

**TÜRK HUKUKUNDA YEREL YÖNETİMLERİN
SEÇİMLE GELEN ORGANLARININ ORGANLIK
SIFATINI KAZANMASI VE KAYBETMESİ**

Ayşegül AYDIN

**Yüksek Lisans Tezi
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Prof. Dr. Nihat BULUT
2011
Her hakkı saklıdır**

**ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

Ayşegül AYDIN

**TÜRK HUKUKUNDA
YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİMLE GELEN ORGANLARININ
ORGANLIK SIFATINI KAZANMASI VE KAYBETMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Nihat BULUT**

ERZURUM-2011



T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
TEZ BEYAN FORMU



04/07./2011

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

BİLDİRİM

Atatürk Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Türk Hukukunda Yerel Yönetimlerin Seçimle Gelen Organlarının Organlık Sıfatını Kazanması Ve Kaybetmesi" adlı tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- ☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Atatürk Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

04.07.2011

Ayşegül AYDIN



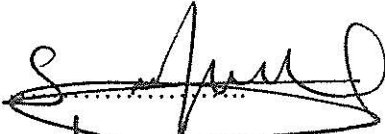
T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



TEZ KABUL TUTANAĞI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Nihat... BULUT..... danışmanlığında, Ayşegül... AYDIN... tarafından hazırlanan bu çalışma 04 / 07. / 2011... tarihinde aşağıdaki jüri tarafından. Kamu... Hukuku... Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Sururi... Aktaş İmza: 
Jüri Üyesi : Doç. Dr. Ayhan Ceylan İmza: 
Jüri Üyesi Yrd. Doç. Dr. Veli: KARAGÖZ İmza: 

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir. / /

Prof. Dr. Mustafa YILDIRIM
Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZET	IV
ABSTRACT	V
ÖN SÖZ	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM YEREL ÖZERKLİK VE DEMOKRASİ

1.1. YEREL YÖNETİM.....	4
1.2. YEREL ÖZERKLİK	7
1.2.1. Yerel Özerklik Kavramı	7
1.2.2. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet.....	11
1.2.3. Yargı Hukukunda Yerel Özerklik	13
1.3. YEREL DEMOKRASİ	17
1.3.1 Genel Olarak Yerel Demokrasi	17
1.3.2. Demokrasi ile Yerel Yönetim Arasındaki İlişki ile İlgili Görüşler	21

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM ORGANLARININ ORGANLIK SIFATLARINI

KAZANMALARI

2.1. YEREL SEÇİMLER	25
2.1.1. Yerel Yönetimlerde Temsil	26
2.1.2. Seçimin Önemi ve İlkeleri.....	28
2.1.2.1. Seçim Kurumu ve Önemi	29
2.1.2.2. Genel ve Eşit Oy	32
2.1.2.3. Seçimlerin Serbestliği	32
2.1.2.4. Tek Dereceli Seçim.....	33
2.1.2.5. Gizli Oy.....	33
2.1.2.6. Açık Sayım ve Döküm.....	34
2.1.2.7. Seçimlerin Yargı Organlarının Yönetim ve Denetiminde Yapılması	34
2.1.3. Yerel Yönetim Organlarının Seçimi	35
2.1.4. Yerel Seçimlerde Uygulanan Seçim Sistemleri	38

2.1.5. Yerel Yürütme Organları Seçimi	41
2.1.5.1 Belediye Başkanın Seçimi	41
2.1.5.2. Köy Muhtarlığı ve Mahalle Muhtarlığı Seçimi	42
2.1.5.3. Yerel Meclis Üyeliklerinin Seçimi	43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ ORGANLIK NİTELİĞİNİ KAYBETME NEDENLERİ VE YEREL DEMOKRASİ

3.1.BELEDİYE BAŞKANLARININ ORGANLIK NİTELİĞİNİ KAYBETME

NEDENLERİ	50
3.1.1. Kendiliğinden Sona Erme	51
3.1.1.1. Belediye Başkanının Ölümü	51
3.1.1.2. Belediye Başkanının Görevden Çekilmesi (İstifa)	51
3.1.2. Birden Fazla Göreve Seçilme Durumu	51
3.1.3. Belediye Başkanının Yıllık Faaliyet Raporunun Yetersizliği Nedeniyle Düşürülmesi	52
3.1.3.1. Raporun Sunulma Zamanı	54
3.1.3.2. Raporun Sunulması	56
3.1.3.3. Raporun Somut Dayanakları	57
3.1.3.4. Faaliyet Raporu Görüşülmesi Sırasında Meclis Başkanlığı	58
3.1.3.5. Yıllık Faaliyet Raporunun Oylanması	58
3.1.4. Belediye Başkanlığının Düşürülmesi Davaları	58
3.1.4.1. Delil Tespiti	60
3.1.4.2. Savunma Hakkı	60
3.1.5. Gensoru	63
3.1.5.1. Yöntem	64
3.1.6. Belediye Başkanının Seçilme Yeterliliğini Kaybetmesi ve Hapis Cezasına Mahkûm Olması	67
3.1.7. Belediye Başkanının, Belediye Meclisinin Feshini gerektiren İşlemlere Katılması	74
3.1.8. Belediye Başkanının Görevini Terk Etmesi	80

3.1.9. Görevini Sürdürmesine Engel Bir Hastalık veya Sakatlık Durumunun Belgelenmesi.....	82
3.2. ANA İLKEYE AYKIRI BİR DURUM: GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA.....	85
3.3. BELEDİYE MECLİSİNİN FESHİ	91
3.3.1. Genel Olarak Belediye Meclisi	91
3.3.2.Meclisin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinmesi ve Bunun Belediye İşlerini Aksatması Durumu	94
3.3.3. Meclisin Siyasi Konuları Görüşmesi ve Siyasal Dileklerde Bulunması .	100
3.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN DURUMU	103
3.5. İL GENEL MECLİSLERİNİN FESHİ.....	103
3.6. KÖY MUHTARLARI VE İHTİYAR MECLİSİ ÜYELERİNİN GÖREVDEN ALINMALARI	105
3.6.1.Genel Olarak Muhtar ve İhtiyar Meclisi	105
3.6.2.Muhtar ve İhtiyar Meclisi Üyelerinin Görevden Alınma Nedenleri	106
SONUÇ.....	111
KAYNAKLAR	114
EK 1. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI.....	119
EK 2. DANIŞTAY KARARLARI	120
ÖZGEÇMİŞ.....	120

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRK HUKUKUNDA YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİMLE GELEN
ORGANLARININ ORGANLIK SIFATINI KAZANMASI VE KAYBETMESİ**

Ayşegül AYDIN

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nihat BULUT

2011, VI + 124 sayfa

Jüri: Prof. Dr. Nihat BULUT

Doç. Dr. Sururi AKTAŞ

Doç. Dr. Ayhan CEYLAN

Yrd. Doç. Dr. Veli KARAGÖZ

Bu çalışmada, yerel demokrasi ve yerel özerklik olgusu çerçevesinde, yerel yönetimlerin seçimle gelen organları ele alınmıştır. Yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatların kazanma ve kaybetme durumu literatür taraması yöntemiyle; ilgili yasal düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi kararları ve Danıştay kararları ışığında, hukuki yönden incelenmiştir.

Merkezi yönetim geleneğine sahip olan Türkiye’de, yeni yasal düzenlemelerle ve mahkeme içtihatlarıyla geline nokta değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede olumlu yönde önemli adımlar atıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte idari vesayet yetkisinin kullanımının sınırlandırılmasının yasal düzenlemelerle mümkün olmadığı tespit edilmiştir. Bu sorunun çözümü için Anayasada bir takım değişikliklerin yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler:Yerel Özerklik, Yerel Yönetim Organları, Organlık Sifatını Kaybetme

ABSTRACT**MASTER’S THESIS****LOCAL ADMINISTRATION ELECTED ORGANS’ POSSESSION AND LOST
OF ATTRIBUTE OF ORGAN IN TURKISH LAW****Ayşegül AYDIN****ADVISER: Prof. Dr. Nihat BULUT****2011, VI + 124 pages****Jury: Prof. Dr. Nihat BULUT****Assoc. Prof. Sururi AKTAŞ****Assoc. Prof. Ayhan CEYLAN****Ass Prof. Veli KARAGÖZ**

In this study, the elected organs of the local administration within the context of local democracy and local autonomy were studied. The local administration elected organs’ possession and lost of the attribute of organ was examined juridically via literature search; in the light of related legal regulations, Constitutional Court decisions and State Council decisions.

In Turkey, which has the tradition of centralized administration, the point reached by new legal regulations and jurisprudence was evaluated. In these evaluations, it was concluded that positive and important steps were taken. However, It was determined that it is impossible to limit the use of the administrative tutelage via legal regulations. It was also concluded that some changes in Constitution are also necessary to solve this problem.

Key Words:Local Autonomy, Local Administration Organs, Lost of attribute of organ

ÖN SÖZ

Yerel yönetimler çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerinin hayata geçirildiği, yerel halka en yakın özerk ve demokratik kuruluşlardır. Bu yönüyledir ki, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmeleri, kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın yürütmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları gerekmektedir. Yerel halkın oylarıyla göreve gelen organlarının merkezi yönetimin vesayet denetimi altında bulunması, idari yargı mercileri tarafından yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık niteliklerini kaybetmeleri yönündeki yasal düzenlemeler çeşitli sakıncalar ve belirsizlikler oluşturmaktadır.

Yerel yönetimler, dünyada ve Türkiye’de en çok tartışılan konulardan birisidir. Küreselleşen dünyada yerel yönetimlerin önemi her geçen gün biraz daha artmaktadır. Ülkemizde de yerel yönetimler, özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte, demokratikleşme yönünden büyük bir değişim sürecine girmiştir. Günümüzde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler, bu nedenle yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, büyük önem taşımaktadır.

Anayasanın 127. Maddesi, yerel yönetimlere “özerklikle” bağdaşmayacak sınırlamalar getirmiştir. Ayrıca, İçişleri Bakanına görevden uzaklaştırabilme yetkisinin verilmesi ve idari vesayet yetkisinin kullanılabilme amaçlarında ifade edilen genellik ve belirsizlik, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini zedelemektedir. Bu çalışmada, yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının bu niteliği kazanma ve kaybetme durumu, kuramsal olarak ve uygulama yönünden değerlendirilmiştir.

Çalışmamda beni yönlendiren ve yardımlarıyla katkıda bulunan tez danışmanım sayın Prof. Dr. Nihat BULUT’a, yüksek lisans eğitimim süresince desteklerini, değerli bilgi ve tecrübelerini esirgemeyen Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesinin değerli hocalarına, tüm varlıklarıyla destek veren Yrd. Doç. Dr. Arzu GÜNCÜ’ye, Yrd. Doç. Dr. Ahmet BARAN’a, Öğr. Gör. Serap UZUNER YURT’a, Cem Burak KARGI’ya, Alev EKİNCİ’ye ve tüm mesai arkadaşlarıma, desteğini ve sabrını esirgemeyen aileme, eşim Erdal AYDIN’a ve özellikle de kızım Ülkügül’e ve oğlum Bahadır’a teşekkür ederim.

GİRİŞ

İl özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan yerel yönetimler, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde her geçen gün önem kazanan ve sunduğu hizmetlerden dolayı, yaşamımızın hemen her anında, yer alan kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin, her ülkede farklı zaman aralıklarıyla, siyasal ve yönetsel yapının önemli bir ögesi durumuna geldikleri görülür. Bugün için bütün dünyada kendini gösteren bir yerleşme eğilimi görülmektedir, bu durumu destekleyen en önemli unsurlardan biri de, Avrupa Birliği standartlarına uyum süreci ve demokratikleşme çabaları olmuştur. Demokratikleşme eğilimi ve çabaları “temsil” kavramına, başta yerel sahada olmak üzere, ulusal ve uluslararası düzeyde önem kazandırmıştır. Yerelden tüm dünyaya doğru açılan pencerenin ilk unsuru olan yerel yönetimlerin her yönüyle, özellikle de demokratiklik yönüyle, incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimleri kamu hizmeti veren diğer kamu kuruluşlarından ayıran temel özellik ise seçim olgusudur. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmeleri, kendi işlerini, kendi organları eliyle, dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın yürütmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Yerel halkın oylarıyla seçilen bu karar organları, ilke olarak seçildikleri yöreyi ve kendilerini seçenleri temsil etmekte olup, öncelikle seçmenlere karşı sorumluluk taşımaktadırlar. Bu yönüyledir ki, yerel yönetimler katılımı, sahiplenmeyi ve sorumluluğu öne çıkaran demokratik kurumlardır.

Yerinden yönetim, merkezi yönetimden ayrı bir yapıyı gerekli kılmaktadır. Ülkemizde uygulanan yerinden yönetim, yönetsel amaçlıdır. Yönetsel yerinden yönetimde, hizmetin yerel halka en yakın birim tarafından sunulması bir zorunluluk olup, çabukluk ve kolaylık sağlar. Halkın seçimiyle göreve gelen organlardan oluşması bakımından, yerel yönetimler demokratik bir boyut kazanmaktadır. Bu noktada yerel yönetimler, işlevlerinden ve etkililiklerinden önce demokratik gelişmenin, halk katılımının en yakın ve uygun zemini olarak öne çıkmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler "demokratik kurumlar" olarak kabul edilip tartışmalar bu tespate dayalı olarak sürdürülmektedir. Ancak, yerel yönetimlere halkın katılımının yetersizliği, yerel seçimlerdeki oy kullanma oranının düşüklüğü, yerel demokrasi önündeki yasal engeller, halk yerine merkezi yönetimin müdahalesi, anılan

"demokratiklik" kabulüyle çelişki oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak kurulan yerel yönetimlerin, yerel halkın oylarıyla göreve gelen organlarının merkezi yönetimin vesayet denetimi altında bulunması, idari yargı mercileri tarafından yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık niteliklerini kaybetmeleri yönündeki verilen kararlar ve yasal düzenlemeler, hem kuramsal, hem de uygulama açısından çeşitli sakıncalar ve belirsizlikler oluşturmaktadır.

Anayasa'nın Cumhuriyetin Temel Organları başlığı altında yer alan 127. maddesi yerel yönetimlere, "özerklikle" bağdaşmayacak sınırlamalar getirmiştir. Özellikle "Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık niteliklerine ilişkin denetimin yargı yolu ile olacağı" hükmü yer almasına rağmen, maddenin devamında İçişleri Bakanına "görevden uzaklaştırabilme" yetkisinin verilmesi ve "İdari vesayet" yetkisinin kullanılabilme amaçlarında ifade edilen genellik ve belirsizlik, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini zedelemektedir. Yasalardaki bu tür demokratik olmayan hükümlerin, ilgili yörelerin demokrasiye olan inançlarının yanı sıra, demokrasiye olan genel inanca da zarar vermesi kaçınılmazdır.

Yakın tarihe kadar yurt içi ve dışındaki bir çok araştırmacı tarafından (Kaya 2007; Koçak 1996; Kalabalık 2005, Toprak 2006; Keleş 1992, 1994, 1998, 2000, 2006, 2008, 2011) yerel yönetimler incelenmiş ve yorumlanmıştır. Ancak yukarıda sözü edilen çalışmalarda daha çok yerel yönetim- yerel demokrasi ilişkisi üzerinde durulmuştur. Bu çalışmada yerel yönetimlerin seçimle gelen organları ve bu sıfatlarını kaybetmeleri durumu ele alınacaktır.

Bu çalışmanın amacı, Anayasa ve diğer yasalardaki eksiklikler, boşluklar, konuya ilişkin yargı kararlarındaki sorunlar ile yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda çağdaş idari yargı denetimi sorunsalının irdelenmesidir.

İl özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan yerel yönetimlerin, seçmenler tarafından seçilerek göreve gelen belediye başkanı, belediye meclisi, il genel meclisi, muhtar ve ihtiyar meclisinden oluşan organlarının, organlık niteliğini kazanma ve kaybetmeleri konusunun, hukuksal ve siyasal boyutlarıyla incelenmesi ve sürdürülmekte olan mevcut sistemin hukuk devletine ve demokrasiye uygunluğunun tartışılarak değerlendirilmesi tezin konusunu oluşturmaktadır.

Dolayısıyla çalışmada, yerel yönetimler işlevleri ve etkililiği boyutu ile ele alınmayarak; yerel demokrasi, yerel özerklik, seçimlerin önemi ve seçim sistemi, yönetime katılma kavramları, ülkemizdeki uygulamalar çerçevesinde, yargı kararları doğrultusunda incelenecektir.

Hukuk devletinde yerel yönetimlerin organlık sıfatlarını kazanmaları ve kaybetmeleri durumunu irdeleyen bu çalışmada tarama yöntemi kullanılmış olup çalışma çatısı aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur:

- Giriş bölümü çalışmanın konusu, amacı, önemi, sınırlılıkları ve kapsamını içermektedir.
- İkinci bölüm kavramsal çerçevede literatür araştırmasını içermekte olup, bu bölümde yerel yönetim ve yerel özerklik kavramları ve yerel yönetim-demokrasi ilişkisi incelenmiştir,
- Üçüncü bölümde seçimle göreve gelen yerel yönetim organlarının organlık niteliğini kazanmaları konusu, temsil, seçim ve seçim sistemleri kavramları çerçevesinde incelenmiştir.
- Dördüncü bölümde seçimle göreve gelen yerel yönetim organlarının organlık niteliğini kaybetmesi konusu ayrıntılı olarak incelenmiştir. Konuyla ilgili yargı kararlarına yer verilerek, uygulamada ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü tartışılmıştır.
- Sonuç bölümünde konuyla ilgili hukuki düzenlemelerin ve uygulamaların yerel demokrasinin gelişimine etkileri değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM YEREL ÖZERKLİK ve DEMOKRASİ

1.1. YEREL YÖNETİM

Ülkemizin idari yapısı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemine dayanmaktadır. Merkezden yönetimde, yetki devri ve yetki genişliği yöntemleri uygulanırken; yerinden yönetimde, merkezi yönetimden farklı olarak daha özerk bir yönetim yapısı söz konusudur ve merkezin yasalarla sınırları çizilmiş genel bir denetim yetkisi vardır (Koçak, 1996:5). Anayasa'nın 123/2. maddesinde de; "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." ifadesi ile merkezden yönetim, yerinden yönetim ayrımına yer verilmiştir.

Merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşik örgütlenme yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir (Gözübüyük, 2006:31). Bu yönetimde hiyerarşi düzeni, yetki ve sorumluluk alanlarını ve bağlantılarını, yukarı kademelerden aşağıya ve aşağıdan yukarıya iletişim kanallarını ortaya koyma işlevini gören bir araçtır. Merkezi yönetimin çok katı bir biçimde uygulanmasının doğuracağı sakıncaları ve güçlükleri azaltmak üzere yetki devri ve yetki genişliği ilkeleri yaşama geçirilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Özel Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, 1996:1). Merkezden yönetimin halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere yürütmek zorunda olduğu bir çok hizmeti tüm ülkeye tek elden sunabilmesi oldukça güçtür. (Çoker, 1993:5) Yetki genişliği ve yetki devri ilkeleri merkezden yönetim sisteminin uygulanmasındaki güçlükleri gidermeye yöneliktir. Yetki genişliği ilkesi, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Yetki genişliği ilkesi ile merkezi yönetimin taşra kuruluşlarında bulunan yüksek kamu görevlilerine belli konularda, kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınır (Gözübüyük, 2006:35). Devletin ve hükümetin temsilcisi olarak görev yapan ilin en büyük mülki amiri olan vali, yetki genişliği çerçevesinde kamu hizmetini yerine getirir. Yetki genişliğinde, kamu tüzel kişiliği dolayısıyla özerklik söz konusu değildir. Karar alma ve uygulama yetkisine sahip gerçek kişi, tamamıyla merkezden yönetimin içindedir ve hiyerarşik denetime tâbidir. Hiyerarşi, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğunun bütünlüğünü ve birliğini sağlayan bağ ve güçtür. Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca; "... merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu

hizmetlerinin gereklerine göre ..." kurulan iller, yetki genişliği esasına dayanır. Yani vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve yürütme aracı sıfatıyla faaliyetini sürdürmektedir.

Merkezi yönetimin yetkileri hususunda oldukça cimri oluşu ve valilerin görevden alınma endişeleri, yetki genişliğinin uygulamada manasını kaybetmesine neden olmaktadır (Özay, 1996:156). Yetki devrinde ise, sınırları belirli yetkilerin belirli makamlara devredilmesi yoluyla kamu hizmetinin sürdürülmesi sağlanmaktadır. Yetki devrinin yönetsel bir işlemle yapılması şarttır. Yetki devreden amirin sorumluluğu ortadan kalkmaz ve yetkisini her zaman geri alabilir (Eryılmaz, 2010:77).

Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi yoktur, ancak demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığı söylenebilir. Bilindiği gibi parlamenter demokrasi ile yönetilen Batı ülkelerinde önce yerel yönetimler, daha sonra merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır (Toprak,2006:12). Devlet yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerini, merkezi bir otoritenin elinde toplarsa "merkeziyetçi" bir yapı ortaya çıkar. Eğer merkezi idareye ait olan bazı yetkiler, yerel düzeyde örgütlenmiş bir organa aktarılırsa yerinden yönetim gündeme gelir. Günümüzde otoriter devletler merkeziyetçiliği, demokratik devletler de yerel yönetimi benimserken(Aygen, 1962:365), bazı devletler de merkezden yönetimle yerinden yönetim arasında belirli bir denge kurmaktadır. Bu farklı örgütlenme biçimleri ülkelerin siyasi, kültürel, ekonomik ve tarihi şartlarıyla ilişkilidir (Eryılmaz, 2010:83).

Yerinden yönetim yerel ve hizmet bakımından olmak üzere ikiye ayrılır (Yıldırım, 1999:125); yerel bakımdan yerinden yönetim, bir yörede oturan kişilere, o yörede oturmak dolayısıyla var olan idari menfaatlerini korumak ve yönetmek hususunda tanınan özerklik (Versan, 1990:83) olup yönetsel amaçlıdır. Hizmet bakımından yerinden yönetim ise belli bir kamu hizmetinin, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulan merkezi devlet teşkilatı dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Bu örgüt, merkezi hiyerarşiye tabi olmaz ve vereceği hizmete ilişkin konularda idari ve icrai kararlar almak yetkisine sahiptir. Kamu yararına yönelik çalışan, üniversiteler, TRT, barolar vb. kuruluşlar genellikle tek amaçlı örgütlerdir (Eryılmaz, 2010:194). Hizmet bakımından yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır, hizmetle ilgili kişilere değil (Versan, 1990:85).

Yerinden yönetim diye de bilinen yerel yönetim (Local self- government), yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır. Bir başka deyişle, bir yönetim biçimidir. Yerel Yönetim Birimi ise (Local authority veya Local administration), özerksel yönetimce, belli sınırlar içinde kurallar koymaya, yasal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim biriminin adıdır (Çitçi, 1989:4-25). Yerinden yönetimde kamu gücünün bir kısmı merkezi idareden, daha az yetkili otorite olan mahalli idarelere aktarılmaktadır (Kalabalık, 2005:110). Merkezi idarenin bir kısım yetkilerinin daha az yetkili birimler olan mahalli idarelere aktarılmasının bir sonucu olarak bugün için.

Yerel Yönetim “sınırları belirlenmiş belirli bir alana ait sistem, kurumsal bir yapı, mali ve diğer özerklik derecesine sahip, genelde yetki ve sorumlulukların devredildiği bir sistem”, başka bir ifadeyle “merkezi yönetimin dışında yerel topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, öz geliri, bütçesi ve personeli olan demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, kamusal bir örgütlenme modeli” olarak tanımlanmaktadır (Ergun, Bozkurt, Sezen, 1998:248; Ulusoy, Akdemir, 2004:25). Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin etkin, verimli, kaliteli, halkın beklentilerine uygun olarak sunulması ve halka en yakın birimler olması bakımından demokratik değerlerin en üst düzeyde gerçekleşmesini amaçlayan bir yönetim sistemi için vazgeçilmezdir.

Anayasa’nın 127. maddesinde de yerel yönetimler genel olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının yerel düzeydeki “ortak gereksinimlerini” karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir ve mahalli idareler merkezi idarenin çizdiği sınırlar içerisinde yetkilere sahip olan birimlerdir.

Anayasa’nın ilgili maddesine göre, il, belediye ve köyden oluşan üç çeşit yer bakımından yerinden yönetim idaresi vardır (Yıldırım, 1999:125). Bu kuruluşlar kendi mal varlıklarına ve özel bütçelerine sahiptirler (Nadaroğlu, 2001, 23-25).

Anayasa’nın anılan maddesinde "yerinden yönetim" kavramına yer verilmesi yerel yönetimler açısından önemli bir güvence sağlamaktadır. Yönetimsel yerinden

yönetim, hizmetleri vatandaşa daha kolay, ucuz ve en yakın yoldan sunması bakımından bir zorunluluk olduğu kadar, halkın seçimiyle göreve gelen organlardan oluşan yerel yönetimleri içerdiğinden dolayı da demokratik bir boyut kazanmaktadır (Keleş, 2011:19-23)

Anayasa Mahkemesinin 1989/42 ve 1990/31 sayılı kararlar ile de, yerel yönetimlerin, "yerinden yönetimin doğal sonucu olarak özerklik taşıyacakları, karar organlarının serbestçe oluşacağı, karar alma özgürlüklerinin bulunacağı" (E.1989/6 K:1989/42, T:7.11.1989 ve E.1989/6 K:1989/42, T:7.11.1989) belirtilerek, yerel özerklik olgusunun altı çizilmektedir. Böylece, özerk yerel yönetimler ilkesi 1982 Anayasası ile tanınmış olmaktadır.

1.2. YEREL ÖZERKLİK

1.2.1. Yerel Özerklik Kavramı

Özerklik, kendi kendine yeterli olma ve yönetimde serbestlik demektir. Çağdaş yerel yönetim, özerk yerel yönetimdir. Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen “Özerklik Şartı”nda özerklik; kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, bu yönetimlerin, kendi icraatlarına hakim olacak kuralları, kendi seçilmiş organlarınca koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleri şeklinde tanımlanmıştır. (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı m.3). Bu hakkın dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip olan konseyler ve meclisler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Yerel özerklik bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. İhtiyaçların amaca uygun, az maliyetle, hızlı bir şekilde ve etkin karşılanabilmesi için yerel özerkliğin zorunlu olduğu söylenebilir.

Özerklik yerel yönetimlerin, bağımsız ve dokunulmaz olması demek değildir. Bu, özünde yanlış anlayış nedeniyle, Türkiye’nin bölgesel gelişmişlik farklarının ve sorunlarının varlığı sebep gösterilerek, yerel özerkliğin Türkiye’ye uygun olmadığı zaman zaman ileri sürülmektedir. Hâlbuki yerel yönetimler, kamu yönetiminin ve devletin ayrılmaz bir parçasıdır ve bu gerçek yerel yönetime serbestçe hareket edebileceği bir alanın sağlanmasını kaçınılmaz kılmıştır(Yeter, 1996:9). Önemli olan, mahalli nitelikteki işleri, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına sahip yerel yönetim üzerindeki denetim yetkisini,

kanunlarla belirlenmiş ve sınırlı düzeyde kullanan bir merkezi yönetimin varlığıdır (Eryılmaz,2010:134).

Yerel yönetimler, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç-örgüt yapılarını kurmak bakımından yönetsel özerklikten faydalanırlar (Yalçındağ, 1995: 21). Bununla birlikte, merkezi yönetimin etki ve müdahalesinden bağımsız bir gelir sistemi yoksa, özerklik anlamını kaybedecektir. Mali özerklik olmadan, sürekli bir yönetsel özerklikten bahsedilemez (Toprak2006:23). Merkezi yönetimin etki ve müdahalesinden bağımsız bir gelir sistemine sahip olmayan yerel yönetimde özerklik anlamını yitirecektir (Eryılmaz, 2010:134).

Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali özerkliği karar ve hareket serbestliği oluştururken, bu serbest alanı merkezi yönetimin vesayet yetkisi çerçevesinde düşünmek gerekmektedir. Merkezi yönetim, yerel düzeyde alınan kararları, onaylama, erteleme, iptal etme, yerine geçerek karar alma ve faaliyete başlamadan önce izin verme halleri ile kendini gösteren vesayet yetkisini çok sık kullanıyorsa yönetimin yerelleşmesi düşüktür denebilir (Eryılmaz, 2010:86).

Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar, seçimle gelen organların dahi siyasi meseleleri tartışmalarını yasaklamıştır. Bu gerçek ışığında yerel yönetimlerin siyasi özerkliğinin olmadığı rahatlıkla söylenebilir (Gözübüyük,2006:2). Çünkü yasalarla çerçevesi çizilmiş özerklik anlayışının temelinde, yerel yönetim sınırları içindeki insanlara daha kaliteli, daha ucuz ve daha hızlı hizmet sunma amacı vardır.

Ancak devlet olgusunun temelinde, yönetim faaliyetlerinde belli bir birlik ve homojenliğin sağlanması yatmaktadır. Anayasamızın 123. maddesinin ilk fıkrasında “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denmektedir. İdaredaki merkezi ve yerel yönetim çeşitlenmesi, bu şekilde idarenin bütünlüğü ilkesiyle birleştirilmektedir (Yıldırım, 1999:13). Yani, hareketlerinde tamamen serbest bırakılan yerel yönetimler, ülkedeki birlik ve homojenliği bozabileceğinden; devlet olgusunun sonucu olarak devlet, varlığını koruma yoluna gitmiştir. Bununla birlikte, eğer bir yerel birim ortak çıkar sahiplerinden söz edemeyecek kadar küçük, akçalı güçten yoksun ve özeğe bağımlı ise onun tüzel yetkilerini arttırmak zaten bir yarar sağlamaz (Keleş, 2011:48). Anayasa’nın 127. maddesinin 2. fıkrasında “ Mahalli

idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü ile yerel özerkliğin sınırlanmasına ilişkin bir güvence oluşturmuştur (Keleş, 2011:145). Böylece yerinden yönetim ilkesi ne olursa olsun kaldırılamaz ve zayıflatılamaz(Demirkol, 1994:14).

Yerel bakımdan yerinden yönetimde kararlar merkeze hiyerarşik bakımdan bağlı olmayan organlar tarafından alınmaktadır. Aynı yörede yaşayan insanlar, bölgesel menfaatlerini ilgilendiren konularda kararlar almak ve icraatlar yapmak üzere çeşitli organlar kurmuşlardır. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Çünkü yerel özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskısından uzak bir şekilde kendi kendilerine yönetilmesi için, halkın ve seçilmiş organların, kararların oluşumunda ve uygulanmasında tek söz sahibi olması anlamına gelmektedir (Yüksel, 2005:282).

Yukarıda da belirtildiği üzere, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer verilen "yerinden yönetim" ilkesi dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği Anayasa ile tanınmıştır. Anayasa Mahkemesi, yerinden yönetim ilkesinin, aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele dayandığı anlamına geldiğini kararında vurgulamıştır(AYM. E.1987/22, K:1988/19, T:13.6.1988). Genel anlamdaki tanımıyla özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin, kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir. Bir başka deyişle özerklik, kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008:103-104). Kurumsal özerklik, bir kurum veya kuruluşun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve uygulayabilme hak ve yetkisidir (Aytaç, 1994: 6). Yerel yönetimler açısından özerklik ise, Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir. Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliği, merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını azaltmak veya ortadan kaldırmak için düşünülmüştür. Özerk yerel yönetim

demokrasinin özünü teşkil eder (Özay, 1996:193). Özerk yerel yönetimin altında yatan temel felsefe, halkın kendi kendini yönetmesidir. Dolayısıyla özerklik demokratik yönetim anlayışının ürünüdür (Yüksel, 2005:235).

Yerel Özerkliğin iki yönü vardır: Birincisi, yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde, merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenemezken, asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, merkezin karışması olmaksızın, kendi olanaklarıyla gerçekleştirmeleridir. Diğer yönü ise, yerel yönetimlerin yerel toplulukla, yani halkla, ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır. Çağdaş demokrasilerde yerel yönetimlerde “denetim” yerel özerklikle bağdaştırılması önemli sorunlar yaratan bir konudur. Yönetimsel, yargısal ve siyasal boyutları olan denetim, özü itibarıyla, yerel özerklikle ters orantılıdır. Yerel yönetimin merkezi yönetim yerine yereli oluşturan halk tarafından denetlenmesi, yerel özerkliğin sonucudur. (Keleş, 1983:20). Diğer bir anlatımla vesayet yetkisine sahip merkezi yönetim, dilerse kendisini kent halkının, seçimle belirlenmiş meclisinin ve başkanının yerine koymak suretiyle bir hizmetin yürütülmesine veya yürütülmemesine karar verebilmekte, yani yerindelik denetiminin yapılması, yerel demokrasiyi ilgilendiren siyasal bir denetimdir ve bu yetkiyi ancak halk kullanmalıdır (Yalçındağ, 1992:8).

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetim arttıkça yerel özerklik daralmakta, denetim azaltıldıkça da yerel yönetimler daha geniş bir özerklikten yararlanmaktadır. İdari vesayetin amacı, hukuka uygunluk ve hizmetlerin tüm yurda eşit oranda yayacak koordinasyonu sağlamaktır. Fakat aşırı derecede idari denetim de yerel özerkliğin varlık nedeni olan, yerel halkın üretkenliğinden faydalanma aracı olma özelliğini yok edebilir. Yerel yönetimlerin özerklik alanına girerek, varlık nedenlerini de ortadan kaldırabilecek bir denetime imkan vermemek için; merkezi yönetim vesayet denetiminin sınırlarını belirtmek zorundadır. Bu sakıncayı ortadan kaldırmanın yolu, vesayet yetkisinin konusunu, içeriğini ve biçimini yasalarla kesin olarak belirtmektir (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008:103-104).

Yerel yönetimin en önemli özelliklerinden biri merkezi yönetime oranla ikincil durumda olması ve yerel yönetimin özerkliği ile merkezi yönetimin gücü arasında ters orantının bulunmasıdır (Kalabalık, 2005:139).

1.2.2. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet

Merkezi yönetimin örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından konumu yerel yönetimin üzerindedir. Bunun doğal sonucu olarak da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi vardır (Eryılmaz, 2010: 179). Yerel yönetimin hareket ve karar alma özerkliği merkezi yönetimin denetimi altındadır. Fakat yerel yönetim kuruluşları, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildir. Çünkü hiyerarşik denetimde, yetki ve görev bakımından ast-üst biçiminde bir örgütlenme vardır, üstler astlara işlemi nasıl yapacağı konusunda emir verebilirler ve denetlemek için yasal bir dayanağa ihtiyaç duymazlar (Örnek, 1994: 123; Aktan, 1976: 4).

Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde, ülke içerisinde birlik ve homojenlik sağlanması amacıyla yürüttüğü bu denetime “idari vesayet” denir. İdari vesayet denetimi kaynağını Anayasamızın 123. maddesinden alır. Bu maddeye göre, bazı hizmetler nitelikleri gereği ayrı tüzel kişiler eliyle görülse de, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği denetime bağlı kalacaklardır. İdari vesayet denetimi esas itibarıyla mahalli idarelerin işlemleri üzerinde gerçekleşmekte, bununla birlikte bazı hallerde de mahalli idarelerin organları ve personeli üzerinde de gerçekleştirilebilir. (Özay, 1996:169) İdari vesayet denetimi mahalli idarelerin organları üzerindeki görünümü genellikle atama, ikame, görevden uzaklaştırma ve yargı organına başvurma şeklinde gerçekleşmektedir. Yönetimsel vesayet ya da vesayet denetimi, kısaca yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, kamu yararını sağlama amacına yönelik olarak merkezi yönetimin uyguladığı denetim türüdür. Bu denetim yetkisi kanunla belirlenen bir yetkidir; yerel yönetimlerin kararları, eylem-işlemleri, organları ve görevlileri üzerinde olmaktadır. Kararlar üzerindeki denetimi ise onaylama, erteleme veya geciktirme, iptal (bozma) veya fesih (dağıtma), yerine geçme ve önceden izin verme biçimlerinde olmaktadır (Aktan, 1976:4). Yerel özerklik kavramının kimi zaman siyasal anlamda “bağımsızlık” ve “egemenlik” gibi kavramlarla karıştırıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin hak ve yetkileri, bir federal devlet yapısı içinde federe devletlerin yani eyaletlerin sahip oldukları hak ve yetkilerden ayrılmaktadır. Federe devletler, egemenliğin belli ölçülerde kendilerine verildiği, iç

işlerinde tümüyle özerk, dış ilişkilerinde ise federal devletin dış politikasına bağımlı yarı egemen kurumlardır. Oysa yerel yönetimler, devletin egemenlik hakkına ortak değillerdir. Yasama ve yargı gücüne sahip olmamaları bunun başta gelen kanıtlarındandır(Keleş, 1982: 412). Bununla birlikte merkez tarafından atanmış bir valinin bulunması il özel idarelerinin özerkliklerin sınırlandırılan bir unsur olarak değil, bu idarelerin yanlış yapmalarını önlemesi bakımından bir şans olarak değerlendirilebilir (Akkoyunlu, 2010:146)

Anayasa'nın 127/5. maddesinde, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi olduğu belirtilmiş, uygulanabilecek denetimin amaçlarına yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre,

- yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi,
- kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- toplum yararının korunması,
- yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amaçlarıyla yasada belirtilen esas ve yöntemler çerçevesinde denetim yapılır.

Anayasa'nın anılan maddesinde yer verilen idari vesayetin esas ve yöntemleri yasalarla düzenlerken, yine Anayasa'da ifadesini bulan, yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkelerine uygunluk önem taşıyacaktır. Anayasa Mahkemesi konuyla ilgili bir kararında, idari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olduğu, bu yetkinin “sınırsız ve takdire bağlı olmadığı merkezden yönetimin elinde salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemeyeceğini” belirtmiştir. Kararda, “Bu yetki aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir.”(E.1987/18, K:1988/23, T:22/6/1988) gerekçesine yer verilmiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi özerkliği, Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisi olarak tanımlamaktadır.

Anayasakoyucu yerel yönetimlere özerklik tanırken, özerkliğin sınırı olarak Anayasa ve yasaları göstermiş, merkezi yönetime de yerel yönetim üzerinde denetleme yetkisi vermiştir. Bu yetkinin çerçevesini yine anayasakoyucu çizmiş, iki yönetim arasında oluşabilecek yetki çatışmasının önüne geçmek istemiştir (M. Akad, A. Akad, 1998: 490). Bu durumda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmayan yasa hükümlerini değiştirmesi, uygulamada da yerel özerklik ilkesine uygun davranması gerekmektedir. Aksi halde idari vesayet yetkisinin Anayasa'ya aykırı olarak kullanımı söz konusu olacaktır. Zira yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimleri, takdire göre bir uygulamaya yol açan soyut bir anlatımla karar süreci dışında bırakan bir düzenleme, Anayasanın 127. maddesine aykırı bulunmuştur(E.1990/38, K:1991/32, T:26/9/1991).

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden ayrı görevlere sahip olmaları, yerel özerkliğin en önemli yönüdür(Kalabalık, 2005:134).

Bu kuruluşların gerçek anlamda özerk olduklarını söyleyebilmek için, yetkili organlarınca alınan kararların üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmaması, organlarının seçimle işbaşına gelmesi, yeterli gelir kaynaklarına sahip olması, yönetsel hizmetlere ilişkin öncelikleri serbestçe belirleyebilmesi, örgütlenmesini kendisinin biçimlendirebilmesi ve uygulamayı yönlendirebilmesi gerekir (Keleş, 1982: 415). Bu yöndeki düşüncelerin, yerel yönetimlerin özerkliği açısından oldukça ileri olduğu söylenebilir.

1.2.3. Yargı Hukukunda Yerel Özerklik

Yerel özerklik, önemi nedeniyle başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası örgütlerin gündeminde de yer almış, hazırlanan uluslararası metinlerde her boyutuyla değerlendirilerek bütün dünyada anlayış ve uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır. (Toprak, 2006: 23). Bu doğrultuda yapılan çalışmalar sonucunda 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Local Self-Government) dört üye ülkenin imzası ile 22 Aralık 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 21 Kasım 1988'de ülkemiz tarafından da imzalanan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1991 tarihli 3723 sayılı Yasayla bazı maddelerine çekinceler konarak onaylanmıştır(TC Resmi Gazete,21 Mayıs 1991, Sayı No: 20877).Böylece, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ülkemiz için yasa

niteliğini kazanmıştır. Usulüne uygun olarak onaylanmış ve yürürlüğe konmuş antlaşmalar kanun değerindedir ve Türk hukukunun kaynaklarındandır (Gözler, 2009:152).

Anayasa'nın 90. maddesine göre de Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacak nitelikte bir yasadır (Akad, Dinçkol, 1998: 390). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin siyasi, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönündeki hükümlere yer vermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 3 ana bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı temel ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği önemle vurgulanmaktadır. Bu bölümde özerk yerel yönetim kavramının tanımı şöyle yapılmaktadır:"Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır." Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. İkinci bölümde, bu Şartı onaylayan devletlerin yükümlülükleri ve sorumlulukları ile ilgili kurallar yer almaktadır. Şart'ın son bölümü ise uygulama ve yürürlük koşullarına ait kuralları içermektedir.

Özerklik Şartı'nın 8. Maddesinde de yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimine ilişkin ilke ve yöntemlere yer verilmiştir. Bu maddeye göre;

- Yerel yönetimlerde her türlü idari denetim ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.
- Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece anayasal ilkelere ve hukuka uygunluk denetimi sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel yönetimleri, yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı hususunda idari denetime tabi tutabileceklerdir.

- Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Yukarıdaki maddede, denetimin amacına ve yöntemine sınırlamalar getirilerek yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmemesine önem verilmiştir. Diğer bir ifadeyle, devlet yapısı içinde, yönetimin bütünlüğü çerçevesinde, belli bir özerklikten yararlanan kuruluşlar olan yerel yönetimlerde denetimin var olup olmamasından çok, denetim ve gözetimin amacı, sınırı ve biçimi önem taşımaktadır (Toprak, 2006:25).

Devletin yerel yönetimleri denetlemesinde başlıca iki yol tutulmaktadır. Birincisi, denetimin, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin Anayasaya ve yasalara uygun olup olmadıklarını gözden geçirmekten ibarettir. İkincisi ise, yerel düzeyde alınan kararlarının ya da yapılan etkinliklerin, yerinde olup olmadığını, toplum yararına uygun düşüp düşmediğini denetlemektir ki, buna yerindelik denetimi adı verilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerindelik denetimi ancak devletin veya bölge yönetimlerinin, yerel yönetimlere kendileri adına bazı işleri yapmak yetkisi verilmesi durumunda, o işlerle sınırlı olarak yapılabilecektir. Merkezi yönetimin yerindelik denetimi yapabileceğini ortaya koyan 2. fıkra, vesayet denetimini genişletmiştir (Koçak, 1996:23).

Böyle bir denetim türü, yerel halkın kendisi için neyin daha iyi olduğunu, kendisinin değil, fakat denetimi uygulayan merkez organlarının daha iyi takdir edeceği varsayımına dayanır. Halbuki vesayet denetiminin amacı yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluğunun denetimidir. Bu tür bir denetim denetleyene, denetlenen konunun takdirinde geniş serbestlik tanıdığından; kötüye kullanılmaya açıktır ve yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle bağdaştırmaya olanak yoktur (Eryılmaz, 2010:317). Yerindelik denetimi siyasal nitelikte bir denetimdir ve bu denetim yetkisi seçimler ve katılım yolu ile kullanılmalıdır (Yalçındağ, 1995: 60).

Yerel yönetimlerin denetiminde önem taşıyan diğer bir ilke ise, “orantılılık” ilkesidir. Yönetimsel denetimin, korunmak istenen yararların önemiyle orantılı olması gerekmektedir. Bu ilke, denetimde başvuru olan yöntemin denetimin amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını; bu yöntemin, denetim amacı açısından gerekli olmasını ve yöntemle amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade eder.

Dolayısıyla, idari denetim yetkisi kullanılırken yerel yönetimlerin özüne dokunulmadan, yerel özerkliği zedelemekten hareket edilmesi gerekmektedir. Aksi halde, "yerel özerklikten eser kalmaması", yerel yönetimlerin merkezi yönetimin uzantısı haline gelmesi durumu ortaya çıkar. Bu fıkraya ülkemizce çekince konulmuş olmasının, hukukun genel ilkeleri arasında yer alan "orantılılık" ilkesinin uygulanmasına engel olmayacağı düşünülmektedir (Akad, Dinçkol, 1998: 72).

Öte yandan, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması" başlıklı 11. maddesinde, yerel yönetimlerin, anayasa ve diğer yasalarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve yerel özerklik ilkelerine uyulmasının sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacakları yönünde düzenlemeye yer verilmiştir. Ülkemiz tarafından bu maddeye çekince konulmakla birlikte, iç hukukumuzda, yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurmalarına bir engel yoktur. Anayasamızın 11. maddesinde yer alan, Anayasa hükümlerinin yalnız yasama ve yargı organlarını değil yürütme organlarını da bağlayacağı ve 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilir ifadeleri idarenin yargının yaptırımını ile karşılaşacağını ifade eder. Yerel Yönetimler, idari vesayetin hukuka aykırı kullanımı durumlarında başta "idari yargı yerleri" olmak üzere yargı yoluna başvurmaktadır. Yerel özerklik ilkesi böyle bir hukuki korunma olmaksızın düşünülemez.

Şartın diğer maddelerinde, özerk yerel yönetimin kapsamı, yerel yönetim sınırlarının korunması, görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel yönetimlerin mali kaynakları, birlik kurma ve birliklere katılma hakkı konularına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Hiyerarşi ve bağımlılık unsurlarına giderek karşı çıkan toplum yapısının şekillenmesi, merkeziyetçi tutumun azaltılmasının sağlanması, sorunların derhal ve yerinde çözüme kavuşması beklentisi yerel özerkliği önemi hale getirmiştir. Fakat ülkemizde, yerel yönetimlerin sahip olduğu özerkliğin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen ilke ve koşullara uygun düştüğünü söyleyebilmek mümkün değildir. Bu duruma; ataerkil ağırlıklı toplumsal yapı, hizmet, işgücü, mali kaynak ve yönetim kültürü sebep olarak gösterilebilir (Toprak, 2006:25-26). Başta Anayasa'da

olmak üzere yasalarda ve yönetmeliklerde yerel özerkliğe aykırı olan hükümlerin değiştirilmesi, uygulamada yerel özerkliği zedeleyici tasarruflardan kaçınılması zorunluluğunu öngörmektedir.

Yerel yönetimlere, kuruluş yıllarından geçmiş kaynaklı olarak oluşan "güvensizliğin" günümüzde korunmaya çalışılması, ülkemizin toplumsal, siyasal ve ekonomik alandaki gelişimi karşısında savunulamayacağı gibi uluslararası alanda ortaya çıkan gelişmeler karşısında da savunulması mümkün görülmemektedir. Kaldı ki, ülkemizdeki hukuksal durum da yerel yönetimlerin özerkliğini öngörmektedir. Merkezi yönetimin güçlü yerel yönetimlerin hizmet yürütmesiyle kendi otoritesinin olumsuz yönde etkileneceği korkusundan vazgeçmesi gerekmektedir (Uğurlu,1995:90).

1.3. YEREL DEMOKRASİ

1.3.1 Genel Olarak Yerel Demokrasi

Demokrasinin çeşitli tanımları mevcuttur, en çok bilinen ve yaygın tanımı; “Halkın, halk için halk tarafından yönetimidir” şeklindeki ifadedir. Fakat demokratik siyasal sistemin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için, demokratik sisteme uygun bir siyasal kültürün toplum içinde yerleşmiş olması da gerekmektedir (Çam, 1999, s. 387-392). Toplumların kendi tarihsel gelişimine bağlı olarak farklı özelliklere sahip olan demokrasinin tek tip, sabit bir yapısı bulunmamaktadır. Her toplumun özelliklerine göre farklı şekillerde algılanarak, ülkenin kendi şartlarına özgü bir yönetim yapısı olarak uygulanmaktadır. Demokrasi, insan onuruna en uygun ve insanlar arasındaki tüm ilişkilerde uygulanması gereken bir yönetim biçimidir. Bu nedenle de günümüzün evrensel ve hukuksal değerlerinin başında gelmektedir. Çağdaş demokrasiler, insanlara vermiş olduğu değerle yücelmektedir. Bunun yolu ise hukuka saygı duyan, hukuk ile kuşatılmış, insan haklarına dayalı bir sistemde yürümekten geçmektedir. Hukuk devleti ilkesi, yasama, yürütme ve yargı organlarına yol gösteren bir ışık konumundadır. Demokratik düzen hukuka bağlı devletin yaşama geçirilmesi anlamına gelmektedir. Demokrasi düşüncesi yönetilenlerin güvenine dayanan bir ilke olduğundan, demokratik olmayan bir yönetimin hukuk devleti ilkesini gerçek anlamda yaşama geçirmesi mümkün görülmemektedir (Erdoğan, 2005:229-235).

Demokrasinin üzerinde uzlaşılan ortak özelliklerinden birisi, siyasi kararların doğrudan doğruya bütün vatandaşların ortak katılımları ile alındığı bir yönetim şekli olmasıdır. Ancak demokrasi, demokratik bir yönetim şeklinin temel kriterleri olan; özgürlük, eşitlik, halk egemenliği, yasallık-meşruiyet gibi temellere dayanırsa, siyasi iktidarların yerinde kararlar almasını sağlayabilmektedir (Erdoğan,2005:232).Demokratik yaşamda gerek siyasal eşitlik gerekse siyasal katılım aynı derecede önemlidir. Fakat modern demokrasinin partiler demokrasisi olması, siyasal katılımı sadece seçimlere indirgemek ve siyasal partilerin katılım sağlama görevlerini seçim zamanlarıyla sınırlı görmek anlamı taşımamalıdır. Katılımın değişik biçimleri üretilmeli ve yurttaşlar bu noktada bilinçlendirilmelidir. Çünkü “siyasal bilinç” demokrasinin ve katılımın “sine quanon” parçasıdır (Öztoprak Sağır, Karkın, 2005:4).

Demokratik niteliği göz önüne alınarak yapılan tanıma göre yerel yönetimler; yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimlerince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim”dir (Köse, 2004:9).

Yerel yönetimler halkın kendi kendisini yönetmesine olanak veren bir yapıya sahip olduğundan demokrasinin en iyi işlediği kurumlar olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimler, demokratik gelişmenin, halk katılımının, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamaklarıdır.Günümüzde hemen hemen her ülkede, yerel yönetimlere demokrasinin önemli kurumları olarak bakılmaktadır (Tortop, 2006:22).Yerel yönetimler demokrasi eğiliminin gelişmesinde de önemli katkılar sağlamaktadır (Keleş,2011:51). Ayrıca yerel yönetimler halkla çok daha kolay, etkin ve verimli bir iletişim kurabilmektedirler. Bu nedenle günümüzde yerel yönetimler, özgürlüklerin sağlanmasında ve demokratik toplum yapılarının oluşturulmasında önemli bir araç olarak görülmektedir (Parlak, 2002:45). Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi

değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Çünkü katılma yerel yönetimlerde ulusal düzeydekenden daha yoğun ve doğrudandır (Pustu,2005:124).

Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelikli bir yere sahip olan yerel yönetimler, diğer hizmet birimlerinden “seçim” kurumundan dolayı yapısal bir farklılık göstermektedir. Demokrasinin temeli olan seçim hakkı, yerel seçmenler tarafından kullanılarak yerel yönetimlerin organları oluşturulur. Bununla birlikte, yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesi, demokratiklik niteliği kazandırmaya yetmez (Keleş,2011:63).Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerde “demokrasi”, yerel hizmetlerin yerine getirilmesindeki “etkililikken” önce gelmektedir ve fakat etkililiğin artması, yerel demokrasinin işleminde sağlıklı değerlendirilmeler yapılmasına da olanak sağlayacaktır (Yalçındağ, 1997:37).

Özellikle ulusal düzeyde çağdaş toplumlar açısından demokrasinin gereklerinin gerçekleşmediği tartışmaları, yerel yönetim ve demokrasi ilişkisini gündeme gelmektedir (Çitçi, 1989: 5).

Yerel yönetim çalışmaları bağlamında “etkililik”, toplumsal boyut, zaman boyutu ve yönetim boyutu olmak üzere üç yönüyle açıklanabilir. Toplumsal boyutuyla, yürütülen çalışmaların ve hizmetlerin yerel toplulukların ve insanın gereksinimlerine dönük olması ve “kamu yararı” ölçütünün sürekli göz önünde tutulmasıdır. Zaman boyutuyla etkililiğin sağlanabilmesi için, hizmet gerekli olduğu zaman diliminde, öngörülen en kısa sürede yürütülerek tamamlanmalıdır. Yönetim boyutuyla etkilikte ise, hizmet için belli bir amaç/hedef öngörülüp planlanmış ve gerçekleştirilmiş olmalı, hizmetten yararlananlar için doyum sağlayacak kalite düzeyi gerçekleştirilmelidir (Yalçındağ, 1997:3-4).

Yerel yönetim-demokrasi ilişkisinin kilit noktalarını ise temsil ve katılma kurumları oluşturmaktadır. Demokrasinin üç temel gerekleri olan demokratik katılım, çoğunluk ilkesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğunun uygulaması yerel yönetimlerde daha kolay olmaktadır. Çünkü, demokratikleşme tepeden değil tabandan yayılarak başarıya ulaşmaktadır (Toprak, 2006:287).

Halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerde demokrasinin kurumsallaşması için, öncelikle demokrasi anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Demokrasinin sağlıklı bir şekilde gelişebilmesi için de siyasal kültürle siyasal yapının

uyumlu olması gerekir (Kışlalı, 1996:118-123).Elbette ki, gelişmiş ve istikrarlı bir demokrasinin var olabilmesi için, işleyen hukuksal ve bürokratik kurumların bulunması ve toplumun bu kurumlara güven duyması gerekir (Kongar, 1999:193-204).

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmaları kapsamında yönetim ve yerindelik ilkelerine vurgular yapılmaktadır. Yerindelik, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi ile birlikte; katılım ve bireysel özgürlüklerin korunmasını da içermektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 5. Maddesinde “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.” ifadesi yer almaktadır. Söz konusu tasarının gerekçesinde de “ Hizmetten yararlananların yerel ihtiyaca duyarlılığının artırılması ve ek maliyetlere katlanmalarının engellenmesi” öngörülmektedir. Hizmetin ekonomikliği ve etkinliği göz önüne alınarak, halka en yakın birimin üstündeki birim tarafından yürütülebilir. Söz konusu tasarının genel gerekçesinde belirtildiği gibi bu yeni yönetim anlayışı ve uygulaması, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.

Köklü değişiklikler öngören Tasarı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir. İyi yönetim, katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışa sahiptir, pro-aktif ve gelecek yönelimli bir bakışı esas alır, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelir. Böyle bir yönetim anlayışı, kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya geçişi hedefler(www.belgenet.com/yasa/kamu).

Yerel yönetimlerin birçok önemli özelliğinin yanı sıra Widdicombe Komitesi tarafından “ çoğulculuk, katılım ve duyarlılık” özelliklerinin, yerel yönetimin önemini belirlediği öne sürülür. Öyle ki, demokrasinin performansı yerel yönetimlerin gücüyle ölçülmektedir.Bir başka ifadeyle, ülkenin demokratik performansı arttıkça yerelleşme eğilimi de artmaktadır (Eryılmaz, 2010:85).

Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları, ilkece yöre halkının oylarıyla seçilmekte olup, seçildikleri yöreyi ve kendilerini seçenleri temsil ederler ve öncelikle onlara karşı sorumluluk taşırlar. Bu yönüyledir ki, yerel yönetimler, katılımı ve sahiplenmeyi, sorumluluğu öne çıkaran demokratik kurumlardır. Özellikle belediyeler, kuruluş aşamasından itibaren yerel halkın katılımını gerektiren yönetim birimleridir. Seçimin sağladığı sahiplenme ve katılım yanında, belediyelerin yerel halkın yaşamsal

nitelikteki gereksinimlerini karşılaması dolayısıyla da sürekli bir etkileşim ve ilgi ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de yerel seçimlerde oy kullanma veya yerel meclislere seçilmiş olma doğrudan katılımı tam olarak sağlamamaktadır. Yaş, meslek ve toplumsal statü, siyasal ilgi ve örgüt üyeliğinin oy verme üzerinde etkili olduğu bilinmektedir. Bu faktörlerin yanı sıra kentsel yaşam kültürünün etkisi de değerlendirilmelidir. Sade biçimde kırsal kesimde yaşayan insanlar, kiminle ve ne şekilde ilişki kurarsa hangi tür hizmetlerden yararlanabileceğini, kentte yaşayanlara göre daha açık, daha rahat algılayabilmektedir (www.tasam.org/egitim/secimbilim.doc). Bireyler, coğrafi ve demografik olarak büyüklüklerine bağlı olarak seçtikleri temsilcileri denetleyerek, yönetime katılma oranlarını arttıırırlar (Nadaroğlu, 2001:34).

Halk katılımını kentsel gelişmenin demokratik süreci için bir gereklilik olarak gören, doğrudan katılımın araçlarının yaratılmasını demokrasi ve insan haklarının bir göstergesi olarak sunan Avrupa Kentsel Şartı, kent gelişiminin niteliksel yönünü öne çıkaran "yaşanabilir kentler" konusuna; kentin fiziksel ortamının iyileştirilmesi, varolan konut stokunun onarımı, yerleşmelerde toplumsal ve kültürel olanakların yaratılması, toplum kalkınmasının ve halk katılımının özendirilmesi temelinde sahip çıkmaktadır.(Göktürk, 1997:80). Avrupa Kentsel Şartına göre, “bir kentin yönetimi, önerilen idari işlemlerden ve kararlardan hakları ve mal varlığı önemli ölçüde etkilenen kişilerin bu işlemler ve kararlar doğrultusunda bilgilendirilmesini, görüşlerini duyurmasını ve böylece karar alma sürecinin aktif bir parçası haline gelmesini sağlayacak biçimde yürütülmelidir”(Coşkun, Sergender, 2004:283-285).

Uygulamada da yerel yönetimlerde temsilcilerin düzenli aralıklarla yapılan seçimler sonucu belirlenmesi ile demokrasi güvence altına alınmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlerin, temsilcilerin sorumluluğu, halkın sürekli katılımı ve denetimi açılarından halka en yakın ve en elverişli birimler olduğu kabul edilmektedir.

1.3.2. Demokrasi ile Yerel Yönetim Arasındaki İlişki ile İlgili Görüşler

Yerel yönetimlerin demokratikliğine ilişkin olumlu ve olumsuz görüşler bulunmaktadır. Demokrasi ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerle ilgili görüşler kısaca değinelim.

Toulmin Smith, Langrod, Moulin, Rousseau, Birgül Güler gibi olumsuz görüşlerin temsilcilerine göre

- Yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düşen, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurumdur.
- Demokrasi yerel yönetimlerle uyumsuz, çünkü demokrasinin çoğunluk, eşitlik gibi temel ilkeleri; yerel yönetimlerde dar görüşlü, farklı, potansiyel olarak oligarşik ve bozulabilen talepleri ile bağdaşamaz.
- Yerel yönetimleri, demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmek yanlıştır. Yurttaş, ulusal düzeydeki politika ve siyasal sorunlar içinde, demokrasiyi, yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebilir.
- Demokrasi ile yerel yönetim arasında karşılıklı bir bağımlılık olduğu ileri sürülemez. Demokrasi, yerel yönetimler olmadan da varlığını sürdürebilir.
- Demokrasi kuramı ile demokrasinin uygulanması arasında görülen sapma, yerel yönetimlerin demokratik niteliğine, yerel yönetimler ile katılma aksında kurulan pozitif ilişkiye gölge düşürmektedir. Yerel yönetim meclisleri yerel halkın iradesinden çok, yerel oligarşileri ve siyasal klikleri temsil edebilmektedir.
- Yerel yönetimlerle demokrasi arasında tarihsel olgular bakımından da mutlak bir ilişki kurulamayabilir.
- Yerel yönetimler çoğunluğun çıkarlarının ve azınlığın haklarının değil, ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunmasının bir aracıdır.
- Yerelleşme, sisteme olan tepkileri de bölgeselleştirecek ve ulusal aidiyeti ortadan kaldıracaktır.

Tocqueville, Smith, Montesouieu, Mill, Weir, DilysHill, ve Beetham, , Ruşen Keleş, Bilal Eryılmaz, Kemal Görmez gibitemsilcilerininolumlu görüş de birkaç grupta toplanabilir:

- Yerel yönetimler ile demokrasi arasında zorunlu bir ilişki vardır. Yerel yönetim birimleri demokrasinin ögesidir. Eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunu kabule olanak yoktur.
- Yerel yönetim, demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın, yerel yönetim düzeyinde yönetime katılması sağlanabilmektedir.

- Yerel yönetim, halkın siyasal eğitiminin bir aracı, demokrasi öğreniminin ideal okuludur. Bu yönetim türü, yerel toplulukları ilgilendiren konulara halkın yakından ilgi duymasını, onları tanımaya ve anlamaya çalışmasını, bunlarla ilgili kararları etkilemesini sağlar.
- Yerel siyaset ulusal siyasete kadro yetiştirmektedir.
- Ulusal düzeyde demokrasiden ve yerel demokrasiden ayrı ayrı varlıklar olarak bahsetmek yapay bir zorlamadır.
- Yerel yönetim ve demokrasi ayrılmaz bir bütündür.
- Yerel yönetimler, her ülkede farklı dönemlerde, siyasal ve yönetsel yapının önemli bir unsuru durumuna gelmişlerdir.
- Demokrasinin yaşanabilmesi, yerel halktaki bilinç düzeyine ve özgürlük zevkini tatma isteğine bağlıdır.

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki olumsuz görüşlere karşın yerel yönetimlerin hemen her ülkede siyasal ve yönetsel yapının önemli bir ögesi, demokrasiyle yakından ilişkili bir siyasal kurum durumuna geldikleri görülmektedir. Ayrıca önemli bir nokta gözden kaçırılmamalıdır, yerel ve merkezi yönetim ülke yönetiminin iki temel organı ve birbirinin tamamlayıcısı durumundadır (Eryılmaz, 2010: 178-183). Bununla birlikte, ticaret sistemindeki liberalleşme çevreyi ve kentsel yaşamı derinden etkilemekte kamunun ekonomik ve toplumsal yaşamdaki etkinliğinin azaltmaktadır. Bunun sonucunda, küresel sermaye kentsel çevredeki eşitsizlik ve adaletsizlikleri alabildiğince artırıcı etkiler yapmaktadır (Keleş, 2006:56).

Demokrasinin sağlıklı işleyebilmesi için; çoğulculuk, katılım ve özerk birimlerin varlığını gerekli kılan sivil toplum örgütlerinin etkililiği gerekmektedir. Karar alma süreç ve mekanizmalarının sivil toplum içinde tutulması ile toplumun daha katılımcı, daha çoğulcu, daha demokratik olması hedeflenmektedir. Sivil toplum kuruluşları, devlet aygıtı dışında bireyler tarafından bir araya gelinerek oluşturulan yapılardır. Bir oluşumun sivil toplum olarak tanımlanabilmesi o oluşumun devletin kurumsal yapısının dışında olmasına bağlı olduğu kadar bireyin kendi kaderini tayin etme gücüne de bağlıdır (Oktay, Pekküçüksen, 2009:172). Türkiye'deki yerel yönetimlerin, kamu tüzel kişisi olarak, ülke siyasal yapısının bir parçası olması ve gerçek anlamda özerk

olmamaları, onların sivil toplum kurumu olarak sayılmasını engellemektedir (Keleş,2011:73). Gerçek demokrasi güçlü yerel yönetimlere, yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi vermeyi gerektirmektedir (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008:23-25).

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden önde ve üstün olduğu iddia edilemez. Türkiye Cumhuriyeti idaresi, üniter ve merkeziyetçi bir devlet olmak itibarıyla, idaresi de, teşkilatları, görev ve yetkileri bakımından, bütünlük ve birlik içinde bulunmak zorundadır (Kalabalık, 2005:128).

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM ORGANLARININ ORGANLIK SIFATLARINI KAZANMALARI

2.1. YEREL SEÇİMLER

Demokratik yönetimin vazgeçilmez koşulu olan seçim, demokrasiyi tam anlamıyla gerçekleştirmede yetersiz (Özay, 1996:1)kalsa da, demokratik bir sistemde düzenli aralıklarla yapılan seçimlerle, iktidarın kaynağını halkın iradesi oluşturur. Rousseau’ ya göre ise parlamento üyelerini seçerken özgür olan vatandaş, bu seçimlerden sonra yine köle durumuna düşmektedir (Işıқтаç, 173:2006).Asgarî nitelikte bir demokrasiden bahsedebilmek için, halkın toplumun bütünüyle ilgili temel kararları alması veya almaya yetkili olması gerekir (Pustu, 2005:129). Seçimler demokratik yaşamın vazgeçilmez bir ögesidir ve siyasal kararları alanlarla bu kararların uygulandığı kişiler arasında iletişimi gerçekleştiren bir bağ niteliğindedir(Çam, 1999: 481).

Seçim kurumu, demokrasinin temel kurumları olarak görülen yerel yönetimlerde, halkın yönetime katılmasını sağlar ve halka kendi kendini yönetme erdemi kazandırır.Bu yönüyle yerel yönetim kuruluşları demokrasinin etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlar olarak kabul edilebilir. Yerel seçimlerden bahsederken bağımsız bir yerel seçim sisteminden bahsedilemezse de temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal yakınlık, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme süreci”nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağladığından ve yerel yönetimlerin demokrasi okulu olduğu kabul edildiğinden yerel seçimler ayrı bir başlık altında ele alınacaktır (Çitci, 1996:6; Üskül, 1993:337).

Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Katılma yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudandır. Demokratikleşme ve katılım tabandan yayılarak geliştirildiğinde başarı sağlanabilir (Toprak, 2006:287). Bununla birlikte demokratik bir yerel yönetim, ancak demokratik bir toplum içinde gelişebilir.

Günümüzde bireylerin devlet yönetimine katılma, seçme ve seçilme hakkına sahip olmaları devletlerin anayasalarıyla, uluslararası sözleşme ve beyannamelerle vurgulanan

ilkelerdendir (Kalabalık, 2005:227). Yerel ölçekte kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkı ilk kez kent devletlerinde ortaya çıkmış ve demokrasi, tarihsel gelişimi içinde, uzun süre -iki bin yıl- “doğrudanlığı” esas alan, “kent devleti” demokrasisi ile özdeşleştirilmiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda da yerel yönetimlere olan ilgi tekrar artmaya başlamıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiden yararlanmaya çalışılmaktadır (Pustu, 2005:129).Global/ulusal/yerel etkileşim, liberal demokrasinin de işleyiş mekanizmasını temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru itmektedir (Üstüner, Keyman, 1995:39).

2.1.1.Yerel Yönetimlerde Temsil

Demokrasi türleri açısından iki ayrı modelden söz edilebilir. Birinci model, vatandaşların siyasal karar alma sürecine doğrudan, aracısız ve devamlı katılımını sağlayan doğrudan demokrasidir. Bu modelde, vatandaşlar kendilerini ilgilendiren tüm kararlar için ayrı ayrı görüş belirtmekte, karar alma sürecine sürekli ve doğrudan katılmaktadır. İkinci model ise temsili demokrasi olarak adlandırılan, demokrasinin sınırlı ve dolaylı biçimidir. Halk kendisi adına karar verecek kişileri belirli dönemlerle sınırlı olmak üzere seçer ve seçilenler, halk adına halkı yönetirler.

Demokrasinin yerel yönetimle etkin ve işlevsel bir düzlemde buluşmasını temsil ve katılma kurumları sağlar. Yerelde yönetenlerle yönetilenler arasındaki uzaklık en aza indiğinden, çünkü yerel düzeyde yönetilenle yönetenler arasında mekânsal ve toplumsal uzaklık en aza inmekte, böylece kentsel grupların yerel karar organlarında temsiline yönetsel sisteme katılımına olanak sağlamaktadır(Çitci, 1996:10).

Halkın egemenliği temeline dayanan yönetim biçimi olarak ifade edilen demokraside “temsil” temel bir olgudur. Bu olgudan hareketle demokrasilerde halk egemenliği, seçim kurumu ile inşa edilir. Bundan dolayı seçimler, demokrasinin en önemli unsuru ve olmazsa olmaz koşullarından biri olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan, yerel yönetimlerin, siyasal iktidarın mekânsal dağılımını sağlayarak, demokratik bir uzlaşmanın önkoşulunu oluşturduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimler, halkın kendini doğrudan ilgilendiren konularda yönetime geniş ölçüde katılımını sağlaması bakımından önem kazanmaktadır.

Seçilerek göreve gelen belediye başkanı, belediye meclisi, il genel meclisi, muhtar ve ihtiyar meclisinden oluşan yerel yönetim organlarının oluşması “temsil” esasına

dayanır ve temsil eden ile temsil edilen arasındaki ilişki vekâlet olarak adlandırılır. Bu vekâlet ilişkisi, belirli bir bölgede yaşayan bireylerin toplamının sahip olduğu egemenlik hakkının o birimde seçme hakkına sahip üyeleri tarafından, onlar adına ve yine onlar tarafından seçilecek kişiler tarafından, kullanılması biçiminde gerçekleşir (Alkan, 2006: 150). Türk demokrasisinin temsil söylemi ise, ağırlıklı olarak “millî irade” kavramı üzerine inşa edilmiştir. Özellikle 1980 sonrasında, bazı plebisit ve referandum uygulamalarıyla, “halk iradesi” kavramına da yer verilmeye başlanmıştır.

Temsil kavramının demokrasiye paralel olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Günümüzde hangi düzeyde olursa olsun demokratik ve etkili yönetimin temel özelliklerinden biri temsile ve katılmaya dayalı olmasıdır. Bununla birlikte tüm çağdaş demokrasilerde, siyasa belirleme iktidarına sahip temsilcilerin halk tarafından seçilmesini ve halk katılımının kurumsallaşmasını temel alan yönetim biçimleri geliştirilmiştir. Bu değerlerin hayata geçirilmesi de yerel yönetimlerde daha kolaydır (Pustu, 2005:129). Temsil sistemini dayandığı öncelikli koşul olan seçim kurumu günümüzde genel bir uygulama niteliğini kazanmıştır. Temsile dayanan bir sistemde, seçim kurumunun ilkeleri ve seçim sistemleri yasalarla belirlenmektedir. Seçime ilişkin ilkeler ise evrensel niteliktedir. Zaten, demokrasiden söz edebilmek için, halkın temel kararları fiilen alması ve almaya yetkili olması gerekmektedir (Erdoğan, 2005:178). Tarihi oldukça eskiye gitmekle birlikte, seçimlerin bir demokratik yöntem olarak kurumlaşması konusunda ciddi sorunlar yaşandığı da bir gerçektir (Alkan, 2006: 133).

Yerel seçimler, katılım oranları, seçmen eğilimleri, sonuçları ve ilgilileri bağlamında genel seçimlerden çeşitli noktalarda ayrılır. Bununla birlikte yerel seçimler, yerel yöneticilerin seçilmesi eylemi kadar aynı zamanda seçmenlerin merkezi iktidara bir mesaj verme biçimi olarak da değerlendirilmektedir. Bu çerçevede yerel seçimleri genel seçimlerden farklı düşünmek çoğu zaman mümkün görülmemektedir (Doğan, Göker, 2010: 160).

Türk seçmenin partilerle olan bağları güçlüdür, bu nedenle yerel seçimlerde siyasal partilerin başarılarını belirleyen sonuç, il genel meclisi sonuçlarıdır. Çünkü belediye başkanlığı ve belediye meclisi seçimlerinde kullanılan oylar, daha çok kişilere verilmekteyken, il genel meclisi seçimlerinde daha çok partiler göz önüne alınarak oy kullanılır (Altan, 2005:180-185).

Bununla birlikte ülkemizde, Türkiye siyasi tarihi ve kültüründen kaynaklanan elitler politikasının ve egemenliğinin hala etkinliğini devam ettirmesi nedeniyle, yerel seçimlerde daha çok, yerel düzeyde tanınmış kişiler aday olmakta, bu da partilerden çok adayların kişiliklerinin ön plana çıkmasına neden olmaktadır(Kocaoğlu, 2006:301).

2.1.2.Seçimin Önemi ve İlkeleri

Günümüzün demokratik toplumlarında, seçimin gerekli olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Demokrasinin "olmazsa olmaz" gereği olarak kabul edilen seçimlerin; serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, bağımsız ve tarafsız organlar yönetim ve denetiminde yapılacağına ilişkin ilkeler demokratik bir seçimin ilkeleri olarak kabul edilmektedir (Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2001:201).

Oy hakkı uzun yılların çabasıyla elde edilmiştir. Tüm demokratik ülkelerde siyasal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru olarak yerleşmiş bulunan demokratik seçimler, insanlık tarihi açısından bakıldığında çok da eski bir geçmişe sahip değildir. Seçim iki yüzyıllık bir geçmişe sahip olup, oldukça yeni bir olgudur. Ancak, bu görece yeniliğine karşın, kurum olarak seçim büyük bir saygınlık kazanmasına rağmen, seçimlerin genellik ilkesi doğrultusunda uygulanması ise, ancak elli-altmış yıllık bir geçmişe sahiptir ve bu ilkenin daha çok sayıda yurttaşın -özellikle seçmen yaşının aşağıya çekilmesi suretiyle- oy kullanmasını sağlayacak yönde geliştiği görülmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, yerel yönetimler halkın sürekli katılımı ve denetimi açılarından halka en yakın ve en elverişli birimlerdir. Bu yönüyledir ki yerel demokrasi sadece seçimden seçime oy vermekle sürdürülemez. Yerel demokrasi katılımcı yönetimi gerektirir. Dolayısıyla sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenecek olan yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına, özellikle meclislere yerel halkın katılımını sağlayıcı yöntemlerin geliştirilmesi zorunludur. Bu noktada, Yerel Yönetimler reformu Yasa Taslağı'nın 8. maddesinde yer alan düzenleme olumlu bir adım olarak değerlendirilmektedir. Yerel halkın, yerel kamu hizmetinin görülmesi sırasında sürekli iç içe olduğu yerel yönetimlere karşı etkisiz kalması mümkün değildir. Etkin katılımın artışıyla doğru orantılı olarak yerel demokrasinin gelişiminin de sağlıklı olacağı düşünülmektedir.

2.1.2.1. Seçim Kurumu ve Önemi

Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetim seçimlerinin, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı belirtilmektedir. “Seçme seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları” başlıklı 67. maddeye göre, “Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir. Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.” Aynı maddenin 23.7.1995 tarihinde değiştirilen 3. fıkrasıyla, on sekiz yaşını dolduran her vatandaşın seçme hakkına sahip olduğu, ayrıca yurt dışında bulunan vatandaşların oy kullanabilmelerinin sağlanacağı, tutukluların da bu haktan yararlanacağı yönünde düzenleme gerçekleştirilmiştir.

127. maddenin değiştirilen 23.07.1995’de değiştirilen fıkrasında, “seçimlerin beş yılda bir yapılmasının istisnası olarak da milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır” hükmü yer alır.

Anayasa Mahkemesi ise 1998/14 esas, 1988/18 karar sayılı kararı dışında, araseçimin ve seçimlerin ertelenmesini hem yerel, hem de genel seçimler açısından genellikle Anayasaya aykırı bulmuştur.

3420 sayılı 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, 2820 Sayılı Siyasî Partiler Kanununun ve 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun ile 2972 sayılı Yasada yapılan değişiklik (m. 29) büyükşehir belediye başkanlığı için araseçimi yasaklamaktadır. Anayasa Mahkemesi genel seçimler için yapılacak araseçimlere benzetilerek yapılan düzenlemenin Anayasanın 127. ve 13. maddelerine aykırı olduğunu, TBMM üyeliklerinde boşalma olması halinde milletvekilleri tüm ulusu temsil ettiklerinden demokratik yönetim bakımından büyük bir sakınca olmadığı, ancak yerel yönetimlerde demokratik katılımı tehlikeye uğrattığını ifade etmektedir. Düzenleme ile, “...söz konusu organ için boşalmayı takip eden ilk yılın ekim ayının üçüncü Pazar günü seçim tarihi olarak kabul edilir. 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı kanuna tabi organlarda vuku

bulan boşalma hallerinde araseçim yapılmaz” hükmü getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi buradaki “3030 sayılı kanuna tabi organlar” ifadesini “3030 sayılı kanuna tabi belediyeler” olarak yorumlamaktadır.

Kararda bir yılda birden fazla ara seçime gidilebilme olanağının sınırlandırılarak bire indirilmesi ve ara seçimim boşalmayı izleyen ilk yılın Ekim ayına bırakılması nedeniyle seçim gününün boşalmayı izleyen 10 ila 22 ay, boşalmanın genel seçimlerden bir yıl önceye rastlaması durumunda ise, 34 ay sonraya gelmesi makul kabul edilebilir bir sınırlama olarak görülmemiştir. Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ile İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanunun 29. maddesini 3766 sayılı Yasa ile değiştiren düzenlemede: Daha önce belediye başkanlığının, belediye meclisinin ve il genel meclisinin maddede sayılan nedenlerle boşalması durumunda seçimlerin ortak hükümlere göre yenilenmesi öngörülmüş iken, yeni düzenleme ile belediye başkanlığı seçimi diğerinden ayrı tutulmuştur. Böylece belediye başkanlığı dışında maddedeki diğer yerel yönetim organlarındaki boşalmaların seçimler için gerekli hazırlık dönemi bitiminde, belediye başkanlıklarının ise, yılda iki kez: Haziran ve Kasım aylarında yapılacak seçimlerle doldurulması esası benimsenmiştir. Daha önce birkaç kez seçime gitme olanağı var iken, artık bu olanak iki ile sınırlanmıştır ve belediye başkanlığının boşalması ile seçime gidilmesi arasında en az 60 gün, en çok 7 veya 9 ay geçebilmektedir. Bu hükmün seçme, seçilme ve siyasal faaliyette bulunma hakları ile demokratik toplum düzenine aykırı olduğu iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi 1988/18 sayılı kararı ile de karşılaştırılarak bu kez makul, kabul edilebilir sınırların aşılmadığına karar vermiştir. (E.1992/17, K.1992/30, K.T.21.4.1992)“...Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayacak bir biçimde sınırlandırılması kabul edilemez. Ancak, yürütme işlevi, yer, zaman ve olanakları Anayasa ve yasalara uygun olarak en iyi biçimde kullanmayı ve seçeneklerden birini yeğlemeyi gerektirir. Bu işlev, Anayasa ve yasaların elverdiği ölçüde takdir yetkisinin kullanılmasını da içerir. “Belediye başkanlığı için yapılacak yenileme seçimlerinin, yılın herhangi bir ayı yerine, seçim işlerinin sağlıklı yürütülmesi açısından, daha uygun olan ilkbahar ve sonbaharda olmak üzere yılda iki kez yapılması kamu yararına uygun ve yasa koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Yerel yönetimin öteki organlarındaki boşalmalarda farklı bir seçim zamanının belirlenmesi, dava konusu maddenin Anayasaya aykırı olduğu yönündeki savı haklı göstermez.”

3766 sayılı Yasa ile getirilen geçici madde ile bu kez yeniden seçim yapılmasına karar verilerek ilanları yapılan belediye başkanlıkları için seçim süreci ertelenmektedir. 30.3.1992 tarihine kadar boşalan başkanlıkların seçimi için süre 30 günlük bildirim süresi de dâhil 69 gündür. Böylece 30.3.1992 tarihine kadar boşalacak olan belediye başkanlıkları için seçime gitme süresi kısaltılmaktadır. Anayasa Mahkemesi hukuk devleti ve özellikle de “hukuksal güven ilkesi” çerçevesinde başlamış bir seçim sürecinin ertelenmesini anayasaya aykırı bulurken, sürenin kısaltılmasını anayasaya uygun bulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde de “doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden bahsederek” yerel yönetim seçiminin temel ilkeleri belirtilmiştir. Son olarak 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunla yerel seçimlere ilişkin kurallar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

“Madde 29 – (İptal : Ana. Mah.nin 13/6/1988 tarihli ve E. 1988/14, K. 1988/18 sayılı Kararıyla; Yeniden düzenleme : 7/12/1988 - 3507/6 md.)

Seçim dönemi sonundan önce;

a) Bir seçim çevresinde yapılan seçimin seçim işlemleri sebebiyle iptaline karar verilmesi,

b) Belediye meclisi veya il genel meclisinin yetkili organlarca feshi,

c) Belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısından aşağıya düşmesi,

d) (Mülga : 20/3/1997 - 4231/2 md.; Yeniden düzenleme: 3/7/2005-5393/85 md.)Belediye kurulması,

Hallerinde mülki amirlerin vaki boşalmaları otuz gün içinde İlçe Seçim Kuruluna bildirmeleri üzerine, İlçe Seçim Kurulu sözkonusu organ için yeniden seçim yapılmasına karar vererek durumu alışılmış usullerle ilan eder.

(Değişik : 20/3/1997 - 4231/2 md.)a,b,c bentlerinde yazılı hallerde bu ilandan sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk Pazar günü oy verme günüdür. Ancak, mahalli idareler genel seçimine bir yıldan az bir süre kalmış ise mahalli idareler ara seçimi yapılmaz.”

2.1.2.2. Genel ve Eşit Oy

Ekonomik ve sosyal durumu, zenginlik ve öğrenim derecesi ne olursa olsun, her vatandaşın oy sahibi olmasına "genel oy" ve yine bütün bu ayrılıklar göz önünde tutulmadan herkesin eşit ağırlıkta bir tek oya sahip olmasına da “eşit oy” ilkesi denilmektedir. Genel ve eşit oy ilkeleri, Batı demokrasilerinde uzun bir tarihsel gelişim sonucu ortaya çıkmıştır. Servet, ırk, yetenek, cinsiyet, oturma yeri, yaş, tutuklu olma gibi oy hakkını sınırlayan nedenlerin hemen hemen tamamı günümüzde geçerliliğini kaybetmiştir (Karamustafaoğlu, 1970:76). Genel oy ilkesi demokratik bir yönetimin temelini oluşturmaktadır ve genel oy sisteminin makul sebeplerle, yaş gibi, sınırlama getirilmesi de bu ilkenin inşasına engel değildir (Ergun, 2005:65).

2.1.2.3. Seçimlerin Serbestliği

Bu ilke, her türlü baskıdan uzak olarak vatandaşların oy kullanabilmelerini ifade eder. Türk Anayasa Mahkemesi serbestçe seçme hakkını demokratik yönetimin ön koşulu ve hukuksal simgesi olarak değerlendirir. (E: 1987/22, K:1988/19, K.t: 13.6.1988)“Serbest seçim hakkı, ancak her tür etkiden uzak olarak kullanılan oylarla bir anlam ve değer taşır. Serbest oy ilkesi, seçmenin hiçbir yasadışı el atmaya, baskıya, tek yanlı etkiye kapılmadan oyunu kullanmasıdır. Baskının eylemli de olması gerekmez”(E: 1986 / 13, K: 1987 / 12, K.t: 22.5.1987).

Serbestlik ilkesi hem yurttaşın seçme hakkını en özgür şekilde kullanabileceği ortamı yaratmayı, hem de seçmenlerin birden fazla aday arasından bir tercihte bulunabileceği seçeneği sunmayı gerektirir. Bu nedenle tek parti rejimlerinde yapılan seçimler ya da bazı siyasal parti ya da adayların hukuken ya da fiilen avantajlı kılındığı uygulamalar, “serbest” seçim sayılamaz. Bununla birlikte, genel seçimlerde ülke genelinde geçerli oyların yüzde 10’u oranında uygulanan baraj ile il genel ve belediye meclisleri seçimlerinde seçim çevreleri itibarıyla geçerli oylar toplamının onda biri, başka bir deyişle yüzde 10’u oranında uygulanan kesme barajın varlığı “seçim

kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.” (m. 67/VI) hükmüne dayansa da, "temsilde adalet" yönünden bu hükmün gereği yerine getirilmemiştir (Türk, 1999).

Serbestlik ilkesi, seçmene birden çok seçenek sunulmasını gerektirir. Seçmenler, birden çok siyasal partinin, birden çok adayın katıldığı seçimlerde oylarını özgürce kullanabilmelidir. Serbest seçme hakkı, özgür ve demokratik yönetimin ön koşulu, hukuksal simgesidir. Öte yandan, bu ilke, sandık başına gidip gitmemenin de serbest olması anlamına gelir ve oy verme bir zorunluluk haline getirilemeyeceğini de içerir(Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2001:201).

2.1.2.4. Tek Dereceli Seçim

Seçimler, seçmenlerin temsilcilerini doğrudan doğruya seçip seçmemeleri bakımından, tek dereceli ve iki dereceli olarak ikiye ayrılır. Tek dereceli seçimde seçmenler, temsilcilerini doğrudan doğruya seçerler. İki dereceli seçimde ise, seçmenler, önce ‘ikinci seçmen’ adı verilen bir grup seçmeni seçerler; temsilciler de daha sonra bu ikinci seçmenler tarafından seçilir (Özbudun, 2005:244).

2.1.2.5. Gizli Oy

Seçmenin baskıya uğramasını önleyen ve güvenilir bir seçimin vazgeçilmez koşulu olan bu ilke . 1982 Anayasasının 67’nci maddesinin 2’nci fıkrasında yer almıştır. Oyun gizli verilmesi, seçmenin iradesinin her türlü baskıdan uzak biçimde kullanabilmesini sağlar(Özbudun, 2005:251).

26 Nisan 1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun gizli oy ilkesini uygulamak için gerekli düzenlemeleri yapmıştır. “Sandık kurulları, oy serbestliğini ve gizliliğini sağlayacak şekilde, yeteri kadar kapalı oy verme yeri hazırlar.” MADDE 75- (Değişik: 17.5.1979 - 2234/1 Md.)Buna göre, seçmen oyunu kapalı oy verme yerinde kullanır. Seçim serbestliği ilkesinin gizli oy ilkesi ile birlikte mümkün olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Kapalı oy verme yeri, içerisi dışarıdan gözetlenemeyecek şekilde olur Seçmen, oy pusulasını kapalı oy verme yerinde, kendi eliyle katlayıp, üzeri mühürlü oy zarfına koyar (m.75-76) ve sandığa bizzat kendisi atar (m.93). Bir seçmen, kapalı oy verme yerinden dışarı çıkmadan, hiç kimse oraya giremez (m.92).

2.1.2.6. Açık Sayım ve Döküm

Anayasanın 67'nci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen oyların sayım ve dökümünde açıklık ilkesi, seçmen iradesinin sonradan değiştirilmesini önleyen, seçim yolsuzluklarını önlemenin en iyi yolu olan ve böylece seçim sonuçlarına güvenilirlik kazandıran bir ilkedir (Özbudun, 2005:64).“Sayım ve döküm açık olarak yapılır. Oy verme yerinde hazır bulunanlar sayım ve dökümü takip ederler.” (298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun m.95) .

2.1.2.7. Seçimlerin Yargı Organlarının Yönetim ve Denetiminde Yapılması

Anayasa'nın 79. maddesine göre: “Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır. Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur. Yüksek Seçim Kurulu kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz. Yüksek Seçim Kurulu yedi asıl, dört yedek üyeden oluşur. Üyelerden altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilir.” Bilindiği üzere, il seçim kurulları ile ilçe seçim kurulları da yargıçların yönetiminde kurulur. Sandık düzeyinde de tarafsız bir kişi başkanlık yapar ve siyasi parti temsilcileri de sandık kurulunda görev alırlar.

Seçim uyuşmazlıklarının yargısal yönetim ve denetimi Anayasal bir yükümlülüktür (1982 Anayasası m.67) ve Anayasamıza göre, “seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır” (m.79).Anayasa tarafından 79. madde ile “Yüksek Seçim Kurulu”, 26 Nisan 1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile düzenlenen “il seçim kurulu” (m.15), ilçelerde de “ilçe seçim kurulu” (m.18) kurulmuştur.

Seçimlerin denetimi açısından önemli bir sorun Yüksek Seçim Kurulunun bir Mahkeme olarak kabul edilip edilmemesinde yatmaktadır. Çünkü Yüksek Seçim Kurulunun “mahkeme” olarak kabulü bu alana anayasa yargısı yolunu da açacaktır.

Anayasa Mahkemesi 1992/7 sayılı kararında İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı tarafından kendisine yapılan başvuruda “İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı”nın “mahkeme” olup olmadığını değerlendirirken bir kuruluşun mahkeme sayılabilmesi için üç kriteri gerekli görmektedir. Öncelikle, karar organlarının hâkimlerden teşekkül etmesi, sonra yargılama tekniklerini uygulayarak ve genelde dava yolu ile uyuşmazlıkları ve anlaşmazlıkları çözümlemekle görevli olması ve nihayet Anayasada sayılan ve başında bir yüksek mahkemenin bulunduğu yargı düzenlerinden birinde yer almasıdır.

Mahkeme, Kurulun yargı bölümünde yer almadığını ve yargı organlarının sahip olması gereken anayasal niteliklerin tümüne sahip olmadığını, seçim kurullarının genelde seçimin yönetim, denetim ve gözetimi ile görevli olan ve istisnai olarak da seçimle ilgili uyuşmazlıkları çözümleyen kuruluşlar olduğunu belirtmiş ve bu kurulların seçimle ilgili uyuşmazlıkları kesin nitelikte çözüme bağlamış olmaları, YSK’ın tümünün yüksek yargıçlardan kurulu olmaları, il ve ilçe seçim kurulu başkanlarının yargıç olmaları ve ilçe seçim kurulu başkanının bazı cezai yaptırımlar uygulamaya yetkili olmasının bu kurulları ve kurul başkanlığını mahkeme olarak nitelendirmeye yeterli olmadığını ifade etmektedir. Anayasanın 79. maddesi çerçevesinde bu kurullara ve yargıçlara verilen görevlerin “seçimin sınırları içinde ve kendi bütünlüğü çerçevesinde” değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiş ve Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığının mahkeme olmadığına karar verilmiştir.

Yüksek Mahkeme kararında YSK’ın yaptığı işi yargısal olarak nitelerken, İlçe Seçim Kurulu Başkanlığını mahkeme olarak değerlendirmemektedir. Bu kararla seçim yasalarının itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne getirilmesinin yolu kesilmiştir (E. 1992/12, K.1992/7, K.T.18.2.1992).

2.1.3. Yerel Yönetim Organlarının Seçimi

Belirtilen çerçevede oluşturulan yerel yönetimlerin organlarını seçilebilmek için adayların bazı koşullara sahip olması gerekmektedir. Bu koşullar da 2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimi Hakkında Kanun ile 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu hükümleri ile belirlenmiştir.

Yukarıda anılan 2972 sayılı Yasa’nın 27.12.1993 tarihinde değiştirilen 9. maddesine göre, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı, 2839 sayılı Milletvekili

Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak kaydıyla, belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilmektedir. Aynı yasa'nın 10. maddesinde ise, "Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına ve belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir" hükmüne yer verilmiştir.

Anılan yasa hükümlerine göre seçilme yeterliğine ilişkin genel koşulları şöyle sıralayabiliriz:

- Türk vatandaşı olmak,
- En az ilkokul mezunu olmak,
- 25 yaşını bitirmiş olmak,
- Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olmak,
- Kısıtlı ve kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak,
- Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymemiş olmak,
- Zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle hüküm giymemiş olmamak,
- Türk Ceza Yasası'nın İkinci kitabının birinci babında yazılı devletin kişiliğine karşı işlenen suçlardan veya bu suçların işlenmesini açıkça tahrik etmek suçundan hüküm giymemiş olmak,
- Türk Ceza Yasası'nın 312. maddesinin ikinci fıkrasında yazılı sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek halkı, kin veya düşmanlığa açıkça tahrik etmek suçundan mahkum olmamak,
- Türk Ceza Yasası'nın 536. maddesinde yer alan izinsiz olarak afiş v.b. asmak ve 537. maddesinde yer alan kamu hizmeti gören kurumlar ile her türlü eğitim-öğretim kuruluşlarının yetkililerince asılan duyuru, resim v.b.'yi yırtma, tahrip etme eylemlerini siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten hüküm giymiş olmamak.

Son dört maddede belirtilen suçları işleyenler affa uğramış olsalar bile seçilme yeterliğine sahip olamazlar.

Diğer yandan, Anayasa'nın 76/3. ve 2839 sayılı Yasa'nın ve 2972 sayılı Yasa'nın seçimlere ilişkin maddelerinin incelenmesinden ortaya çıkan kurallar aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organlarının mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, yükseköğretim kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliğini taşımayan diğer kamu görevlileri ve silahlı kuvvetler mensupları genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce, seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde, görevlerinden ayrılma isteğinde bulunduktan sonra aday olabilir ve seçilebilirler.

Subaylar, astsubaylar, hâkimler ve savcılar ile yüksek yargı organları mensupları hariç olmak üzere; seçimlerde aday adaylığını veya adaylığı kaybeden kamu görevlileri bir ay içinde başvurmaları halinde hemen, seçimi kaybetmeleri halinde Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını izleyen bir ay içinde başvurmaları kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak ve aylık derecelerindeki başka bir göreve atanırlar.

Ayrıca, milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar yerel yönetimler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değilken 28.10.1995 (mükerrer) tarihli Resmi gazetede yayımlanan 4125 sayılı Yasayla onlar için de görevden çekilmek zorunlu hale getirilmiştir, önceki düzenlemede ise, milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği ile muhtarlık aynı kişi üzerinde olamayacağından dolayı, bu görevlerin birisinde bulunanların bir diğerine seçilmeleri halinde, seçim sonucunun tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde tercih haklarını kullanmaları gerekmekteydi. Aksi halde, seçildikleri yeni görevi reddetmiş sayılıyorlardı (2972 sayılı Yasada 28.12.1993 tarihinde yapılan değişiklik). Yasadaki bu düzenlemenin aksine olarak, seçimle gelinen iki görevin aynı kişi üzerinde birleşmesinin yararlı olacağı savunulmaktadır.

2.1.4. Yerel Seçimlerde Uygulanan Seçim Sistemleri

Seçmenlerce verilen oyların temsilcilerin belirlenmesine yönelik olarak uygulanmasına ilişkin kurallara "seçim sistemi" denir. Seçim sistemi, temsilcilerin belirlenmesinde uygulanan teknik bir usul ve toplumun belli bir zaman dilimine özgü eğilimlerini yansıtmaya yarayan bir araçtır (Türk, Tuncer, 1995:165). Çoğunluk ve göreceli temsil olmak üzere iki seçim sistemi vardır. Uygulamada, bu iki sistemin değişik türleri bulunmaktadır (Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2001:207).

“Anayasanın 67. maddesinin 1. fıkrasında vatandaşların kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme ve seçilme hakkına sahip oldukları açıklanmış; seçme ve seçilme şartlarının kanun koyucu tarafından düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak, bu düzenlemede kanun koyucuya sınırsız bir takdir hakkı tanınmamıştır. Gerçekten aynı maddenin 1. fıkrasında seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı öngörülmüştür. O halde bu esaslardan ayrılmamak şartıyla kanun koyucu uygun göreceği bir seçim sistemini kabul etmekte serbesttir. Eğer Anayasa koyucu belli ve değişmez bir sistemi öngörmüş olsaydı, böylesine önemli bir konuyu Anayasada buyurucu bir hükümle açıklardı. Bu yolda bir kural getirilmediğine göre, Kanun koyucu ülkenin siyasi ve sosyal koşullarına, gerçeklerine ve yararlarına uygun göreceği bir seçim sistemini tayin etmek hakkını haizdir.” (E. 1984/1, K.1984/2, K.T.1.3.1984).

Anayasa ve Anayasa Mahkemesi bir seçim sistemi tercihi yapmamakta, fakat “yönlendirme” yapmaktadır. “Kimi durumlarda birbirinin karşısı gibi görünen bu iki ilkenin demokrasinin doğal aracı sayılan seçimlerde birbirini dengeleyecek ve tümleyecek biçimde birlikteliğine önem verilmelidir. Bunun için en az yakınılan seçim sisteminin uygulanması gerekmektedir. Bu iki ilkeyi her yönüyle olmasa da genelde bağdaştırmak, ülkelere göre değişmesi olağan bir durumdur. Bunu seçmek yasama organının yetkisinde olmakla birlikte bu yetki, yasanın biçimsel düzenlemesiyle değil, özüyle Anayasa'ya uygun olarak yaşama geçirmekte kullanılmalıdır.” Anayasada adı konulan bir seçim sistemi yoktur. Ama aslında seçim sistemi “en az yakınılan seçim sistemi” dir (E. 1995/59, K.1995/54, K.T.18.11.1995).

Buna rağmen, ülkemizde gerek ulusal seçimlere, gerekse yerel seçimlere yönelik olarak seçim yasalarında sürekli değişiklikler yapılmaktadır. 1986 Mart ayı ile 1987

Eylül ayı arasında seçimlere ilişkin olarak beş ayrı yasa çıkarılmış ve bu yasalarla "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun", "Milletvekili Seçimi Kanunu" ve "Siyasi Partiler Kanunu"nda değişiklikler yapılmıştır. Yerel seçimlere ilişkin olarak da 18.01.1984 tarihli 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" 02.03.1984; 20.06.1987; 7.8.1988; 31.03.1988; 07.12.1988; 13.04.1989; 14.06.1989; 27/12/1993; 28/12/1993; 20/3/1997; 31/7/1998; 2/1/2003; 6/3/2008 tarihlerinde olmak üzere on üç defa değiştirilmiştir ve çeşitli eklemeler yapılmıştır. Ancak, seçim sisteminde sürekli çeşitli değişiklikler yaparak yönetimde istikrar sağlanamaz. Bu kuralların önceden belirlenmiş, sürekli, genel ve eşit olması seçime olan güveni artıracaktır. Seçim sistemi değişiklikleri genellikle ülkelerin somut ihtiyaçlarından öte, parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran grup/ grupların seçimsel menfaatlerine göre şekillenmektedir(Günal, 2005:37).

Mahalli idareler organlarının seçimlerine ilişkin esas ve usullerini düzenleyen 2972 Sayılı Kanun seçim sistemi, usul, dönem ve zamanlarına ait esaslarla seçim çevrelerine, aday olabilme ve seçilme ilkelerine ait hükümleri kapsar.

Anayasa'nın 23.07.1995 tarihinde değiştirilen 67. maddesinin son fıkrasına göre: "Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir." Anayasa Mahkemesi bir kararında "Amaç, seçmen istencinin yasama organına olabildiğince uygun yansımasıdır. Toplumsal istemlerin ve yeğlemelerin yasama organına tam olarak yansımasını sağlayacak yöntemleri içeren sistemlerin en uygununu, en doyurucusunu, başka bir anlatımla hiçbir yakınmaya yol açmayanını edinmek olanaksız ise de yakınmaya en az neden olanı yeğlemek olanaklıdır... Az oyla çok temsilci getiren, böylece... aşırı temsil durumunu yaratan sistem, Anayasa'nın temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmaz. Temsilde adaletin ağırlığı, yönetimde istikrarın temel koşuludur. Adalet, istikrar sağlar. Yalnızca istikrar düşüncesi, adalet olmayınca istikrarsızlık yaratır... Kimi durumlarda birbirinin karşıtı gibi görünen bu iki ilkenin demokrasinin doğal aracı sayılan seçimlerde birbirini dengeleyecek ve tümleyecek biçimde birlikteliğine önem verilmelidir" ifadesi ile temsilde adaletin göz ardı edilemeyeceğine vurgu yapmıştır(E. 1995/59, K.1995/54, K.T.18.11.1995).

Mahalli İdareler seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir, Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü oy verme günüdür (2972 Sayılı Kanun Madde 8 – Değişik birinci fıkra : 7/12/1988 – 3507/1 md.).

Milletvekili Seçimi Kanununun 7 nci maddesinin son fıkrası gereğince yapılan seçimler hariç, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyeliklerine ilişkin genel veya ara seçimler, milletvekili genel veya ara seçimleri ile birleştirilir (Değişik : 2/1/2003 – 4778/22 md.).

Yeni kurulan belediyelerin ilk belediye başkan ve belediye meclisi üyeleri seçimleri ile yeni kurulan illerde il genel meclisi üyeleri seçimi, yukarıdaki fıkralarda belirtilen ilk genel mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılır (Ek: 20/3/1997 – 4231/1 md.). Mahalli idareler seçiminin savaş hali nedeniyle bir yıla kadar ertelenmesi kanunla düzenlenir (Ek : 20/3/1997 – 4231/1 md.).

Anayasa ve Kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir (Değişik: 31/3/1988 - 3420/8.md.). Mahalli İdareler seçimlerinde aday tespiti 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 37 nci maddesindeki hükümlere göre yapılır (Değişik: 31/3/1988 - 3420/8.md.).

Seçim çevrelerinin belirlenmesi seçim hukukunun önemli sorunlarından birisidir. Yerel yönetim seçimlerine ilişkin olarak bu problem ortaya çıkabilmektedir. Seçim çevrelerinin bir siyasi parti yararına olacak şekilde düzenlenmesi “Gerrymandering” olarak isimlendirilmekte ve bu yöntem ile seçim çevreleriyle oynayarak belli siyasi partilerin oy potansiyellerinin olduğu alanları yeniden şekillendirip seçim sonucunu etkilemek amaçlanabilmektedir. Anayasa Mahkemesi yerel seçimlere ilişkin olarak verdiği kararlarında, seçim usul ve esasları hükme bağlanan Büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün KHK’lar ile düzenlenme olanağı Anayasa’ya uygun bulmuştur (E. 1984/1, K.1984/2, K.T.1.3.1984, E. 1984/2, K.1984/3, K.T.1.3.1984).Her ne kadar seçim çevrelerinin belirlenmesi siyasal hakları ilgilendirdiği için kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmemesi gereken bir alan ise de, Yüksek Mahkemenin kararı

burada önem kazanmaktadır (Özbudun, 2005:209).Seçim çevreleri klasik olarak dar, geniş ve milli seçim çevresi şeklinde ifade edilmektedir. Türkiye’de anayasalar seçim çevresi ile ilgili bir tercihte bulunmamış, ancak, uygulamada hep geniş çevre sistemi benimsenmiştir(Tanör,Yüzbaşıoğlu, 2005: 204).

Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun ilgili maddesinde, il genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçe bir seçim çevresi, belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimi için, her belde bir seçim çevresi olarak tanımlanır. Büyükşehirlerde ise, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, büyükşehir belediye sınırları; büyükşehir içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimleri için her ilçe bir seçim çevresidir.

2.1.5. Yerel Yürütme Organları Seçimi

2.1.5.1 Belediye Başkanın Seçimi

Belediye başkanı belediye teşkilatının başı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve bir yürütme organıdır (E. 1988/14, K.1988/18, K.T.13.06.1988).Belediye başkanlığı seçiminde çoğunluk sistemi uygulanmaktadır ve belediye başkanı doğrudan doğruya (tek dereceli) halk tarafından seçilmektedir (2972 m.2/2). Ülkemizde, belediye başkanlarının tek dereceli ve çoğunluk sistemine göre seçimine 19.07.1963 tarihinde çıkarılan 307 sayılı yasa ile geçilmiştir. Bu tarihten önce, belediye başkanlarını, belediye meclisleri kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçebilmekteydi.

Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir (2972 sayılı Kanun m.10).

Ayrıca, 1580 sayılı eski Belediye Kanununa göre belediye başkanlarının atama yolu ile göreve gelmeleri de mümkündü. Belediye başkanlığı makamının boşalması ve başkan veya başkan seçimi yapılamadığında; görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması şartıyla, Anayasanın 127. maddesine göre büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, diğer belediyelerde vali görevlendirme yapabilmekteydi. Buradaki dayanak belediye başkanlığının karar organı değil, yürütme organı olmasıydı. 1995 yılında Anayasanın ilgili maddesi yürütme ve genel karar

organlarının halk tarafından seçilmesi gereği üzerine değişmiş, yeni yasada ise böyle bir durum öngörülmemiştir (Keleş, 2011:263-264).

Belediye başkanlıklarına seçilenlerin tespitinde, sandık kurullarınca gönderilen belediye başkanı seçimlerine ilişkin tutanakları ilçe seçim kurulu tarafından birleştirilir ve en çok oy alan aday, başkanlığa seçilmiş olur. Büyük şehir belediye başkanı seçimlerine ilişkin ilçe birleştirme tutanakları ilçelerden il seçim kuruluna gönderilir ve birleştirme işlemi il seçim kurulu tarafından yapılır. Böylece en çok oy alan aday büyük şehir belediye başkanı seçilir (2972 m.22).

Belediye başkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi uygulamasıyla birlikte, gücünü halktan alan belediye başkanlarının daha güçlü oldukları kabul edilmektedir. Bu duruma yönetim bilimi yazınında “güçlü başkan dizgesi” adı verilmektedir (Keleş, 2011:263).

Bununla birlikte, belediye başkanlarının seçiminde uygulanmakta olan çoğunluk sisteminin “iki turlu” yönteminin de tartışılmakta olduğu izlenmektedir. Bu konuda, yerel yönetimlerle ilgili olarak hazırlanan yasa tasladığında da bir madde yer almaktadır. İki turlu (mutlak) çoğunluk sisteminde, birinci turda hiçbir aday salt çoğunluğu sağlayamamışsa, ikinci tura en çok oy alan iki ya da üç aday katılır ve bu turda seçilebilmek için basit çoğunluk yeterli olur. Tek turlu seçimde ise % 50'nin altında, hatta % 20 dolayında oyla başkanının seçilmesi durumu ortaya çıkabilir.

İki turlu seçim sistemlerinde, ikinci tur seçimlerinden önce pazarlıkların söz konusu olmasına ve seçimlerin ahlakilik ölçüsünü zedeleyebileceği görüşüne karşın; Türk'e göre % 20 dolayında oyla belediye başkanının seçilmesi, nispi temsil sisteminin bir kusuru değil, tek turlu çoğunluk sisteminin bir kusurudur. Bu kusurun ortadan kalkması ve sistemi kendi içinde düzeltebilmek için, Türkiye'de zaten çoğunluk sistemine göre seçilen kişi-organ konumundaki belediye başkanları ile büyükşehir belediye başkanlarının, hatta belki muhtarların iki turlu olarak seçilmesini önerir. Bu şekilde seçilenlerin arkasına olabildiğince güçlü bir destek verilmiş olur (Türk,1999).

2.1.5.2. Köy Muhtarlığı ve Mahalle Muhtarlığı Seçimi

Köy muhtarlığı seçimi için her köy, mahalle muhtarlığı için her mahalle bir seçim çevresidir. Yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçimi bakımından tek dereceli

seçim sisteminin sürekli olarak uygulandığı tek seçimdir. Muhtarlık seçimlerinde adaylık usulü yoktur. En az altı aydan beri o mahalle veya köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran ve okur-yazar her Türk vatandaşı, kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak kaydıyla, muhtar seçilebilir. (2972 sayılı kanun Değişik:2/3/1984-2986/3 md.). 442 sayılı Köy Kanununun 41. maddesi gereğince görevden uzaklaştırılan köy muhtarları ile 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunun 18 inci maddesine göre sıfatları kaldırılan mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri tekrar aynı görevlere seçilemezler.

Köy muhtarlığının ve mahalle muhtarlığı herhangi bir sebeple boşalması halinde ihtiyar meclisi veya heyetinin birinci üyesi durumu, yazılı olarak ilgili seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmek zorundadır. Boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk pazar günü seçim yapılır. Seçim yapılınca kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülkiye amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür.

2.1.5.3. Yerel Meclis Üyeliklerinin Seçimi

Belediye ve İl Genel Meclisi Seçimi

Belediye başkanlığı seçiminde çoğunluk sistemi uygulanırken, il genel meclisi ve belediye meclisi seçimlerinde, onda birlik baraj uygulamalı nispi (görelî) temsil sistemi uygulanır. Meclis üyeliklerine seçimde uygulanan onda birlik baraj uygulaması, bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların onda birinin, bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılması ve bu çıkarma işleminden sonra geriye oyu kalmayan parti ve adayların elenmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Yapılan çıkarmadan sonra geriye oyu kalan siyasi partilerin ve bağımsız adayların isimleri ve oyları belirlenerek, oy sayıları sırasıyla bire, ikiye, üçe ...bölünerek o seçim çevresinin çıkaracağı asıl üye sayısına ulaşılır. Elde edilen payların büyüklük sırasına göre de üyelikler belirlenir. Tüm partilerin ve bağımsız adayların oyunun onda biri düşürülerek, adayların temsil güçlerinde azalmaya gidilmekte ve bu durum büyük partilerin lehine sonuç doğurmaktadır (Akbulut, 2002:57).

Yerel yönetimlerin meclislerine üye seçiminde yukarıda anılan "onda birlik baraj" uygulamasının, seçmenin geçerli oyunun onda birinin hiçbir gerekçeye dayanmadan yok sayıldığı, seçme hakkının imha edilen oylar ölçüsünde ortadan kaldırıldığı ileri

sürülerek açılan bir iptal davasında, Anayasa Mahkemesi, uygulamayı Anayasa'ya aykırı görmeyerek davanın reddine karar vermiştir. Kararda, "... nispi temsil sisteminin kabulü ile mahalli idareler karar organlarında değişik siyasi eğilimlerin temsili kadar, düzenli yönetim ve istikrarın sağlanması(nın) da amaçlandığı... ortada oy imhası olarak vasıflandırılacak bir durum (olmadığı), ... yapılan işlemlerin birer hesap işi (olduğu), ..." (E. 1984/1, K.1984/2, K.T.1.3.1984) gerekçesine yer verilmiştir. Kararın gerekçesinde, yerel yönetim karar organlarının oluşumunda "yönetimde istikrar" ilkesinin dikkate alındığı anlaşılmaktadır.

Meclislere seçilecek üye sayısında ise nüfus ölçütü temel alınmaktadır. Son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, il genel meclisi için, nüfusu yirmi beş bine kadar olan ilçelerde 2, ellibine kadar olan ilçelerde 3, yetmiş beş bine kadar olan ilçelerde 4 ve yüzbine kadar olan ilçelerde 5 asıl üyelik ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır. Belediye meclisleri için, nüfusu onbine kadar olan yörelerde 9, yirmi bine kadar 11, elli bine kadar 15, yüz bine kadar 25, iki yüz elli bine kadar 31, beş yüz bine kadar 37, bir milyona kadar 45 ve nüfusu bir milyondan fazla olan yörelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilir. Köy ihtiyar meclisine ise, nüfusu bine kadar olan köylerde 4, iki bine kadar olan köylerde 5 ve iki binden fazla olan köylerde 6 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilir (2972 sayılı kanun m.30). Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi seçimlerinde çoğunluk sistemi uygulanır (2972 sayılı kanun m.32).

Büyükşehir belediye meclisleri ise belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder. Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmaz (2972 sayılı kanun m.6).

Seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar meclisi veya heyeti üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının, köylerde tabii üyeler hariç, yarısına düşmesi halinde, muhtar, durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmeye mecburdur.

Bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durum 48 saat içinde ilan edilir. İlan tarihinden sonra gelen 60 ıncı günü takip eden ilk pazar günü oy verilir. İhtiyar meclisi veya heyeti seçiminin yapılması gerektiği hallerde köy veya mahalle

muhtarlığı da boşalmış ise, haziran ayı beklenmeksizin her iki seçim beraber yapılır(2972 sayılı kanun m.33).

Köy ve Mahalle İhtiyar Heyeti Seçimi

Köy ve mahalle heyeti seçimlerinde siyasi partiler aday göstermediğinden ve seçim çevresi olarak da dar bölge özellikleri gösterdiklerinden çoğunluk sistemi uygulanmıştır (Akbulut, 2002:60). Anayasanın 127. Maddesinde mahalle yerel yönetimler içinde sayılmamaktadır. Mahalle anayasakoyucu tarafından yerel yönetim olarak kabul edilmemekte, dolayısıyla da anayasal güvenceden yoksun bırakılmaktadır (Akbulut, 2002:60).

Köy ihtiyar meclisine, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre; nüfusu 1 000'e kadar olan köylerde 8 (ilk 4 asil), nüfusu 2000'e kadar olan köylerde 10 (ilk 5 asil), nüfusu 2 000'den fazla olan köylerde 12 üye (ilk 6 asil) seçilir. Seçilecek üye sayısı ilçe seçim kurulu başkanınca belirlenir. Mahalle ihtiyar heyetine sekiz üye seçilir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alan dört üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur. (2972 sayılı kanun m.30).

Anayasa, mahalli idareleri Madde 127'de şöyle tanımlar; "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."

Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir (Değişik: 23.7.1995-4121/12 md.)

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan

mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ ORGANLIK NİTELİĞİNİ KAYBETME NEDENLERİ VE YEREL DEMOKRASİ

Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukukî güvenlik sağlayan, hukukun üstünlüğünü egemen kılan ve bağımsız bir yargıya sahip olan devlettir (Özbudun, 2005:89).Anayasa Mahkemesi hukuk devletini “tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu başlıca geçerlilik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, hukuk güvenliği sağlayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa'nın ve yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlet” şeklinde tanımlamıştır. Hukuk devleti, yönetilenlere en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlar ve “hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.”(E. 2004/79, K.2007/6, K.T.25.01.2007).

Hukuk devleti anlayışı, bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine yalnız bireylerin değil, yönetimin de uymasını gerektiren bir ilke olup, bu ilkenin anlam kazanabilmesi için, ülkede egemen olan hukukun, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlaması gerekir (Gözübüyük, 2006:48).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler genel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, yerel yönetimler, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Yerel yönetimlerin seçimleri, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında beş yılda bir yapılır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık niteliğini kazanmalarına veya kaybetmelerine ilişkin itiraz ve işlemlerin denetimi yargı yolu ile olur. 2575 sayılı Danıştay Yasasının 24. maddesinde “Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar” hükmü yer alır. Bu görev Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler haricindeki dairelere verilmiştir. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan

mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, yürütmenin durdurulması kararı veya kesin hüküm verilinceye kadar görevden uzaklaştırabilir.

Maddenin beşinci bendinde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisine yer verilmektedir. Buna göre, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde,

- yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- toplum yararının korunması
- yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir.

Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesinden başlamak üzere, yerel yönetimlere, özerklikle bağdaşmayacak ölçülerde sınırlamalar getirildiği görülmektedir. 1912 den günümüze halen devam etmekte olan ve Anayasamızın 127. maddesi gereği meşru olan idari vesayet anlayışı da demokrasi perspektifinden yerel yönetimleri tehdit etmektedir (Koçak, Ekşi, 2010:295-307).

Anılan maddedeki, "yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık niteliklerine ilişkin denetimin yargı yolu ile olacağı" ana kuralında açıklanan ilke ve sistem çerçevesinde, yerel yönetimlerin organlarından olan il genel meclisinin, belediye meclisinin, belediye başkanlığının, köy ihtiyar meclisinin ve köy muhtarlığının seçimleri anlaşılmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartına göre, "özerk yerel yönetim" ilkesi ulusal yasal düzenlemelerde yer almalıdır, özerk yerel yönetim, yasalar çerçevesinde, yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme hakkına sahip bir yönetim biçimidir. Yerel yönetimler, bu haklarını, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkelerine uygun olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclisler eliyle kullanırlar. Bu kural, yasaların izin verdiği durumlarda, yurttaş meclislerine başvurmayı, halk oylaması ya da herhangi bir başka doğrudan katılım yöntemini denemeyi engellemez.

Gerek Anayasa'da gerekse Özerklik Şartı'nda belirtildiği üzere seçim, yerel yönetimlerin oluşturulmasında temel kurumdur. Seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin, özerk yerel yönetim ilkesi doğrultusunda görev yapması hukuka ve demokrasiye uygun olanıdır. Ancak, yasaların çıkarıldıkları dönemlerin koşulları sonucu yerel yönetimlere karşı oluşan güvensizlik, var olan gelenek merkezi yönetimi öne çıkaran bir yapılanmayı doğurmuştur (<http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr>).Günümüzde, bazı endişeler nedeniyle oluşan bu uygulamayı savunmak ve sürdürmek tepkilere neden olmakta, yasalarda değişikliklerin yapılması yönünde adımlar atılmaktadır.

Yerel yönetimlerin karar organları, ilkece yerel halkın oylarıyla seçilmekte olup seçildikleri yöreyi ve kendilerini seçenleri temsil ederler ve öncelikle onlara karşı sorumluluk taşırlar. Bu yönüyledir ki, yerel yönetimler katılımı ve sahiplenmeyi, sorumluluğu öne çıkaran demokratik bir kurumdur. Bununla birlikte, bu kurumlara yöre halkından çok merkezi yönetimdeki görevlilerin karıştığı, var olan yapının, bu duruma olanak sağladığı görülmektedir. Şöyle ki, tez konusunun bir bölümünü oluşturan belediye meclisinin organlık niteliğini kaybetmesine ilişkin olarak 1580 sayılı eski Belediye Yasası'nın 53. maddesindeki düzenlemeye göre, yöre halkının hiç bir işlevi, katılımı ve hatta bilgisi olmadan, bir belediye meclisi fesholunabilmekteydi. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 30. maddesinde de feshedilme şartları azaltılsa da, halkın işlevi ve katılımı mevcut değildir, genel ilkeye aykırılık devam etmektedir. Bu düzenlemeyi, demokrasi ve günümüz hukuk anlayışı ile bağdaştırmak olanaksızdır. Yasalarda, yöre halkının yerel yönetimlere katılımını artırıcı yöntemlere yer verilmesi, halkoylaması gibi kurumların düzenlenmesi gereklidir. Aksi durumda, yerel demokrasi anlamsızlaşmaktadır. Yasalardaki bu tür demokratik olmayan hükümlerin uygulanmasından ise, sadece ilgili yörelerin demokrasiye olan inançları değil, genel olarak demokrasinin zarar göreceği, gelişemeyeceği kabul edilebilir. Avrupa Özerklik Şartı da yerel yönetimlerin demokrasinin temel kuruluşlarından biri olarak tanımlanması da bu durumu destekler.

3.1.BELEDİYE BAŞKANLARININ ORGANLIK NİTELİĞİNİ KAYBETME NEDENLERİ

Belediye başkanlarının organlık niteliğini kaybetme halleri esas itibarıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. Maddesi “belediye başkanlığının sona ermesi” başlığını taşımaktadır.

Belediye başkanlığının boşalması hâlinde, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanır ve bir başkan seçer. Belediye başkanı kamu hizmetinden yasaklanma cezası almışsa da aynı usul ile bir başkan seçilir. Görevden uzaklaştırma, tutuklanma ve başkanın seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası alması durumunda ise bir başkan vekili seçilir. Belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kur'a çekilir. Bu seçim süreci sonuçlanıncaya kadar belediye başkanlığı görevi meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda da ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda da vali tarafından görevlendirilmiş kamu görevlisi tarafından yürütülür. Seçim en geç on beş gün içinde tamamlanmazsa belediye meclisinin feshi hükmü uygulanır.

“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”(m.46)

Bu düzenleme ile 1580 sayılı eski belediye yasasındaki boşluklar doldurulmuştur. Yeni kanunla getirilen bu düzenlemeyle atanmış belediye başkanının hangi şartlarda atanacağı açık bir şekilde belirtilerek, eski kanundaki ağır vesayet yetkisine (Vali, İçişleri Bakanlığı ve Cumhurbaşkanının onayı) son verilmiştir. Fakat kanunun ağır vesayet yetkisine son vermesine rağmen atanmış belediye başkanlığı kurumunun bu

düzenlemede yer verilmesinde, belediye başkanlığı görevinin son bulması halinde kamu hizmetinin aksamaması amacı aksaklığa neden olmaması olarak yorumlanabilir (Öner, 2006:168).

3.1.1. Kendiliğinden Sona Erme

3.1.1.1. Belediye Başkanının Ölümü

Belediye başkanlığının sona ermesinin en doğal nedenlerinden birisi başkanın ölümüdür. Bu durumda belediye başkanlığı kendiliğinden sona erer.

3.1.1.2. Belediye Başkanının Görevden Çekilmesi (İstifa)

Belediye başkanlığının sona ermesi hallerinden biri de, başkanın kendi isteği ile görevden çekilmesi durumudur.

Yapılacak düzenlemede öncelikle görevden çekilme dilekçesinin nereye verileceği hususunun belirlenmesi gerekir. Bu konuda çeşitli yollar düşünülebilir. Ancak, il merkezi belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığına, ilçe ve belde belediye başkanlarının da hizmetle bağlantısı nedeniyle il valilerine vermesi düşünülebilir. Bu arada olağanüstü durumları da göz önünde bulundurarak özel düzenlemeler yapılabilir.

3.1.2. Birden Fazla Göreve Seçilme Durumu

Milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı aynı kişi üzerinde birleşemez. Bu niteliğe sahip bir kimse belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine seçildiği takdirde, seçim sonucu kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde tercih hakkını kullanmazsa, seçildikleri yeni görevi reddetmiş sayılır (2972 sayılı Kanun, md.17). Kamu hizmetinin, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla bu düzenleme yapılmıştır (Kaya, 2007:83). Yani, belediye başkanı yeni seçildiği görevlerden birini tercih ederse belediye başkanlığı görevi sona erer.

Anayasa'nın 109. maddesinde bakanların seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçilebileceği ve Cumhurbaşkanıca atanacağı hükmü düzenlenir. Fakat 2972 sayılı Kanunun 17. Maddesinde bakanlık sayılmamıştır. Belediye başkanı bakan olarak atanabilirken, bu durum kanunda düzenlenmemiştir.

Bununla birlikte, Danıştay kararı ile aynı hüküm belediye başkanı iken bakanlığa atanma durumunda da geçerlidir. Konuyla ilgili olarak Danıştay Birinci Dairesi'nin görüşü şöyledir:

"Anayasa'nın 112., 82. ve 127. maddelerine göre, milletvekili olmayan Bakanlar Kurulu Üyelerinin, bu sıfatı taşıdıkları sürece belediye başkanlığı görevini yürütebilmeleri olanaksızdır. Bir başka deyişle, belediye başkanlığı göreviyle bakanlık görevinin aynı kişi tarafından yürütülmesine anayasa hükümleri engeldir.

Sözü edilen Anayasa hükümlerinin bir sonucu da, belediye başkanı iken bakanlığa atananların, belediye başkanlığı görevinin kendiliğinden ve atama işleminin gerçekleştiği tarihte sona ereceğidir (D.1. E.1993/191, K.1993/137, K.T.16.09.1993).

Bu durumda, belediye başkanı iken bakanlığa atananlar, yukarıda değinilen Anayasa hükümleri gereğince belediye başkanlığı görevini sürdüremeyeceklerinden, bunların, andiçme ve istifaya gerek olmadan atama işleminin gerçekleştiği tarihte belediye başkanlığının kendiliğinden sona ereceğine de karar verilmiştir(D.1. E.1993/194, K.1993/168, K.T.21.09.1993).

Belediye başkanlarının serbest meslek faaliyetinde bulunmalarını yasaklayan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediye başkanları memur değildir ve sürekli değil süreli hizmette bulunurlar (D.8. E.2002/1638, K.2003/358, K.T.23.01.2003). (Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 28.12.2001 gün ve E:2001/850, K:2001/1031 sayılı kararı da bu doğrultudadır.).

3.1.3. Belediye Başkanının Yıllık Faaliyet Raporunun Yetersizliği Nedeniyle Düşürülmesi

5393 sayılı Belediye Kanununun 56. maddesi, belediye başkanlarının bir yıllık dönemde yapmış oldukları çalışmalarla ilgili raporlarını sunmalarına ilişkin esasları düzenlemektedir. Bu madde hükmüne göre, belediye başkanı, belediye meclisine her yıl nisan ayı toplantısında; meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir faaliyet raporu vermekle yükümlüdür. Raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna açıklanır. Böylece kamuoyu, merkezi idare ve Sayıştay faaliyet raporları esasında her yıl denetlemiş olacaktır(Kavruk, Tatar, 2010:650).

Meclis, rapordaki bilgileri ve izahatı, üye tam sayısının 3/4 çoğunluğu ile yeterli görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından en büyük mülkiye amirine gönderilir. Vali, bu dosyayı gerekçeli görüşüyle Danıştay'a sunmakla yükümlüdür.

Bu düzenlemenin "...Belediye Meclisince Başkana verilen yetkiler içerisinde ve diğer yasa ve yönetmeliklerle verilen görevleri yerine getirmede yetersiz olan belediye başkanlarının görevlerinde seçimlere kadar kalmalarını önlemek ve görevi başında bulunduğu sırada yasalara göre suç işlediği belirlenenler hakkında soruşturma ve açılabilme olanağı vermek, böylece görevde kalması sakıncalı olan Belediye Başkanının görevinden uzaklaştırılması amacıyla getirildiği açıktır" (D.8, E.1990/929, K.1990/728, K.T.13.06.1990). Bir başka kararda da "...somut olaylara, kesinleşmiş adli ve idari yargı kararlarına dayalı gerçekten hatalı yanlış uygulamaları ortaya koyan kanıtlara..." dayanma zorunluluğu ile birlikte yukarıdaki kararda belirtilen amaç ile görevden uzaklaştırma kararı verilebileceği ifade edilmiştir (D.8, E.1989/528, K.1989/519, K.T.12.06.1989).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yetersizlik kararlarının sebepleri yer almadığı halde, bir idari işlem olan belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun yetersizliği kararı sebep unsuru yönünden hukuka uygun olmak zorundadır. Bununla birlikte 5393 sayılı Kanunun 26. Maddesi meclisin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlemiştir.

"- Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse,

yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.

Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir.

Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılır.”

Danıştay 8. Dairesi'nin aldığı kararlara göre “çalışma raporunun yetersiz görülerek belediye başkanının düşürülebilmesi, belediyece olanakların elvermesine karşın beldeye yeterli kamu hizmeti verilmediği, kamu hizmetinin yürütülmesi için Mecliste alınan kararların uygulanmadığı, yöre halkının yararına olmayan işler yapıldığı kişisel çıkar sağlandığı gibi önemli ve kanıtlanmış durumların varlığına bağlıdır” (D.8, E.1993/1869, K.1993/3578, K.T.10.11.1993). Belediye başkanın hizmetlere kasıtlı olarak aksatması, kişisel yararlar sağlaması, yöre halkının yararına olmayan işlemler yapması gibi hallerde yıllık çalışma raporunun yetersiz bulunarak belediye başkanının düşürülebilmesi için gereklidir.(D.8, E.2002/3180, K.2002/4464, K.T.02.10.2002), (D.8, E.2003/3376, K.2003/4589, K.T.04.11.2003), (D.8, E.2003/3370, K.2003/3785, K.T.03.10.2003). Yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin önemli, tutarlı ve belgeye dayalı olması gerekmektedir. Bu nitelikleri taşımayan iddialara istinaden başkanlıktan düşürülme istemleri mahkemece reddedilmektedir (Kaya, 2007:109).

3.1.3.1. Raporun Sunulma Zamanı

1580 sayılı Yasada çalışma raporunun hangi toplantıda sunulması gerektiğine dair bir düzenleme bulunmadığından, çalışma raporunun okunacağı toplantı hususu birçok davaya konu olmuştur. 1580 sayılı Yasada "yıllık çalışma raporunun olağan toplantı döneminin hangisinde meclise sunulacağı" konusunun belirsizliği üzerine, doktrinde

"kanun boşluğu" olarak adlandırılan hukuki sorun oluşmuş ve bu sorun yargısal yorumla (Danıştay içtihadıyla) aşılmaya çalışılmıştır. 5393 sayılı Yasada bu ihtiyaca cevap verir nitelikte "her yıl nisan ayı toplantısında " ifadesi yer almıştır.

Yıllık çalışma raporunun sunulma zamanı ile ilgili bir uyuşmazlıkta Danıştay 3. Dairesinin bir kararı şöyledir; "... toplantı dönemi başının Haziran ayına alınmış olması nedeniyle, Şubat ayı toplantısında okunan yıllık faaliyet raporu üzerine verilen yetersizlik kararı, kanunda belirtilen sürenin bitiş tarihinde dosya tekemmül etmiş sayılır ve istem, dosyadaki bilgilerden hareketle karara bağlanır." (D.3, E.1970/129, K.1970/154, K.T.7.04.1970).

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinin 1. fıkrası hükmü uyarınca, ara kararıyla belediye başkanından istenen bilgi ve belgelerin, herhangi bir sebeple gönderilmemesi, başkanlıktan düşürülme isteminde bulunan tarafın haklı olduğu şeklinde değerlendirilmemektedir. Uygulamada, bazı durumlarda ara kararı gereğini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında soruşturma açılması için, idari yargı yerince, yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulduğu görülmektedir.

Belediye başkanlarının ara karar yoluyla istenen bilgi ve belgeleri gönderememe durumuyla karşı karşıya kalınmaması için, Danıştay'ın ilgili dairesi, ara karar metnini düzenlerken, istenen bilgi ve belgelere, başkanların ulaşabilme imkanlarının ve yetkilerinin olmasını da göz önünde bulundurmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin konuyla ilgili bir örnek kararı:

"Konu, ... ili, ... ilçesine bağlı ... Belediye Meclisince, Belediye Başkanının 1992 yılı çalışma raporu hakkında verilen yetersizlik kararının, 1580 sayılı yasanın 76. maddesi uyarınca incelenmesi istemidir.

... Dosyanın incelenmesinden, Belediye Başkanı hakkındaki iddiaların belgelendirilerek kanıtlanmadığı, belediye başkanı hakkında bir soruşturma açılmadığı,... Kaymakam tarafından ise çalışma raporunun yetersiz bulunması yönünde görüş bildirildiği anlaşılmıştır.

Dairemizce çıkarılan 4.10.1993 günlü ara kararı ile 1992 yılı içerisindeki su gelirleri ile giderleri arasındaki farkın neden kaynaklandığı, ... satın alındığı belirtilen suyun metre-küpünün kaç liraya alınıp, ne kadara satıldığı, satın alınan bu suyun tamamının halk tarafından mı tüketildiği, belediye hizmetleri için de kullanılıp kullanılmadığı, su tüketim tarifesinin Belediye Başkanlığınca, Belediye Meclisine onaylanmak üzere ne şekilde önerildiği ve Belediye Meclisinin ne şekilde kabul ettiği hakkında Belediye Başkanından ek savunma istenmiş, verilen ek savunmada ise gelir ve giderleri arasındaki farkın, belediye hizmetleri ile hayır kurumlarınca kullanıldığı satın alınan suyun ücretinin belgelerle sabit olduğu, suyun metre-küpünün alınıp ve satılıp arasında büyük fark bulunmadığı, suya önerilen zammın Belediye Meclisinin kararı ve Kaymakamın onayı ile yürürlüğe girdiği anlaşılmıştır (D.8, E: 1993/1869, K: 1993/3578, K.T. 10.11.1993).

Bu durumda, Belediye Başkanına yöneltilen eleştirilerin seçilmiş bir organın düşürülmesini gerektirecek nitelikte ciddi iddialar olmadığından, düşürülme isteminin reddine, 10.11.1993 gününde oybirliğiyle karar verildi.”

3.1.3.2. Raporun Sunulması

Belediyeler faaliyet raporlarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun tespit ettiği usule göre hazırlarlar. Söz konusu Kanuna göre tüm kamu kurum ve kuruluşları için faaliyet raporu hazırlanması ve kamuoyuna açıklanması zorunludur. Hazırlanan raporun birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bu rapor esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından ‘mahalli idareler genel faaliyet raporu’ hazırlanır ve kamuoyuna açıklanır. Daha sonra da birer örneği Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Belediye başkanını belediye meclisi önünde hesap vermesini sağlayan yıllık faaliyet raporunun belgelere dayandırılması ve inandırıcı nitelikte olması gerekmektedir (Kavruk, Tatar, 2010:654).

Danıştay, birçok kararında olduğu gibi raporun meclise hiç sunulmamasını öncelikli düşürme nedeni olarak kabul etmektedir.

Konuyla ilgili Danıştay 3. Dairesinin bir kararı:

“... Çeşitli sebeplerle, görevine devam etmeyen, bu itibarla başkanlıkla ilgili ödevlerini yerine getirmeyen ve kanunen düzenlemek ve belediye meclisine sunmakla

mükellef olduğu faaliyet raporunu vermeyen belediye başkanı hakkında verilen yetersizlik kararı yerinde olduğundan, başkanın yetersizliğine karar verildi.”

3.1.3.3. Raporun Somut Dayanakları

Belediye başkanı, meclise sunulmak üzere yıllık çalışma raporunu hazırlarken, tutarlı ve belgeye dayalı olan somut delilleri esas almalıdır. Aksi halde aşağıda örnek olarak vereceğimiz kararlarda da görüleceği gibi, meclis üyelerini tatmin etmeyen ve yeterli dayanaktan yoksun olarak hazırlanmış olan raporlar nedeniyle, yargı organlarınca belediye başkanlığından düşürülme kararlarının verilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Danıştay, iddiaların somut dayanağı yoksa ve soyut nitelikteki iddialar somut bilgi belge ve delillere dayanmıyorsa, yani ciddi kanıtlar ortaya konulamıyorsa belediye başkanının düşürülmesi yönünde kararlar vermemektedir. (D. 8 E.1987/8, K.1987/141, K.T.25.03.1987), (D.8, E.1987/262, K.1987/236, K.T.13.05.1987), (D.8, E.1996/2856, K.1996/2077, K.T.26.08.1996), (D.8, E.2001/2828, K.2001/3963, K.T.24.09.2001).

Meclis üyelerinin faaliyet raporuna yönelik eleştirileri mahkeme tarafından değerlendirilirken nüfus, personel yeterliliği, maddi olanaklar gibi özellikler göz önünde bulundurulur. Ayrıca bu eleştirilere belediye başkanının verdiği cevaplar belgeye dayanıyor ve yetersizliğin nedeni ortaya konulabiliyorsa mahkeme düşünme istemini kabul eder. (Kavruk, Tatar, 2010:656).

Danıştay, belediye başkanının görevini yerine getirmediği, kötüye kullandığı, kamu yararı gözetmediği iddialarına karşın ciddi kanıtlar yoksa belediye başkanının düşürülmesi kararını kaldırmıştır (Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu E.1990/768, K.1991/1).

Başkan, Belediye Kanununun 76. maddesinde de yer aldığı üzere, meclis kararlarının uygulanması konusunda yıllık çalışma raporunu hazırlarken, belediye meclisi ve belediye encümeninin o yıl içinde almış olduğu kararların uygulanıp uygulanmadığı hakkında bilgi vermek durumundadır. Belediye Kanununun 99/B maddesine göre, belediye meclisi ve belediye encümenince alınan kararları uygulamakla görevli olan belediye başkanıdır. Bu sebeple ilgili organlarca alınan kararların, ne kadarının yerine getirilip, ne kadarının yerine getirilmediği ve yerine getirilememe sebeplerinin neler olduğunun da açıklanması gerekmektedir.

Belediye başkanının yıllık çalışma raporuyla ilgili Danıştay Üçüncü Dairesinin bir kararı şöyledir:

“Meclis müzakere tutanakları ve kaymakamlık mütalaasından 4 yıllık çalışma programı ile meclis kararlarını uygulamadığı ve gensoru önergesine gerçeğe uymayan cevaplar verdiği anlaşılan Osmancık Belediye Başkanı hakkında belediye meclisince verilen yetersizlik kararı yerinde görüldüğünden, başkanın düşürülmesine ...karar verilmiştir." (D. 3 E.1970/115, K.1970/126, K.T.24.03.1970).

3.1.3.4. Faaliyet Raporu Görüşülmesi Sırasında Meclis Başkanlığı

5393 sayılı Belediye Kanunun 19/c maddesinde “Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onunda katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkanvekilinin başkanlığında yapılır” hükmü ile faaliyet raporunun görüşüldüğü toplantıya meclis başkanvekilinin başkanlık edeceği açıkça düzenlenmiştir.

Danıştay sekizinci dairesinin 1991/3185 esas nolu kararında meclis tarafından usulüne uygun olarak seçilen meclis başkanvekillerinden birinin meclise başkanlık yapmaması durumunda belediye başkanı hakkında verilen yetersizlik kararını reddetmiştir. (D. 8 E.1991/3185, K.1991/2093, K.T.26.12.1991).

3.1.3.5. Yıllık Faaliyet Raporunun Oylanması

5393 sayılı Belediye Kanunu yetersizlik işlemini meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğunun oyuna bağlayarak belediye başkanını meclise karşı daha güçlü hale getirmiştir (m.26). Burada insanlığın en önemli sorunlarından biri olan yetenekli, dürüst, ahlaklı ve nesnel kurallara göre hareket eden “iyi insan”ın varlığı ve yargı denetiminin hızla ve doğru işlemesi daha da önem kazanmaktadır (Maslow,2001:166-167). Bu durumda meclis üye sayısı başkanla birlikte 46 olan bir belediyede, belediye başkanının düşürülebilmesi için 35 kişinin yetersizlik oyu kullanması gerekmektedir.

3.1.4. Belediye Başkanlığının Düşürülmesi Davaları

Belediye başkanının düşürülebilmesi için hizmetleri kasıtlı olarak aksattığı, kişisel yarar sağladığı, yöre halkının yararına olmayan işlemler yaptığı ve belde halkı üzerinde güvenilirliğini kaybettiği gerekçesiyle yetersizlik kararı verilebilmektedir. (D.8,

E.1997/115, K.1997/647, K.T.21.03.1997), (D.8, E.2001/2566, K.2001/3944, K.T.18.04.2001)

Belediye meclisi, belediye başkanı hakkında İlgili yasal dayanak çerçevesinde, yetersizlik kararı alırken, kendisine tanınan bu yetkiyi kamu yararı için kullanmak durumundadır. Kamu yararı için kullanılmadan tesis edilen işlem, amaç yönünden de sakatlanır ve bu işleme dayanılarak yapılan işlemler de sakat olur.

Danıştay kararlarında, ilgili yetersizlik kararının amaç unsuru da araştırma konusu yapılmıştır. Belediye başkanı hakkındaki yetersizlik kararlarının önemli bir kısmı, siyasi görüş ayrılıklarının bir yansıması şeklindedir. Belediye meclis üyeleriyle başkan arasındaki siyasi görüş ayrılıkları, genellikle yıllık çalışma raporunun onaylanması sırasında su yüzüne çıkmakta, başkan hakkında yetersizlik kararı alınması için elden gelen yapılmaktadır. Kuşkusuz, yetersiz çalışma raporuyla meclisin önüne gelen başkan hakkında yasa kuralları uygulanmalıdır; ancak, objektif bir değerlendirme de göz ardı edilmemelidir. Bu noktada ise Danıştay'a önemli görevler düşmektedir.

Yıllık çalışma raporu kadar önemli olan bir diğer konu ise, belediye meclisindeki görüşmeleri kapsayan tutanağın içeriğidir. Belediye meclis üyeleri, başkanın sunmuş olduğu rapora ilişkin eleştirilerde bulunurlarken, bu eleştiriler geçerli sebeplere dayanmalı, meclisin imkanları, çalışma şartları ve belediyenin hizmet götürdüğü sahanın ihtiyaçları da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu şartlar dikkate alınmadan, geçersiz sebeplerle 3/4'lük meclis çoğunluğu sağlanarak belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı alınmış olması, Danıştay'ın örnek olarak aşağıya aldığımız kararlarında da görüleceği üzere, belediye başkanının düşürülmesi yönünde karar verilmesi için yeterli olmamaktadır(D.8, E.2003/376, K.2003/4589, K.T.04.11.2003), (D.8, E.1997/3272, K.1997/2384, K.T.20.08.1997), (D.8, E.1993/1794, K.1993/2661, K.T.09.09.1993).

Bu konuyla ilgili Danıştay 8. Dairesinin birçok kararı mevcuttur;(D.8, E.1998/1770, K.1998/2063, K.T.03.06.1998), (D.8, E.1997/2117, K.1997/2169, K.T.18.06.1997), (D.8, E.1992/2508, K.1992/2735, K.T.10.11.1992), (D.8, E.1991/185, K.1991/2093, K.T.26.12.1991), (D.8, E.1988/705, K.1988/620, K.T.28.09.1988), (D.8, E.1987/859, K.1988/422, K.T.30.05.1988), (D.8, E.1987/952, K.1988/322, K.T.25.04.1988), (D.8, E.1987/262, K.1987/236, K.T.13.05.1987)

“... belediyeye hibe edilen kamyonetin başkan tarafından özel işlerinde kullanıldığı iddiasının geçerli delile dayanmadığı anlaşıldığından, başkanlıktan düşürülme isteğinin reddine”

Konuyla ilgili bir diğer karar:

“... yapılan görüşmelerde, belediye meclisi üyeleri tarafından ileri sürülen iddiaların; bir kısmının yerinde olmadığı, bir kısmının da soyut iddia olmaktan ileri gitmediğinden, belediye başkanının düşürülmesi isteğinin reddine ...karar verilmiştir”

3.1.4.1. Delil Tespiti

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 58. maddesi ile tarafların idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak davaya bakan Danıştay idare ve vergi mahkemelerinden isteyebilecekleri hükme bağlanmıştır.

Ancak olay yargıya intikal etmeden de bu konuyla ilgili olarak delillerin tespitinin İYUK'un 31. maddesine göre adli yargı yerlerince yaptırılması mümkündür. Şayet belediye başkanının belediyeye ait aracı özel işlerinde kullanması söz konusu ise, bu durumun adli yargı yerlerince, olay idari yargıya intikal ettirilmeden önce de tespit ettirilmesi mümkündür. Böyle bir yola gidilmeden geçersiz, soyut ve objektif olmayan iddialarla belediye başkanının düşürülmesi istemi, Danıştay'ca reddedilmiştir.

3.1.4.2. Savunma Hakkı

Belediye başkanlığından düşürülme isteklerinin mahkemeye intikali üzerine, bu dosyaların tekemmül ettirilip ettirilmeyeceği konusunda İYUK'da bir hüküm yoktu. 1990 yılında İYUK'a ek madde 2 ile yeni bir hüküm getirilene kadar, başkanlıktan düşürülme istemlerine ilişkin dosyalar karara bağlanmadan önce, olayla ilgili bilgi ve belgelere ihtiyaç duyulursa, bu bilgi veya belgelerin ara kararı ile istenilmesi yoluna gidiliyordu. Kararların bir ay içerisinde verilmesinin kanuni zorunluluk olması nedeniyle de bu ara karar cevaplarının bir kaç günlük süreler içinde verilmesi istenmekteydi. 1990'da getirilen ek madde 2 ile bu sorun aşılmış, önemli bir eksiklik giderilerek başkanlara savunma hakkı tanınmıştır.

Getirilen yeni hükümle, belediye başkanları haklarındaki iddialara 15 gün gibi makul bir süre içerisinde cevap verme hakkını elde etmişler, bu sayede daha sağlıklı kararların verilmesi mümkün olmuştur.

Danıştay, aşağıda değineceğimiz, verdiği bir kararında, daha önce bu konuyla ilgili davalarda kullandığı ölçütlerin yanı sıra, iddiaların "somut delillerle" ispatlanmasının gerekliliği üzerinde durmuştur. "Somut deliller" kavramının ne tür delilleri kapsadığı ise yargı kararlarıyla ortaya konmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin konuyla ilgili olarak 1994'te verdiği bu örnek kararının gerekçesi şu şekildedir.

“... Belediye başkanının 1.6.1993-31.5.1994 dönemi çalışma raporu, 9.6.1994 günlü belediye meclisi toplantısında, belediyenin aldığı yardımların, belediye borçlarının faizini bile karşılayamadığı mezbaha ve besi ahır inşaatlarının hiçbir tedbir alınmadan, imar planına göre sel taşkınına isabet eden Alpagut Çayı kenarında yapıldığı, gerekçeleriyle yetersiz görülmüştür.

Dosyada bulunan meclis görüşme tutanakları, kaymakamlık görüşü, Belediye Başkanının savunması ve ekleri ile diğer belgelerin incelenmesinden, belediyenin, SSK, Emekli Sandığı ve Maliyeye vergi borcu olarak toplam 2 064.600,000 TL borcu olduğu, bunun haricinde herhangi bir kurum veya kuruluşa borcu olmadığı, bu borçları da 3986 sayılı Yasa çerçevesinde faizlerinin affedilerek İller Bankası'nca dağıtılan hisselerinden 36 ay vade ile kesilmesinin karara bağlandığı, bu kesintinin belediye hizmetlerinde ve personel ödemelerinde sıkıntı yaratmadığı, mezbaha ve besi ahır inşaatlarının da seçimlerden önce başlatıldığı ve meclisin yetersizlik kararından sonra, bunu gerekçe gösteren üyelerin katıldıkları encümen kararıyla tamamlanarak hizmete sokulduğu anlaşılmaktadır. İddiaların somut nedenlere dayanmadığı sonucuna ulaşıldığından, Belediye Başkanının, „, düşürülmesi isteminin reddine 13.12.1994 gününde oybirliği ile karar verildi.” (D.8, 13.12.1994, E:1994/6358, K:1994/3663)

Yukarıda ele alınan kararda Danıştay, faizleri affedilen borcun otuzaltı takside bağlandığını, bu taksitlere rağmen belediyenin cari giderlerinin ödenmesinde bir sıkıntının yaşanmadığını belirleyerek, faaliyetlerin yeterli olup olmadığı yolundaki iddiaları yerinde görmemekle birlikte, bu konuda yeni bazı ölçütler de geliştirmektedir: Buna göre, "mezbaha ve besi ahır inşaatlarının da seçimlerden önce başlatıldığı"

gerekçesiyle faaliyet raporunun yeterli olup olmadığını belirlerken, o belediye başkanının "başkanlık ettiği dönem"ın esas alınacağı; mezba ve ahır inşaatlarının usulsüz olduğu savıyla yetersizlik kararı veren encümen üyelerinin daha sonra bu inşaatların tamamlanması yönünde çalışmalarının da çelişki oluşturacağı, belirtilmektedir.

Belediye başkanlarının düşürülmeleriyle ilgili istemlerde Danıştay, aşağıda örnek olarak vereceğimiz kararda da görüleceği üzere, bir ara karar çıkarmakta ve belediye başkanından hangi konularda bilgi isteniyorsa, o konular ara kararlarda yer almaktadır. Belediye başkanının ara karara cevabını, yani savunmasını 15 gün içinde vermesi ise yasal bir zorunluluktur. Savunma bu süre içerisinde herhangi bir günde verilirse dosya, savunmanın Danıştay'a ulaştığı gün tekemmül etmiş, yani heyette görüşülmeye hazır hale gelmiş olur. Fakat savunma bu süre içerisinde verilmez ise, bu on beş günlük sürenin bitiş tarihinde dosya tekemmül etmiş sayılır ve istem, dosyadaki bilgilerden hareketle karara bağlanır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinin 1. fıkrası hükmü uyarınca, ara kararıyla belediye başkanından istenen bilgi ve belgelerin, herhangi bir sebeple gönderilmemesi, başkanlıktan düşürülme isteminde bulunan tarafın haklı olduğu şeklinde değerlendirilmemektedir. Uygulamada, bazı durumlarda ara kararı gereğini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında soruşturma açılması için, idari yargı yerince, yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulduğu görülmektedir.

Belediye başkanlarının ara karar yoluyla istenen bilgi ve belgeleri gönderememe durumuyla karşı karşıya kalınmaması için, Danıştay'ın ilgili dairesi, ara karar metnini düzenlerken, istenen bilgi ve belgelere, başkanların ulaşabilme imkânlarının ve yetkilerinin olmasını da göz önünde bulundurmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin konuyla ilgili bir örnek kararı:

“Konu, ... ili, ... ilçesine bağlı ... Belediye Meclisince, Belediye Başkanının 1992 yılı çalışma raporu hakkında verilen yetersizlik kararının, 1580 sayılı yasanın 76. maddesi uyarınca incelenmesi istemidir.

... Dosyanın incelenmesinden, Belediye Başkanı hakkındaki iddiaların belgelendirilerek kanıtlanmadığı, belediye başkanı hakkında bir soruşturma

açılmadığı,... Kaymakam tarafından ise çalışma raporunun yetersiz bulunması yönünde görüş bildirildiği anlaşılmıştır.

Dairemizce çıkarılan 4.10.1993 günlü ara kararı ile 1992 yılı içerisindeki su gelirleri ile giderleri arasındaki farkın neden kaynaklandığı, ... satın alındığı belirtilen suyun metreküpünün kaç liraya alınıp, ne kadara satıldığı, satın alınan bu suyun tamamının halk tarafından mı tüketildiği, belediye hizmetleri için de kullanılıp kullanılmadığı, su tüketim tarifesinin Belediye Başkanlığınca, Belediye Meclisine onaylanmak üzere ne şekilde önerildiği ve Belediye Meclisinin ne şekilde kabul ettiği hakkında Belediye Başkanından ek savunma istenmiş, verilen ek savunmada ise gelir ve giderleri arasındaki farkın, belediye hizmetleri ile hayır kurumlarınca kullanıldığı satın alınan suyun ücretinin belgelerle sabit olduğu, suyun metreküpünün alınıp ve satışı arasında büyük fark bulunmadığı, suya önerilen zammın Belediye Meclisinin kararı ve Kaymakamın onayı ile yürürlüğe girdiği anlaşılmıştır.

Bu durumda, Belediye Başkanına yöneltilen eleştirilerin seçilmiş bir organın düşürülmesini gerektirecek nitelikte ciddi iddialar olmadığından, düşürülme isteminin reddine, 10.11.1993 gününde oybirliğiyle karar verildi." (D.8, 10.11.1993, E: 1993/1869, K: 1993/3578)

3.1.5. Gensoru

5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesinde "meclis üye tamsayısının en az 1/3'ü oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. " Gensoru önergesi karara bağlandığı takdirde, belediye meclisinin belediye başkanının faaliyetleri hakkında yetersizlik kararı vermesi üzerine Danıştay tarafından başkanlık sıfatının sona erdirilmesini düzenleyen 4. fıkraya göre işlem yapılır.

Belediye başkanının meclis tarafından her an denetlenme imkanı veren gensoru önergesi yazılı olarak verilmelidir (5393 sayılı Kanun Madde 26/7). Gensoru önergesi belediye meclisinin her ayın ilk haftasında yaptığı olağan veya olağanüstü toplantılarda verilebilir. Gensoru önergesi belediye başkanının özel işleriyle ilgili konularda değil, belediye işleriyle ilgili konularda verilmelidir (D.8, 10.11.1993, E: 1993/1869, K: 1993/3578 Belediye Kanunu'nda düzenlenen gensoru kurumu ile, belediyenin genel

karar organı olan belediye meclisinin, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanını denetlemesi amaçlanmıştır.

3.1.5.1. Yöntem

Verilen gensorunun gündeme alınması için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunca karar alınması gerekmektedir. Gensoru önergesinin gündeme alınması toplantı dönemi içinde her zaman mümkündür. Gündeme alınmayan bir gensoru önergesine dayanılarak belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilemez (D.1, E.1987/135, K.1987/135, K.T.27.03.1987).

Meclisce gensoru önergesinin gündeme alınma kararı verildikten sonra, bu tarihten itibaren üç tam gün geçtikten sonra cevap verilir. Gündeme alınma kararının verildiği tarih ile cevap günü üç tam gün hesabına dahil değildir. Üç tam günün sonunda başkan veya görevlendireceği kişi gensoruya cevap verir. Eğer verilen cevap meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğunca yetersiz görülürse, durum Danıştay'a intikal ettirilir. Belediye başkanına gensoruyu cevaplandırabilmesi için üç tam günlük sürenin tanınması esası getirilmiş, böylece doğrudan halkın oyuyla seçilmeye başlanılan belediye başkanının, gensoru karşısında hazırlıksız yakalanmasının önüne geçilmiş, belediye başkanı belediye meclisi karşısında daha da güçlendirilmiştir. Meclis bu görüşmelere ilişkin tutanağı mahallin mülki amirine gönderir, vali dosyayı il merkezi olan yerlerde gerekçeli görüşle Danıştay'a, il merkezi olmayan yerlerde kaymakama gönderir.

Gensoru önergesine cevap verme zorunluluğunu ifade eden kesin bir hüküm bulunmamasına karşın, cevap verilmemesi durumunda belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilerek, belediye başkanlığının düşmesine neden olabilir (Kaya, 2007:122).Cevap hakkında gerekli incelemeyi yapmak üzere komisyon kurulması mümkündür. Bu komisyonun kurulabilmesi için 'öncelikle belediye başkanının ...veya görevlendireceği kişinin' gensoruyu yanıtlaması gerekmektedir. (D.8, E.1998/301, K.1998/1223, K.T.02.04.1998).Komisyon oluşturulduğu takdirde oylamaya geçilmeden önce meclisin bilgilendirilmesi sağlanmış olur, 'meclis tarafından kurulan komisyonun, çalışmalarını tamamlamasından sonra yanıt hakkı verilmemesi' de hukuka uygun değildir (D.8, E.1993/2558, K.1993/4431, K.T.30.12.1993).

Gensoru önergesine cevap verilmesinden sonra meclis yetersizlik kararı verip vermeme hususunda oylama yapar. Cevabın yeterli olup olmadığı konusunda yapılacak oylamanın süresi ilgili kanunda düzenlenmemiştir. Bu boşluk Danıştay kararlarıyla doldurulmuştur. “Oylama cevabın verildiği gün, bir sonraki belediye meclisi toplantısı günü veya komisyon kurulmuşsa komisyon raporunun sunulmasından sonraya” bırakılabileceği bu yetkinin de belediye meclisinde olduğu karara bağlanmıştır (D.11, E.1975/324, K.1975/1745, K.T.10.03.1975).

Gensoru önergesinin cevabının yetersiz sayılabilmesi için meclis üye tam sayısının 3/4’ü yetersizlik yönünde oy kullanılmalıdır. Ölüm, istifa ve seçilme yeterliliğini kaybetme nedenleriyle üyelik sıfatı sona ermiş ya da sona erme aşamasında olan meclis üyeleri üye tam sayısından düşülmez, belediye başkanı da meclis üye tam sayısına dahil edilir. Bu durum açıkça belediye başkanının konumunu güçlendirmiştir. Gensoru önergesinin oylamasının meclis üyelerinin herhangi bir tartışmaya meydan vermeyecek şekilde yeterli ya da yetersiz şeklinde olması, çekimser oyların da red anlamı taşıdığı kabul edilir (D.8, E.2006/2806, K.2006/2709, K.T.27.06.2006).

Yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanak meclis tarafından mahallin en büyük idari amirine gönderilir. Meclis başkanvekili, ilçe ve ilçeye bağlı belediyelerde kaymakamlığa, il ve ilçe bağlı belediyelerde valiliğe en geç 7 gün içerisinde göndermekle yükümlüdür (5393 sayılı Kanun 23. Madde).

Valinin gerekçeli görüşü ile Danıştay’a gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının 15 gün içerisinde savunmaları alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma vermediği takdirde, sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve yasalarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar, dosya üzerine verilir. Danıştay’ın yetersizlik kararını uygun görmesi halinde belediye başkanı başkanlıktan düşer. Bu karara karşı, karar tebliğ edildikten itibaren 15 gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır, itiraz üzerine verilen karar kesindir.

Danıştay 8. Dairesinin aldığı kararlar, belediye başkanlığından gensoru yoluyla düşürülme işleminin usul kurallarına sıkı bir şekilde bağlı olduğunu vurgulamıştır. Danıştay, belediye başkanının kamu hizmetinin gereği gibi işletmemesi, buna yönelik belediye meclisi kararlarını uygulamaması, mevzuata aykırı hareket etmesi, belediyenin

çıkarlarını korumada yeterli bir çalışma ortaya koyamaması, belediye ekonomisinin yönetiminin bilinçsizce yaparak borçların artmasına sebep olması, usulsüz harcamalarda bulunulması ve belediyenin zarara uğramasına neden olması durumlarında düşürme kararı vermiştir. Ayrıca belediye başkanının gensoru önergesine gerçeğe uygun olmayan cevaplar vermesi ve halkın itibarını kaybetmesi durumları da Danıştay için düşürülme sebeplerinden sayılmıştır.

“... Göynükkışla Belediye Başkanının, Belediye Kanununun 78. maddesi uyarınca düşürülme istemidir. ... Olayda, Belediye Kanununda öngörülen usul ve aşamalardan geçmeden, doğrudan belediye meclisi üyelerince yapılan belediye başkanlığından düşürülme isteminin incelenmeksizin reddine ...karar verilmiştir.”

Bu kararda da görüldüğü üzere, yasal süreç uygulanmadan, belediye meclis üyelerince Danıştay'a gönderilen başkanlıktan düşürülme istemi reddedilmiştir.

“... belediye başkanının, belediye meclisinin ...sayılı kararı ile belediyeye usulsüz olarak jeep aldığı, belediye encümeninin yıkma kararlarını, belediyenin icra organı olarak infaz etmediği anlaşılmaktadır.

Dosyada bulunan gensoru önergesi, başkanın verdiği cevap, Kaymakamlığın bu konudaki incelemesinden, gensoru önergesinde yer alan ve belediye meclisince yetersizlik sebebi olarak kabul edilen hususların, kanuna ve usule uygun olarak yapılmış olması ve bu işlerde, başkanın sorumluluğunu gerektirir bir durum bulunmaması sebebiyle, belediye başkanının düşürülmesine yer olmadığına ..." karar verilmiştir.

Meclis müzakere tutanakları ve kaymakamlık mütalaasından sonra dört yıllık çalışma programı ile meclis kararlarını uygulamadığı ve gensoru önergesine hakikate aykırı cevaplar verdiği anlaşılan belediye başkanı hakkında belediye meclisince verilen yetersizlik kararı yerinde görüldüğünden, belediye başkanının düşürülmesine ..." karar verilmiştir.

Görüleceği üzere, İçişleri Bakanlığı bazen, belediye başkanının cezası kesinleşmeden, Danıştay'dan başkanın düşürülmesi yönünde istemde bulunmakta, bu istem ise mahkûmiyetin kesinleşmesi şartı gerçekleşmediğinden reddedilmektedir. TCK'nun 305. maddesine göre ceza mahkemelerinden verilen hükümler temyiz olunabilmekte, hükümler ise ancak bu inceleme sonucunda veya süresi içinde temyiz edilmemesi halinde kesinlik kazanmaktadır.

"Dosyanın incelenmesinden... Belediye başkanı hakkında görevi kötüye kullanmak suçundan mahkûmiyetine dair... Asliye Ceza Mahkemesinin... gün ve... sayılı kararlarına karşı belediye başkanı, gerek diğer sanıklar tarafından süresi içinde temyiz talebinde bulunulduğu ve dosyanın 16.2.1977 tarihinde Yargıtay'a gönderilmek üzere... Cumhuriyet Savcılığına tevdi edilmiş olup, henüz Yargıtay'da bulunduğu ve mahkûmiyet hükmünün kesinleşmediği anlaşılmaktadır.

Mahkûmiyet kararının kesinleşmesinden sonra, anılan 1580 sayılı kanunun 91. maddesi hükmü uyarınca İçişleri Bakanlığınca istekte bulunulması mümkün olduğu cihetle, henüz şartlar tekemmül etmeksizin vaki düşürme isteğinin reddine... karar verilmiştir.”(D.8, E.1996/2264, K.1996/2271, K.T.24.09.1996), (D.3, E.1970/115, K.1970/126, K.T.24.03.1970), (D.8, E.2000/4812, K.2001/20, K.T.11.01.2001), (D.11, E.1978/870, K.1978/4378, K.T.19.09.1978), (D.8, E.1997/115, K.1997/647, K.T.20.02.1997), (D.8, E.1996/2264, K.1996/2271, K.T.24.09.1996)

3.1.6. Belediye Başkanının Seçilme Yeterliliğini Kaybetmesi ve Hapis Cezasına Mahkûm Olması

Seçim, atama ve diğer yollarla kamu görevine getirilen kimselere kanunla saptanmış niteliklere ve yeterliklere sahip olmadıklarının anlaşılması veya bunları sonradan yitirmeleri halinde bulundukları görevden uzaklaştırmaları, ilgili kanunlarda temel bir kural olarak kabul edilmiştir (Kaya,2007:130). 5393 sayılı Belediye Kanunun 37. Maddesinde gösterilen esas ve usullere göre seçilen belediye başkanları, 44. Maddede düzenlenen hallerde seçilme yeterliliğini kaybeder. Bununla birlikte 5393 sayılı Kanunun 44. Maddesi Belediye Başkanının seçilme yeterliliğinin kaybetmesinin bir görevden düşme sebebi olarak saymıştır. Kanunda sayılan hallerden birinin meydana gelmesi durumunda İç İşleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile başkanlık sıfatı sona erer.

Bu hükümlerde gösterilen adres 2972 sayılı Mahalliîdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanundur. Seçilme yeterliliği başlığı altında ayrıntılı olarak incelenen söz konusu şartlar, 2839 sayılı milletvekili seçimi kanununa yollama yapmaktadır.

Belediye Başkanının 25 yaşını doldurmuş ve 2839 sayılı kanunun 11. Maddesinde belirtilen sakıncaları taşımaması gerekmektedir. Buna göre ;

- İlkokul mezunu olmayanlar
- Kısıtlılar
- Yüklümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar
- Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar
- Affa uğramış olsalar bile:

Basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkûm olanlar, (Değişik: 2/1/2003-4778/15 md.)

Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkum olanlar,

Terör eylemlerinden mahkûm olanlar,(Değişik: 2/1/2003-4778/15 md.)

Türk Ceza Kanununun 536 ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537 nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olanlar, belediye başkanlığına seçilemezler ve seçildikten sonra bu sakıncaları taşıdığı anlaşılan belediye başkanı, iç işleri bakanının bildirisi üzerine Danıştay tarafından 1 ay içinde verilecek karar ile başkanlıktan düşmektedir.

Seçilme yeterliliğini kaybetme üzerine belediye başkanının Başkanlık sıfatının sona erdirilebilmesi için Danıştayca belediye başkanının halk tarafından seçimle iş başına gelmesi, görevde bulunması, karara esas teşkil eden nedenlerin seçimden sonraki döneme ait olması şartlarına da bakılmaktadır.

Eski Belediye Yasasının 91. maddesinde:“Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkûm olan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla, başkanlıktan düşerler” hükmü yer almaktaydı. Bu madde hükmünde 12.8.1988 günlü Resmi

Gazetede yayımlanan 335 sayılı KHK ile değişiklik yapılmıştır. Maddenin değişiklikten sonraki metni ise şöyledir:

“Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi ile Danıştay tarafından verilecek kararla başkanlıktan düşerler.”

Ancak, Anayasa Mahkemesi, 8.12.1989 gün ve E. 1988/38, K. 1989/7 sayılı kararı ile 1580 sayılı kanunun 91. maddesine ilişkin değişikliği de içeren KHK'nin dayandığı yetki yasasını iptal etmiştir. 1998 yılı Haziran ayı itibarı ile bu konuda yeni bir yasal düzenleme yapılmamış, dolayısıyla seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanlarının başkanlıktan düşürölüp düşürölmeeyeceği konusunda yasal bir boşluk oluşmuştur.

Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararından sonra da İçişleri Bakanlığı, Belediye Kanununun 91. maddesi ile ilgili belediye başkanlığından düşürölme istemlerini, 1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki "Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin, yargı yolu ile olacağı" hükmü gereği, Danıştay'a göndermeye devam etmiştir.

Belediye başkanlarının görevden alınmaları konusunda 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde açık hüküm bulunmakta, seçilme yeterliliği konusunda da 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun ile 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu mevcut olup, sadece seçilme yeterliliğini kaybedenlerin görevine son verilmesini öngören yasal bir boşluk söz konusudur.

Aynı yasal boşluk 5393 sayılı Kanunda da mevcuttur. Bu yasal boşluk nedeniyle Danıştay 8. Dairesi, belediye başkanlığından düşürölme konusundaki istemleri, başkanın anılan 2972 ve 2839 sayılı yasalara göre seçilme yeterliliğini kaybedip, kaybetmediğine göre incelemekte ve karara bağlamaktadır. Seçilme yeterliliği daha önce incelendiği için, bu bölümde ilgili kararlara yer verilecektir.

Bu konuyla ilgili Danıştay kararlarından bazı örnekler:

Danıştay'ın anılan kararında da görölceği üzere, belediye başkanının düşürölmesine karar verilebilmesi için, mahkûmiyet kararının kesinleşip

kesinleşmediğine de bakılmakta, mahkûmiyet kararı (2839 sayılı yasanın 11/e maddesindeki şekliyle) kesinleşmemiş ise başkanlıktan düşürülme istemi reddedilmektedir.

Danıştay 8. Dairesinin 1993/190 esas sayılı kararında “belediye başkanının görevi kötüye kullanmaktan Yargıtay tarafından kesinleşen 6 aylık hapis cezası, 2839 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini ortadan kaldırmamaktadır.”(D.8, E.1993/190, K.1993/195, K.T.06/05/1995)

Bir başka kararında “... 6831 sayılı yasaya muhalefet suçundan ... Sulh Ceza Mahkemesinin ...gün ... sayılı kararıyla 1 yıl 8 ay hapis cezasına hüküm giyen ve hakkında verilen ceza, Yargıtay 3. Dairesinin ... kararıyla onanarak kesinleşen ...belediye başkanının 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasanın 9. maddesinin 1. fıkrası ile 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesi ve 1580 sayılı Belediye Yasasının 91. maddesi uyarınca, belediye başkanlığından düşürülmesi istenilmiştir. Danıştay belediye başkanının, seçilmeden önce işlemiş olduğu suç veya suçlardan dolayı almış olduğu cezayı, başkanlıktan düşürülmeyi gerektiren bir ceza olarak görmemektedir.

“... Olayda belediye başkanının, belediye başkanlığına seçilmeden önce, belediye muhasipliği görevi ile ilgili olarak, görevini kötüye kullanmak suçundan 3 ay hapis cezasına mahkum olması sebebiyle ...madde hükmünün, belediye başkanlığından düşürülme şartını seçildikten sonra belirli suçlardan mahkum olma haline bağlayan bu hükmü karşısında, başkanlıktan düşürülme isteğinin kabulüne imkan yoktur... şeklinde bir karar verilmiştir.”

“... 1580 sayılı yasanın 91. maddesinin belediye başkanlığına seçildikten sonra sözcüğü ile başlaması nedeniyle, madde bugünden sonra işlenen suçları kapsamakta olup, belediye başkanlığına seçilmeden önce işlenen ve belediye başkanı olduktan sonra ceza kararı kesinleşen durumlarda ilgilinin kesinleşmiş olan ceza ile seçilme yeterliliğini yitirip yitirmediğine bakılması gerekir.

Bu durumda seçimlerden önce işlediği bir suç nedeniyle sonradan verilen 6 ay 18 günlük hapis cezasının, seçilme yeterliliğinin yitirilmesine neden olabilecek nitelikte olmadığı gözetilmeden, ilgilinin ... başkanlıktan düşürülmesine ilişkin idare mahkemesi

kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır ... Başkanlıktan düşürülme isteminin reddine ...karar verilmiştir.”

Danıştay bu kararında 91. madde hükmünün yazılış şeklini yorumlayarak bir karar vermiştir. Anılan madde hükmüne göre; "Belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapis cezası alan belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşürülebileceklerdir."

Bu madde hükmüne göre ilk derece idare mahkemesinin vermiş olduğu düşürülme kararı, kanımızca hatalı değildir. Çünkü yazım şekli itibari ile, herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapis cezası alan ibaresi cümleye “veya” bağlacı ile bağlanmıştır. Dolayısıyla maddenin ilk derece idare mahkemesinin yorumladığı şekilde anlaşılmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir.

... Belediye başkanının Yargıtay kararıyla onanarak kesinleşen 1 yıl 8 ay hapis cezası nedeniyle, 2839 sayılı yasanın 11/e maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini yitirdiği anlaşıldığından, belediye başkanlığından düşürülmesine ...” karar verilmiştir.

Yukarıdaki kararlardan anlaşıldığı üzere seçilme yeterliliğinin kaybına bakılmaktadır.(D.8, E. 1987 /859, K. 1988 /422, K.T.30.05.1988), (D.8, E. 1988 /705, K. 1988 /620, K.T.28.09.1988), (D.8, E. 1987 /131, K. 1988 /83, K.T.13.03.1988), (D.8, E. 1992/2508, K. 1992/2735, K.T.10.11.1992), (D.8, E. 1987/977, K. 1988/32, K.T.19.01.1988), (D.1, E. 1954 /5, K. 1954 /6, K.T.09.02.1954), (D.3, E. 1969 /455, K. 1969 /473, K.T.25.11.1969), (D.8, E. 1985/858, K. 1985/1043, K.T.25.12.1985), (D.8, E. 1986/221, K. 1986/287, K.T.28.05.1986), (D.8, E. 1987/977, K. 1988/32, K.T.19.01.1988)

Belediye Kanunu, belediye başkanlarının düşürülmesine ilişkin sebepleri açıkça saymamıştır. Belediye meclisinin başkanın icraatının doğru veya yanlışlığını mevzuat hükümleri çerçevesinde serbestçe takdir edebilme imkânı var ise de, yetersizlik kararlarının "sebeplere" unsuru açısından takdiri tasarruflar olarak nitelenmesi zordur. Çünkü belediye meclisi ile belediyenin icra organı olan başkan arasındaki ilişkiler yasa hükümleri ile düzenlenmiş idari bir durumdur. Bu sebeple örnek olarak incelediğimiz Danıştay kararlarında da görüleceği üzere, özellikle belediye meclislerinin, belediye

başkanı hakkında yetersizlik kararları verirken, ilgili kararların başkanın hangi icraatları nedeniyle verildiği, belgelere dayalı olarak somut bir şekilde ortaya konulmalıdır. Danıştay, başkanlıktan düşürülme kararlarını objektif ve somut belgelere dayalı olarak verme yoluna gitmektedir.

Belediye başkanının almış olduğu hapis cezası nedeniyle başkanlıktan düşürülebilmesi için gerekli şartlardan bir diğeri ise, adli yargı yerince hapis cezası kararı verildiğinde, belediye başkanının başkanlık görevini fiilen icra ediyor olmasının gerekliliğidir.

Cezaların tecili müessesesinin aksine para cezasına çevirme halinde başkanlıktan düşürülme kararı verilemeyecektir. Her ne kadar her iki kavram 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunda yer alsa da, hüküm ve sonuçlar, birbirinden hayli farklıdır. Başkanlıktan düşürülme için aranan ceza “hapis cezası”dır, “para cezası” değildir. Uygulamada kabul edildiği yönüyle verilen mahkûmiyet kararı, para cezasına çevrildiğinde, hüküm para cezası olarak kabul edilmektedir.

Asıl ceza ile birlikte verilen memuriyetten üç ay süre ile yasaklama cezasına gelince; tek tek sayılan başkanlıktan düşürülme sebepleri arasında böyle bir maddeye yer verilmediğinden, sadece memuriyetten geçici yasaklılık kararına dayanılarak başkanlıktan düşürülme kararı verilemeyecektir, öte yandan adli yargı yerince verilip kesinleşerek uygulanması zorunlu hale gelen ve ilgili yargı yerince ortadan kaldırılmaması halinde hüküm ve sonuç doğuracak nitelikte olan "memuriyetten geçici yasaklılık" kararı uygulanacaktır.

Buna göre, "memuriyetten geçici yasaklılık kararı" başkanlıktan düşme sebebi olarak görülme de kararda anılan süre kadar belediye başkanı görev yapamayacaktır.

Konuyla ilgili Danıştay 8. Dairesinin 1987 yılında verdiği kararda şöyle denilmektedir:

“... Olayımızda, belediye başkanlığından düşürülmesi istenen eski belediye başkanı, hakkında adli yargı yerince karar verildiği evrede, belediye başkanlığında görev yapmadığından ve yeniden seçime girmesi durumunda, seçilme niteliğinin saptanması da seçim kurullarının görevinde olduğundan, aksine verilen mahkeme kararının bozulmasına... karar verilmiştir” (D.8.D, E: 1987/85, K:1987/233, 7.5.1987).

Yukarıda da değinildiği gibi, idari yargının görev alanına giren husus; başkanlık dönemi içerisinde bir suçtan alınan mahkûmiyet kararına dayanılarak başkanlıktan düşürülmedir. Seçimden önce veya başkanlık süresi bittikten sonra seçilme yeterliliğinin kaybına ilişkin uyuşmazlıkları çözmekle görevli yargı organı Yüksek Seçim Kuruludur.

Belediye başkanlığından düşürülmeyi gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giyen belediye başkanının, bu cezası ile ilgili bir genel af çıkmış ve belediye başkanı da bu af hükümlerinden yararlanabiliyorsa, başkanlıktan düşürememektedir. Ancak, önceki bölümde belirtildiği üzere, bazı suçları işleyenler affa uğramış olsalar bile seçilme yeterliliğine sahip olamazlar. Bu durumda olanların seçilme yeterliliğini yeniden kazanabilmesi, ancak memnu hakların ilgili mahkemece iade edilmesi halinde mümkündür.

Genel af kesin mahkûmiyet hükmüne bağlanmış bir suç hakkında çıkmışsa, TCK'nın 97. maddesine göre, hükmolunan cezaları bütün neticeleri ile birlikte ortadan kaldırmaktadır. Mahkûmiyetten sonraki genel af, hükmolunan cezaları ortadan kaldıracığından, asli cezanın infazına da engel olmaktadır. Yine mahkûmiyetin cezai neticeleri ile ilgili olarak faile yüklenen kamu hizmetlerinden mahrumiyet ve diğer ehliyetsizlikler de yürürlükten kalkmaktadır.

Özel af ise asli cezayı tamamı ile ortadan kaldırabileceği gibi bunu azaltabilir veya değiştirebilir (TCK, md.98). Eğer özel af, belediye başkanının işlediği suç ile ilgili cezayı bütün hukuki sonuçlarıyla ortadan kaldırıyorsa, belediye başkanının başkanlıktan düşmesini gerektiren sebep de ortadan kalkmış olacaktır.

“... belediye başkanının düşürülmesine dair karara sebep teşkil eden ceza 1614 sayılı Özel Af Kanunu ile bütün hukuki neticeleriyle birlikte affedilmiş olduğundan belediye başkanlığından düşürülme isteminin reddine ...karar verilmiştir.”

Genel Af Kanunu yayımlanması ile birlikte verilen mahkûmiyet kararını ve bunun ferilerini geleceğe dönük olarak, başka bir makamın işlemine gereksinme duymaksızın, kendiliğinden ortadan kaldırdığından dolayı, kanımızca da doğru olarak istek hakkında herhangi bir karar verilmeksizin dava reddedilmiştir.

“Olayda ... belediye başkanı her ne kadar Belediye Kanununun 91. maddesine göre, başkanlıktan düşürülmesini gerektiren, görevini kötüye kullanmak suçundan

dolayı ... 6 ay hapis ve 200 lira ağır para cezasına mahkum olmuş ise de ...yürürlüğe giren Genel Af Kanunu hükümlerine göre, bu mahkûmiyetin sonuçlarıyla birlikte ortadan kalkmış olması sebebiyle, istek hakkında karar verilmesine yer olmadığına... karar verilmiştir.

Belediye başkanlığına seçilmeden önce işlenen ve seçilme yeterliliğinin yitirilmesine neden olacak nitelikte bulunmayan mahkûmiyet kararlarından dolayı ise belediye başkanları düşürülmemektedir.”(D.8,E.1987/83,K.1987 /131, K.T.13.07.1987)

Danıştay 8. Dairesinin bir başka kararında “halkı din ve ırk farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etmek suçu nedeniyle kesinleşen cezası nedeniyle 2839 sayılı yasanın 11. maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini kaybettiğinden, belediye başkanlığının düşürülmesine” karar verilmiştir (D.8, E. 1998 /5292, K. 1998 /3528).

3.1.7. Belediye Başkanının, Belediye Meclisinin Feshini gerektiren İşlemlere Katılması

1580 sayılı eski Belediye Kanununun 19.7.1963 gün ve 397 sayılı kanunla değişik 53. maddesinde belediye meclisinin feshini gerektiren sebepler dört bend halinde sayılmıştır.

Bu madde hükmüne göre "Belediye Meclisi;

- Kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerlerden başka bir yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunurdu.

Bu maddenin son bendi ile de yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararıyla görevlerine son verileceği hükmü getirilmiştir.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunun 30. maddesi aşağıdaki şekildedir:

“ *Belediye meclisi;*

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar”

Yeni Belediye Kanunu ile meclisin olağan ve olağanüstü toplantıları dışında toplantı yapma durumu ve kanunen belirli olan yerden başka yerde toplantı yapma durumu fesih hallerinden çıkarılmıştır. Bu şekliyle yeni Kanun meclisi idari vesayet makamlarına karşı nispeten güçlendirmiştir.

5393 sayılı Kanunun belediye başkanlığının sona ermesi başlığını taşıyan 44. maddesinde belediye başkanı, “meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer” denilmiştir. Benzeri bir düzenleme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 19. maddesinde de bulunmaktadır. Maddeye göre “Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir” denilmiştir. Belediye başkanının belediye meclisinin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılıp katılmadığının takdirini Danıştay yapacaktır.

Belediye meclisinin görevden düşürülmesine ilişkin karar bir yargı kararıdır, Danıştay kararıdır; idari karar değil. Meclisin fesih nedeninin gerçekleştiği ve belediye başkanının da bu fesih nedenine tabi iş ve işlemlere katıldığının yargıya taşınması işlemi idari bir işlemdir ve idari vesayet makamınca yerine getirilmektedir(Kavruk, 2010:678-679).

Belediyenin yürütme organı olan belediye başkanı ile belediyenin karar organı olan belediye meclisi farklı seçim yöntemlerine tabi olarak göreve geldiklerinden, yasalara uygun hareket eden ve belediye meclisinin feshini gerektiren işlemlere

katılmayan belediye başkanının görevinde kalması da doğaldır; yani meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılmayan, belediye başkanının görevine son verilmez.

Kanunun amacı, meclisin vesayet makamından ve halktan gizli saklı toplantı yapmasını önlemektir. Çünkü meclis toplantıları halka açıktır. Toplantının halk huzurunda yapılması demokrasinin de gereğidir. Ancak usulüne uygun olarak kapalı oturum yapılabilir (Kavruk, 2010:44).

Bununla birlikte yasaya aykırı tutum ve davranışları sebebi ile feshedilen belediye meclisinin bu durumuna, meclisin fiil ve işlemlerine katılmış olan belediye başkanının sebebiyet verdiği, hiç değilse bu durumun meydana gelmesini önleyecek önlemleri almadığı düşüncesinden hareketle, bu durumda olan belediye başkanının iş başında kalması sakıncalı görülerek onun da görevine son verilmesi hükme bağlanmıştır.

Belediye meclisinin feshine sebep olan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının görevlerine son verilmesi ile ilgili olarak Danıştay'ca verilmiş olan kararlara ilişkin örnekler:

“... Belediye başkanına gelince, Meclis Çalışma Usulü Talimatnamesinin 34. maddesi gereğince, meclisi 6.10.1964 günü toplantıya davet etmesi gerekirken bu hususa riayet etmediği gibi, olağan toplantı devresi boyunca da toplantıları yaptırmadığı, bu suretle, meclisin mezkûr 53. maddesinin 3. fıkrasına uyan hareketine sebebiyet verdiği, dört meclis üyesinin 15.10.1964 tarihli dilekçeleri üzerine 16.10.1964 tarihinde toplanılması yolunda meşruhat (açıklama) vermek suretiyle, meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katıldığı anlaşıldığından, mezkûr madde gereğince görevine son verilmesine... karar verilmiştir.”

Danıştay 8. Dairesi, 1986 yılında vermiş olduğu, 1580 sayılı yasanın 53. maddesi ile ilgili bir kararında, bu maddenin belediye başkanı ile ilgili son fıkrasının nasıl yorumlanması gerektiği konusunda bazı açıklamalara yer vermiştir.

“... Dosyanın incelenmesinden, gündeminde, 1985 mali yılı gider ve gelir bütçesinin incelenmesi ve kabulünün yer aldığı Çetince Belediye Meclisinin 2.10.1984-9.10.1984 ve 8.11.1984 günlü toplantılarının, 1580 sayılı yasada öngörülen şekliyle, üyelere bildirimlerin yapılmasına karşın çoğunluk sağlanamaması nedeniyle, yapılamadığı anlaşılmıştır.

Her ne kadar 1580 sayılı yasanın 54. maddesinde belediye meclisinin bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı sürelerinin en çok 30 gün olduğu belirtilmiş ise de, 2.10.1984 gününden itibaren, kanunda belirtilen süre içinde görüşülmesi gereken Çetince Belediyesinin 1985 mali yılı gider ve gelir bütçesinin, gecikme ile 15.11.1984 gününde görüşülerek karara bağlandığı ve kaymakamlıkça onanmak suretiyle herhangi bir aksaklık söz konusu olmaksızın 1985 yılı başından itibaren yürürlüğe girmiş olduğuna kuşku bulunmamaktadır.

Bu duruma göre, Çetince Belediyesinin 1985 mali yılı bütçesinin kısa bir gecikme ile karara bağlanmak suretiyle konunun çözümlenmiş olduğu başka bir deyişle, bütçe işinin sekteye uğratılmadığı, böylece meclisin feshi için gerekli iki unsurun birlikte gerçekleşmemiş olduğu görülmüştür.

Belediye meclisinin feshi için gerekli koşullar oluşmayan olaya, belediye başkanının da tutum ve davranışları ile katılması da söz konusu olamaz. Açıklanan nedenlerle, Antalya İdare Mahkemesinin ...kararının ... belediye başkanının görevine son verilmesine ilişkin kısmının bozulmasına ...karar verilmiştir.”

Danıştay 8. Dairesi, anılan kararda, 1580 sayılı yasanın 54. maddesine göre, belediye meclisinin bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı sürelerinin en çok 30 gün olarak belirlenmiş olmasına rağmen, bütçe görüşmelerinin bu tarihin bitiminden kısa bir süre sonra olayımızda olduğu gibi, 2.10.1984 gününden 2.11.1984 gününe kadar bitirilmesi gereken, bütçe görüşmelerinin 13 günlük bir gecikmeyle, 15.11.1984'te tamamlanmasında yasa hükmüne aykırılık görmemiştir. Burada Danıştay, 1580 sayılı yasanın 53. maddesi ile ilgili olayı çözümleyebilmek için, amaçsal yorum yapma yoluna gitmiştir.

Danıştay 8. Dairesinin konuyla ilgili bir diğer kararı:

“... Uyuşmazlık ...belediye başkanının, meclis gündeminde görüşülüp karara bağlanması gereken 1984 yılı kesin hesabı ve 1986 yılı bütçesi gibi önemli konular varken, meclisin olumsuz tutumunu bilmesine karşın, sık sık oturum yapılacak biçimde meclis toplantısı yapmadığı, toplantılara çeşitli nedenler ileri sürerek katılmadığı veya toplantılardan ayrıldığı, bu hareketiyle belediye meclisi çalışmalarını engellediği gerekçesiyle, belediye başkanlığı görevine son verilmesine karar veren Samsun İdare

Mahkemesinin ilgili kararının incelenerek, bozulması istemine ilişkindir (D.8, E:1988/482, K: 1990/559, K.T.9.5.1990).

... Dosyanın incelenmesinden, belediye başkanı ile belediye meclisi, çoğunluğunun farklı partilerden olduğu, bu nedenle aralarında zaman zaman görevi aksatacak olumsuz tartışmaların çıktığı, belediye meclisinin, başkanın görevine son verilmesini gerçekleştirmek amacıyla 23.12.1985 günlü olağanüstü toplantısında ve 13.2.1986 günlü toplantısında oy çokluğu ile 1984 yılı kesin hesabı ile 1986 yılı bütçesini görüşmeme kararlarını alarak, yasa ile verilen görevlerini yapmaktan kaçındığı anlaşılmaktadır. Belediye meclis üyelerinin bu tutum ve davranışlarından dolayı, belediye başkanının sorumlu olmadığı açıktır.

... 4.10.1985 günlü belediye meclisi oturumunda, başkan hakkındaki gensoru önergesinin kabul edilmesine karşın, ... gensoruya yasal süre sonunda cevap verilmediği, ... bu durum mahalli idareler denetçisi tarafından düzenlenen raporda, belediye başkanının görevden alınmasını gerektiren nedenler arasında sayılmış ise de belediyenin kasaba belediyesi olması ve 1580 sayılı kanunun 54. maddesinde belli sayıda belediye meclis üyelerinin, meclisi her zaman olağanüstü toplantıya çağırma olanakları bulunması karşısında, sırf bu davetin süresinde yapılmamış olmasının belediye başkanının görevine son verilmesi için yeterli neden sayılamayacağından ... Samsun İdare Mahkemesinin ...belediye başkanlığından alınmaya ilişkin kararının bozulmasına... karar verilmiştir.”

Danıştay 8. Dairesi bu kararında, meclis üyeleri ile başkan arasındaki siyasi görüş ayrılıklarından kaynaklanan uyuşmazlıkları başkanın düşürülmesi için yeterli bir sebep olarak görmemiş; 54. madde uyarınca belediye meclis üyelerinin de başkanın çağrısına gerek duymadan her an meclisi olağanüstü toplantıya çağırma haklarının olduğunu, dolayısıyla başkanın toplantı davetlerini süresi içinde yapmamasının, büyük bir eksiklik olmadığını belirtmiştir.

Konuyla ilgili bir diğer karar ise İzmir İdare Mahkemesince 1990 yılında verilmiş olan, belediye meclisinin dağıtılması ve belediye başkanının düşürülmesi isteminin reddi yolundaki karardır. Bu karar, İçişleri Bakanlığınca temyiz edilmiş, fakat temyiz istemi Danıştay 8. Dairesince reddedilmiştir.

İçişleri Bakanlığı, “davalı belediye meclisinin 27.10.1989 günlü 2. oturumunda belediyenin görevleri ile ilgili olmayan, Cumhurbaşkanının seçimi konusu ile ilgili olarak ve Ege Belediyeler Birliğinin aldığı ve alacağı tüm kararlara katılınması yolundaki kararlarının siyasi nitelikte olduğu” savıyla, İzmir İdare Mahkemesi kararını temyiz etmiştir.

Davalı belediyenin temyiz aşamasındaki savunması ise şöyledir:

“... dava konusu edilen meclis kararında hiçbir kişi ya da kurumun hedeflenmediği, toplumu yakından ilgilendiren bir konuda, demokrasinin ilke ve geleneklerinin korunması amacıyla uzlaşma arzu ve isteğinin dile getirildiği meclis görüşmesinin, 1580 sayılı kanunun 53. maddesi kapsamında düşünölemeyeceği nedenleriyle temyiz isteminin reddi ile mahkeme kararının onanması gerekir.”

Danıştay 8. Dairesinin kararı ise şu şekildedir:

“... İdare Mahkemesi kararının dayandığı gerekçe, usul ve yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren başka bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına... karar verilmiştir.”

Belediye başkanının iradesi dışında gerçekleşen ve fesih nedenleri düşürölmesine sebep olması hakkaniyete aykırıdır. Kaldı ki, başkanın bu fiil ve işlemlere hangi hal ve durumlarda katılmış sayılacağı konusunda da mevzuatta bir hüküm bulunmamaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin, belediye başkanının düşürölmesi istemini reddettiği 7.12.1994 tarihli bir kararı ise şöyledir.

“istem, ... belediye meclisinin 1580 sayılı yasanın 53. maddesi uyarınca feshi ve belediye başkanının yine aynı madde uyarınca düşürölmesine ilişkindir.

... 27.3.1994 gününde yapılan mahalli idareler genel seçimi sonucunda, belediye başkanı ve meclis üyelerinin seçildiği, başkanlık seçimi nedeniyle çıkan uyuşmazlıklar sonucunda YSK' nın ... sayılı kararı gereğince, 5.5.1994 tarihinde yapılan kur'açekiminde ... belediye başkanlığını kazandığı mazbatasını 20.5.1994 tarihinde aldığı, bu tarihten itibaren belediye meclisini olağanüstü ve Haziran toplantılarına çağırmadığı, belediye meclisinin toplanamaması sonucu, başkanlık divanı, belediye başkanvekillerinin seçilemediği, encümenin teşkil edilmediği ve belediye teşkilatının

filen faaliyete geçmediği, bu nedenle de ...belediye başkanının düşürülmesi ve belediye meclisinin feshi isteminde bulunulduğu anlaşılmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden, belediye başkanınca 29.6.1994 gününde saat 14.00 de toplanmak üzere memur eliyle belediye meclisi üyelerine tebligat yaptırıldığı, 5 meclis üyesinin davetiyeyi tebellüğ ettiği, 4 meclis üyesinin tebellüğden kaçındığı, toplantı günü belediye meclis üyelerinin gelmedikleri ve toplantının yapılamadığı, bundan sonra da belediye başkanının meclisi toplama girişiminde bulunmadığı ve belediye teşkilatının kurulamadığı anlaşılmaktadır.

... Belediye başkanının ise, belediye meclisini toplantıya çağırarak, görevini yaptığı anlaşıldığından, bu konuda kendisine kusur atfedilmesi mümkün olmadığından üye ...üye ... karşı oylarıyla, belediye başkanının düşürülmesi isteminin reddine ...karar verilmiştir.”(D.8, E. 1988 /705, K. 1988 /620, K.T.28.09.1988), (D.8, E. 1992 /14, K. 1992 /406, K.T.05.03.1992), (D.8, E. 1996/5041, K. 1996 /4090, K.T.24.12.1996), (D.8, E. 1997 /542, K. 1997 /1651, K.T.14.05.1997), (D.8, E. 1996 /2614, K. 1996 /2072, K.T.20.08.1996), (D.8, E. 1996 /2937, K. 1996 /2375, K.T.01.10.1996), (D.8, E. 1996 /2993, K. 1996 /2545, K.T.11.10.1996), (D.8, E. 1996 /3365, K. 1996 /3891, K.T.17.12.1996).

3.1.8. Belediye Başkanının Görevini Terk Etmesi

Mahalli kamu hizmetlerini yürütme ile görevli bulunan belediye başkanlarının, kamu hizmetlerini aksatmamaları için göreve devam etmeleri gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun belediye başkanlığının sona ermesinin düzenlendiği 44/a maddesinde, belediye başkanının, “mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi” durumunda, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla, başkanlık sıfatı sona erer. Aynı konu 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinin son fıkrasında düzenlenmişti. Buna göre: “belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine İdari yargı tarafından bir ay içerisinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür”, hükmü yer almıştı. Aynı hüküm hemen hemen 5393 sayılı belediye kanununda da muhafaza edilmiştir. (5393

sayılı Belediye kanunu m.44/2-a) O halde görevini terk eden belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülebilmesi için gerekli şartlar şunlardır:

- Görevin mazeretsiz ve kesintisiz olarak terk edilmesi,
- Görevin yirmi(20) günden fazla süreyle terk edilmesi,
- Terk fiilinin mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Doğrudan seçimle iş başına gelinmiş olması,
- Hali hazırda görev yapıyor olunması,

Maddenin içeriğinden anlaşılacağı üzere, görevini terk eden belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülebilmesi için öncelikle bu terkin mazeretsiz ve kesintisiz olması gerekmektedir. Görevini yirmi(20) günden az veya kesintili olarak yirmi(20) günden fazla terk eden belediye başkanları başkanlıktan düşürülemez. Danıştay, belediye başkanları için gözüaltına alınma ve tutuklanma, görevden uzaklaştırılma ve kaçırılma gibi halleri birer mazeret olarak kabul etmektedir (D.12, E. 2001/4008, K. 2003/599, K.T.18.03.2003).

İzin halini belediye başkanları için mazeret olarak kabul eden Danıştay, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni ve aylıksız izin gibi izinleri almadan görev yerini terk eden, usulüne uygun almadan görev yerini terk eden, yasal izin süresi bitmesine rağmen görevine başlamayan, belediye başkanlığından düşürmektedir (D.3, E.1979/188, K. 1979/264, K.T.04.04.1979), (D.8, E.1997/3753, K. 1997/3980, K.T.16.12.1997), (D.8, E.1998/6747, K.1999/207, K.T.02.02.1999), (D.8, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T.15.12.1992).Danıştay, belediye başkanının devamsızlık durumunu sonradan belgelendirmesi halini de başkanlıktan düşürölme sebebi olarak görmüştür(D.8, E. 1996/2297, K. 1996/2472, K.T.08.10.1996), (D.8, E. 1997/645, K. 1997/1682, K.T.16.05.1997).

“15.12.1992 tarihli Danıştay kararına göre; “Dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, Belediye Başkanının 1991/1992 yıllık izinlerini yurtdışında geçirmek istediğini bildirdiği, belediye meclisince istemin olumlu karşılandığı, konunun İçişleri Bakanlığına iletilmesi üzerine istemin Bakanlıkça da onandığı durumun Valiliğe bildirildiği, 10.6.1992 ile 10.8.1992 günleri arasında yurtdışına gitmek üzere izin verilen Belediye Başkanının 9.10.1992 gününe kadar görevine dönmediğinin Valilikçe

saptanarak durumun İçişleri Bakanlığına ulaştırıldığı, diğer taraftan adı geçen telgrafla 31.8.1992 gününe kadar raporlu olduğunu bildirdiği...

...Anılan kanunun 54. maddesinin 2. fıkrasının 1. tümcesindeki "diğer toplantıların süresi" ifadesinden bütçe görüşmelerine rastlamayan olağan toplantıların kastedildiği tartışmasızdır. Ancak herhangi bir rapor göndermediği, bu kez başka bir telgrafla 1.10.1992-27.10.1992 günleri arasında raporlu olduğunu bildirdiği ve yabancı bir ülkeden alınmış sağlık Raporu ile Türkçe çevirisini gönderdiği, 1.9.1992-30.9.1992 günleri arasındaki durumuyla ilgili olarak kaymakamlığa herhangi bir bilgi ve belge ulaştırılmadığı anlaşılmaktadır.”

İçişleri Bakanlığınca Belediye Başkanının düşürülmesi istemiyle başvurulması üzerine, Dairemizce adı geçen savunmasının alınması amacıyla yapılmak istenen bildirim "alıcının yurtdışına gittiğinden bildirim yapılamadı" açıklamasıyla 25.11.1992 günü geri gönderilmiştir. Bu durumda, 11.8.1992 günü görevine başlaması gereken belediye başkanının 11.8.1992-31.8.1992 günleri arasında özürlü olduğunu sonradan belgelendirse bile, 31.8.1992- 1.10.1992 günleri için herhangi bir belge göndermediğinden devamsızlık nedeniyle düşürülmesi gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle istemin kabulü ile Belediye Başkanının, 1580 sayılı Yasanın 93. maddesinin son fıkrası uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine karar verildi." (D.8, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T.15.12.1992)

İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay belediye başkanın savunmasını 15 gün içinde aldıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte dosyayı tekemmül etmiş sayarak bir ay içinde karar verir. Belediye başkanı bu karara karşı tebliğini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. Bu karara karşı yargı yoluna başvurulamaz.

3.1.9. Görevini Sürdürmesine Engel Bir Hastalık veya Sakatlık Durumunun Belgelenmesi

5393 sayılı Belediye Kanunun 44. maddesinde “Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi” durumunda, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Söz konusu hastalık veya sakatlık durumunun belediye başkanı seçilmesinden önce belgelenmesi seçime yeterliliğini ortadan kaldıracak ve belediye başkanlığından düşme sebebi olacaktır(Kaya, 2007:208). Burada sözü edilen hastalık veya sakatlık durumu “görevini sürdürmesine engel” teşkil edecek derecede olduğunun sağlık kuruluş raporuyla belgelenmelidir.

Belediye Kanunu, belediye başkanlarının düşürülmesine ilişkin sebepleri açıkça saymamıştır. Belediye meclisinin başkanın icraatının doğru veya yanlışlığını mevzuat hükümleri çerçevesinde serbestçe takdir edebilme imkânı var ise de, yetersizlik kararlarının "sebeplere" unsuru açısından takdiri tasarruflar olarak nitelenmesi zordur. Çünkü belediye meclisi ile belediyenin icra organı olan başkan arasındaki ilişkiler yasa hükümleri ile düzenlenmiş idari bir durumdur. Bu sebeple örnek olarak incelediğimiz Danıştay kararlarında da görüleceği üzere, özellikle belediye meclislerinin, belediye başkanı hakkında yetersizlik kararları verirken, ilgili kararların başkanın hangi icraatları nedeniyle verildiği, belgelere dayalı olarak somut bir şekilde ortaya konulmalıdır. Danıştay, başkanlıktan düşürülme kararlarını objektif ve somut belgelere dayalı olarak verme yoluna gitmektedir.

Danıştay, belediye başkanının, yıllık çalışma raporunun yetersizliğinden ve gensorudan kaynaklanan düşürülme istemlerini karara bağlarken, konuyla ilgili mevzuat hükümlerini amaçsal bir yoruma tabi tutarak meclis üyelerinin çalışma raporuyla ilgili eleştirilerine ilişkin olarak belediye başkanına cevap hakkı tanınması esasını kabul etmiştir.

Yine Danıştay, yıllık çalışma raporunun meclise sunulurken yerine getirilmeyen bazı şekil noksanlıklarının olayın esasını etkiler bir niteliğinin olup olmadığını inceleme konusu yapmakta, eğer bu şekil eksikliği esası etkiler nitelikte görülürse, yetersizlik kararı geçersiz sayılmaktadır.

Belediye Kanunu, getirdiği düzenlemelerle belediye başkanını, belediye meclisinin denetimine tabi tutmakla beraber, bu denetimin gerçek amacından saptırılıp saptırılmadığı noktasında idari yargı mercilerine önemli görevler yüklemiştir. Şayet bu denetim gerçek amacından saptırılarak, siyasi fikir ayrılıklar dolayısıyla kullanılmaktaysa, yargı mercileri, anılan denetimi amaç unsuru yönünden incelemekte ve bu tür saptırmalara fırsat verilmemektedir.

Örneklerini verdiğimiz kararlarda da görüleceği üzere, Danıştay, gensoruya ilişkin konularda belediye meclisince komisyonlar kurulmasının, mevzuata aykırı olmadığı yorumunu yaparak, objektif ve belgelere dayalı düşürülme kararlarının alınmasına imkân tanımıştır.

Belediye başkanının gensoruya ilişkin olarak yapacağı savunma sonrasında meclisçe araştırma yapılmasına karar verilmiş ise, Danıştay bu araştırmaların sonucuna göre, belediye başkanına ikinci bir cevap hakkının verilmesini uygun görmüş, savunma hakkı tanınmadan alınan "yetersizlik kararları" şekil unsuru açısından eksik bulunmuştur.

Yine Danıştay yerinde bir kararla, siyasi konuların tartışıldığı meclis toplantılarına belediye başkanının katılmamış olmasında mevzuata aykırılık görmeyerek düşürülme istemini geçerli kabul etmemiştir.

Bir diğer kararında ise Danıştay, daha önceden belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanan konuların tekrardan gensoru konusu olarak meclise getirilmesini uygun bulmamıştır.

Belediye başkanlarının seçilme yeterliliklerini kaybetmeleri ve hapis cezasına mahkûm olmaları durumlarında ise Danıştay, bazı yasal boşluklar olmasına rağmen, uygulamada karşılaşılan sorunların çözümlenmesine verdiği kararla yardımcı olmuş; belediye başkanının mahkûmiyet kararı nedeniyle başkanlıktan düşürülebilmesi konusunda, ilgili kararların, başkanın fiilen görevde olduğu zaman verilmiş ve kesinleşmiş olmasının şart olduğuna kararlarıyla işaret etmiştir.

Danıştay kararları ile açıklığa kavuşturulan bir diğer konu ise, düşürülmeyi gerektiren mahkûmiyet cezası alan ancak bu cezası tecil edilen belediye başkanının, tecil devresi zarfında mahkûmiyeti ortadan kalkmayacağından düşürülmesi gerekeceği yaklaşımıdır.

Belediye başkanı hakkında verilen hapis cezasının para cezasına çevrilmesi halinde veya ceza ile ilgili bir genel af çıkması durumunda da Danıştay, başkanın düşürülemeyeceğine hükmetmektedir. Şayet bu bir özel af ise ve de işlenen suç ile ilgili cezayı bütün sonuçları ile ortadan kaldırıyorsa, bu durumda da başkan düşürülmemektedir. Belediye başkanının seçilmeden önce işlemiş olduğu suç veya

suçlardan dolayı almış olduğu ceza ise Danıştay tarafından, başkanlıktan düşürülmeyi gerektiren bir ceza olarak kabul edilmemektedir.

Belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren eylem ve işlemlere katılan belediye başkanının düşürülmesi konusundaki madde hükmü Danıştay tarafından amaçsal bir yorumlamaya tabi tutulmuş, örneğin, başkanın katıldığı ve meclisin fesih nedenlerinden olan bütçe görüşmelerinin 30 gün içinde bitirilememesi durumunu, zorunluluktan kaynaklanması nedeniyle bir fesih nedeni olarak görmemiş, dolayısı ile de başkanın düşürülmesi istemi reddedilmiştir.

3.2. ANA İLKEYE AYKIRI BİR DURUM: GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA

“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.” (5393 madde 47).

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının niteliklerine ilişkin denetimin yargı yolu ile olacağı ana kuralına karşın İçişleri Bakanına verilen "görevden uzaklaştırabilme" yetkisi, kamu hizmetinin sağlıklı bir biçimde yerine getirilmesi olanağını ortadan kaldıracak, geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılan organların veya bu organların üyelerinin soruşturmada veya yargılamada olabilecek gecikmeler nedeniyle sürekli olarak uzaklaştırılmaları sonucunu doğurabilecek niteliktedir.

Çünkü bu hüküm, yerel yönetim organları üzerindeki denetimin yargı yolu ile olacağını vurgulayan bendin istisnası olmak üzere tedvin edilmişken uygulama bu hükmü ön plana çıkararak esası adeta gölgelemiştir. Görevden uzaklaştırma çağın hukuk anlayışı ile ve özlenen demokratik sistemle de çelişmektedir. Bakanlığın görevi, belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını gerektiren nedenleri tespit ederek idari yargı organının bilgisine sunması olmalıdır(TODAİE, 1992:149).

Belediye başkanlarının görevi savsaklama ya da kötüye kullanma gibi bir suçtan, siyasal partilerin üyelerinin, yetkili yönetsel organlara; rüşvet ya da zimmet iddiası ile Cumhuriyet Savcılığı'na yapacağı bir ihbar ya da şikayet üzerine İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırma yetkisini kullanabilir. Ancak, bu ihbar ya da şikayetin doğruluk derecesi, isnat edilen suçun özelliği, bu suç sabit olsa bile yargının vereceği cezanın çeşidi ve sınırı henüz belli değildir. Mahkemeye verilmeyen böyle bir yetkinin Bakan da

olsa siyasal taraf olan bir siyasetçiye tanınması; belediye başkanlarını zor durumda bırakmakta, kamu hizmeti gereği gibi karşılanmamakta ve halk iradesine ters düşmektedir. Seçme ve seçilme yeterliliğini yok eden bir hükümlülük kararı bulunmuyorsa, işlenen suçların özelliği belediye başkanlarının görevine devam etmelerinde sakıncalı görünüyorsa, geçici önlem durumunda olan bu karar İçişleri Bakanı'na verilmemelidir (Yenice, Cumhuriyet Gazetesi,28.9.1987).

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının yukarıda belirtilen sebeplerle sürekli olarak görevden uzaklaştırılmalarına yol açabilecek böyle bir hüküm 1961 Anayasası'nda bulunmuyordu. Aksine, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur" hükmüne yer verilmiş olmakla bu konuda tam bir yargısal güvence sağlanmıştı.

1982 Anayasası'nın 127/4. fıkrasında yer alan bu hükme göre, İçişleri Bakanı, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 19. maddesinde aynı düzenlemeye yer verilmektedir.

Anılan hüküm tek başına bile yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Daha da önemlisi bu yetkinin kullanılmasından sonraki aşamadır. Gerçekten yerel yönetim ilkesine, seçim esasına aykırı birçok yasal düzenlemelerin yapılan başvurular sonucunda Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine ilişkin kararlar sayesinde günümüzde uygulanmakta olan yasa çıkarılmıştır. Anılan yasal düzenlemenin hukuki evrimini incelemenin, yerel yönetim, özerklik ve demokrasi ilişkisini ortaya koymak açısından önem arz etmektedir.

Bununla birlikte 1580 sayılı eski Yasanın geçici görevlendirmeye ilişkin 93. maddesinde yapılan değişikliğe göre, belediye başkanının geçici olarak uzaklaştırılması halinde, uzaklaştıran İçişleri Bakanının teklifi Başbakanın onayı ile meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirilebiliyordu. Ancak, yasada yapılan bu değişiklik Anayasa Mahkemesi'nin 13.6.1988 tarihli kararıyla iptal edilmiştir. Kararın gerekçesi yol göstericidir "Dava konusu fıkra, üçüncü fıkradaki 'görevden uzaklaştırma' durumunda geçici olarak bir başkanın görevlendirilmesini öngörmektedir. Sorun,

görevlendirme gereğinden değil, Bakanın teklifi ve Başbakanın onayı ile yapılmasından doğmaktadır. Uzaklaştırma durumu, Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrasının tanıdığı yetkiye dayanmakla birlikte, uzaklaştırılanın yerine doğrudan görevlendirme, bu uzaklaştırmanın doğal sonucu olarak karşılanamaz. Uzaklaştırmaya yetkili makamla, görevlendirmeye yetkili olan makamı 'aynı makam' saymak, 127. maddenin amacı ve anlamı karşısında olanaksızdır. Merkezi yönetimin vesayet yetkisini 127. maddenin beşinci fıkrasının sınırladığı durumlar dışına taşımak, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini yadsıma görünümündeki düzenlemelere geçerlilik tanımak düşünülemez. Yönetimsel ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetki, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olmaz. Anayasa Mahkemesi, bu kararıyla yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini vurgulayarak merkezi yönetimin Anayasaya aykırı bir yetki kullanmasına yönelik düzenlemeyi iptal etmiştir. Kararın devamında, böyle bir yetkinin kullanılmasının keyfiliğe yol açabileceği belirtilmektedir. "Belediye Meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yol açan düzenleme, merkezi yönetimin vesayet dışı düzenlemesine açık çağrıdır. Bu belirlemeyi merkezi yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırmak Anayasa'ya aykırıdır. Atamanın geçici ya da sürekli olması sonucu etkilemediği gibi, soruşturma ve kovuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğu 'geçici' atama, 'sürekli' atamaya da dönüşebilir."(E.1987/22, K.1988/19, K.T.06.04.2010).

Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararı yorum yapmayı veya anlaşılmasını kolaylaştırmayı gerektirmeyecek kadar açıktır. Bu yönde olumlu adım atılarak 5393 sayılı Kanunun 45. maddesi ilk fıkrasına göre, belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda meclis, katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla ve kendi üyeleri arasından, belediye başkanlığının boşalması halinde bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması halinde ise bir başkanvekili seçer. Yeni seçilen başkanın görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi kadardır; başkanvekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapar.

Danıştay sekizinci dairesi bir kararında; "Belediye Başkanları hakkında açılan soruşturma veya kovuşturma sonucuna göre adli yargı yerlerince verilen hükümlülük

kararı uyarınca, seçilme yeterliliğini kaybetmeleri durumunda 1580 sayılı Yasanın 91.maddesi uyarınca başkanlıktan düşürülmeleri doğaldır. Anayasanın konuya ilişkin 127.maddesinde görevden uzaklaştırma bir "önlem" olarak nitelendirilmektedir. Bilindiği üzere önlem, meydana gelmesi olası bir zararı veya sakıncayı önceden görerek hazırlık yapılmasıdır. Haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan bu kişilerin geçici bir önlem olarak anılan kurallar uyarınca görevlerinden uzaklaştırılabilmeleri için soruşturma veya kovuşturmanın yalnızca başlatılması veya sonuçlandırılmış olması yeterli olmayıp, işledikleri öne sürülen suçların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı nedeniyle, görevde kalmalarının soruşturmanın ve kovuşturmanın sağlıklı bir biçimde yapılıp sonuçlandırılmasını engelleyici nitelikte olması gerekmektedir” hükmü ile önlem kavramına ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan unsurlara açıklık getirmiştir. Aynı kararda “...suçlamaların ciddi kanıtlara dayanması, ileri sürülen savların önemi ve ağırlığı ile soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için davacının görevde kalmasının sakıncalı olmasına, idari işlemin geçici bir önlem niteliğinde ve bu önlemin alınması için yukarıda belirtilen koşulların bulunmasına...” karşın, “...işlemin yapılması sırasında hukuksal ve eylemsel durumun titizlikle saptanmadığı...” gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal eden İdari Mahkemenin kararının bozulmasını uygun bulmuştur (D.8. E.1991/3672, K.1992/3302, K.T.07.12.1992).

3030 sayılı yasanın 9.maddesi ve 1580 sayılı Belediye Başkanlığı görevinden geçici olarak uzaklaştırılması yolundaki İçişleri Bakanlığı işlemi ile yerine Başbakanın onayı ile meclis üyesi Hüseyin Özdilek'in İzmir Merkez İlçe Belediye Başkanı olarak görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptal isteği üzerine açılan davada; İzmir'in sesi gazetesinde yayınlanan "Kalkınmada Kültürün Önemi" adlı makalesinde Davacının, kültür konularında kişisel görüşünü ve belediyece yapılan olumlu uygulamaları anlatır nitelikte olduğu ve görevi aksatır niteliğinin bulunmadığı hükme bağlanmıştır. Ayrıca “Belediye Başkanının görevden alınabilmesi için; Yasada öngörülen kovuşturma veya soruşturmanın sadece başlatılması veya sonuçlandırılması yeterli olmayıp, belediye başkanlığının görevi ile ilgili bir suç işlediğine ilişkin ciddi belirtilerin ve önemli kanıtların bulunması ve bu durumda da başkanın görevde kalmasının gerek kovuşturmanın güvenliği, gerekse kamu hizmetinin esenliği yönünden ciddi sakıncalar ortaya koyacak nitelikte bulunduğu saptanması gerektiği açıktır” ifadesi ile belediye

başkanının görevden alınmasını gerektiren bir durumun olmadığını ifade etmiştir. Danıştay, bakanlık işleminin anayasa ve yasaya uygun bulunmadığından ve buna bağlı olarak bir meclis üyesinin belediye başkanı olarak görevlendirilmesine ilişkin işlemin dayanağı kalmadığından işlemin iptaline karar vermiştir(D.8. E.1987/940, K.1988/152, K.T.07..03.1988).

Danıştay bir başka kararında da görevle ilgili üzerine atılı suçlar nedeniyle hakkında soruşturma açılan ve bazı eylemleri nedeniyle de adli yargıda davaları bulunan belediye başkanının, önlem olarak görevinden uzaklaştırılabileceği ifadesiyle, İdare Mahkemesi kararının dayandığı gerekçe usul ve Yasaya uygun bularak, temyiz istemini reddetmiştir (D.8. E.1990/1615, K.1991/1020, K.T.27.05.1991).

Danıştay sekizinci dairesi 23.09.1987 tarihinde aldığı bir kararında da görevden uzaklaştırma işlemini savların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı ile soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için gerekli bulmuştur (D.8. E.1987/414, K.1987/370, K.T.23.09.1987)

Bir başka kararda ise “...lüzumu muhakeme kararında belirtilen savları, davacının kesin hüküm verilmeden görevine geri dönmesi durumunda kamuoyunun güveni sarsılacak ve kamu vicdanını rahatsız edecek nitelikte ciddi olduğu dosyadan anlaşıldığından...” dava konusu işlemde hukuka aykırılık görmemiştir (D.8. E.1993/1647, K.1994/701, K.T.02.03.1994).

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının ve bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları yolunda sadece İçişleri Bakanı tarafından tesis edilebilen görevden uzaklaştırma işlemi de diğer idari işlemler gibi Anayasa'nın 125. maddesi gereği yargı denetimine tabidir. Bu konuya ilişkin olarak temyiz mahkemesi olarak Danıştay'ın ve ilk derece mahkemesi olarak ilgili belediye başkanının görev yaptığı yer idare mahkemelerinin kararları bulunmaktadır.

Görevden uzaklaştırma hususunda söz konusu mahkeme kararları genel olarak şu nitelikleri taşımaktadır;

Öncelikle seçimle göreve gelen bir organın her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle geçici olarak görevden alınacağı düşünülemez. Çünkü kamu hizmetinin sağlıklı bir biçimde yerine getirilmesi mümkün olmaz ve görevden geçici olarak

uzaklaştırılan bu kişiler soruşturma, kovuşturma ve yargıdaki gecikmeler nedeniyle görevlerinden sürekli olarak uzaklaştırılmış olurlar.

Bakanlıkça bu yetkinin kullanılabilmesi için suçlamanın ciddi kanıtlara dayanması, ileri sürülen savların önem ve ağırlığına göre soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için ilgilinin görevde kalmasının gerçek ve yeterli sakıncaları olması gerekir.

Hukuk devletinin gereği olarak; görevle ilgili olduğu ileri sürülen suçun varlığını yargı belirleyeceğine göre, takipsizlik, aklama ve men-i muhakeme kararlarının verilmiş olması durumunda, bunun gereği yerine getirilmez, yani başkan görevine döndürülmez ise, suçun varlığını yargı değil, yürütme belirlemiş olur. Bu ise, yerel yönetimin özerkliğinin ortadan kalkması anlamına gelir.

Asıl olan, halkın iradesiyle göreve gelen bu kişilerin belirli bir dönem içinde görevlerini kesintisiz yerine getirebilmeleridir. Görevden uzaklaştırma, bir "tedbir" niteliğindedir. Tedbir ise, ortaya çıkması muhtemel bir zararı veya sakıncayı önceden görerek önlem alınmasıdır. Belediye başkanlarının haklarında açılan her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle geçici olarak görevden uzaklaştırılarak, yerine bir başkasının göreve gelmesi kent halkının demokratik iradesinin değiştirilmesi anlamını taşır. Bu durum ise, seçmenin ve beldenin beklentilerine, demokrasi geleneklerine, hukuk devleti ilkesine ters ve aykırı sonuçlara sebep olur. Bu nedenle, merkezi idarenin görevden uzaklaştırma şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi daha sıkı koşullara bağlanmalı, görevden uzaklaştırmayı haklı kılacak nedenlerin hiç bir şüpheye yer vermeyecek şekilde ispat edilmelidir (Akkoyunlu, 2010:173).

İçişleri Bakanına tanınan bu tür bir yetki yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle çelişmektedir. Aynı zamanda suçlarla ilgili olarak gereken geçici önlemleri almaya tek yetkili olması gereken yargı, bir bakıma saf dışı bırakılmaktadır. Çünkü, her şeyden önce görevle ilgili suç kavramı, ancak yargı yoluyla ortaya çıkarılabilir ve adi suçlardan ayırt edilebilir, önlem niteliğinde de olsa seçimle gelen bir organın bakan tarafından görevden alınabilmesine ilişkin takdir yetkisi bir bakıma keyfilik anlamına gelebilecektir.

Yolsuzluklara karışmış olmak, devletin anayasada belirtilen niteliklerine ters davranışlarda bulunmak, ulusal birliğe ve ülkenin toprak bütünlüğüne yönelmiş

etkinliklere girişmiş olmaktan dolayı hakkında soruşturma veya kovuşturma başlatılmış bulunan başkanlar için, geçici süre ile görevden uzaklaştırma zorunlu olsa bile, bu tür bir yetkinin siyasal iktidarlarca kötüye kullanılmaması için, mutlaka belli bir süre içinde yargının karar vermesi koşulu aranmalıdır. Diğer yandan, İçişleri Bakanlığınca tesis edilen görevden uzaklaştırmaya ilişkin işleme karşı görevden uzaklaştırılan organın veya bu organın üyesinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesinde açılan yürütmenin durdurulması istemli iptal davasında, mahkemece yürütmenin durdurulması istemi hakkında kısa bir sürede karar verilmesi gereklidir. Yine, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası gereği, idarenin bu karara en geç otuz gün içinde uyması zorunludur.

3.3. BELEDİYE MECLİSİNİN FESHİ

3.3.1. Genel Olarak Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediye tüzelkişiliğinin karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nispi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Belediye meclisi üyelerinin sayısı, beldenin nüfusunun büyüklüğüne göre değişmektedir. Belediye meclisi üyeliğine seçilebilmek için, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Kurulları Seçimi Hakkındaki Kanunun seçilme yeterliliğini düzenleyen 27.12.1993 tarihli değişik 9. maddesinin atıfta bulunduğu 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 30. maddesinde sayılan şartların gerçekleşmesi durumunda Danıştay'ca belediye meclisinin feshine karar verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Buna göre belediye meclisi:

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu hal belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratırsa,
- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi meselelerde karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine, Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

“İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirimle birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.”

Belediye Kanununun 53. maddesi, 307 sayılı kanun ile değiştirilmeden önce, belediye meclisinin feshi yetkisi Bakanlar Kurulundaydı. Bu durum 1961 Anayasasının 116/3. maddesi hükmüne aykırı görüldüğünden, ilgili 53. maddede değişiklik yapılarak, fesih yetkisi Danıştay'a verilmiştir. Bu adım yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin yaptırım gücünü ve yerinden yönetim olgusuna ters düşen denetimi ortadan kaldırmıştır.

1580 sayılı eski Belediye Kanunun 4878 sayılı yasayla değişik 54. maddesinde, olağan ve olağanüstü toplantılar olmak üzere iki tür toplantıdan bahsedilmekteydi. Olağan toplantılar Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yapılan toplantılardır. Olağanüstü toplantı ise önemli ve acele bir iş çıkması durumunda vali veya belediye başkanının daveti ya da meclis üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi ile yapılabilir. Belediye meclisi bu toplantılar dışında toplantı yaparsa, bu durum fesih nedeni olarak öngörülmemiştir.

Danıştay tarafından, belediye meclislerinin "kanunen belirli yer dışında" toplanıp toplanmadıklarına ilişkin olarak her olayı ayrı ayrı değerlendirilerek karar verilmekte, toplantının gayri meşru bir maksada dayanıp dayanmadığı, devletin güvenliğini zedeleyip zedelediği konuları da incelenmekte, buna göre bir karar verilmekteydi. Feshe neden gösterilen toplantı, zaruret neticesinde, alışlagelmiş toplantı yerinin dışında yapılmış ise, bu durum kanuna aykırı görülmemektedir.

Belediye meclisinin toplanma yeri yönünden getirilen bu sınırlamada kanun koyucunun amacı; vesayet denetiminin yerine getirilmesinin kolaylaştırılması, merkezi yönetimle yerinden yönetim arasındaki eşgüdümün sağlanarak idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesidir.

Bu konuyla ilgili olarak Danıştay 11. Dairesinin bir kararı şöyledir;

“... 9.12.1973 tarihli seçimden sonra işbaşına gelen belediye başkanının, 1973 yılı defterlerinin düzgün olarak tutulmamış olması sebebiyle, 1973 yılı kesin hesabının zamanında çıkartılmasını sağlayamadığı, durumu gerek İçişleri Bakanlığına ve gerekse Hatay Valiliğine bildirdiği ve Haziran ayının ilk haftasından itibaren 15 günlük toplantı

süresi bitmeden meclisi toplantıya çağırdığı ve sonradan vaki meclis toplantı süresinin 15 gün uzatılması isteğinin valilikçe kabul edildiği ve bu suretle kesin hesap çıkartılmadan, meclisin toplantıya çağrılmasının bir yarar sağlanamayacağı düşüncesiyle meclisin, Haziran ayının başında toplantıya davet edilmediğinin anlaşılması sebebiyle olayda belediye meclislerinin gelişi güzel ve merkezi idarenin bilgisi dışında toplanmalarını önleme amacıyla konulan yasa hükümlerine aykırı bir durum görülmediğinden, belediye meclisinin fesih isteminin reddine ...karar verilmiştir.” (D.11, E. 1975/978, K. 1975/5383, K.T.24.11.1975)

Bir diğer fıkra da belediye meclisinin kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması fesih sebebi olarak kabul edilmiştir. Belediye meclisinin, merkezi yönetimin bilgisi dışında ve yasaca belirlenen yerin dışında bir yerde ve zamanda toplanması yasaklanmıştır. Bu düzenleme ile merkezi yönetimin yerel yönetim organları üzerindeki vesayet denetimini tam anlamıyla mümkün kılınmıştır.

Buna göre; “Maddenin yukarıda anılan amaçsal yorumundan (vesayet denetiminin sağlanabilmesi) çıkan sonuç; fiili zorunluluklar bulunması durumunda ve merkezi yönetimin (valiliğin) bilgisi dahilinde olması koşuluyla; "belediye meclisinin toplantı dönemi dışında toplanması halinde Danıştay'ca feshedileceğine" ilişkin yasa maddesinin "mutlak" olarak uygulanmayacağı, maddenin lafzi yorumunun yanında amaçsal yorumunun da yapılması gerektiği yolundadır.”(D.11, E. 1974/3865, K. 1974/1986, K.T.07.10.1974)

Olağanüstü toplantı döneminin ne zaman olduğuna ilişkin bir hüküm varsa da bu sürenin ne kadar devam edeceği konusunda yasal bir düzenleme yoktu. Olağan toplantı süresinin otuz gün olduğu, zorunlu hallerde bu sürenin on beş gün daha uzatılacağına ilişkin maddelere yapılmış herhangi bir atıf da bulunmamaktaydı. Bu durumda doktrinde "kanun boşluğu" olarak adlandırılan sorun karşımıza çıkmaktaydı.

5393 sayılı Belediye Kanununda “belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması” ve “belediye meclisinin kanunen belirli olan başka bir yerde toplanması” halleri belediye meclisinin fesih sebeplerinden görülmemiştir. Bunda temel neden, belediye meclislerinin toplantı periyoduna kavuşturulması ve bunun sonucunda ön görülen zaman dışında toplanma ihtimalinin

azalmış olması, süregelen uygulamalar, doktrin ve yargı kararları ile “yer” kavramının açıklığa kavuşmuş olmasıdır(Kaya, 2007:47).

3.3.2.Meclisin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinmesi ve Bunun Belediye İşlerini Aksatması Durumu

Belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediye işlerini aksatması bir fesih sebebidir. Bu fesih sebebi süresi belli olan işlerin süresinde yapılmaması, süre belirtilmeyen işlerde süregelen uygulamalar ve talep, ihtar, ikazlara rağmen görevlerin yerine getirilmemesi durumlarında geçerlidir(Atay, 2006:265).Dolayısıyla belediye meclisinin feshedilebilmesi için; meclise kanunla verilmiş bir görevin varlığı, görevin süresi içinde yerine getirilmemesi, yerine getirmeme durumunun ihmalden kaynaklanmış olması ve sonucunda belediye işlerinin aksaması şartları gerçekleşmiş olmalıdır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 18. Maddesinde belediye meclisinin görevleri şu şekilde belirtilmiştir;

“a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

b) Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. (Ek cümle: 1/7/2006-5538/29 md.) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek

(1) 4/6/2008 tarihli ve 5766 sayılı Kanunun 13 üncü maddesiyle; bu maddede yer alan "inşa ve kullanımları" ibaresinden sonra gelmek üzere; "katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç" ibaresi eklenmiş ve metne işlenmiştir.

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor

gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptıрма, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek”

Bu kanunda belirtilmeyen görevlerde mevcuttur: belediye sınırlarının belirlenmesi; büyükşehirlerde katılma ve birleşme işlemleri; gerektiğinde öğrencilere, amatör spor kulüplerine gerekli desteğin sağlanması, amatör spor karşılaşmaları düzenlemesi yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren sporculara ödül verilmesi; özürsüz veya izinsiz olarak üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşürülmesi; belediyenin sosyal, ekonomik, coğrafi ve kültürel yapısı dikkate alınarak ihtiyaca göre birimler oluşturulması veya kaldırılması; belediyenin ve bağlı kuruluşların norm kadrolarının belirlenmesi; sözleşmeli olarak istihdam edileceklerin ödenecek net ücretin belirlenmesi, ihtisas komisyonlarının toplantılarına mazeretsiz olarak üç defa katılmayan üyenin üyeliğinin düşürülmesi (5393 sayılı Belediye Kanunu m.6,m.7,m.8,m.14,m.29,m.48,m.49,m.51 ve m.52, Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği m.21) .Bu görevler de fıkradaki "kanunen verilmiş görevler" kapsamına girmektedir.

Bu konuda Danıştay'a çok sayıda başvuru yapılmasının nedenlerinden en önemlisi, belediye meclis üyelerinin yaptıkları işle ilgili yeterli bilgiye sahip olmamalarıdır. Konuyla ilgili Danıştay'ın kararları incelendiğinde, bazı meclis üyelerinin meclisteki çoğunluk grubuna muhalefet yapmak gayesiyle toplantılara katılmama, bütçeyi kabul etmeme gibi tavırlar sergiledikleri anlaşılmaktadır. Bu tür hareketler ise meclisin feshine neden olabilmektedir.

“... belediye meclisi Şubat ayı içerisinde bütçenin müzakeresini tamamlayamadığı, meclis toplantılarının 15 gün uzatılmasına rağmen, işlerin bitirilemediği, İçişleri Bakanlığının emri üzerine, bütçenin bitirilmesi için yapılan olağanüstü toplantıda ise

nisap sağlanamadığı ...bütçenin müzakeresinin tamamlanamaması nedeniyle meclisin feshine... karar verilmiştir.”

“... 1580 sayılı kanunun 70/1. maddesi, bütçeyi müzakere ve kabul etmeyi, meclisin görevlerinden saymış, ancak kanun, bütçenin fasıl ve maddelerini değiştirerek kabul etmek yetkisini meclise verdiği halde, bütçeyi reddetme yetkisi tanımamıştır. Olayda ise, 1976 yılı bütçesinin hiçbir değişiklik yapılmaksızın ve bütçeye ilişkin olmayan nedenlerle reddedildiği ve böylece tüm belediye hizmetlerine ödenek verilmemek suretiyle hizmetlerin aksadığı anlaşılmıştır. ... hizmetleri kesintiye ve gecikmeye uğrattığı açık olan belediye meclisinin feshine ...karar verilmiştir.”

“... Belediye Meclisinin bazı üyelerinin ülke gerçekleri ve koşulları ile bağdaşmayan, haklı ve mantıklı sayılamayacak önerileri nedeniyle meclis çalışmalarının aksadığı, kamu yararına olabilecek bir çok konuda gerekçe belirtilmeksizin olumsuz kararlar alındığı, bu durum, belediye meclisine ait işleri gecikmeye uğrattığı ve zaman zaman da meclisi çalışamaz duruma düşürdüğünden, ... 1580 sayılı Kanunun 53/3. maddesi uyarınca dağıtılmasına ...karar verilmiştir.”

Danıştay 8. Dairesinin bu kararındaki gerekçelerinden en önemlisi, belediye meclisinin "kamu yararını" göz ardı etmesi ve gerekçe belirtmeksizin kararlar almış olmasıdır.

İdareler, idare hukukunun bir temel kuralı olarak kendilerine verilen takdir yetkisini, kanunun amacına uygun olarak kullanmak zorundadırlar. Bu yetki kullanılırken, idari işlemlerin amacı olan "kamu yararı" ilkesinden uzaklaşılması gerekir. İdare işlem tesis ederken, kendisine tanınan takdir yetkisini örnek olarak verdiğimiz kararda olduğu gibi kişisel amaçlarla kullanırsa, yetki saptırmasına sebebiyet verilmiş olur ki, bu durum ise yapılan işlemlerin iptaline neden olabilecek bir sakatlıktır. İptali mümkün işlemler tesis eden idare, bu tutumuyla meclise ait işleri sekteye uğratabileceğinden, meclisin feshi dahi mümkün olabilmektedir.

Son örnekteki önemli bir nokta ise, yerel idarece (belediye meclisi) tesis edilen işlemlerin gerekçesiz olmasıdır. İdarenin tesis ettiği işlemlerinde gerekçe göstermesi kanunen zorunlu olmamakla beraber, keyfi davranılmadığının gösterilmesi açısından gerekçe gösterilmesi de düzenli yönetimin bir gereğidir. Aşağıda vereceğimiz bir diğer

karar örneği ise belediye meclisinin gerekçe göstermeden kesin hesabı reddetmesi ile ilgilidir.

“... belediye meclisinin kesin hesabı onaylama zorunluluğu yoksa da onaylamama nedenlerinin ortaya konulması ve sorumluları hakkında da ne yapılacağının belirtilmesi gerektiği halde hiçbir gerekçe gösterilmeden kesin hesabın reddedilmesi ile verilmiş olan yetkinin kötüye kullanıldığı ve bu durumun, belediye meclisine ait işlerin sekteye ve gecikmeye uğramasına neden olduğundan ... belediye meclisinin dağıtılmasına ...karar verilmiştir.”

Danıştay, belediye meclis üyelerinin toplantılara katılmamalarını da fesih sebebi saymıştır. Kararlar şu şekildedir:

“... belediye başkanlık seçimi nedeniyle çıkan uyuşmazlıklar sonucunda Yüksek Seçim Kurulu'nun ... sayılı kararı gereğince 5.5.1994 tarihinde yapılan kura çekiminde Ahmet Öztek'in belediye başkanlığını kazandığı ve mazbatasını 20.5.1994 tarihinde aldığı, bu tarihten itibaren belediye meclisini olağanüstü ve Haziran toplantılarına çağırmadığı, belediye meclisinin toplanmaması sonucu ...belediye teşkilatının fiilen faaliyete geçemediği... anlaşılmıştır.

... Meclis üyelerinin kendilerine yapılan tebligata rağmen toplantılara katılmayarak ... belediye meclisine ait işleri gecikmeye ve sekteye uğrattıkları açık olduğundan, meclisin feshine oyçokluğuyla ...karar verilmiştir.” (E.1990/1192, K.1990/1313, 15.11.1990)

Karara katılmayan üyenin karşı oyu ise şöyledir:

“... olaya, belediyenin yeni kurulması nedeniyle, yasal gereklerin yerine getirilmesi hususunda, Belediye Meclisi üyeleri ile Belediye Başkanı arasında uyum sağlanamamasının neden olduğu açıktır. Demokratik yöntemlerle işbaşına getirilmiş olan ...belediye meclisinin düşürülmesine gerek olmadığı görüşü ile çoğunluk kararına katılmıyorum.

Belediye meclisinin, işlerin aksatılması nedeniyle feshine ilişkin bir karar ise şöyledir:

M... Belediye Meclisinin, ... 1996 yılı Haziran ayı olağan toplantısını yapmak üzere 5.6.1996 tarihinde toplandığı, ancak aday olmaması nedeniyle katip üye

seçimlerinin yapılamadığı, bu nedenle meclis gündeminin diğerk maddelerine de geilemediğı ve toplantının oybirliğı ile kapatıldığı, ilan edilen sonraki toplantıya belediye başkanı ve 2 üyeden başka gelen olmadığı, toplantı için çoğunluk aranmamakla birlikte, seçilecek makam sayısı kadar üye bulunmadığından toplantının yapılamadığı, sonraki toplantının aynı şekilde geçtiğı... buna göre; belediye meclis üyelerinin, zamanında Haziran olağan toplantısını yapmayarak, başkanvekili, katip, üye ve encümen üyelerini seçemedikleri, kanunen verilen görevleri yerine getirmedikleri — bu durumun belediye meclisine ait işleri aksattığı açık olduğundan ...belediye meclisinin feshine... oybirliğı ile karar verildi.”

Belediye meclisi ile başkan arasında ortaya çıkan anlaşmazlık nedeniyle verilen bir fesih kararında aşağıdaki gerekçeye yer verilmiştir:

“... Belediye Meclisinin, birtakım gerekçeler göstererek 1995 yılı kesin hesabını reddettiğı dosyanın incelenmesinden görölmekte ise de, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğünce yapılan inceleme ve soruşturma sonucu düzenlenen rapor ve eki belgelerin incelenmesinden, ret oyu kullanan meclis üyelerinin ifadelerindeki ortak beyanları olarak belediye başkanıyla aralarında zıtlasma, kutuplaşma ve inatlaşmanın meydana geldiğı, kendilerinin Belediye Başkanı ...ile beraber çalışmalarının ve hizmet üretmelerinin mümkün olmadığını ve bunun hiç bir surette olmayacağını, bu şekilde olursa 1996 yılı kesin hesabına da ret oyu kullanacaklarını belirttikleri, belediye meclis üyelerinin bu uzlaşmaz tavırlarının faaliyet raporlarında da görüldüğü, ... meclis çalışmalarını engelleyerek işleri aksattığı sonucuna ulaşılan ... Belediye Meclisinin ...feshine ...oybirliğı ile karar verildi.”

Yukarıda anılan kararlarda, işlerin aksatılmasında, yerel hizmetlerin yapılamamasında belediye başkanı ile meclis üyeleri arasındaki anlaşmazlığın önemli bir sebep olduğu görölmektedir. Fesih istemine ilişkin kararlarda ise, tarafların bir bakıma haklılık durumları araştırılmaktadır (D.8, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T.15.12.1992), (D.8, E.1990/929, K. 1990/728, K.T.13.06.1990), (D.8, E. 1991/2512, K. 1992/2649, K.T.05.11.1992), (D.8, E. 1997/5951, K. 1999/5825, K.T.05.11.1999), (D.8, E. 2001/3678, K. 2001/5294, K.T.28.11.2001).

3.3.3. Meclisin Siyasi Konuları Görüşmesi ve Siyasal Dileklerde Bulunması

Belediye meclisinin siyasi konuları görüşmesi veya siyasal dileklerde bulunması, meclisin feshi sebebi sayılmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930 yılında yani Cumhuriyetin ilanından sadece 7 senelik bir zaman geçtikten sonra kabul edilmiştir. Devrim kanunlarının henüz çok yeni olduğu, saltanat ve halifeliğin kaldırılmasının üzerinden pek az zaman geçtiği bir sırada kabul edilen bu hükümle belediye meclislerinin Cumhuriyet ilke ve kuruluşlarına karşı cephe almaları ve harekette bulunmaları önlenmek istenmiştir. Bu durum yeni kurulmuş bir devletin çekincelerinin bir yansımasıdır (Kaya, 2007: 67).

5393 sayılı Belediye Kanununda da belediye meclisinin siyasi konularda karar alması, 1580 sayılı yasaya göre biraz yumuşatılarak, yasaklanmıştır. 44. Maddede “belediye meclisinin belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması” fesih nedeni sayılmıştır. Bu durum belediye başkanını da bağlamaktadır.

1580 sayılı eski yasada hiçbir istisna olmadan tüm siyasi meseleler yasaklanmışken 5393 sayılı yasada belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konular yasaklanmıştır. Ayrıca 5393 sayılı yasada karar alınması yasakken, eski yasada müzakere, tartışma ve görüşme de yasaklanmıştır.

Bununla birlikte, belediye meclisi siyasi bir organdır. Belediye meclisinde siyasi partilerin temsilcileri ve grupları vardır. Bu sebeple, meclis üyelerinin kendi partilerinin görüşleri doğrultusunda düşüncelerini beyan etmelerinin fesih sebebi sayılması çelişkilidir. Ayrıca hangi konunun siyasi olduğu, hangi konunun siyasi nitelik taşımadığı nesnel olarak belirlenmesi güçtür (Keleş, 1983:156).

Bu konuyla ilgili Danıştay kararlarına örnekler:

“... Olayda belediye ve belde halkının sorunlarını da işlemek suretiyle yerel yönetim ve halkın bütünleşerek birbirine yabancılaşmasını önlemek ve halka daha iyi hizmet edilmesini sağlamak amacını taşıyan programlar hazırlayan bir Anayasa kurumu olan TRT Genel Müdürlüğü ve yöneticilerine karşı bazı çevrelerce girişilen suçlama ve yıpratma çabalarını kınama hususunda Ankara Belediye Meclisince alınan kararların, yukarıda anılan politik bir konunun tartışılması sonucunda alınan bir karar veya politik

temenni kararı olarak nitelendirilmesi olanaksız olduğundan, ... meclisin feshedilmesine yer olmadığına ...karar verilmiştir.”

Danıştay'ın çok tartışılmış kararlarından birisi ise Diyarbakır Belediye Meclisince çekilen bir telgrafa ilişkindir. Bu olay şöyle gelişmiştir İspanya'da özerklik için savaşım veren Bask Bölgesi halkından 5 terörist idam edilmiş, Diyarbakır Belediye Meclisi İspanya'nın bu tutumunu kınayan bir telgrafi İspanya'nın Ankara Büyükelçiliğine çekmiştir.

Konu, Belediye Meclisinin feshi istemiyle Danıştay'a intikal ettirilmiştir. Danıştay'ın kararı şu şekildedir:

Telgrafın çekilmesi konusunda belediye meclisinde yapılan görüşme; Anayasamızın kişilere tanıdığı olduğu tek veya toplu olarak düşünceleri açıklama hürriyetinin doğal bir uygulaması ve hukuka aykırı düşmeyen bir düşüncenin açıklığa kavuşması ve demokratik düzenin temeli olan düşünce hürriyetinin bir görüntüsü ve Anayasal bir haktır.

... Kamuoyunda geniş tepki yaratan kişilerin temel hakları ile ilgili bir konuda Anayasa doğrultusunda belediye meclisinin görüşünü bildirmesini, ... dar anlamda politik bir konunun tartışılması sonunda alınan bir karar veya politik bir temenni olarak nitelendirmek mümkün olmadığından, meclisin fesih isteminin reddine ...karar verilmiştir.”

Bu olayda ise, bir ilçe belediye meclisinin feshi ve meclis toplantısına katılan belediye başkanının düşürülmesi isteminin reddine ilişkindir.

“... Cumhurbaşkanının seçimi konusu ile ilgili olarak ve Ege Belediyeler Birliğinin aldığı ve alacağı tüm kararlara katılma yolundaki meclis kararından dolayı Karşıyaka Belediye Meclisinin feshi istemini reddeden İzmir İdare Mahkemesi'nin ... kararının onanmasına ...karar verilmiştir.”

Belediye meclis üyeleri çoğunlukla siyasi partilerin gösterdiği adayların arasından seçildiğine göre, bu organı siyasetin dışında tutmak gerçeklerle bağdaşmaz. Her ne kadar belediye meclisinin partizanlıktan uzak kararlar alması amaçlanmaktaysa da yasa maddesinde yer verilen soyut nitelikteki siyasi sorun ve siyasi dilek gibi kavramlar bunu sağlamaktan uzaktır. Anılan yasaya dayanılarak keyfi, partizanca fesihler geçmişte

görülmüştür. Ancak 1963 yılından itibaren fesih istemine ilişkin kararların verilmesinde Danıştay Görevli kılınmıştır.

“Bu konulara ilişkin kararların yerindeliği, toplum yararına uygunluğu, toplumun siyasal kültür düzeyi ile yakından ilgilidir.”

Günümüzün demokrasi anlayışı karşısında, belediye meclislerinin siyasi konuları tartışmaları sebebiyle feshine ilişkin düzenleme anlamını yitirmektedir. Böyle bir soyut kural yerine hükmün somut hale getirilmesi ya da kaldırılması yerinde olur.

Aslında, yerel yönetimlerin siyasetle uğraşmalarını yasaklamak günümüz koşullarında gerçekçi de değildir. Böyle bir yaklaşım yerel yönetimlerin yerine getirmekle görevli oldukları işlerin niteliğiyle de bağdaşmamaktadır. Belediyelerin halk tarafından seçilerek oluşturulan karar organı olan belediye meclisinde uygulanması gerekli kararların enine boyuna tartışılarak alınması sağlıklı bir yoldur. Bu tartışmaya yaşamın gereği olan siyasetin girmesini yasaklamak işin özüne aykırıdır, öte yandan, dünyada ve ülkemizde tanınmış, önemli işler başarmış bazı siyaset adamlarının deneyim kazanmalarında yerel yönetimlerin rolünü de belirtmek gerekir. Sonuç olarak denilebilir ki, 1580 sayılı yasada yer alan "siyasal konuları görüşme ve siyasal dileklerde bulunma" hükmü hukuken olmasa da yürürlük gücünü zaten yitirmişti.(D.8, E.1992/3200, K. 1992/3500, K.T.15.12.1992), (D.1, E.1947/7,K. 1947/7, K.T.12.03.1947), (D.8. E. 1986/438, K.1986/462, K.T.27.10.1986), (D.8. E. 1986/581,K.T.1986/541,K.T.19.11.1986),(D.8.E.1987/511,K.T.1988/361,K.T.04.05.1988),(D.8.E.1988/211,K.T.1988/914,K.T.23.11.1988),(D.8.E.1990/820,K.T.1990/822,K.T.11.07.1990),(D.8.E.1992/14,K.T.1992/406,K.T.05.03.1992),(D.8.E.1997/542,K.T.1997/1651,K.T.14/05/1997),(D.8.E.2001/3678,K.T.2001/5294,K.T.28/11/2001),(D.8.E.1996/2614,K.T.1996/2072,K.T.20/08/1996),(D.8.E.1996/2637,K.T.1996/2072,K.T.20/08/1976),(D.8.E.1996/2937,K.T.1996/2375,K.T.01/10/1996),(D.8.E.1996/3115,K.T.1996/2380,K.T.02/10/1996),(D.8.E.1996/2993,K.T.1996/2545,K.T.11/10/1996),(D.8.E.1996/3365,K.T.1996/3891,K.T.17/12/1996),(D.8.E.1996/5041,K.T.1996/4090,K.T.24/12/1996),(D.8.E.1997/3183,K.T.1997/2831,K.T.15/10/1997),(D.8.E.1998/4733,K.T.1998/4458,K.T.21/12/1998),(D.8.E.2000/3305,K.T.2000/5528,K.T.26/09/2000),(D.8.E.2003/660,K.T.2003/1961,K.T.30/04/2003), (D.8.E.1996/752,K.T.1996/657,K.T.20/12/1996),

(İDD.E.2003/794,K.T.2003/761,K.T.06/11/2003),(İDD.E.2004/2273,K.T.2004/903,K.T.21/10/2004)

3.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN DURUMU

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 28. maddesinde de “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır” denilmektedir. Büyükşehir belediyeleri için yukarıda sözü edilen durumlar bu hükme göre değerlendirilir.

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir belediye başkanlığına ve büyükşehir belediye meclisine seçilebilmenin şartları, diğer belediye başkanlığı ve belediye meclis üyeliğine seçilebilme şartları ile aynıdır.

Büyükşehir belediye meclisleri fesih konusunda diğer belediyelerle aynı yönetime tabidir. Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir belediye başkanının ve büyükşehir belediye meclisini doğal üyesi olan ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine de Danıştay kararı ile son verilecektir.

Büyükşehir belediye meclislerinde üye bulunan ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye meclisinin fesh olunması halinde büyükşehir belediye meclisindeki üyeliğinin sona erip ermeyeceği, ilçe belediye başkanlığı görevinin devam edip etmeyeceği hakkında, kanunda bir açıklama yer almamıştır. Bu konuda herhangi bir uyuşmazlık da bugüne kadar çıkmamıştır.

3.5. İL GENEL MECLİSLERİNİN FESHİ

İl özel yönetimleri ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Dört yıllık bir uygulamadan sonra bu nizamname 1870 tarihli Idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle yürürlükten kaldırılmış ve yeni hükümler getirilmiştir.

1908'de Meşrutiyetin yeniden ilanından sonra, Kanuni Esasinin verdiği yetkiye dayanılarak bir geçici kanun olan 13 Mart 1329 (1913) tarihli Idare-i Umumiye-i

Vilayet Kanunu Muvakkati (İllerin İdaresine İlişkin Geçici Kanun) yürürlüğe konulmuştur.

149 maddeden oluşan bu geçici kanun “İllerin genel idaresi ve illerin özel idaresi” adı altında iki bölümden oluşmaktaydı. 75-149. maddeleri kapsayan ikinci bölüm, il özel idaresinin kuruluş ve görevlerine ilişkin hükümlerden ibarettir. İl genel yönetimine ait ilk bölüm 1929 yılında 1426 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Yerine 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu getirilmiştir, il özel idaresine ait hükümler ise 1987 yılında 3360 sayılı kanunla getirilen değişikliğe uğramıştır. Son olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 4 Mart 2005’de yürürlüğe girmiştir.

İl özel yönetiminin üç organı vardır. Bunlar Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümenidir.

İl özel idaresinin yürütme organı olarak vali, merkezi idare tarafından atanmaktadır ve il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir.(5302 sayılı Kanun m.29) İdarenin bütünlüğü ilkesi ile hareket edilen atama işlemi, Özay’a göre seçilmiş kişilere duyulan güvensizliğin sonucu ve göstergesidir (Özay,1996:186). İl encümeni ise her yıl, beşi valinin başkanlığında, il genel meclisinden kendi üyeleri arasından gizli oyla seçtiği, beşi de biri mali hizmet birimi amiri olmak üzere valinin birim amirleri arasından seçeceği üyelerden oluşur.

5302 sayılı Kanunda il encümeninin organlık sıfatının kaybını düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat mahalli seçimlerin yapılması ve kanun ile bir ilin kaldırılması durumlarında il encümeni organlık sıfatını, doğal olarak, kaybedecektir.

İl genel meclisi 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Kurulları Seçimi Hakkındaki Kanuna göre halk tarafından seçilmekte, seçim ise beş yılda bir yapılmaktadır. Adı geçen yasanın 27.12.1993 tarihli değişik 9. maddesinde, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımayan her Türk vatandaşının belediye meclis üyeliğine seçilebileceği açıklanmıştır. İl genel meclislerinin üye sayısı, ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu İl özel İdaresi Kanununun 125. maddesinde il genel meclisinin feshi düzenlenmiştir. Buna göre il genel meclisi;

- Kanunen kendisine verilen görevleri, süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu hal il özel idaresine ait işleri aksatırsa,
- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi bulunmayan siyasi meselelerde karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerek gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep edebilir. Danıştay tarafından bu husus en geç bir ay içinde incelenerek karara bağlanır. Erteleme halinde il genel meclisinin hukuki varlığı devam eder. İl genel meclisi çalışabilecek hale gelinceye veya seçilinceye kadar görevi il encümeninin memur üyeleri sürdürür (5302 sayılı Kanun m.23.).

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı Kanun ile; il genel meclisinin fesih koşullarını 4 maddeden iki maddeye indirilmesi, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilerek meclis başkanının seçimle gelmesi, il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğunun kaldırılarak valiye kararların bilgilendirme keyfiyetine gidilmesi, il özel idaresinin bütçesinin İçişleri Bakanlığının onayıyla değil il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi, mali konularda Maliye Bakanlığının mali denetimine son verilerek bu görev Sayıştay'a devredilmesi, keyfi olarak görevden uzaklaştırmalara son verilmesi düzenlemeleri ile il özel idaresi üzerindeki idari vesayet uygulamalarının azaltıldığını söylenebilir.

3.6. KÖY MUHTARLARI VE İHTİYAR MECLİSİ ÜYELERİNİN GÖREVDEN ALINMALARI

3.6.1.Genel Olarak Muhtar ve İhtiyar Meclisi

Köy bir yerel yönetim birimi olarak, eskiden beri var olmasına rağmen, esas olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde yer almıştır. Buna göre iller, livalar, ilçeler bulunmakta, ilçeler de köylere ayrılmaktaydı.

442 sayılı halen yürürlükte olan "Köy Kanunu" 19 Mart 1924 tarihlidir. Bu yasa günümüze kadar bazı değişikliklere de uğramıştır. 26.9.1933 gün ve 2339 sayılı yasa ile değiştirilen Köy Kanununun 10. maddesi, köyün organlarını Köy Derneği, Köy Muhtarı ve İhtiyar Meclisi olarak saymıştır. Köy Kanununun 24. maddesine göre; köy muhtarını,

ihtiyar meclisini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin oluşturduğu topluluğa "Köy Derneği" denmektedir. Köy muhtarı, hem bir yerel idare birimi olarak köy idaresinin başıdır, hem de merkezi idarenin köydeki görevlisidir.

2972 sayılı yasanın 31/1. maddesine göre, köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde siyasi partilerden adaylık yöntemi mümkün değildir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun 2.3.1984 tarihli değişik 31/2. maddesine göre, en az altı aydan beri o köyde oturmak şartıyla, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu kanunda ve bu kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye engel hali olmamak kaydıyla, muhtar veya ihtiyar meclisi üyesi seçilebilir. Bunlar için, ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz; okur-yazar olmak yeterlidir. Köy muhtarının, köy idaresinin başı olarak kanunda sayılan birçok görevleri vardır.

Köy ihtiyar meclisi ise, iki tür üyeden oluşur. Bunlardan ilki seçimle ihtiyar meclisine üye olanlardır. Bu üyeler köy demeği tarafından seçimle işbaşına getirilir. Diğer üyeler ise Köy Kanununun 23. maddesine göre atanmış olan doğal üyelerdir. Bunlar ise köyün imamı ile öğretmenidir. İhtiyar meclisi üyelerinin sayısı nüfusu binden az olan köylerde sekiz, binden fazla olan köylerde on ikidir.

3.6.2.Muhtar ve İhtiyar Meclisi Üyelerinin Görevden Alınma Nedenleri

442 sayılı Köy Kanununun 33. maddesine göre; köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra:

- Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetinde bulunanlar,
- Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- Taksirli suçlar hariç olmak üzere, beş yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,
- Zimmet, ihtilas, irtikap, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolaylı İflas gibi yüz kızartıcı suçlardan birisi ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,

- Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel İdare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklıklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
- Milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
- Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar, muhtarlıktan veya ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurulu kararıyla çıkarılırlar.

Ayrıca Köy Kanununun 41. maddesi, il merkezine bağlı köylerde valiye, ilçeye bağlı köylerde kaymakama, köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını gördükleri takdirde muhtara yazılı olarak ihtarda bulunmak yetkisini vermektedir. Buna rağmen görevini yapmayan muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılacaktır.

Anılan kanun hükümlerinden bir kısmı 298 sayılı Seçimlerin Temel Esaslarını Düzenleyen Kanunda veya 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda yer almakta, dolayısıyla ortada bir mükerrerlik bulunmaktadır. Fakat bazı hükümler başka kanunlarda yer almamış ve açıkça ilga da edilmemişlerdir. Bu sebeple genel hükümler yanında, bu özel hükümlerin varlıklarını ve yürürlük değerlerini devam ettirdiklerini kabul etmek gerekir

Konuyla ilgili Danıştay kararlarına bazı örnekler:

Danıştay, ilçe idare kurulunun muhtarlıktan düşürülme kararına yapılan itirazı esastan inceleyerek karara bağlamıştır. Karar şu şekildedir:

“... 442 sayılı yasanın 33. maddesi yürürlükte bulunduğu ve görülmekte olan bu davada uygulanması gerektiğine göre, bu maddedeki kuralların Anayasa Mahkemesi kararında yer alan gerekçelerle bağlı olmaksızın Dairemizce yorumlanması gerekmektedir.

... kesin ve yürütülmesi gerekli yönetsel işlem niteliğinde olan ilçe idare kurulu kararının, il idare kuruluna gönderilmeksizin idare mahkemesince incelenmiş olmasında usul hükümlerine aykırılık bulunmadığına oy çokluğuyla karar verilerek, işin esası incelendi.

... İdare mahkemesince verilen ... sayılı kararın dayandığı gerekçe usul ve yasayla uygun olup ... kararın onanmasına ...karar verilmiştir.” (D.8.E.1986/402, K.1988/192,K.T.17/03/1988)

Danıştay 8. Dairesi verdiği bir kararında ise, ilçe idare kurulu kararı H görevinden alınan köy muhtarı tarafından açılan davayı esastan inceleyerek reddeden Diyarbakır İdare Mahkemesi kararını bozmuş ve merci aşılma suretiyle açıldığı anlaşılan davaya ait dosyanın incelenmek üzere il idare kuruluna gönderilmesine oy çokluğuyla karar vermiştir. Karar şu şekildedir:

“... 5442 sayılı yasanın 65. maddesinde il idare kurullarının gerek birinci derece, gerek ikinci derece verdikleri kararlara karşı temyiz isteminin doğrudan incelenip karara bağlanacağı belirtildiğinden...

... merci atlanmak suretiyle açıldığı anlaşılan davaya ait dosyanın ...il idare kuruluna gönderilmesine oy çokluğuyla... karar verilmiştir.”(D.8,E. 1988/125,K.1988/174,K.T.11.03.1988).

Danıştay 8. Dairesinin bir diğer kararı ise şöyledir:

“... Görevini yapmayan köy muhtarına verilen uyarma cezası, devlet memurlarına verilen uyarma cezasından farklı olup, muhtarın görevini yasaya göre yapması için uyarılmasıdır. Uyarma yapıldığı halde aynı davranışları sürdüren muhtarın görevine son verilecektir. Uyarma cezası muhtarın davranışlarını belirlemesi ve ileride görevden alınmasına neden olacak işlemin bir aşaması olması nedeniyle, kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem niteliğinde olduğu göz önünde bulundurulmadan, ortada idari dava konusu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle, davanın reddine ilişkin idare mahkemesi kararında yasa ve hukuka uyarlık bulunmadığından ...idare mahkemesi kararının oybirliği ile bozulmasına... karar verilmiştir.” (D.8, E. 1986/281,K.1987/483,K.T. 28/10/1987).

Danıştay 8. Dairesi bu kararıyla, Köy Kanununun 41. maddesinden doğan bir uyuşmazlığı karara bağlamıştır.

Danıştay, muhtara verilen uyarma cezasını ileride görevinden alınmasına neden olacak işlemin bir parçası olarak görmüş ve ilgili idari işlem hakkında açılan davanın yerel idare mahkemesinde görülmesi gerektiğini bağlamıştır.

41. madde hükmüne göre, vali veya kaymakamın uyarısına rağmen görevini yapmayan muhtar yetkili idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılacaktır. Oysa kelime anlamı olarak "görevden uzaklaştırma" Memurin Muhakematı Kanunundaki uygulanan şekliyle, bir geçicilik anlamı taşır. Memurin Muhakematı Kanununa göre memur hakkında herhangi bir soruşturma veya kovuşturma açılmış ise, soruşturmanın güvenliği açısından memur geçici olarak görevden uzaklaştırılır. Köy Kanunundaki uygulamada ise "görevden uzaklaştırma" kavramı kullanılarak muhtar görevden çıkarılmaktadır ki, kanunla düzenlenen bu yanlış uygulamaya son verilmelidir.

Danıştay 8. Dairesinin 1995 yılında verdiği köy ihtiyar heyetinden uzaklaştırma ile ilgili kararı ise şöyledir:

“... 2577 sayılı İYUK'un 32/1. maddesinde, göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla, bu kanun veya yasanın özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinin olduğu kurala bağlanmıştır.

... Köyü ihtiyar kurulu üyesi olan davacının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin Bolu İl İdare Kurulunun ... sayılı kararının iptali istemine ilişkin olduğu anlaşılan davanın görüm ve çözümü yukarıda açıklanan yasa kuralı uyarınca Sakarya İdare Mahkemesinin görev ve yetki alanı içinde bulunduğundan ...dosyanın Sakarya İdare Mahkemesine gönderilmesine... karar verilmiştir.”

Danıştay 8. Dairesi aşağıya özetini alacağımız 1994 yılında verdiği w diğer kararında da, bir önceki örnekteki yasal dayanakları gerekçe göstererek, muhtarın mazbatasının verilmemesi ile ilgili dosyayı, ilk derece idare mahkemesine göndermiştir. Karar özetle şöyledir:

“Olay, 27 Mart 1994 yerel seçimlerinde ... Köyü muhtar adayı olarak seçimlere giren ve seçimi kazanan davacıya, memnu hakların iadesi hakkında verilen Ankara 8. Ağır Ceza Mahkemesi kararının, yerel seçimden sonra alındığı gerekçesiyle muhtarlık mazbatasının verilmemesi işleminin iptali istemidir.

... davanın görüm ve çözümü, yukarıda açıklanan yasa kuralları uyarınca, Zonguldak İdare Mahkemesinin görev ve yetki alanı içinde bulunduğundan ... dosyanın

Zonguldak İdare Mahkemesine gönderilmesine ...karar verilmiştir.” (D8D.E. 1994/5109,1994/2155,K.T.13/09/19949

Son iki kararda da görüleceği üzere, konuyla ilgili kararlara belli bir istikrar hakim olmaya başlamıştır. Muhtarların ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevden alınmaları konusunda Danıştay'ca verilen kararların büyük bir kısmı Anayasanın 127/4, 2577 sayılı İYUK'nun 32/1. maddesi ve 2576 sayılı kanunun 15, maddesi doğrultusunda verilen ve ilk derece idare mahkemelerinin görevli olduğu kabul edilen kararlardır.

SONUÇ

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaklaşımında "özerklik" ilkesini zedelememesi Anayasa'nın bir gereğidir. Yerel yönetimler, karar organları seçimle oluşturulan, kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın gören ve tüzel kişiliğe sahip demokratik ve özerk kuruluşlardır.

Bu yönüyledir ki, yerel yönetimler demokratik gelişmenin, halk katılımının ilk ve en elverişli basamaklarıdır. Yerel halkın oylarıyla göreve gelen temsilcileri yanında, sürekli katılımı öngören yapısıyla da kamu hizmeti veren diğer kurumlardan temel bir farklılık gösterirler. Özellikle belediyeler, kuruluş aşamasından itibaren yerel halkın katılımını gerektiren yönetim birimleridir.

Yerel yönetimler belirtilen niteliğine karşın merkezi yönetimin özerklik ilkesini zedeleyici, yer yer ortadan kaldıran etkisi altında işlevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu etkileme ve yerel özerkliği ortadan kaldıran boyutlara ulaşan karışımın gerek yasal düzenlemelerle gerekse yönetsel yollarla sürdürüldüğü görülmektedir. Bununla birlikte, en büyük güvence olan, denetimin yargı yoluyla olacağı yolundaki düzenleme sayesinde ki bu olumsuzluklar bir süre sonra önlenebilmiştir.

Ancak, yasalarımızda halen yerel özerklikle bağdaşmayacak nitelikte düzenlemeler de yok değildir. Bu nitelikteki yasaların, siyasal iktidarlarca yerel özerklik ilkesine aykırı olarak kullanılmaya çalışılması ise, yerel demokrasiye ciddi zararlar vermektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisinin genel, belirsiz kavramlarla tanımlanmış olması, bu yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmemesi olumsuz sonuçlara sebep olabilmektedir.

Yerel yönetimlerin denetiminde asıl görev merkezi yönetimden çok yerel halka düşmektedir. Yerel yönetim organlarını verdiği oylarla göreve getiren yerel halka açık denetim yollarını oluşturmadan, halkın başta yerel meclisler olmak üzere yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına etkin, demokratik katılımını sağlamadan yerel demokrasinin sağlıklı işlemesi mümkün değildir. Yerel yönetimlerin organlarında görev alacak kişileri seçim yoluyla görevlendiren yerel halkı dışlayarak, sınırları belirsiz idari vesayet yetkisiyle sürdürülmeye çalışılan denetim ciddi aksaklıklara, istenmeyen sonuçlara yol açar. Çalışmada, yerel halkı dışlayarak gerçekleştirilen denetimin yerel

demokrasiyi ciddi ölçüde zedelediği belirlenmiştir. İncelenen yargı kararlarındaki örnek olaylar yerel halkın yerel yönetimlere etkin katılımının yerel demokrasinin işlerliği açısından ne kadar önemli olduğu tezini doğrulamaktadır.

Özellikle, "geçici uzaklaştırma" yetkisinin kullanımı önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık niteliğini kaybetmesinin yargı yoluyla olacağı kuralına karşılık İçişleri Bakanına verilen bu yetkinin kullanımına ancak çok ciddi durumlarda başvurulmalıdır. Aksi halde, istisnai nitelikteki bu yetkinin yerel yönetimlere faydası değil, tersine zararı olur. Gerçekten, seçimle göreve gelen bir organın her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle geçici olarak görevden alınması halinde, kamu hizmetinin sağlıklı bir biçimde yerine getirilme olanağı ortadan kalkar ve görevden geçici olarak uzaklaştırılan seçilmiş organ sürekli uzaklaştırılma durumuyla karşı karşıya kalabilir. Bu sonuç ise, seçmenin iradesine, demokrasi geleneğine, hukuk devleti ilkesine ters ve aykırı sonuçlara sebebiyet verir.

Bununla birlikte, geçici uzaklaştırmaya ilişkin işlem de idari yargının denetimine tabidir. Görevden uzaklaştırılan organın idare mahkemesinde dava açması yoluyla yargısal denetim mümkündür.

Yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının bu niteliğini kazanmasında ve kaybetmesinde uygulanan denetim yargı yolu ile yapılmaktadır. Anayasa'da yer alan bu düzenlemelerde belirtilen yargı görevini Yüksek Seçim Kurulu ve Danıştay yerine getirmektedir. Yüksek Seçim Kurulu, seçimlere ilişkin itirazları çözümlerken; Danıştay Belediye Kanunu, İl özel İdaresi Kanunu ve Köy Kanununda ayrıntılı olarak düzenlenen durumlarda yerel yönetimlerin organlık niteliğinin kaybedilmesine ilişkin uyuşmazlıkları çözümlenmektedir.

Anılan uyuşmazlıkların çözümünde yargı organının görevlendirilmiş olması, seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin organlarına güvence sağlamaktadır. Gerçekten 1963 yılına kadar belediye meclisini fesih yetkisi Bakanlar Kurulundaydı. Bu yetkinin Danıştay'a verilmesiyle belediyeler güvenceye kavuşmuştur.

Danıştay'ın yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının organlık niteliğinin kaybına ilişkin yargısal denetimde Anayasa, ilgili uluslararası sözleşmeler, yasal düzenlemeler ve yönetmelikler çerçevesinde karar vereceği tartışmasıdır.

Bununla birlikte belirtilen mevzuatta yerel yönetimlerin özerkliğine, yerel yönetim kurumuna aykırı düzenlemeler olması halinde uyuşmazlığı çözümlmek zorlaşmaktadır. Danıştay'ın, konuyla ilgili olarak verdiği kararlarda, yasa maddelerini yerel yönetimler lehine yorumladığı sonucuna ulaşılmaktadır.

3360 ve 1580 sayılı eski Kanunlarda yerel yönetim düşüncesine aykırı olan “kanunen belirli olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanma”, “kanunen belirli olan bir yerden başka bir yerde toplanma”, “siyasi meseleleri müzakere etme veya siyasi temennilerde bulunma” gibi birçok hüküm bulunmaktaydı. Bu da merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin müdahalesini arttırmaktaydı. Ancak 5302 ve 5393 sayılı yeni Kanunlar da yer alan “görevleriyle ilgili olmayan siyasi konularda karar alma” şeklindeki yeni düzenleme, yerel özerklik için önemli bir adımdır.

Asıl olan seçimle gelen belediye başkanlarının, belirli dönem içinde görevlerini yerine getirebilmeleridir. Geçici olarak görevden uzaklaştırmanın İçişleri Bakanı'ndan alınarak Danıştay'a verilmesi bu bağlamda, uygun görülmüştür. Hukuk devleti açısından sakıncalı olan belediye başkanları geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları değil, bu yetkinin siyasal iktidara verilmesidir. Çünkü bu yetkinin sahibi İçişleri Bakanı siyasal bir taraftır. Bu durum da yerel özerklik zedelenebilir ve yerinden yönetim anlamını yitirebilir. Bu sebeple halkın özgür iradesiyle seçilmiş olan belediye başkanlarının, mevzuattaki boşluklardan yararlanılarak görevine son verilmeye çalışılması, halkın iradesini sınırlamak anlamına gelmektedir. Bu durum merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği ciddi bir baskı aracıdır.

Yasalarda, yöre halkının yerel yönetimlere katılımını artırıcı yöntemlere yer verilmeli, halkoylaması gibi kurumların düzenlenmesi gereklidir. Gerçek demokrasi, merkezi idarenin toplumdaki türlü grupların katılım yollarını açmakla sağlanır. Aksi halde, yerel demokrasi anlamsızlaşmaktadır. Zira katılım demokrasinin kendisidir.

Yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemelerle yerel demokrasi için büyük adımlar atılmasına rağmen Anayasa'da bu yönde değişikliğin yapılmaması dikkat çekicidir. İdarenin bütünlüğü ilkesini ve ulusal çıkarları zedelemekten bu yönde değişiklikler yapılabilir.

KAYNAKLAR

- Akad, M., Dinçkol A. (1998). *1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: Kurtiş Matbaacılık.
- Akbulut Ö. (2002). “Türkiye’de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi” *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, [Bildiri]. 1-2 Kasım 2000, (ss.52-58). Ankara: TODAİE yayınları.
- Akkoyunlu, A.S.(2010). *İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi*, (Yayımlanmamış Yüksek lisans Tezi). Erzincan: Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aktan, T. (1976). “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi” [Elektronik Sürüm]. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 3-24.
- Alkan, M.Ö. (2006). “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri (Siyaset Bilimi ve Siyaset Sosyolojisi Yaklaşımıyla)”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, (23), 133-165.
- Altan, C., (2005). “Genel Seçimler-Yerel Seçimler İlişkisi” (1983-2004), *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(12), 174-190, Erişim tarihi: 11.03.2011, <http://www.e-sosder.com>.
- Atay, E.E.,(2006). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Aytaç, F. (1994). *Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler*. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi.
- Coşkun B.,Sergender S., (2004). “Yerel yönetimler ve Katılım: Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi” [Bildiri]. *Yerel Yönetimler Kongresi*, 3-4Aralık 2004,(ss. 283-285). Ankara: Pozitif Matbaacılık
- Cumhurbaşkanlığı Özel Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı. (1996). *Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Özel Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı.
- Çam, E. (1999). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çitçi,O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil*. Anka:TODAİE Yayınları .

- Çitci O. (1996). “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (6), 5-12.
- Çoker, Z. (1993). “Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4), 3-10.
- Demirkol, F. (1994). *Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri*. İstanbul:Kazancı Hukuk Yayınları.
- Doğan, A., Göker, G.(2010), *Yerel Seçimlerde Seçmen Tercihi (29 Mart Yerel Seçimleri Elazığ Seçmeni Örneği)*,Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 5(2), 159-187
- Erdoğan, M. (2005). *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ergun, T., Bozkurt Ö., Sezen S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Göktürk, A. (1997). “Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye'den Bir Örnek: ANKARA”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 11 (200), 80-87.
- Gözler, K. (2009). *Hukuka Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (2006). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B.A., (2006). *Yerel Yönetimler/Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım*, İstanbul: İmge Kitabevi Yayıncılık.
- Günel E. (2005). *Türkiye’de Seçim Sistemlerinin Siyasal Kurumlar Üzerindeki Etkileri*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Himsworth, C., (t.y.).“Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkeler Uyumun İzlenmesi”,Erişimtarihi:28.04.2011,http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/duruhi_msworth.pdf
- Işıқтаç Y., (2006). *Hukuk Felsefesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Karamustafaoğlu, T. (1970). *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*. Ankara: AÜHF Yayınları.
- Kaya C.(2007)., *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kavruk H., Tatar T.,(2010). “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması ve Başkanlıklarının Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 59(4), 631-690.
- Kazancı- Mevzuat İctihat Bigi Bankası.
- Keleş, R. (1983). *Yerel Yönetimler*. Ankara:Turhan Kitabevi.
- Keleş R. (2006). *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş. R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kışlalı, A.T. (1996). , *Siyaset Bilimi*. Ankara:İmge Kitabevi
- Kocaoğlu M.(2006). “Türkiye’de Yerel Siyasal Elitler: Hatay İli Örneği”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 277-305.
- Koçak, O. (1996). *Danıştay’ın Yargısal Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi.
- Koçak, S.Y., Ekşi A.,(2010). “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:21,295-307.
- Kongar, E. (1999). *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*. İstanbul: Remzi Kitabevi
- Köse, Ö. (2004). “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, (52), 3-41.
- Maslow,A. (2001). *İnsan Olmanın Psikolojisi*, (Çev.Orhan Gündüz), İstanbul: Kuraldışı Yayıncılık.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

- Okday, E.,Pekküçüksen, Ş. (2009). “Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları-Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme” *KMU. İİBF Dergisi*, Sayı:16,172-185.
- Öner, Ş., (2006), *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.
- Örnek, A. (1994). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Metinler Matbaacılık.
- Özay, İ. (1996). *Günüşiğinde Yönetim*. Beta Yayınları: İstanbul.
- Özbudun, E.(2005). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Türk H. S. Tuncer, E. (1995) *Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi* [Elektronik Sürüm]. Ankara : Tesav Yayınları.
- Özgür,H.,Köseçik, M. (2005). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öztoprak Sağır M.,Karkin N. (2005). “Demokrasinin Güncel Sorunları Ve Demokratik Paradoksları” [Elektronik Sürüm]. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı:10 , 1-25
- Parlak B. (2002) “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel yönetim ilişkileri”. (Ed.). Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Pustu, Y. (2005). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:57 , 121-134.
- Tanör, B. ,Yüzbaşıoğlu, N. (2005). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul :Beta Yayınları.
- TC Resmi Gazete; 21 Mayıs 1991, Sayı No: 20877.
- TODAİE, (1992). *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara:TODAİE Yayını.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç B., Yayman H., Özer A. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Türk, H.S., (1999). “Türk Seçim Sisteminde Barajlar Ve Değişiklik Önerileri”, Erişim tarihi :15.06.2011.
<http://www.turkhukukkurumu.org.tr/Siteyazi/20110203HST>.
- Şimşek, S. (2002). “Türk Demokrasisi Küresel Yelpazenin Neresinde?”[Elektronik Sürüm]. *Atatürkçü Barış Dergisi*, 1(2),25-26.
- Ulusoy A., Akdemir T. (2004). *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Üstüner, Y.,Keyman, E. F. (1995). “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt” Sorunu, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 6, (17-18), 33-50.
- Versan, V.(1990). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
www.danistay.gov.tr.
www.anayasa.gov.tr.
- Yalçındağ S. (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler*. İstanbul: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Yayını.
- Yalçındağ, S. (1997). “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6, (1), 3-15
- Yalçındağ, S.(1997). “Yönetimsel Etkililik Demokrasi ve İl Sayısının Arttırılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30,(1), 11-41.
- Yavaşgel E., Polat, V., (t.y.). “Epistomolojik Açıdan Seçimbilim (Psephology) ve Problematğine Eleştirel Yaklaşımlar”, Erişim tarihi :04.09.2010,
<http://www.tasam.org/egitim/secimbilim.doc>.
- Yenice, K.,(28.9.1987) “Seçilmiş Yerel Yönetim Organının Görevden Uzaklaştırılması”, *Cumhuriyet Gazetesi*,3.
- Yeter E. (1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(1), 3-13.
- Yüksel, F. (2005). “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik(Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I* (ss.275-296). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Ek 1. Anayasa Mahkemesi Kararları

E. 1984/1, K.1984/2, K.T.1.3.1984.

E. 1984/2, K.1984/3, K.T.1.3.1984

E: 1986 /13, K: 1987/12, K.T.22.5.1987

E. 1988/14, K.1988/18, K.T.13.06.1988

E: 1987/22, K:1988/19, K.t: 13.6.1988

E.1989/6 K:1989/42, T:7.11.1989

E.1990/38, K:1991/32, T:26.9.1991

E.1990/1192, K.1990/1313, 15.11.1990

E. 1992/12, K.1992/7, K.T.18.2.1992

E. 1992/17, K.1992/30, K.T.21.4.1992

E. 1995/59, K.1995/54, K.T.18.11.1995

E. 2004/79, K.2007/6, K.T.25.01.2007

E.1987/22, K.1988/19, K.T.06.04.2010

Ek 2. Danıştay Kararları

- D.1, E.1947/7,K. 1947/7, K.T.12.03.1947
- D.1, E. 1954 /5, K. 1954 /6, K.T.09.02.1954
- D.3, E. 1969 /455, K. 1969 /473, K.T.25.11.1969
- D.3, E.1970/115, K.1970/126, K.T.24.03.1970
- D.3, E.1970/129, K.1970/154, K.T.7.04.1970
- D.11, E. 1974/3865, K. 1974/1986, K.T.07.10.1974
- D.11, E.1975/324, K.1975/1745, K.T.10.03.1975
- D.11, E. 1975/978, K. 1975/5383, K.T.24.11.1975
- D.11, E.1978/870, K.1978/4378, K.T.19.09.1978
- D.11, E.1978/870, K.1978/4378, K.T.19.09.1978
- D.3, E.1979/188, K. 1979/264, K.T.04.04.1979
- D.8, E. 1985/858, K. 1985/1043, K.T.25.12.1985
- D.8, E. 1986/221, K. 1986/287, K.T.28.05.1986
- D.8. E. 1986/438, K.1986/462, K.T.27.10.1986
- D.8. E. 1986/581,K.T.1986/541,K.T.19.11.1986
- D. 8 E.1987/8, K.1987/141, K.T.25.03.1987
- D.1, E.1987/135, K.1987/135, K.T.27.03.1987
- D.8.D, E: 1987/85, K:1987/233, 7.5.1987
- D.8, E.1987/262, K.1987/236, K.T.13.05.1987
- D.8,E.1987/83,K.1987 /131, K.T.13.07.1987
- D.8. E.1987/414, K.1987/370, K.T.23.09.1987
- D.8, E. 1986/281,K.1987/483,K.T. 28/10/1987
- D.8, E. 1987/977, K. 1988/32, K.T.19.01.1988
- D.8. E.1987/940, K.1988/152, K.T.07. 03,1988

D.8, E. 1988/125, K.1988/174, K.T.11.03.1988
D.8.E.1986/402, K.1988/192, K.T.17.03.1988
D.8, E.1987/952, K.1988/322, K.T.25.04.1988
D.8. E. 1987/511, K.T.1988/361, K.T.04.05.1988
D.8, E.1987/859, K.1988/422, K.T.30.05.1988
D.8, E.1988/705, K.1988/620, K.T.28.09.1988
D.8.E. 1988/211, K.T.1988/914, K.T.23.11.1988
D.8, E.1989/528, K.1989/519, K.T.12.06.1989
D.8, E.1990/929, K.1990/728, K.T.13.06.1990
D.8, E:1988/482, K: 1990/559, K.T.9.5.1990
D.8.E.1990/820, K.T.1990/822, K.T.11.07.1990
D.8. E.1990/1615, K.1991/1020, K.T.27.05.1991.
D.8, E.1991/185, K.1991/2093, K.T.26.12.1991
D.8, E. 1992 /14, K. 1992 /406, K.T.05.03.1992
D.8, E. 1991/2512, K. 1992/2649, K.T.05.11.1992
D.8, E.1992/2508, K.1992/2735, K.T.10.11.1992
D.8. E.1991/3672, K.1992/3302, K.T.07.12.1992
D.8, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T.15.12.1992
D.8, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T.15.12.1992
D.8, E.1993/1794, K.1993/2661, K.T.09.09.1993
D.1. E.1993/191, K.1993/137, K.T.16.09.1993
D.1. E.1993/194, K.1993/168, K.T.21.09.1993
D.8, E.1993/2558, K.1993/4431, K.T.30.12.1993
D.8, E: 1993/1869, K: 1993/3578, K.T. 10.11.1993
D.8. E.1993/1647, K.1994/701, K.T.02.03.1994

D.8. E:1994/6358, K:1994/3663, K.T.13.12.1994

D.8, E.1993/190, K.1993/195, K.T.06.05.1995

D.8, E.1996/2856, K.1996/2077, K.T.26.08.1996

D.8, E.1996/2264, K.1996/2271, K.T.24.09.1996

D.8, E. 1996 /2937, K. 1996 /2375, K.T.01.10.1996

D.8, E. 1996/2297, K. 1996/2472, K.T.08.10.1996

D.8, E. 1996 /2993, K. 1996 /2545, K.T.11.10.1996

D.8, E. 1996 /3365, K. 1996 /3891, K.T.17.12.1996

D.8, E. 1996/5041, K. 1996 /4090, K.T.24.12.1996

D.8, E.1997/115, K.1997/647, K.T.20.02.1997

D.8, E.1997/115, K.1997/647, K.T.21.03.1997

D.8, E. 1997 /542, K. 1997 /1651, K.T.14.05.1997

D.8, E. 1997/645, K. 1997/1682, K.T.16.05.1997

D.8, E.1997/2117, K.1997/2169, K.T.18.06.1997

D.8, E.1997/3272, K.1997/2384, K.T.20.08.1997

D.8, E.1997/3753, K. 1997/3980, K.T.16.12.1997

D.8, E.1998/301, K.1998/1223, K.T.02.04.1998

D.8, E.1998/1770, K.1998/2063, K.T.03.06.1998

D.8, E. 1996 /2614, K. 1996 /2072, K.T.20.08.1996

D.8, E.1998/6747, K.1999/207, K.T.02.02.1999

D.8, E. 1997/5951, K. 1999/5825, K.T.05.11.1999

D.8, E.2000/4812, K.2001/20, K.T.11.01.2001

D.8, E.2001/2566, K.2001/3944, K.T.18.04.2001

D.8, E.2001/2828, K.2001/3963, K.T.24.09.2001

D.8, E. 2001/3678, K. 2001/5294, K.T.28.11.2001

D.8, E.2002/3180, K.2002/4464, K.T.02.10.2002

D.12, E. 2001/4008, K. 2003/599, K.T.18.03.2003

D.8, E.2003/3370, K.2003/3785, K.T.03.10.2003

D.8, E.2003/3376, K.2003/4589, K.T.04.11.2003

İDD.E.2003/794,K.T.2003/761,K.T.06/11/2003

İDD.E.2004/2273,K.T.2004/903,K.T.21/10/2004

D.8, E.2006/2806, K.2006/2709, K.T.27.06.2006

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı Soyadı	Ayşegül AYDIN
Doğum Yeri ve Tarihi	Erzincan 15.07.1976
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
Y. Lisans Öğrenimi	Atatürk Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim dalı
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri	
İş Deneyimi	
Stajlar	
Projeler	
Çalıştığı Kurumlar	TEDAŞ- Malzeme ve Satın Alma Müd., Erzincan Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu
İletişim	
E-Posta Adresi	aaydin@erzincan.edu.tr
Tarih	04.07.2011