

**AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİNİN
YEREL MAKAMLARIN FAALİYETLERİNİN
DENETLENMESİ HAKKINDAKİ R. (98) 12 SAYILI,
(EYLÜL 1998 TARİHLİ) TAVSİYE KARARI***

*Çev.: Yrd.Doç.Dr. Yücel OĞURLU**

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsünün 15.b maddesini dikkate alarak,

Avrupa Konseyinin hedefinin, üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla onların sosyal ve ekonomik gelişmelerini destekleyerek daha geniş bir birliği başarmak olduğunu göz önünde bulundurarak;

Özerk Yerel İdareler Hakkındaki Avrupa Şartı'nın (buradan itibaren "Şart" olarak bahsedilecektir) 4 üncü maddesinin 3 üncü paragrafıyla belirlenen "genel olarak kamu sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın yetkililer tarafından uygulanır" (hükmünü) gözönünde tutarak;

Şartın 3 üncü maddesiyle belirlenen, yerel makamların "yasanın sınırları içerisinde, kamu faaliyetlerinin önemli bir kısmının düzenlenmesi ve idaresi" hakkına sahip olduklarını ve vatandaşlara - seçmen ve vergi mükellefleri- ve Devlete karşı sorumlu olacaklarını gözönünde bulundurarak,

Gerek hukukun üstünlüğü ilkesi ve çeşitli kamu otoritelerinin belirlenmiş rolleri, gerekse vatandaşların haklarının korunması ve kamu mülkiyetinin etkin yönetimi ilkelerine uyumu sağlayan uygun denetimlerin varlığının kabul edildiğini gözönünde bulundurarak,

Olağan şartlarda, yerel makamların faaliyetleri üzerindeki denetimlerin nitelik ve kapsamının, kendilerinden üst makamlar namına

* Bakanlar Komitesinin 18 Eylül 1998 tarihinde Bakan Temsilcilerinin 641 inci birleşiminde kabul edilmiştir.

* A.Ü.Erzincan Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi.

görev ifa etmelerine veya "kendi" yetkileri içinde faaliyetlerini icra edip etmediklerine göre (birbirinden) ayrılması gerektiğini gözönünde bulundurarak,

Özerk yerel idarelere ilişkin düzenlemelerde ve özellikle de yetkilerin tanımlanmasındaki muhtemel belirsizliğin, özerk yönetime karşı temel tehditlerden birisini oluşturacağını ve yerel makamların faaliyetlerinin üzerinde aşırı bir kontrol sonucu doğurabileceğini gözönünde tutarak;

Şart'ın, yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi hakkındaki 8 inci maddesinde yer alan ilkelerin, yerel makamların seçilmiş temsilcileri hakkındaki idari yaptırımlara da uygulanacağını gözönünde tutarak;

Denetim yetkilerinin uygunsuz kullanımına karşı başvuru imkanı anlamına gelen, Şart'ın 11 inci maddesindeki "*Yerel makamların, yetkilerini serbestçe kullanımını sağlamak amacıyla yargısal yola başvurma hakkına sahip oldukları*" (hükmünü) gözönünde tutarak;

Şeffaflığın, kamu makamlarınca toplumun çıkarları için yürütülen faaliyetlerin en iyi güvencesi olduğunu, vatandaşların yapacağı etkin siyasal denetim için gerekli esaslı bir ön şart olduğunu ve bunun (şeffaflığın) güçlendirilmesinin, denetimin diğer şekillerine daha az ihtiyaç duyulmasını sonuçlandıracağını gözönünde tutarak;

Bir çok üye ülkenin, özerk yerel idarelerin etkinliklerini tehlikeye atmaksızın onların lehine olacak şekilde, denetim sistemlerini geliştirebilme imkanı tanıyan deneyimlerini gözönünde tutarak;

Özerk Yerel İdareler Hakkındaki Avrupa Şartı'nın İcrasını İzleyen Avrupa Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresi'nin 1996 tarih ve 20 no'lu Tavsiye Kararını dikkate alarak;

Yerel makamların denetim ve gözetimi hakkındaki Yerel ve Bölgesel Demokrasi İcra Komite'si raporunu dikkate alarak;¹

Üye devlet hükümetlerine tavsiyeleri şunlardır:

1. (Aşağıdaki) uygun önlemlerin kabul edilmesi:

-Şartın 8 inci maddesinde düzenlenen ilkelerin uygulanmasının yerel makamların faaliyetlerinin tüm şekillerine genişletilmesi;

-Uygun görülen doğrudan demokrasi araçlarının kullanımı aracılığıyla vatandaşlar tarafından yapılacak siyasal denetimin esaslı rolünün tanınması ve bu inter alia (taraflar arası) denetimin teşvik edilmesi;

¹ Avrupa'da Yerel ve Bölgesel Otoriteler Çalışma Serileri, No 66.

-Genel olarak, yerel makamların faaliyetlerinin şeffaflığını güçlendirmek ve sağlamak kadar, toplum açısından mali külfet doğuracak kararların kamusal niteliği gereğince, vatandaşlar ve tüzel kişilere, hukuken belirlenen usullerle uygunluk içerisinde bu kararlara erişim yönünde gerçek bir imkanın da tanınması;

-Şartın 7 nci maddesinin 1 inci paragrafına uygun olarak, yerel makamların temsilcilerini ilgilendiren idari yaptırımlara (seçilmiş yerel temsilcilerin geçici süreyle görevden uzaklaştırılması ya da görevden alınması ve yerel mercilerin feshedilmesine) yalnızca istisnaen izin verilmesi; onların (idari yaptırımların) uygun güvencelerle birlikte kullanımının sağlanması; seçilmiş yerel mercilerin (halka) vekaletlerini serbestçe kullanımlarıyla (idari yaptırımların) uyumunu sağlamak amacıyla, idari faaliyete (o) merciin yerine geçerek yanlışlıkla karışan denetim makamına veya ismen belirlenen ad hoc makama karşı idari yaptırımların, ad hoc makama ait usullere öncelik tanınarak kabul edilebileceği, ancak bu durumların azaltılması (gerektiği),

- Yerel organların kendi iç uyuşmazlıklarının çözümünü, kendi içlerinde başlatabilmelerini sağlayacak usullerin sağlanması ve denetleyici idari makamların yalnızca bu usullerin sonuçlandırılmasının başarılabilmesi halinde müdahalesinin düşünülmesi;

-Gerektiğinde, denetim sistemleriyle "ikincillik ilkesi" (ikame ilkesi) arasındaki uyumun geliştirilmesi için uygun yasal reformlarla bu sistemlerin etkinliğinin garanti edilmesi, bu tavsiye kararının ekinde ortaya konan rehber ilkelerin hesaba katılması;

(98) 12 Sayılı Tavsiye Kararına Ek

Yerel makamların faaliyetlerinin denetimi sistemlerinin geliştirilmesi hakkındaki rehber ilkeler

I. İdari denetim sahasında rehber ilkeler

-Yasayla aksi belirlenmedikçe yerel makamların "kendi" yetkilerini uygulayacağını kabul edilmesi,

-Yetkilerin devredilmesi konusundaki "kendi" yetkileri ifadesinin, yerindelik denetiminin azaltılmasını sonuçlandıracak şekilde tercih

edilmesi².

- Denetim konusu işlem ve faaliyetlerin yasal düzenlemelerde açıkça sayılması,

-(Daha az) önemdeki belirli faaliyetlerin zorunlu, re'sen (compulsory ex officio) idari denetimlerinin sınırlandırılması.

-A priori (ön) idari denetimlerin azaltılması (Bunlar, yerel bir idari kararın yürürlüğe girmesi ya da geçerlik kazanması için bir idari merciin müdahalesi gerektiğinde sözkonusudur.)

II. İdari denetim için alternatif mekanizmaların geliştirilmesi hakkında rehber ilkeler

-Merkezi ve yerel idareler arasında diyalogun güçlendirilmesi.

-Özellikle, mali ve idari sahalarda bazı birimlerin (gerek merkezi idareden bağımsız, gerekse merkezi idarenin bir parçası olsun) sahip olabileceği danışma ve takdir fonksiyonlarının güçlendirilmesi.

-Ombudsman ve mediatörler³ gibi bağımsız birimlerin rolünün güçlendirilmesi.

-Başta mali ve idari sahalarda olmak üzere iç denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi.

III. Denetim usullerine ilişkin rehber ilkeler

i. Yargısal usuller

-Bir faaliyetin yerindeliliğinin⁴ denetlenmesi, bu tür bir denetim aslında idari denetim makamları için bir görev olarak gerekliyse, mahkemelerin yerel idarelerin yerine geçecek şekilde yetkilendirilmelerini kabul etmemek.

² Hollanda delegasyonu Özerk Yerel İdareler Hakkındaki Avrupa Şartı onaylandığında Hollanda'nın Şartın 8 inci maddesinin 2 nci paragrafıyla kendisinin bağlı olmayacağını gözönünde tutulmaması gerektiğini bildirmiştir. Aynı şekilde, bu özel rehber ilkelere bu ülkenin hukuk sistemindeki Kral'a verilen denetim yetkisinin genişlemesi yönünde sorun doğurmayacak şekilde yalnızca Hollanda hükümeti tarafından uyulur.

³ Çevirenin notu: bu terimler AB ülkelerinde farklı isimlerle adlandırılan bağımsız kamu denetçilerini ifade etmekte kullanılmaktadır.

⁴ Çevirenin notu: Orijinal metindeki "expediency" ifadesi idarei maslahat ya da uygunluk şeklinde çevrilebilirse de "legality" veya "opportunity" ifadeleri metinde kullanılmamasına karşın yine de "yerindelilik" ifadesi konuyu daha iyi açıklayacağından özellikle tercih edilmiştir.

-Mahkemelere, aciliyetin ve/veya giderilemez zarar riskinin varlığı halinde, haklı görülecek geçici önlemler alma yetkisini tanımak.

- Hatalı bir şekilde yetkililerin yerine geçilmesi işlemlerini de içeren denetim konusu faaliyetlerin hukuka uygunluğuna ilişkin mahkeme kararlarının tam olarak ve derhal infazını sağlamak amacıyla, uygun önlemlerin alınması.

- Yargısal usullerin uzun sürmesi hukuk güvenliğine aykırı olacağından ve denetimin yararlılığına zarar vereceğinden, mahkeme önüne getirilen olayların incelenmesi zamanının kısaltılması için uygun önlemlerin alınması.

ii. İdari makamlar önünde denetim usulleri

-Uzmanlaşmış denetim makamlarının (denetim konusu faaliyetlerin içeriğine bağlı olarak) müdahalesi gerektiğinde; mümkünse yalnızca tek bir ilk derece denetim makamının varlığını (kabul etmek) ve denetimin nihai olarak hangi makam tarafından gerçekleştirileceğindeki belirsizlikten kaçınmak için bu organların yetki alanlarının tam olarak belirlenmesinin sağlanması.

-A priori (ön) denetimi gerçekleştirmek için denetleme makamına verilen süre sınırının düzenleme metinlerinde belirlenmesi ve verilen süre sınırı içinde anlaşmayı gösteren herhangi bir karara ulaşılamadıysa bunun belirlenmesi.

iii. Mali denetim ve yönetimin denetimi

- Seçilmiş yerel temsilciler tarafından yapılan tercihlerin yerindeliği sorunu doğurabileceğinden mali denetim ile yönetimin denetiminin etkilerini asgariye indirmek.

-İyi muhasebe pratiğinin geliştirilmesini sağlamak için yönetimin etkinliği, mali dengesizliğin önlenmesi, mali sıkıntılarla karşılaşan yerel makamların mali iyileştirilmesinin izlenmesi, vatandaşların bütünüyle ve objektif olarak aydınlatılması amacıyla bu iki tür denetimin organize edilmesi.

IV. Gayri resmi denetim riskinin önlenmesinde rehber ilkeler

-Genel bir kural olarak, yerel otoritelerin üyesi olan personelin görevlerinin bir parçasını oluşturan kararların alınmasında, onları

istihdam edenler dışındaki makamlara bağlı olmalarının engellenmesi⁵.

-Yerel makamlar ve onlarla birlikte çalışan merkezi hükümet birimleri arasında, resmi denetimin yerine geçmeye yol açacak düzeye indirgenmesiyle oluşacak gayri resmi "teknik" denetim ilişkilerinden kaçınılması⁶.

⁵ Çevirenin notu: Böylece yerel idarelerin personelinin kendi görevlerini yerine getirirken kurumları dışından etkilenmelerinin önüne geçilmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

⁶ Çevirenin notu: Bu hükümlerle, merkezin taşradaki birimlerinin yerel makamlar üzerinde baskı kurmaya çalışmalarının engellenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir.