

DANIŞTAY'IN BELEDİYE BAŞKANLIĞINDAN DÜŞÜRME KARARLARI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

GİRİŞ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) "Ek Madde 2" hükmüne göre, "(b)elediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması onbeş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir. Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren onbeş gün içerisinde İdarî Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir".

Görüldüğü gibi kanun, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin uyuşmazlıkların çözümü görevini, Danıştay'a vermiş¹; ancak uyuşmazlığın çözümünde İYUK'da yer alan genel usuller yerine "özel bir usul" öngörmüştür. Tabii bunda, söz konusu uyuşmazlığın niteliğinin ve Anayasal hükümlerin payı yok değildir. Ancak, İYUK'nun idari uyuşmazlıklar ve uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili hükümleri karşısında mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin uyuşmazlıkların çözümü ve bu bağlamda belediye başkanlarının, başkanlıktan düşürülmelerine ilişkin kararların niteliği tartışmaya değer olmaktadır.

Konuyla ilgili Anayasa m. 127/4 hükmü şöyledir: "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur". Maddede açıkça yargısal denetimden bahsedilmemekle birlikte, mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin "denetim" in, "yargı yolu" ile olacağı ifade olunmak suretiyle, ilk bakışta bu denetimin, "yargısal denetim" olduğu izlenimi ortaya çıkmaktadır. Ancak sorunun çözümü bu kadar kolay de-

¹ 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24/2 "Danıştay, belediyeler ve il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar" demekte ve Kanunu'nun 32. maddesi (b) bendi ile de bu görev 8. Daireye verilmektedir.

ğildir. Zira yargı organının yapmış olduğu denetim "dava" yoluyla yapılan bir denetim değildir.

BAŞKANLIKTAN DÜŞME HALLERİ

A. Belediye Meclisinin Feshini Gerektiren Eylemlere Katılma

Belediye Kanunu'nun 53. maddesinde belediye meclisinin feshini gerektiren sebepler dört fıkra halinde sayılmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında da, "Yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son veril"eceği" düzenlenmiştir.

Aytaç'ın da haklı olarak belirttiği gibi², "Mevzuata uygun hareket eden ve belediye meclisinin feshini gerekli ve haklı kılan fiil ve işlemlere katılmayan belediye başkanının görevine devam etmesi tabiidir. Aksine meclisin davranış ve kararlarına katılmış olan belediye başkanının da meclisle birlikte görevine son verilmesi de o kadar tabiidir".

Danıştay, siyasi meselelerin müzakere edildiği olağanüstü toplantıyı terkeden belediye başkanının gensoru ile düşürülme istemini reddetmiştir³.

B. Gensoru

Belediye Kanunu'nun 61. maddesi ile belediye meclisine belediye başkanını denetleyebilme hakkı tanınmıştır. Belediye Kanunu'nun, belediye meclisinin başkanı denetlemesini düzenleyen 61. maddesine göre, belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek⁴ gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi, meclis üye tamsayısının (meclis üye tamsayısının hesabına belediye başkanı dahildir) çoğunluğunca uygun görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden üç tam gün geçtikten sonra⁵ belediye başkanı veya görevlendire-

² AYTAÇ Fethi, Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara 1988, s. 436.

³ D8D, KT 20.1.1993, E 9372638, K 94/182, DD, Sy. 90, s. 830-833.

⁴ Gensorunun meclisin hangi toplantısında verileceği konusunda 61. maddede herhangi bir açıklık yoktur. Ancak Belediye Kanunu madde 54/1 uyarınca gensoru meclisin, Şubat, Haziran veya Ekim ayı toplantılarından herhangi birinde verilebilir.

⁵ Kanunun açık hükmüne göre, gensorunun gündeme alınmasına karar verildikten sonra üzerinden üç tam gün geçmedikçe cevaplandırılmaz. Kanun koyucu hiç şüphesiz böyle bir süreyi, belediye başkanına sorulan hususlar hakkında hazırlanma, bilgi ve belge toplama fırsatı vermek için tanımıştır. Gensorunun gündeme alınmasının üzerinden üç tam gün geçmedikçe cevaplandırılması ve üzerinde görüşme yapılması bir şekil sakatlığıdır. Nitekim Danıştay'a göre, "... Erzincan Belediye Meclisinin 5.2.1969 tarihli oturumunda gündeme alınmasına karar verilen gensoru önergesine belediye başkanı veya memur edeceği kişiler tarafından 9.2.1969 tarihinde cevap verilmesi, başkanın yetersizliği konusunun da bundan sonra ele alınması lazım gelirken, Meclisin 5.2.1969 tarihli oturumunda önergeye cevap verilmiş olduğu görülmekle kanunen tespit olunan esaslara aykırı olarak

ceği kişi bu önergeyi meclis önünde cevaplandırır. Cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca (3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 14. maddesinin son fıkrasına göre bu oran büyükşehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanacaktır.) yeterli görülmezse Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde belirtilen usulle belediye başkanı başkanlıktan düşürülür⁶.

C. Yıllık Çalışma Raporunun Yeterli Görülmemesi

Belediye Kanunu'nun 76. maddesine göre belediye başkanlarının başkanlıktan düşmeleri şu şekilde olmaktadır: Belediye başkanları her toplantı dönemi başında⁷, yıllık çalışma raporu⁸ hazırlayarak belediye meclisine sunarlar⁹. Yıllık çalışma raporu yeterli görülmezse, meclis üyelerinin 2/3 çoğunluğu¹⁰ ile (3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında

yürütülen gensoru üzerine başkanın yetersizliğine karar verilmesi mümkün (değildir)". D3D, E 69/136, AYTAÇ, s. 478.

⁶ D8D, KT 5.8.1997, E 97/2968, K 97/2380 (yayımlanmadı).

⁷ Bilindiği gibi belediye meclislerinin dönem başı toplantıları Haziran ayında (Büyükşehir belediye meclisleri toplantıları Mart ayında) yapılmaktadır. Belediye başkanının yıllık çalışma raporunu , meclisin Haziran ayı toplantısında meclise sunması gerektiğinden bu toplantı dışında başkandan çalışma raporu istenemeyeceği gibi, Haziran ayı toplantısı dışında rapor verilmediği için düşürülmesine de meclisçe karar verilemez. Bu konuyla ilgili olarak Danıştay 3. Dairesi, "... toplantı dönemi başının Haziran ayına alınmış olduğunun kabulü zorunlu bulunmaktadır. Bu durumda şubat ayı toplantısında okunan yıllık faaliyet raporu üzerine verilen yetersizlik kararı kanunda belirtilen usul ve esaslara uygun bulunmadığından Üzümlü Belediye Başkanının yetersizliği konusunun incelenmesine imkan ve mahal olmadığına" karar vermiştir. D3D, KT 7.4.1970, E 70/129, K 70/154, DD, Sy. 1, s. 79.

⁸ Belediye Kanunu'nun 76. maddesine göre yıllık çalışma raporu, bu raporun kapsamı göz önüne alınarak, meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline ilişkin bir rapordur.

⁹ Belediye Kanunu'nun 60. maddesine göre, çalışma raporunun görüşüleceği meclis toplantısına meclis başkan vekili başkanlık edecektir. Uygulamada Danıştay bu hususu zorunlu bir şekli şartı olarak görmektedir. Danıştay'a göre, "... meclisin yıllık çalışma raporunun görüşüldüğü 10.6.1991 günlü oturumunda, önceden usulüne uygun olarak seçilmiş birinci ve ikinci başkan vekillerinin bulunmalarını karşın, toplantının, başka bir meclis üyesinin başkanlığı ile yapılarak Yasanın 60. maddesinde öngörülen kurala uyulma(mıştır)". D8D, KT 26.12.1991, E 91/3185, K 91/2093, DD, Sy. 84-85, s. 533.

¹⁰ "Olayda, Tekebaşı Belediye Meclisinin 9.6.1993 günü belediye başkanının başkanlığında 9 meclis üyesinin katılımıyla toplandığı, 1992 yılı çalışma raporunun görüşülmesinin, yasanın öngördüğü biçimde meclis başkan vekilinin başkanlığında yürütüldüğü, görüşme sonucu yapılan oylamada çalışma raporunun 6 oyla yetersiz bulunduğu anlaşılmaktadır. Belediye başkanı, meclisin doğal üyesi olduğundan, Tekebaşı Belediye Meclisinin, başkan ve 9 üye olmak üzere 10 kişiden oluştuğu açıktır. Bu durumda 6 üyenin olumsuz oyu ile alınan yetersizlik kararı yasada belirtilen üçte iki çoğunluk kararına dayalı olmamakta-

Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 14. maddesinin son fıkrasına göre bu oran büyükşehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanacaktır.) belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilir¹¹. Yetersizlik kararı ve görüşme tutanakları meclis birinci başkanvekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkanvekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir. Vali, bu dosyayı il merkezi olan yerlerde kendisinin, il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın gerekçeli görüşünü de ekleyerek bir ay içinde Danıştay'a sunar. Danıştay, yetersizlik kararı verdiği takdirde belediye başkanı başkanlıktan düşer¹².

Kanun'a göre raporun görüşülmesi sırasında meclise başkanvekilinin başkanlık etmesi gerekmektedir. Danıştay, meclisin, belediye başkanının başkanlığında toplanmış olmasını "kanuna aykırı" ve "usulsüz" görmekte birlikte yetersizlik kararının verildiği toplantılarda, bu durumun, toplantıyı geçersiz kılacak nitelikte olmadığı görüşündedir¹³.

D. Seçilme Yeterliliğini Kaybetme ve Mahkumiyet

1988 tarih ve 355 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklik yapılmadan önce Belediye Kanunu'nun 91. maddesinde, seçilme yeterliliğini kaybeden, görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum olan belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşeceği düzenlenmekteydi. 355 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum olma" durumunu maddeden çıkararak, maddeyi, "Belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanla-

dır". D8D, E 93/1748, K 93/2667, KT 9.9.1993, DD, Sy. 89, s. 473; "... oylamaya 31 üyenin katıldığı, oylama sonunda 21 üyenin belediye başkanının yetersizliği yönünde oy kullandığının ve üye tamsayısı belediye başkanı dahil 32 olan Kocasinan belediye meclisinde üçte iki oy çoğunluğunun 22 üyeden oluştuğunun dosyanın incelenmesinden anlaşılması sebebiyle 21 üyenin oyu ile alınan kararda Kanunda öngörülen üçte iki çoğunluk sağlanamamış olduğundan Kocasinan Belediye Başkanı ...nın başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına ... oybirliği ile karar verildi". D11D, KT 7.8.1979 E 79/1366, K 79/3579, DBM.

¹¹ "... Belediye Başkanının senelik çalışma raporundan dolayı düşürülmesi hususunda gereğinin takdiri isteğiyle Danıştay'a başvurulabilmesi için Belediye Meclisince başkanın anılan rapordaki açıklamalarının yeterli görülmediğine dair bir karar alınması zorunlu olduğu gibi, bu durumda Danıştay'a bildirimde bulunmakla görevli olan merci ilgili validir". D11D, KT 19.9.1979, E 79/1733, K 79/3659, DD, Sy. 38-39, s. 345.

¹² D8D, KT 18.11.1992, E 92/2808, K 92/2949 (yayımlanmadı); D8D, KT 24.9.1996, E 96/2561, K 96/2272, (yayımlanmadı).

¹³ D8D, KT 15.10.1997, E 97/3496, K 97/2832 (yayımlanmadı); D8D, KT 25.11.1997, E 97/3271, K 97/3588 (yayımlanmadı).

rı, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisini üzerine Danıştay tarafından bir ay içerisinde verilecek kararlar başkanlıktan düşerler" şeklinde değiştirmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi, 355 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi, "yetki kanunu" kapsamı dışında kaldığı gerekçesiyle iptal etmiştir¹⁴. Anayasa Mahkemesine göre, "Yetki Yasasıyla verilmeyen bir yetkinin kullanılmasında Kanun Hükmünde Kararnameyi dayanaksız, geçersiz duruma düşürür"¹⁵.

Yıldırım'a göre, Anayasa Mahkemesi'nin kararında geçen "geçersiz duruma düşme" ibaresini, "yokluk" anlamında düşünmek gerekir. Bu sebeple de 91. maddenin değiştirilmediği halen yürürlükte olduğu söylenilebilir¹⁶. Danıştay da 91. madde sebeplerine dayanan başkanlıktan düşürme istemlerini halen 91. maddeye göre çözümlenmektedir¹⁷.

E. Görevi Mazeretsiz ve Kesintisiz Olarak Yirmi Günden Fazla Süreyle Terk

1580 sayılı Belediye Kanununun 1997 tarih ve 4231 sayılı Kanunla değişik 93. maddesinin 4. fıkrasına göre, "Belediye başkanının, görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığına bildirilmesi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararlar belediye başkanı başkanlıktan düşürülür".

Bu konuda bulabildiğimiz tek Danıştay kararının ilgili yerlerini, maddenin işletilmesini göstermesi bakımından buraya almayı uygun gördük. Karara göre, "... Belediye Başkanının 1991-1992 yıllık izinlerini yurtdışında geçirmek istediğini bildirdiği, belediye meclisince istemin olumlu karşılandığı, konunun İçişleri Bakanlığına iletilmesi üzerine istemin Bakanlıkça da onandığı durumun Mardin Valiliğine bildirildiği, 10.6.1992 ile 10.8.1992 günleri arasında yurtdışına gitmek üzere izin verilen Belediye Başkanının 9.10.1992 gününe kadar görevine dönmediğinin Mardin Valiliğince saptana-

¹⁴ AyM, KT 8.2.1989, E 88/38, K 89/7, AyMKD, Sy. 25, s. 43 vd.

¹⁵ Karar, s. 82.

¹⁶ YILDIRIM Turan, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, İstanbul 1993, s. 162. Anayasa yargısında "yokluk" müeyyidesinin olabileceği görüşünde olan yazara göre, Yüksek Mahkemenin iptal kararının, iptal edilen kanun veya KHK nin, kaldırdığı ya da değiştirdiği kanun ya da KHK nin yeniden yürürlüğe girmesini sağlamadığıdır. Ancak Anayasa Mahkemesi kanun ya da KHK nin yokluğunu tesbit etmişse, önceki hükmün kendiliğinden yürürlüğe girmesi gerekir. s. 159, 160. Ayrıca bkz. YAYLA Yıldızhan, "Anayasa Mahkemesine Göre Cumhuriyetin Özü", Hıfısı Timur'un Anısına Armağan, İstanbul 1979, s. 938.

¹⁷ Bkz. D8D, KT 24.4.1995, E 95/1315, K 95/1317, DD, Sy. 91, s. 793-796.

rak durumun İçişleri Bakanlığına ulaştırıldığı, diğer taraftan adı geçen telgrafla 31.08.1992 gününe kadar raporlu olduğunu bildirdiği ancak herhangi bir rapor göndermediği, bu kez başka bir telgrafla 1.10.1992-27.10.1992 günleri arasında raporlu olduğunu bildirdiği ve yabancı bir ülkeden alınmış Sağlık Raporu ile Türkçe çevirisini gönderdiği, 1.9.1992-30.9.1992 günleri arasındaki durumuyla ilgili olarak kaymakamlığa herhangi bir bilgi ve belge ulaştırmadığı anlaşılmaktadır. İçişleri Bakanlığınca Belediye Başkanının düşürülmesi istemiyle başvurulması üzerine, Dairemizce adı geçen savunmasının alınması amacıyla yapılmak istenen bildirim "alıcının yurtdışına gittiğinden bildirim yapılamadı" açıklamasıyla 25.11.1992 günü geri gönderilmiştir. Bu durumda, 11.8.1992 günü görevine başlaması gereken belediye başkanının 11.8.1992-31.8.1992 günleri arasında özürlü olduğunu sonradan belgelendirse bile, 31.8.1992-1.10.1992 günleri için herhangi bir belge göndermediğinden devamsızlık nedeniyle düşürülmesi gerekmektedir"¹⁸.

Belediye Kanununun 93. maddesine göre başkanlıktan düşürülen ve seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanının daha sonra tekrar aday olmasına engel bir hüküm bulunmamaktadır¹⁹.

DANIŞTAY KARARININ NİTELİĞİ

Merkezden yönetime, mahalli idareler üzerinde tanınan en ağır vesayet denetimi yetkisi, mahalli idare organlarının faaliyetlerine; başka bir deyişle organlık sıfatlarına son verebilme yetkisidir²⁰. Bu yetki, yani merkezden yönetimin, mahalli idarelerin organlarının organlık sıfatlarına son verebilme yetkisi, bir çeşit "disiplin yetkisi" olarak karşımıza çıkmaktadır²¹. Ancak ülkemizde, Anayasa'nın yukarıda bahsedilen 127. maddesi hükmü ile, "disiplin yetkisi" niteliğindeki bu yetki yargıya verilmiş görünmektedir.

Anayasa, m. 127/4 "idari yargı" ya da "Danıştay"dan bahsetmemekle birlikte mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki "denetim" yetkisi, yasal düzenlemelerle bir idari dava dairesi olan Danıştay 8. Dairesine verilmiştir.

¹⁸ D8D, KT 15.12.1992, E 92/3200, K 92/3500, DD, Sy. 87, s. 387.

¹⁹ YILDIRIM, s. 144.

²⁰ ARSLAN Süleyman, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara 1990, s. 522.

²¹ GİRİTLİ İsmet-BİLGİN Pertev, Amme İdaresi Mevzuatı, İstanbul 1964, s. 306-307 dn. (1); ARSLAN, s. 522.

Yargı organının yapmış olduğu faaliyet, uyuşmazlıkların kesin olarak çözülmesidir. Yani yargılama faaliyetinin önşartı ortada bir “uyuşmazlık” olmasıdır. İYUK’na göre idari yargı yerleri, ya idari işlemin hukuka aykırı olduğundan bahisle, iptali talebiyle açılan “iptal davaları”na ya da idari faaliyetten zarara uğrayanların açacağı “tam yargı davaları”na bakarlar. İdari sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıkların bir kısmının iptal davasının; büyük bir kısmının ise tam yargı davasına konusunu oluşturduğu düşünüldüğünde idari yargıda, iptal ve tam yargı davaları dışında bir başka dava türü olduğu söylenilemez. Anayasa hükmünde mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin “uyuşmazlık”lardan değil “denetim”den bahsedildiğine ve mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin dosyalar, Danıştay Kanunu m. 32’deki “davaları çözümler” açık hükmüne rağmen, D. 8. Dairesi önüne iptal ya da tam yargı davası yolu ile gelmediğine göre Anayasa’da belirtilen denetim nasıl bir denetimdir? Duran, Anayasadaki “yargı yolu ile denetim”in ne olduğunun belirlenemediğini belirterek, bunun bir üçüncü dava türü mü yoksa yargı meciinin katılımıyla yapılan, devletin idari vesayet denetimi yetkisi mi olduğunu sormakta²² ve kendi yorumunu şu şekilde belirtmektedir²³: “(B)urada devletin mahalli idareler üzerinde haiz olduğu ‘*idari vesayet denetimi*’ni bunların özerkliğini korumak için idari makamlarca ve idari usullerle değil de yargı mercileri eliyle ve yargısal usuller uyarınca yapmayı uygun ve yararlı gördüğü savunulabilir. Bu yargı yolu ile idari vesayet denetimi, bireylerin idari işlemleri iptal davası ile yargısal denetimden geçirmeleri kabilinden olmadığı gibi, devletin bağımsız kuruluşlarının katılımı ile idari usullere göre yaptığı idari denetim de değildir”.

Görüldüğü gibi Duran, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin olarak Danıştay 8. Dairesi tarafından yapılan denetimini yargı organınca, yargısal usullerle yapılan “ayrık ve olağandışı”²⁴ bir idari vesayet denetimi olduğunu söylemekte ve gerekçe olarak da mahalli idarelerin özerkliklerinin korunması düşüncesini ileri sürmektedir²⁵.

Ancak, Anayasa m. 127/4’de “mahalli idareler”den bahsedilmekle birlikte yine bir mahalli idare olan “köy”de, köyün seçilmiş organları muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri ile ilgili olarak “çıkarma yetkisi”, 442 sayılı Köy Kanunu m. 33/a-son hükmüne göre il veya ilçe idare kurullarındadır. Üstelik

²² DURAN Lutfi, Türkiye Yönetiminde Kargaşa, İstanbul 1988, s. 164.

²³ DURAN, s. 170.

²⁴ DURAN Lutfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 60.

²⁵ Benzer görüş için bkz. YILDIRIM, s. 46-47.

Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmü Anayasaya aykırı bulmamıştır²⁶. Yüksek mahkeme, karında şu noktalara dikkat çekmektedir: “(M)ahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu bir idari işlem yoktur. Burada idare, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir. ...il ve ilçe idare kurullarınca yargısal usul ve kararlarla, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerinden çıkarma görevi ...idare mahkemelerine verilmemiş, ... il ve ilçe idare kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir. İl ve ilçe idare kurullarının bu konuda şimdiye kadar aldıkları yargısal nitelikli kararların, bundan sonra yargısal olmasına engel ve idari sayılmasını gerektiren yeni bir hüküm de getirilmemiştir”. Özetle, Anayasa Mahkemesi'ne göre mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin kararlar “yargısal” niteliktedir. Ancak bu kararlar, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri için İl ve İlçe İdare Kurulları tarafından, diğer mahalli idarelerin seçilmiş organları için Danıştay 8. Dairesi tarafından verilecektir. 8. Dairenin görevlerini belirten ve Köy Kanunu'ndan çok daha sonra yürürlüğe giren Danıştay Kanunu m. 32 de, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini de içine alacak şekilde “mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri” konusunda denetim yetkisi 8. Daireye verilmişken, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri için il ve ilçe idare kurulunun karar yetkisinin devam etmesi sorunun boyutlarını biraz daha büyötmüştür.

Başta da belirtildiği gibi, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimde 8. Daire özel bir yargılama usulü uygulayacaktır. Davacının olmadığı, bakanlık ya da valiliğin sadece kanuni görevleri gereği ilgili bilgi ve belgeleri Danıştay'a ulaştırmakla görevli oldukları bu usulde ilgiliye sadece 15 günlük bir savunma hakkı tanınmış; 8. Dairenin kararına karşı da İYUK' ta belirtilen kanun yolları yerine İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna “itiraz” öngörölmüştür²⁷.

Danıştay'a göre idari yargının görev alanı, “idare hukuku kuralları içinde, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, kamu gücü kullanılarak tesis edilen idari işlemler ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar nedeniyle

²⁶ AyM, KT 24.9.1987, E87/4, K 87/20, AyMKD, Sy. 23, s. 344 vd. Anayasaya aykırılık iddiasında bulunan yerel mahkemenin aykırılık gerekçesi şöyledir: “İl ve ilçe idare kurulunca, bir muhtarın görevinden alınması, bir yargı kararının idari işleme eklenmesi yolu ile değil, doğrudan doğruya idarece görevinden alınması yoluyla olmaktadır. Bu durumun ise Anayasanın 127. maddesinde yer alan yargı denetimi dışında bir işlem olduğu açıktır”. Karar, s. 353.

²⁷ İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun görevlerini düzenleyen Danıştay Kanunu m. 38 de böyle bir görevden bahsedilmemesi de ilginçtir.

açılan davaların görüm ve çözümünüle sınırlıdır". Buna rağmen Danıştay 8. Dairesinin başkanlıktan düşürme kararlarının organik ve maddi bakımdan "yargısal" olduğunda da tereddüt yoktur²⁸. Burada önemli olan Giritli-Bilgen'in de üzerinde durduğu gibi Anayasa m. 127/4 deki "denetim" kavramının açıklığa kavuşmasıdır²⁹. Giritli-Bilgen'e göre" denetim sonradan (à posteriori) yapılan bir işlemdir. Yani merkez, fesih yetkisini kullanacak, fakat kararı mutlaka yargı denetimine tabi olacaktır. Yoksa fesih kararını yargı organı verecek değildir".

Gerçekten de gerek valilik gerekse İçişleri Bakanlığı dosyayı Danıştay'a göndermezlerse bir başka makamın bunu Danıştay önüne götürmesi mümkün olmadığı gibi³⁰, Danıştay'ın da kendiliğinden bu denetimi yapması mümkün değildir. O halde Danıştay 8. Dairesinin belediye başkanlığından düşürme kararları, bir idari vesayet denetimi yetkisi olmayıp; gerçekte bu yetkiyi kullanan valiliklerin ve İçişleri bakanlığının belediye başkanının başkanlıktan düşmesi konusundaki iradelerinin yargısal denetiminden ibarettir.

²⁸ YILDIRIM, s. 46; ARSLAN, s. 522.

²⁹ GİRİTLİ/BİLGEN, s. 307. dn. (1)

³⁰ Uygulamada Danıştay, belediye başkanının kendisiyle ilgili denetim yapılması için yaptığı başvuruları bu usulün İYUK ek m.2'ye aykırı olduğu gerekçesiyle reddetmektedir.