

MAHALLÎ İDARELER SEÇİMLERİNİN YARGISAL DENETİMİNDE İTALYAN ÖRNEĞİ

İl Han ÖZAY(*)

1979 yılında Ankara'da bir uçak kazasında yitirilen İstanbul Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku kürsüsü asistanı dost Suat Abdik, bir doktora tezine dönüştürmek amacıyla seçimlerin yargısal denetimi konusunu işlemekte idi. İtalya ile ilgili sorularını, eldeki olanaklar oranında, cevaplayabilmek için göz attığım bazı metinlerden derlenen bu notları şimdi yayımlarken arkadaşımın hatırasını bir kere daha sevgi ile anarım.

İtalya'da, yerinden yönetim idarelerinin organı kurulların oluşturulması için yapılan seçimlerde, gerek seçim öncesi işlemler, gerekse seçilme yeterliği ve niteliklerin yitirilmesi nedeniyle "decadenza/kaybettirme" konusundaki yargısal denetim olağan yargı yerlerinin güvencesi altına alınmıştır. Buna göre, seçim işlemlerine ilişkin uyuşmazlık ve dâvalar, Bölge İdare Mahkemeleri (Tribunali Amministrativi Regionali) ve Devlet Şûrası (Consiglio di Stato); adayların seçilme yeterliği ile ilgili, haklara ilişkin, dâvalar da ilk derece (Tribunali civili), istinaf (Corte d'appello) ve sonunda temyiz (Corte di Cassazione) olmak üzere adliye mahkemelerinin görev alanı içinde kabul edilmiştir¹.

(*) Dr. İl Han Özay, İstanbul Üniversitesinde İdare Hukuku asistanıdır.

1) Konu, 16 Mayıs 1960 tarih ve 570 sayılı Tek Metin (Testo Unico) ile düzenlenmiş, 23 Aralık 1966 tarih ve 1147 sayılı, 6 Aralık 1971 tarih ve 1034 sayılı kanunlar bu yasal düzenlemeye bazı değişiklikler getirmişlerdir. Daha sonra mevzuatta değişiklik olup olmadığı İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü ile İstanbul

Bir hatırlatma yapmak gerekir ise, İtalya'da yerinden yönetim idareleri, bizdeki "köy" o ülkede bulunmadığından, belediye, il özel idaresi ve bizde karşılığı olmayan "regione/bölge" lerdir. Bunlardan bölgeler 1948 tarihli İtalyan Anayasasında öngörüldüğü halde, on yıl öncesine kadar sadece, Sicilia, Sardegna, Trentino - Alto Adige, Friuli - Venezia Giulia ve Valle d'Aosta gibi "regioni a statuto speciale/özel statülü bölgeler" bulunmakta idi. Anayasanın 5 ve özellikle 114 ile 115 inci maddelerinde öngörülen olağan bölge idareleri ise gerekli yasal düzenleme yapılmamış olduğundan uzun süre gerçekleşmemiştir. Nihayet 1970 lerde tamamlanan anayasal kanunlar ile bu idareler de oluşturulmuş ve idare örgütünün geneli içindeki yerlerini almışlardır.

Aslında, ister özel statülü, isterse olağan bölge idarelerini, ülkemizdeki benzerleri ile karşılaştırarak, tam anlamıyla birer yerinden yönetim idaresi saymak ne dereceye kadar doğrudur? Zaten, kanun düzeyinde yasal düzenlemeler yapmak yetkileri ile donatılmış olmalarından ötürü bu idareler ile bir federasyonu oluşturan federe devletlerin durumları arasında benzerlik görüldüğünden, Anayasayı tamamlayıcı yasal düzenlemeler bu kadar uzun sürede ve Devlet idaresinin büyük direncine karşı güçlüklerle gerçekleştirilebilmiştir. Bununla beraber, İtalyan Anayasası ve kurmuş olduğu düzen "bölgeler"i de tıpkı il özel idaresi ve belediyeler gibi birer yerinden yönetim idaresi olarak gördüğünden, bu konuda öğretilerde de süregelmekte olan kuramsal tartışmaları bir yana bırakarak bölgeler de yerinden yönetim idareleri arasında düşünülebilir.

Hukuk Fakültesi kitaplıklarında mevcut yayınlardan kesin olarak anlaşılamamakta; sadece hukuk dergilerinde bu alandaki değişikliklere ilişkin bilgilere raslanmadığından herhangi bir değişiklik yapılmamış olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla burada yazılanlar 1972 nin sonuna kadar var olan kesin durumu yansıtmaktadır.

Tekrarlayacak olursak, belediye, il özel idaresi ve bölge idarelerinin "meclis" adını taşıyan organlarının üyelikleri için yapılan seçimlere ilişkin işlemler ile seçilmeye engel olan veya bağdaşmazlık ve gerekli niteliklerin yitirilmesi nedenleri ile kaybettirme, kısaca "contenzioso elettorale/seçim yargısı" denebilecek denetimin konusunu oluşturmaktadır².

İtalyan yasa koyucu, seçimler konusundaki yargısal denetimin yaygın ve yaygın olduğu kadar da etkin olmasını istemiştir. Örneğin, ilk dereceden Devlet Şûrası ve Temyiz Mahkemesine kadar bütün yargı dereceleri ve yerlerinde basitleştirilmiş usuller, kısaltılmış süreler öngörüldüğü gibi, dâvaların hiç bir harcı gerektirmemesi, hattâ tüm resmî muamelelerde kullanılan, üzerinde harç pulu basılı damga kâğıdı (carta da bollo) yerine düz beyaz kâğıt kullanılması; avukat veya dâva vekili tarafından temsil edilme zorunluluğunun olmaması ve herhangi bir kimse tarafından açılmış olmakla başlatılan bir dâvanın taraflardan hiçbiri bulunmasa bile, gıyapta devam edebilmesi bu etkinlik ve yaygınlığı sağlayıcı özellikler arasında yer almaktadır.

2) Bunlardan seçim işlemlerine ilişkin olan idarî nitelikteki uyuşmazlıklar 1966 yılına kadar süren düzenlemeye göre, önce belediye ve il genel meclislerine itiraz, sonra Giunta Provinciale Amministrativa/İl İdare Kuruluna yargısal başvuru ve bu kurulun kararlarına karşı da Devlet Şurasına temyiz başvurusu olarak özetlenebilecek bir biçimde çözümlenmekteydi.

İl İdare Kurullarının oluşma biçimleri ve bu nedenle yargısal yetkilerle donatılmıyacakları İtalyan Anayasa Mahkemesi önünde bir dava konusu olmuş; 1966 yılında verilen bir kararla bu düzenleme anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

23 Aralık 1966 tarih ve 1147 sayılı Kanun, seçim işlemleri konusunda çıkabilecek uyuşmazlıkların ilk derece çözüm yeri olarak "Sezioni per il contenzioso elettorale dei Tribunali Amministrativi Regionali/Bölge İdare Mahkemeleri özel seçim dairesi" kurulmasını öngörmekteydi. Ne var ki, daha Bölge İdare Mahkemeleri kurulmadan, İtalyan Anayasa Mahkemesi bu "özel seçim dairesinin" oluşma biçimlerini de anayasaya aykırı bulunarak 1968 tarihli bir kararıyla bu düzenlemeyi de iptal etti.

6 Aralık 1971 tarihinde çıkarılan 1034 sayılı Kanun ise hem Bölge İdare Mahkemelerini kurmuş, hem de 6. maddesinde, seçimlerle ilgili işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların, yargısal olarak bu mahkemelerce çözümlenmesini öngörmüştür.

Öte yandan, İtalyan yargı düzeninin bütününe egemen olan, hakların korunmasının adlî yargı yerleri, idarî işlemlerin hukûka uygunluk denetimlerinin de idarî yargının güvencesi altında bulunması ilkesine bu alanda da uygun düşen bir çözüm getirilmiştir. Yalnız, temyiz incelemesi konusunda seçim yargısına bir ayrıcalık tanınmış, Devlet Şûrası olsun, Temyiz Mahkemesi olsun her iki yüksek yargı yerinde dâvaların, kural olan hukukî denetimden başka esasın, diğer bir deyişle maddî vakıaların incelenmesini de içerecek kadar geniş bir biçimde tartışılabilmesi kabul edilmiştir.

Bilindiği gibi, kural olarak idarî yargı yerleri idarî eylem ve işlem niteliğinde yargısal karar veremezler, idarenin yerine geçerek karar alamazlar. Bu ilke ve Türk anayasal düzenine göre “kural” adlî yargı yerlerinin vereceği kararlar için de geçerlidir. Ancak, İtalyan yasa koyucu, Bölge İdare Mahkemeleri ve Devlet Şûrasının seçim işlemleri, adliye mahkemeleri ve Temyiz Mahkemesinin de seçim sonuçları, aday ve “seçilmiş” ler konusunda *iptalden başka “düzeltmeler”* de yapabileceğini, oy sayım ve dökümünü yenileyerek sıralamayı tekrar düzenlemek, haksız yere fazla oy almış görünen aday ve listelerin durumunu saptamak ve *gerçek durumları kesin olarak belirlemek* yetkisini de öngördüğünden, sonuç olarak *yargı yerlerinin bu alanda idarî işlem niteliğinde kararlar alıp bunların uygulandığını* söylemek yanlış olmaz.

Seçim dâvalarında uyuşmazlık konusu işlemlerle ilgili olarak *yürütmenin durdurulmasına* gelince, adliye mahkemelerinin böyle bir yetkileri olmamasına karşın bölge idare mahkemeleri “per gravi motivi/çok önemli gördükleri gerekçelerle” yürütmenin durdurulması kararı verebilmektedirler. Devlet Şûrasına temyiz yolu ile başvurma da, kendiliğinden bölge idare mahkemesinin kararının yürütülmesini durdurmamaktadır. Ancak, istem üzerine, kararı vermiş olan bölge idare mahkemesi uygulamayı erteleyebilmektedir.

İtalyan seçim yargısına egemen olan en büyük özellik kuşkusuz yasa koyucu tarafından bu konudaki uyuşmazlık ve dâvaların tam anlamıyla bir “actio popularis/halk dâvası” olarak düşünülmesidir.

Roma hukuku ve ondan esinlenen bazı sistemlerde halktan herhangi bir kimse genel yararın temsilcisi olarak dâva hakkına sahip

varsayılmaktadır. Bu nedenle de bu tür genel dâva hakkına tam çevirisi “halkın dâvası” demek olan “actio popularis” adı verilmiştir.

İşte, seçim yapılan belediye veya il sınırları içinde oturan herhangi bir seçmen yurttaş veya “doğrudan menfaati olan herkes” tarafından yargı yoluna başvurulabileceğinin öngörülmesi bu ilkenin uygulanmasından başka bir şey değildir. Bu ilke uyarınca, dâvacı, herhangi bir aday veya siyasal grubun yararını gözetmek için harekete geçmiş olduğunu açıkça belirttiği durumlarda bile bir “birey” olarak değil, daima *kamu yönetiminin iyi işlemesinden doğacak kamu yararını temsil eden* bir “yurttaş” olarak görülmektedir. Öyle ki, açılmış bulunan bir dâva adeta *objektifleşmekte*, dâvaya her aşamasında başkaları tarafından devam edilebilmekte, hattâ ilk derecede bulunmayan bir kimsenin, istinaf aşamasında dâvacı yerine geçerek süreci devam ettirebileceği bile kabul edilmektedir.

Seçim dâvalarının objektifleşmelerinin bir başka kanıtı da, herhangi bir aday veya grubu gözetmek amacı ile, dâvanın açılmış olduğu sırada ileri sürülen istemlerin kapsamında, sonradan bir “daraltma” yapılamamasıdır. Anayasada öngörülmüş bulunan *iki dereceli yargı* ve genel hükümler arasında yer alan “ultra petita” yasağı uyarınca, ilk derece önündeki istemlerde, dâvanın ikinci aşamasında bir değişiklik yapılamamaktadır.

Bölge idare mahkemeleri ve Devlet Şûrası önünde görülen idarî dâvalar dışında, adlî yargı yerlerinde, “Vali” nin de Devlet idaresinin ajanı sıfatıyla dâvacı olabilmesi mümkündür.

Adlî yargı yerlerinde görülen dâvalarda, mahkeme başkanı tarafından görevlendirilen raportör - yargıç dâva için yararlı bilgi ve belgeleri İdareden re’sen isteyebilmekte, gerekli gördüğü tüm araştırma ve soruşturmaları yapabilmektedir. Ayrıca duruşmada Cumhuriyet Savcısının da bulunması ve sözlü görüşlerini bildirmesi zorunluğu vardır.

Mahkeme kararları duruşma sırasında okunmakta, yargı ilânları arasında duyurulmak için belediye başkanlığına tebliğ edilmekte, Valiye de ayrıca bilgi için gönderilmektedir.

İstinaf aşamasından geçen kararlar *icrai* olup, Temyiz Mahkemesine başvurulması kararların infazı konusunda etkili değildir. Bununla beraber, başvuru üzerine aynı istinaf mahkemesi infazdan “grave danno/vahim bir zarar” doğabileceği kanısını taşır ise yine kendi kararı ile infazı durdurabilmektedir.

Seçim dâvalarında *karşı tarafa* gelince, adliye mahkemelerinde görülmekte olan dâvalarla idarî yargı yerlerince çözümlenecek olanlar arasında bir ayırım yapmak gerekir.

Seçim işlemlerine ilişkin olarak açılmış bulunan dâva ile seçimin tümünün iptali isteniyor ise, tüm “seçilmişler”, yok eğer bir veya bir kısım üyenin seçimine ilişkin oy pusulalarının tartışıldığı türden bir dâva sözkonusu ise adı geçen “seçilmiş” veya “seçilmişler” karşı tarafı oluşturmaktadırlar.

Seçilme yeterlikleri bulunmadığı halde haksız yere seçilenler konusunda adliye mahkemelerinde görülen dâvalarda ise adı geçenler karşı tarafta yer almaktadırlar.

Bir de bu dâvaların sonucuna göre “seçilmişlik” niteliğini yitirecekler yerine devreye girecek olanlar vardır ki, bu adayların durumu öğretide tartışmalara neden olmaktadır. Bu gibilerin dâvacı durumunda olabilecekleri kuşkusuzdur. Ayrıca, bu “aday” ların da dâvacılarınkine eşit bir “menfat”leri bulunduğu ve “ad adiuvandum/dâvaya katılabilecekleri”, hiç olmazsa bunların birer “cointeressati/eşyarar sahibi” oldukları kabul edilmelidir.

Seçim yargısında, esas bakımından incelemeye ve dolayısıyla seçilme yeterliği konularına da kısaca değinmekte yarar vardır.

Seçilme yeterliği konusunda ilk karşılaşılan grup, gerek Medenî Kanun, gerekse kamu hukuku ilkelerine göre bu yeterliğe sahip olmayanlardır :

a) İtalyan vatandaşı olmayanlar³⁾,

3) Devlet memurluğu konusunda İtalyan vatandaşlarına “eşdurumda” kabul edilenlerin seçilme yeterliği açısından durumu tartışılmış ve “ope legis/yasal olarak” eşdurumda kabul edilenlerin seçilme yeterliğine de sahip olarak kabul edilmeleri gereği yargısal kararlarda da yer almıştır.

- b) İtalyan Medenî Kanununa göre rüşt yaşı 21 olduğundan bu çağa erişmemiş olanlar⁴,
- c) Okuma - yazma bilmeyenler⁵,
- d) Kısıtlılar ve akıl hastaları⁶.

Seçilme yeterliği ile ilgili olarak karşılaşılan ikinci bir kategori "indegnitâ morale/ahlâk düşkünlüğü" nedenleri ile seçilemeyecek olanlardır.

Bunlar arasına, ilfâs etmiş tacirler, haklarında önleyici ve emniyet tedbirleri kararı verilmiş olanlarla, şartla salıverilmiş bulunanlar, hükümlüler veya yargısal bir kararla kısıtlanmış olanlar girmektedir. Bunlar, seçmen listelerine yazılmaya da engel olan yukarıda sıralanmış halleri devam ettiği sürece seçilme yeterliğine sahip kabul edilmemektedirler. Faşizm suçlusu olarak hüküm giymiş olanlar ise ömür boyu seçilme yeterliğine sahip olamamaktadırlar.

Başka bir "meclis" in üyesi olma nedeniyle bağdaşmazlık da seçilme yeterliği nitelikleri arasında yer almaktadır. Aynı gün yapılan seçimlerde iki ayrı seçim çevresinden adaylığını koymuş ve kazanmış olan bir kimse bunlardan birini seçmek zorundadır. Bir seçim çevresinden seçilmiş olanlar, süreleri dolmadan veya çekilmeden, başka bir seçim çevresinde aday olamayacakları gibi, bu gibilerin tercih hakları da yoktur.

Ayrıca, hangi din ve mezhepten olurlarsa olsunlar, görevli din adamları, belediye idareleri üzerinde sürekli ve genel gözetim ve

-
- 4) Kanun koyucunun 21 yaş ile kastetmiş olduğunun, bireyin ulaşmış olması gereken olgunluk düzeyi anlamına geldiği görüşünü paylaşan öğreti ve içtihatlar, 21 yaşı doldurmadan elde edilen yargısal rüştün de yeterli olduğu yönündedir.
 - 5) Öğrenimlerine ilişkin usulüne uygun olarak alınmış herhangi bir belge taşımayanlar seçim sonuçlarının bildirilmesinden başlayan on gün içinde gerçek bir yazılı sınava tâbi tutulmakta ve tabii bu sınava ancak seçimi kazanmış olanlar girmektedirler.
 - 6) Sağır - dilsizlerle körlerin, alkolik ve uyuşturucu maddeler kullanmayı itiyat haline getirmiş olanların seçmen olabilmeleri ortaya bazı sorunlar çıkarmıştır. Kurul halinde karar alacak bir organa, tartışmalara katılamıyacak olanların seçilmemesi doğru kabul edilmekte, ancak körlük ve sağırlık durumları hukukî işlemler yapmalarına engel olmayacak durumda bulunanların seçilebileceği düşünülmektedir.

denetim yetkisi ile donatılmış Devlet memurları, belediyeler veya bunlara bağlı, belediyelerden yardım gören veya belediyelerin gözetim ve denetimleri altında bulunan kuruluşlardan maaş veya ücret alanlarla bu kuruluşların idarecileri, belediye sınırları içindeki kamusal sosyal güvenlik ve hayır kurumlarının görevlileri, il sınırları içindeki "il idare kurulları" üyeleri, seçim çevresi içindeki Pre-törlükler ile ilk derece ve istinaf mahkemelerinde görevli yargıçların da seçilme yeterlikleri yoktur.

Bu arada, belediye idareleri ile aralarında menfaat ve uyumsuzluklar nedenleri ile seçilme yeterlikleri olmadığı kabul edilenler ise şunlardır :

- a) Belediye idareleri ile aralarında akçalı ilişki bulunup da kesin hesap vermemiş olanlar;
- b) Belediye idareleri ile süregelmekte olan bir dâvada taraf olanlar;
- c) Belediye idareleri adına hizmet görenlerle haklarından bazılarını kullananlar ve ihalelerle ilgili olanlar;
- d) Belediyelerle gözetim ve denetimleri altında bulunan sosyal güvenlik ve hayır kurumlarının idarecilerinden, idarî ve adlî soruşturma sonucu sorumluluklarına karar verilenler;
- e) Belediyelere borçlu olup, borçlarını ödemedikleri için "temerrüd" haline düşenler;
- f) Üst soy - alt soy, ilk derece hısımlığı, evlât edinme gibi akrabalık nedenleri bulunduğu için aynı kurul içinde yer alamayacak olanlar.

* * *

Buraya kadar, İtalya'da yerinden yönetim idareleri olan belediye, il özel idaresi ve bölgelerin organı durumundaki "meclis"lerin cluştırulmaları için yapılan genel idarî seçimlere ilişkin yargısal denetim anahatları ile belirtilmeye çalışılmıştır.

Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu için yapılan genel siyasî seçimlere ilişkin yargısal denetim ise, 7 Ekim 1947 tarih ve 1058 sayılı Kanun ve ekleri ile düzenlenmiştir. Söz konusu kanunda

öngörölmüş olan yargısal denetim, seçim kurullarının kararlarına karşı doğrudan doğruya istinaf mahkemeleri ve daha sonra da kaybeden tarafından Temyiz Mahkemesine yapılabölen yargısal başvurular olarak özetlenebilir⁷.

7) Yararlanılan başlıca kaynak Guido Zanobini tarafından başlanan ve şimdi Carlo Alberto Funaioli - Mario Stella Richter tarafından sürdürölen **Raccolta Generale di Legislazione**, Seconda edizione ampliata ed aggiornata, isimli dizi ile Massimo Severo Giannini'nin yönetimi altında hazırlanan **La Giustizia Amministrativa**, Jandi Sapi Editori, Roma 1972, isimli ortak eser içinde yer alan Gennaro Contardi'nin "Il contenzioso elettorale" konulu bölümüdür. Bu bölümde sayısız yargısal karara da yollamalar yapılmış olmakla beraber, doğrudan inceleme olanağı bulunmayan kaynaklara ilişkin bilgiler buraya aktarılmamıştır.