



# GAZIANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



## Araştırma Makalesi • Research Article

# Merkez-Yerel İlişisine Farklı Bir Bakış: Belediye Başkanlığının Sona Ermesi Üzerinden Bir Değerlendirme

*A Different Perspective on The Center-Local Relationship: An Evaluation on The Termination of The Mayorship*

Osman NACAĞA\*

<sup>a</sup> Doktor Öğretim Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Aydın/Türkiye  
ORCID: 0000-0002-2010-5059

### MAKALE BİLGİSİ

*Makale Geçmişi:*

Başvuru tarihi: 18 Mart 2022

Kabul tarihi: 27 Haziran 2022

*Anahtar Kelimeler:*

Merkezi Yönetim,

Yerel Yönetim,

Belediyeler,

Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

### ARTICLE INFO

*Article History:*

Received March 18, 2022

Accepted June 27, 2022

*Keywords:*

Central Administration,

Local Administration,

Municipalities,

Termination of Mayorship

### ÖZ

Kamu yönetimi, her ne kadar parçalı bir örgüt yapısından meydana gelmekte olsa da idarenin bütünlüğü esastır. Bu nedenle merkezi yönetim ile merkezi yönetimin dışında örgütlenen yerel yönetimler arasında bir ilişki söz konusudur. Anayasanın 127. maddesine göre merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki kanunla düzenlenmek zorundadır. Bu nedenle yerel yönetimlere ilişkin kanunlarla bu ilişkinin çerçevesi belirlenmeye çalışılır. Ancak bazen kanunlardaki düzenleme eksiklikleri bazen de düzenlemelerdeki muğlaklıklar nedeniyle bu ilişkide sorunlar yaşanabilmekte ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler karşı karşıya gelebilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki de sorunlara yol açan konulardan birisinin de merkezi yönetimin, belediyelerin seçilmiş organı olan belediye başkanlığının sona ermesi konusundaki yetkileri olduğu söylenebilir. Çalışmanın esas konusu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkidir. Fakat çalışmada bu ilişki, genel perspektif yerine farklı bir bakış açısıyla merkezi yönetim ile belediyeleri zaman zaman karşı karşıya getiren ve kamuoyunda da sıklıkla tartışmalara yol açan belediye başkanlığının sona ermesi konusu üzerinden ele alınmaktadır. Çalışmanın temel amacı; belediye başkanlığının nasıl ve ne şekilde sona erdiğinin, yeni belediye başkanı veya belediye başkanvekilinin nasıl belirlendiğinin ve merkezi yönetimin tüm bu süreçteki yetkilerinin neler olduğunun analiz edilmesidir.

### ABSTRACT

Although public administration consists of a fragmented organizational structure, the integrity of the administration is essential. Therefore, there is a relationship between the central administration and local administrations organized outside the central administration. Pursuant to Article 127 of the Constitution, the relationship between the central administration and local administrations must be regulated by law. For this reason, the framework of this relationship is tried to be specified by the laws related to local administrations. However, there may be problems in this relationship, sometimes due to the shortcomings of regulations in the laws and sometimes due to the ambiguities in the regulations, and central administration and local administrations may confront each other. One of the issues that give rise to problems in the relationship between the central administration and local administrations can be said to be the authority of the central administration to terminate mayorship, which is the elected body of municipalities. The main subject of the study is the relationship between the central administration and local administrations. However, in the study, this relationship is discussed from a different point of view instead of the general perspective and over the termination of mayorship, which sometimes leads to confrontation between the central administration and municipalities and often causes disputes in public opinion. This study aims to analyze how mayorship is terminated, how the new mayor or deputy mayor is selected, and what the powers of the central administration in this whole process are.

\* Sorumlu yazar/Corresponding author.  
e-posta: onacak@adu.edu.tr

---

**EXTENDED ABSTRACT**

Centralization and decentralization principles are used together in the organization of public administration worldwide. This fact disintegrates the structuring of public administration. Although public administration consists of a fragmented organizational structure, its integrity is essential. Therefore, there is a relationship between the central administration and local administrations organized outside the central administration. Pursuant to Article 127 of the Constitution, the relationship between the central administration and local administrations must be regulated by law. For this reason, the framework of this relationship is tried to be specified by the laws related to local administrations. However, there may be problems in this relationship, sometimes due to the shortcomings of regulations in the laws and sometimes due to the ambiguities in the regulations, and central administration and local administrations may confront each other. One of the issues that give rise to problems in the relationship between the central administration and local administrations can be said to be the authority of the central administration to terminate mayorship, which is the elected body of municipalities.

The central administration has had an important effect on the appointment and dismissal of the mayor from the past to the present. Although some regulations were made to decrease this effect of the central administration after the 1961 Constitution, it can be said to have intensified again with the 1982 Constitution. Nowadays, it is obvious that the central administration has some authority on the termination of mayorship and the power of appointment by proxy for mayorship. However, there are misimplementations at times due to the shortcomings of regulations in the Municipal Law regarding the termination of mayorship and the ambiguities in the regulations. This situation causes problems in the central-local relationship. It is seen that there is a limited number of studies on this issue in the literature. Therefore, the main subject of the study is the relationship between the central administration and local administrations. However, in the study, this relationship is discussed from a different point of view instead of the general perspective and over the termination of mayorship, which sometimes leads to confrontation between the central administration and municipalities and often causes disputes in public opinion. This study aims to analyze how mayorship is terminated, how the new mayor or deputy mayor is selected, and what the powers of the central administration in this whole process are. In the study, the central-local relationship is discussed over the mayor, one of the three bodies of the municipality. The other two bodies of the municipality, the special provincial administrations and villages were excluded from the study.

In the study, a qualitative research method was used. The literature review and document analysis method were used to obtain data for the study, and the descriptive analysis method was used for data analysis. The main data sources of the study are comprised of studies focusing directly on this issue, books on administrative law, and legal regulations related to municipalities.

The study consists of four main sections. The first section addresses how and for what reasons mayorship is terminated. The second section involves the discussion of the process to be followed when mayorship is terminated. The third section examines the issue of the execution of mayorship by proxy. In the last section, the authority of the central administration to appoint the mayor is analyzed.

Significant results were obtained in the study. It is seen that mayorship is terminated in two ways, irrevocably and temporarily. From the study, it is concluded that the central administration does not have direct authority for the irrevocable termination of mayorship. This authority has been granted to the Council of State, which is the judicial body, by the constitution. The authority of the central administration is limited to the initiation of the termination process. It is possible to say that the central administration has much broader authority regarding the temporary termination of mayorship. However, it is seen that this authority of the central administration is not unlimited, and the use of authority is conditional. However, the uncertainties related to temporary termination, the shortcomings of regulations and the ambiguities in the regulations make it easier to use the authority given to the central administration and can result in misimplementations. The wide discretionary power of the central administration and occasional misimplementations cause confrontation between the central administration and municipalities and adversely affect the central-local relationship. If mayorship is terminated, the municipal council essentially has the authority to appoint for it. The control duty related to the operation of this process has been given to the central administration. It can be said that the authority of the central administration to appoint a mayor is extremely limited and very exceptional. This authority granted to the central administration can only be used if the municipal council does not perform its duties within the time specified. This limited authority was broadened with the paragraph added to Article 45 of Municipal Law No. 5393 in 2016.

---

## Giriş

Devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri, kamu yönetimi tarafından yürütülmektedir. Tüm dünyada kamu yönetiminin örgütlenmesinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin birlikte kullanıldığı görülmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından yerine getirilebilmesi mümkün değildir. Üstelik kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi verimlilik ve kamu yararı açısından da uygun değildir. Bu nedenle kamu yönetiminin örgütlenmesinde merkezi yönetimin yanında yerinden yönetime de yer verildiği, bunun da kamu yönetiminin yapısını parçalı bir hale getirdiği bilinen bir gerçektir (Eryılmaz, 2020, s. 106, 139, 175).

Kamu yönetimi, her ne kadar parçalı bir örgüt yapısına sahip olsa da, en temel örgütlenme ilkelerinden birisi idarenin bütünlüğü ilkesidir. Bu nedenle kamu yönetiminin hem yapısal hem de işlevsel yönden bütünlük göstermesi gerekmektedir (Gözübüyük, 2003, s. 41; Akyılmaz ve diğerleri, 2018, s. 159; Gözler, 2021, s. 112). Bu durum anayasamızda, “idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür” şeklinde ifade edilmektedir (1982 Anayasası, md. 123/1). Kamuda bütünlüğü sağlama görevi esas olarak merkezi yönetime verilmiştir. Bu, merkezi yönetim ile merkezi yönetimin dışında örgütlenmiş yerel yönetim kuruluşları arasındaki ilişkiyi zorunlu hale getirmektedir. Anayasamıza göre merkezi yönetim ile merkezi yönetimin dışında örgütlenmiş yerel yönetimler arasındaki ilişki, kanunla düzenlenmek zorundadır (1982 Anayasası, md. 127/6). Bu nedenle yerel yönetimlere ilişkin kanunlarla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki düzenlenmeye çalışılmaktadır. Ancak ne var ki, bazen kanunlardaki düzenleme eksikliklerinden bazen de düzenlemelerdeki muğlaklıklardan kaynaklı olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide sorunlar yaşanabilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler söz konusu olduğunda akla hemen belediyeler gelmektedir. Ülkemizde modern belediyeler, 19. yüzyılda Tanzimat döneminde modernleşme çalışmaları içinde devlet eliyle kurulmaya başlanmıştır (Ortaylı, 2000, s. 13, 119; Eryılmaz, 2006, s. 201). Ancak ülkemizde belediyelerin, merkezi yönetimin dışında bir mahalli idare birimi şeklinde değil (Kavruk ve Tatar, 2010, s. 633), tamamıyla merkeziyetçi bir düşünceyle merkezi yönetimin kontrolü ve sıkı denetimi altında bir birim şeklinde kurulduğu görülmektedir. İlk belediye teşkilatımız olan İstanbul Şehremanetinin, merkezi yönetimin bir şubesi şeklinde kurulmuş olması, belediyenin organlarının doğrudan merkezi yönetim tarafından atanması ve yine doğrudan merkezi yönetim tarafından görevden alınması bunun önemli bir göstergesidir (Ortaylı, 2000, s. 132-136; Eryılmaz, 2006, s. 204; Turan, 2020, s. 2). Üstelik bu düşüncenin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin genel çerçevesini belirlediği ve bu çerçevenin, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nu önemli ölçüde etkilediği gibi günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’na da kısmen sirayet ettiği görülmektedir (Kavruk ve Tatar, 2010, s. 634; Turan, 2020, s. 9; Mengi, 2021a, s. 256-257). Dolayısıyla günümüzde de merkezi yönetimin, belediyelerin kuruluşunda, işleyişinde ve organları üzerinde oldukça etkin olduğu dikkati çekmektedir.

Günümüzde belediyelerin; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Elbette ki belediyenin her bir organının ayrı bir önemi vardır. Ancak yürütme organı olan ve belediye teşkilatının başında yer alan belediye başkanının çok daha farklı bir öneme sahip olduğunu söylemek mümkündür. Hatta öyle ki belediye başkanının sahip olduğu önem ve güç nedeniyle Türkiye’deki belediyelerde, başkanlık sistemine benzetilen güçlü belediye başkanlığı modelinin uygulanmakta olduğu ifade edilmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005, s. 298; Erinçin, 2007, s. 334-335; Şengül, 2020, s. 91).

Merkezi yönetimin, belediye başkanının atanması ve görevden alınması konusunda, geçmişten günümüze önemli bir etkisi söz konusudur. Örneğin merkezi yönetim, belediye teşkilatının ilk olarak kurulduğu 1854'ten I. Meşrutiyete kadar yaklaşık yirmi yıllık sürede İstanbul'da on dokuz belediye başkanı değiştirmiştir (Ortaylı, 2000, s. 139). Merkezi yönetimin bu etkisinin, Cumhuriyetin ilk yıllarında da büyük ölçüde devam ettiği, 1961 Anayasası sonrasında azaltılması yönünde bazı düzenlemeler yapılmış olsa da, 1982 Anayasasıyla birlikte yeniden artış gösterdiği söylenebilir. Günümüzde de merkezi yönetimin, belediye başkanlığının sona ermesi ve belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapabilme konularında bazı yetkileri olduğu muhakkaktır. Ancak bu yetkilerin son derece sınırlı ve istisnai yetkiler olduğunu söylemek mümkündür. Fakat Belediye Kanunu'ndaki düzenleme eksikliği ve düzenlemelerdeki muğlaklıklar nedeniyle zaman zaman yanlış uygulamalarının söz konusu olduğu görülmektedir. Bu durum, merkezi yönetim ile belediyelerin karşı karşıya gelmesine yol açmakta ve merkez-yerel ilişkisini önemli ölçüde etkilemektedir. Literatürde bu konuya ilişkin sınırlı sayıda çalışma olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışmanın esas konusu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkidir. Fakat çalışmada bu ilişki, genel perspektif yerine farklı bir bakış açısıyla merkezi yönetim ile belediyeleri zaman zaman karşı karşıya getiren ve kamuoyunda da sıklıkla tartışmalara yol açan belediye başkanlığının sona ermesi konusu üzerinden ele alınmaktadır. Çalışmanın amacı; belediye başkanlığının nasıl ve ne şekilde sona erdiğini, yeni belediye başkanı veya belediye başkanvekilinin nasıl belirlendiğini ve merkezi yönetimin tüm bu süreçteki yetkilerinin neler olduğunu analiz etmektir. Çalışmada merkez-yerel ilişkisi, belediyenin üç organından birisi olan belediye başkanı üzerinden ele alınmaktadır. Belediye meclisi ve belediye encümeni ile il özel idareleri ve köyler çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca çalışmada belediye başkanlığının sona ermesi konusu tamamıyla hukuki ve idari perspektiften ele alınmaktadır.

Çalışma dört ana başlıktan meydana gelmektedir. Birinci başlıkta belediye başkanlığının kesin ve geçici olarak hangi sebeplerle sona erdiği konusuna yer verilmektedir. İkinci başlıkta belediye başkanlığının sona ermesi halinde takip edilmesi gereken süreç irdelenmektedir. Üçüncü başlıkta belediye başkanlığının vekaleten yürütülmesi konusu incelenmektedir. Son başlıkta ise merkezi yönetiminin belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapabilme yetkisi ayrıntılı bir biçimde analiz edilmektedir.

### **Belediye Başkanlığının Sona Ermesi**

Belediye başkanlığının sona ermesi konusu, Belediye Kanunu'nun 44, 45, 46 ve 47. maddelerinde düzenlenmektedir. Kanuna göre belediye başkanlığı iki biçimde sona ermektedir. Birincisi belediye başkanlığının kesin sona ermesi, ikincisi de belediye başkanlığının geçici sona ermesidir. Oysaki kamuoyunda her ikisinin de aynı olduğu düşünülmektedir. Hâlbuki iki durum, nedenleri, sonuçları ve sonrasındaki süreç itibarıyla birbirinden oldukça farklıdır.

#### **Belediye Başkanlığının Kesin Olarak Sona Ermesi**

Belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesi, mevcut belediye başkanının bir daha geri dönmek üzere görevinden ayrılması anlamına gelmektedir. Belediye Kanunu'nun 44. maddesine göre belediye başkanlığı; 'kendiliğinden' ve 'düşürülme' olmak üzere iki biçimde kesin olarak sona ermektedir.

#### **Kendiliğinden kesin olarak sona erme**

'Kendiliğinden' ifadesiyle kasıt, sona ermeye yol açan gerekçenin ortaya çıkmasıyla başkaca bir işlem yapılmasına gerek kalmaksızın belediye başkanlığının derhal, kesin olarak

sona ermesidir. Belediye Kanunu'na göre belediye başkanlığı 'ölüm' ve 'istifa' halinde 'kendiliğinden' sona ermektedir (md. 44/1). Kanunda ifade edilmemiş olsa da 'görev süresinin sona ermesini' de kendiliğinden sona erme gerekçeleri arasında saymak mümkündür. Zira belediye başkanlığı, seçim döneminin sona ermesiyle başkaca işlem yapmaya gerek kalmadan kesin olarak sona ermektedir (Gözler, 2018, s. 262; Şengül, 2020, s. 132). Kendiliğinden sona erme konusunda, 'istifa' gerekçesinin incelenmesinde yarar vardır.

Belediye başkanı, tıpkı diğer kamu görevlilerinde olduğu gibi, istifa etme hakkına sahiptir. Dolayısıyla belediye başkanı, hiç kimseye danışmadan ya da herhangi bir kişi veya makamdan izin almadan dilediği zaman istifa edebilir. Ancak burada akla, belediye tüzel kişiliğinin en üst hiyerarşik amiri olan belediye başkanının görevinden istifa ettiğine ilişkin dilekçeyi kime ya da hangi makama vereceği sorusu gelmektedir? Gerçekten de belediye başkanının hiyerarşik amiri bulunmamaktadır. Bu nedenle istifa dilekçesini hiyerarşik amirine verebilmesi mümkün değildir. Belediye başkanı görevinden ayrıldığına ilişkin dilekçesini merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi ve aynı zamanda idari vesayet denetimi makamı olan o yerin en büyük mülki idare amirine teslim etmektedir. Daha somut bir ifadeyle istifa dilekçesini, belde ve ilçe belediye başkanları kaymakamlığa, il ve büyükşehir belediye başkanları ise valiliğe vermektedir.

Belediye başkanının istifasına ilişkin ikinci önemli konu, istifanın geçerli olabilmesi için mülki idare amiri veya daha üst bir makam (Bakanlık/Cumhurbaşkanlığı gibi) tarafından onaylanıp onaylanmaması gibi bir durumun söz konusu olup olmadığıdır. Esasında bu konunun kamuoyunda da sıklıkla tartışıldığı görülmektedir. Elbette ki bir belediye başkanının istifasının herhangi bir makam tarafından kabul edilip, edilmemesi gibi bir durum kesinlikle söz konusu değildir. Zira kanunda 'istifa halinde kendiliğinden sona ermektedir' ifadesiyle kastedilen de tam olarak budur. Bu nedenle bir belediye başkanının görevinden ayrıldığına ilişkin istifa dilekçesini mülki idare amirine ulaştırmasıyla hukuki sonuç derhal ortaya çıkar ve belediye başkanlığı kesin olarak sona erer.

### **Düşürülme ile kesin olarak sona erme**

'Düşürülme' ifadesinden kasıt, belediye başkanlığının bir makam ya da organ tarafından sonlandırılmasıdır. Peki, belediye başkanının görevine kim son verebilir? Kamuoyunun önemli bir bölümünde belediye başkanının merkezi yönetim (Cumhurbaşkanı, Bakan ya da Vali) tarafından istediği zaman doğrudan görevden alınabileceği şeklinde bir düşünce söz konusudur. Oysaki 1982 Anayasasının 127/4. maddesine göre mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla gerçekleşmektedir. Dolayısıyla Anayasaya göre belediye başkanı ancak yargı yoluyla kesin olarak görevden düşürülebilmektedir. Daha somut bir ifadeyle belediye başkanı, Belediye Kanunu'nda belirtilen nedenlerden herhangi birinin ortaya çıkması halinde Danıştay Sekizinci Dairesinin kararıyla düşürülebilmektedir (Akyılmaz ve diğerleri, 2018, s. 268; Gözler, 2018, s. 263). Merkezi yönetimin bu konudaki yetkisinin ise aşağıda ayrıntılı bir biçimde açıklanacağı üzere dolaylı/tali bir yetki olduğunu söylemek mümkündür.

Belediye başkanlığından düşürülme nedenleri Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde sayma yoluyla düzenlenmektedir. Belediye başkanının düşürülebilmesi için düşürülmeye neden olabilecek kanunda belirtilen nedenlerden herhangi birinin ortaya çıkması zorunludur. Aksi takdirde doğrudan düşürülebilmesi mümkün değildir. Ayrıca hemen belirtelim ki, bu nedenlerden herhangi birinin ortaya çıkmış olması halinde de belediye başkanlığı hemen sona

ermemektedir. Dolayısıyla kanunda belirtilen bu nedenler, bir anlamda belediye başkanlığının düşürülme sürecinin başlangıcı şeklinde ifade edilebilir. Çünkü asıl olarak belediye başkanlığından düşürülme, Danıştay kararıyla mümkün olabilmektedir.

Belediye Kanunu'na göre belediye başkanının düşürülmesine yol açan nedenlerden ilki, belediye başkanının 'mazeretsiz ve kesintisiz yirmi günden fazla görevini terk etmesidir.' Ancak burada dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan birincisi yirmi günden fazla görev terkinin 'kesintisiz' olma zorunluluğudur. Bu nedenle farklı zamanlardaki görev terklerinin toplanması suretiyle başkanın düşürülebilmesi mümkün değildir. Diğer taraftan görev terkinin 'mazeretsiz' olması gerekmektedir. Dolayısıyla belediye başkanının geçerli bir mazeretinin olması halinde düşürülme nedeni gerçekleşmiş olmamaktadır. Son olarak mazeretsiz ve kesintisiz görev terkinin merkezi yönetimin temsilcisi olan mülki idare amiri tarafından tespit edilmiş olması zorunludur. Bu tespitin yasaya uygun biçimde gerçekleştirilmiş olması da muhakkaktır.

Belediye Kanunu'na göre belediye başkanının düşürülmesine yol açan nedenlerden ikincisi, belediye başkanının 'seçilme yeterliliğini kaybetmesidir.' 2972 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre belediye başkanlığına aday olan kişi(ler), 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen şartları taşımak zorundadır. Bu şartlardan herhangi birini taşımayan kişiler, belediye başkanı adayı olamaz. Ancak seçilme yeterliliği şartlarını sadece seçimden önce taşıyor olmak yeterli değildir. Belediye başkanı seçilen kişinin seçilme yeterliliğini görev süresi boyunca taşıması gerekmektedir. Aksi takdirde belediye başkanı görevinden düşürülebilmektedir. Bir belediye başkanının seçilme yeterliliğine ilişkin şartlardan herhangi birisini kaybetmesi halinde, ilk olarak bu duruma ilişkin tespit yapılmaktadır. Bu tespit, o yerin en büyük mülki idare amiri tarafından yaptırılmaktadır. Sonrasında İçişleri Bakanlığı, Danıştay nezdinde talepte bulunmaktadır. Belediye başkanlığının düşürülme yoluyla kesin olarak sona ermesi ancak Danıştay kararı ile mümkün olabilmektedir.

Belediye Kanunu'na göre belediye başkanının düşürülmesine yol açan nedenlerden üçüncüsü, 'görevini yapmasına engel olacak bir hastalığın ya da engellilik durumunun ortaya çıkmasıdır.' Buradaki birinci önemli husus, hastalık ya da engelliliğin, belediye başkanının görevini yapmasına engel olması gerektiğidir. Eğer hastalık ya da engellilik, kişinin görevini yapmasına engel olmuyorsa belediye başkanlığından düşürülemez. Örneğin, belediye başkanının felç geçirmesi her koşulda belediye başkanlığını sonlandırmaz. Çünkü sadece ayakları felç olduğu için engellilik durumu ortaya çıkan belediye başkanı, tekerlekli sandalyeyle görevini yerine getirebilir. Dolayısıyla belediye başkanının engelliliği, görevinden düşürülmesine yol açmaz. Ancak tamamıyla felç geçiren belediye başkanının görevini sürdürebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla bu durumda belediye başkanının engelliliği, görevinden düşürülmesine yol açmaktadır. İkinci önemli husus, kişinin görevini yapmasına engel hastalık ya da engelliliğin mutlaka yetkili sağlık kuruluşu raporuyla tespit edilmesi zorunluluğudur. Bu husus, kanunda da açıkça ifade edilmektedir. Bu nedenle yetkili sağlık kuruluşu raporu olmadan düşürülmenin gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Yetkili sağlık kuruluşunun böyle bir raporu olması halinde ise ilgili rapor, mülki idare amiri tarafından İçişleri Bakanlığına iletilir. İçişleri Bakanlığı, Danıştay nezdinde talepte bulunmaktadır. Belediye başkanlığının düşürülme yoluyla kesin sona ermesi ancak Danıştay kararıyla mümkün olabilmektedir.

Belediye Kanunu'na göre belediye başkanının düşürülmesine yol açan nedenlerden dördüncüsü, belediye başkanının 'fiil, eylem ve davranışlarıyla belediye meclisinin feshedilmesine neden olmasıdır.' Esasında burada yürütme organı ile karar organı arasında bir denge oluşturulmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle belediye başkanının bilerek ya da bilmeden bir şekilde belediye meclisinin feshedilmesine sebebiyet vermesi halinde belediye başkanlığı da sona ermektedir. Zira belediye başkanı, aynı zamanda belediye meclisinin başkanıdır. Bu nedenle meclisin işleyişinde oldukça önemli role sahiptir. Dolayısıyla belediye başkanının eylem ve işlemleri ile belediye meclisinin feshine sebep olması halinde belediye başkanlığı sona erebilmektedir. Bu konuda mülki idare amiri tarafından yapılan tespit, İçişleri Bakanlığına iletilmektedir. İçişleri Bakanlığı, Danıştay nezdinde talepte bulunmaktadır. Belediye başkanlığının düşürülme yoluyla kesin sona ermesi ancak Danıştay kararıyla mümkün olabilmektedir.

Belediye başkanlığından düşürülme nedenleri Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde sayma yoluyla düzenlenmiş olsa da, Belediye Kanunu'nun farklı maddelerinde de düşürülme nedenlerine yer verildiği görülmektedir. Buna göre üç ayrı nedenle de belediye başkanı görevinden düşürülebilmektedir. Bunlardan birincisi 'faaliyet raporunun belediye meclisi kararıyla yetersiz görülmesi', ikincisi belediye başkanı hakkında verilen 'gensoruya ilişkin başkan tarafından yapılan açıklamaların belediye meclisi kararıyla yetersiz görülmesi' ve üçüncüsü de belediye başkanının 'seçim dönemini aşacak bir biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası almış olmasıdır.'

Belediye başkanı, önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu, Nisan ayı toplantısında belediye meclisine sunar (Akyılmaz ve diğerleri, 2018, s. 268; Belediye Kanunu, md. 56). Faaliyet raporundaki açıklamalar, belediye meclisinin üye tam sayısının dörtte üçü tarafından yetersiz görülmesi halinde, yetersizlik kararı ile görüşmelere ilişkin tutanaklar meclise başkanlık eden başkanvekili tarafından o yerin en büyük mülki idare amirine gönderilir. İlgili dosyaya Vali gerekçeli görüşünü ekler ve gereği için dosyayı Danıştay'a gönderir. Belediye başkanının düşürülmesine ilişkin nihai karar Danıştay tarafından verilmektedir (Belediye Kanunu, md. 26).

Meclis, üye tam sayısının en az üçte birinin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilmektedir. Gensoru önergesinin verilmiş olması tek başına herhangi bir anlam taşımamaktadır. Zira gensoru önergesinin gündeme alınabilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Birçok gensoru önergesinin daha bu aşamada yeterli çoğunluğa ulaşamaması nedeniyle reddedildiği görülmektedir. Gensoru önergesinin gündeme alınması halinde belediye başkanı, gensoruya ilişkin açıklamalarda bulunur. Belediye başkanı tarafından gensoruya yönelik yapılan açıklamalar, belediye meclisinin üye tam sayısının dörtte üçü tarafından yetersiz görülmesi halinde yetersizlik kararı ile toplantıya ilişkin tutanaklar o yerin en büyük mülki idare amirine gönderilir. İlgili dosyaya Vali gerekçeli görüşünü ekler ve gereği için dosyayı Danıştay'a gönderir. Belediye başkanının düşürülmesine ilişkin nihai karar Danıştay tarafından verilmektedir (Belediye Kanunu, md. 26).

Belediye başkanının düşürülme nedenlerinden sonuncusu da, belediye başkanının kamu hizmetinden mahrumiyet cezası almasıdır. Kamu hizmetinden mahrumiyet, Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesinde "belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılma" başlığı altında düzenlenmektedir. İlgili kanunun 53/1-a. maddesine göre belediye başkanı kasten işlemiş

olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkum edilmesinin kanuni bir sonucu olarak; sürekli, süreli ya da geçici bir kamu görevinin üstlenilmesinden, bu kapsamda belediyelerde seçime tabi bütün memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten yoksun bırakılabilmektedir. Türk Ceza Kanunu'nda ifade edilen kamu hizmetinden yasaklanma cezası esasında bir güvenlik tedbiri olarak ifade edilmektedir. Bu tedbirin uygulanabilmesi iki koşulun bir arada varlığına bağlanmıştır. Birincisi kişinin kasten işlediği bir suçun var olmasıdır. İkincisi de kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezası almış olmasıdır.<sup>1</sup> Bu şartların ortaya çıkması halinde Türk Ceza Kanunu'nun 53/1-a maddesinin işletilebilmesi söz konusu olmaktadır. Kamu hizmetinden mahrumiyet cezasının süresi, kişinin almış olduğu hapis cezası süresi kadardır. Dolayısıyla hapis cezasının bitmesiyle kamu hizmetinden yasaklanma tedbiri de sona ermektedir.<sup>2</sup> Bu nedenle belediye başkanlığının kesin olarak sona erebilmesi için almış olduğu kamu hizmetinden yasaklanma cezasının süresinin, seçim döneminin sonunu aşacak nitelikte olması gerekmektedir. Aksi takdirde belediye başkanlığı kesin olarak sona ermez.

### **Belediye Başkanlığının Geçici Olarak Sona Ermesi**

Geçici olarak sona erme, belediye başkanının çeşitli nedenlerle bir süre için görevinin başında bulunamaması şeklinde ifade edilebilir. Belediye başkanlığının geçici sona ermesinde, kesin sona ermeden farklı olarak, geçici sona ermeye yol açan neden(ler) her an ortadan kalkabilmekte ve belediye başkanı görevinin başına dönebilmektedir. Ancak belediye başkanının görevinin başına ne zaman geri dönebileceğine ilişkin bir kesinlik bulunmamaktadır. Ya da geçici sona erme, süreç içinde kesin sona ermeye de dönüşebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye başkanlığı; 'görevinden uzaklaştırma', 'herhangi bir nedenle tutuklanma' ve 'kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası alma' olmak üzere üç nedenle geçici olarak sona ermektedir. Merkez-yerel ilişkisinde sorunlara yol açan esas konulardan birisinin bu olduğunu söylemek mümkündür.

### **Görevden uzaklaştırma nedeniyle geçici olarak sona erme**

Belediye başkanlığını geçici olarak sona erdiren nedenlerden ilki, belediye başkanının 'görevinden uzaklaştırılmasıdır.' Belediye başkanını görevden uzaklaştırma yetkisi, anayasa ve kanunla merkezi yönetimde yer alan İçişleri Bakanına verilmiştir. Anayasanın 127/4. maddesine göre, '... bir belediye başkanı, İçişleri Bakanı tarafından ... görevinden uzaklaştırılabilmektedir.' Benzer biçimde Belediye Kanunu'nda da 'belediye başkanının, İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği' ifade edilmiştir (md. 47). 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında yer almayan bu yetkinin ilk kez 1982 Anayasasıyla verilmiş olması (Kavruk ve Tatar, 2010, s. 639), merkezi yönetimin yerel yönetimleri daha fazla denetim altında tutma düşüncesinin bir tezahürü şeklinde değerlendirilebilir. Zira Turan da, 1982 Anayasasıyla merkez-yerel ilişkisinde, merkezi yönetimin daha fazla güçlendirildiğini ifade etmektedir (2020, s. 13). Bilgiç'te merkezi yönetimin, yerel yönetimler karşısındaki hakim konumunun devam ettirildiğini belirtmektedir (2005, s. 202-203).

<sup>1</sup> Kişiyi isnat edilen suçun ve suça bağlı olarak alınan mahkûmiyetin seçilme yeterliliğinin kaybedilmesine neden olmayacak olması zorunludur. Aksi takdirde belediye başkanlığı seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi gerekçesiyle sona erecektir.

<sup>2</sup> Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesinde bu durumun istisnalarına da yer verilmektedir. Ancak bu istisnalar, çalışmanın kapsamı dışında olduğu için burada ayrıca ele alınmamaktadır.



Görevden uzaklaştırma konusunda İçişleri Bakanına geniş bir takdir yetkisi verildiğini söylemek mümkündür. Ancak İçişleri Bakanının takdir yetkisini dikkatli kullanımı oldukça önemlidir. Çünkü aksi takdirde uzaklaştırma tedbirlerinin siyasi amaç ve kaygılarla kullanıldığı yönünde eleştirilerle karşı karşıya kalması mümkündür. Zira bu yetkinin, 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde de siyasi kaygılarla kullanıldığı yönünde eleştirilerin olduğu ifade edilmektedir (Öner, 2006, s. 164). Keza Çelik tarafından 2005 yılında yayınlanan bir çalışma, İçişleri Bakanı tarafından gerçekleştirilen görevden uzaklaştırma tedbirlerinin çoğu zaman, özellikle de genel seçim sonuçları ile yerel seçim sonuçlarının farklılaştığı dönemlerde, siyasi amaç ve kaygılarla uygulandığına işaret etmektedir (Çelik, 2005, s. 148-150).<sup>3</sup> Keleş de bu yetkinin, merkezi yönetim tarafından zaman zaman yerel özerkliğe müdahale aracı olarak kullanılabilmesini ifade etmektedir (2006, s. 253).

Görevden uzaklaştırma konusunda İçişleri Bakanına geniş bir takdir yetkisi verilmiş olsa da, bu yetkinin sınırsız ve hiçbir koşula bağlı olmaksızın kullanılacak bir yetki olmadığını söylemek gerekmektedir. İçişleri Bakanının yetkisini kullanabilmesi için ilk olarak belediye başkanı hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılmış olması zorunludur. Dolayısıyla hakkında açılmış soruşturma ya da kovuşturma olmadan bu yetkinin doğrudan kullanılabilmesi kesinlikle mümkün değildir. İkincisi belediye başkanı hakkında açılan soruşturma veya kovuşturmanın mutlaka belediye başkanlığı göreviyle ilgili bir suçta dayanması gerekmektedir. Bu nedenle belediye başkanının göreviyle ilgili olmayan bir soruşturma ya da kovuşturmadan hareketle görevinden uzaklaştırılabilmesi kesinlikle mümkün değildir.

Görevden uzaklaştırma uygulaması geçici bir tedbirdir (1982 Anayasası, md.127/4; Belediye Kanunu, md. 47). Zira kanuna göre görevden uzaklaştırma uygulaması en fazla kesin hüküm verilinceye kadar devam ettirilebilmektedir. Mahkeme tarafından kesin hüküm verildikten sonra devam ettirilebilmesi mümkün değildir. Ayrıca Belediye Kanunu, uygulamanın geçici tedbir olması nedeniyle iki ayda bir gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Gözden geçirmede, tedbirin devam ettirilmesinde kamu yararı olmaması halinde tedbirin derhal kaldırılması gerektiği açıkça ifade edilmektedir (Belediye Kanunu, md. 47/2). Fakat kanunda net bir çerçeve yerine ‘kamu yararı’ gibi muğlak bir ifadenin tercih edilmiş olması, bu konuda da İçişleri Bakanına takdir yetkisi vermektedir. Bununla birlikte görevden uzaklaştırılan belediye başkanı hakkında kovuşturma açılmaması halinde de geçici tedbir uygulamasının kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca belediye başkanı hakkında açılan kamu davasının; düşmesi, kişinin davadan beraat etmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması halinde de uzaklaştırma tedbiri kaldırılır. Dahası görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, hüküm alsa dahi bu hüküm, seçilme yeterliliğinin kaybedilmesine yol açmaması halinde uzaklaştırma tedbiri kaldırılmalıdır (Belediye Kanunu, md. 47/3).

<sup>3</sup> Anavatan Partisi, 1984-1989 yılları arasında hem genel hem de yerel seçimlerde çoğunluğu elde etmiştir. Bu dönemde Anavatan Partisi'nin İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılan 18 belediye başkanının 10'u Anavatan Partisi'ndendir. Anavatan Partisi, 1989-1991 yılları arasında ise genel seçimlerdeki başarısını yerel seçimlerde sağlayamamıştır. Bu dönemde Anavatan Partisi'nin İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılan 24 belediye başkanının sadece 1'i Anavatan Partisi'ndendir. Çelik, 1989-1991 yılları arasındaki görevden uzaklaştırma tedbirlerini, yetkinin “partizanca” kullanılması olarak ifade etmektedir. Ayrıca Çelik, siyasi kaygılarla gerçekleştirilen görevden uzaklaştırma uygulamalarının 1991-1995 yılları arasında siyasal iktidarı elde eden Doğru Yol Partisi ile Sosyal Demokrat Halkçı Parti koalisyonu döneminde de devam ettiğini belirtmektedir (Çelik, 2005, s. 148-150).

### **Tutuklanma nedeniyle geçici olarak sona erme**

Belediye başkanlığını geçici olarak sona erdiren nedenlerden ikincisi, belediye başkanının ‘herhangi bir nedenle tutuklanmasıdır.’ Tutuklama, Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 100 ila 108. maddeleri arasında düzenlenmektedir. İlgili kanunda tutuklama; delillerin korunması, şüpheli ya da sanığın kaçmasının önlenmesi, tanık ya da mağdur üzerindeki baskının önlenmesi gibi nedenlerle başvurulmuş geçici bir tedbir olarak belirtilmektedir. Tutuklama kararı muhakkak mahkeme tarafından verilmek zorundadır. Çünkü tutuklama tedbirinin uygulanması durumunda kişi, geçici süreyle de olsa özgürlüğünden yoksun bırakılmaktadır. Tutuklama tedbirinin süresine ilişkin Ceza Muhakemesi Kanunu’nda düzenlemeler olsa da suçun mahiyeti ve niteliğine göre bu sürelerin değişebileceği ve belli durumlarda bu sürelerin uzatılabileceği görülmektedir. Dolayısıyla belediye başkanının tutuklanması halinde kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle belediye başkanının herhangi bir nedenle tutuklanması halinde belediye başkanlığı geçici olarak sona ermektedir.

Belediye Kanunu’nda belediye başkanının herhangi bir nedenle tutuklanması haline yer verilmekle birlikte, tutuklanma kararının kaldırılması haline verilmemiştir. Bir diğer ifadeyle kanunda, tutukluluk hali sona eren belediye başkanının ne zaman görevine geri dönebileceğine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte tutuklanma tedbirinin birçok yönden görevden uzaklaştırma tedbirine benzediği görülmektedir. Bu bakımdan nasıl ki görevden uzaklaştırma tedbiri sonlandırıldığında belediye başkanı hemen görevine geri dönüyorsa aynı şekilde tutuklanma tedbirinin mahkeme tarafından kaldırılmasıyla belediye başkanı hemen görevine geri dönebilmelidir. Ancak burada şu noktaya dikkat etmek gerekmektedir. Bir belediye başkanının tutuklanması, bir soruşturma ya da kovuşturmayaya dayanmaktadır. Belediye başkanı hakkında başlatılmış olan soruşturma ya da kovuşturmanın, göreviyle ilgili bir suçta dayanması halinde İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılması/uzaklaştırılmış olması mümkündür. Dolayısıyla böyle bir durumda tutukluluk hali sona eren belediye başkanının hemen görevine geri dönebilmesi mümkün değildir. Çünkü tutuklama tedbiri sonlandırılmış olsa dahi İçişleri Bakanı tarafından uygulanan görevden uzaklaştırma tedbiri hala devam etmektedir. Bu nedenle belediye başkanının görevine geri dönebilmesi ancak uzaklaştırma tedbirinin de sonlandırılmasıyla mümkün olabilmektedir.

### **Kamu hizmetlerinden yasaklanma nedeniyle geçici olarak sona erme**

Belediye başkanlığının geçici olarak sonlanması durumunu ortaya çıkaran üçüncü ve son neden, belediye başkanının ‘kamu hizmetinden mahrumiyet cezası almasıdır.’ Kamu hizmetinden mahrumiyet cezası yukarıda ayrıntılı bir biçimde açıklandığı için burada ayrıca açıklanmayacaktır. Ancak kamu hizmetinden yasaklanma cezasının bir taraftan belediye başkanlığını kesin olarak diğer taraftan da geçici olarak sona erdiren bir neden olduğu görülmektedir. Esas olarak buradaki temel farklılığın belediye başkanına verilen kamu hizmetinden yasaklanma cezasının süresinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Belediye başkanına verilen kamu hizmetinden yasaklanma cezasının süresinin; seçim dönemini aşması halinde belediye başkanlığı kesin olarak, ancak seçim dönemini aşmaması halinde ise belediye başkanlığı geçici olarak sona ermektedir. Bu bakımdan burada dikkat edilmesi gereken husus, kişiye verilen cezanın süresidir.

## **Belediye Başkanlığının Sona Ermesi Halinde Yeni Başkanın/Başkanvekilinin Belirlenmesi**

Belediye başkanlığının kesin ve geçici olmak üzere iki şekilde sona erdiği görülmektedir. Her iki durumu ortaya çıkaran nedenler birbirinden son derece farklı olduğu gibi yarattığı hukuki sonuçlar da birbirinden oldukça farklıdır. Belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesi halinde kalan süreyi tamamlaması için yeni bir belediye başkanı, geçici olarak sona ermesi halinde ise belediye başkanı görevine geri dönene kadar belediye başkanlığına vekalet etmesi için bir başkanvekili belirlenmektedir.

Belediye başkanlığının sona ermesi halinde izlenmesi gereken süreç, Belediye Kanunu'nun 45. maddesinde düzenlenmektedir. Ancak buradaki düzenlemenin son derece yüzeysel, eksik ve bazı muğlaklıkları da içeren bir düzenleme olduğu görülmektedir. Bu nedenle izlenen süreçte farklı uygulamaların olabildiği ve merkezi yönetimin, sürece ilişkin yetkilerini zaman zaman hatalı bir biçimde kullanılabildiği dikkati çekmektedir. Bu durumun, merkez-yerel ilişkisini olumsuz bir biçimde etkilediğini söylemek mümkündür.

### **Kesin Sona Erme Halinde Yeni Belediye Başkanının Belirlenmesi**

Belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesi halinde yeni belediye başkanı, belediye meclisi tarafından belirlenmektedir (Belediye Kanunu, md. 45/1). Meclis, yeni belediye başkanını kendi üyeleri arasından belirlemektedir. Dolayısıyla yeni belediye başkanı için belediye meclisi dışından bir kişinin aday olabilmesi ya da merkezi yönetimin belediye başkanı aday göstermesi söz konusu değildir. Kanunda, meclis üyeleri arasından kimin ya da kimlerin aday olabileceği konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle belediye meclis üyelerinden her birinin aday olabilmesi mümkündür.

Kanun, belediye başkanını belirleme yetkisini belediye meclisine verirken, belediye başkanının belirleneceği meclis toplantısının tarih ve saatini belirleme yetkisini ise valiye bırakmıştır. Esasında bunun, bir anlamda idari vesayet denetimi örneği olduğunun söylenebilmesi mümkündür. Bir diğer ifadeyle Belediye Kanunu böylesine önemli ve hassas bir konunun merkezi yönetimin gözetimi ve denetimi altında gerçekleştirilmesini istemektedir. Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, sona ermeyi takip eden günden başlamak üzere on gün içinde vali tarafından belirlenecek bir tarihte olağanüstü gündemle toplanmaktadır. Belediye Kanunu'nun, konunun suiistimal edilmemesi için süre sınırlaması yolunu tercih ettiği görülmektedir.

Belediye meclis toplantısında ilk olarak, toplantı yeter sayısı aranmaktadır. Toplantı yeter sayısının olmaması halinde toplantı ertelenir. Peki, toplantının ertelenmesi halinde yeni toplantı tarih ve saati kim tarafından belirlenecektir? Zira Belediye Kanunu'nun 22. maddesinde, toplantı yeter sayısına ulaşamaması halinde meclis başkanının, en geç üç gün içinde olmak kaydıyla yeni toplantı tarih ve saatini ilan ederek meclisi tatil edeceği ifade edilmektedir. Fakat bu meclis toplantısı Belediye Kanunu'nun 45. maddesinden hareketle yapılmaktadır. Bu durumda erteleme toplantısının yapılacağı tarih ve saat, 22. maddeden hareketle meclis başkanı tarafından mı? Yoksa 45. maddeden hareketle vali tarafından mı belirlenecektir? Kanundaki muğlak konulardan birisi budur. Ancak Belediye Kanunu'nun 22. maddesindeki düzenlemenin, olağan süreçteki işleyişte geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Oysaki bu toplantı, yeni belediye başkanının belirlendiği önemli bir toplantıdır. Hatta bu olağanüstü toplantıyı, normal süreçteki olağanüstü toplantılardan da ayrı tutmak gerekmektedir. Çünkü niteliği ve kanundaki düzenlenmesi bakımından diğer olağanüstü

toplantılardan önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bu bakımdan toplantı yeter sayısının sağlanamaması halinde yeni toplantı tarih ve saati vali tarafından belirlenmelidir.

Erteleme toplantısına ilişkin bir diğer muğlak konu da, erteleme toplantısı yeter sayıdır. Zira yine Belediye Kanunu'nun 22. maddesinde erteleme toplantısının başlayabilmesi için üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan çoğunluğun yeterli olduğu ifade edilmektedir. Belediye meclisinin yeterli çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle ertelenmesi durumunda nasıl ki Belediye Kanunu'nun 22. maddesinin uygulanması mümkün değilse bu konuda da aynı maddenin uygulanmasının mümkün olmayacağı söylenebilir. Bu nedenle temsilde adalet ilkesi gereğince üye tam sayısının salt çoğunluğunun muhakkak aranmasının daha doğru olacağı söylenebilir.

Belediye meclisinde toplantı yeter sayısının sağlanması halinde olağanüstü toplantının gündemi okunur ve gündemin kabulü sonrasında toplantı başlar. Peki, gündemin kabul edilmemesi halinde ne olur? Bu konuda da kanunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Olağanüstü meclis toplantısında, olağanüstü toplantı gündemi dışında başka bir gündem maddesi görüşülemez. Bu nedenle bu gündem maddesinin reddedilmesi halinde toplantı yeter sayısının sağlanamaması durumuyla aynı yöntem uygulanmalıdır. İlgili toplantı tutanakları meclis başkanı tarafından valiliğe bildirilmeli ve vali tarafından yeni toplantı tarihi belirlenmelidir. Valilik tarafından belirlenen bu toplantıda da ilk olarak toplantı yeter sayısı aranmalıdır. Toplantı yeter sayısının sağlanması halinde gündem oylaması yapılmalıdır. Gündem, meclis çoğunluğu tarafından yine reddedilirse, aynı yöntemle toplantı yenilenmelidir.

Belediye meclisi, yeni belediye başkanını gizli oylamayla belirlemektedir. Yapılacak oylamanın gizliliği son derece önemlidir. Yapılacak gizli oylamada adaylardan birisinin belediye başkanı seçilebilmesi için ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu sağlaması gerekmektedir. Bu çoğunluğa ulaşamaması halinde üçüncü oylamada adaylardan birisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlaması gerekmektedir. Adayların bu turda da istenilen çoğunluğa ulaşamaması halinde üçüncü oylamada en yüksek oyu alan iki aday arasında nihai ve son oylama gerçekleştirilir. Bu turda oyların çoğunluğunu alan aday, belediye başkanı seçilmiş olur. Oylamada eşitlik çıkması halinde ise kur'a<sup>4</sup> ile yeni belediye başkanı belirlenir. Kur'a işlemindeki şekil şartları son derece önemlidir. Çünkü şekil şartlarındaki herhangi bir eksiklik kur'a işleminin iptaline<sup>5</sup> neden olabilir.

Belediye meclisinde yapılan oylamadaki önemli hususlardan birisi de üye tam sayısının hesabıdır. Zira belediye başkanlığının sona ermesi halinde meclisin toplam üye

<sup>4</sup> Kur'a, meclis başkanı tarafından çekilir. Birbirinin aynısı olan ve üzerinde adlar yazılı olan kağıtlar, bir torbaya konulur. Meclis başkanı tarafından torbadan kağıtlardan birisinin çekilmesi suretiyle kur'a işlemi tamamlanır (Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, md. 13).

<sup>5</sup> İzmir'in Menemen İlçesinde, 1 Aralık 2020 tarihinde belediye başkanvekilinin belirlenebilmesi için toplanan mecliste son oylamada da eşitlik bozulmamış ve bunun üzerine kur'a yöntemiyle başkanvekili belirlenmiştir. Ancak "kur'a çekiminde, yönetmeliğe aykırı biçimde cam kavanoz kullanıldığı gerekçesiyle" İdare Mahkemesine başvuruda bulunmuştur. İdare mahkemesi, yapılan işlemin usule aykırı olduğu gerekçesiyle belediye meclisinin kararının yürütmesini durdurmuştur (<https://www.aa.com.tr>). Kur'a çekiminde, kur'a çekimini gerçekleştiren meclis başkanının şaibeleri önleyebilmek ve şeffaflığı sağlayabilmek bakımından elinin, bileğinin ve kolunun net bir biçimde herkes tarafından görünebilir olduğundan emin olması gerekmektedir. Örneğin, varsa ceketin çıkarılması ve uzun kollu giysilerin kıvrılması sonrasında kur'a çekiminin yapılması şekil bakımından iptallerin önüne geçecektir.

sayısı bir kişi eksilmektedir. Peki, bu eksilme, üye tam sayısını değiştirir mi? Bu sorunun cevabına ilişkin ne Belediye Kanunu'nda ne de Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu konuda da bir muğlaklık söz konusudur. Ancak üye tam sayısının doğru tespiti, seçim sonucunu dahi etkileyebilecek derecede önemlidir. Bu bakımdan soruyu Danıştay kararından hareketle cevaplamak daha doğru olacaktır. Danıştay 8. Dairesinin 2010/9303 E., 2013/6778 K. nolu kararına<sup>6</sup> göre belediye meclisinin üyelerindeki eksilme, meclis üye tam sayısını değiştirmemektedir.

Görüldüğü üzere belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesi halinde yeni belediye başkanını belirleme yetkisi, belediye meclisine verilmiştir. Belediye meclisinin, Belediye Kanunu'nun 45. maddesinin son fıkrasına göre belediye başkanı seçimini onbeş gün içinde tamamlaması zorunludur. Tamamlayamaması halinde ise meclisin feshedilmesine ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Bu hüküm, esas itibarıyla belediye başkanının belirlenmesi sürecinin herhangi bir nedenle bilerek ya da bilmeden sürüncemeye uğramaması veya meclis üyeleri ya da meclisin çoğunluğunu elinde bulunduranlar tarafından suiistimal edilmemesi için son derece önemlidir. Dolayısıyla belediye meclisinin görevini yapmamasının son derece önemli bir yaptırıma bağlandığının söylenilebilmesi mümkündür. Üstelik yine bu düzenleme, Belediye Kanunu'nun 46. maddesinin uygulanabilmesi bakımından da son derece önemlidir. Bu konu aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde açıklanmaktadır.

Belediye meclisine verilen on beş günlük sürenin başlama tarihi konusunda da bir kesinlik bulunmamaktadır. Böyle olmakla birlikte on beş günlük sürenin başlangıç tarihinin, belediye başkanlığının sona erdiği tarihi takip eden günden değil, belediye meclisinin vali tarafından toplandığı tarihten itibaren başladığı söylenebilir. Zira belediye başkanının belirleneceği toplantının ne zaman yapılacağını belirleme yetkisi valiye bırakılmıştır. Bu nedenle belediye başkanlığının kesin olarak sona erdiği tarih ile belediye meclisinin toplantı tarihi arasındaki geçen süre, belediye meclisinden kaynaklanmamaktadır. Bu sebeple arada geçen süreden, belediye meclisinin sorumlu tutulabilmesi mümkün değildir.

### **Geçici Sona Erme Halinde Başkanvekilinin Belirlenmesi**

Belediye başkanlığının geçici olarak sona ermesi halinde, kesin sona ermeden faklı olarak, belediye meclisi yeni bir belediye başkanı değil, belediye başkanının görevinin başında olmadığı süre için geçici olarak bir başkanvekili (geçici belediye başkanı)

<sup>6</sup> İzmir'in Çiğli ilçesinde belediye başkanının vefatı nedeniyle yeni belediye başkanının belirlenebilmesi için belediye meclisi toplanmış ve 23/11/2009 tarihli 2009/93 sayılı meclis kararıyla yeni belediye başkanı belirlenmiştir. Meclis kararı, Belediye Kanunu'nun 45. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptali için yargıya taşınmıştır. İdare mahkemesi belediye meclisi üye tam sayısının belediye başkanı ile seçilmiş belediye meclisi üyelerinin toplamından meydana geldiğini ve Çiğli belediye meclisinin otuziki olan üye tam sayısının, belediye başkanının vefatı ile bir eksildiğini, yeni belediye başkanının seçimi için yapılan meclis toplantısına üyelerin tamamının katıldığını, yapılan üçüncü tur oylamada adaylardan birinin belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu olan onaltı oya ulaştığını belirtmiş ve dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Ancak Danıştay 8. Dairesi 2010/9303E, 2013/6778K nolu kararında; Belediye Kanunu ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde üyeliklerde boşalma olması halinde meclis üye tam sayısının değişip değişmeyeceği konusunda düzenleme olmadığını, fakat TBMM İç Tüzüğünde, üyeliklerde boşalma olması halinde bunun TBMM üye tamsayısını değiştirmeyeceğinin ifade edildiğini, büyük ölçüde birbirine benzerlik gösteren meclislerde, benzer hususları düzenleyen hükümlerin uygun düştüğü ölçüde uygulanabilir olduğunu değerlendirmiş ve buradan hareketle belediye başkanlığında boşalma olsa bile belediye meclisi üye tam sayısının değişmeyeceğini, dolayısıyla üçüncü tur oylamada meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun onaltı değil, onyedisi olması gerektiğini belirterek Mahkeme kararında hukuki isabet görülmediğine hükmetmiştir.

belirlenmektedir. Çünkü belediye başkanlığının geçici olarak sona ermesinde, mevcut belediye başkanının her an görevine geri dönebilme ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle yeni bir belediye başkanının seçilmesi söz konusu değildir.

Belediye başkanlığının geçici olarak sona ermesi halinde de Belediye Kanunu'nun 45. maddesindeki yöntem uygulanmaktadır. Bu bakımdan belediye başkanvekilinin belirlenmesinde de izlenen yöntemin, yeni belediye başkanının belirlenmesi yöntemiyle aynı olduğunu söylemek gerekmektedir. Bu nedenle belediye başkanvekilinin belirlenmesine ilişkin süreç, tekrar olmaması için yeniden açıklanmayacaktır.

Belediye meclisi tarafından belirlen yeni belediye başkanı ile belediye başkanvekili arasında görev ve yetki bakımından herhangi bir fark bulunmamaktadır. Bir diğer ifadeyle yetki ve görev bakımından belediye başkanvekiline yönelik herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu bakımdan belediye başkanvekili seçilen kişi, belediye başkanının sahip olduğu bütün yetkilere sahip olmakta ve kanunla belediye başkanına verilmiş bütün görevleri yerine getirmektedir. Aslında belediye başkanvekili seçilen kişi, mevcut belediye başkanı görevinin başına dönene kadar pratikte belediye başkanlığı yapmaktadır.

Bu noktada akla, önemli bir soru daha gelmektedir. Belediye başkanlığının geçici olarak sona ermesi halinde belediye meclisi tarafından başkanvekili seçilen bir kişi, süreç içinde belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesiyle doğrudan belediye başkanı olur mu? Ya da belediye başkanvekili seçilen kişi, belediye başkanlığı kesin olarak sona erdiği için seçim sonuna kadar görevini sürdürmeye devam edebilir mi? Bu soruyu şu şekilde cevaplamak mümkündür. Belediye başkanlığının geçici olarak sona ermesi halinde seçilen başkanvekilinin görev süresi; mevcut belediye başkanı görevine geri dönene kadar ya da geçici sona ermenin devam etmesi halinde seçim döneminin sonuna kadar veya belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesine kadar devam etmektedir (Tortop ve diğerleri, 2014, s. 341). Örneğin, İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılan belediye başkanı yerine belediye meclisi tarafından seçimle belirlenen belediye başkanvekilinin görev süresi, belediye başkanının istifa etmesiyle kendiliğinden sona ermektedir. Çünkü mevcut belediye başkanının istifasıyla artık belediye başkanlığı kesin olarak sona ermiştir. Bir diğer ifadeyle istifa, hukuk alanında yeni bir hukuki sonuç yaratmıştır. Böyle bir durumda başkanvekilinin yeni belediye başkanı adıyla görevine devam etmesi mümkün değildir. Bu nedenle istifa tarihi itibarıyla belediye başkanlığı kesin olarak sona ermiş kabul edilmekte ve belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesine ilişkin süreç en baştan itibaren yeniden işletilmektedir. Kısacası istifa tarihini takip eden günden başlayarak on gün içinde vali tarafından belirlenen tarihte toplanan belediye meclisi, bu defa aynı usulle kendi içinden kalan süreyi tamamlaması için yeni bir belediye başkanı seçmektedir. Başkanvekilliği yapmış kişinin belediye başkanlığı için aday olmasında ve yeterli çoğunluğa ulaşabilmesi halinde yeni belediye başkanı olarak seçilmesinde ise herhangi bir engel bulunmadığını söylemek gerekmektedir.

### **Belediye Başkanlığının Vekâlet İle Yürütülmesi**

Belediye Kanunu'na göre belediye başkanı üç önemli görevi yerine getirmektedir. Bunlardan ilki belediye teşkilatının başı sıfatıyla belediye teşkilatını sevk ve idare etmektir (md.38/a). Bir diğer ifadeyle belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Belediye başkanının ikinci önemli görevi belediye encümenine başkanlık etmektir (md. 38/d). Belediye başkanının üçüncü görevi ise belediye meclisine başkanlık etmektir (md. 19, 38/d).

Görüldüğü üzere belediye başkanının, belediye teşkilatı içinde oldukça önemli bir rolü vardır. Bu nedenle belediye başkanlığının sona erdiği tarih ile belediye meclisi tarafından yeni

belediye başkanı ya da belediye başkanvekilinin belirlendiği tarih arasındaki geçen sürede belediye başkanlığının vekaletle yürütülmesi gerekmektedir. Zira kamu hizmetleri süreklidir ve kişilerden bağımsız bir biçimde kesintisiz olarak sürdürülmek zorundadır.

### **Belediye Başkanının Yürütme Görevinin Vekaletle Yürütülmesi**

Belediye başkanlığının sona ermesi halinde belediye başkanlığına kimin vekalet edeceği konusu, esas olarak Belediye Kanunu'nun 45/6. maddesinde açıkça düzenlenmektedir. Ancak buna rağmen bu konuda pratikte yanlış uygulamalarla karşılaşılabilen ve zaman zaman fikir ayrılıkları ortaya çıkabilmektedir. Belediye Kanunu'nun 45/6. maddesine göre belediye meclisi tarafından yeni belediye başkanı veya başkan vekili belirlenene kadar belediye başkanlığına vekalet etme görevi, ilk olarak meclis birinci başkanvekiline verilmiştir. Meclis birinci başkanvekilinin herhangi bir nedenle bu görevi yerine getirememesi halinde ise meclis ikinci başkanvekili vekalet görevini yerine getirecektir. Ancak her iki meclis başkanvekilin de bu görevi yerine getirememesi halinde ise merkezi yönetim, daha somut bir ifadeyle vali tarafından görevlendirilen kamu görevlisi belediye başkanına vekalet edecektir. Dolayısıyla meclis başkanvekillerinden herhangi birisi belediye başkanlığına vekalet edebilecek durumdayken vali tarafından belediye başkanlığına vekaleten bir görevlendirme yapılabilmesi mümkün değildir. Çünkü kanunla merkezi yönetimin vekaleten görevlendirme yapabileceği yetkisi açıkça şarta bağlanmıştır. Yetkinin kullanımı ancak şartın gerçekleşmesi ile mümkün olabilmektedir. Konunun kanunda açıkça düzenlenmesine ve her iki meclis başkanvekilinin de belediye başkanına vekalet edemeyecek durumda olmasına rağmen zaman zaman bu kuralın aksine Belediye Kanunu'nun 46. maddesinden hareketle doğrudan İçişleri Bakanı ya da Vali tarafından vekaleten görevlendirme yapılması şeklinde yanlış uygulamalarla karşı karşıya kalındığı görülmektedir. Bu görevlendirmenin Belediye Kanunu'na uygun olmadığını söylemek mümkündür.

### **Belediye Başkanının Encümen Başkanlığı Görevinin Vekaletle Yürütülmesi**

Belediye Kanunu'nun encümen başkanlığının vekaletle yürütülmesi konusunda herhangi bir düzenlemeye yer vermediği görülmektedir. Dolayısıyla bu konuda da bir muğlaklığın olduğu söylenebilir. Esasında belediye başkanının encümene başkanlık etmesini, belediye başkanının yürütmeye ilişkin görevleri arasında değerlendirmek mümkündür. Bu bakımdan encümen başkanlığına vekalet etme işleminin, yürütme yetkisinin vekaletle yürütülmesi konusu içinde görmek gerekmektedir. Bu nedenle belediye başkanlığının herhangi bir nedenle sona erdiği tarih ile yeni belediye başkanı ya da belediye başkan vekilinin belirlendiği tarih arasında encümen toplantısının yapılmasının zorunlu olduğu hallerde encümen başkanlığına, yürütmeye vekalet eden kişinin vekalet etmesi gerektiğini söylemek mümkündür.

### **Belediye Başkanının Meclis Başkanlığı Görevinin Vekaletle Yürütülmesi**

Belediye Kanunu'na göre belediye meclisinin başkanı, belediye başkanıdır. Dolayısıyla belediye başkanlığının herhangi bir nedenle sona ermesi halinde belediye meclis başkanlığı da boşalmaktadır. Bu durumda Belediye Kanunu'nun 45. maddesinin birinci fıkrasına göre meclis başkanlığına, ilk olarak meclis birinci başkanvekili vekalet etmekte ve meclis başkanlığını yürütmektedir. Birinci başkanvekilinin görevi yürütemeyecek olması halinde ise, meclis ikinci başkanvekili meclis başkanlığına vekalet etmekte ve meclis başkanlığı görevini yürütmektedir. Esas itibarıyla belediye meclisinde iki başkanvekili seçilmesinin temel nedeni de budur. Ancak her iki başkanvekilinin de bu görevi yerine

getirememesi halinde ise en yaşlı belediye meclis üyesi<sup>7</sup> meclis başkanlığına vekalet etmekte ve meclis başkanlığını yürütmektedir.

Görüldüğü üzere Belediye Kanunu, meclis üyesi olmayan meclis dışından bir kişinin vekaleten de olsa belediye meclisine başkanlık etmesine imkan vermemektedir. Zira her iki meclis başkanvekilinin bulunmaması halinde; yürütme organına vali tarafından görevlendirilen kamu görevlisi vekalet edebilirken, meclis başkanlığına en yaşlı meclis üyesi vekalet etmektedir. Belediye Kanunu konuyu, herhangi bir tartışmaya ya da görüş ayrılığına yer vermeyecek biçimde açıkça düzenlenmektedir. Kanunda açıkça düzenlenen bir konuda da hiçbir kurum veya yöneticinin takdir yetkisinin olmadığı, bağlı yetkinin kullanılmasının gerektiği (Gözübüyük, 2003, s. 300; Akyılmaz ve diğerleri: 2018, s. 102; Gözler, 2021, s. 327) idare hukukunun genel öğretisidir. Dolayısıyla belediye meclisinin, yeni belediye başkanı ya da başkanvekilini belirleyene kadar belediye meclisine, hangi gerekçeyle olursa olsun Belediye Kanunu'nda sayılan kişilerin haricinde başka bir kişinin başkanlık edebilmesi ya da başkanlık etmesi için görevlendirilebilmesi mümkün değildir. Ancak ne var ki Belediye Kanunu'nda açıkça düzenlenmiş olmasına rağmen zaman zaman çeşitli gerekçelerle bu konuda da merkezi yönetim tarafından vekaleten görevlendirme yapılabildiği ve meclis başkanlığının merkezi yönetim tarafından görevlendirilen kamu görevlisi tarafından yürütülebildiği görülmektedir. Bu ve benzeri uygulamaların, Belediye Kanunu'nun 45/1. maddesine aykırı olduğunun söylenilmesi mümkündür.

### **Merkezi Yönetimin Belediye Başkanı/Başkanvekili Görevlendirebilme Yetkisi**

Merkezi yönetiminin, belediye başkanlığına vekaleten belediye başkanvekili veya belediye başkanı görevlendirebilme yetkilerinin olduğu görülmektedir. Ancak bu yetkinin, çok sınırlı ve istisnai bir yetki olduğunu ve ancak belli koşulların ortaya çıkması halinde uygulanabileceğini söylemek mümkündür. Söz konusu bu yetki, Belediye Kanunu'nun 45/2. ve 45/6. maddeleri ile yine Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde düzenlenmektedir. Aralarındaki önemli farklılıklar nedeniyle bu maddelerin ayrı başlıklar altında ele alınıp değerlendirilmesinde yarar vardır.

### **Merkezi Yönetimin 45/6. Maddeden Hareketle Vekaleten Görevlendirme Yapması**

Merkezi yönetim tarafından belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapılabilmesinin birinci yöntemi Belediye Kanunu'nun 45/6. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre; "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."

Madde metni incelendiğinde, merkezi yönetim tarafından belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapılabilmesi mümkündür. Ancak yetkinin kullanımı konusunda merkezi yönetime herhangi bir takdir yetkisi verilmemiş, aksine yetkinin kullanımı, kanunda

<sup>7</sup> En yaşlı meclis üyesinin tespitinde ilk olarak yıl, sonrasında ay ve son olarak gün dikkate alınmaktadır. İki üyenin doğum tarihinin gün, ay ve yıl olarak aynı olması halinde ise iki üye arasında kur'a yöntemiyle oturuma başkanlık edecek üyenin tespiti daha adil olacaktır. En yaşlı üyenin toplantıya katıl(ma)maması halinde ise toplantıya katılanların arasındaki en yaşlı üyenin başkanlığı yürütmesi yerinde olacaktır.



açıkça belirtilen şarta bağlanmıştır. Bir diğer ifadeyle merkezi yönetime verilen bu yetki, bağlı yetkidir. Bu nedenle merkezi yönetimin, bu yetkisini dilediği zaman doğrudan kullanabilmesi mümkün değildir.

Merkezi yönetime verilen yetkinin kullanılabilmesi için muhakkak meclis birinci ve ikinci başkan vekilinin herhangi bir nedenle belediye başkanlığına vekalet edememesi gerekmektedir. Meclis birinci ya da ikinci başkanvekili var ve belediye başkanlığına da vekalet edebilecek durumdayken hangi gerekçeyle olursa olsun merkezi yönetim tarafından belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapılması kesinlikle mümkün değildir.

Peki, meclis birinci ve ikinci başkanvekilinin bulunmamasıyla kastedilen nedir? Bu soruyu iki şekilde cevaplamak mümkündür. İlk olarak meclis birinci ve ikinci başkanvekili zaruri nedenlerle görevini yerine getiremeyebilirler. Daha açık bir ifadeyle, esasında belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçimle belirlenmiş birinci ve ikinci başkanvekili vardır. Ancak başkanvekillerinin her ikisi de, var olan geçerli mazeretleri nedeniyle belediye başkanına vekalet etme görevini yerine getirememektedir. Olası böyle bir durumda belediye başkanlığı boş kalamayacağı için Belediye Kanunu'nun 45/6. maddesi çerçevesinde doğrudan vali tarafından belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapılır.

Meclis birinci ve ikinci başkanvekilinin bulunmamasıyla kastedilen ikinci durum ise, belediye meclisinde birinci ve ikinci başkanvekilinin herhangi bir nedenle henüz belirlenememiş olmasıdır. Belediyeye ilişkin seçimler her beş yılda bir Mart ayının son Pazar günü gerçekleştirilmektedir (2972 sayılı Kanun, md. 8). Belediye meclisi kesin seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanmaktadır (Belediye Kanunu, md. 19). Belediye meclisinin gerçekleştirilen ilk toplantısında ilk olarak birinci ve ikinci başkanvekili ile en az iki katip üyeden oluşan belediye meclisi başkanlık divanı üyeleri seçimle belirlenmektedir. Ancak bu seçimler yapılamadan belediye başkanlığının sona ermesi halinde vali tarafından belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapılır. Çünkü bu durumda belediye meclisi henüz ilk toplantısını gerçekleştirmediği, ya da ilk toplantısını gerçekleştirmekle birlikte henüz meclis birinci ve ikinci başkanvekilini belirleyemediği için meclis üyelerinden herhangi birisinin belediye başkanlığını vekaleten yürütebilmesi mümkün değildir.

Belediye Kanunu'nun 45/6. maddesiyle merkezi yönetime verilen görevlendirme yapabilme yetkisi, sadece vali tarafından kullanılabilir. Çünkü kanunla, yetkinin kullanımının doğrudan valiye verildiği görülmektedir. Kanunla doğrudan bir makama verilmiş bir yetkiyi hiyerarşik üstte olsa bir başkasının kullanabilmesi mümkün değildir. İdare hukukunda bu durum, ikame yasağı olarak ifade edilmektedir (Akyılmaz ve diğerleri, 2018, s. 167; Gözler, 2021, s. 117). Ancak zaman zaman hatalı uygulamaların olduğu, 45/6. madde ile 46. maddelerin birlikte işletilerek belediyeler arasında bir ayrıma gidildiği ve büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinde İçişleri Bakanı, ilçe ve belde belediyelerinde ise vali tarafından görevlendirme yapıldığı gözlemlenmektedir. Oysa iki maddenin birlikte değerlendirilmesi ve işletilebilmesi söz konusu değildir.

Son olarak merkezi yönetim tarafından yapılan vekaleten görevlendirmenin kapsamının da son derece sınırlı olduğu görülmektedir. Vekaleten görevlendirilen kişi sadece belediye başkanlığının sona erdiği tarih ile belediye meclisi tarafından yeni belediye başkanı ya da başkanvekilinin belirlendiği tarihe kadar görev yapmaktadır. Ayrıca merkezi yönetim tarafından vekaleten görevlendirilen kişi sadece belediye başkanının yürütmeye ilişkin görevlerine vekalet edebilmektedir. Bu bakımdan belediye meclisine başkanlık edebilmesi kesinlikle mümkün değildir.

## **Merkezi Yönetimin 45/2. Maddeden Hareketle Vekaleten Görevlendirme Yapması**

2016 tarihli 674. sayılı KHK'nın 38. maddesi (aynen kabul: 10/11/2016 tarihli 6758/34. Md.) ile Belediye Kanunu'nun 45. maddesine birinci fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir. Kamuoyunda ve literatürde 'belediyelere kayyım/kayyum ataması' şeklinde de ifade edilen (Keleş ve Özgül, 2017, s. 300; Güler ve Yılmaz, 2018, s. 1803; Apan, 2021, s. 88-89; Mengi, 2021a, s. 259-260) Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesine göre;

“Ancak, belediye başkanı ... terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı ... sona ermesi hallerinde 46 ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ... görevlendirilir.”

İlgili fıkra ile belediye başkanlığının sona ermesi konusunda merkezi yönetime üç önemli yetki verilmiştir. Bu yetkileri; belediye başkanlığını geçici olarak sona erdirebilme, vekaleten belediye başkanvekili görevlendirebilme ve belediye başkanı görevlendirebilme şeklinde ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla bu fıkra ile merkezi yönetimin yetkisinin oldukça genişlediği, hatta belediye meclisinin uhdesinde olan belediye başkanını/belediye başkanvekilini belirleme yetkisini dahi kapsadığı görülmektedir. Bu nedenle bu uygulamanın, yerel demokrasi ve yerel özerklik ilkeleriyle uyumlu olmadığı gerekçesiyle kimi çevreler tarafından eleştirildiği görülmektedir (Keleş ve Özgül, 2017, s. 310-312; Güler ve Yılmaz, 2018, s. 1803). Hatta Mengi, olağanüstü dönemde çıkarılan bir KHK ile bir kanuna ek yapılmasının hukuki açıdan da tartışılması gereken bir konu olduğunu belirtmektedir (2021b). Ancak diğer taraftan bu uygulamanın, keyfi ve belediyeleri işlevsiz kılan bir uygulama olmadığı, aksine kamu kaynaklarının terör ve terör örgütlerine aktarılmasının önünü kestiği, böylelikle kamu kaynaklarının vatandaşların ihtiyaç duyduğu kamu hizmetleri için kullanımının sağlandığı, benzeri uygulamaların Avrupa'da da birçok ülkede uygulanmakta olduğu ifade edilmektedir (Güler ve Yılmaz, 2018, s. 1803; Erdoğan, 2019, s. 247-248; Apan, 2021, s. 100)

Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesiyle merkezi yönetime, ilk olarak belediye başkanlığını geçici olarak sona erdirebilme yetkisinin verildiği görülmektedir. Esasında bu yetki yeni değildir. Yukarıda da açıklandığı üzere hem anayasanın 127. maddesi hem de Belediye Kanunu'nun 47. maddesiyle merkezi yönetime belediye başkanını görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiştir. Ancak Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesiyle merkezi yönetimin görevden uzaklaştırabilme yetkisine yeni bir gerekçenin daha eklendiği görülmektedir. Buna göre merkezi yönetim, bir belediye başkanını 'terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları' sebebiyle de görevden uzaklaştırabilmektedir.

Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesiyle merkezi yönetime, belediye başkanvekili görevlendirebilme yetkisi de verilmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere belediye başkanlığının geçici süreyle sona ermesi halinde belediye başkanlığına vekalet edecek belediye başkanvekilini belirleme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Belediye meclisi kendi üyeleri arasından birisini belediye başkanvekili olarak belirler. Oysaki belediye başkanının, Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesinde düzenlenen 'terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması, tutuklanması ya da seçim dönemini aşmayacak bir biçimde kamu hizmetinden yasaklanması' hallerinde belediye başkanlığına vekalet edecek belediye başkanvekilini belirleme yetkisi, belediye meclisinden merkezi yönetime geçmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim, Belediye Kanunu'nun 46. maddesinden hareketle büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, ilçe ve belde belediyelerinde ise vali eliyle görevlendirme yetkisini kullanmaktadır. Keleş ve Özgül

merkezi yönetime verilen bu yetkinin, ‘terör’ konusu ile sınırlandırılmış olduğunu ve bunun dışında kullanımının söz konusu olamayacağını ifade etmektedir (2017, s. 306).

Belediye Kanunu’nun 45/2. maddesiyle merkezi yönetime, son olarak belediye başkanı görevlendirebilme yetkisi de verilmektedir. Bilindiği üzere belediye başkanlığının herhangi bir nedenle kesin olarak sona ermesi halinde kalan süreyi tamamlaması için belediye meclisi tarafından, yine belediye meclisi üyeleri arasından bir belediye başkanı belirlenir. Ancak belediye başkanlığının ‘terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları’ sebebiyle kesin olarak sona ermesi halinde ise kalan süreyi tamamlaması için yeni belediye başkanını belirleme yetkisi, tıpkı belediye başkanvekilinde olduğu gibi, belediye meclisinden merkezi yönetime geçmektedir. Böyle bir durumda merkezi yönetim, Belediye Kanunu’nun 46. maddesinden hareketle görevlendirme yetkisini yerine getirmektedir.

### **Merkezi Yönetimin 46. Maddeden Hareketle Vekaleten Görevlendirme Yapması**

Belediye Kanunu’nun 46. maddesi, merkezi yönetim tarafından belediye başkanlığına görevlendirme yapılabilmesi konusunu düzenlenmektedir. Ancak 46. maddeden kaynaklanan yetkinin genellikle yanlış değerlendirildiği ve bu nedenle de yanlış uygulamalarının ortaya çıkabildiğini söylemek mümkündür.

Belediye Kanunu’nun 46. maddesine göre;

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

İlgili madde metni incelendiğinde, merkezi yönetim tarafından belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapabilme yetkisinin olduğunu ancak bu yetkinin şarta bağlandığını söylemek mümkündür. Çünkü madde de bu yetkinin kullanımının“... yeni başkan ya da başkanvekili seçiminin yapılamaması durumunda, ...” gerçekleştirebileceği çok açık bir biçimde ifade edilmektedir. Daha somut bir ifadeyle belediye başkanlığının kesin ya da geçici olarak sona ermesi sonrasında Belediye Kanunu’nun 45. maddesinde belirtilen yöntemle belediye meclisinin onbeş gün içinde yeni belediye başkanını ya da başkanvekilini belirleyememesi gerekmektedir. Çünkü belediye meclisinin seçimleri onbeş gün içinde tamamlayamaması durumunda belediye meclisinin feshedilmesine ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Bu durumda, yeni seçimler<sup>8</sup> tamamlanana kadar belediye başkanlığı makamı boş mu kalacaktır? Elbette ki belediye başkanlığı makamının boş kalması söz konusu değildir. İşte tam bu noktada Belediye Kanunu’nun 46. maddesi devreye girmektedir. Zira 46. maddenin, bu tür durumların ortaya çıkabilmesi ihtimaline karşılık bir güvence maddesi olarak düzenlendiğini söylemek mümkündür. Belediye meclisinin, belediye başkanı ya da başkanvekilini süresi içinde belirleyememesi nedeniyle fesih sürecinin başlatılması halinde 46. maddeden hareketle büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, ilçe ve belde belediyelerinde ise vali tarafından vekaleten görevlendirme yapılmaktadır. Bir diğer ifadeyle 45. maddedeki yöntem uygulanmadan ya da dikkate alınmadan veya belediye meclisi

<sup>8</sup> 2972 sayılı Kanunu’nun 29. maddesine göre, seçim dönemi sonundan önce belediye meclisinin yetkili organlarca feshedilmesi halinde, feshedilme işlemi mülki amirler tarafından 30 gün içinde yetkili seçim kuruluna bildirir. Yetkili seçim kurulu yeniden seçim kararı alarak ilgili kararı ilan eder. Seçimler, ilan tarihini takip eden günden başlayarak 60. günü takip eden ilk Pazar günü yapılır. Görüldüğü üzere belediye meclisinin feshedilmesi durumunda belediye meclisinin yeni üyeleri seçimle belirlenmesi yaklaşık üç aylık bir süreçtir.

görevinin başındayken doğrudan 46. maddeden hareketle görevlendirme yapılmasının Belediye Kanunu'na aykırılık teşkil edeceğini söylemek mümkündür.

Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde düzenlenen yetkinin kullanılabilmesinin bir diğer yolu da, belediye başkanlığının kesin veya geçici olarak sona ermesinin Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesinden kaynaklanıyor olmasıdır. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere belediye başkanlığının sona ermesi Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesinde düzenlenen 'terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları' ile gerçekleşmiş olması halinde belediye başkanlığına merkezi yönetim tarafından doğrudan görevlendirme yapılmaktadır. Bu görevlendirmenin diğer görevlendirmeden önemli bir farkı bulunmaktadır. Zira belediye meclisinin feshedilmesi nedeniyle Belediye Kanunu'nun 46. maddesinin kullanılması halinde görevlendirme, yeni seçimler yapılincaya kadar devam etmektedir. Ancak 'terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları' ile belediye başkanlığının sona ermesi halinde görevlendirme, belediye başkanı görevine geri dönene ya da bir sonraki mahalli idareler seçimlerine kadar devam etmektedir.

Belediye Kanunu'nun 46. maddesinden hareketle merkezi yönetim tarafından yapılan vekaleten görevlendirmenin, diğer vekaleten görevlendirmeden önemli bir farklılığı daha bulunmaktadır. Buna göre Belediye Kanunu'nun 45/6. maddesinden hareketle yapılan vekaleten görevlendirmede, görevlendirilen kişi, sadece belediye teşkilatının başı olan ve yürütme organı olarak ifade edilen belediye başkanına vekalet etmektedir. Ancak Belediye Kanunu'nun 46. maddesinden hareketle vekaleten görevlendirilen kişi, feshedilen belediye meclisinin yerine yeni meclis seçilinceye ya da terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları ortadan kalkıncaya kadar hem yürütme görevini hem de encümenin memur üyelerini başkanlığında toplayarak meclise ait görevleri yerine getirmektedir.

### Sonuç

Belediye teşkilatının en önemli organlarından birisi olan belediye başkanlığının kesin ve geçici olmak üzere iki şekilde sona erdiği görülmektedir. Kanunda kesin ve geçici sona erme farklı nedenlere dayandırılmıştır. Belediye başkanlığının ancak bu nedenlerden herhangi birisinin ortaya çıkması halinde sona erebildiği görülmektedir. Çalışmadan belediye başkanlığının kesin olarak sona ermesi konusunda merkezi yönetimin doğrudan bir yetkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu yetki, anayasa ile doğrudan yargı organı olan Danıştay'a verilmiştir. Merkezi yönetimin yetkisi ise sona erme sürecinin başlatılabilmesi ile sınırlandırılmıştır. Daha somut bir ifadeyle belediye başkanlığının sona erdirilmesine yol açacak nedenlerden birisinin ortaya çıkması halinde Danıştay'da dava açma yetkisi merkezi yönetime verilmiştir. Nihai karar ise Danıştay tarafından verilmektedir.

Belediye başkanlığının geçici olarak sona ermesi konusunda ise merkezi yönetimin yetkisinin çok daha geniş olduğunu söylemek mümkündür. Ancak merkezi yönetiminin bu yetkisinin sınırsız olmadığı ve yetkinin kullanımının şarta bağlandığı görülmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetime verilen yetkinin, ancak bu şartların varlığı halinde kullanılabilmesinin mümkün olduğu son derece açıktır. Fakat geçici sona ermeye ilişkin belirsizlikler, düzenlenme eksiklikleri ve düzenlemelerdeki muğlaklıklar, merkezi yönetime verilen yetkinin kullanımını oldukça kolaylaştırdığı gibi yanlış uygulamaların ortaya çıkmasına da yol açabilmektedir. Merkezi yönetimin geniş takdir yetkisi kullanımı ve zaman zaman yaşanan yanlış uygulamalar, merkezi yönetim ile belediyeleri karşı karşıya getirmekte ve merkez-yerel ilişkisini olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Öyle ki merkezi yönetimin, konuya ilişkin takdir yetkisini siyasi kaygılarla kullandığı gerekçesiyle eleştirildiği dahi görülmektedir.

Belediye başkanlığının sona ermesi halinde yerine görevlendirme yapabilme yetkisi esas olarak belediye meclisine verilmiştir. Bu sürecin işleyişine ilişkin kontrol görevi ise merkezi yönetime verilmiştir. Bununla birlikte sürece ilişkin birçok konunun kanunda ya hiç düzenlenmediğinin ya da muğlak bir biçimde düzenlendiğinin söylenilmesi mümkündür. Bu durumdan kaynaklı yanlış uygulamalar, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkide sorunların yaşanmasına ve merkez-yerel ilişkisinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Merkezi yönetiminin, belediye başkanlığına vekaleten görevlendirme yapabilme yetkisinin ise son derece sınırlı ve çok istisnai bir yetki olduğunu söylemek mümkündür. Merkezi yönetime verilen bu yetki ancak belediye meclisinin süresi içinde yeni belediye başkanı ya da belediye başkanvekilini belirleyememesi halinde kullanılabilir. Ancak bu konuya ilişkin düzenlemenin de eksik ve muğlak olduğu, bu nedenle bu konuda da yanlış uygulamalarla karşılaşıldığı görülmektedir. Ayrıca bu sınırlı yetkinin 2016 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesine eklenen fıkra ile genişlediği söylenebilir. Üstelik bu yeni düzenleme ile merkezi yönetim, sadece belediye başkanlığını geçici olarak sonlandırma değil aynı zamanda belediye başkanlığına görevlendirme yapabilme yetkisine de sahip olmuştur.

Son söz olarak belediye başkanlığının sona ermesi konusunun merkez-yerel ilişkisini önemli ölçüde etkileyen konulardan birisi olduğu ortadadır. Ancak bu konunun merkez-yerel ilişkisini olumsuz biçimde etkilediği de muhakkaktır. Bunun esas olarak Belediye Kanunu ile diğer yasalardaki konuya ilişkin düzenleme eksiklikleri ile muğlaklıklardan kaynaklandığı görülmektedir. Bu nedenle bu konuya ilişkin gerekli kanuni değişikliklerinin hızla yapılması, eksiklik ve muğlaklıkların bir an önce giderilmesi gerekmektedir. Ancak diğer taraftan hızla değişen dünyada her şeyin kanunlarda düzenlenebilmesinin mümkün olmadığı da ortadadır. Bu bakımdan ilk olarak Osmanlıda Tanzimat döneminde ortaya çıkmaya başlayan ve günümüzde de etkilerini devam ettiren merkez-yerel ilişkisinin genel çerçevesinin yeniden gözden geçirilmesinde yarar olduğu düşünülmektedir.

### Kaynakça

- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2018). Türk idare hukuku. Ankara: Savaş Yayınları.
- Apan, A. (2021). İdari vesayet, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve "kayyum" görevlendirmesi: Teori ve uygulama. Türk İdare Dergisi, 93 (492), 71-106.
- Azaklı, S. ve Özgür, H. (2005), Belediye organları ve organlar arası ilişkiler: Başkan, meclis ve encümen. Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.). Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar I. Ankara: Nobel Yayınları, 297-320.
- Belediye Kanunu. Kanun No: 5393, Resmi Gazete Tarihi: 13/07/2005. Resmi Gazete Sayısı: 25874.
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği. Resmi Gazete Tarihi: 09/10/2005. Resmi Gazete Sayısı: 25961.
- Bilgiç, K., V. (2005). Türkiye'de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri üzerine bir değerlendirme. Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.). Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar I. Ankara: Nobel Yayınları, 201-212
- Çelik, A. (2005). Belediye başkanlarının geçici olarak görevinden uzaklaştırılması üzerine bir çalışma. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 4 (14), 145-159.
- Danıştay Sekizinci Dairesi, 2010/9303 E., 2013/6778 K., Karar Tarihi: 01.10.2013.
- Danıştay Sekizinci Dairesi, 2020/3797 E., 2021/700 K., Karar Tarihi: 09.02.2021.
- Erdoğan, O. (2019). Belediyelere kayyum atanması uygulaması üzerine bir değerlendirme. Türk İdare Dergisi, 91 (488), 245-264.

- Erinçin, A. (2007). Türkiye’de belediye başkanlığının gelişimi ve artan önemi, Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.). Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II. Ankara: Nobel Yayınları, 334-353
- Eryılmaz, B. (2006). Tanzimat ve yönetimde modernleşme. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2020). Kamu yönetimi (13. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2018). Mahalli idareler hukukuna giriş. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2021). İdare hukuku dersleri. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, A., Ş. (2003). Yönetim hukuku (18. Baskı). Ankara: Turhan Yayınları.
- Güler, T. ve Yılmaz, A. (2018), Yerel demokrasi-güvenlik sarmalında yerel yönetimler: Türkiye’de belediyelere kayyum atanması pratiği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 17 (68), 1801-1816.
- Kavruk, H. ve Tatar, T. (2010). Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları ve başkanlıklarının yargı kararı ile sona erdirilmesi. AUHFD, 59 (4), 631-690.
- Keleş, R. (2006). Yerinden yönetim ve siyaset 5. Baskı, İstanbul: Cem Yayınları.
- Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye organına “kayyum” atamaları üzerine bir değerlendirme. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 72 (2), 299-313.
- Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. Kanun No: 2972. Resmî Gazete Tarihi: 18/1/1984, Resmî Gazete Sayısı: 18285 (Mükerrer).
- Mengi, A. (2021a). Türkiye’de yerel yönetim krizi. Güneş, M. ve Gül, H. (Ed.). Türkiye’de devlet ve kriz. Bursa: Sentez Yayınları, 243-272.
- Mengi, A. (2021b). Kent ve hukuk bağlamında kent yönetiminde karmaşa. Kavanoz, E., S., Uzun, A. ve Şengül, H. (Ed.). Karmaşık sorunlar ve kent. Ankara: Astana Yayınları, 87-110.
- Ortaylı, İ. (2000). Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idareleri. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Öner, Ş. (2006). Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi. Ankara: Nobel Yayınları.
- Şengül, R. (2020). Yerel yönetimler (11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2014). Mahalli idareler 3. Baskı. Ankara: Nobel Yayınları.
- Turan, M. (2020). Osmanlı’dan günümüze Türkiye’de belediye başkanlarının göreve gelmesi ve görevden alınması. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 29 (2), 1-19.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kanun No: 2709. Resmi Gazete Tarihi: 09/1/1982. Resmi Gazete Sayısı: 17863 (Mükerrer).

#### **İnternet**

<https://www.aa.com.tr/tr/politika/menemen-belediye-baskan-vekili-aydin-pehlivan-gorevine-basladi/2109881>. Erişim Tarihi: 15.09.2021.