasa bile müfettişler tarafından belirtilen ölçüler her zaman önem taşır (45).

Teftişi sadece mahalli idaredaki uygunsuzlukları ve aksaklıkları ortaya çıkaran bir denetim usûlü olarak ele almak eksik ve yanlış bir düşünce olur. Zira teftişin fonksiyonu gerçekte iki yönlüdür. Herşeyden önce, çeşitli bakanlıklara bağlı müfettişler âmirlerine mahalli idarelerin kendilerine verilen görevleri etkili ve verimli olarak ifa edip etmedikleri hakkında rapor vereceklerdir. Fakat müfettişlerin asıl önemli görevi ihtisas sahibi kimseler olarak mahalli idarelerle istişarede bulunmak ve yıllar boyunca edinilmiş tecrübe ve yapılmış incelemeler mahsulü bilgileri sağlamaktır. Her müfettiş ne aradığını ve onu nerede bulacağını bilen bir mütehassıstır. Bir meselenin ruhunu çabucak kavramak ve ciddi kusur-

(44) FİNER, S. E.: A Primer of Public Administration, London, 1965, sh. 105 - 106.

(45) MACKENZIE, W. J. M. - GROVE, J. W.: Central Administration in Britain, London, 1961, sh. 405.

larla sathi ve eldeki konuyla ilgili olmayan şikayetleri birbirinden ayırmak müfettişliğin esas görevidir. Müfettiş irtibat ve danışma görevlerini sağlamakta, sahasındaki bilgilerinden, nezaket, akli selim ve ikna etme kabiliyetinden faydalanır. Ceza vermeye veya emretmeye prensip itibariyle kalkmamalıdır (46). Bunları yaparken müfettişin elinde son derece etkili müeyyidelerin bulunduğunu da hatırdan çıkarmamak gerekir.

Bu müeyyidelerin en ağır kanuna aykırı hareket eden mahalli memuru yargı organı önüne çıkarmaktır. Bu maksatla müfettişin yaptığı teftişe «**soruşturma**» adı verilir. Diğer bir deyimle soruşturma da aslında bir teftiştir. Ancak soruşturmanın gayesi belli bir isnadın yahut kanuna aykırılığın tesbitidir. Halbuki teftişte genel bir inceleme söz konusu olur.

Teftiş veya soruşturma neticesi uygulanan diğer ağır bir müeyyide de mahalli idarenin parasını usulsüz harcayan veya buna sebep olan şahıslar adına borç çıkarmadır. Bu müeyyide mali teftiş veya hesap teftişi sonunda uygulanabilen bir müeyyidedir.

Hesap teftişi veya mali teftiş mahalli idare için en fazla önemi haiz olan bir teftiş usûlüdür. Çünkü her mahalli idare bundan özellikle çekinir. Ancak mahalli idare parasını kanuni yetkisi olmayan gayeler için harcadığı derecede mali teftiş veya hesap teftişi suretiyle sıkı bir denetime tabi tutulur (47).

8 — Tayin ve Azil Yetkisi

Merkezi idarenin mahalli memurları tayin ve azletmesi, mahalli idare ünitelerinin faaliyetlerini en açık ve etkili bir şekilde denetleme vasıtasıdır. Merkezi idare bu vasıtalarla denetimi mahalli ünitenin teşkilat yapısı içinde de sürdürür (48).

Merkezi idarenin tayine yetkili olduğu mahalli memurlar her memlekete göre değişmektedir. Meselâ mahalli idarenin yöneticileri seçimle işbaşına gelebilecekleri gibi tayinle de getirilebilirler. Bazı devletlerde bu yöneticilerin Mahalli İdareler Bakanlığı tarafından tayin edildiği görülmüştür (49).

Merkezi idareye dahil bir şahsın yöneticilik gibi özel bir görevle gö-

(46) HARRIS, John S.: *İngiltere'de Mahalli Hizmetlerin Merkezi Hükümet Tarafından Teftişi*, Amme İdaresi Seçme Yazılar (Der: LARSEN, William F.; Çev: AVCIOĞLU, Gülgün), Ankara, 1959, sh. 247.

(47) Bk. CHESTER, D. N.: a.g.e., sh. 99.

(48) HUMES, S. - MARTIN, E. M.: a.g.e., sh. 47.

(49) MADDICK, Henry: *Democracy, Decentralization and Development*, New York, 1968, sh. 181.

revlendirilmesi, mahalli meclis kararlarını hükümsüz kılan bir yolla siyasetin onun tarafından yorumlanmasını ifade eder. Bunun tersi de olabilir: Şöyle ki, mahalli meclis üyelerinin tecrübeli ve anlayışlı olmaları ve halkın refahı için gayretli bulunmaları halinde merkezi idarenin yönetici olarak tayin edilen memuru tamamen meclise tabi olabilir. Merkezi tayinin başlıca sakıncaları, bakanlık emirlerinin, sirkülerlerinin ve yazışmalarının yöneticinin mahalli yetki ve teşebbüse sahip olmasını önleyecek kadar artmasına yol açması veya mahalli halkın yöneticiye meclisten daha fazla önem atfetmeleri ve mahalli olmaktan ziyade merkezi idareye ait olan problemler de dahil olmak üzere herşeyi ona tevcih etmeleridir (50).

Merkezi idare, yukarıda belirtildiği gibi mahalli otoritenin yüksek kademe idari memurlarını yani yöneticilerini tayin edebildiği gibi teknik memurlarını, sağlık memurlarını ve hatta bazan da mahalli meclis ve meclis komite üyelerini de tayin edebilmektedir.

Meclis üyelerinin tayin edilmesini benimseyen sistemlerde amaç, merkezi idare hiyerarşisindeki bir şahsın veya üst makamın mahalli meclis üzerinde etkili olmasını veya meclisi kontrol etmesini sağlamak veya belirli vasıflara sahip yahut belirli makam sahibi fertlerin meclis üyesi olmasını temin etmektir (51).

Diğer bazı memleketlerde merkezi idarenin tayin yetkisi mevcut olmamakla beraber mahalli idarenin bazı memurlarının tayinini tasdik etme yetkisi vardır. Mesela İngiltere'de eğitim müdürü veya polis müdürü gibi bazı yüksek kademe mahalli memurların tayininin ilgili bakanlık tarafından tasvibi gereklidir (52).

Merkezi idarenin mahalli memurları azil yetkisi onları tayin etmeden daha kapsamlıdır ve Asya ve Güney Amerika ülkelerinde olduğu kadar bir çok Avrupa ülkelerinde de yüksek kademe üniteleri, tayin edilmiş memurları olduğu kadar seçilmiş memurları da azledebilirler. Bu ülkelerin çoğunda seçilmiş memurları azletme hakkı ağır ehliyetsizlik, isbatlanmış ve inat derecesinde bir emre itaatsizlik, disiplinsizlik veya siyasi faaliyetsizlikten yararlanarak fonksiyonlarını yerine getirmemek gibi durumlarla sınırlandırılmıştır. Bununla beraber uygulamada bu yetki az kullanılır ve bu kullanma da esas itibarıyla Lâtin ve Asya devletlerine münhasırdır. Merkezi idare seçilmiş memurları azletmeyi kesinlikle lüzum his-

(50) MADDİCK, Henry: a.g.e., sh. 182.

(51) MADDİCK, Henry: a.g.e., sh. 160 - 161.

(52) Bk. FİNER, S. E.: a.g.e., sh. 104; SMİTH, S. A. de: Constitutional and Administrative Law, London, 1971, sh. 399.

setmedikçe, genellikle siyasi yönden uygun bulmaz. Birçok durumlarda azledilen seçilmiş memurlar yeni seçimlerde tekrar yerlerine iade edilirler. Buna benzer birkaç önemli durumda merkezi idare tarafından tayin edilenler kalan sürede mahalli işleri idare etmek için atanırlar (53).

9 — Emir ve Direktif Verme Yetkisi

Bazı durumlarda merkezi idareye, mahalli idarelerin yetkilerini nasıl kullanacaklarını belirten teferruatlı idari emirler verebilmek özel yetkisi tanınmıştır (54). Bu yetki genel olarak kanunla verilmiş olabileceği gibi seçilen idari denetim şeklinin mahiyetinden de doğabilir. Şöyle ki, «ikili görev sistemi»ni kabul etmiş olan ülkelerde merkezi idare kendi ajanı vasıtasıyla emir ve direktif verme imtiyazını kısmen elinde bulundurmış olmaktadır. Yine bunun gibi sübvansiyon yoluyla denetimde merkezi idare mahalli idareye bazı emir ve direktifler verdikten sonra, bunların yerine getirilmesi halinde mali yardımda bulunacağını açıklayabilir. İşte bütün bu haller merkezi idarenin mahalli idareye emir ve direktif vermesinin örneklerini teşkil ederler.

Merkezi idarenin mahalli idarelere emir ve direktif vermesi, ilk başta, otoriter mahalli idare sistemini benimsemiş ülkelerde söz konusu olabilecek bir yetki intibasını vermekte ise de, bu yetkinin demokratik mahalli idare sistemini kabul etmiş ülkelerde de mevcut olduğunu açıklamamız gerekir. Bu durum, kaçınılmaz olarak, bu yetkinin mahalli idare özerkliğini zedeleyip zedelediği sorununu gündeme getirmektedir.

İkili görev sisteminin uygulandığı ülkelerde merkezi idareye tanınan emir ve direktif verme yetkisi, mahalli idare ünitesinin özerkliğini zedelemektedir. Buna karşılık yardımlar (sübvansiyon) yoluyla yapılan denetimde, bu yetkinin tanınması, özerkliği zedeleyici bir niteliğe sahip değildir.

Merkezi idarenin emir ve direktif verme yetkisi, merkezin mahalli idarelere teklifte bulunmasının bir anlamda kısmen zorlayıcı bir şeklidir. Ancak merkezi idare ile mahalli idare arasındaki gündelik iş ilişkilerinde emir verme yetkisine ihtiyaç duyulmaz. Bunun tersi bir uygulama mahalli idareyi merkezin bir organı haline getirir. Zaten bu haliyle bile, merkezin emir ve direktif verme yetkisi eleştirilmekte ve bunun mahalli kendi kendine yönetimi (local self-government) yoketme eğiliminde olduğu belirtilmektedir.

(53) HUMES, S. - MARTIN, E. M.: a.g.e., sh. 47 - 48.

(54) HART, William O.: Introduction to the Law of Local Government and Administration, London, 1962, sh. 351.

Merkezi idare emir ve direktiflerini yazılı olarak verebileceği gibi sözlü olarak da verebilir. Ancak merkezi idarenin haiz olduğu bu emir ve direktif verme yetkisinin sınırlı olduğunu belirtmekte yarar vardır. Bunun aksini düşünmek yukarıda da belirttiğimiz gibi, mahalli özerklik fikrine aykırı düşer.

İdari denetimin merkezi idareye verdiği bir yetki olarak emir ve direktiflere uymak mecburiyetinin sınırı yahut uyulmaması halindeki müeyyidenin ne olacağı konusuna da temas etmek gerekir.

Herşeyden evvel kanuna aykırı emir ve direktife mahalli idarenin uymak mecburiyeti olmadığını kesinlikle söyleyebiliriz. İkinci olarak, merkezi idareye tanınan emir ve direktif verme yetkisi kanunen verilmişse ve merkezi idarenin emri kanuna aykırı değilse, mahalli idarenin bu emri yerine getirmemesi halinde merkezi idare kanunda belirtilen mekanizmayı harekete geçirebilir; yani merkezi idare, denetimin müeyyidelerinden birisini kullanabilir.

Emir ve direktif verme yetkisinin kanundan değil de idari denetim şeklinin mahiyetinden doğması halinde, mahalli idarenin esas itibarıyla buna uyma zorunluluğu yoktur. Ancak merkezi idare, mahalli idarenin bu emirlere uymaması halinde başka tedbirlere başvurabilir; mesela mahalli idareyi belli bir faydadandan mahrum edebilir.

Gerçekten merkezi idare tarafından, mahalli idarelere yapılan yardımlarda bu durumu müşahade etmek mümkündür. Herhangibir mahalli idare, merkezi idareden yardım aldığı zaman, bu yardım merkezi idarenin denetimini de beraberinde getirmektedir. Zira yardım hükümlerine göre, merkezi idare mahalli idareye malî yardım yapmak için, denetimi şart koşmaktadır. Bu denetimin arkasından gelen kuvvetli bir yetki, mahalli idareleri merkezin emir ve direktiflerine uymaya zorlamaktadır. Bu yetki, yardımları azaltmak veya vermemek yetkisidir.

Yardımları azaltmak veya vermemek yetkisi, hernekadar dolaylı ise de, mahalli idarelerin kendilerini denetime hatta merkezi idarenin emirlerine arz etme pahasına olan ve özellikle pahalı hizmetlerle ilgili yardımları kazanmak için gerekli imtihana ancak çok az sayıda mahalli otoritenin dayanabildiği en etkili ve mahirane seçilmiş bir merkezi denetim şeklidir (55).

Sonuç olarak diyebiliriz ki, mahalli serbestiye izin veren yetkilerin böylece merkezi idarenin tesirine tabi kılınması mahalli kendi kendine yönetimi yoketmeye doğru gider ve mahalli otoriteleri merkezi idarenin

(55) HART, William O.: a.g.e., sh. 356.

mümessili seviyesine indirir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu yetkiler mutlaka son derece sınırlı olmalıdır.

10 — Gözetim Yetkisi

Merkezi idare bu yetkiye dayanarak verdiği emirlerin yerine getirilip getirilmediğini veya mahalli organların vazifelerini yapıp yapmadıklarını kontrol edebilir.

Bu yetki esas itibariyle tayin ve azilleri merkezi idareye ait olan mahalli memurlar üzerinde daha geniş bir şekilde kullanılır. Merkezi idare nezaret yetkisine dayanarak bu tip memurları daha sıkı bir şekilde ve daha yakından denetlemek imkanını elde eder.

Bazan da merkezi idare, mahalli meclislerin toplantılarına temsilci göndermek suretiyle gözetim yetkisini kullanır. Burada merkezi idare temsilcisi ya gözlemci olarak hareket eder veya mahalli meclisin kanuna aykırı davranışlarda bulunmasını ve isabetsiz karar almasını hukuken değil de fiilen önlemeye çalışır. Ama her iki durumda da genellikle merkezi idare temsilcisinin mecliste oy hakkı mevcut değildir.

Bu konuya örnek teşkil etmek üzere bizde Belediye Kanununun 56 ncı maddesini zikredebiliriz. Buna göre, belediye meclisinin gizli toplantılarına mülki âmir bizzat girebileceği gibi kendisini temsilen bir memur da gönderebilir. Buna benzer bir durum da İngiltere'de mevcuttur. İngiltere'de İskân ve Mahalli İdareler Bakanlığı memurları, mıntika meclislerinin toplantılarında bulunmaya ve görüşmelerde yer almaya yetkili kılınmışlardır. Ancak bunların görüşmelerde oy hakkı yoktur (56).

Gerek verilen emrin yerine getirilmemesi gerekse nezaret yetkisinin kullanılmasıyla yolsuz bir durumun görülmesi halinde merkezi idarenin ilk tatbik edecekleri vasıta ihtardır. İhtar en hafif bir müeyyidedir. İhtar bir hukuki tasarruf olduğundan, merkezi idare kanuni bir yetkiye dayanmaksızın ihtar da bulunamaz (57); bulunsa bile bir kıymet ifade etmez.

11 — İhbar ve Beyana Tabi Tutma Yetkisi

Merkezi idarenin belirli hususların kendisine bildirilmesini mahalli idareden istemek yetkisi hemen hemen her ülkede mevcuttur. Bu yetki iki türlü işleyebilir. Ya merkezi idare mahalli idareden belirli bir hususun kendisine bildirilmesini isteyebilir ve bunun sonucunda mahall idare o

(56) Bk. JACKSON, W. Eric: *Local Government in England and Wales*, Aylesbury, 1963, sh. 197.

(57) ONAR, S. Sami: a.g.e., sh. 1494 - 1495.

hususla merkezi idareye bilgi verir veya merkezi idare sormadan mahalli idare otomatik olarak bildirimde bulunur.

Bizde belediye meclisleri tarafından toplantılarda alınan kararların özetlerinin mahalli en büyük mülki âmire gönderilmesi ve yapılacak gizli toplantıdan ve gündeminden mülki âmire bilgi verilmesi ihbar ve beyana tabi tutma yetkisine örnek teşkil eder. İngiltere'de ise çeşitli kanunlar merkezi idarenin mahalli otoriteden raporlar, istatistiki bilgiler ve çeşitli malûmat isteyebileceğini açıklıkla belirtmektedirler (58).

İhbar veya beyana tabi tutma bazı hususlar yapılmadan evvel, yapıma hazırlıkları sırasında, icra safhasında ve icranın tamamlanmasından sonra cereyan edebilir. İhbar veya beyana tabi tutma sistemi mahalli otoritenin hareket serbestisini hiçbir surette kısıtlamaz; yalnız merkezi idarenin lazım gelen tetkikleri ve hazırlıkları yapmasını ve hareketten husule gelebilecek menfi neticeleri önleyici tedbirleri almasını, lazım gelen nezaret ve denetim vazifesini ifa etmesini temin eder (59). Velhâsıl geniş bir merkezi denetimin asli şartı, mahalli şartlar hakkında bilgi sahibi olmaktır (60). Merkezi idare bunu ihbar ve beyana tabi tutma yoluyla elde edebilir.

SONUÇ

Merkezi idarenin mahalli idareleri denetlemesi hemen hemen her ülkede önem taşıyan bir husustur. Merkezi idarenin mahalli idareleri denetlemesi ile ilgili yetkiler, her ülkede kanundan doğmasına rağmen, bu yetkilerden bir kısmı kanunda mevcut olmasa da idari denetimin mahiyetinden ortaya çıkmaktadır.

Mahalli idare üzerinde merkezi idareye tanınan denetimin kapsamı ve denetimle ilgili yetkiler de çeşitli ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Zamanımızda kamuya ait işlerde devletin rolünün artması, düzenli bir kalkınmanın sağlanmasından devletin sorumlu olması, devletin ve idarenin bütünlüğünün sağlanması, mahalli idarelerin ve mahalli halkın korunması gibi sebepler de merkezi idareye tanınan yetkileri çeşitlendirmektedir.

(58) Bk. CHESTER, D. N.: a.g.e., sh. 56; FİNER, Herman: a.g.e., sh. 322.

(59) ONAR, S. Sami: a.g.e., sh. 1495 - 1496.

(60) FİNER, Herman: a.g.e., sh. 322.