

## TÜRKİYE'DE SEÇİMLERİ KİM YÖNETİR?

Lûtfi DURAN

Bu soruya, 1961 den beri, herkesin duraksamasız "hâkimler" diye karşılık vereceği kesindir. Gerçekten, o tarihten bu yana ülkemizde yapılan siyasî ve idarî, genel ve kısmî bütün seçimler hâkimlerce yürütülmekte ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, "seçimler yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır" (m. 75) demektedir.

Ancak, Yüksek Seçim Kurulu'nun (YSK) bazı şehir ve kasaba belediyeleri başkan seçimleri dolayısıyla verdiği yeni iki kararı<sup>1</sup> karşısında, seçimleri yargı organlarının mı, yoksa yürütme organının mı yönettiği, ciddî olarak sorulabilir.

### YSK'nun kararları.

Bu kararlardan anlaşıldığına göre; değişik illerde bulunan bir şehir ve dört kasaba belediyesi başkanlıklarının boşalması üzerine, yetkili idareler ve ilçe seçim kurulları, bu yerlerde seçim yapılacağını, kanunu uyarınca ihbar ve ilân etmiştir. Böylece saptanan seçim gününden kısa bir süre önce, Bakanlar Kurulu, Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği 1930 yılından kalma bir hükmüne (m. 94) dayanarak, sözkonusu "belediye seçimlerinin 14 Ekim 1979 Cumhuriyet Senatosu üçtebir yenileme ve milletvekili ara seçimleri ile birlikte yapılması amacıyla", başkanlık görevlerinin 10 Ağustos 1979 gününe kadar idarece atanmış belediye başkanları eliyle yönetilmesini kararlaştırmıştır<sup>2</sup>.

1) YSK kararları : 6 Ağustos 1979 - 530 ve 540, Resmî Gazete, 10 Ağustos 1979-16723, s. 23-26.

2) Bakanlar Kurulu Kararları: 28 Temmuz 1979-7/17886, 23 Temmuz 1979 7/17887, Resmi Gazete 7 Ağustos 1979-16720, s. 3. -

YSK. 23 ve 27 Temmuz 1979 tarihli olduğu kaydedilen, fakat ne için ve nasıl kendisine gönderildiği açıklanmayan kararnameleri inceleyip, “gereğini düşündükten” sonra, şu sonuçlara varmıştır:

— Kararnameler birer idarî işlemdir. İdarî işlemlerin yargısal denetimi Danıştay’ın görevine dahildir. Şu hale göre, Danıştay’ca iptâl veya yürütmenin durdurulması kararı verilmedikçe, kararnamelere uyulması zorunludur.

— “Bu nedenle ... Bakanlar Kurulu kararının yasaya uygunluğunu münakaşa etmek YSK nun görevi dışındadır. Ancak bu kararın etki alanının (YSK’ca) saptanması ve sonuca o şekilde varılması gerekir.”

— “Evvvelce idarenin Belediye Başkanlığının boşaldığına dair bildirisi ve buna dayanan ilçe seçim kurulunun seçim yapılacağına dair ilânı bu nedenle (Bakanlar Kurulu kararı gereği, başkanlık münhal olmadığı için) hukukî dayanaktan yoksun kalmıştır. Bu itibarla, ... Belediye Başkanlığı seçiminin ertelenmesi ve 10 Ağustos 1979 gününden itibaren 1580 sayılı Belediye Kanuna Ek 3 üncü maddesine göre yeniden ilânı ve ilânı takip eden 60 ıncı günden sonra gelen ilk pazar günü seçim yapılması gerektiğine karar verilmelidir.”

Bu suretle, belediye başkanlıkları seçimleri de 14 Ekim 1979 pazar gününe düşmüş olacağından; Bakanlar Kurulu’nun anılan kararlarında belirtilen amaç da gerçekleşmiş bulunacaktır.

### **Olgular ve sorun.**

Özetlemeye çalıştığım ve önemli gerekçelerini olduğu gibi aktardığım YSK kararlarının metninden daha fazla bilgi edinmek ve sorunu aydınlatmak, ne yazık ki, mümkün değildir. Bu itibarla, söz konusu kararlar öncesinde basında ve radyo-televizyon yayımların-

---

Bakanlar Kurulu, 9 Ağustos 1979 tarihli ve 7/17921 sayılı kararı ile (Resmi Gazete, 11 Ağustos 1979-16724, s. 10), başka iki kasaba belediye başkanlıklarının 11 Ağustos 1979 gününe kadar, yani bir gün için (ama, görevleri 14 Ekim 1979 pazar günü yapılacak seçimlerin sonucu alınıncaya kadar sürecek), atanmış başkanlar eliyle yönetilmesini kabul etmiş ise de; YSK’nun bunların seçimi hakkında bir kararına rastlamadım.

da, sorunla ilgili olarak verilen haberleri kısaca hatırlatmak gereklidir.

Bakanlar Kurulu ile YSK'nun kararlarına konu olan beş belediye başkanından başka, boş olan üç küçük belediye başkanlıkları için de aynı 5 Ağustos 1979 pazar günü seçimler yapılacağı ilân edilmiş olduğu halde; bu görevlerin idarece atanmış başkanlar tarafından yürütülmesi yoluna, nedense, gidilmemiş ve bu yerlerde gerçekleşen seçimleri ana muhalefet partisinin adayları kazanmıştır.

Bu arada ana muhalefet partisi, belediye başkanları seçimini, 14 Ekim 1979 da yapılacak C. Senatosu seçimleri ile birleştirmek suretiyle geri bıraktıran Bakanlar Kurulu kararlarına YSK önünde itirazda bulunmuştur.

#### **Kararların niteliği.**

YSK'nun incelemekte olduğum kararları, ana muhalefet partisinin işte bu itirazlarına karşılık olarak verilmiş olsa gerektir. Fakat YSK, izleye geldiği usul ve şekil dışında, bu kararların kimin başvurusu üzerine ve hangi yoldan alındığını belirtmediği gibi; bunların itirazcı partiye özellikle tebliği yerine (Resmî Gazete'de yayınlanmasını emrettiği halde), bütün siyasî partilere gönderilmesini kararlaştırmıştır.

Böylece, sözkonusu kararların hukukî niteliğinde bulanıklık ve belirsizlik yaratılmış olmakla beraber; bunların, 298 numaralı Seçimlerin Temel Kanununun 131 inci maddesinden başka bir hükme sokulması mümkün bulunmadığından, yönetsel değil, yargısal işlemler olduğundan kuşku edilemez. Gerçekten, YSK belediye seçimleri konusunda kendiliğinden ve doğrudan doğruya karar almaya yetkili bulunmadığına göre; ilçe seçim kurullarının görevine giren bir iş hakkında ancak itiraz veya şikâyet üzerine karar vermiş olabilir. Başka bir deyişle, olayda YSK'nun yaptığı iş, yargı denetimi görevidir.

#### **Olayın irdelenmesi.**

Bütün bu olgu ve öğeler, Bakanlar Kurulu'nun, 14 Ekim 1979 C. Senatosu üçtebir yenilme ve milletvekili ara seçimlerinden dört ay önce yapılacağı ilân edilmiş bulunan belediye başkanlıkları se-

çimlerini geri bıraktırmakla, ne kamu paralarından tasarruf sağlamak, ne de bu yerlerin başkanlık görevlerine gerçekten idarece atanmış kişileri getirmek amacını güttüğü savunulamaz. Çünkü, bu konudaki kararnamelerin dayandırıldığı Belediye Kanununun, hiç de demokratik olmayan fakat Anayasa ile (m. 116) saklı tutulan ve bildiğim kadariyle İkinci Cumhuriyet döneminde başvurulmayan 94 üncü maddesi hükümleri, olası saydığım amaçlardan ilkinin içermediği gibi; otekini, ancak en az bir dönem, yani dört yıl süreli olmak koşulu ile geçerli kılabilir niteliktedir.

Oysa Bakanlar Kurulu, iki aya yakın bir süredir başkan vekilleri eliyle yönetilmekte olan ve seçim hazırlıkları ve giderleri yapılmış bulunan belediye başkanlıklarının, görünürde 14 Ekim 1979 günü yapılacak seçimler sırasında yenilenmesini sağlamak amacıyla, sadece iki ay ve birkaç gün atanmış başkanlar tarafından yürütülmesini, seçim gününe iki hafta kala kabul etmiş bulunmaktadır. Böylece yürütme organı, açıklayamadığı gerçek amacını öne sürdüğü gerekçe ile örtmek isterken, yasal olmayan bir erek taşıdığını ortaya koymakla, uygulamada az rastlanır türden, işlemin kendi yapısında yetki saptırmasını oluşturan ve kanıtını da veren hukuka ve kanuna aykırılığın örneğini vermiş olmaktadır.

#### **YSK kararlarının eleştirisi.**

Buna karşın YSK, sözkonusu kararnamelerin hukukî ve yasaya uygun olup olmadığı sorununu ortaya koyarken, sadece "mahallî seçim niteliğinde olan belediye başkanı seçiminin genel seçim niteliğinde Cumhuriyet Senatosu üyeliği seçimi ile birlikte yapılmasını sağlamak düşüncesi yasa koyucunun amacına uygun düşer mi?" diye sormakla yetinmektedir.

Kararnamelere bu açıdan bakılırsa, YSK'nun sorusuna, "Hayır, yasa koyucunun amacına aykırı düşmez" karşılığı verilebilir. Çünkü, konu ile ilgili olarak Belediye Kanununda değişiklik yapılmasına dair 19 Temmuz 1963 tarihli ve 307 numaralı kanun, belediye meclisi ve başkanı seçimlerini, siyasî seçimlerin anayasal ve yasal ilkelerine tâbi tuttuktan başka; milletvekili seçimi hakkındaki 306 sayılı kanuna özel, Seçimlerin temel hükümleri ve seçmen kütükleri hakkındaki 298 sayılı kanuna genel yollamalar yapmıştır. Kaldı

ki, bu sonuncu kanunun 1'inci maddesi, sırf, öteki mahallî idare seçimleri gibi, belediye başkanları seçimini de, genel olarak, kendi kapsamına almak için, 17 Mayıs 1979 tarihli ve 2234 numaralı kanunla değiştirilmiştir. Bu itibarla, aynı esaslara ve usullere bağlı olan genel ve mahallî seçimlerin aynı zamanda yapılmasında esas bakımından hiçbir hukukî sakınca ve engel gösterilemez. Fakat Bakanlar Kurulu sözkonusu birleştirmeyi yapmaya yetkili değildir; bunu ancak kanun koyucu gerçekleştirebilir.

Ne var ki, YSK, Bakanlar Kurulu kararlarının hukuka uygunluğunu münakaşa etmeyi görevi dışında saydığından, yukarıya aktardığım sorusuna kendisinin olumlu mu, yoksa olumsuz mu karşılık düşündüğünü kestirmek mümkün değildir. Fakat YSK, bu konuda görevsizliğini açıklamadan önce, Belediye Kanununun 94 üncü maddesinin ilgili hükümlerini aktararak, "Belediye Başkanlığı görevinin mansup (atanmış) belediye başkanlarınca yürütülmesini karara bağlamaya Bakanlar Kurulu yetkilidir" demek gereğini duymuş ve bu yetkiyi kendisinde görmüştür. Oysa, sakatlığı halinde yetkili yargı yerince iptalini gerekli gördüğü bir idarî işlemin hukuka ve yasaya uygun olup olmadığını münakaşadan çekinen merci, bunu "yetki" yönünden de incelemeye ve değerlendirmeye kendisini görevli saymamalı idi. Zira, idarî işlem beş öğeden (yetki, şekil - usul, sebep, konu, amaç) oluşan bir bütündür ve her yönü ile yalnız yetkili merci tarafından incelenip iptâl edilebilir. Başka bir deyişle, sakat idarî işlemin geçersiz ve etkisiz sayılabilmesi için mutlaka bunun görevli yargı yerinde iptâli veya yürütülmesinin durdurulması zorunlu sayılırsa, yetkili organ veya makamlarca alınmış olup olmadığı noktasının da başka merciler tarafından tartışılmayacağı kabulü gerekir. Gerçekten, idarî işlemler hakkında iptâl ve yürütmenin durdurulması müeyyidelerini; ancak ve yalnız bu hususta kanunla görevli olan yargı yeri uygulayabilir.

#### **"Yargılama yetkisi tamlığı".**

Ancak, YSK'nun ifade ve tespit ettiği gibi, birer idarî işlem olan kararnamelerin iptâli veya yürütülmesinin durdurulması Danıştay'ın görevi içinde olmakla beraber; hukuka ve kanuna uygunluğunun tartışılıp değerlendirilmesi, bu yüksek mahkemenin tekelinde değildir. Öteki yargı yerleri de, bazı konularda ve hallerde, birta-

kim kayıt ve şartlara uymak suretiyle, bu tür işlemlerin hukuka ve yasaya aykırılığını araştırıp saptayabilir ve hattâ bunu yapmakla yükümlüdür, fakat iptaline karar veremez.

Örneğin ceza hâkimleri ve mahkemeleri, sanığı mahkûm edebilmek için suçun kanunî unsurunu belirtmek zorunda olduğundan; kovuşturmanın dayandırıldığı idarî işlemin hukuka ve yasaya uygun olup olmadığını kendiliğinden ve doğrudan doğruya tetkik ve takdir etmekle yükümlüdür; bu noktayı geciktirici bir sorun sayıp, yetkili merciden karar gelinceye dek, dâvayı geri bırakamaz. Ceza yargısının incelemesi sonucunda, kanuna aykırılık bulunduğu kanısına varılırsa, idarî işemin o halde geçersiz ve etkisiz olduğu tespit ve beyan edilerek, olay veya durum kanun uyarınca değerlendirilip, karar verilir.

İşte bunun gibi, seçim konusunda “yargılama yetkisi tamlığı” na (plénitude de juridiction) sahip olan YSK ve seçim kurulları, seçimlerin yönetim ve denetimi sırasında karşılaşacağı her çeşit idarî işlemin hukuka ve yasaya uygunluğunu, kendiliğinden ve doğrudan doğruya inceleyip değerlendirmek zorundadır. Çünkü Anayasa’nın 75 inci madesine göre, “seçimler yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altındadır” ve YSK, “seçimlerin başlamasından bitimine kadar... seçim süresince... seçim konularıyla ilgili *bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama*”kla görevlidir. Türk hukuk sisteminde yer alan sayısız yargı organları arasında YSK, görev konusu olan seçim işleri kısa süreler içerisinde süratle sonuçlandırılmak gerektiğinden, en fazla “yargılama yetkisi tamlığı”na sahip merci sayılabilir.

Bu nedenledir ki, Danıştay, mahallî idareler seçimleriyle uzaktan veya yakından ilgili gördüğü uyuşmazlıkları, görevi dışında sayarak, çözümlenmekten çekinmektedir. Olayımızda, YSK’nun istediği gibi, karnamelerin iptâli veya yürütülmesinin durdurulması için dâva açıldığı, bunun incelenip sonuçlandırılmasına gerekli zaman da bulunduğu farz ve kabul edilse bile Danıştay’ın bu başvuruyu görevsizlik noktasından reddetmesi büyük bir olasılıktır. Şu hale göre, Bakanlar Kurulunun beş belediye başkanlığı seçimlerinin geri bırakılmasına yol açan kararları, yetkili ilçe seçim kurullarının hukuka ve kanuna uygun işlemlerini hükümden düşüren

ve yürürlükten kaldıran, yargı denetiminden bağışık “*hükümet tasarrufu*” niteliğini almaktadır.

### **Kararların etki ve sonuçları.**

Bu bakımdan, YSK'nun, incelemekte olduğum kararlarında, “Bakanlar Kurulu kararının yasaya uygunluğunu münakaşa etmek... görevi (m) dışındadır” deyip, kararnameyi uyulması gerekli bir norm sayarak, kanun ve usule uygun biçimde başlatılmış ve sonuçlanmak üzere bulunan bir seçimi ertelemeye karar vermesi; seçimleri, kendisinin ve seçim kurullarının değil, yürütme organının yönetmeye yetkili olduğunu kabul anlam ve sonucunu taşır ki, bu, anayasal işlevini ve varlık nedenini yadsımakla eşdeğerdedir.

Şöyle ki, demokratik rejimde seçimlerin yerini ve önemini açıklamaya gerek olmadığı gibi; 1961 Anayasası'nın seçimleri yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altına almasının başlıca gerekçesi, İkinci Meşrutiyet ve Birinci Cumhuriyet dönemlerinde yürütme ve idare tarafından yürütülen seçimlerde bir türlü önlenemeyen yolsuzluk ve aykırılıklara kesinlikle son vermek olduğu bilinmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, seçim konusuna o denli yer ve önem vermiştir ki, YSK'nu anayasal bir kuruluş haline getirmekle ve millet temsilcilerinin “yetki belgesinin uygunluğunu” denetleme mercii yapmakla kalmamış (m. 75); seçimleri düzenlemeye yönelik kanun tasarı ve teklifleri üzerinde yasama meclisleri arasında anlaşmaya varılamadağı takdirde, TBMM birleşik toplantısında görüşülüp karara bağlanmasını ve Millet Meclisi görüşünün ise ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmesini öngörerek, bunları öteki kanunlardan ayırık tutmuş ve anayasal düzeye yaklaştırmıştır (m. 92/son fıkra).

Böylesine özenle ve önemle düzenlenen ve yargı organlarının güvencesine kavuşturulmak istenen seçimlerin, geciktirilmesi veya geri bırakılması ancak özel bir kanunla mümkün iken, Bakanlar Kurulu'nun kanuna ve hukuka aykırı kararlarına uyularak YSK'unca ertelenmesi, bunların yönetim ve denetiminin fiilen yürütme organına bırakılmasından başka bir şey değildir. Çünkü, YSK'nun, kararnamelemlerin denetim sorumluluğunu aktarmak istediği Danıştay, bu olayda ve benzeri tüm öteki durumlarda karşılaşılabilecek idarî işlemlerin, değil iptâline, yürütülmesinin durdurulmasına bile karar ve-

rebilecek zamandan yoksun bulunduğundan; yürütme ve idarenin bu suretle seçimlere müdahalesi bir oldu bitti halinde kalacaktır.

YSK'nun inceleme konusu kararları örnek içtihat niteliğini alacak olursa, yürütme ve idare, söz gelişi İl İdaresi Kanununa dayanarak, seçimlerin başlangıç gününden sonra da, bucak, ilçe ve hattâ il sınırlarında değişiklik yapmak suretiyle, yasama meclisleri ve il genel meclisleri seçimlerinin sonuçlarını etkileyebilecek yeni durumlar yaratabilir. Bunun gibi, aynı makamlar, Belediye, Köy ve İl İdaresi Kanunlarından kaynaklanan sınır belirtme, bu mahallî idarelerin bir kısmını ayırma veya ötekine katma, ya da iki köy veya belediyeyi birleştirme yetkilerini kullanarak yapacağı idarî işlemlerle seçimleri dilediği gibi yönlendirebilir. Hele YSK'nun yukarıda açıklanan doktrini gereği, yetkisizlik hallerinde de Danıştay'dan iptâl veya yürütmenin durdurulması kararı alınması kabul edilirse, Bakanlar Kurulu'nun seçimlere keyfî müdahalelerine hiçbir sınır ve engel bulunamaz .

Bu durumda, yetkili seçim kurulları ve YSK, yürütme ve idarenin müdahalelerini idarî işlemlerle gerçekleştirdi diye, bunların denetimini Danıştay'a yollayıp, uyulması gerekli olduğunu kabul edecek olursa; seçimlerin yargı organlarının yönetim ve denetimi altında yürütüldüğü nasıl savunulabilir? Böylesine sakat ve tehlikeli bir sonucun ortaya çıkmasına, özellikle yürütme ve idarenin seçimlere müdahalelerini önlemekle görevli anayasal kuruluş tarafından yol açılmış bulunması gerçekten kaygı verici bir eğilimdir. YSK, devlet yaşamının düzen ve güvenliğini sağlamak ve kendi saygınlığı ile etkinliğini koruyabilmek için, bu yanlış ve sakıncalı yoldan ilk fırsatta dönmelidir.

*Lâtfi DURAN*