

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI



**BELEDİYE MECLİSLERİNİN FESHİ VE YARGISAL
DENETİMLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Habip AKPINAR

Danışman: Prof. Dr. Uğur TEKİN

11.10. 2013

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**BELEDİYE MECLİSLERİNİN FESHİ VE YARGISAL
DENETİMLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Habip AKPINAR

Danışman: Prof. Dr. Uğur TEKİN

İstanbul, 2013



T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı **Y1112.060066** numaralı öğrencisi **Habip AKPİNAR**'ın "**BELEDİYE MECLİSLERİNİN FESHİ VE YARGISAL DENETİMLERİ**" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 11.09.2013 tarih ve 2013/22 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından *o.y. binalgı* ile Tezli Yüksek Lisans tezi olarak *16.10.2013* edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :11/10/2013

1)Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN

2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Ercan EYUBOĞLU

3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Ateş USLU

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

ÖNSÖZ

Tez konusunun seçiminden, tezin sonuçlanmasına kadar bütün aşamalarda sürekli olarak yardımlarını gördüğüm tez danışmanım Prof. Dr. Uğur TEKİN,e ve devamlı çalışmamda yardımını esirgemeyen hocam Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU'na bana yaptıkları katkılardan dolayı aileme, kaynaklara ulaşmam konusunda bana yardımcı olan sevgili arkadaşlarıma teşekkür ederim.

ÖZET

Türkiye'de demokratik düzen içindeki yerel yönetimler kullandıkları yetkileri merkezden alırlar. Merkezin vermiş olduğu yetkilerin kötüye kullanımını önlemek için, yine merkez tarafından denetleme mekanizması kurularak yönetimde birlik sağlanmak istenmiştir. Ne var ki, bu denetim şekli uygulamaya geçince yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin ve onun organı olan belediye meclislerinin mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik yürütülebilir kararlar almalarını engelleyebilmektedir.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile vesayet denetimini aza indirmek ve merkezden bağımsız belediyeler oluşturma amacının ilk adımı atılmıştır. Ne var ki, belediyelere bir takım haklar vererek belediyelerin demokratik kurum olmalarının önü açılmamış, tam tersine kentlerdeki enformel kesimlerin çıkar kapıları genişlemiştir. Bugün birçok belediye başkanı ve belediye meclis üyesi devlet karşısında enformel olarak görülen grupların sözcüsü durumundadırlar. Öyle ki, bu enformel örgütler o kadar ilerlemişlerdir ki, Türkiye'nin genel siyasetine de yön verir hale gelmişlerdir.

Yerelden genele doğru örgütlenen enformel gruplar, demokrasi söylemine sözde sahip çıkarak kendi inançlarını ideoloji haline getirip uygulamaya koymuşlardır. Farklı düşünen kesimleri dışlamış kendinden olmayanların gerek yerelde gerekse genelde önlerini kapatmışlardır.

Demokratik düzen içindeki belediyeler güçlendirilmelidir. Ancak güçlendirmeyi yaparken demokrasinin özüne inilerek eklemek ve haysiyet mücadelesi verenlerin önü açılmalıdır. Öyle ki, tüm işçi ve emekçiler demokratik kitle örgütlerine katılım sağlayarak yerelden genele doğru örgütlenerek, bilinçlenerek demokrasiye can suyu olmalıdırlar.

Demokratik düzen içinde işçi ve emekçiye dayanmayan demokrasi başıbozukluğa yol açar. Bu başıbozukluk bir adım daha öteye giderek çağı anlamayan, ortaçağcıl sınıfların istismar alanına girer. Öyle ki, yerelden genele doğru aklın ve bilimin reddettiği negatif ağların geliştiği ilerlemenin önünde engel olan örgütsüz,

yoksul kesimlerin oluşmasına zemin hazırlar. Öyle ki, bu enformel ağlar içindeki kesimler, katı geleneklerini öne çıkararak insanı köleleştiren, kadını metalaştıran, şiddeti yasalaştıran hale dönüşür.

Belediyeleri sadece mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan birimler olarak düşünemeyiz. Belediyeleri demokrasinin merkezi olarak düşünebiliriz. Halkı en küçük birimden ülke siyasetine katmanın yolu belediyelerden geçer. Öyle ki, belediyeler siyaset üretmede en yetkili birimlerdir. Çünkü katılımın başında belediyeler vardır ve tüm ihtiyaçlar akla ve mantığa dayanan demokratik siyasetle çözülebilir. Ancak 5393 sayılı kanunda "Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile fesih edilir" denmiştir. Görüldüğü gibi, demokrasinin kalesi olan belediyeler 2005 tarihli 5393 sayılı kanunla siyaseten önleri kapatılmış durumdadırlar. Bundan dolayıdır ki, ülkemizde siyasi kültür yerleşmemiş, birbirine saygı gelişmemiş iki kutuplu şiddet dili hakim olan siyaset oluşmuştur.

Anahtar Kelimeler: Belediye Meclisi, Demokrasi ve Katılım, Yargısal Denetim, 5393 sayılı Belediye Kanunu.

ABSTRACT

Use of the powers of local government units are the center of democracy in Turkey. To prevent abuse of the powers given to the center, it has also tried to provide management established by the central control mechanism. Unfortunately, past the local governments to implement this control mode, particularly local municipalities and joint municipal council of his body, the executable needs to make decisions for the disabled.

Guardianship and control of the Municipal Code of 5393 to reduce the first step was taken aim of creating decentralized municipalities. Unfortunately, a number of municipalities, the municipalities of democratic rights by the institution being opened in front, on the contrary, the urban informal anti-democratic organizations extended rant doors. Today, many of the heads of the mayor and city councilors sect, a spokesman for the city mafia are required. So much so, that it proceeded informal organizations that have become Turkey's general policy gives the direction.

Organized towards local public orders, claiming that the so-called democratic discourse have put their faith brought into ideology. Considering the different segments of the public in both local as well as to non-self-excluded closed the fronts.

Democratic municipalities in the unit should be strengthened. However, while strengthening democracy down to the essence of the struggle for bread and dignity of those who should be permitted. Indeed, all the workers and laborers, providing local public participation in the democratic mass organizations organized correctly, more conscious democracy should perish.

Laborer working in the unit, based on democratic and leads to irregular democracy. This is going a step further by irregular usurers, anyways, the tribal chiefs, religious orders into the area of abuse. Thus, the local public right feudal lords, religious orders, with the cooperation of finance capital that enslaves man, woman into a commodity, enact turns into violence.

Just think of the municipalities as units that meet the needs of the local joint. Municipalities can think of democracy as a center. Layer in the politics of the country the way the people of the municipalities through the smallest unit. Indeed, the most authoritative units producing municipalities politics. Because the participation of municipalities and all requirements at the beginning of democratic politics based on reason and logic can be solved. However, Law No. 5393, "If the decision on political issues unrelated to the tasks given to the municipality, is terminated by the decision of the Council of State of the Ministry of Interior statement said that". As can be seen, the bastion of democracy in 5393, the municipalities law, political fronts closed condition. It is therefore that the political culture in our country is not inserted, the dominant language of respect for each other developed bi-polar political violence has occurred. Indeed, partisan reasons, closed municipal councils were distributed to municipalities.

Keywords: City Council, Democracy and Participation, Judicial Control, Law No. 5393 on Municipality

KISALTMALAR

age.	Adı geen eser
agm.	Adı geen makale
md.	Madde
YSK	Yüksek Seçim Kurulunu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
RG.	Resmî Gazete
vd.	Ve devamı

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
ÖZET	II
ABSTRACT	IV
KISALTMALAR	VI
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
1. TÜRKİYE BELEDİYELERİNDE DEMOKRASİ BAĞLAMINDA HALK KATILIMI VE BELEDİYE MECLİSİ	4
1.1. Türkiye Belediyeciliğinin Tarihçesi ve Demokrasi Gelişimi	4
1.2. Genel Olarak Belediye	13
1.3. Belediyelerde Vesayet ve Özerklik	15
1.4. Belediyelerde Demokrasi ve Halk Katılımının Bir İfadesi Olarak Belediye Meclisi	19
İKİNCİ BÖLÜM	27
2. BELEDİYE MECLİSİNİN ORGANLIK SIFATINI KAYBETMESİ VE DEMOKRASİ SORUNSALI	27
2.1. Belediye Kanunu'nun 30. Maddesine Göre Belediye Meclisinin Feshi	27
2.1.1. Belediye Meclisinin Kendisine Kanunla Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmayı İhmal Etmesi ve Bu Durumun Belediyeye Ait İşleri Sekteye veya Gecikmeye Uğratması	28
2.1.2. Belediye Meclisinin Belediyeye Verilen Görevlerle İlgisi Olmayan Siyasi Konularda Karar Alması.....	33
2.2. Yedek Üyelerin Getirilmesine Rağmen Üye Tam Sayısının Yarıdan Aşağı Düşmesi Nedeniyle Seçimlerin Yenilenmesi	40
2.3. Mahalli İdare Seçimleri	41
2.4. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması	41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	44
3. BELEDİYE MECLİSİNİN FESHİNDE YARGI YOLU İLE DENETİMİ	44
3.1. Belediye Meclisinin Kararlarında ve Feshinde İdari Denetim	45
3.2. Belediye Meclisinin Kararlarında ve Feshinde Yargısal Denetim	48
3.2.1. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkeme	49
3.2.2. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkemenin Dikkat Ettiği Hususlar	51
3.2.2.1. Hakkında Karar Verilecek Belediye Meclisinin Doğrudan Seçimle Göreve Gelmiş Olması.....	51
3.2.2.2. Hakkında Karar Verilecek Belediye Meclisinin Karar Tarihinde Görevini Yapıyor Olması.....	52
3.2.2.3. Karara Esas Teşkil Eden Nedenlerin Belediye Meclisi Seçiminden Sonraki Döneme İlişkin Olması.....	53
3.2.3. Belediye Meclisinin feshinde Görevli Mahkemenin Uygulayacağı Yargısal Yol	55
3.2.4. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkemenin Kararı ve Hukuki Niteliği.....	57
3.2.5. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkemenin Kararına Karşı Başvuru Yolu	59
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	64
KAYNAKLAR	70

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı:

Demokrasilerin vazgeçilmez ögesi demokratik yerel yönetimlerdir. Demokratik yerel yönetimlerden söz ederken; ortaçağcıl sermayeye kapı açmayan, global firmalara teslim olmayan, adam kayırmaya yer vermeyen demokratik yerel yönetimlerden söz etmeliyiz. Ancak ülkemizde yerel düzeyde geçmişten günümüze özellikle ortaçağcıl sınıfların varlığı tasfiye edilememiş tam tersine çok partili dönemden itibaren kapitalist sistemle birleşerek konumlarını güçlendirmişlerdir. Bundan dolayıdır ki, yerel demokrasi gelişmemiş, çoğulculuk ve katılımcılık hep güdük kalmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin, özelliklede yerel yönetimler içindeki belediyelerin merkezi idare tarafından denetlenmesini hem akademik çevre hem de birçok siyasi hareket hep eleştirmiştir. Öyle ki, belediyenin gelir kaynaklarından siyasi kararlarına değin özgür olmaları istenmiştir. Bu isterler yerinde ve demokratik isterlerdir ve halka hitap ettiği görülür. Ancak, bu isterleri içimize sindirip gerçekçi bir gözle topluma bakacak olursak, aydınların ve halkın demokrasi adına istediklerini yerelde ve genelde siyaset yapan egemen sınıfların siyaseti şekillendirmek adına kullandıklarını ve bu sayede de halkı tahakkum altında tuttuklarını göreceğiz.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeler demokrasiyi geliştirmemiştir. Yerel yönetimlere verilen haklar, devlet karşısında hiçbir yasal bağlayıcılığı olmayan ortaçağcıl sınıfların işine yaramıştır. Halka dayanmayan adımlar demokratik değildir. Her ne kadar yapılan düzenlemeler demokrasi adına yapılmış gibi olsa da, özünde hakim sınıflara hizmet etmektedir. Yapılan bu düzenlemeler halk demokrasisi olmamış tam tersine ortaçağcıl ilişkiler ağı içinde örgütlenen enformel grupların demokrasisi olmuştur. Bu çalışmanın amacı aşağıdan yukarıya hareket eden demokrasiyi anlatabilmektir. Diğer bir tabirle halk için var olan demokrasiyi ortaya koymaktır.

Çalışmanın Önemi

Türkiye'de yerel yönetimleri, özellikle belediyeleri güçlendirme çalışmaları yapılmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimlerle ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Fakat yapılan değişiklikler yerel halka yansımış mıdır? Yerel halkın özgürleşmesine, katılımcılığına, çoğulculuğuna katkısı olmuş mudur? Yerel halk hemşehrisi olduğu yerle ilgili görüş bildirebilmiş midir? Yerel siyaset derinleşmiş midir? Cevaplarımız evet ise 2005 tarihli 5393 sayılı kanun ile önemli değişiklikler olmuş ve uygulamaya yansımıştır. Cevaplarımız hayır ise 2005 tarihli 5393 sayılı kanun ile yerel demokrasi gelişmemiş, yerel siyaset oluşmamış demektir.

Yerel demokrasinin ve hemşehri hukukunun yerleşmesi için belediye meclisinin güçlendirilmesi gerekir. Belediye meclisi üyelerinin siyaset yapmaları yerel demokrasi için çok önemlidir. Seçimle gelen belediye meclis üyelerinin temsil ettikleri vatandaşın istek ve arzularını partizanca kalıplarla değil, geniş siyaset bilimi ışığında bilime ve akla dayalı yöntemlerle mecliste tartışmaları ve bu tartışmayı hemşehriler de destekleyerek yerel demokrasinin gelişimine katkı sunmaları gerekir. Ancak, 2005 tarihli 5393 sayılı belediye kanununun 30. maddesinin B bendinde "belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa ..." feshedilir denmiştir. Yerel demokrasinin özelde ise belediye demokrasisinin gelişimine en büyük engeldir. Öyle ki, tarihten günümüze insan ihtiyaçlarının sınırsız kaynakların ise sınırlı olduğu bilinmektedir. Sınırsız ihtiyaçlar hiçbir zaman verilen görevlerle çözülemez çözüldüğü yerde de demokrasi olmaz. Sınırsız ihtiyaçlar akla ve bilime dayanan siyasetle çözülür ve bir adım daha ilerleyerek demokrasi getirir.

Yerel yönetimleri güçlendirmek en akılcı yaklaşım. Ancak yerel yönetimleri güçlendirirken güçlenen kesimin kim olduğuna bakmak bu çalışmanın önemini arz eder.

Çalışmanın Konusu

Bu çalışmada Türkiye'deki yerel ve genel demokrasinin gelişimi üzerinde durulmuş ve gerçek demokrasinin halk için var olan demokrasi olacağı savunulmuştur. Öyle ki, yerel yönetimlerin organları eliyle siyaset üretmesi sağlanarak demokrasiyi tabandan tavana götürmelerinin ancak yerel meclis yerel siyaset ile olacağı belirtilmiştir.

Çalışmanın Kapsamı

Üç bölümden oluşan bu tez çalışmasının birinci bölümünde Türkiye belediyelerinde demokrasi ve halk katılımı üzerinde durulmuştur. Yine belediyenin organı olan Belediye Meclisi'nin demokrasi gerçeği anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Belediye Meclisi'nin organlık sıfatını kaybetmesi üzerinde durulmuş ve yerel demokrasi sorunsalı bağlamında anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde de Belediye Meclisi'nin feshine dair yargı usulü ile denetimi üzerinde durularak hukuksal bağlamda anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışma normatif ve statik yönleri ile ele alınırsa, Türkiye'deki mevcut belediyelerin çalışmaları gözlenmiştir. Gözlemlerle yetinilmeyip kaynak taramasına da başvurulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE BELEDİYELERİNDE DEMOKRASİ BAĞLAMINDA HALK KATILIMI VE BELEDİYE MECLİSİ

Belediyeler demokratik düzen içerisinde, halka daha yakın halk için var olan yerel birimlerdir. Öyle ki belediyeler demokratik kurullarla çalışsalar halk için birer "siyaset okulu" olurlar. Gerçek anlamıyla belediyeler; halkın aktif olarak katılabildiği, sorgulayabildiği, çoksesliliğin olduğu yerel birimlerdir. Katılımcı bir demokrasinin olmazsa olmazlarıdır. Ancak Türkiye'de belediyelerin katılımcı, demokratik birim olduklarını söylemek çok zordur. Türkiye'de genel olarak belediyeler yerel elitlerin hüküm sürdüğü, ortaçağcıl sınıfların iktidar olduğu yerel birimlerdir.

Türkiye'de merkezi yönetimle belediyeler arasındaki ilişkiler idari vesayet biçiminde olur. Öyle ki belediyelerin; işlemleri, eylemleri, kararları, organları merkezi idarenin vesayeti altındadır. Buna bağlı olarak 1982 Anayasasının 127. Maddesinin 4.fıkrası "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denmiştir. Belirtilen maddenin İçişleri Bakanına çok büyük yetki tanıdığı görülmektedir. Bundan dolayıdır ki uygulamada çok fazla partizanca yaklaşımlara sebep olunmuştur.

1.1. Türkiye Belediyeciliğinin Tarihçesi ve Demokrasi Gelişimi

Türkiye tarihindeki yöneticilerin amacının yerel demokrasiyi geliştirmek veya hürriyeti getirmek değil, yerel egemenler üzerinde kontrol sağlayarak, merkezi devlete vergi sirkülasyonunu sağlamaktır. Bundan dolayıdır ki, Türkiye tarihine feodal reformculuk damgasını vurmuştur ve II. Mahmut zamanında zirve noktasına ulaşmıştır.

Dirlik sistemi yerini iltizam usulüne bırakmış ve iltizam sisteminin başına da ayan denen feodal ağalar oturtulmuştur. Her geçen gün zenginleşen bu feodal ağalar yerel halkı maraba durumuna düşürmüşlerdir. Öyle ileri gitmişlerdir ki, artık merkezi devletin padişahını değiştirebilir duruma gelmişlerdir. Öyle ki, III. Selim merkezi devleti güçlendirmeye çalışmış ancak ayanların direnişiyle karşılaşmış ve Kabakçı Mustafa isyanıyla tahttan indirilerek katledilmiştir. 1808'de padişah olan II. Mahmut ayanlarla anlaşarak Senedi İttifak'ı imzalamış feodal reformculuğun zirvesini yapmıştır.

Toprağın hep başlıca üretim aracı olarak kaldığı bu ülkede, güçlüler de bu toprağı elinde bulunduranlardır. Ama ondokuzuncu yüz yılbaşlarının niteliğini bir önceki yüzyılda ortaya çıkan feodal tasarruf biçiminin dönüşüme uğraması çizer. 1808 yılında general sebastiani, Napaolyon Bonaperte'a gönderdiği resmi yazıda şöyle der; Asya Türkiyesi büyük çapta haklarını veraset yoluyla elde etmiş beyler tarafından idare edilmektedir. Sarayın tayin ettiği paşaların bu bölgelerin ancak çok küçük bir kısmı üzerinde denetim hakları vardır. Hemen hemen bütün Anadolu üç güçlü kişinin hükümranlığı altındadır ve bunlar bu üstünlüğü hükümranlığın babadan oğula geçmesi sayesinde sağlamışlardır.¹

II. Mahmut yenilikçi bir padişahtı; yurt içinde feodaliteye dışarıda kapitalist ülkelere karşı reformlar yapmak mecburiyetini görmüştü. Ülkeyi reformlarla ayakta tutabileceğine inanıyordu ve bu düşünceyle eskiden kalma tımar sipahiliğini ve yeniçeri ocağını kaldırarak yerine Asakiri Mansurei Muhammediye'yi kurdu. Kurulan yeni ordunun ihtiyaçlarını karşılamak için fabrikalar açtı. Ancak fabrikalar istenilen verimi sağlamadı. Özellikle kötü yönetim, rüşvet, yolsuzluk ve yiyicilik devletin başındaki en büyük belaydı. Bu arada feodal ağalar güçleniyor feodal komprador sınıfı oluşturarak İngiliz, Rus, Fransız ve Alman taraftarı oluyorlardı. Öyle ki, Batı toplumlarında olduğu gibi ülkede, II.Mahmut'un yeniliklerini destekleyen bir sınıf yoktu bu sebeple her yenilik güdük kalıyor, tam olarak amacına ulaşmadan bitiyordu.

¹ Stefanos Yerasimos, (2007): "**Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye**", Ocak Sekizinci Baskı, İstanbul, Belge Yayınları, s. 8.

Her geçen gün devlet güçsüzleşiyordu. Dönemin Mısır valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa isyan etti. II. Mahmut isyanın üstesinden gelemeyince ve Mustafa Reşit Paşa aracılığı ile İngiltere'den yardım istendi, yardım karşılığında ise 1838 Ticaret Sözleşmesiyle İngiltere'ye imtiyazlar sağlanarak dış kapitalist devletler tarafından ülkenin sömürgeleşmesine başlandı. 1839'da Tanzimat Fermanı ilan edilerek (Gülhane Hattı Hümayunu) bu sömürgeleşme süreci batılı devletler tarafından bir nevi güvence altına alınmış oldu.

Batı Avrupa ülkelerinin Osmanlı ekonomisi üzerinde her zaman etkili olduğunu kabul etmek gerekir. Doğu Akdeniz'in kıyı yörelerine Haçlılar döneminden miras kalan imtiyazlar düzeni kapitülasyonları Osmanlı İmparatorluğu aynen devralmıştır. Zamanla, Anadolu ve Doğu Akdeniz'in diğer bölgelerine eski ticaret yollarını tekrar çekebilmek için, mevcut imtiyazlar daha da genişletilmiştir. Böylece, Batı kapitalizmi daha güçlenmeden sömüreceği alanlar adeta hazırlanmış durumdaydı. Kapitülasyonlar bir yana, Batı Kapitalizminin Osmanlılardan aldığı önemli bir ödün de 1838 İngiliz ticaret antlaşmasıdır.²

Ülke Tanzimat Fermanıyla yabancıların denetimi altına girmişti. Yabancıların isterleriyle ülkenin kurumlarında reformlar yapıyordu. Ancak yapılan reformlar özgürlük, demokrasi, hürriyet getirmiyor tam tersine yoksulluk ve bağımlılık getiriyordu. Ülke batı kapitalizminin kollarına atılarak yerli tüccara ağır darbe vuruluyordu ve yerli sanayi yabancı eliyle çökertiliyordu ve devamlı ıslahatlar yapılarak her yeni ıslahat yeni ihtiyaçları da beraberinde getiriyordu. Ülke çok yoksullaşmıştı, dış borç artmıştı ancak safahat ve lüks yaşam da artmıştı. Öyle ki, batı tarzı saraylar yapılarak olmuştur. Halk ise çok yoksuldu. Ülke tamamen yabancılara açılmıştı. Öyle ki, yabancılar imtiyazlı anonim şirketler kurabiliyorlardı. Bu yolla ülkenin yer altından yer üstüne hemen hemen tüm sektörlerini ele geçirmişlerdi. Ülke kaynakları artık sömürülüyordu. Nitekim, artık bu sömürüye dayanamayan ülke iflas etmişti. Borç artmış borçların faizi dahi ödenemeyecek duruma gelmişti ve sonunda yabancılar eliyle Düyun-u Umumiye İdaresi kuruldu ve biten devlet her geçen gün biraz daha bitirildi.

² Tefik Çavdar, (2003): "**Türkiye Ekonomisinin Tarihi**", 1.Baskı Eylül, Ankara, İmge Kitabevi, s. 52.

Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin kurulmasından sonra, Osmanlı Devleti Avrupa para piyasalarında tahvil satarak borç almayı sürdürdü. Osmanlı maliyesi üzerinde kurulan ayrıntılı ve etkin denetim, Osmanlı tahvillerinin riskini azaltmıştı. Bu nedenle, Avrupa para piyasalarında daha elverişli koşullarla, daha düşük faizlerle borç bulunabiliyordu. Ancak Düyun-ı Umumiye İdaresi sayesinde Avrupalı alacaklılar borç ödemelerinin eksiksiz olarak ve zamanında yapılmasını sağladılar. Böylece 1881 sonrasında Osmanlı Devleti'nin anapara ve faiz ödemeleri alınan yeni borçların çok üzerinde seyretti. Birinci Dünya Savaşı'na kadarki dönemde Avrupa mali sermayesi, Osmanlı Devleti'ne verdiği yeni borçların yaklaşık iki katını anapara ve faiz ödemeleri olarak Avrupa'ya aktardı.³

19. yüzyıl ile 20. yüzyılın ilk çeyreğine damgasını vuran batı kapitalizmi vergilerin düzenli toplanması için belediye kurulmasına ön ayak oldu. Amaç yerel demokrasiyi geliştirmek değil, güvenliği ve asayişini sağlamaktı.

Kent yönetimi eski yönetim sisteminin çöküşü nedeniyle bir anarşi içindeydi. İmparatorluk sanayileşemiyordu. Kentler modern metropoller haline geçmek şansına sahip olmadığı gibi, artık klasik geleneksel Osmanlı şehri yapısına da sahip değillerdi. Belediye örgütü uygulaması bu dönemin yeni bir problemi olarak ortaya çıkmıştı.⁴

19. yüzyılda Osmanlı şehirleri; özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin düğüm noktası olan liman şehirleri önemli bünye değişiklikleri geçirmektedir. Ülkenin değişmekte olan ekonomik, sosyal ve idari yapısına bağlı olarak, geleneksel şehir yönetimi ve belediye hizmetleri de sarsıntılar geçirmekteydi. Bu ise şehir yönetimi ve belediye teşkilatında değişiklikler yapılmasını gerektirecekti. Çünkü Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan ekonomik ilişkilere giden Doğu Akdeniz liman şehirleri, 19. Yüzyılın ticari faaliyetine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip olmak için yeni teşkilatlanmaya gitmek zorundaydılar. Bu liman şehirlerinde tüccar gemileri için karantina ve konaklama tesisleri, uygun sağlık şartları ve düzenli şehir ulaşımı yaratmak başlıca mesele olmuştu. Avrupa dünyası için Doğu limanları artık uzak egzotik şehirler

³ Şefket Pamuk, (2013): "**Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları Ve Büyüme**", İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 122.

⁴ İlber Ortaylı, (2008): "**Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**", Ankara, Cedit Neşriyat, s. 435.

olmaktan çıkmış, yeni bir kazanç ve hayat sahası haline gelmişti. Bu sebeple modern hizmetleri görececek, yeni belediye idarelerinin kurulması gerekmektedir. Nitekim daha Aydın demiryolu imtiyazı sözleşmeleri esasında İngiliz tüccarları, İzmir'de belediye kurulması teşebbüsüne girişmiş ve kabul ettirmişlerdi.⁵

Tanzimat fermanı modernleşme getirmiştir. Fakat bu modernleşme devlete ve onun fertlerine özgürlük ve hürriyet getirmemiş, var olan feodal sınıfları seçkinci zümre sınıf durumuna yükseltmiştir. Tanzimatçılar bir yandan laik eğitim kurumları getirirken diğer yandan da din elden gidiyor diyerek halk üzerinde din istismarlığı yapan feodal sınıflarla işbirliği içine girmiştir. Halk ezilerek sindirilerek yoksullaştırılmıştır. Halkı egemenliği altında tutmak isteyen feodal sınıf, dini artık halk üzerinde bir uyutma aracı olarak kullanmaya başlamışlardır. Tanzimat fermanı özgürleştirici değil, baskılayıcı ve yoksullaştırıcı olmuş, milli sermayeyi tasfiye etmiştir. Bu baskı ve tasfiye Namık Kemal gibi aydınlar tarafından duyurulmaya çalışılmış ve bu aydınlanma hareketi milli Anadolu hareketine öncülük etmiştir.

Tanzimatçı devlet adamları, "ıslahat hareketleri" adını verdikleri sürece ne büyük bir hevesle ve ne de büyük bir inançla girmişlerdi. Yabancı ülkelere karşı değil, kendi eyaletlerindeki ayaklanmalara karşı dahi kendini savunamaz hale gelen iktidarın, Avrupa'nın garantisi altında bütünlüğünü koruyabilmesi amacıyla sürüklenmişlerdi. Bu "garanti" devamlı bir müdahaleye yol açtığından, bizzat bu "ıslahat"ı yapan devlet adamları arasında dahi "ıslahat" sözcüğü sevimsiz bir kelime haline gelmişti. Halk ise yapılanların niteliğinden çok, yapılış şekline ve sonuçlarına bakarak, Tanzimatçılardan bütün bütün soğumuştur. Gerçekten Osmanlı "ıslahat"çıları, halk nezdinde ne kadar az itibarla sahip olduklarını kendileri de çok iyi biliyorlardı. Mustafa Reşid Paşa'nın Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu okumadan hemen önce "akşama sağ çıkacağımdan ümidim yoktur" sözleri ünlüdür. Ali ve Fuad paşalar gibi diğer önemli Osmanlı "reformcu"ları da devamlı olarak bir halk ayaklanmasında öldürülme korkusu içinde yaşamışlardır.⁽⁶⁾

⁵Ortaylı,a.g.e. s.504

⁶ Taner Timur, (2010): "**Osmanlı Çalışmaları**", 4.Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, s. 110

Tanzimat fermanı feodal sınıflara modernleşme getirmiş ve yükselişlerini sağlamıştır ve bu özelliğiyle baskıcıdır, gericedir, dış kaynaklıdır, bir sömürme aracıdır. Bunun karşısında mevzilenen hürriyet akımı ise batıcıdır, taklitçi değildir. Özgürlükçü ve millidir. Öyle ki, esnafa, memura, genç subaya dayanır diğer bir tabirle aşağıdan yukarıya doğru bir akımdır. Bu akım 1908'de iktidardadır. Bu iktidar halkına güvenir ve halkını savunur daha da önemlisi bir adım daha ileri gider, özgürlüğü ve demokrasiyi savunur. Çünkü ilerici bir harekettir ve bu ilerici hareket artık sömürüye dayanamamış özgürlük ve bağımsızlık adına birinci dünya savaşına katılmak durumunda kalmıştır. Ancak 1918'de birinci dünya savaşından yenilgiyle çıkmıştır. Bu özgürlükçü ve milliciler mücadeleyi bırakmamış daha çok halkçı daha çok devrimci olmuşlardır. Öyle ki, bu milliciler en zor zamanlarda Müdafaai Hukuk Cemiyetini örgütlemişler, adım adım geliştirmişler ve 29 Ekim 1923'te Cumhuriyeti resmen ilan etmişlerdir.

Halka dayanan çağdaş, milli akım başarılı olmuş ve halkı tahakkümü altına alan özgürlüğü kısıtlayan halkı kul olarak gören sultanlık ve halifelik yıkılmıştı, ancak dayandığı gerici, baskıcı, zamanı anlayamayan, özgürlüğe ve demokrasiye cephe almış kurumlar mevcuttu ve bu kurumları temizlemek özgürlük ve demokrasinin gereği idi. Öyle ki, memleketin büyük bir bölümü köylüydü ve bu köylüye direk merkezden yardım etmek demokrasi ve moderniteyle buluşturmak devletin en büyük sosyal adaletiydi. Köylü büyük toprak sahibi olan ağaların ve dinsel güçlerin denetimine bırakılamazdı. Çünkü milli akıma tersti, bu akım halkı için vardı sömürmeye karşıydı.

Bundan dolayıdır ki, memleketin yerel meclisleri ağalığın, şeyhliğin, beyliğin, dinsel tüccarın elinden alınmalı yurttaşların, özgür olması sağlanmalıydı.

Türkiye Cumhuriyeti içinde ortaçağ kurum ve ilişkilerine büyük darbeler indiriliyor özgür, demokrat yurttaşların oluşması için çabalar sarf ediliyordu. Ne var ki, ikinci dünya savaşı başladı ve bu dönemde ortaçağ kurumlarının üstüne gidilmesi milli birliği bozabilirdi. Buna rağmen köy çocuklarına yönelik köy enstitüleri kuruldu ve köylüyü topraklandırma kanunu çıkarıldı fakat ilerletilemedi ve 1945'lerde Türkiye'nin Atlantik sisteme bağlanması sağlanarak liberal rejime geçişle birlikte çok partili hayata geçilmiş olup milli akım durdurulmuştur. Liberal rejime geçiş ortaçağ kurumlarının işini

kolaylaştırmış ve bu çağcıl olmayan kurumlar emperyalist destek alarak yaşamaya devam etmişlerdir.

1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na muhalefetten doğan Demokrat Parti değil, bizzat bu kanunun ünlü 17. Maddesiyle yarı feodal ağaların gücünü kırmaya çalışan CHP olduğu ortaya çıkar. CHP'nin bu tutumu çok çelişik gelişmelerden sonra benimsemesi, reformu tarımsal üretimi artırmak amacıyla ya da politik mücadele aracı olarak kullanması gibi nedenler iktidar ekibinin subjektif hedeflerini göstermek bakımından açıklayıcı olabilir. Fakat önemli olan nokta bu Kanun'un uygulanamaması, radikal maddelerin budanması ve giderek tamamen rafa kaldırılmasıdır. Bunun hem iktisadi hem de siyasi nedenleri vardır. Siyasal nedeni, DP hareketinin seçim kampanyalarında "27 yıllık istibdat" diye dillerinden düşürmedikleri CHP'nin bürokratik ve katı yönetimidir. DP akımı, 1908'de "Hürriyetin ilanı"nda olduğu gibi, çıkarları çelişen toplumsal sınıf ve kategorileri iktidara karşı birleştirmiş ve "46 ruhu" denilen özgürlükçü hareketi bir bayram havasına dönüştürmüştür. Fakat yine İkinci Meşrutiyet'te olduğu gibi, DP'nin başını çeken ağa – tüccar koalisyonunun gerçek çehresi ortaya çıkmakta gecikmemiştir.⁷

Liberal rejime geçişle birlikte ülkede çok partili döneme geçilmiş ve bu çok partili dönemde Demokrat Parti kurulmuştur. "Çok partili hayata geçildikten sonra yapılan 1946, 1950, 1954 ve 1957 seçimlerinde, üç veya dört partinin katıldığı çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bu dönemde uygulanan çoğunluk sistemi parlamentoda iki partinin temsiline yol açarken, bir partinin aldığı oydan çok fazla temsil edilme imkanı sağlamıştır. 1950 Seçimlerinde DP % 53.35 oy oranıyla TBMM'de %83.57'lik bir temsil ve 408 sandalye kazanırken, CHP %39.78 oy oranıyla %14.40'lık bir temsil ve 69 sandalye kazanabilmiştir. 1954 Seçimlerinde DP % 56.61 oy oranı ile %92.98 temsil ve 503 sandalye, CHP % 34.78 oy oranı ile %5.52 temsil ve 31 sandalye kazanabilmiştir. 1957 Seçimlerinde DP %47.70 oy oranı ile %69.50 temsil ve 424 sandalye, CHP ise %40.82 oy oranı ile %29.18 temsil ve 178 sandalye elde edebilmiştir."⁸ Bu sandalye

⁷ Taner Timur (2003): "**Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş**", 3.Baskı Mart, Ankara, İmge Kitabevi, s. 51 -52.

⁸<http://istanbuluniversitesi.hukukfakultesi.gen.tr>.

sayısı Demokrat Partiyi, meclis diktası kurma eğilimine sokmuştur. Öyle ki, Demokrat Parti ortaçağ sınıf ve savunucuları ile işbirliğine girişmiş milli akıma tam cepheden tavır takınarak demokrasinin gereği olan çok sesliliği tasfiye etmeye çalışmıştır. Yine birçok siyasi lideri hapse attırması, birçok siyasi partiyi de kapattırması. İşçi ve emekçi kesiminin örgütlenmesini engellemeye çalışmış sözlü ve yazılı basını kendi partisel çıkarları doğrultusunda kullanmıştır. Her geçen gün demokrasiden uzaklaşan Demokrat Parti antidemokratik uygulamaları ile halkta tepkiyle karşılanmış halk sokaklara dökülmüştür. Sokaklara dökülen bu hareket içinde öğrenciler, aydınlar, sanatçılar, işçiler, memurlar, köylüler ve askerler vardır. Halkın tepkisel gücüyle periferden gelen bu hareket asker eliyle ihtilal yapmış antidemokratik uygulayıcıları cezalandırarak 1961 örgürlükçü ve ilerici anayasayı yapmıştır. Öyle ki, 1961 Anayasası, emekçi sınıflara hak ve özgürlükler getirmiş demokrasinin gelişimine zemin hazırlamıştır.

1961 Anayasası idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunu açık tutmuştur. 1961 Anayasasının 114. maddesinde "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.

Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez.

İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." denmiştir. Bu bağlamda 1961 Anayasasının 114. maddesi hukuk devleti bakımından çok önemli bir aşama sağlamıştır. Bu hüküm 1982 Anayasasının 125. maddesinin 1. fıkrasında aynen korunmuştur. 1982 Anayasasının 125. Maddesinde " İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

(Ek cümleler: 13/8/1999-4446/2 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası

tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır.

(Ek cümle: 12/9/2010-5982/11 md.) Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır. İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

(Değişik: 12/9/2010-5982/11 md.) Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.

İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." denmiştir. Görüldüğü üzere, 1982 Anayasasının 125. maddesinin, 2. Fıkrasında istisna bulunmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûra'nın kararları yargı denetimi dışındadır. Cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla tek başına yapacağı işlemler idari işlem olmayacağı için yargı denetimi dışında tutulması yerinde görülebilir. Ancak hukuki nitelikleri itibarıyla idari işlemler olan Yüksek Askerî Şûra kararlarının yargı denetimi dışında bırakılması hukuk devleti açısından yerinde değildir. Yine 1982 Anayasasının 5 ve 6. Fıkraları, "yürütmenin

durdurulması' konusunu düzenlemektedir. Ancak düzenlenen "yürütmenin durdurulması" konusu hukuk devleti ilkesi ile çelişmektedir.

1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili 112. ve 116. maddeleri ile günümüz 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerini karşılaştıracak olursak;

1961 Anayasası'nın 112. maddesi de, yönetimin esasları başlığı altında şöyle der: "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. " Daha sonra da, bu maddede yer alan yerinden yönetim kuruluşlarının neler olduğu 116. maddede gösterilmiştir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimler şöyle tanımlanmıştır: "Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir."⁹ denmiştir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde ise "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denmiştir. Yine 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" denmiştir. Öyle ki, 1961 Anayasası'nın yukarıda da belirtildiği üzere 116. maddesi genel karar organlarını halkın seçeceğini belirtirken, 1982 Anayasası karar organını kanunda gösterilen seçmenlerin seçmesi olarak belirtmiştir. 1982 Anayasası'nın bu ve buna benzer içeriğiyle, yerel yönetimler açısından bürokratik vesayetçi bir Anayasa olduğu saptamasına yol açmıştır. Öyle ki, 1961 Anayasası özgürlük, demokrasi anlayışı getirirken 1982 Anayasası halkı görmeyen, halkı hakim sınıflara itaat eden bireyler olarak bırakmış ve halkı siyasi partilerden, sendikalardan kısaca demokratik örgütlenmeden uzak tutmuştur.

1.2. Genel Olarak Belediye

Yerel halkın demokratik düzen içerisinde; kendilerine, beldelerine veya kentlerine kaliteli hizmet yapacaklarına inandıkları gerçek kişileri seçim yoluyla seçerek

⁹Ruşen Keleş, (2011): "**Yerinden Yönetim ve Siyaset**", İstanbul, Cem Yayınevi, s. 143.

bir yönetim birimi oluşturmalarına belediye denir. Yine 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun 1. Maddesinde, "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir." denmiştir.

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu değiştirilerek yerine getirilen 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. Maddesinin (a) bendinde ise belediyeler, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri"¹⁰ olarak tanımlanmıştır. Burada ki idari ve mali özerklik; Anayasamızın 123. maddesi "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denmiştir. Söz konusu idari ve mali özerklikle idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldırmak veya zayıflatmak şeklinde yorumlanmamalıdır. Buradaki özerklikle mahalli müşterek ihtiyaçları kanunla öngörülen sınırlar içinde yerine getirmekten bahsedilmektedir.

Belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahalli kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Bu anlayış belediyenin yapılanmasında da kendini göstermiştir. Belediyeler başkan eksenli merkezi bir yapıda teşkilatlanmışlar ve bu yapı süregelmiştir. Bu durum merkezi idaredeki yetersizliklerin ve diğer sorunların mahalli idarelere aynen yansımaya da yol açmıştır. Bu nedenle zaman içinde pek çok mahalli nitelikli görev ve hizmet, merkezi idare kuruluşlarına aktarılırken belediyelerin niçin var olduğu unutulmuştur.¹¹

Cumhuriyetin ilk yıllarında 430'larda olan belediye sayısı batılı ülkelerin aksine sürekli bir artış göstermiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre "2011 yılı itibari ile ülkemizde 16 büyükşehir, 143 büyükşehir ilçe, 65 il, 749 ilçe 1977 belde belediyesi bulunmaktadır." denmiştir.

¹⁰<http://istanbuluniversitesi.hukukfakultesi.gen.tr>. (Erşim Tarihi: 01.06.2013).

¹¹Mustafa Dönmez (2010): "**Açıklamalı- İctihatlı Belediye Kanunu**", Ankara, Mevzuat Yayıncılık, s.9.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununa göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.¹²

2005 tarihli 5393 sayılı belediye kanununun 3.maddesinde; "Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir."denmiştir.

1.3. Belediyelerde Vesayet ve Özerklik

Türkiye'de belediyeler; yönetsel, toplumsal ve yerel siyaset olarak özerk kararlar alabilen birimler değildir. Özellikle siyasal yerinden yönetim örneğini oluşturan sistem için ABD'de state'ler, Avusturya'da eyaletler, Almanya'da land 'lar gösterilebilir. Ancak, Türkiye'nin bölünme korkusu, halkın demokratik yaşam hakkında bilinçsizliği, finans kapitalin rant kaygısı, ortaçağcıl grupların Türkiye'yi çağdaşıktan uzaklaştırabilme gerçeği, oluşturulabilecek demokratik belediye yönetimlerinin önündeki en büyük engeldir. Türkiye' de demokratik birimlermiş gibi örgütlenen belediyeler, temsili nitelikteki organlarının yanında, gerçek yetkiyi cemaat başkanlarının, yerel elitlerin, aşiret reislerinin temsil ettikleri görülmektedir. Öyle ki, demokratik temsilde siyasi parti önderinin halkın isterlerinden çok cemaatlerle ve belli aşiretlerle formel olmayan yollarla söz birliğine girip, halkın seçmeyeceği adayların belediye yönetimlerinde başkan veya belediye meclis üyesi oldukları görülmektedir. Durum böyle olunca da, yerel halkın isterlerinden çok cemaatlerin, yerel elitlerin ve aşiret reislerinin isterleri belediye yönetimlerine yön vermektedir.

¹² www.migm.gov.tr (Erşim Tarihi: 01.06.2013).

1982 Anayasasının 127. Maddesinin 4.fıkrası "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denmiştir. Ne var ki, içişleri bakanı partizanca davranıp belediye yönetimlerini de dağıtabilmiştir.

Belediye yönetimlerinin üzerinde ağır bir vesayet söz konusu olduğu, ve bu vesayetin de dar anlamda partizanca şeklinde uygulandığı bir çok belediye yönetiminin feshinde görülmüştür. Öyle ki, Türkiye'de merkez devamlı güçlü kılınmış, yerel ise hep zayıf bırakılmıştır. Seçilen belediye yönetimleri bağlı buldukları siyasi yelpazeye bağlı kalmış, kendi özgür iradeleriyle hareket edememişlerdir. Bugün belediye yönetimlerine, halktan uzak merkeze yakın yerel elitlerin isterleriyle hareket eden rantın ve yolsuzlukların paylaşıldığı birimler gözüyle bakılmaktadır.

Türkiye'de iki çeşit vesayet denetimi söz konusudur. Sıralayacak olursak;

- Hukuka Uygunluk Denetimi
- Yerindelik Denetimi

Hukuka uygunluk denetimini yargı yerleri yaparken, yerindelik denetimi ise merkezi birimler tarafından yapılmaktadır. Ne var ki, Türkiye'de siyasal kurumlaşma oturmadığı için denetim mekanizmaları keyfi biçimde uygulanmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan bu güne değin durum hep böyle olmuştur. Devlet yönetimine gelen iktidar yerel yönetimleri kendi güdümünde tutmaya çalışmış ülkenin kaynakları heba edilmiştir.

Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, Anayasamızın önemle vurguladığı yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki bölüşümü yapılamamıştır. Yerel hizmetlerin büyük bölümü, köy yolları, köy içme suları ve köy imamına varıncaya kadar, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen tümünde, yerel hizmetler, gittikçe artan bir biçimde merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılırken, Türkiye'de bunun tam aksi uygulanmakta, merkezîyetçi yönetim, son gelişmelere rağmen, ağırlığını korumaktadır. Bürokratik işlemlerdeki fazlalığın ve işlerin halli için Ankara'ya yapılan yoğun akımın temelinde, yerel yönetimlere görev ve yetki devredilmemesi yatmaktadır. Demokrasiyi temel yaşama biçimi olarak kabul eden, çağdaş uygarlığa ulaşmayı hedef bilen ve bu nitelikleriyle Avrupa Topluluğuna girme azim ve çabasında olan Türkiye'nin yerel gereksinimlere ilgili görev ve yetkilerin yerinden yönetim esaslarına göre yürütülmesinde çelişkiye düşmemesi gerekmektedir.¹³

Yerel halk temsili seçim sistemiyle kendi belediye yönetim birimlerini oluşturmuşlarsa yerel siyaseti ilgilendiren konularda serbestiye sahip olmalıdırlar. Ancak bu serbesti ülke siyasetini kapsayacak şekilde değil, yereli ilgilendiren konularda, "ülke yararları doğrultusunda" serbestiye sahip olacak şekliyle olmalıdır. Bunun yolu da açık, şeffaf, katılımcı yönetimlerden geçer. Vesayetin esnek olduğu; paydaş odaklı, hesap verebilir, Avrupa normlarında özerk bir belediye yönetimi uygulanmalıdır.

Kamu yönetimi alanında önemli kavramlardan biri olan "özerklik" bir kişinin veya grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda bağımsız olmasıdır. Merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen yönetsel bir araç olan özerklik, hem demokratik katılımın gelişmesiyle ilgili önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmakta, hem de hizmetin aksatılmasına ve yürütmenin geciktirilmesine yol açan, yetkilerin tek elde toplandığı, kararların üst düzey merkezi organlar tarafından alındığı kurumlar yerine, yürütmede sürat, etkinlik ve verimlilik sağlayan, uygulayıcıların yönetimde söz sahibi oldukları, daha serbest ve esnek hareket edebilen kurumları esas alan temel bir öge olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁴

¹³Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor - Kaya (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1992, s. 5

¹⁴Dönmez, a.g.e. s.21.

Anayasamızın 127. Maddesi "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" denmiştir.

Anayasa'daki "kanunda gösterilen seçmenler" deyimini, yerel yönetim birimi meclis üyelerinin halk tarafından seçilmesi zorunluluğunu ortadan kaldıracak bir hüküm içermektedir. Bu hükümle istenilen biçimde bir seçmen topluluğu oluşturulması ve meclis üyelerinin bunlar tarafından seçtirilmesi imkanı sağlanmaktadır. Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirtilen seçmenler, "Bakanlar Kurulu" veya "il idare kurulu" olabilir.¹⁵

1982 Anayasası'nın yukarıda sözü edilen hükmüyle, yerel yönetimlerin karar organlarını seçecek seçmenlerin belirlenmesi işi, yasama organının takdirine bırakılmıştır. Yasama organı da seçmen konusunu çeşitli yasalarla düzenlemiştir.¹⁶

1982 Anayasası kabul edildiği dönemde plebisiter özellik taşıdığı ve bundan dolayı da, meşruiyetinin tartışılır hale geldiği bir anayasadır. Öyle ki, 1982 Anayasası sürecin de siyasi partiler dışlanmıştı. Yine dönemin aktörü olan Kenan Evren kamuoyu açıklamalarıyla toplum üzerinde baskı kurmuş Türkiye halkının sağlıklı düşünmesini engellemiştir. Bundan dolayı da, Türkiye demokrasisi eksik kalmıştır.

Anayasa sahip olduğu otoritenin meşruiyetini, halkın yasa yapma faaliyetlerine katılmasını mümkün kılan yerel meclislerden ve "aşağıdan" bir kurumsal örgütlenmeden alır. Arendt'e göre bunu en iyi kavrayanların başında, yerel meclisleri "temel cumhuriyetçilikler"e benzeten, cumhuriyetin gerçek yapı taşlarının bu meclisler olduğunu sık sık vurgulayan Jefferson gelir. Bu yüzden Jefferson, Amerikan Devriminin sözü ve ruhuna sadık örgütlenme modelinin, yasa yapma etkinlikleri ve karar alma süreçlerine yurttaşların mahalli düzeyden katılmasına olanak tanıyan, dahası

¹⁵Dönmez, a.g.e. s.22.

¹⁶Dönmez, a.g.e. s.22.

bu tür bir katılımı teşvik eden yerel meclislerden oluşan bir "bölge sistemi" olduğunu belirtir.¹⁷

1.4. Belediyelerde Demokrasi ve Halk Katılımının Bir İfadesi Olarak Belediye Meclisi

Demokratik düzen içerisinde, yönetilenlerin belediye yönetimine katılımı seçimler aracılığı ile olmaktadır. Anayasamızın 67. Maddesinde "Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir" yine aynı maddenin "(Değişik: 23.7.1995-4121/5 md.) Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler" denmiştir. Ne var ki, Türkiye'de gerek genel seçimler olsun gerekse belediye seçimleri olsun elitlerin ve yeşil sermayenin kontrolündedir. Türkiye'de bugün belediyeler, genel itibariyle kendilerine yakın bir dünya görüşünü savunanların birbirlerini kayırarak topladıkları kurumlar olmuşlardır.

Abraham Lincoln' un demokrasiyi "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" olarak tanımlamasında, temsil, katılım ve denetim olmak üzere üç temel özellik vurgulanmaktadır. Halkın temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen, demokrasi olarak nitelendirilmektedir. Halk, önce kendi isteğiyle oydaşmaya dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli, onlara yönetme hakkını vermeli, yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları denetleyebilmelidir. Gerçek demokrasi ve ideal yönetim için bu anahtar kavramların varlığı ve işlerliği gerekli

¹⁷Devrim Sezer (2012): "**Çoğulluk ve Politika: Rousseau, Arendt, Cumhuriyetçilik**", Toplum ve Bilim Dergisi, Birikim Yayınları, Sayı 124, s.26.

görülmektedir.¹⁸ Katılımcılık, dört veya beş yılda yapılan seçimlerle değil, demokratik düzen içerisinde var olan siyasi partiler, sendikalar, dernekler, meslek kuruluşları ile ortaklaşa yönetimi etkileme ve denetleme biçimidir. Ne var ki, 2820 sayılı siyasi partiler kanununun 78.- 97. Maddeleri siyasi partilerin yasaklı kısmını oluşturmaktadır. Yine sendikalara, derneklere, meslek kuruluşlarına siyasete müdahil olma hakkı tanınmamıştır. Türkiye’de katılım bir temenniden öteye gidememiş hep söylem düzeyinde kalmıştır.

Ülke düzeyinde demokrasinin yerleşmesi ve kurumsallaşması öncelikli zorunluluktur. Bunun için anayasa, seçim ve siyasal partiler kanunu başta olmak üzere pek çok düzenlemenin yapılması bir zarurettir.¹⁹ Küreselleşme ile birlikte açık yönetim ilkeleri sıralanmış daha fazla katılım daha az vesayet vurgusu yapılmıştır. Türkiye’de bu doğrultusunda siyasi konular tartışılmayacaksa neden siyasi partiler yelpazesi vardır. Seçilen bir meclisin siyasi konuları tartışmaları, yerele dönük uygulamaları hayata geçirmeleri çok olağan bir durumdur.

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözü ile bakılır. Bunun başta gelen nedeni, yerel yönetimlerin, halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasıdır. Halk bunu, kendi eliyle seçmiş olduğu organlar aracılığı ile yapar. Kuşku yok ki, yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşmasının öngörülmesi, kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yetmez. Biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, gerçek bir katılımı sağlamak da gerekir. Bu ise, türlü halk katmanlarına katılım yollarını açmakla sağlanır.²⁰

Türkiye’de demokrasinin işlerlik kazanması için merkezden yerele doğru yetki paylaşımı dağıtılmalıdır, her bölgede paydaşlara yakın güçlü yerel yönetimler kurulmalıdır. Vesayetçi denetim esnekleştirilmeli iç denetim düzenekleri ile kamuoyu denetimi sağlanarak işlem ve eylemlerde; hesap verebilirlik, açıklık, etkinlik, saydamlık, katılımcılık ilkeleri uygulanmalıdır.

¹⁸Ayşegül Mengi, (2007): "**Yerellik ve Politika**", Ankara, İmge Kitabevi Yayınları,1.Baskı, s.14.

¹⁹Kemal Görmez, (2012): "Yerel Politikalar", Konya, Çizgi Kitabevi, Yıl.1, Sayı.1, s.23.

²⁰Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, (1983): "Yerel Yönetimler", Ankara Turhan Kitabevi, s.25.

2005 tarihli 5393 Sayılı Kanunun 17. Maddesinde, "Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur"denmiştir. İlgili kanun, 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında ki kanundur.

Madde gerekçesine göre; Belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu ve üyelerinin kanunlarda öngörülen usullere uygun olarak seçileceği; mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilciler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversiteler ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütleri temsilcilerinin meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak oy hakkı olmaksızın görüşlerini belirtebilecekleri hükme bağlanmaktadır.²¹

1982 Anayasasının 127. Maddesinin 4.fıkrası "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denmiştir. Ne var ki, İçişleri Bakanı'na tanınan bu yetki birçok belediye meclisi üyesinin partizanca yaklaşımlarla görevlerinden uzaklaştırılmasına sebep olmuştur. Öyle ki, bu partizanca yaklaşımlar yerel halkın beklentilerine, hukuk devleti ilkesine ve demokrasiye zarar vermiştir.

2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 19. Maddesinde, "Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar." denmiştir. Meclis üye sayısı, 2972 sayılı kanunun 5. Maddesine göre,

Nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde

9

²¹Metin Günday, (2011): "**İdare hukuku**", Ankara, İmaj Yayınevi, s.495.

Nüfusu 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde	11
Nüfusu 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde	15
Nüfusu 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde	25
Nüfusu 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde	31
Nüfusu 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde	37
Nüfusu 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde	45
Nüfusu 1 000 000'dan fazla olan beldelerde	55

Asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır.” Denmiştir.

2839 sayılı kanunun 11. Maddesinde, "İlkokul mezunu olmayanlar, Kısıtlılar, Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, Kamu hizmetinden yasaklılar, 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;

- (Değişik alt bend: 02/01/2003 - 4778 S.K./15. md.)Basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar,
- Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkum olanlar,
- (Değişik alt bend: 02/01/2003 - 4778 S.K./15. md.)Terör eylemlerinden mahkum olanlar,

- 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 mahkum olanlar." Seçilemezler denmiştir.

Meclisin kendi içinden seçtiği bir başkan yoktur. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılamaması durumunda birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili meclise başkanlık eder.²²

2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 20.maddesinde, "Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır." denmiştir. Yine 5393 sayılı kanunun 23. Maddesinde, "Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir." denmiştir. Bu maddeye göre belediye başkanının zorlaştırıcı, geciktirici bir etkisi vardır. İlgili maddenin 2. Fıkrasında, "Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir." denmiştir. Yine ilgili maddenin 3. Fıkrasında, "Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." denmiştir. Ne var ki, belediye başkanının kesinleşen kararları idari yargıdan çok demokratik zemin içerisinde halka götürmesi gerekir. Öyle ki, yerel halk nezdinde kararlarla ilgili referandum yapılmalı halkın isterleri doğrultusunda kararlar kesinleşmelidir. Yine 5393 sayılı kanunun 23. Maddesinin, 5. Fıkrasında, "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." denmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010 gün ve E.2008/27, K.2010/29 sayılı kararı ile anılan hükmü Anayasanın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasına aykırı bulmuş ve iptal etmiş ve iptal hükmünün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir. Yüksek Mahkeme iptal hükmünü, Anayasanın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasının merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanamayacağı hususunu yasa koyucunun takdirine bırakmadığı, ayrıca idari vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetimi yanı sıra yerindelik

²²Metin Günday, (2011): "**İdare hukuku**", Ankara, İmaj Yayınevi, s.495.

denetimini de kapsadığı; oysa 5393 sayılı kanunun 23 üncü maddesinin 5 inci fıkrasında yer alan "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir" biçimindeki kuralın Anayasa çerçevesi çizilen ve idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olan bir vesayet yetkisini içermediği gerekçelerine dayandırmıştır.²³

Türkiye'de tek adam patolojisi yenilememiştir. Birçok siyasi yelpazeye sahip belediye meclisinin almış olduğu kararlar mülki idare amirine gönderilmeden yürürlüğe girememesi demokratik değildir. Yerel halkı ilgilendiren konularda yerel halkın seçtiği organlar ülke yararını da gözönünde bulundurarak son kararı vermelidirler. Ancak belediyelerin demokratik düzen içerisinde kalmaması, kamu yararının dışlanması, bağlı bulunduğu siyasi harekete göre dar anlamda partizanca davranılması, halktan çok parti başkanının olmasına bakılması belediyelere olan güvenilirliği sarsmıştır. Öyle ki, belediye başkanları beş yıllık saltanatlarını kurup belediye meclis üyeleriyle rantı paylaşan yerel diktatoryalar haline gelmiş, hesap vermeyen, şeffaf olmayan yönetimleri ile halkı dışlamışlardır. Yapılması gereken, iç denetim düzenekleri kurulmalı belediye yönetimleri halka hesap verebilir hale gelmelidir. Yolsuzlukların, partizanlıkların olduğu belediye yönetimlerini ister istemez merkez kendi memurlarıyla denetlemektedir. Ama bu denetlemeler de çoğunlukla partizanca yaklaşımlarla olmaktadır. Tüm bu olumsuzlukların önüne geçmek için açık yönetimleri, hesap veren yönetimleri, kamu yararını sağlayan özerk yönetimleri kurma mecburiyeti doğmuştur.

2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 81. Maddesinde, "Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer. " denmiştir.

Türkiye'de demokratik düzen içerisinde belediyelerin halka daha yakın olduğu halkın oyuyla organlarının seçildiği ve demokrasinin gelişmesinin de ancak belediyeler yoluyla olabileceği bilinmektedir. Ancak, ülkemizde var olan ortaçağcıl gruplar 81.

²³Günday, a.g.e. s.498.

Maddede yapılacak esnekleştirmede kendi mezhepsel ve etniksel amaçlarını uygulayacakları bir gerçekliktir. Bundan dolayıdır ki, 81. Madde yerinde bir maddedir.

2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 24. Maddesinde, "Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir." denmiştir.

Türkiye'de ihtisas komisyonlarında amaçlanan; belediye meclis kararlarının olgunlaşmasını sağlamaktır. Ne var ki, demokrasi tam işlemediği için ihtisas komisyonları da varoluş nedenlerini tam olarak gerçekleştirememektedirler. Öyle ki, iktidar güdümlü sendika, muhtar, meslek kuruluşları, vb... demokratik zemin içerisinde seçilen ihtisas komisyonu üyelerinin yanında, kararlara görüş bildirmek yerine nasıl var olan yerel iktidara koltuk değneği olurum düşüncesiyle kişisel çıkar peşindedirler. Halka hesap vermeyen, açık olmayan, oluşumlarla, demokrasiyi sadece söylem düzeyine indirgeyen komisyonlardan söz edebiliriz.

2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 26. Maddesinde, "Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır." denmiştir.

Bu madde ile belediye meclisinin, belediye başkanının icraatları ile ilgili bilgi edinme ve denetim yetkisi vurgulanmıştır. Belediye meclisi üyelerinin çoğunluğunun kararıyla belediye başkanının icraatlarının yetersizliğine dair tutanak mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. İlgili mülki amir gerekçesini de belirterek bir ay içerisinde Danıştay'a sunar. Danıştay yetersizlik kararını uygun görmesi halinde belediye başkanı başkanlıktan düşer. Belediye başkanının 15 gün içinde idari dava daireleri genel kuruluna itiraz hakkı bulunur. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlanır; itiraz üzerine verilen karar kesin karardır.

Demokratik düzen içinde belediye meclisinin en az üçte birinin talebiyle belediye işleri tartışılıp salt çoğunlukla yetersizlik görülmüşse bu yetersizliklerin çözümü yine seçilmiş olan meclis tarafından yapılmalıdır. Öyle ki, mülki idare amirine

sunulan tutanaklar demokratik değer taşıamaz vesayeti getirir. Karar yargıya taşınacaksa yine meclisin salt çoğunluğu ile taşınmalıdır. Araya mülki idare amirinin girmesi demokratik değildir. Yerel özgürlüğün vazgeçilmez yanı özerk bir belediye meclisidir. Türkiye'de devletin denetimindeki belediye yönetimleri yerel halkın sorunlarını çözmek yerine sorunları kronikleştirmişlerdir. Halk ile Devlet arasında kalmış olan belediye yönetimleri, sorunlu yerel birimler halini almışlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. BELEDİYE MECLİSİNİN ORGANLIK SIFATINI KAYBETMESİ VE DEMOKRASİ SORUNSALI

Demokratik düzen içerisinde belediye meclisleri yerel halkın isterlerinin görüşüldüğü ve tartışıldığı yerel meclislerdir. Ne var ki, Türkiye'de belediye meclisleri ancak kanunların, kendilerine vermiş oldukları görevlerle ilgili siyasi konuları görüşme ve yine kanunların kendilerine vermiş oldukları görevleri yerine getirmekle sınırlandırılmışlardır. Türkiye'de belediye meclisleri yerel siyaset üretememekte merkeze bağımlı yerel birimler olarak tanımlanmaktadır. Son yıllarda küreselleşme ile birlikte Türkiye'de de merkezin yerele dönük gereksiz müdahalelerinin önlenmesi devamlı dile getirilmektedir.

Türkiye'de belediye meclisinin organlık sıfatını kaybetmesini dört başlık altında toplayabiliriz.

2.1. Belediye Kanunu'nun 30. Maddesine Göre Belediye Meclisinin Feshi

Belediye meclisi, belediyeye verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratarak ise ya da belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alır ise, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay kararı ile feshedilir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep edebilir. Danıştay, bu istemi en geç bir ay içinde karara bağlar.²⁴

²⁴Günday, a.g.e. s.499.

Cumhuriyet sonrası Türkiye'nin toprak bütünlüğünün parçalanma endişesi ve Güneydoğu Anadolu bölgesinin duyarlı durumu bunun yanında ekonomik sebeplerle katı bir merkeziyetçilik uygulanmış, idari vesayet denetimi geniş tutulmuştur.

2.1.1. Belediye Meclisinin Kendisine Kanunla Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmayı İhmal Etmesi ve Bu Durumun Belediyeye Ait İşleri Sekteye veya Gecikmeye Uğratması

Türkiye'de belediyeler, yerel nitelikli kamu hizmeti veren birimlerdir. Yönetim organları halk tarafından seçilen bu birimler, yerel halkın isterlerini en iyi şekilde karşılayabilmeleri için şeffaf, katılımcı, uyum içerisinde çalışmaları gerekir. Ne var ki, Türkiye'de belediyenin yönetim organları yerel halkın isterlerinden çok mensup oldukları siyasi partilerin çıkarlarına göre hareket etmektedirler. Bundan dolayıdır ki, kamu hizmetleri süratli, etkin, verimli, nitelikli değildir. Öyle ki, sayılan bu sebepler birçok belediye meclisinin feshine ve de belediye başkanlarının görevlerinden alınmasına yol açmıştır.

2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 18. Maddesinde, Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır.²⁵

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek.
- Borçlanmaya karar vermek.

²⁵5393 sayılı Belediye Kanunu m. 18.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına karar vermek.
- 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.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- 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.

- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli 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, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.
- 2005 tarihli 5393 sayılı kanunun 6. Maddenin 1. Fıkrasında, "Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir." denmiştir. Yine 5393 sayılı kanunun 7. Maddesinde, "Bir il dahilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlıklarını karara bağlar." Denmiştir.

Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskun sahasının, komşu bir beldenin meskun sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000

metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde, katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında,6'ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir.²⁶ Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.²⁷ İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık;

Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.²⁸ Öyle ki, belediye meclisi kendisine kanunla verilen görevleri yapmak zorundadır. Kendisine kanunla verilen bir görevi yapmadığı takdirde feshedilir.

Danıştay 8. D. 6.4.2007 gün E. 2007/1381, K.2007/1947 sayılı Kararında, 5393 sayılı Belediye Kanununun yukarıda anılan 14. Maddesinde, belediyelerin imar, su, kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri yapmak görevleri arasında olup, bu görevleri yerine getirmek için her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak da aynı Kanunun 15. Maddesindeki yetki ve imtiyazları arasındadır. Hiçbir geçerli hukuki neden gösterilmeksizin, beldenin kanalizasyon projesi yaptırılması ve uygulatılması işi

²⁶5393 sayılı Belediye Kanunu m. 8/2.

²⁷5393 sayılı Belediye Kanunu m. 48/2.

²⁸5393 sayılı Belediye Kanunu m. 14/a.

konusunda belediye başkanına yetki verilmesini reddederek, 5393 sayılı Belediye Kanununun Belediye Meclisinin feshini gerektiren, meclisin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ederek, belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğrattığı açık olan belediye meclisinin feshi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.²⁹

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkanvekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;

- Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,
- Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer.³⁰

Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç on beş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.³¹ Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.³² Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Merkezi yönetim, belediyeleri çeşitli kanunlarla vesayeti altına almış, ulus devlet konumunu sağlamlaştırmıştır. Gerek eski 1930 tarihli 1580 sayılı kanunla gerekse 2005 tarihli 5393 sayılı yeni kanun ile belediye yönetimleri üzerinde merkezi yönetim vesayeti söz konusudur. Yerel halkın seçtiği belediye meclisinin görev ve eylemleri

²⁹Dönmez, a.g.e. s. 420.

³⁰5393 sayılı Belediye Kanunu m. 45.

³¹5393 sayılı Belediye Kanunu m. 45/son.

³²5393 sayılı Belediye Kanunu m. 20/3. 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 62/2.

merkezi yönetimin getirdiği kanunlarla sürdürülmektedir. Ancak, küreselleşme ile birlikte bilgiye çabuk ulaşım merkezi devlet vesayetini her geçen gün zayıflatmakta onun yerine adem-i merkeziyetçiliğe doğru bir gidiş tüm dünyada yaşanmaktadır. Türkiye'de de yerel yönetimler güçlendirilmelidir başlığıyla yansımaları görülmektedir.

Türkiye'de belediyeler tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinde, görülen aksaklıklar, eksiklikler, bozukluklar, düzensizlikler belediye yönetimlerinin veya organlarının iyi denetlenememesi değil, bu belediyelerin şeffaf olmaması ve kendi özgür iradeleriyle hareket edemediklerinden kaynaklanıyor. Öyle ki, şeffaf ve katılımcı olmayan bu anlayış yerel halkı belediye yönetiminin dışında tutuyor ve halkı demokrasiye yabancılaştırıyor. Toplumda var olan düşünsel enerji yönetimlere yansımıyor. Durum böyle olunca çıkarıcı siyasi parti demokrasisi işliyor ve belediye meclisleri kişisel çıkarların işlediği, kamu yararının gözetilmediği organlar haline gelebiliyor. Tam da bu noktada merkezi yönetimin koyduğu kanunlar işliyor ve belediye meclisi dağıtılıyor. Tüm bu olumsuzlukların sonucu olarak, baskıcı, merkeziyetçi, yukarıdancı, yönetim anlayışları küreselleşme ile birlikte popülerliğini yitiriyor ve merkeziyetçi devletin temsili demokrasisi yerini adem-i merkeziyetçi mozaik demokrasisine bırakmaya başlıyor. Belediyelerin demokratik birimler oldukları, belediye meclislerine yerel meclis gözüyle bakıldığı, belediyelerin etkin, verimli hizmet sunma bağlamıyla yakından ilişkilendirildiği yeni dünya sisteminin belediyeler üzerine kurulu olacağı bir gerçeklik olarak önem kazanıyor.

2.1.2. Belediye Meclisinin Belediyeye Verilen Görevlerle İlgisi Olmayan Siyasi Konularda Karar Alması

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu ilk yıllardan bugüne değin belediyelerin siyasetle ilgilenmesini arzu etmemiştir. Bundan dolayıdır ki, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun 53. Maddesinin 4. fıkrasında "Belediye meclislerinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunmasını" fesih sebebi saymış ve belediye başkanlarının da başkanlık sıfatlarının sona ereceğini hüküm altına almıştır. Ne var ki, küreselleşme ile birlikte bilgi toplumunun getirdiği bilgiye insan hak ve

özgürlüklerine dayalı özgürlükçü demokrasi, piyasa ekonomisi, geleneksel ulus devlet anlayışının getirdiği dikey örgütlenme modelini zayıflatmış yerine denge iktidarlarını oturtmuştur. Artık belediyeler önemli yerel birimler haline gelmiş demokrasinin kaleleri halini almışlardır. Türkiye'de değişen dünyaya ayak uydurmuş 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununu çıkarmıştır. 5393 sayılı kanunun 30. Maddesinin b) fıkrasında, "Belediye meclisinin belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar almasını" fesih sebebi saymıştır. Getirilen yeni kanunla siyaset yasağının daraltıldığı belediyenin görevleri ile ilgili siyasi konuların görüşülebileceğini, kararlar alınabileceğini anlıyoruz. Yine merkezi yönetimin belediyeleri güçlendirme olarak bir adım attığını, bunu da değişen dünyaya ayak uydurma olarak görüyoruz. Öyle ki, eğitim düzeyinin yükselmesi, insanın devlet için değil devletin insan için var olduğunu bireyin mutluluğunun söz konusu olduğu ve bu mutluluğun teşhisi içinde ulus merkezci devlet anlayışının temsili demokrasisi yerine, adem-i merkeziyetçi anlayışla doğrudan demokrasiye geçileceği katılımcı, çoğulcu anlayışların dünya ölçeğinde öne çıktığını görüyoruz. Bundan dolayıdır ki, Türkiye'de klasik temsili demokrasinin değişen dünya ölçeğindeki gelişmelere bağlı olarak kendi içindeki çeşitli toplumsal beklentilere cevap verememesi, yerel halkın aktif olarak yönetime katılma istemi, yerel politikaların önemini artırmış 2005 tarihli 5393 sayılı kanunun çıkmasına sebep olmuştur. Ne var ki, 5393 sayılı kanunun 30. maddesinin b) fıkrasında, "Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa" İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay kararı ile feshedilir³³ denmiştir. Bu konuda görüşünü dile getiren Keleş, "görevlerle ilgisi olmayan siyasal konularda" karar alma anlatımı, uygulamada duraksamalara yol açabilecek niteliktedir. Çünkü genişçe bir yorum yapıldığında, belediyelere verilmiş olan görevlerden pek çoğunun siyasal bir boyutu olabileceği sonucuna varılır.³⁴ Öyle ki, belediye meclisleri çeşitli siyasi partilere mensup kişilerden oluşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında farklı fikir ve görüşlerin çıkabileceği bu fikir ve görüşlerin yerel siyaseti ilgilendirdiği kadar ulusal siyasetin de esin kaynağı olabileceği unutulmamalıdır.

5393 sayılı kanunun 30. Maddesinin en yeni uygulaması Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi içindeki Sur Belediye Meclisi'nin Danıştay kararı ile feshedilmesidir.

³³5393 sayılı Belediye Kanunu m. 30/2.

³⁴Keleş, a.g.e. s. 258.

Danıştay 8. D. 6.8.2007 gün ve E. 2007/5495, K.2007/4542 sayılı Kararı:

"Diyarbakır Büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ilk kademe belediyesi olan Sur Belediye Meclisinin Eğitim, Kültür, Spor ve Turizm Komisyonunun raporu doğrultusunda çok dilli belediyecilik" kararında Belediye Başkanının da katılımı ile 7 ret oyuna karşı 17 üyenin kabul oyu ile 6.10.2006 gün ve 61 sayılı kararı almış olması ve bu doğrultuda yapılan uygulamalar nedeniyle mülkiye müfettişlerince yürütülen soruşturma sonrası belirlenen hususlar üzerine konunun 5393 sayılı Yasanın 30. ve 44. maddeleri uyarınca Danıştay'a intikal ettirilmesi üzerine, Danıştay 8. Dairesince yapılan incelemede, inceleme konusu olayda, Sur Belediye Meclisinin anılan kararının dayanağını oluşturan raporda, belde halkına yönelik olarak yapılan genel analiz anketlerinde, belde halkının % 24 ünün Türkçe, % 72 sinin kürtçe, % 1 inin Arapça, % 3 ünün Süryanice ve Ermenice konuştuğunun tespit edildiği, belediye tarafından yapılan tüm faaliyetlerin farklı etnik yapıya sahip vatandaşlara daha iyi ulaşması açısından elde edilen verilere dayanak yapılacak olan hizmetlerinin halka daha sağlıklı ulaştırılması eğitim kültür ve sanat faaliyetlerinin daha anlaşılabilir kılınması için yapılan ve çok dilli belediyecilik mantığı ile gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğunun belirtildiği anlaşılmakta ise de, söz konusu belediye meclis kararı ve bu kararın uygulama şekli dikkate alındığında 2923 ve 3984 sayılı Yasalarda kullanımına olanak sağlanan hakların kapsamı ve amacı dışına çıkılarak belediyelerin faaliyet raporu ve belediyeye ait bilgisayarın yazılım programının da bu kapsama alınması ile resmi nitelikte iş ve işlemlerde Devletin resmi dilinden başka bir dilin kullanımına olanak sağlandığı anlaşılmış olmakla, söz konusu belediye meclis kararında belirlenen çok dilli belediyecilik yaklaşımının Anayasal ve Yasal kurallara bağdaşmadığının açık olduğu böylece Anayasa'da ve uluslararası sözleşmelerde belirlenen ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin kullanımını aşan ve bu kuralların amacına ve öngörüsüne aykırı bir niteliğin oluştuğu sonuç ve kanaatine varıldığı, Belediye Başkanının bu kararı imzalamakla bu karara katıldığı 5393 sayılı Yasanın 30. ve 44. maddesinde öngörülen koşulların oluşmuş olduğundan bahisle Sur Belediye Meclisinin feshi ve Diyarbakır Sur Belediye Başkanının Belediye Başkanlığından düşürülmesine karar verildiği bu karara

karşı Diyarbakır Sur Belediye Meclisi ile Sur Belediye Başkanı Abdullah Demirbaş'ın itiraz ettiği anlaşılmaktadır.

İstem in kabulü ile 5393 sayılı Yasanın 30. ve 44. maddeleri uyarınca Diyarbakır Sur Belediye Meclisinin feshine ve Diyarbakır Sur Belediye Başkanının Belediye Başkanlığından düşürülmesine karar verilmiştir.

Danıştay 8. Dairesinin itiraza konu kararı usul ve hukuka uygun olup, itiraz dilekçesinde ileri sürülen hususlar bu kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından itirazın reddine 18.10. 2007 günü oyçokluğu ile karar verildi." Denmiştir.

Belde sakinlerinin ihtiyaçları yerine göre belediye meclisinin siyasi karar alması ile karşılanabilir. Belediye meclislerinin ülke yararları doğrultusunda siyasi kararlar alması yurttaşların yönetimle özdeşleşmelerine olanak sağlar, yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışı hayata geçirilmiş olur. Özellikle günümüz dünyasında küreselleşme ile birlikte yerel demokrasi ve yerel yönetimler önemini artırmış, demokrasinin yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Özellikle belediyelerin kamu hizmeti veren birimler olduğu kadar verilen kamu hizmetlerinin önceliklerinin tartışılması ve bu tartışmanın bir temsili örgütsel sistem içerisinde gerçekleştirilmesini öngören çoğulcu siyasi sisteme geçilmiştir.

Belediye Meclisinin siyasi konularda karar almasının avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ile uyumuna bakacak olursak;

Demokrasi Türkiye'nin artık kesin olarak benimsediği, vazgeçemeyeceği bir yaşam biçimidir. Yerel yönetimler için yeni bir model ararken, bunun demokratik devlet yapısına uygun olması kaçınılmazdır. Gelişmiş ülkelerde, yerel hizmetler açısından, merkezi idare küçültülmüş, halka dönük, ona daha yakın bir yerel yönetim yapısı oluşturularak yerel gereksinimlerin giderilmesi bu yönetimlere bırakılmıştır. Böylece, demokratik yapı içinde, halkın yerel sorunlarını yanıtlayabilen, halkın katılımı ile oluşturulan bir yerinden yönetim örgütü ortaya çıkmıştır. Avrupa topluluğuna girme ve topluluk üyesi ülkelerle uyum içinde bulunma istek ve iradesini belirtmiş olan Türkiye,

bu ülkelerin demokratik yapısını kendisine en uygun bir yönetim biçimi kabul ederken yerel yönetimler için başka türlü düşünmesi mümkün değildir.³⁵

Türkiye 21 Kasım 1988'de imzaladığı ve 3723 sayılı yasa ile 1992'de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, 1992 tarihli bir Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe koymuştur (R.G.3 Ekim 1992, No: 21364). Türkiye'nin, Şartı kabul ederken koymuş olduğu kimi çekinceler, o konularda, Şart'ın kurallarıyla kendini bağlamaktan kaçınması anlamına gelmektedir. Bu çekincelerden üçü, akçal kaynakları ilgilendiren maddeler üzerindedir. Gelir kaynaklarının, hizmet harcamalarındaki ve mal oluşlardaki artışları izlemesi gereği (9/4), yerel yönetimlere devletçe dağıtılacak kaynakların tahsisinde bu yönetimlere danışılması zorunluluğu (9/6) ve devlet yardımlarının özel amaçlı yardım olmamasına, yerel yönetimleri denetleme ve özgürlüğü kısıtlama aracı olarak kullanılmamasına ilişkin kurallar (9/7), bu çekincelerin başında gelmektedir. Yerel yönetimlerin iç örgüt yapılarının kendilerince serbestçe belirlenmesi (6/4), kendilerini ilgilendiren konulardaki karar ve planlama süreçlerine katılmalarının sağlanması (4/6), seçimle göreve gelen yerel yöneticilerin görevleriyle bağdaşmayan işlerin neler olduğunun yasayla belirlenmesi (7/3) çekince konulan öteki kurallardır. Bir başka önemli çekince de, vesayete, ancak, vesayet korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilebileceğine ilişkin kuraldır (8/3). Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin yurt içinde ve dışında dernek üyesi olmakta ve başka yerel yönetimlerle işbirliği yapmaktaki özgürlüklerini güvenceye alan maddeye (10/2) de, Türkiye çekince koymuştur (10/3). Son olarak anayasanın ve yasaların tanıdığı hakları koruyabilmek için bu yönetimlerin yargı yoluna başvurabilmelerine ilişkin kural (11), çekince konulan önemli maddelerden biridir.³⁶

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. Maddesinin 1. Fıkrasında "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"

³⁵Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor - Kaya (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1992, s. 46.

³⁶Keleş, a.g.e. s. 58.

denmiştir. Maddede belirtilen "yerel nüfusun çıkarları" geniş bir kavram olup bazı durumlarda belediye meclisleri yerel nüfusun çıkarlarını alacakları siyasi kararlarla karşılayabilirler. Yine Şart'ın 4. Maddesinin 2. Fıkrasında "Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır" denmiştir. Bu madde ile de yerel yönetimlere görevli olacakları hizmet alanları açısından tam yetki tanınmaktadır. Ancak ülkemizde yerel yönetimlerin görev alanları liste yöntemi ile belirlenmiştir. Belediye kanununun 14 ve 15. maddeleri belediyenin yapacağı işleri 18. Madde ise belediye meclisinin görev ve yetkilerini sıralamıştır. Yine Şart'ın 8. Maddesinde, "Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır" denmiştir. Bu madde ile yerel makamların her türlü idari denetimlerinin ancak kanunla veya anayasa ile yapılacağı vurgulanarak keyfi ve partizanca denetimlerin önüne geçilmiştir. Nitekim 2005 tarihli 5393 sayılı belediye kanununun 23. maddesi "Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur" denmiştir. Görüldüğü üzere 23. madde ile belediye başkanına, belediye meclisi kararları üzerinde geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi tanınmıştır. Yine belediye başkanı geri

gönderme yetkisini yerindelik denetimiyle değil, hukukilik sebebiyle yapıyor. m.23/1'de açıklandığı üzere hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini de belirterek meclise iade ediyor. Yine 23. madde ile merkezi idare makamlarına 81. madde istisnası dışında vesayet yetkisi tanımıyor. Dolayısıyla kesinleşecek kararlar mülki idare amirine ulaştığı an yürürlüğe giriyor. Mülki amir ister ise idari yargıya başvurabiliyor. Görüldüğü üzere 5393 sayılı belediye kanununun vesayet denetimi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile uyumlu olduğu görülüyor.

Yukarıdaki sayılan maddelerden anlaşılacağı üzere Şart yerel yönetimlerin, yetki yönünden özerkliği sağlama niyetindedir. Fakat siyasal yerinden yönetimi içerecek maddeler taşımamasına rağmen ülkemiz tarafından birkaç maddesine çekince konulmuştur. Öyle ki, yetki yönünden özerklik tamamen Anayasamıza ters düşmemektedir. Anayasamızın 123. Maddesinin 2. Fıkrasında "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denmiştir. Yine 127. Maddesinde, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" denmiştir. Bu madde ile Özerklik Şartında belirtilen, yerel yönetimlerin esas yetki ve sorumlulukları Anayasada ya da yasalarda yer alacak ilkesine uygundur.

Türkiye Cumhuriyeti, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yerinden yönetim ilkesine göre kurulu üniter bir devlettir. Fakat yerel yönetimleri güçlendirme eğilimindedir. 2005 tarihli 5393 sayılı belediye kanunu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de farklı dönemlerde gerek siyasi partiler gerekse Türk aydınları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nında ötesine geçerek siyasal yerinden yönetimi desteklemektedirler.

2.2. Yedek Üyelerin Getirilmesine Rağmen Üye Tam Sayısının Yarıdan Aşağı Düşmesi Nedeniyle Seçimlerin Yenilenmesi

Belediye meclis üyelikleri için, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre; nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31, nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37, nüfusu 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üye hesaplanır.³⁷

Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunma alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.³⁸ Belediye meclisinin; Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, Geçici olarak görevden uzaklaştırılması, hallerinde meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.³⁹ Belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısından aşağıya düşmesi, Belediye kurulması, Hallerinde mülki amirlerin vaki boşalmaları otuz gün içinde İlçe Seçim Kuruluna bildirmeleri üzerine, İlçe Seçim Kurulu söz konusu organ için yeniden seçim yapılmasına karar vererek durumu alışılmış usullerle ilan eder. Bu ilandan sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk Pazar günü oy verme gündür.

³⁷Cemil Kaya, (2007): "**Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**", Ankara, Seçkin Yayınevi, s. 78.

³⁸5393 sayılı Belediye Kanunu m. 29.

³⁹5393 sayılı Belediye Kanunu m. 31.

Ancak, mahalli idareler genel seçimine bir yıldan az bir süre kalmış ise mahalli idareler ara seçimi yapılmaz.⁴⁰

2.3. Mahalli İdare Seçimleri

Demokratik düzen içerisinde mahalli idareler seçimleri ile belediye meclisinin organlık sıfatı sona erer. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 3. fıkrasında "Mahalli idarelerin seçimleri, 67 inci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli 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" denmiştir.

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. 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.⁴¹

Görüldüğü üzere, ister zamanında yapılan mahalli idareler seçimleri ile isterse de mahalli idareler erken seçimleri ile birlikte, belediye meclisinin organlık sıfatı da sona erecektir.

2.4. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması

5393 sayılı kanunun 3. maddesinin (a) fıkrasında, "Belediye: Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı

⁴⁰2972 sayılı Kanun m. 29.

⁴¹2972 sayılı Kanun m. 8.

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Öyle ki, belediyeler sadece belde sakinlerinin mahalli ihtiyaçlarını karşılayan bir coğrafi alanı temsil eden teşkilat birimidirler.

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurulabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvuru ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimine üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulabilir.⁴²

Meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danışay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri haline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi

⁴²5393 sayılı Kanun m. 4

tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından kesilerek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır.⁴³

5393 sayılı kanununun 11. maddesinden anlaşılacağı üzere belediye tüzel kişiliği kaldırılarak belediye meclisinin organlık sıfatı da sona erecektir.

⁴³5393 sayılı Kanun m. 11.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BELEDİYE MECLİSİNİN FESHİNDE YARGI YOLU İLE DENETİMİ

Kanun koyucu, belediye meclisinin feshini 5393 sayılı belediye kanun'unun 30. maddesi uyarınca Danıştay'a başvurma yetkisini İçişleri Bakanlığına vermiştir.

Belediye Meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratırsa veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın 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.⁴⁴

Görüldüğü gibi, fesih " Danıştay kararı ile olmaktadır". Kanımızca, buradaki fesih kararının normalde bir idari karar olması gerekir. Ancak pozitif hukukumuzda çözüm bu yönde değildir. Hukukumuzda fesih kararı, Danıştay idari dairesi tarafından değil, Danıştay Sekizinci Dairesi tarafından verilmekte ve dolayısıyla bir yargı kararı olarak kabul edilmektedir.⁴⁵ 2575 sayılı Danıştay kanununun 9 şubat 2011 tarih ve 6110 sayılı Kanunla mülga 32'nci maddesinin b bendi, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki davaları Danıştay Sekizinci Dairesinin görevine vermekteydi. 6110 sayılı Kanundan sonra, Danıştay daireleri arasındaki iş bölümü Kanunla değil, Danıştay Başkanlık Kurulunca hazırlanıp Danıştay Genel kurulunca kabul edilen ve Resmi Gazetede yayımlanan bir kararla

⁴⁴Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, (2011): "**İdare Hukuku Dersleri**" Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, s. 200.

⁴⁵Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 200.

belirlenmektedir.⁴⁶ Danıştay Sekizinci Dairesi, bir idari daire değil, bir dava dairesidir, yani bu daire, bir yargı organıdır.⁴⁷

3.1. Belediye Meclisinin Kararlarında ve Feshinde İdari Denetim

İdari denetim, idari kurumlar tarafından, idari birtakım araç ve usullerle yapılan denetimdir. Kamu kuruluşları üzerinde iki çeşit idari denetim vardır. Bunlardan ilki kamu kuruluşlarının kendi içinde yürütülen denetimdir. Buna hiyerarşik denetim denir. İdari denetimin ikinci türünü, başka bir kamu kurumu tarafından yapılan vesayet denetimi oluşturmaktadır. Merkezden yönetim ilkesi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim ilkesi de vesayet denetimini zorunlu kılmıştır. Mahalli idarelerin idari denetimi denildiğinde genellikle vesayet denetimi akla gelmektedir. Vesayet denetimi kısaca, yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki yönetsel kuruluşlar tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi olarak tanımlanabilir. İdari vesayet denetiminin başlıca iki çeşidi bulunmaktadır. Bu denetim, yasalara uygunluk kriteri dikkate alınarak yapıldığında hukukilik denetimi adını alırken, yapılan işlemlerin toplum yararına ya da toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olup olmadığının belirlenmesi amacıyla yapıldığında ise yerindelik denetimi niteliğini almaktadır.⁴⁸

Yerel idareler üzerinden merkezi idareye tanınan vesayet yetkisinin çok ağır olduğu ve bu idarelerin özerkliği ile güç bağdaştığı genel yakınma konusudur. Gerçekten, yerel idarelerle ilgili temel yasal düzenlemelerde merkezi idareye değişik yetkiler verilmişti. Örneğin, il genel meclisi kararları vali tarafından onaylandıktan sonra kesinleşmekte, il özel idaresi bütçesi de İçişleri Bakanlığı'nca onaylanmaktaydı. 1580 sayılı Belediye Kanunu (m.70) belediye meclisinin karara bağlayacağı konuları (16 adet) saydıktan sonra bunların bir bölümünün (9 adet) yerel mülki idare amirinin onayı ile kesinleşeceğini (m.71) söylemekte; ayrıca onayla kesinleşenler dışındakilere de kararın ilanından itibaren on gün içinde belediye başkanı veya ilgililerce itiraz

⁴⁶Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 187

⁴⁷Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 188.

⁴⁸Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir (2010): "**Mahalli İdareler**", Ankara, Seçkin Yayın ve Dağıtım, s. 28

edebileceğini, itirazın il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına öteki yerlerde valiliklere yapılanının il idare kurulunca, İçişleri Bakanlığına yapılanların ise Danıştay'ca incelenip karara bağlanacağını öngörmekteydi. Öte yandan, gene 1580 sayılı yasaya (m.74) göre, olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya yasalarca görevli ve yetkili olmayan bir konuda ve devletin yasa ve tüzüklerine aykırı olarak alınan meclis kararları, il merkezi olmayan yerlerde valinin isteği üzerine il idare kurulunca, il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığının isteği üzerine Danıştay'ca incelenerek onaylanır ve iptal edilirdi. 1580 sayılı Yasa'nın yukarıda değinilen hükümlerinin büyükşehir belediyeleri konusunda uygulanabilirliği bazı duraksamalara yol açmıştı. Büyükşehir belediye meclisleri ve encümenlerinin aldığı yönlendirici ve düzenleyici tedbirlere karşı ilgililer il valisine itiraz edebilmekte, itiraz üzerine valinin vereceği karar kesindi. Yeni yasal düzenlemelere göre; Belediye meclis kararları: 5393 sayılı Belediye Kanunu'na (m.23) göre, belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararını, yeniden görüşülmek üzere, beş gün içinde meclise geri gönderebilir. Meclis kararlarında üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar ederse karar kesinleşmektedir. Belediye başkanı bu şekilde kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilirler.⁴⁹

1982 Anayasasınının 127. maddesi mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmemeleri konusundaki denetimi yargı yoluna bağlamıştır. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyeleri İçişleri Bakanınca, geçici bir tedbir olarak, görevden uzaklaştırılabilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri 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.⁵⁰

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32'nci maddesine göre, seçimle gelen organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki Danıştay 8. Dairesi

⁴⁹A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan (2011): "**İdare Hukuku**", Ankara, Turhan Kitabevi, s. 223 – 224.

⁵⁰Ulusoy, Akdemir, a.g.e. s. 231.

görevlidir. Belediye meclislerinin feshi ile ilgili ihbar ve şikayetler üzerine yaptırılan inceleme sonucu hazırlanan dosya, Danıştay'a gönderilir. Danıştay'a gönderilen dosyalar, Danıştay 8. Dairesi belediye başkanlarının düşmesi istemine ilişkin ise, belediye başkanlarının belediye meclislerinin feshi istemine ilişkin ise, meclis başkan vekilinin savunmasının 15 gün içinde alındıktan sonra bu süre içinde, savunma verilmezse dosya tekemmül etmiş sayılır. Karar, dosya üzerinden verilir. Danıştay 8. Dairesi'nce verilecek kararlara karşı tebliğini izleyen 15 gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'na itiraz edilebilir. İtiraz 1 ay içinde sonuçlandırılır; itiraz üzerine verilen karar kesindir.⁵¹

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. maddesinde belediye meclisinin feshi usulü düzenlenmiştir. Kanunun 30. Maddesine göre, maddede sayılan durumların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay, fesih istemini incelemeye başlayacaktır. O halde fesih istemiyle Danıştay'a başvurma yetkisi sadece İçişleri Bakanlığı'na aittir. Belediye Başkanının, bir kişinin ya da bir veya birden çok belediye meclis üyesinin doğrudan doğruya belediye meclisinin feshi istemiyle Danıştay'a başvurma yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşılık uygulamada valiliğin, belediye meclisinin feshi istemiyle Danıştay'a yaptığı başvurunun, Kanunda isteğin İçişleri Bakanlığında yapılacağı belirtilmekte ise de gerek 5442 sayılı Kanuna göre valinin diğer bakanlıklar gibi, İçişleri Bakanlığının da temsilcisi olması, gerekse kanun metninde Bakanlığın düşüncesini bildirmesi veya gerekçe göstermesini zorunlu kılan bir hüküm bulunmaması nedeniyle, işin daha da uzamaması için isteğin valilikten gelmesinde sakınca görülmemiştir. Gerekçesiyle kabul edildiği de görülmüştür. İç Düzen Genel Raporunda da İçişleri Bakanlığının devreden çıkartılması ve belediye meclisinin feshini Danıştay'dan isteme yetkisinin ya kendisine başvuru üzerine ya da doğrudan valiye ait olması gerektiği görüşü ileri sürülmüştür.⁵²

⁵¹Dönmez, a.g.e. s. 423.

⁵²Cemil Kaya, (2007): "**Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**", Ankara, Seçkin Yayınevi, s. 298.

3.2. Belediye Meclisinin Kararlarında ve Feshinde Yargısal Denetim

Yargı denetimi, hem bireyler hem de mahalli idareler açısından faydalı sonuçlar doğuran bir denetimdir. Hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucu olan bu denetim mahalli idarelerin karar, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yanı sıra, bu idarelere verilen görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi amacıyla yapılmaktadır. Yargı denetiminin konusu hukuka uygunluktur. Temel özelliği bağımsızlık olan bu denetimin yapılabilmesi için öncelikle, yargı organı dışındaki bir makam tarafından hukuka aykırılık iddiası ile başvuru yapılması gerekmektedir. Başvuruyu yapan makam, ilgili bakanlık ya da merkezi idarenin herhangi bir teşkilatı olabileceği gibi, yerel halktan biri ya da başsavcı olabilir.⁵³

5393 sayılı belediye kanununa göre, Belediye meclisi; "Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir" denmiştir. Gözler ve Kaplan, Acaba Danıştay'ın fesih kararı, idari bir karar mıdır yoksa yargısal bir karar mıdır? Kanımızca, normalde bu kararın idari bir karar sayılması ve Danıştay idari dairesi tarafından verilmesi gerekir. Çünkü söz konusu karar bir yargı kararı olsaydı, bu kararın verildiği davanın İYUK m.2 'de sayılan dava türlerinden birine girmesi gerekirdi. Oysa bu dava, ne bir iptal davası ne de bir tam yargı davasıdır. İdari yargıda "fesih davası" diye bir dava yoktur. Doktrinde, Danıştay'ın fesih kararının yargı kararı olması gerektiği, Anayasa m.127/4'te hükmüne dayanılarak savunulmaktadır.⁵⁴Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasında "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denmiştir.

⁵³Ulusoy, Akdemir, a.g.e. s. 28.

⁵⁴Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, (2011): "**İdare Hukuku Dersleri**", Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa s. 187.

Belediye meclisinin kararlarının kesinleşmesi ise, 5393 sayılı belediye kanununun 5. maddesinde "mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir" denmiştir. Maddede açıkça "idari yargı" denildiği için bu başvuru idari değil yargısal bir başvurudur ve hukuka aykırılık arz eden bir durum söz konusudur. Bu dava bir iptal davası olacağı için, belediye meclisinin bulunduğu yer itibariyle yetkili olan idare veya vergi mahkemesinde dava açılır. 5393 sayılı belediye kanununda da başvurunun süresine ilişkin bir hüküm bulunmadığına göre ve bu dava bir iptal davası olacağı için, iptal davası genel süresi olan 60 günü kapsar. Mülki idare amiri 60 gün süre içinde başvurusunu yapabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu kesinleşen belediye meclisi kararlarına karşı belediye başkanına idari yargıya başvurma hakkı tanımıştır. Belediye Kanunu, m.23/3'te "belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir" denmektedir. Maddede "idari yargı" ya başvurmadan bahsedildiğine göre, bu başvuru bir idari değil, yargısal başvurudur, yani ortada bir iptal davası vardır ve bu dava, özel bir hüküm konulmadığına göre, Danıştay'da değil, belediye meclisinin bulunduğu yer itibariyle yetkili olan idare veya vergi mahkemesinde açılır. Kanun başvuru süresi olarak belediye başkanının yapacağı başvuru için on günlük bir süre belirlemiştir. Belediye başkanına bu durumda dava açma hakkı kanunla ayrıca tanındığı için, bu dava için İYUK'ta aranan menfaat ihlali koşulu aranmaz. Böyle bir menfaat ihlali olmasa bile, belediye başkanı iptal davası açabilir.⁵⁵

3.2.1. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkeme

Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasında "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur" denmiştir. Gözler ve Kaplan'a göre, m.127/4'te "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri yargı yolu ile olur" denmemekte, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını

⁵⁵Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 198.

kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur" denmektedir. Dolayısıyla, Anayasamızın zorunlu kıldığı şey, fesih kararının yargı organı tarafından verilmesi değil, verilen fesih kararının denetiminin yargı organı tarafından yapılmasıdır.⁵⁶ 2575 sayılı Danıştay kanununun 9 Şubat 2011 tarih ve 6110 sayılı Kanunla mülga 32'nci maddesinin b bendi, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki davaları Danıştay Sekizinci Dairesinin görevine vermekteydi. 6110 sayılı Kanundan sonra, Danıştay daireleri arasındaki iş bölümü Kanunla değil, Danıştay Başkanlık Kurulunca hazırlanıp Danıştay Genel kurulunca kabul edilen ve Resmi Gazetede yayımlanan bir kararla belirlenmektedir. Dolayısıyla, artık mahalli idarelerin fesih kararıyla ilgili görevli daire, Danıştay Kanununun 9 Şubat 2011 tarih ve 6110 sayılı Kanunla değişik 26'ncı maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Danıştay Başkanlık Kurulunca hazırlanıp Danıştay Genel Kurulunca kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanan ve yayımını takip eden ayın başından itibaren uygulamaya konulan karara göre belirlenmektedir. Daireler arasındaki iş bölümü, en son olarak, Danıştay Genel Kurulunun 25 Nisan 2011 tarih ve K. 2011/13 sayılı kararıyla belirlenmiştir. Bu karara göre, mahalli idareler ile ilgili mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklar yine Danıştay Sekizinci Dairesinin görevine girmektedir.⁵⁷

Belediye meclislerinin feshi ile ilgili ihbar ve şikayetler üzerine yaptırılan inceleme sonucu hazırlanan dosya, Danıştay'a gönderilir. Danıştay'a gönderilen dosyalar, Danıştay 8. Dairesi belediye başkanlarının düşmesi istemine ilişkin ise, belediye başkanlarının belediye meclislerinin feshi istemine ilişkin ise, meclis başkan vekilinin savunmasının 15 gün içinde alındıktan sonra bu süre içinde, savunma verilmezse dosya tekemmül etmiş sayılır. Karar, dosya üzerinden verilir. Danıştay 8. Dairesi'nce verilecek kararlara karşı tebliğini izleyen 15 gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'na itiraz edilebilir. İtiraz 1 ay içinde sonuçlandırılır; itiraz üzerine verilen karar kesindir.⁵⁸ Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda karar verecek olan Danıştay'ın görevli dairesi ise 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesinin b bendinde yer alan, "Mahalli

⁵⁶Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 187.

⁵⁷Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 188.

⁵⁸Dönmez, a.g.e. s. 423.

idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna ilişkin davaları çözümler" hükmü uyarınca Danıştay Sekizinci Dairesi'dir.⁵⁹ Danıştay Sekizinci Dairesi, bir idari daire değil, bir dava dairesidir, yani bu daire, bir yargı organıdır.⁶⁰

3.2.2. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkemenin Dikkat Ettiği

Hususlar

Danıştay, belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri istemleri konusunda karar verirken sırasıyla aşağıdaki hususlara dikkat eder.

3.2.2.1. Hakkında Karar Verilecek Belediye Meclisinin Doğrudan Seçimle

Göreve Gelmiş Olması

5393 sayılı belediye kanuna göre İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine belediye meclisinin feshedilmesine ilişkin Danıştay kararı (m.30), İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine belediye başkanının başkanlık sıfatı sona erdirilmesine ilişkin Danıştay kararı (m.44).⁶¹ Bundan dolayıdır ki, belediye meclisi ve belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülme istemleri konusunda Danıştay görevlidir. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir.⁶²

Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer.⁶³ Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu

⁵⁹Kaya, a.g.e. s. 307.

⁶⁰Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 188.

⁶¹Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 157.

⁶²5393 sayılı Belediye Kanunu m. 40/1.

⁶³5393 sayılı Belediye Kanunu m. 45/1(b).

görevlisi tarafından yürütülür.⁶⁴ Belediye başkanlığın herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçimi yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.⁶⁵ Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan seçilir.⁶⁶

Yukarıdaki belediye kanunu maddelerinde görüldüğü üzere seçimle gelmemiş belediye başkanlarının özel hususları üzerinde durulmuştur. Seçim yoluyla gelmeyen geçici olarak ifa edilen bu görevler ve bu görevleri ifa edenlerin, yetersizlikleri ve ihmalleri neticesinde başkanlıklarından düşürülme işlemleri Danıştay tarafından değil, görevi veren makam tarafından yapılır.

Danıştay, belediyelerin ve il özel idarelerinin "doğrudan seçilmiş" organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda görevlidir. Belediyede doğrudan seçilmiş organ "belediye meclisi" ve "belediye başkanı"dır. İl özel idaresinde doğrudan seçilmiş organ ise "il genel meclisi"dir. O halde Danıştay, belediye meclisi ve il genel meclislerinin feshi ve belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmeleri istemleri konusunda karar vermede görevlidir.⁶⁷

3.2.2.2. Hakkında Karar Verilecek Belediye Meclisinin Karar Tarihinde Görevini Yapıyor Olması

2972 sayılı Kanunun 9. maddesinin 2. fıkrasında yer alan, "1580 sayılı Belediye Kanununun 53, 61, 76 ve 91 inci maddeleri gereğince görevden alınan belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri ile 3.13.1329 tarihli İdarei Umumiyyet Vilayet Kanunu Muvakkatının 125'inci maddesine göre feshedilen il genel meclisinin üyeleri tekrar aynı görevlerine seçilemezler" şeklindeki hüküm, 3948 sayılı Kanun ile yürürlükten

⁶⁴5393 sayılı Belediye Kanunu m. 45/5.

⁶⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 46.

⁶⁶5393 sayılı Belediye Kanunu m. 45/1(a).

⁶⁷Kaya, a.g.e. s. 308.

kaldırılana kadar, Danıştay il genel meclisi ve belediye meclislerinin feshi ve belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmeleri istemlerinde, hakkında karar verdiği organın halihazırda görev yapıyor olup olmadığına bakmamıştır. Ancak bu hükmün yürürlükten kaldırılması ile birlikte bugün Danıştay, il genel meclisi ve belediye meclislerinin feshi ve belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmeleri istemlerinde karar verirken bu organların halihazırda görev yapıyor olmalarını bir başka nedenle görevlerinin son bulmamış olmasını aramaktadır. Eğer bu organlar halihazırda görev yapmıyor ise Danıştay istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermektedir. Diğer bir ifadeyle Danıştay uygulamasında, karar aşamasında halihazırda görev yapan bir organ bulunmuyorsa istem aktüelliğini yitirmiş olarak görülmekte ve bir anlamda istem konusuz kaldığı gerekçesiyle reddedilmektedir.⁶⁸

Anlatıldığı üzere, gerek belediye meclisinin feshi isteminin gerekse belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi isteminin incelenmesi için bu organların halihazırda görev yapıyor olması koşulu aranmaktadır.

3.2.2.3. Karara Esas Teşkil Eden Nedenlerin Belediye Meclisi Seçiminden Sonraki Döneme İlişkin Olması

İl genel meclisi, belediye meclisi ve belediye başkanlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine sebep teşkil eden sebeplerin seçimden sonraki döneme ait olması gerekir. Seçimden önce ortaya çıkan ve gerçekleşen sebeplere dayanılarak il genel meclisi, belediye meclisi ve belediye başkanlarının organlık sıfatlarını kaybetme konusunda Danıştay görevli değildir.⁶⁹

1982 Anayasasının 79. maddesinde, "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, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin

⁶⁸Kaya, a.g.e. s. 307.s. 310.

⁶⁹Kaya, a.g.e. s. 315.

seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir merciye başvurulamaz" denmiştir.

Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliği, 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediye meclisine üye seçebilmek için 25 yaşını doldurmak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak gerekir. Bu maddede aranan yeterlilik koşullarından birini taşımadığı anlaşılan veya bu koşullardan birini kaybeden meclis üyesinin üyeliği sona erer. Örneğin; belediye meclis üyesinin herhangi bir suçtan bir yıldan fazla mahkumiyet cezası alması ve bu durumun kesinleşmesi veya seçilme şartlarını ortadan kaldırır nitelikte bir ceza ile mahkum olması gibi nedenler üyeliğin sona erme nedenlerindedir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.⁷⁰

Kanaatimizce, Anayasa'ya göre ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'na göre Danıştay, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda görevlidir. Seçimle gelen organ kavramından ise seçilme şartlarına sahip olan ve dolayısıyla seçime ilişkin herhangi bir usulsüzlük olmaksızın işbaşına gelen organ anlaşılmalıdır. Bu itibarla Danıştay'ın denetimi, organlık sıfatının hukuka uygun olarak kazanılmasından sonra başlamalıdır. Aksi halde Danıştay seçilme şartlarını denetlemekle seçimlerin denetimini yapmış olacaktır. O halde, seçilme yeterliği şartları birer ön şart olduğundan, belediye başkanı seçilmek için gerekli şartları taşımayan bir kişinin belediye başkanı seçilmesi üzerine, bu kişinin seçilme yeterliğine sahip olmadığı tutanak kesinleştikten sonra ortaya çıksa dahi, tam kanunsuzluk halleri ile de sınırlı kalmaksızın Anayasa'nın 79. Maddesinden hareketle yüksek Seçim Kurulu belediye başkanının tutanağının iptaline karar vermelidir.⁷¹

⁷⁰Dönmez, a.g.e. s. 414

⁷¹Kaya, a.g.e. s. 319.

3.2.3. Belediye Meclisinin feshinde Görevli Mahkemenin Uygulayacağı Yargısal Yol

Anayasamızın 127'nci maddesine göre; "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." denmiştir. Yine İYUK Ek Madde 2 - (Ek: 5/4/1990 - 3622/26 md.) Düzenlemesine göre; "Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir. Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir." denmiştir.

Danıştay, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki yargısal denetimi, bir dava olarak görmemekte özel bir yöntem olarak görmektedir. Nitekim bu kararında Danıştay bu hususu şu şekilde ifade etmiştir: "...Anayasal ve yasal metinlerde öngörülen, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını yitirmesiyle ilgili yargısal denetim, seçim olgusu ve demokratik hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak dava kavramı dışında özel bir yöntem şeklinde düzenlenmiştir. Yargısal süreç, idari dava özellikleriyle örtüşmeyen bir gelişim izlemekte, başlangıç aşamasında idari bir işlem ve bu işlemten hukuksal yararı etkilenen bir davacıda bulunmamaktadır. Danıştay'ca ya genel idarelerden gelen istek ya da yerel yönetimlerin ilgili organlarında alınmış bir karardan ötürü, mülki amirlikçe oluşturulmuş dosyanın kendisine ulaşması sonucu, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının düşürülmesi veya dağıtılması konusu karara bağlanmaktadır. Bu bakımdan,

yerel yönetimlerin organlarının organlık sıfatının yitirilmesiyle ilgili yargısal denetim, bir dava niteliğinde olmayıp, özel bir istek ve yöntem niteliği taşımaktadır." Bu anlayışın bir sonucu olarak Danıştay, "T.C. Anayasasının ... maddesi hükmü gereğince Danıştay'da yargı yoluyla denetime tabi tutulan ve Danıştay Kanununun ... maddesinde belirtilen dava türlerinden herhangi birinin kapsamına girmeyen bu nevi işleri genel yargı kurallarına tabi tutmaya olanak bulunmadığına"; ortada "bakılmakta olan bir dava" bulunmaması nedeniyle, somut norm denetimi şartı gerçekleşmediği için bu konudaki Anayasa'ya aykırılık iddiasının defi yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülemeyeceğine; belediye meclisinin feshine ilişkin isteme belediye meclis üyelerinin belediye meclisi yanında "katılamayacağına" savunma verme süresi geçirildikten sonra savunma için makul bir süre verilmesine ilişkin istem ile duruşma isteminin kabul olunamayacağına hükmetmiştir. İstem bir dava olarak görülmediğinden Danıştay Sekizinci Dairesi kararına karşı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz ederken 2577 sayılı İYUK'un 52. maddesi uyarınca Danıştay Sekizinci Dairesi kararının yürütülmesinin durdurulması da istenememelidir. Yine bunun gibi istem bir dava olarak görülmediğinden Danıştay Sekizinci Dairesi tarafından bu konuda verilen kararlar, 2577 sayılı İYUK'un 28. maddesine tabi de tutulamaz. Bu itibarla da bu kararlar kesinleştikten sonra uygulanmalıdır.⁷²

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa 3622 sayılı Kanunla eklenen Ek:2. madde uyarınca gereği düşünüldü: Diyarbakır ili, Sur İlk Kademe Belediye Meclisinin, İçişleri Bakanlığınca belediye hizmetlerinin sunumunda "çok dilli belediyecilik" yolunda karar alındığı bahisle ... Diyarbakır Sur Belediye Meclisince alınan karara muhalif kalan üyelerin meclis üyeliklerinin devamına karar verilmesi talebinin de, gerek Anayasanın 127. ve gerekse de 5393 sayılı Belediye Yasasının belediye meclisinin feshini düzenleyen 30. maddesinde bu duruma olanak sağlayan bir düzenleme yer almadığından kabul edilemeyeceği gerekçesiyle, istemin kabulü ile 5393 sayılı Yasanın 30. ve 44. maddeleri uyarınca Diyarbakır Sur Belediye Meclisinin feshine ve Diyarbakır Sur Belediye Başkanının Belediye Başkanlığından düşürülmesine karar verilmiştir. Danıştay

⁷²Kaya, a.g.e. s. 322.

Sekizinci Dairesinin itiraza konu kararı usul ve hukuka uygun olup, itiraz dilekçesinde ileri sürülen hususlar bu kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından itirazın reddine 18.10.2007 günü oy çokluğu ile karar verildi.⁷³

İYUK Ek Madde 2'nin, 2. fıkrasına göre Danıştay Sekizinci Dairesi'nce verilen kararlara karşı Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz mümkün olduğundan, kanaatimizce itiraz aşamasında şartlar gerçekleşmişse duruşma yapılmalıdır. Çünkü İYUK Ek madde'nin 1. fıkrasında, istemin Danıştay Sekizinci Dairesi'nin önünde bulunduğu aşamada açıkça kararın dosya üzerinden verileceği düzenlenmiş iken, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz aşamasında kararın dosya üzerinden verileceğine ilişkin bir kayıt yer almamaktadır. Ayrıca 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "duruşma" başlıklı 17. maddesi, "Temyiz ve itirazlarda duruşma yapılması tarafların istemine ve Danıştay . kararına bağlıdır . Danıştay . kendiliğinden duruşma yapılmasına da karar verebilir" hükmü her ne kadar kanun yolu anlamındaki temyiz ve itiraz aşamasındaki duruşmaları düzenlemekle birlikte, hükmün özel itiraz hallerine uygulanmasına engel bir durum bulunmamaktadır. Hatta duruşma yapılması savunma hakkının daha etkin kullanılmasını sağlayacağından, sağlıklı bir kararın ortaya çıkmasına da yardımcı olacaktır.⁷⁴

3.2.4. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkemenin Kararı ve Hukuki Niteliği

Anayasamızın 127'nci maddesine göre; "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." denmiştir. Yine 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 2. Fıkrası, "Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar" denmiştir. Yine aynı kanunun 32.

⁷³D8D, E. 2007/1871, K. 2007/2042, KT. 22.05.2012. KY.

⁷⁴Gözler, Kaplan, a.g.e. s. 188.

maddesi, "Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna" Danıştay Sekizinci Dairesi bakar. Görüldüğü üzere 2575 sayılı kanunun 24. maddesi, "belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler" derken 32 maddede konu dava olarak nitelendirilmiştir.

Danıştay sekizinci dairesi, bir idari daire değil, bir dava dairesidir, yani bu daire, bir yargı organıdır. Danıştay Sekizinci Dairesinin il genel meclislerinin feshine dair verdiği kararlar da bir yargı kararıdır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 5 Nisan 1990 tarih ve 3622 sayılı Kanununun 26'ncı maddesiyle "ek madde 2" ye göre ise, "il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar. il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir. Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren on beş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir". Söz konusu usul veya dava bir iptal davası veya tam yargı davası değildir. Söz konusu usul, Danıştay içtihatlarına göre "özel bir yargısal denetim yolu" ve "özel bir yargılama usulü"dür.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda Danıştay Sekizinci Dairesi önüne gelen istemle ilgili olarak iki türlü karar verebilir. Ya il genel meclisinin feshi, belediye meclisinin feshi ve belediye başkanının başkanlıktan düşürülme istemini reddeder. Ya da il genel meclisinin feshi, belediye meclisinin feshi ve belediye başkanının başkanlıktan düşürülme istemini kabul eder. Bu kararlar, ilgili organa tebliğ edilmekle kendiliğinden hüküm ifade eder. Yani kararın uygulanması için ayrıca bir idari işlem tesisine gerek yoktur. Burada Danıştay Sekizinci Dairesi'nin istemi reddeden veya kabul eden kararının hukuki niteliği üzerinde durulmalıdır. Yukarıda da görüldüğü üzere Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrasının birinci cümlesinde, "adli yargı" ya da "idari yargı"dan bahsedilmemekle birlikte, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki "denetim"

yetkisi, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi ile bir idari yargı organı olan Danıştay'a verilmiştir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesi ile de bu görev, Danıştay'ın bir dava dairesi olan Danıştay Sekizinci Dairesi'ne verilmiştir.⁷⁵

Birçok hukuksal metinlerde anlatıldığı ve anlaşıldığı üzere, belediye meclislerinin, . seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yapılan denetim, Anayasanın 127. maddesinde belirtilen."Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur" şeklindeki hükmünü yerine getirmek için Danıştay Sekizinci Dairesine verilen fakat idari vesayet şeklinde ifa edilen idari bir görev olarak tarif etmek mümkündür. Fesih yetkisinin Danıştay tarafından yerine getirilmesi Türkiye açısından sağlıklı bir durumdur. Demokratik değerlerin ve siyasi etiğin yerleşemediği ülkemizde dar anlamda partizanca kararlar alınıp çok kolay belediye meclisleri feshedilebilir duruma gelirdi.

3.2.5. Belediye Meclisinin Feshinde Görevli Mahkemenin Kararına Karşı Başvuru Yolu

521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 1740 sayılı Kanunla değişik 40. maddesinin B bendinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda görevli mahkemenin kararına karşı başvuru yolu, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda Danıştay'ca verilecek kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz" hükmü ile kapatılmış idi ve bu hükme dayanarak Danıştay, kendisine bu istemle yapılan başvuruları reddetmekte idi. Ancak 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda görevli mahkemenin kararına karşı başvuru yolunu kapatan bir hükme yer verilmemekle birlikte, İYUK Ek Madde 2 yürürlüğe girmeden önce, uygulamada, ilçe belediyeleri hakkında idare mahkemelerince verilen kararlara karşı temyiz yoluna, il belediyeleri hakkında Danıştay Sekizinci Dairesi'nce verilen kararlara karşı ise karar düzeltme yoluna başvurulması kabul edilmiş idi. Nihayet konu bugün için geçerli şekliyle İYUK Ek Madde 2'nin 2. fıkrasında şu şekilde

⁷⁵Kaya, a.g.e. s. 323.

düzenlenmiştir: "Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren onbeş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. Hemen ifade edelim ki bu itiraz, kanun yolu olan itirazdan farklı özel bir itirazdır.

2972 sayılı Kanunu'nun 29. maddesinde "Seçim dönemi sonundan önce;

- Bir seçim çevresinde yapılan seçimin seçim işlemleri sebebiyle iptaline karar verilmesi,
- Belediye meclisi veya il genel meclisinin yetkili organlarca feshi,
- Belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısından aşağıya düşmesi,
- Belediye kurulması, Hallerinde mülki amirlerin vaki boşalmaları otuz gün içinde İlçe Seçim Kuruluna bildirmeleri üzerine, İlçe Seçim Kurulu söz konusu organ için yeniden seçim yapılmasına karar vererek durumu alışılmış usullerle ilan eder.

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" denmiştir.

Belediye meclisinin;

- Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,
- Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması,
- Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

- Geçici olarak görevden uzaklaştırılması, Hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılıncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.⁷⁶

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, 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 toplanarak;

- Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,
- Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer.

Belediye başkanı veya başkan vekili 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. Birinci fıkranın (b) bendi uyarınca başkan vekili seçildikten sonra belediye başkanlığının (a) bendinde belirtilen nedenlerle boşalması durumunda bu maddeye göre belediye başkanı seçilir. Yeni seçilen belediye başkanının görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır. Başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar. Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç

⁷⁶5393 sayılı Belediye Kanunu m. 31.

onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.⁷⁷ Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.⁷⁸

Bir olayda da belediye başkanının başkanlıktan düşürülme isteminin kabulü üzerine, belediye başkanı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz etmiş ve bu istem yerinde görülerek karar kaldırılmıştır. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı sonradan yeni belgelerin ortaya çıktığı gerekçesiyle yargılamanın yenilenmesi istemi ile Danıştay Sekizinci Dairesi'ne başvurmuştur. Ancak Danıştay Sekizinci Dairesi bu istemi, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunun dava kavramı dışında özel bir yöntem şeklinde düzenlendiği gerekçesiyle reddedilmiştir. Yine bir olayda belediye başkanı Danıştay Sekizinci Dairesi'nce başkanlıktan düşürülmesi üzerine, kararın düzeltilmesi istemi ile Danıştay Sekizinci Dairesine başvurmuş ve bu istemi reddedilmiştir. Aynı şekilde Danıştay, düşürme kararının iptalinin de istenemeyeceğine karar vermiştir. İlginç bir olayda ise kesinleşmiş mahkumiyeti nedeniyle 24.05.1977 tarihinde o tarihte görevli Danıştay 11. Dairesi'nce belediye başkanlığından düşürülen bir kişi sabıka kaydının mahkeme kararı ile sicilden silinmiş olduğunu ileri sürerek yıllar sonra bu kararın kaldırılması isteminde bulunmuştur. Danıştay ise haklı olarak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda,

⁷⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 45.

⁷⁸ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 47.

belirtilen yollar dışında bir kararın kaldırılmasına imkan bulunmadığı gerekçesiyle istemin reddine karar vermiştir.⁷⁹

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca, Danıştay Sekizinci Dairesi'nin kararının kaldırılmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın aynı Daireye gönderilmesine karar verilmesi halinde belediye başkanlarının veya belediye meclislerinin görevlerine iadeleri için Danıştay Sekizinci Dairesi'nin konu hakkında yeniden vereceği kararı beklemelerine gerek bulunup bulunmadığı da ayrı bir tartışma konusudur. Bu hususta belediye başkanları ile ilgili olarak Danıştay Birinci Dairesi, Danıştay Sekizinci Dairesi'nin kararının beklenmesine gerek olmadığı yönünde istişari düşünce bildirmiştir. "... Anayasanın 138'inci maddesinde, yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda oldukları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28'inci maddesinde de idari yargı yerlerince esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin olarak verilen kararların icaplarına göre idarenin en geç 30 gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu hükme bağlanmıştır . belediye başkanlarının başkanlık görevlerinden düşürülmelerinin ancak yargı kararı ile mümkün olduğu, bu kararlara karşı yapılan itirazların Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca kabul edilerek, bu kararların kaldırılması ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın Dairesine gönderilmesi halinde belediye başkanlarının iadeleri için Danıştay ilgili Dairesince konu hakkında yeniden verilecek kararın beklenmesine gerek bulunmamaktadır. İtiraz üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca verilen kararlar kesindir. Bu itibarla Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca verilen kararlara karşı, itiraz, temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi gibi yollara başvurulamaz."⁸⁰

⁷⁹Kaya, a.g.e. s. 338.

⁸⁰ Kaya, a.g.e. s. 342.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Binlerce yılda tirani rejimlerden demokratik rejimlere doğru evrilen siyasal yapılar, yurttaş odaklı politikalarla ayakta durabileceklerini öğrenmiş bulunuyorlar. Dünyanın yaşadığı onca dönüşüm, savaş, barış, ayrılma, birleşme, trajedi, ve gelişme; odağında yurttaşın olduğu yeni bir siyasal ve toplumsal düzenin başarılmasını gerektiriyor. Yalnızca grupların değil, tek tek bireylerin etkin olduğu - olabildiği yeni bir toplumda yaşıyoruz. İktidarı, toplumsal süreçleri ve ekonomik yapıları dönüştüren artık yalnızca bilgidir. Yurttaşın bilgi ve bilinç düzeyi, siyasal ve yönetsel sistemlerin yeniden biçimlenmesinde başat bir rol oynamaktadır. Ve elbette siyasal sistemin yurttaştan gelen beklenti iletilerine cevap verme kapasitesi de, belirleyici ve önemli bir etkidir. Toplumsal modernleşme tarihinde, "yurttaş" kadar dinamik bir figürün olmadığı açıktır. Yurttaş, feodal çağdan, endüstri toplumuna, oradan bilgi toplumuna oldukça "hızlı" ve "kazançlı" bir geçiş süreci yaşamıştır. Özellikle "eşitlik" ve "özgürlük" alanlarında, farklı toplumsal kategorilerde yer alan yurttaşlar önemli kazanımlar elde etmişlerdir. Kazanç ve kazanım nitelendirmeleri görecelidir kuşkusuz. Ancak sözü edilen, kazanımların özellikle sağlıklı demokrasiler ve güçlü ekonomilere sahip toplumlar için daha yüksek düzeyde olduğunu da vurgulamak gerekir. Çünkü dünyanın yalnızca %20'si ekonomik, demokratik, kültürel ve ekonomik kazanımlardan "sağlıklı bir pay" alırken, geride kalan %80 daha sorunlu ve sınırlı düzeylerde bu gelişmelerden yararlanabilmektedir. Demek ki, bu kazanımların insanlığın geneline yayılabilmesi için insanlığın alması gereken daha çok yol var.⁸¹

Türkiye'de ise demokratik düzen içinde cumhuriyetin katılımcı yerel yönetimlerini kurmak durumundayız. Ancak bunu yaparken ülke bütünlüğüne zarar vermemeli, kimlik tartışmalarının önüne geçmeliyiz. Bizim amacımız katılımcılığı artırmak olmalı daha iyi iletişim kuran toplum haline gelmeliyiz. Yönetim yurttaş dayanışması sağlanmalı gönüllülük mekanizması kurulmalı ve yerel halkın refah düzeyinin artmasına hizmet edecek programlar geliştirmeliyiz. Öyle ki, Doğu ve

⁸¹M. Akif Çukurçayır, (2012): "**Yerel Politikalar**", Yıl.1, Sayı.1, Konya Çizgi Kitabevi, s.48.

Güneydoğuda toprak isteyen köylüye toprak, Kentlerde iş isteyenlere iş, insanca çalışma şartları ve koşulları isteyen işçiye sağlıklı çalışma ortamı sağladığımızda demokrasimiz gelişmiş demektir. Halkı cemaatlerden, enformel örgütlerden, toprak ağalarından kurtararak demokratik kitle örgütlerine katabilirsek işte o zaman yerel yönetimlerimiz gerçekten halka dayanan halk için var olan yerel yönetimler olurlar.

Avrupa kapitalizmle küreselleşmesini tamamlamış ve yerel değerlerin kaybolmaması için yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden söz etmektedir. Ancak Avrupa küreselleşen dünya da büyük bir ekonomik krizin içine düşmüş durumdadır. Özellikle gelinen noktada AB'nin de zayıfladığını, dağılma sürecine girebileceği veya başka bir yapıya evrileceği anlaşılmaktadır. Nedeni ise AB içindeki ülkeler arasındaki güç farklılığıdır ve kapitalizmin zirvede iflas etmiş olmasıdır. Türkiye'nin Avrupa'yı taklit ederek yerel yönetimleri güçlendirmeye çalışması yanlıştır. Türkiye gerek kapitalizm açısından gerekse demokrasi açısından Avrupa ile eşit değildir. Avrupa'dan alınacak örneklerle Türkiye'de yerel yönetimleri güçlendirmek Türkiye'yi bölünmeye götürür. Türkiye'de aşiret reisliği, toprak ağalığı, cemaat başkanlığı ve bunların güdümündeki enformel sermaye ülkemiz siyasetine yön vermektedir. Bugün Türkiye'de kurulan iktidarlar gücünün büyük bir bölümünü çağcıl olmayan bu tür örgütlerden almaktadır. Bu çağcıl olmayan birimlerin var olduğu bir sistemde, yerel yönetimlere yapılacak en küçük katkı feodalizmin, enformal ağ içindeki bireylerin işini kolaylaştıracaktır. Yapılması gereken çağcıl olmayan tüm kurumların kapatılması ve demokratik kitle örgütlerinin siyasete müdahale etmesinin önü açılarak demokrasiyi bir adım daha öteye götürerek yerelden genele doğru denge iktidarıyla şeffaf, hesap verebilir yönetimlerin kurulmasıdır.

Anglo - Sakson ülkelerinde yerel yönetimlerin siyasi yönü daha belirgindir. Nitekim, söz konusu ülkelerde, yerel yönetimlere, mahalli hükümet denilmektedir. Yerel yönetimlerin, mahalli idare yerine mahalli hükümet (local government) olarak kavramlaştırılması, onların da merkezi hükümet gibi siyasi fonksiyonlar icra eden kurumlar olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Yine Anglo - Sakson ülkelerinde vatandaş kelimesi karşılığında citizen kavramının kullanılması dikkat çekicidir. Citizen kavramı, esasında kent sakini demektir. Bu, vatandaşlığın, önce, kişinin yaşadığı ve

oturduğu yörede (kentte) başladığı anlamına gelmektedir. Bu bakımdan, kişinin yaşadığı ve oturduğu kentsel mekanlar, demokratik olarak örgütlenmiş olan yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bütün yönleriyle yerel yönetim - kent sürekliliğiyle ilgili olan bu durum, yerel yönetimleri, demokrasinin halka en yakın, etkin ve verimli hizmet sunumunun ötesinde, bir takım hak ve ödevlerin odağı haline getirmektedir.⁸²

Türkiye'de 5393 sayılı kanununun bir önce ki belediye kanunu olan 1580 sayılı kanundan farklı olarak, yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan, vesayetin kısmen azaldığı, ekonomik ve idari açıdan belediyelerimizin hizmet alanları genişletilmiş, karar alma süreci kısaltılmış, mülki idare amirinin vesayet denetim sınırları oluşturulmuştur. Öyle ki, 5393 sayılı belediye kanunun vesayet denetimi konusundaki düzenlemesi Anayasamızın 127. maddesi ile de uyumludur. Anayasamızın 127. maddesinin 4. Fıkrasında, "Mahalli 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 mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denmiştir. Burada organlık sıfatını kaybetmesine ilişkin denetimi yapacak makam olarak Danıştay görülmüştür.

Merkezi yönetimin gözetim ve denetimi daha çok belediye meclisleriyle, yürütme organı olan belediye başkanı üzerinde uygulanır. Belediye meclisinin feshedilmesini gerekli kılan işlemlere katılan belediye başkanı, Danıştay kararı ile görevinden alınabilmektedir. Kuşkusuz, buna seçilmiş organların, ya da bu organların üyelerinin, belli durumlarda, İçişleri Bakanınca, Anayasamızın 127. maddesindeki yetkiye dayanılarak görevden alınabilmeleri de eklenebilir.⁸³

Bu konuyla ilgili örnek bir karar ise, Diyarbakır İli, Sur İlk Kademe Belediye Meclisinin, İçişleri Bakanlığınca belediye hizmetlerinin sunumunda "çok dilli belediyecilik" yolunda karar aldığından bahisle 5393 sayılı Yasanın 30. maddesinin

⁸²Kemal Görmez, Mustafa Ökmen, (2009): "**Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**", 1. Baskı, Eylül, Beta Yayıncılık, s. 29.

⁸³Ruşen Keleş, (2011): "**Yerinden Yönetim ve Siyaset**", İstanbul, Cem Yayınevi, s. 402.

ikinci fıkrasının b bendi uyarınca da bu karara katılan Belediye Başkanı . hakkında gereğinin yapılması istemiyle yapılan başvuru üzerine Danıştay Sekizinci Dairesince verilen ve istemin kabulüyle 5393 sayılı Yasanın 30. ve 44. maddeleri uyarınca Diyarbakır Sur Belediye Meclisinin feshine ve Diyarbakır Sur Belediye Başkanının Belediye Başkanlığından düşürülmesine ilişkin bulunan 8.8.2007 günlü E:2007/5496, K:2007/4542 sayılı kararına, ilgili belediye başkanı, belediye meclisi adına da Meclis Başkanvekili itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedirler. Danıştay Sekizinci Dairesi itiraza konu 8.8.2007 günlü, E:2007/5495, K:2007/4542 sayılı kararı ile, Anayasanın 127. maddesinde ... 5216 Büyükşehir Belediye Yasasının 7. maddesinde ... 5393 Belediye Yasasının 13. 14. maddelerinde ... 1353 sayılı Türk Harflerinin Kabulü ve Tatbiki Hakkında Kanununun 2. maddesinde ... Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3 ve 8. maddelerinde ... böylece yerel yönetimlere tam ve bağımsız bir faaliyet alanı tanınmadığı, idari denetime tabi olduklarının belirlendiği, inceleme konusu olayda, Sur Belediye Meclisinin anılan kararının dayanağını oluşturan Eğitim, Kültür, Spor ve Turizm Komisyonunun raporunda, belde halkına yönelik olarak yapılan genel analiz anketlerinde, belde halkının %24'ünün Türkçe, %72'sinin Kürtçe, % 1'inin Arapça ve %3'ünün Suryanice ve Ermenice konuştuğunun tespit edildiği, . Diyarbakır Belediye Meclisi Başkan Vekili ve Belediye Başkanınca verilen itiraz dilekçesinde, itiraza konu daire kararında, siyasi faaliyette bulunma kavramının net olarak ortaya konmadığı, duruşma talebinin dikkate alınmadığı, kararın amacının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması yanında, turizm ve ticaretin de geliştirilmesi olduğu, hiçbir resmi belgede Türkçe dışında bir dilin kullanılmadığı, gerek Türkiye'de gerekse dünyada pek çok ülkede bu şekilde faaliyetlerin bulunduğu, Meclis kararında ret oyu veren üyeler bakımından da fesih kararı verilmesinin hukuka aykırı olduğu belirtilerek karara itiraz edilmekte ve kaldırılması istenmektedir. Danıştay Sekizinci Dairesinin itiraza konu kararı usul ve hukuka uygun olup, itiraz dilekçesinde ileri sürülen hususlar bu kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından itirazın reddine 18.10.2007 günü oyçokluğu ile karar verildi".⁸⁴

⁸⁴D&D, E. 2007/1871, K. 2007/2042, KT. 22.05.2012. KY.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 2. maddesinin b fıkrasında, "Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay' ın kararı ile feshedilir" denmiştir. Ancak belediyeye verilen görevlerin demokratik düzen içinde birçoğunun siyaset üreterek yerine getirilebileceği unutulmamalıdır. Burada sözünü ettiğim siyaset, toplumun sorunlarını bilime ve akla dayanan ve hiçbir çıkarsamaya yer vermeyen, herhangi bir zümreye veya kişiye ayrıcalık tanımayan siyasettir. 5393 sayılı Yasada belirtilen "siyasi konu" içeriği netliğe kavuşturulmalıdır. Şöyle ki, dar anlamda partizanca davranıp kişilerin veya grupların isteklerine yönelik uygulamalar gerçekleştirilirse belediye meclisinin feshi ve belediye başkanının başkanlıktan düşürülme istemi yerinde olur. Öyle ki, yerel yönetimler demokrasinin filizlendiği yerlerdir. Kaldı ki, Türkiye'de Belediye Meclislerinde birçok siyasi parti temsil edilebilmektedir. Dolayısıyla, birçok siyasi partinin bulunduğu belediye meclislerinde geniş anlamda yerel siyasetle ilgili siyasi kararlar alınması demokrasinin bir gereğidir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda karar veren Danıştay Sekizinci Dairesi'nin bu kararının hukuki niteliği konusunda farklı görüşler mevcuttur. Kanaatimizce mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yapılan denetim, salt yargı organı olan Danıştay Sekizinci Dairesi'nce yapıldığı için organik açıdan yargısal denetim yönü bulunan ve salt idari dava türü şeklinde yargı organının önüne gelmediği ve tam yargısal usuller uygulanmadığı için maddi açıdan idari vesayet denetimi yönü bulunan "karma bir denetim"izlenimi vermektedir. Aslında sorunun çözümünün görevli dairenin tarihi gelişiminde yattığı unutulmamalıdır. Sonuç olarak, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yapılan denetim, organik açıdan yargı organınca yerine getirilen ve maddi niteliği itibarıyla da idari vesayet denetimi şeklinde gerçekleşen idari bir görevdir. Diğer bir ifadeyle bu görev, salt Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında yer alan "yargı yolu ile olur" şeklindeki

amir hükmü yerine getirmek için Danıştay'ın bir dava dairesi olan Sekizinci Dairesi'ne verilen ancak idari vesayet denetimi şeklinde gerçekleşen bir idari görevdir.⁸⁵

⁸⁵ Kaya, a.g.e. s. 366.

KAYNAKLAR

Çavdar, Tevfik, (2003): "**Türkiye Ekonomisinin Tarihi**", 1.Baskı Eylül, Ankara, İmge Kitabevi.

Çukurçayır, M. Akif, (2012): "**Yerel Politikalar**", Konya, Çizgi Kitabevi, Yıl.1, Sayı.1.

Dönmez Mustafa (2010): "**Açıklamalı- İctihathı Belediye Kanunu**", Ankara, Mevzuat Yayıncılık.

Görmez, Kemal, (2012): "**Yerel Politikalar**", Konya, Çizgi Kitabevi, Yıl.1, Sayı.1.

Görmez, Kemal; Ökmen, Mustafa, (2009): "**Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**", İstanbul, Beta Yayıncılık, 1. Baskı.

Gözler, Kemal; Kaplan, Gürsel, (2011): "**İdare Hukuku Dersleri**" Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım.

Gözübüyük, A. Şeref; Tan, Turgut, (2011): "**İdare Hukuku**",Ankara, Turhan Kitabevi.

Günday, Metin, (2011): "**İdare hukuku**", Ankara, İmaj Yayınevi.

Kamu Yönetimi Araştırması, (1992) - Genel Rapor - KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara

Kaya, Cemil, (2007): "**Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**", Ankara, Seçkin Yayınevi.

Keleş, Ruşen (2011): "**Yerinden Yönetim ve Siyaset**", İstanbul, Cem Yayınevi.

Keleş, Ruşen; Fehmi, Yavuz, (1983): "**Yerel Yönetimler**", Ankara, Turhan Kitabevi.

Mengi, Ayşegül, (2007): "**Yerellik ve Politika**", Ankara, İmge Kitabevi Yayınları,1.Baskı.

Ortaylı, İlber, (2008): "**Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**", Ankara, Cedit Neşriyat.

Pamuk, Şefket, (2013): "**Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları Ve Büyüme**", İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Sezer, Devrim, (2012): "**çoğulluk ve Politika: Rousseau, Arendt, Cumhuriyet ilik**", Toplum ve Bilim Dergisi, Birikim Yayınları, Say.124.

Timur, Taner, (2003): "**Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş**", 3.Baskı Mart, Ankara, İmge Kitabevi.

Timur, Taner, (2010): "**Osmanlı Çalışmaları**", 4.Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Ulusoy, Ahmet; Tekin, Akdemir, (2010): "**Mahalli idareler**", Ankara, Seçkin Yayın ve Dağıtım

Yerasimos, Stefanos, (2007): "**Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye**", Ocak Sekizinci Baskı, İstanbul, Belge Yayınları.

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://istanbuluniversitesi.hukukfakultesi.gen.tr>. (Erşim Tarihi: 01.06.2013).

www.migm.gov.tr (Erşim Tarihi: 01.06.2013).