

## İDÂRÎ MUHTARİYET

Prof. Dr. A. Selçuk ÖZÇELİK

1 — İdarî Muhtariyet konusunu, adem-i merkeziyet ile birlikte mütalea etmek lâzımdır. Adem-i merkeziyet, merkeziyet mefhumunun muhalifi olarak gözüktür. Merkeziyetin siyasî ve idarî olmak üzere iki mânası vardır. Siyasî Merkeziyette, bir devletin ülkesi içinde kanunî ve hukukî bir birliğin mevcudiyeti bahis konusudur. Bu çeşit merkeziyetin karşısında bulunan siyasî adem-i merkeziyette ise, bir devletin ülkesi içinde yaşayan muhtelif camialara sadece kendilerini idare hususunda değil, aynı zamanda az veya çok geniş ölçüde kendi kanunlarını yapmak ve kendilerine mahsus mahkemelere sahip olmak konusunda da imkân ve yetki tanınmıştır (1). Bu, netice itibariyle, bir nevi federalizme müncer olmaktadır.

2 — Konumuz bakımından bizi ilgilendiren, siyasî adem-i merkeziyet değil, idarî olanıdır. İdarî merkeziyette sadece teşriî fonksiyon değil, idarî fonksiyon da tamamen merkezde toplanır. Bu sistemde memleketin muhtelif bölgelerinde mevcut mahallî idarî makamlar arasında sıkı bir tâbiyet râbitası ve silsilesi mevcuttur.

Kısaca özetlemek gerekirse diyebiliriz ki, merkeziyette âmme idaresi teşkilâtı, aralarında bir hiyerarşi rabitası mevcut bulunan memurlar ve sair idare adamlarından ibaret bir tek merkez ve yapı şeklinde görülür. Yani idare teşkilâtı hiyerarşi denilen bir hukukî bağ ve zincir halinde merkeze bağlanmış kimselerden mürekkep tek bir teşkilât halinde meydana çıkar (2).

Merkeziyet bakımından hiyerarşi, merkez memurları arasında bir derece ve mertebe silsilesinin mevcudiyetidir ki, bu mertebeler

---

(1) Louis Rolland: Précis de Droit Administratif, Paris 1957, sh. 133.

(2) Dr. İsmet Giritli: Âmme İdaresi Teşkilâtı ve Personeli, İstanbul 1965, sh. 16.

dolayısıyla mâdun (ast) ifâ ettiği muameleyi, sadece kanunun kendisine yüklediği ödev ve kanun ile doğrudan doğruya alâka ve itisali itibariyle değil, kanunla kendisi arasına girmiş olan mâfevkinin (âmirinin, üstünün) emrine riayet mecburiyeti ile ve bu emre uyarak, emir dairesinde yapar.

Merkeziyet idaresinde hiyerarşiye dahil her memur, kanunu kendiliğinden ve kendi anlayışına göre tatbik edemez. O, hiyerarşik âmirinin görüş ve anlayışına göre ve âmirinin emir ve direktifleriyle kanunu tatbik eden bir icra vasıtasından ibarettir (3).

Merkeziyete hâkim olan esas fikir, mahallî idarî makamların merkezî idareye gayet sıkı bir şekilde bağlanması ve tâbi kılınmasını temin hususunda, kendisini göstermektedir. Merkezî idare teşkilâtı içinde yer alan herkes, biri diğerine tâbi olacak şekilde, zincir halinde Bakana kadar uzanan bir hiyerarşi bağı ile üstüne (âmirine, mâfevkine) tâbi bulunmaktadır.

---

(3) Sıddık Sami Onar: İdare Hukukunun Umumî Esasları, Birinci cilt, İstanbul 1960, sh. 475.

Ancak bu konuda, bir hususu açıklamamız gerekir. Memur hiyerarşik tâbiyeti dolayısıyla âmirine ve âmirinin emirlerine itaat etmek ve bu emirleri icra eylemek durumunda ve mecburiyetinde olmakla beraber, Anayasamız 125 inci maddesi ile bunun hudud ve istisnalarını göstermiş bulunmaktadır.

Şöyle ki, kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, âmirinden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmek mecburiyetinde değildir. Böyle bir emri ifa etmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, âmiri emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir. Bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Bunun da istisnası vardır. Filhakika Anayasamız adı geçen maddesi ile, konusu suç teşkil eden emrin, hiçbir suretle yerine getirilmeyeceğini âmir bulunmaktadır. Böyle bir emri, yazılı dahi olsa, yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Bununla beraber, memleketin içinde bulunabileceği fevkalâde şartları ve durumları da öngören Anayasamız, zikri geçen maddenin son fıkrasında, askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnaları da saklı tutmuştur.

Binaenaleyh, memurun hiyerarşi teşkilâtı ve rabıtası içinde dahi olsa, âmirinin emir ve direktiflerine uymak ve kanun hükümlerini bu emir ve direktifler dâhilinde yerine getirmek mecburiyetini Anayasamızın 125 inci maddesi hükmü ile birlikte mütalea etmek ve değerlendirmek gerekir.

3 — İdarî adem-i merkeziyette ise, mahallî idarelere veya bazı hizmetlere muayyen ölçüde muhtariyet tanınmaktadır (4). Bu suretle, idarî muhtariyetle sıkı alâkası bakımından, idarî adem-i merkeziyet bahsine gelmiş oluyoruz.

İdarî adem-i merkeziyette, muayyen ölçüde serbest hareket etmek imkânı verilen bazı mahallî idareler veya hizmetler üzerinde merkezî idare tamamen bertaraf edilmemiştir, sadece rolü değişmiştir. Adem-i merkeziyet idaresi merkezî idareye hiyerarşi rabitası ile bağlı değildir. Başka bir deyişle merkezî idare, adem-i merkeziyet idaresi veya idarelerine hiyerarşi rabitası ile hâkim bulunmamakta, bunları sevk ve idare etmemektedir. Sadece bu çeşit idarelerin başında yer almış bulunan makamları kontrol etmekle yetinmektedir (5).

Adem-i merkeziyette icraî kararlar merkez teşkilâtına ve hiyerarşiye dahil olmayan bazı organlar tarafından alınır. Adem-i merkeziyet idaresi memurları ile merkez arasında hiyerarşi rabitası ve merkezin bu şahıslar üzerinde hiyerarşi kudreti yoktur. Yani adem-i merkeziyet idarelerinin merkeze, hiyerarşik bakımdan tam bir bağlılığı mevcut değildir. Başka bir deyişle, adem-i merkeziyet idarelerine muayyen bir ölçüde idarî muhtariyet tanınmış olduğundan bunlar üzerinde hiyerarşik murakabe cereyan etmediğinden idarî muhtariyet konusunu adem-i merkeziyet çerçevesi ve açısından mütalea etmek gerekir.

*1 — İdarî Muhtariyet ile Tevsii Mezuniyet (yetki genişliği) arasındaki fark*

4 — İdarî muhtariyet merkeziyetin dışındaki idarelerin, merkeze hiyerarşi bağı ile bağlı olmayan adem-i merkeziyet idarelerinin merkezî idare karşısında haiz buldukları serbestîdir. Yani idarî muhtariyet adem-i merkeziyet idareleri için bahis konusu olmaktadır.

Tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ise merkez memurları için vârittir. Tevsi-i mezuniyet, merkez memurlarının selâhiyetlerinin genişletilmesinden, bunların bazı hallerde kendi başlarına icraî kararlar alabilmelerinden ibarettir. Ezcümle Merkezin bir bölgeyi

(4) Roger Bonnard: Précis de Droit Administratif, Partie Générale, Paris 1935, sh. 267.

(5) Louis Rolland: s.g.e., sh. 133 - 134.

idare etmek üzere tâyin eylediği vâliye bazı hususlarda icraî kararlar almak ve bunların icrası için âmme kudretini kullanmak selâhiyetini vermesi buna misâl olarak gösterilebilir. Bu müessese merkeziyetin bazı mühim ve acele işleri geciktirme mahzuruna karşı düşünülen ve kullanılan bir tedbirdir. Bu suretle selâhiyeti sadece merkezin karar, emir ve direktiflerini tatbik ve icradan ibaret olan, kendiliğinden karar vermek imkânına sahip bulunmayan memurun selâhiyeti genişletilmiş bulunmaktadır. Görülüyor ki burada adem-i merkeziyete gidilmemektedir. Yani kararlar adem-i merkeziyet idaresi tarafından alınmamaktadır. Sadece merkezin tâyin ettiği bazı yüksek memurların ezcümle vâlilerin yetkileri genişletilmekte (6) ve bunlara icraî kararlar almaları, bu kararları icra etmeleri imkânı tanınmaktadır. Ancak böyle bir yetki haddizâtında merkeze ait olduğundan, tevsi-i mezuniyete sâhip bir idare memuru bu çeşit bir kararı kendi adına değil, merkez adına almakta ve onun adına icra eylemektedir. Aksi halde, yâni memurun bu selâhiyeti merkez adına değil, kendi adına kullanması takdirinde Devlet otoritesinden eser kalmaz. Devletin vahdeti ve kudreti sarsılır. Böyle bir hal, netice itibariyle, Feodaliteye müncer olur (7).

İdarî muhtariyette ise, adem-i merkeziyet idareleri başında bulunanlar müstakil ve merkezden ayrı bir varlığa ve hükmî şahsiyete sahip olduklarından kararları merkez adına değil ayrı hükmî şahsiyete ve muhtariyete malik adem-i merkeziyet idaresi adına alırlar.

Bu itibarla merkez memurları tarafından alınmış kararlardan ve bu kararların icrasından dolayı bu gibi tasarruflar aleyhine açılacak dâvalarda husumet merkeze teveccüh eder (8). İdarî muhtariyete sahip adem-i merkeziyet idareleri tarafından alınan kararlardan doğacak dâvalarda ise husumet merkeze değil, adem-i merkeziyet idaresine teveccüh edecektir.

Tevsi-i mezuniyet bazı müelliflerce, özellikle o bölge sâkinleri tarafından seçimle işbaşına gelen valiler bakımından, adem-i merkeziyete doğru atılmış bir adım olarak telâkki edilmektedir (9).

(6) H. Berthélemy: *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Douzième édition, Paris 1930, sh. 116.

(7) Sıddık Sami Onar: s.g.e., Birinci cilt, sh. 489.

(8) Dr. İsmet Giritli: s.g.e., sh. 20.

(9) Ezcümle H. Berthélemy bu fikirdedir. Bk. s.g.e., sh. 117.

Anayasamızın 115 inci maddesinin ikinci fıkrası, illerin idaresinin yetki genişliği (tevsî-i mezuniyet) esasına dayandığını ifade eylemektedir.

## II — İdarî adem-i merkeziyetin neveleri

5 — Evveleminde idarî muhtariyetin cereyan ettiği adem-i merkeziyet idarelerinin *Mahallî Adem-i merkeziyet* ve *Hizmet Adem-i merkeziyeti* olmak üzere iki belli başlı gruba ayrıldığına işaret edelim. Mahallî adem-i merkeziyette, muayyen bir bölge sakinlerinin mahallî ve müşterek hizmet ve ihtiyaçlarının görülmesi zımında, oradaki idareye bir şahsiyet ve idarî muhtariyet tanınmaktadır. Ezcümle vilâyet, belediye ve komün idareleri bu meyanda zikredilebilir. Anayasamız 116 ncı maddesi ile vilâyet, belediye ve köyleri, halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organlarının halk tarafından seçildiği âmme hükmî şahısları (kamu tüzel kişileri) olarak tarif eylemektedir. Bu gibi yerlerde bölge sakinleri, yani alâkalılar tarafından seçilen idare başındakilerin merkez hiyerarşisine tâbi olmayan idarî muhtariyetleri, hizmet faaliyetinde bulunabilme serbestîleri vardır. Buradaki muhtariyet ve serbestî o bölgeye aittir, mahallîdir (10).

6 — Hizmet adem-i merkeziyetinde ise muayyen bir hizmete, haiz bulunduğu teknik özellikler dolayısıyla, şahsiyet ve muhtariyet tanınmaktadır. Bu çeşit hizmetler gerek bütün ülke halkının, gerek muayyen bir bölgenin sakinlerinin kolektif ihtiyaçlarını giderecek mahiyette olabilir. Önemli olan husus, burada hükmî şahsiyet ve idarî muhtariyetin hizmete tanınmasıdır. Bu çeşit hizmetler merkez teşkilâtından ayrı ve hukukî varlığı (hükmî şahsiyeti) haiz şahıslar veya teşekküller tarafından idare edilirler.

Sonunncu kategoriye giren hizmetler taşıdıkları özellik veya haiz oldukları teknik mahiyetleri itibariyle merkez tarafından idare edilemeyecekleri için, bu hizmetlere müstakil bir varlık, bir idarî muhtariyet tanıma yoluna gidilmektedir. Kısaca ifade eylemek gerekirse denebilir ki, mahallî adem-i merkeziyette muhtariyet bir mıntıkada oturanlara, hizmet adem-i merkeziyetinde ise hizmetin kendisine tanınmıştır. Anayasamızın 120. 121 ve 122 inci maddeleri hükmüne göre Üniversiteler, Radyo ve Televizyon İdaresi ve Ha-

(10) Louis Rolland; s.g.e., sh. 134.

ber Alma Ajansları ile âmme müessesesi mahiyetindeki meslek kuruluşları muhtariyete sahiptirler.

### III — İdarî Muhtariyetin gerçekleşmesi

7 — İdarî adem-i merkeziyet Anayasa ve Kanundan doğar (11). «Bu sebepten dolayı da adem-i merkeziyet idarelerinin selâhiyet dereceleri de bir kanunla tesbit ve tâyin edilir. Teşri organı veya kanunun verdiği selâhiyet dahilinde idare yine kaide tasarruflarla bu selâhiyeti azaltıp çoğaltma kudretini daima muhafaza eder» (12).

Bir adem-i merkeziyet teşekkülünün doğumu ne zaman tamamlanmış olur ve teşekkül hangi safhasında adem-i merkeziyet idaresi mahiyetini alır?

Marcel Waline adem-i merkeziyet idaresinin oluş ve tekemmül safhalarını üç kategoride toplar:

A — Adem-i merkeziyet idaresine sahip olacak topluluğa veya hizmete bir hükmî şahsiyetin tanınması. Bu suretle Merkez İdaresi Teşkilâtından ayrı bir hükmî şahsiyet ortaya çıkar ve Merkez Hiyerarşisine dahil olmayan bir teşekkül kurulmuş olur.

B — Alâkalılara kendi menfaatlerini müdafaa ve arzularını izharla mükellef organları seçmek selâhiyetinin tanınması. Ezcümle komün sâkinlerinin meclis üyelerini seçmeleri, veya iki dereceli seçimle belediye başkanlarını seçmeleri yahut vilâyet ahâlisinin vilâyet meclisi üyelerini intihap etmeleri ve ilh... buna misâl olarak gösterilebilir. Bu şekilde seçilen organlar ve bu organları teşkil eden şahıslara meselâ azledilememek gibi bazı imtiyazlar tanınmakta ve bunlar merkezî idare hiyerarşisinin dışında bırakılarak hükûmete bağlı ajanlar durumundan çıkarılmaktadırlar.

Bu halde adem-i merkeziyet idaresi biraz daha tekemmül etmiştir.

C — İdarî Adem-i Merkeziyetin gerçekleşmesi sahasındaki oluşun üçüncü safhası, adem-i merkeziyet idaresinin bizzat seçmek suretiyle teşkil ettiği organlarına icraî karar verebilmek ve bu suretle mezkûr organlara hukukî durumlar yaratabilmek kudret ve selâhiyetinin tanınmasıdır. Bu çeşit kararlar Merkeze izafetle alınmaz.

(11) Dr. İsmet Giritli: s.g.e., sh. 25.

(12) Sıddık Sami Onar: s.g.e., birinci cilt, sh. 491.

Doğrudan doğruya adem-i merkeziyet hükmî şahsı adına alınır ve onun iradesinin izharı mahiyetindedir; merkezin kararı değildir.

Bununla beraber Merkez İdaresi, Adem-i Merkeziyet teşekkülü üzerindeki kontrol selâhiyetini muhafaza eder (13). Ancak adem-i merkeziyet organlarına icraî karar verebilmek selâhiyetinin tanınması sayesinde ki bu idareler merkez hiyerarşisinin murakabesinin dışında kalır, yani Merkezle onlar arasında hiyerarşi nev'inden bir irtibat bahis konusu olmaz. Binaenaleyh böyle kararlar üzerinde Merkezin hiyerarşik murakabesi ve hiyerarşi selâhiyetinin kullanılması da mevzuubahis edilemez.

Bir teşekkülün idarî muhtariyete sahip olabilmesi ve dolayısıyla adem-i merkeziyet idaresi vasfını alabilmesi için zikredilen üç hususun, üç unsurun meydana çıkmış olması lâzımdır.

Bununla beraber Merkezin adem-i merkeziyet idareleri üzerindeki murakabe yetkisi bâkidir. Merkez İdaresinin haiz olduğu bu kontrol selâhiyetine *İdarî Vesayet* denir. Bu selâhiyet yüksek ve dış bir murakabedir.

İdarî adem-i merkeziyetin diğer önemli bir vasfı da, patrimuvana ve azçok müstakil bir bütçeye sahip olması, yani bütçe muhtariyetine (malî muhtariyet) malik bulunmasıdır. Bu da, adem-i merkeziyet idarelerinin kazanmış olduğu hükmî şahsiyetin bir neticesidir.

Adem-i merkeziyet idarelerinin bütçeleri, yapıları ve muhtariyet derecelerine göre katma (mülhak) bütçe, hususî bütçe, iktisadî ve sınaî bütçe gibi muhtelif şekiller arzeder. Bu idarelerin bütçeleri üzerindeki selâhiyetleri, bütçenin şekil ve mahiyetine ve adem-i merkeziyet idaresinin malî sahadaki muhtariyetinin derecesine ve gelir kaynaklarına göre değişir.

Memleketimizde, devletten gayri âmme hükmî şahısları mahdud mâlî kaynaklara sahip olmak yüzünden, bunların malî muhtariyetleri geniş değildir ve bu müesseseler merkezin dar ve sıkı tâbiyeti altındadırlar. Mahallî idarelerin vazife ve hizmetlerini yapmalarını sağlayacak yeterlikte gelire sahip olmaları lüzumu ise ortadadır (14).

#### IV — İdarî Muhtariyetin faydaları ve mahzurları

##### 8 — İdarî muhtariyetin fayda ve mahzurlarını iki ayrı yön-

(13) Marcel Waline: *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. édition, Paris 1951, sh. 200.

(14) Dr. İsmet Giritli: s.g.e., sh. 26 - 27.

den, mahallî adem-i merkeziyet ve hizmet adem-i merkeziyeti bakımından belirtmek lâzımdır.

Mahallî adem-i merkeziyetin faydaları siyasî ve idarîdir. Siyasî faydası şöyle belirtilebilir: Bu çeşit adem-i merkeziyet demokrasi esaslarına daha uygundur. Bir nevi demokratik fikrin tezahürü olarak karşımıza çıkar. Zira o bölgenin mahallî idareye iştirak eden halkının, kamu oyunun mahallî idare makamları üzerinde haiz olduğu tesir kaabiliyeti adem-i merkeziyeti işletir. Bu ise demokratik bir vakiadır.

Ayrıca, çok defa siyasî nizamda otoriter temayüllü merkezî hükümetlerin antidemokratik icraatına karşı muayyen derecede idarî muhtariyete sahip adem-i merkeziyet teşekkülleri, demokratik hisleri tatmin edici bir mahiyette görülmektedir. Bunndan başka adem-i merkeziyetin demokrasi devrinde geliştiği müşahade edilmektedir.

Mahallî adem-i merkeziyetin idarî faydası da, âmme hizmetinin daha iyi ve daha müsait durumda işleminde kendisini gösterir. Gerçekten, âmme hizmetinin mahallî otoriteler tarafından idaresi, merkezî iktidarın müdahalelerine yapışık işleri yavaşlatmak durumundan kaçınılmasını, mahallî ihtiyaçların daha iyi tatmin edilmesini, ve nihayet mahallî malî kaynak ve imkânlardan daha makûl ve iyi istifade olunmasını sağlar. Diğer bir deyişle mahallî adem-i merkeziyete mazhar kılınan ve mahallî ihtiyaçlara cevap verir mahiyetteki hizmetleri gören ve mahallî kamu oyunun tesirinde bulunan idarî makamlar bu çeşit hizmetleri merkezî idareden veya onun tâyin ettiği temsilcilerinden daha iyi idare ederler (15).

Kısaca, hülâsa etmek gerekirse, denilebilir ki, mahallî adem-i merkeziyet ve bu idarelere tanınan muhtariyet o bölgede oturanlarda bir müşterek fikrin (kamu oyu) teşekkülü ve gelişmesini temin eder ve fertleri şahsî menfaatlerinin üstüne çıkararak toplumun menfaatleri hissi selimine ulaştırır (16).

9 — Bununla beraber mahallî adem-i merkeziyetin birtakım mahzur ve tehlikeleri ihtiva ettiğini de unutmamak lâzımdır. Şu hususu kesin olarak ifade eylemek lâzımdır ki, bu çeşit idarelere tanınan muhtariyet başıboşluk demek değildir. Adı geçen muhtari-

(15) Roger Bonnard: s.g.e., sh. 282.

(16) Louis Rolland: s.g.e., sh. 134-135.

yetin kat'iiyen muayyen bir dereceyi aşmaması lâzımdır (17). Böyle bir muhtariyetin derecesi hususunda mübalâğaya düşülecek olursa, idarenin zarurî birliği bozulabilir. Devletin ülkesi içinde muhtelif bölgeler arasında mahallî husumet ve rekabetler doğabilir. Dolayısıyla devletin birlik ve vahdeti za'fa uğrayabilir (18). Başka bir deyişle, «müfrit bir adem-i merkeziyet ülkenin birliğini ihlâl edebilir. Ve federalizme gidebilir. Bunun neticesi olarak ta muhtelif mıntıkalar arasındaki rekabetlere ve hattâ silâhlı mücadelelere yol açar ve Devletin umumî intizamını ve menfaatini ihlâl eder. Âmme hizmetlerinin bir sistem dahilinde ülkenin her noktasında ve imkân nisbetinde müsavat dairesinde görülmesine mâni olur; netice itibariyle de ülkenin bir kısmında yaşayanların en mühim ihtiyaçları karşılanamaz. Ülkenin her noktasında malî ve teknik vasıtalarından aynı suretle ve aynı nisbet dairesinde istifade mümkün olmaz. Malî kaynakları zengin, ahali münevver olan mıntıklar gelişme imkânları bulabilecekleri halde kalkınmak için daha tesirli yardıma ihtiyacı olan mıntakalar bu imkândan mahrum kalırlar. Mülkî teşkilât ile askerî teşkilât arasındaki muvazene bozulabilir.» «Onun için idarî adem-i merkeziyet prensibi de memleketin siyasî, içtimaî, fikrî ve teknik birliğini bozmayacak surette tatbik edilmek ve bunun için de merkeziyet esaslarıyla tahdid ve telif olunmak icab eder» (19).

10 — Hizmet adem-i merkeziyetinin fayda ve mahzurlarına gelince, evvelâ mahallî adem-i merkeziyetin faydaları hizmet adem-i merkeziyeti için de variddir (20).

Âmme hizmetlerinin günden güne artması ve ifasının karışık ve çapraşık hale gelmesi, merkez memurlarının ihtisaslarının dışında ihtisas erbabına ihtiyaç göstermeleri, bu çeşit hizmetlere idarî muhtariyet verilmesi zaruretini ortaya koymuştur. Zira merkez memurları teknik mahiyet arzeden hizmetlerin idaresi hususunda gerekli yetki ve bilgiye sahip değillerdir (21). Bu itibarla bütün idarî selâhiyetlerin merkezde ve merkez memurlarında toplanması yerinde olmaz.

(17) Roger Bonnard: s.g.e., sh. 282.

(18) Louis Rolland: s.g.e., sh. 135.

(19) Sıddık Sami Onar: s.g.e., birinci cilt, sh. 496.

(20) Louis Rolland: s.g.e., sh. 136.

(21) Léon Duguit: *Traité de Droit Constitutionnel*, tome troisième, Paris 1930, sh. 90.

Ayrıca bu sistem sayesinde hizmet daha rasyonel, bu itibarla daha çabuk, daha iyi ve daha az masrafla görülür. Zira merkeziyet kırtasiyeciliği doğurur. Adem-i merkeziyet ile kırtasiyeciliğin önüne geçilir (22).

Adem-i merkeziyetin diğer bir faydası olarak ta, müstakil bir şahsiyet ve patrimuvana sahip olan bir faaliyeti beğenenlerin ve benimseyenlerin bu hizmetlere yardım ve bağışlarda bulunmalarının kolaylaştırılması zikredilmektedir (23).

Nihayet, günden güne adedi artan âmme hizmetlerinin idarelerinin hepsinin Devletin (merkezî idarenin) elinde toplanması, özel teşebbüs ve faaliyetlerin nefesini kesecek, onu boğacak bir keyfiyet olarak tavsif edilmiştir (24). Bu şekilde bazı hizmetlerin müstakil şahsiyetlere ve idarî muhtariyete sahip adem-i merkeziyet idarelerine, özel kuruluşlara verilmesi bu mahzuru da ortadan kaldıracı bir keyfiyet olarak düşünülmektedir.

Ayrıca bazı hizmetlerin muhtar müesseselere verilmesinde, bu hizmetlerin iktidardaki hükûmetlerin emrinde, muhalefet aleyhine işlemesinin önüne geçmek, iktidarın oyuncağı olmamak, dolayısıyla tam bir tarafsızlık içinde ve gayet titiz bir objektiflikle vazife görmelerini temin etmek faktörünün rol oynadığına da işaret etmek lâzımdır. Ancak şu hususa da işaret ettirmek gerekir ki, bu gibi hizmetlerde sadece iktidar lehine bir partizanlık değil, muhalefet partisi veya partileri lehine, hattâ bazen iktidar veya mevcut ve müesses rejim veya nizam, yahut Devletin güvenliği aleyhinde hareket ve faaliyetlerde bulunulmasının da önüne geçmek lâzımdır. Bu tedbirlerin alınması sayesinde ki, anılan müesseselerde şu veya bu istikamette bir partizanlığın ortaya çıkmasına mâni olunmuş ve tarafsızlık sağlanmış olur.

11 — Bütün bunların yanında adem-i merkeziyetin bazı mahzurları da mevcuttur. Evvelce işaret edildiği gibi, hizmet adem-i merkeziyet teşekküllerine verilecek idarî muhtariyetin derecesi hususunda mübalâğaya düşmemek lâzımdır. Her ne kadar bu çeşit müesseseler hizmetin teknik mahiyeti icabı olarak merkezî idareden ayrı bir kuruluş ve teşkilâta sahip kılınmakta, bu teşkilâta ayrı bir hukukî varlık ve şahsiyet bahşedilmekte ve kendisine bir

(22) Marcel Waline: s.g.e., sh. 199.

(23) Dr. İsmet Giritli: s.g.e., sh. 28.

(24) Marcel Waline: s.g.e., sh. 199.

patrimuvan tahsis kılınmakta ve bu teşkilâtın organları hizmetin tekniğine vakıf mütehassıs elemanlardan teşkil edilmekte ise de, kendilerine sınırsız hareket serbestisi (muhtariyet) tanımak kat'î surette mahzurlu ve tehlikelidir. Zira aksi takdirde vatandaşlar arasında düşmanlık, nifak, ülke içinde karışıklık ve anarşi tehlikeleri başgösterir (25). Dolayısıyla Devlet birliği ve âmme hizmetlerinin insicamı ihlâl edilmiş olur.

Diğer mahzurlar meyanında şunlar da zikredilmektedir: Devletin bütçe ve muhasebe usullerinden ayrılmış bulunmanın bir neticesi olarak, malî idaresizlikler ve suiistimaller ortaya çıkabilir. Teşkilâtın içinde birtakım kötü gelenekler ve yeniliklere karşı reaksiyonlar husule gelebilir ve bu suretle ilerleme ve gelişmeye set çekilebilir. Fakat bütün bu mahzurlar bu sistemin terki için yeter bir sebep teşkil etmez (26).

#### V — İdarî Vesayet

12 — Yukarıda zikkredilen sebebler dolayısıyla idarî muhtariyeti tamamiyle sınırsız bir başıboşluk, âdeta onu devlet içinde devlet gibi anlamak tehlikeli olduğundan, böyle bir mahzurun önüne geçmek maksadıyla, adem-i merkeziyet idarelerinin üzerinde merkezin kontrolünü daima muhafaza etmek lâzımdır. Ancak bu sayededir ki muhtar teşekkül ve müesseselerin idareleri ve malî durumlarının iyi olması, Devlet birlik ve kuvvetinin muhafazası sağlanmış ve yukarıda zikredilen mahzurlar önlenmiş olur.

Devletin ve onu temsil eden merkezin idarî muhtariyete sahip adem-i merkeziyet teşekkülleri üzerinde, yukarıdaki mülâhazalarla, haiz olduğu kontrol selââhiyetine *idarî vesayet* denir.

İdarî vesayetin şu karakterlerini belirtmek yerinde olur:

1) Bu, ancak merkez memurları veya idarî mahkemeler tarafından icra edilen bir idarî kontroldur. Adlî makamların, mahallî idarelerin veya âmme müesseselerinin kararları üzerinde böyle bir murakabe icra etmeğe selâhiyeti yoktur.

2) İdarî vesayet adem-i merkeziyet idarelerinin yetkileri içinde kalmalarını, bu yetkilerin kötüye kullanılmasının ve mahallî halkın üzerinde baskıların yapılmasının önlenmesini sağlamak ko-

(25) Louis Rolland: s.g.e., sh. 136.

(26) Dr. İsmet Giritli: s.g.e., sh. 28.

nusunda, Devletin umumî menfaatleri mülâhazasıyla konmuştur. Başka bir deyişle böyle bir kontrol, adem-i merkeziyet idaresinin, Devletin birliğini, umumî menfaatini temin âmme hizmetinin âhenk ve insicamını ihlâl edecek mahiyetteki karar ve fiillerini önlemek için konulmuştur.

3) «İdarî vesayet kanuna istinad eder ve kanunla mahduddur. Yani merkez bu selâhiyetini kanunda sarahat olan yerlerde ve kanunun tâyin ettiği derece ve genişlikte kullanır.» (27).

4) İdarî vesayet kanunla merkezdeki bir uzuv veya makama, yahut merkeze bağlı bir memura tanınmış ve merkeze ait bir selâhiyet olduğu için, bunun hiyerarşi tabaka ve dereceleri içinde kullanılması lâzım gelmez (28). Meselâ kaza belediyeleri üzerinde idarî vesayet selâhiyeti valiye tanındığı takdirde valinin bu selâhiyetini kaymakam vasıtasıyla kullanmasına lüzum yoktur.

5) İdarî vesayet, adem-i merkeziyet idarelerinin kararları ve fiilleri üzerinde kullanıldığı gibi, bu teşekküllerin uzuvlarının ve memurlarının şahısları üzerinde de cereyan eder. Meselâ bizde adem-i merkeziyet idarelerinin muhasebeleri merkez muhasebelerinin tâbi bulunduğu teftişe bağlı olduğu gibi, kanunun sarahat ve müsaadesi derecesinde içişleri müfettişleri belediye uzuv ve memurlarını teftiş edebilirler (29).

---

(27) Sıddık Sami Onar: s.g.e., Birinci cilt, sh. 500. Ancak burada, Anayasamızın 114 üncü maddesi hükmünü belirtmek, idarî vesayet bu vasfını anılan hüküm ile değerlendirmek gerektiği kanaatındayız. 114 üncü maddenin birinci fıkrasına göre, İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. Buradaki «İdare» terimine adem-i merkeziyet idareleri de dahil olduğuna göre, Anayasamızın bu açık hükmü karşısında herhangi bir adem-i merkeziyet idaresinin muayyen tasarruflarına karşı, ezcümle idarî yargının kontrolünü kapayacak ve bazı tasarrufları yargı kontrolünün dışına çıkaracak şekilde bir kanun vazedilirse, böyle bir kanun Anayasaya aykır olur ve hukukî yönden değersizdir.

Şu hale nazaran, idarî muhtariyete sâhip adem-i merkeziyet teşekküllerinin her çeşit tasarruf ve eylemleri üzerinde yargı denetiminin mevcudiyetini yeni Anayasamız kabul etmekle, idarî vesayet hududunu genişletmiş bulunmakta ve bunun sahasını tahdid imkân ve yetkisini kanun koyucudan kaldırmış olmaktadır.

(28) Maurice Hauriou: Précis de Droit Administratif et de Droit Public, douzième édition, Paris 1933, sh. 92.

(29) Sıddık Sami Onar: s.g.e., birinci cilt, sh. 500.

İdarî vesayetin kullanılmasının esaslı şekli, adem-i merkeziyet idarelerinin kararlarının tetkik ve tasdikidir. Kanunlar adem-i merkeziyet idaresinin muhtariyeti ve idarî vesayetin genişlik derecesine göre, bu teşekkülün kararlarını idarî vesayet makamının tetkik ve tasdikine tâbi tutarlar (30).

Adem-i merkeziyet idarelerinin kararları, *idarî vesayet makamının tasdikine bağlı olan ve kendiliğinden (tasdike bağlı olmaksızın) icraî mahiyet kazanan kararlar* olmak üzere iki kısma ayrılır (31).

Birinci kategoriye giren kararların yürürlüğe girebilmesi için, idarî vesayet makamının tasdiki şarttır. Bazı idarelerin bir kısım kararları tasdike bağlı olduğu halde, bir kısmının bütün kararları böylece tasdike tâbidir. Meselâ bizde, mevzuatımıza göre, vilâyet özel idareleri namına alınan bütün kararlar valinin tasdikine bağlıdır. (İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-u Muvakkatı, madde 135). Yani bunlar ancak vali tarafından tasdik edildikten sonra yürürlüğe girer. Buna karşılık Belediye hükmî şahısları adına belediye meclislerinin almış oldukları kararların ancak kanunla tasrih ve tâdâd edilmiş olanları tasdike tâbidir. Diğerleri sâdir olduğu tarihten itibaren yürürlüğe girer (Belediye Kanunu, madde 71). Buradaki tasdik, adem-i merkeziyet idaresi kararının mütemmim bir unsuru değildir. Zira karar, muhtariyeti ve hükmî şahsiyeti haiz olan adem-i merkeziyet idaresinin iradesinden doğmuş bulunan bir hukukî tasarruftur. Yani asıl tasarrufun unsuru olan irade adem-i merkeziyet idaresinin iradesidir. İdarî vesayetin kullanılması mahiyetindeki tasdik, tasarrufa dahil yapıcı bir irade değildir. Ve asıl tasarrufun dışında kalmaktadır. Bu itibarla tasdikten dolayı merkez idaresine, idarî vesayet makamına sorumluluk teveccüh etmez. Tasdik, karardan ayrı bir tasarruf olduğuna göre, karardan asıl sorumlu olan, adem-i merkeziyet idaresidir. Bu sebepten dolayı böyle bir karar aleyhine açılacak dâvalarda husumet tasdik eden merkez idaresine değil, kararı alan adem-i merkeziyet idaresine teveccüh eder.

Tasdike bağlı olmayan, yani adem-i merkeziyet idarcsinden sâdir olur olmaz yürürlüğe giren ve fakat merkez tarafından iptal edilebilen kararlara gelince, bunlar da *sebeb gösterilmeksizin re'sen ibtali mümkün kararlar, muayyen bir sebebe müsteniden re'sen ibtal edilebilen kararlar, muayyen sebeblere müsteniden kazaî veya*

(30) Sıddık Sami Onar: s.g.e., birinci cilt, sh. 501.

(31) Maurice Hauriou: s.g.e., 93.

idarî hey'etlerce ibtali mümkün kararlar, ve umumî esaslara müsteniden ibtal ettirilmesi mümkün kararlar gibi bellibaşlı kategorilere ayrılırlar (32).

Bu ve buna benzer usullerle adem-i merkeziyet idarelerinin kararları kontrol edildiği gibi, icraatı da murakabe olunur. Zira kararlar sadece yapılması mutasavver projelerden ibarettir. Ayrıca bunların tatbik sahasına konması safhası gelir ki, bu konudaki faaliyetler de merkezin idarî vesayetine tâbidir.

### VI — Sonuç

13 — Yukarıda izah edildiği gibi, adem-i merkeziyet idarelerine idarî muhtariyet verilmesinin faydaları ve zaruretleri yanında, mahzurları da mevcuttur. Bu itibarla idarî muhtariyetin hududunun tâyininde ölçülü olmak ve o ölçüyü aşmamak lââzımdır. Aksi takdirde bundan çeşitli sakıncalar doğar ve hattâ Devletin kuvvet ve birliği sarsılmak tehlikesi ile karşı karşıya kalabilir.

İdarî muhtariyeti Devlet kontrolünden azâde ve tam mânası ile bir başıboşluk telâkki etmek mahzurlu ve tehlikeli olduğu gibi, onu tamamiyle ortadan kaldırmak veya kaldıracak derecede kısmak da gerek siyasî, gerek idarî bakımlardan mahzurlu ve tehlikelidir. Zira böyle bir hal vukuunda herşeyden evvel merkezî iktidarın bütün memlekette her yere ve her şeye el koyması ve hâkim olması durumu ortaya çıkar ki, netice itibariyle bu, istibdada ve zulme müncer olur.

Bu konuda ne memlekette bölgeler ve zümreler arasında düşmanlık ve anarşi yaratacak derecede geniş ve hududsuz muhtariyete, ne de iktidarı ellerinde tutanların her şeye hâkim olmalarına, dolayısıyla istibdada yol açacak ölçüde adem-i merkeziyet idarelerinin lüzumundan fazla muhtariyetlerini kısmaya veya hiç denecek dereceye indirmeye meydan verilmemeli, müsaade olunmamalıdır.

Anayasa ve kanundan doğan idarî vesayet hududlarının, yani adem-i merkeziyet idarelerinin selâhiyet derecelerinin de bir kanunla tesbit ve tâyin edileceği yukarıda ifade olunmuştu. Şu hale göre idarî muhtariyetin hududlarının tesbit ve tâyini görevi yasama organına düşmektedir. Memleketimiz bakımından da durum böyledir. Anayasamızın 116. 120. 121 ve 122 nci maddeleri ile bu yetki

(32) Bu konuda daha fazla izahat için Bk. Maurice Hauriou: s.g.e., sh. 93 ve müt., Sıddık Sami Onar: s.g.e., Birinci cilt, sh. 501-508.

ve ödev yasama organına verilmiştir. Ancak yasama organı bu görevi yerine getirirken evvelemerde Anayasamızın sekizinci maddesi gereğince, Anayasa hükümleri ile bağlı olduğundan, onun muhtar idare ve müesseseler ve bunların muhtariyet dereceleri hakkında sevk etmiş olduğu hüküm ve prensipleri nazara almak ve bu prensiplerin dışına çıkmamak mecburiyetindedir. Yasama organı bu hududlar dahilinde kalmak ve memleketin siyasî, sosyal, ekonomik şartlarını, muhtariyetin tallûk ettiği mahallin veya hizmetin icab ve ihtiyaçlarını, bünyesini nazara almak ve bunlardan uzaklaşmamak şartıyla idarî muhtariyetin hududlarını tesbit ve tâyin edebileceği gibi, icabı halinde, siyasî, sosyal, ekonomik şartların değişmesi veya yürürlükteki kanunî hükümlerin bunlara eskisi gibi cevap verememesi durumu ortaya çıktığında teşriî tasarruflarla reorganizasyon yoluna gidebilir.

Ancak bunun yapılması oldukça nazik bir iştir. Zaruret olmadıkça böyle bir operasyona girişmemek lâzımdır. Hele memleketimizin özel şartları bu konuda daha fazla bir hassasiyetin ve titizliğin gösterilmesini gerektirir. Böyle bir yola başvurmak zarureti ile karşı karşıya kalındığında parlâmentonun iktidar ve muhalefete mensup bütün üyelerinin partizan hislerden ve düşüncelerden sıyrılarak, tam bir tarafsızlık ve vatanseverlik duygusunun gerektirdiği davranışlarla, Anayasa hududları içinde kalarak hareket etmeleri, yasama görevini yerine getirirlerken mensubu oldukları partiden ve her şeyden evvel, hukukun üstünlüğü, vatan ve milletin selâmeti, Devletin ve demokratik rejimin bekaası düsturlarını şiar ittihaz eylemeleri lâzımdır.

*Prof. Dr. A. Selçuk ÖZÇELİK*