

**BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN
UZAKLAŞTIRILMALARI VE BAŞKANLIKLARININ YARGI
KARARI İLE SONA ERDİRİLMESİ**

*Removal of the Mayor and the Termination of the Title by Court
Decision*

Hikmet KAVRUK*

Turgut TATAR**

ÖZET

Seçilmiş bir organ olarak belediye başkanın başkanlık sıfatının düşürülmesini, vesayet makamı olarak merkezi idare, faaliyet raporunun yetersizliği kararı ve gensoru önergesiyle genel karar organı olarak belediye meclisi isteyebilmektedir. Düşürülme kararı ise idari yargıya aittir. Ayrıca, bazı hallerde (görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılması halinde) İçişleri Bakanı, yargı

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi (kavruk@gazi.edu.tr).

** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Çevre Bilimleri Doktora Öğrencisi.

kararıyla görevden düşürmeyi beklemeden idari bir kararla, seçilmiş yerel yönetim temsilcilerini görevden uzaklaştırabilmektedir.

Bu çalışmada, yargısal usul ve sürece tabi “Belediye Başkanlığının Düşürülmesi” ile geçici idari bir tedbir kararı olan “Belediye Başkanının Görevden Uzaklaştırılması” ayrı ayrı ele alınıp incelenmekte; konuyla ilgili yeni ve eski mevzuat hükümleri kıyaslanmakta, yargı kararlarının yasal boşlukları doldurma işlevi ve literatürün tasnifi işlenmektedir.

Anahtar Sözcükler: İdari vesayet denetimi, Belediye başkanı, Belediye Meclisi, Görevden düşürme, Görevden uzaklaştırma.

ABSTRACT

Two public bodies could ask a court to remove a mayor, who is an elected official, from his/her official title during his term of office: the central administration or the municipality council, which is the decision-making body. The decision is then made by the administrative courts. Additionally, in some specific conditions, especially when obvious illegalities, as defined by the law, have been observed regarding a mayor's performance of responsibilities, the Ministry of Interior could remove a mayor from office without a court decision.

This article analyzes the rules and regulations regarding the removal of a mayor from office and removal of title. The previous and current rules and procedures and the gaps that exist in them are also analyzed.

Keywords: Power of administrative Trusteeship, Municipality, Mayor, Municipality council, Suspension from office, Loss of the office of mayor

GİRİŞ

Osmanlı devletinde mevcut merkeziyetçi yapının da etkisi ve bunun yanı sıra Türk toplumunun yerleşik yerel yönetim geleneklerinden yoksunluğu nedeniyle ülkemizde Batı’lı devletlerdekine benzeyen bir “mahalli idare” kurumu oluşturulamamıştır. Hatta ilk ortaya çıkış şekli ve zamanı dikkate alındığında, idarede merkezileşme hareketlerinin olduğu dönemde yerel yönetim düzenlemesini, adem-i merkeziyet değil, merkezileşmeden taviz olarak dahi yorumlamak mümkündür.

Devlet bu kurumları ihdas etmeden önce, mahalli müşterek ihtiyaçlar geleneksel, toplumsal ve gönüllü örgütlenmeler marifetiyle görülmekte idi. Buradaki “mahalli müşterek ihtiyaç” ifadesiyle anlaşılması gereken, hem mekân olarak müşterek alanın darlığı, hem de müşterek ihtiyacın nitelik ve nicelik olarak sınırlılığıdır. Mahalli müşterek ihtiyaçların olduğu alan dardır; kentlerde bu alan mahalle bazındadır, kırsal alanda ise köy yerleşim ve yaşam alanı kadardır. Kentlerde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması, kentsel bütünlük içinde ve sistemli bir şekilde olmadığı da söylenebilir. Çünkü yerel hizmetler kentlerin bütünlüğünden çok, kentler içerisinde bulunan ve birbirleriyle mekânsal, sosyal ve ekonomik olarak da ayrı olan, ancak kendi içlerinde bir bütünlük teşkil eden mahalle bazında ele alınmıştır. Yani yerel hizmet ya da mahalli müşterek ihtiyaç ifadesindeki mahalli ifadesi ‘mahalle’ çapındadır.

Diğer taraftan kentsel mahalli müşterek hizmetlerin görülmesi açısından, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının da merkezi idare, yerel idare ve taşra teşkilatı olarak tam ayrılığında da bahsetmek mümkün değildir. Kadı, mülki idarenin bazı görevleri ile yargı ve bir belediye fonksiyonlarını da taşıyabilmektedir. 1829 tarihinden itibaren, mahalli idarelerin çekirdeği sayabileceğimiz ilk oluşumlar olan köy ve mahalle yönetiminin Osmanlıda öz kurumlarımız olarak kurulmaya başladığını görüyoruz. Osmanlıda mahalleyi de mahalli idare olarak saymamız mümkündür. Çünkü henüz belediye yoktur ve mahalle sosyal bir bütündür. Bu sosyal bütünlük idari olarak da pekiştirilmiş, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konusunda görev üstlenmiştir.

“Ancak bütün bu gelişmeler ve kurumsallaşma belirtilerine rağmen Osmanlı ülkelerinde yaşayan halkın gerçek anlamda mahalli idareyi ve kurumları tanımadığı açıktır. Tanzimat devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden söz edilebilir, mahalli idare gibi bir kavram ve kurumdan, hatta idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış mahalli kurullardan söz etmek kesinlikle mümkün değildir.”¹.

Hemen belirtmek gerekir ki, Osmanlıda yerleşimin temeli köy ve mahalledir. Her iki tür yerleşim türü de idari değil sosyal bir bütünlük teşkil eder. İdari denetim ve yönetimden ziyade sosyal denetim ve yönetim ön plana çıkar. Bundan dolayı geleneklere, dine ve kültüre dayalı yönetim belirgindir. Kentsel alanda mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında idari ve sosyal bütünlük yoktur. Bu nedenle bir kentin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasındaki geleneksel sosyal ve gönüllü örgütlenmeden bahsedemeyiz. Kenti oluşturan yerleşim parçaları olan mahalleler kendi içerisinde birer bütünlük arz eder ve mahalli müşterek ihtiyaçlarını kendi sosyal ve gönüllü örgütleriyle görür². Kentsel alanın tümündeki mahalli müşterek ihtiyaçlar ise kentsel bir bütünlük içerisinde gözetilmemiş olmaktadır.

“Bu nedenledir ki, Türkiye de yerel yönetim kuruluşları, ancak Osmanlı'nın 19. yy ortalarında idari teşkilat ve faaliyetlerinin, Batı örneklerinden esinlenerek, yeniden düzenlemeye giriştikten sonra ortaya çıkmaya başlamıştır. Ancak, yukarıdan aşağıya tek yanlı istençle belirlenen bu örgütlenme, siyasi rejimin nitelik ve koşulları içinde oluşturulmaktadır. Türkiye 1961 Anayasası dönemine kadar, tam anlamıyla demokratik bir ‘Mahalli idare’ kimliğini kazanamamıştır”³. Tabandan gelen bir taleple değil, merkezi devletin yani tepenin isteğiyle (daha doğrusu İstanbul’da gayrimüslim tebaanın devlet yönetimine baskılarıyla) ortaya çıkmış, bu nedenle de yerel yönetimler, merkezi otoriteden taviz verme düşüncesi içinde devletçe kurulmuş ve sıkı

¹ Ortaylı, 157.

² Kavruk, 13.

³ Duran, 159.

denetlenmesi gereken örgütler olarak kendini göstermiştir. Yönetim tarihimizin yerel yönetimler açısından gelişim sürecini irdelediğimizde yerel yönetimlerin oluşturulmasına ve geliştirilmesine ilişkin bir takım imkânların sunulmasının yönetim yapımızda ki demokratik gelişimin bir göstergesi olmaktan ziyade; Osmanlı döneminde ve genç Cumhuriyet devrinde merkezi (özek) yönetimin artan kamu hizmetleri ihtiyacını karşılayamamasından, sonrasında ise entegre olmaya çalıştığımız Avrupa’da mevcut batı tipi modern devlet örgütlenmesine uyarlanmak maksadı ile imza altına alınan ‘niyet mektupları’ ve Maastricht sözleşmesi hükümlerinin zorlayıcılığındandır. Budan dolayıdır ki “kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan yerellik ilkesi ve yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi”ne⁴ ilişkin yerellik ilkesi, Türk kamu yönetiminin temel özellikleri ile çelişebilmektedir. Kamu yönetiminin merkeziyetçi, geleneksel, hiyerarşik ve bürokratik yapısı ve bu yapı üzerine kurulu yönetim anlayışı yerellik ilkesinin etkinliğini azaltmakta, hizmette yerelleşme ilkesi denetimde merkezileşme olgusunu beraberinde getirmektedir. Günümüzde her ne kadar yeni yasal düzenlemeler yapılmış olsa da adı reform kanunları olarak belirtilen bu düzenlemelerde; tam üyesi olmaya çalıştığımız batılı uluslararası kuruluşların ayrı bir değer atfettikleri yerel özerklik kavramının ve yerellik (subsidiarity) ilkesinin tam manasıyla demokratik bir değer olarak ifade edildiğini söyleyemeyiz. Halbuki bu kural hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 3. bendinde, hem de Avrupa Birliğini kuran Maastricht Anlaşmasının 3/B maddesinde yer almaktadır. Bu kurala göre, tersi belirtilmedikçe ve yasalarla yasaklanmış olmadıkları takdirde, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler eliyle görülmesi gerekmektedir⁵.

⁴ Özel, 41.

⁵ Delcamp, 609.

59. hükümet döneminde çıkarılmış olan ve hükümetçe yerel yönetimler reform kanunları olarak isimlendirilen 5216, 5393, 5302 sayılı büyükşehir, belediye ve il özel idaresi kanunlarıyla getirilen yeni düzenlemeler hizmette yerelleşme adına önemli değerler yaratmamasına rağmen, ulus devlete zarar vereceği şeklinde eleştirilere de açık olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak bilinen merkezi ve yerel idareler arasında hizmet paylaşımını düzenleyen hukuki metnin, TBMM'nden kanun numarası aldığı halde veto sonrası tekrar Meclis Genel Kuruluna getirilip görüşülemeyişinin temel nedeni bu endişelerin dile getirildiği eleştiriler olmuştur.

Yerel yönetimlere güven eksikliği denetim kavramıyla da kendini göstermektedir. Yerel idareler diğer kamu idareleri gibi idari denetime tabidir. Ancak bu idari denetim yerel yönetimlerde vesayeti de içermektedir. Yani yerel yönetimler idari vesayet denetimi ile denetlenmektedir. Vesayet kavramı, özel hukuktaki vasi tayin etme müessesesi ile ilişkilendirildiğinde, henüz reşit olmayan kişilerin (küçüklerin) kendi başlarına karar verip uygulayamayacaklarından, onlar adına karar verici ve yönetici bir yetişkinin vasi olarak tayin edilmesi anlamındadır. Yerel idareleri vesayet denetimi ile denetlemek, devlet tarafından onların güçsüz, reşit olmayan, temyiz kudretini haiz olmadıklarını da yani devletin yerel idareye bakışını da ifade etmektedir. Bu bakış açısı yerel yönetimlerin kurulmaya başladığı 1850'li yıllardan günümüze kadar da pek değişmemiştir.

Şehremaneti ismiyle 1856'dan itibaren kurulmaya başlanan ve 1930 tarihinden itibaren (1580 sayılı Belediye Kanunuyla) belediye olarak isimlendirilen belediye idareleri, 1915 yılından itibaren geçici kanunla bugünlere kadar gelen il özel idareleri, 1829'dan itibaren köy muhtarlıkları olarak kurulan ve 1924 tarihinde 442 sayılı kanunla tüzelkişilik kazanan köy idareleri, Anayasal tanım olarak mahalli idarelerimizi teşkil etmektedir. Bugün 3225 adet belediye ki bunların 16 tanesi büyükşehir belediyesidir, 81 adet il özel idaresi ve 35 bin civarında köy idaresi bulunmaktadır. 17 bin civarındaki belediyeler içerisindeki

mahalle muhtarlıkları ise mahalli idare birimi olarak değerlendirilmemektedir.

Anayasanın 127. maddesinde mahalli idareler düzenlenmiştir. 127. maddeye göre yerel yönetimler; il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Buna göre; yerel yönetimler, yargılama ve yasama erklerine değil, yalnız yürütme yetkisine sahiptirler. Onları yaratan da, gerçekte devlettir. Bu nedenle her yerde yasa koyucu, komün özerkliğini ulusal birliği ve ülke bütünlüğünü bozacak, ulusal çıkarlara aykırı boyutlar kazanacak biçim de kullanılmasını önleyici tedbirler alırlar. Devletçe kullanılan Egemenliği belediyenin paylaşmasının söz konusu olmadığı açıktır. Bu durumda; Anayasal norm kuvvetinde kurullarla “idarenin bütünlüğü” ilkesine işlevsellik kazandırılması amacıyla, belediyeler üzerinde de merkezi idarenin (Devletin) idari vesayet yetkisi öngörülmüştür⁶. Ancak mahalli idarelere uygulanması öngörülen “idari vesayet” ve beraberinde yaptırımlarının hangi şartlardan ne şekilde uygulanacağına yönelik yasal düzenlemelerin yetersiz olduğu görülür.

1980 askeri müdahalesinin bir ürünü olan 1982 anayasasının yerel yönetimlere yaklaşımı 1961 anayasasından farklıdır. Yargı denetimini düzenlemekle birlikte, yerel yönetim birimlerine korunması ve gözetim altında tutulması gereken kurumlar şeklindeki bakışın ifadesi olan idari vesayet denetimiyle de yetinmeyen 1982 Anayasası, ilave bir denetim ve endişeye dayalı bir tedbir olarak, bu kurumların temsilcisi ve yürütme organı olan belediye başkanlarının geçici bir tedbir olarak hükümetçe görevden uzaklaştırılabileceğine de hükmetmiştir.

Özellikle görevden uzaklaştırma tedbirinin hangi şartlarda uygulanacağı, görevden uzaklaştıran yetkiye (İçişleri Bakanlığına) düşen görev ve sorumluluklar, tedbirin ne kadar süreceği, görevden uzaklaştırılış süresi içerisinde yapılacak işlemler hususunda herhangi bir

⁶ Karabatak, 5.

yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bundan dolayıdır ki; görevden uzaklaştırılan belediye başkanları hakkındaki İçişleri Bakanlığı tasarrufu çoğunlukla idari yargı organınca iptal edilmekte veya kamuoyunda bu tasarrufun siyasi manüplasyon amacıyla tesis edildiği doğrultusunda bir görüş oluşmakla beraber maalesef bu tasarruf “siyasi manüplasyon” olarak da kullanılmaktadır. “Ne var ki, hangi gerekçe ile olursa olsun, yerel demokrasinin evrensel kurallarının batı belgelerinde yer aldığından başka biçimlerde anlaşılıp uygulanması söz konusu olamaz ve olmamalıdır. O zaman, bu tüzel belgeleri devlet olarak onaylamış olmanın anlamı kalmaz. Bu kurallarda biri de, bütün demokratik batı ülkelerinde kaldırılmış olan yerel yönetimler üzerindeki yerindelik denetimine Anayasamızın 127. maddesinin hala açık bulunmasıdır”⁷.

Bu makalenin genel konusu, yerel yönetim birimlerinden belediye kurumlarının denetimi açısından belediyelerin seçilmiş organları üzerindeki idari vesayet denetimi, yargı denetimi ve belediye başkanı üzerindeki belediye meclisinin denetimi hakkındaki düzenlemeleridir. Çalışmanın amacı, belediyenin yürütme organı ve temsilcisi olan belediye başkanının, görevden azledilmesi ve uzaklaştırılması hüküm ve uygulamalarını tasnif etmek, sebeplerini açıklamak, eleştirel bir yaklaşımla analiz etmek ve değerlendirmektir. Çalışmanın kapsamı, belediye ve büyükşehir belediye başkanlarının görevden azli ve uzaklaştırılmasına ilişkin uygulamalardır. Belediye meclisinin feshedilmesiyle meclis üyelerinin görevden alınması konusu ise belediye başkanının bir meclis üyesi olmasından dolayı ele alınacaktır. İl özel idareleri ve köyler üzerindeki vesayet denetimi ve seçilmiş organların bu sıfatlarının düşürülmesi konusu kapsam dışında tutulacaktır.

Temel yerel yönetim kanunları henüz yeni değiştiği halde, denetim konusunda belediye kurumunu ve belediye başkanının çağdaş denetimine ilişkin düzenlemelerin yapılmadığını, görevden almaya ilişkin belirgin bir kriterin geliştirilmemiş olması konunun önemini belirtmeye yeterlidir. Yerel yönetim temel yasalarının ve yürürlükteki çeşitli mevzuatın

⁷ Keleş, (2001), 572.

incelenmesinde belediye başkanlarının görev, yetki, seçim, ödenek, harcırah ve yolluk gibi haklarının çeşitli kanunlarla düzenlendiği ve yargı kararı ile hangi hallerde ve usullere uyularak başkanlıktan düşürecekleri açıkça belirtildiği halde, görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili yasal düzenlemelerin yetersiz olduğu ve bu boşlukların Tüzüklerle (Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü) doldurulduğu gözlemlenmektedir.

Tamamen yargısal usul ve sürece tabi “Belediye Başkanlığının Düşürülmesi” ile idari bir tedbir olan “Belediye Başkanının Görevden Uzaklaştırılması” konuları birbirinden farklı olduklarından, ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gerekmektedir. Bu makalede, önce belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması sonra belediye başkanlarının başkanlık sıfatının yargı kararı ile sona erdirilmesi konuları ele alınacak, yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartlarına göre konuyu değerlendirmeye çalışacağız.

I. BELEDİYE BAŞKANININ GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI

İdari bir tasarruf olan, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırması ile ilgili yasal düzenlemelerin yetersizliğini vurgulamıştık. Ancak görevden alınabileceğine ilişkin hükümler Anayasada, yürürlükteki ve yürürlükten kalkan kanunlarda, hatta yürürlüğe hiç girememiş kanunlarda dahi bulunmaktadır.

Bugüne kadar, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili hükümleri 1982 Anayasasının 127. maddesi, yürürlükten kalkan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun 9. maddesi, yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesi ve yine aynı kanunun 12. maddesi düzenlemekteydi. 3030 ve 1580 sayılı kanunların yerini 5216 ve 5393 sayılı kanunlar almış ve konu ile ilgili hükümleri de kısmi değişikliklerle muhafaza etmişlerdir.

A. Anayasada Görevden Uzaklaştırmanın Düzenlenişi

1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında görevden uzaklaştırma müessesesi yoktur. Bu düzenleme 1982 Anayasası ile ortaya çıkmıştır.

1982 Anayasasının mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinin dördüncü fıkrasında, “görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” denilmektedir. Bu hükümle “seçilmiş yerel yönetim organları konusunda organlık sıfatının sona ermesini yalnızca yargı kararına bırakmış, ancak, İçişleri Bakanına da geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırma yetkisi tanımıştır. Bu yetkinin yalnız ve bizzat İçişleri Bakanınca kullanılacağı açıktır. Bunun dışında yönetsel vesayet makamı olmasına rağmen, kaymakam ve vali gibi atanmış memurlar ile vesayet yetkisi kullanan başka bir makam için bu yetki öngörülmemiştir”⁸.

B. Yürürlükten Kaldırılan Temel Kanunlarda Görevden Uzaklaştırma

1984 yılında çıkarılarak büyükşehir belediyeciliği modeline geçişi sağlayan, 2004 yılına kadar yürürlükte kalan ve 5216 sayılı kanunla yürürlükten kalkan 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun Hükmünde Karamamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, görevden uzaklaştırma konusunu düzenlemiştir. Kanunun, büyükşehir belediyesinin organlarının düzenlendiği 9. maddesinde: “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir” hükmü bulunmaktaydı.

1930 yılında çıkarılan ve üççeyrek asır belediyeciliğin temel kanununu oluşturan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinde görevden uzaklaştırma şöyle düzenlenmiştir:

⁸ Ünsal, 24.

“Belediye başkanının izin, hastalık veya görevle görev yerinden ayrılması hallerinde, başkan kendisine bu süre içinde vekâlet etmek üzere bir meclis üyesini başkanvekili olarak görevlendirir. Belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda Meclis, katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla ve kendi üyeleri arasından, belediye başkanlığının boşalması halinde bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması halinde ise bir başkanvekili seçer. Yeni seçilen başkanın görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi kadardır; başkanvekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapar.

Belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

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.”

C. Yeni Kanunlarda Görevden Uzaklaştırma

10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁹, görevden uzaklaştırmaya ilişkin doğrudan bir hüküm koymamış, Belediye Kanununa atıfta bulunmuştur. 5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesinin organlarını düzenlediği 12. maddesinin 3. fıkrasında; “Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” denilmiştir. 19. maddesinde de belediye başkanlığının sona ermesi düzenlenmiştir. “Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine

⁹ 5216 sayılı Kanun 23 Temmuz 2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir". Kanununun 28. maddesinde de diğer hükümler başlığı altında, "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır" denilmiştir.

3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu¹⁰ görevden uzaklaştırma konusunu bu isim altında 47. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre;

¹⁰ 5393 sayılı Kanun 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

5393 sayılı kanundan önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi 9 Temmuz 2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanununu çıkarmıştı. Bu kanun Cumhurbaşkanınca veto edilmiş ve Meclise iade olunmuştur. Meclis aynı kanunu tekrar görüşmüş, 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanununu (bu kanun 24 Aralık 2004 tarih ve 25680 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır) kabul etmiştir. Bu kanun da Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sonuçta, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Her üç kanunun düzenlemesi birbirine paraleldir. Görevden uzaklaştırma konusu, 5215 ve 5272 sayılı yürürlüğü olmayan kanunlarda da 47. madde olarak düzenlenmiştir:

"Madde 47- Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan belediye organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder."

Bu iki kanunun düzenlemesi aynı olup, 5393 sayılı yürürlükteki Belediye Kanununun düzenlemesinden farklılığı, görevden almanın "geçici bir önlem" olduğunun vurgusunu yapması ve 4483 sayılı kanununu açıkça söylemesidir. Her üç kanunun görevden uzaklaştırmayla ilgili 31. ve 45. madde hükümleri aynı şekilde düzenlenmiştir.

“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.”

5393 sayılı Belediye Kanununun 45. maddesi, belediye başkanının görevden uzaklaştırılması halinde Meclise bir başkan vekili seçme görevini vermiştir. Başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönüncüye kadar görev yapar.

31. maddesinde de, boşalan belediye meclisinin görevlerinin yapılması başlığı altında, belediye meclisinin geçici olarak görevden uzaklaştırılması konusuna da hükmedilmiştir. Belediye meclisi geçici olarak görevden uzaklaştırılması, durumunda, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

II. BELEDİYE BAŞKANINI GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA SEBEPLERİ

Yukarıda yazılı kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, görevden uzaklaştırma müessesinin işlemesi; ancak belediye başkanı hakkında soruşturma veya kovuşturma koşuluna bağlanmıştır. Soruşturma ve kovuşturmanın da belediye başkanının göreviyle ilgili bir suçtan kaynaklanıyor olması gereklidir.

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmalarına neden olacak soruşturma ve kovuşturma işlemlerini ayrı başlıklar altında ele alarak açıklayabiliriz.

A. Belediye Başkanının Soruşturma Sebebiyle Görevden Uzaklaştırılması

Belediye Başkanının soruşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılabilmesi ancak görevleri ile ilgili bir konuda hakkında soruşturma açılmasını gerektirmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 47. maddesine göre belediye başkanları, görevleri ile ilgili olarak kendilerine isnat edilen suçlamalardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna tabidirler. Buna göre bir belediye başkanının suç işlediği doğrudan teftiş esnasında anlaşıldığında ya da herhangi bir muhbir veya müstekice suç işlediği haber alındığında 4483 sayılı kanunun 3. maddesinde belirtilen yetkililer tarafından soruşturma onayının verilmesi ile soruşturma başlar. Anılan maddeye göre; Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları için İçişleri Bakanı, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları için valiler, çevre ilçelerde ki belde belediye başkanları için ise kaymakamlar soruşturma, emir veya onay vermeye yetkilidirler. Soruşturma safhası, konu mahkemeye intikal edinceye kadar devam eder.

İçişleri Bakanlığınca, “Belediye başkanının soruşturmaya konu olan olayla ilgili olarak geçici bir tedbir niteliğinde görevden uzaklaştırılabilmesi için hakkında başlatılan soruşturma işlemi konularının belediye başkanlığının yürüttüğü başkanlık görev ve hizmeti ile ilgili olması gerektiği”¹¹ Danıştay’ın kararından anlaşılabilmektedir. Bunun yanı sıra belediye başkanının görevden uzaklaştırılabilmesi için hakkındaki iddiaların ciddiyet ve ağırlık taşıması gerektiği yine “asıl olan halkın oyuyla, seçimle gelen bu kişilerin belli bir dönem içinde görevlerini yerine getirebilmeleridir. Haklarında açılan her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle belediye başkanlarının geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılmaları halinde kamu hizmetinin sağlıklı

¹¹ Danıştay 19.09.1990 tarih ve 1990/1991 sayılı Kararı.

biçimde yerine getirilmesi mümkün olmaz. Belediye başkanı hakkındaki savların önemi, ciddiyet ve ağırlık ile soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için görevde kalmalarının sakıncalı olması halinde ilgililer hakkında bu tür önlem kararı alınması mümkündür.”¹² Hükmünün yazılı olduğu Danıştay kararı ile anlaşılmaktadır.

B. Belediye Başkanının Kovuşturma Sebebiyle Görevden Uzaklaştırılması

“Belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasını gerekli kılacak diğer bir sebep, hakkında kovuşturma başlatılmasıdır. Ancak, hakkında kovuşturma başlatılan her belediye başkanını da görevden uzaklaştırmak mümkün olmadığı”¹³ Danıştay 8. Dairesinin “Belediye başkanının görevde kalmasını gerek kovuşturmanın güvenliği, gerekse kamu hizmetinin esenliği yönünden ciddi sakıncalar ortaya koyacak nitelikte bulunduğu saptanması gerekir”¹⁴ dediği kararından da anlaşılmaktadır.

Ancak Danıştay 8. Dairesi bu karara karşı mevcut hukuk sistemimizde yürürlükte bulunan yasalardan hangi suç isnadıyla hakkında kovuşturma açılan belediye başkanlarının görevden alınacağı düzenlenmemiş ise de İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 20. maddesinin b ve c fıkralarının bu konuda bize yol gösterici olacağı söylenebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 20. maddesi, görevden uzaklaştırma yetkisinin hangi hallerde uygulanabileceğini saymıştır.

Buna göre;

¹² Danıştay 8. Dairesinin E: 1987/414, K: 1987/370 sayılı Kararı, *Danıştay Dergisi*, S.70–71, s.378.

¹³ Mercimek, 28.

¹⁴ Danıştay 8.Dairesinin 07.03.1988 gün ve E:1987/940,K:1988/152 sayılı Kararları.

B fıkrası; 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamına giren eylem ve işlemleri yapmış olmaları,

C fıkrası; Evrakta sahtecilik, kayıtlarda tahrif yapmış bulunmaları”¹⁵ 3628 sayılı kanunda belirtilen suçlarla beraber, aynı kanunun 17. maddesinde sayılan “irtikâp, rüşvet, ihtilas ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevden dolayı kaçakçılık, resmi ihale veya alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçları veya bu suçlara iştirak etmek” ve yine 5237 sayılı TCK’nın 204. maddesi uyarınca resmi belgede sahtecilik yapmak suçundan dolayı belediye başkanları hakkında kovuşturma açılmış ise gerek soruşturmanın güvenliği gerekse kamu hizmetinin esenliği yönünde ciddi sakıncaların varlığı saptanmış denilebilir.

Anlaşıldığı üzere; belediye başkanlarının hangi suçlardan dolayı hangi koşullarda görevden uzaklaştırılacağına ilişkin yasal boşluk, yargı kararları ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde az çok açıklığa kavuşturulabilmektedir.

Sonuç olarak seçimle gelen belediye başkanını görevden uzaklaştırmak için soruşturma ve kovuşturma açılması yetmemektedir. Bunun yanı sıra anılan idari tedbir yetkisine işlerlik kazandırabilmek ciddi gerekçelerin varlığının tespit edilmesine bağlanmıştır. Bir başka deyişle, “belediye başkanının görevden uzaklaştırılması için görevleri ile ilgili bir suç işlediğine ilişkin ciddi belirtilerin ve önemli kanıtların bulunması, haklarındaki savların önemi, ciddiyet ve ağırlığının görevde kalmayı sakıncalı kılması, yine soruşturma konularının, yürütülen belediye başkanlığı görev ve hizmetleriyle ilgili olması, son olarak ta başkanın görevde kalmasının gerek kovuşturmanın güvenliği, gerekse kamu hizmetinin esenliği yönünde ciddi sakıncalar yaratacağının saptanması gerekmektedir”¹⁶.

¹⁵ Mercimek, 28.

¹⁶ Mercimek, 28.

Türkiye’de belediyeçilik sisteminde, güçlü başkan ve güçlü meclis anlayışı hâkimdir. Organların birbiri karşısındaki bu gücü, halk tarafından doğrudan seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Belediye başkanı ve meclis yürütme ve karar organları olarak bu sıfatla doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Büyükşehir belediyeçiliği sisteminde ise güçlü belediye başkanlığından söz etmek daha doğrudur. Çünkü büyükşehir belediye başkanı bu sıfatla büyükşehir hizmet alanındaki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir ve kanunla bu organa özel görev ve yetkiler verilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri ise, her ne kadar seçilmiş üyeler olsa da doğrudan bu sıfatla ve aynı seçmen tarafından seçilmemektedir. İlçe veya ilk kademe belediyelerinin hizmet alanındaki seçmenler tarafından ve o hizmet alanının meclisi için seçilmişlerdir. Büyükşehir belediye meclisi tüm ilçe ve ilk kademe belediye meclis üyeleri arasından belirli orana göre seçilmiş üyelerden sonradan oluşturulmaktadır. Seçimle oluşan kuruluşların bünyelerinde genellikle yürütme ve karar organı ayırımı vardır. Halkoyu veya mensuplarının oyu ile oluşan bu kuruluşlarda, genel karar organlarına yürütme organını denetleme yetkisi verilmiştir.

Belediyelerin seçilmiş genel karar organlarının (meclis), yürütme organını (belediye başkanı) denetleme yetkisi ile merkezi idarenin idari vesayet denetimi yetkisi birlikte düşünüldüğünde, belediye başkanının görevden uzaklaştırılması ve yargı kararıyla görevden düşürülmesinin anlamı şudur: Seçimle iş başına gelen yürütme organı olan belediye başkanının, kendi isreği dışında, bazen belediye genel karar organının katılımıyla birlikte vesayet makamının, bazen de vesayet makamının resen harekete geçmesiyle yargı mercilerinin kararı üzerine bu görevinin sona erdirilmesi, başkanlık unvan ve sıfatının elinden alınmasıdır¹⁷. “Belediyelerin seçilmiş organlarının görevden alınmasında, konunun önemine binaen, devlet egemenliğini kullanmakla görevlendirilen üç kuvvetinde bu denetime katılması temin edilerek, güvence sağlanması öngörülmüştür. Yasama organı, hukuksal düzenlemeyi yaparak konunun objektif koşullarını oluşturan yasa, esas ve usulleri düzenlemekle;

¹⁷ Karabatak, 28.

yürütme organı, İçişleri Bakanlığı aracılığı ile gerekli usulün prosedürünü işletmekle, yargı organı da sorunu karara bağlamakla görevlendirilmiştir¹⁸.

III. BELEDİYE BAŞKANLIĞI'NIN YARGI KARARIYLA SONA ERDİRİLMESİ

1982 Anayasasının 127. maddesi, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümünün ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağını hükme bağlamıştır. Anayasanın bu maddesi uyarınca 2575 sayılı Danıştay Yasasının 24. maddesinde, “Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar” hükmü yer almıştır. Aynı yasanın 32. maddesinde ise, mahalli idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri hususunun Danıştay 8. Dairesinin görevi olduğu belirtilmiştir¹⁹.

Belediye başkanlığından düşürülme kararının bir takım sonuçlar ortaya çıkaracağı açıktır. Başkanlıktan düşürülme sonucunda yeniden belediye başkanlığı seçimi yapılacaktır. Bu seçim yapıncaya kadar belli bir süre geçmektedir. Seçimler yapıncaya kadar başkan vekilleri belediye başkanı yerine geçecektir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi hakkında yasanın 9. maddesinde, 1580 sayılı Belediye Yasasının 53, 61, 76 ve 91 maddeleri gereğince görevden alınan Belediye Başkanının tekrar aynı göreve seçilemeyeceği belirtilmektedir²⁰. 1580 sayılı yasanın yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu almış ve sözü edilen hükümler bu kanunun 25., 26., 29.,30. ve 47. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde belediye başkanının denetim komisyonu raporu (m.25), meclisin bilgi edinme ve denetim yolları (m.26), meclis üyeliğinin sona ermesi (m.29) ve meclisin feshi (m.30), boşalan meclisin görevinin yerine getirilmesi (m.31),

¹⁸ Karabatak, 7.

¹⁹ Dönmez, 24.

²⁰ Dönmez, 24.

belediye başkanlığının sona ermesi (m.44), belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler (m.45), görevden uzaklaştırma (m.47) konuları işlenmektedir. Bu maddelerden hareketle, belediye başkanının yargı kararıyla görevinden düşürülmesi aşağıdaki başlıklar altında incelenecektir.

A. Denetim Komisyonu Raporuyla Suç Unsurunun Tespiti

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerde denetim komisyonları oluşturulmasını istemiştir. Kanununun 25. maddesine göre: il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur.

Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir.

Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Meclis, denetim komisyonu raporlarını, meclisin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altında düzenlenen soru, genel görüşme, gensoru müesseselerinin çalışması için kullanılır. Bir başka ifadeyle meclis, belediye başkanı ve onun uygulamaları üzerindeki denetimini, denetim raporu ve faaliyet raporları sayesinde yapmaktadır. Denetim raporunda konusu suç teşkil eden konular bulunuyorsa, bu konularla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

Suç duyurusu sonucunda yargı kararı öncesi idari bir işlem olan geçici bir tedbir kararı sayılan görevden uzaklaştırmada bulunulabilir. Hakkında kovuşturma açılması sonunda da yargı kararı ile de belediye başkanlığı sona erdirilebilir.

B. Faaliyet Raporunun Yetersizliği Üzerine Düşme

5393 sayılı kanun 56. maddesiyle belediye başkanlarına faaliyet raporu hazırlamalarını emretmiş ve usulünü de tarif etmiştir. Başkanın hazırlayacağı bu rapor kamuoyuna açıklanacağı gibi, içişleri ve maliye bakanlıklarına da gönderilecektir. Böylece hem kamuoyu hem de merkezi idare ve Sayıştay, belediyeyi faaliyet raporları esasında her yıl denetlemiş olacaklardır. Diğer taraftan faaliyet raporları sayesinde tıpkı TBMM'nin hükümet programı için güvenoyu verme ya da hükümeti denetleme yollarında olduğu gibi, belediye meclisi de belediye başkanının bir yıllık icraatını faaliyet raporları sayesinde denetleyebilme imkânına sahiptir. Benzeri düzenlemeler 1580 sayılı Kanunda da bulunmakta idi. 5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesi meclisin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlemiştir. Maddeye göre:

“Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.

Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir.

Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılır”.

Belediye başkanının düşürülmesi neticesini doğuran yıllık çalışma raporunun yetersizliği yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Yasasının 76. maddesinde düzenlenmişti. Buna göre; belediye başkanı belediye meclisine her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna., akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu verir. Meclis raporundaki izahatı meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onunun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir. Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay’a sunar. Danıştay’ca yetersizlik kararı verildiği takdirde, belediye başkanlığı düşer, ifadesiyle açıklığa kavuşturulmuştur.

1. Faaliyet Raporunun İçeriği ve Hazırlanış Usulü

5393 sayılı Belediye Kanununun 56. maddesinde, belediye başkanının bir faaliyet raporu hazırlamasını zorunlu tutmuştur. Faaliyet raporu başlığı altındaki 56. maddede; faaliyet raporunun nasıl hazırlanacağı, ne zaman sunulacağı, hangi konulara yer verileceği belirlenmiştir. Madde aynen şöyle demektedir;

“Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu

açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”

Belediyeler faaliyet raporlarını, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun tesbit ettiği usule göre hazırlayacaklar, önceden belirlenmiş stratejik planlara ve performans programlarına göre faaliyet yapılıp yapılmadığını nedenleri ile raporda açıklayacaklar, borçlanma durumları ve bütçe gerçekleştirme durumunu raporda belirtecekler, bağlı kuruluş ve işletmeleri için de temel bilgileri rapora yansıtacaklardır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesi²¹ bütün kamu kurum ve kuruluşları için faaliyet raporu hazırlanmasını zorunlu tutmuş, hazırlanan raporların kamuoyuna açıklanması usulünü de düzenlemiştir. 41. madde bir bütün olarak aşağıya alınmıştır;

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları

²¹ 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesi dahil bazı maddeleri 22 Aralık 2005 tarih ve 5436 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (24 Aralık 2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır) ile yeniden düzenlenmiştir.

esas olarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütölen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usül ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Belediye başkanının üzerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirip getirmediği ve ifa etmediği ya da edemediği, başka sebeplerden dolayı bitirilmesi gerekip bitirilemeyen iş ve ödevleri hakkında bir nevi belediye meclisi önünde hesap verme olarak da isimlendirebileceğimiz

faaliyet raporunda, bütün iş ve eylemlerin belgelere dayandırılması ve inandırıcı nitelikte olması gerekmektedir. Bu şekilde hazırlanan faaliyet raporlarına ilişkin belediye meclisinin vereceği yetersizlik kararı Danıştay tarafından kabul görmemektedir.

1580 sayılı Kanunda da faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu bulunmaktaydı. Bu raporda nelerin yer alacağı 76. maddede belirtilmişti. Ancak en temel konular olarak, belediye başkanlarının kanunda belirli görevlerinin hangilerini gerçekleştirip gerçekleştirmediğini raporunda belirtmesi, bütçesini gelir ve gider kalemleri olarak raporda ayrıntılı vermesi, imara ilişkin uygulamalarını raporda göstermesi gerekiyordu²².

2. Yıllık Çalışma Raporunun Sunulacağı Meclis Toplantısı

5393 sayılı Belediye Kanunu faaliyet raporunu 56. maddesinde düzenlemiştir. Bu maddede raporun belediye başkanı tarafından nisan ayı toplantısında meclise sunulacağı, bir örneğinin İçişleri Bakanlığına gönderileceğini ve kamuoyuna açıklanacağını hüküm altına alınmıştır.

Yürürlükten kalkan 1580 sayılı kanuna dayalı uygulamalarda, faaliyet raporunun ne zaman meclise sunulacağına dair açık bir hüküm bulunmadığından boşluğu yargı doldurmuştu. Yıllık çalışma raporunun sunulacağı ve görüşüleceği meclis toplantısının hangi toplantı olacağı konusunda 1580 sayılı yasanın 76. maddesinde bir açıklık bulunulmamakla beraber, sözü edilen madde de geçen “her toplantı dönemi başında” çalışma raporunun meclise sunulacağı ibaresinden anlaşılabilir, mahalli idare seçimlerinin yapılmasını takip eden ilk meclis toplantısı olarak değerlendirilmiştir. Bu toplantı da meclisin haziran ayında yaptığı toplantıdır. Belediye başkanı haziran ayı olağan toplantısında faaliyet raporunu hazırlayarak meclise sunmaktaydı. Bunun dışında Şubat ve Ekim ayı toplantılarında veya olağanüstü meclis toplantılarında belediye başkanından faaliyet raporu sunması beklenmiyordu²³.

²² Dönmez, 26; Ünal, 26; Hondu, 19.

²³ Hondu, 18.

Danıştay 11. Dairesinin E: 1975/387, K: 1975/3788 sayılı kararında da, haziran ayı normal toplantısında okunması gereken çalışma (faaliyet) raporunun şubat ayı normal toplantısında okunması ve kapsamının yeterli görülmemesi sebebine ilişkin, belediye meclis kararında isabet bulunmadığından, başkanlıktan düşürülme isteğinin reddine karar vermiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda (m. 13) meclis dönem başı toplantısı kasım ayı olarak belirtilmiştir. Ancak aynı kanunun 28. maddesi gereği, “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır” denilmekle, faaliyet raporunun 5393 sayılı kanunda belirtildiği üzere büyükşehir belediyelerinde de nisan ayı toplantısında büyükşehir belediye meclisine sunulacaktır.

Yürürlükten kalkan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanununa göre yapılan uygulamalarda, büyükşehir belediye meclisinin dönem başı toplantısının hangi ayda yapılacağı 3030 sayılı kanunda belirtmemiştir ama bu kanunun uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 36. maddesinin c bendinde mart ayı olarak esas alınmıştır. Yönetmelikteki büyükşehir belediye meclisinin yıllık olağan ve dönem başı toplantısı Mart ayı toplantısıdır şeklindeki ibaresi ile büyükşehir belediye başkanının yıllık faaliyet raporunu Mart ayı toplantısında meclise sunacağı hüküm altına alınmıştır.

3. Faaliyet Raporunun Yetersizliği Açısından Önem Arz Eden Konular

Belediye başkanı yıllık çalışma raporunu meclise sunmak zorundadır. Hiç rapor hazırlamayan ve meclisin dönem başı toplantısında raporunu meclise sunmayan belediye başkanı için öncelikle düşürülme nedeni ortaya çıkmış olmaktadır.²⁴

²⁴ Danıştay 11. Dairesinin, E. 1974/3344, K: 1974/1876 sayılı Kararı.

Meclis üyelerinin çalışma raporuna ilişkin eleştiriler mahkemece değerlendirilirken belediyenin akçal olanakları, önceden hazırlanan plan ve programların bulunup bulunmadığı, personelin yeterli ve nitelikli olup olmadığı, belediyenin nüfusunun göz önünde bulundurulup bulundurulmadığına bakılır²⁵. “Çalışma raporuna ilişkin, belediye başkanının soru ve eleştirilere verdiği cevaplarda yeterli ve belgeye dayalı olup olmadığı mahkemelerce değerlendirilmektedir. Yani, meclis üyelerince yapılan eleştiri ve yöneltilen soruları karşı verilen cevaplar tatmin edici, belgeye dayalı ise, yıl içinde yapılamayan hizmetlerin neden yapılmadığı ortaya konabiliyorsa, düşünme istemi mahkemece kabul edilmemektedir”²⁶.

“Yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin ciddi, tutarlı, somut ve belgeye dayalı olması gerekmektedir”²⁷. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun E. 1990/768,K.1991/1 sayılı kararında; belediye başkanının görevini gereği gibi yerine getirmediği, kötüye kullandığı veya kamu yararı gözetmediğine ilişkin hiçbir ciddi kanıt bulunamadığından, belediye başkanının, belediye başkanlığından düşürülmesine ilişkin kararın kaldırılmasına karar verildiği görülmektedir.

4. Faaliyet Raporu Görüşülürken Meclise Kimin Başkanlık Edeceği

5393 sayılı Belediye Kanunu, faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısına meclis başkan vekilinin başkanlık edeceğini açıkça düzenlemiştir. Kanunun başkanlık divanına ilişkin 19/c. Maddesinde:

“Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır.”

²⁵ Hondu, 19.

²⁶ Dönmez, 106; Ünal, 26.

²⁷ Sodan, 417.

Aynı maddede, belediye meclisinin, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanarak, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçeceğini hükme bağlamıştır.

Başkan vekili, faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısına başkanlık etmekten başka, ihtilaf halinde de belediyeyi temsil eder. 5393 sayılı Belediye Kanununun 43. maddesinde; Belediye başkanının kendisinin, birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının ve evlatlıklarının, belediye ile ihtilâflı olduğu durumlarda dava açılması ve bu davada belediyenin temsilinin, meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Kanununun da bu konuda benzer düzenlemeler yapmıştır: Kanunun 60. maddesinde, belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun görülmesi sırasında meclise, meclis başkan vekillerinden birinin başkanlık edeceği belirtilmektedir. Belediye başkanın çalışmalarının objektif ve tarafsız olarak değerlendirilmesi bakımından, belediye başkanının bu toplantıya başkanlık etmesi yasa koyucu tarafından sakıncalı görülmektedir.

Konuyla ilgili bir kararında Danıştay,²⁸ belediye meclisince belediye başkanının yıllık çalışma raporunun görüşüldüğü oturumda, meclis tarafından daha önceden usulüne uygun olarak meclis üyeleri arasından seçilen meclis başkan vekillerinden her hangi birisinin yerine bir başka meclis üyesinin meclise başkanlık yapması 1580 sayılı belediye yasasının 60. maddesinde ön görülmüş hükme uymadığı gerekçesi ile belediye meclisinin belediye başkanı hakkında verdiği yetersizlik kararı ile düşürülme isteminin reddine karar vermiştir.

²⁸ Danıştay 8. Dairesinin E. 1991/3185, K. 1991/2093 sayılı kararı.

5. Faaliyet Raporunun Oylanması

5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesi, belediye meclisinin, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanacağını belirtmektedir. Faaliyet raporunun oylanması usulü aynı maddede şöyle belirlenmiştir:

“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.

Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir.

Yetersizlik kararı, Danıştay’ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.”

5393 sayılı Belediye Kanunu, faaliyet raporunun denetimi konusunda belediye başkanını meclise karşı korumuştur. Çünkü 1580 sayılı Belediye Kanunu yetersizlik işlemini, meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun oyuna bağlamıştı. Yeni kanun bu oranı meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğunun oyu olarak tespit etmiştir. Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye meclisine karşı gücü, diğer belediyeler için de tesis edilmiştir.

1580 sayılı Kanuna göre (m.76) yapılan uygulamada, belediye meclisinin her yıl haziran olağan toplantısında belediye başkanı tarafından hazırlanan çalışma raporu mecliste okunduktan sonra, meclis üyelerince rapor hakkında eleştiri, öneri ve sorular yöneltildikten ve cevaplar alındıktan sonra, başkanın çalışmalarının yeterli olup olmadığı oya sunulmaktaydı. Oylama sonucunda meclis üye tam sayısının 2/3’ü çalışmaları yetersiz olduğu yönünde oy kullanırsa, konu karar verilmek üzere mahkemeye (Danıştay) intikal ettirilmekteydi²⁹.

²⁹ Ünal, 46.

Büyükşehir belediye başkanının çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle başkanlıktan düşürülebilmesi için büyükşehir belediye meclisinin raporu 3/4 çoğunlukla yetersiz bulunması gerekmektedir. Faaliyet raporunun yetersizliği konusunda 2/3 oy oranı belediyelerde geçerliyken, büyükşehir belediyeleri için bu oran 3/4 olarak uygulanmaktaydı. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanununun 14. maddesinin son fıkrasında “1580 sayılı Belediye Kanununun 61. ve 76. maddeleri hükümlerindeki 2/3 çoğunluk şartı, büyük şehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanır” denilmiştir. 3030 sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmeliğinin 37/c maddesinde konu tekrarlanmıştır:

“1580 sayılı Belediye Kanununun belediye başkanları ile ilgili olarak, gensoru müessesesini düzenleyen 61. maddesiyle yıllık çalışma raporuna ilişkin 76. maddeleri hükümlerindeki 2/3 çoğunluk şartı büyük şehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanır”

Meclis üye tam sayısına belediye başkanının kendisinde dâhildir. 2/3 veya 3/4 oranı hesap edilirken kesirler tam rakam olarak değerlendirilmektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasanın 5/b maddesinde belediye meclisi üyelikleri belde nüfusuna göre belirlenmiştir. Buna göre 1580 sayılı Kanundaki 2/3 ve 5393 sayılı Kanundaki 3/4 çoğunluk şöyledir:

1580 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanunda;

Nüfusu 10.000’e kadar olan beldelerde (meclis üye sayısı 9’dur) 7, 8;

Nüfusu 10.000-20.000’e kadar olan beldelerde (meclis üye sayısı 11 dir) 8, 9;

Nüfusu 20.001-50.000’e kadar olan beldelerde (meclis üye sayısı 15 dir),11, 12;

Nüfusu 50.001-100.000’e kadar olan beldelerde(meclis üye sayısı 25 dir) 18, 20;

Nüfusu 100.001-250.000'e kadar olan beldelerde (meclis üye sayısı 31 dir) 22, 24;

Nüfusu 250.001-500.000'e kadar olan beldelerde (meclis üye sayısı 37 dir) 26, 29;

Nüfusu 500.001-1.000.000'e kadar olan beldelerde(meclis üye sayısı 45 dir) 31, 35;

Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde(meclis üye sayısı 55 dir) 38, 42

Örneğin, 30.000 nüfuslu 15 üyeli bir belediye meclisinde belediye başkanı ile birlikte meclis üye tam sayısı 16 kişi olmaktadır. Başkanın faaliyet raporunun yetersizliğine ilişkin oylama neticesi düşürülebilmesi için 1580 sayılı kanuna göre gerekli olan oy oranı $2/3$ 'ün tekabül ettiği 10,66 dır yani 11 üyenin çalışma raporuna ret oyu vermesi gerekmektedir. Yeni kanuna (5393) göre bu oran $3/4$ olduğuna göre, başkanla birlikte 16 kişiden oluşan belediye meclisinde başkanın düşürülebilmesi için 12 kişinin yetersizlik oyu kullanması gerekmektedir.

Konuyla ilgili bir kararında Danıştay,³⁰ 9 meclis üyesi ve belediye başkanı ile üye tam sayısı 10 olan bir belediye meclisinde $2/3$ çoğunluğunun 7 kişi olmasına karşın, 6 üyenin olumsuz oy ve üç üyenin olumlu oylarıyla çalışma raporunun kabul edilmediği, böylece yetersizlik kararının yasada belirtilen sayıda çoğunluk kararına dayalı olmadığı tespitiyle, düşürülme isteminin reddine karar vermiştir. Ayrıca, görevde bulunmayan belediye başkanının yetersizlik kararı ile düşürülmesi olanağının bulunmadığı yargı kararıyla belirgindir.³¹

6. Yetersizlik Kararı Üzerine Yapılacak İşlem

“Belediye meclisinin, başkanının faaliyet raporunu üye tam sayısının $3/4$ çoğunluğu ile yeterli görmemesi durumunda, dosya karar verilmek üzere Danıştay'a sunulacaktır. Ancak dosya Danıştay'a sunulmadan önce

³⁰ Danıştay 8. Dairesinin E:1991/3185, K: 1991/2093 sayılı kararı.

³¹ Danıştay 8. Dairesinin E:1989/528, K: 1989/519 sayılı kararı.

5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesinde aranan işlemlerin yapılması gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesinde faaliyet raporunun yetersizliği halinde yapılacak işlem ve usulü açıkça belirtilmektedir. Maddeye göre:

“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.

Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir.

Yetersizlik kararı, Danıştay’ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer”.

Bu usul 1580 sayılı Belediye Kanununda da hemen hemen aynı şekilde benimsenmişti. 1580 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesi uyarınca; meclis, rapordaki izahatı meclis üye tam sayısının 3/2 çoğunluğu ile yeterli görmez ise, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından, mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir. Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay’a sunar. Danıştay’ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer, hükmüne yer vererek izlenecek yolu göstermiştir³². Yönetmelik vesayet mercii olarak vali ve kaymakamların yapacakları mütalaalar, yargısal denetim sırasında mahkemelerin karar vermesi bakımından yarar sağlayacaktır. Vali ve kaymakamın görüşünün olmaması durumunda, mahkemelerce ara karar verilerek tamamlattırılması mümkün olmaktadır³³.

“ Ayrıca İdari yargı sistemimizde 1982 yılında yapılan değişiklikle idari mahkemelerin kurulması ile 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24/2

³² Meriç,(1986), 359.

³³ Dönmez, 108.

maddesi gereğince; İl merkezi belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkında istemler Danıştay’ca karara bağlanırken, il merkezi dışındaki belediyelerin aynı konudaki işlemlerine bakmak yetkisi idare mahkemelerine verilmiştir. Ancak 23.03.1990 tarih ve 3619 sayılı kanunla Danıştay Kanunda yapılan değişiklik ile tüm belediye başkanları hakkındaki başkanlıktan düşürme kararı verme yetkisi sadece Danıştay’da toplanmıştır. Danıştay Kanununun 24/2 maddesinde; Danıştay belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar, hükmü ile büyükşehir, il, büyükşehir belediyeleri hizmet alanı içindeki ilçe ve ilk kademe, kasaba belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmesi konusunda ilk derece mahkemesi olarak sadece Danıştay’ın görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir³⁴.

“Faaliyet raporunun yetersiz bulunması nedeniyle belediye başkanının düşürülebilmesi için, hizmetleri kasıtlı olarak aksattığı, kişisel yararlar sağladığı, yöre halkının yararına olmayan işlemler yaptığı gibi önemli belirtilerin bulunması zorunludur”³⁵.

Ayrıca faaliyet raporunun yetersizliğine ilişkin verilen meclis kararınca Danıştay da yargılanmasına başlanılan belediye başkanı ile ilgili olarak belediyenin akçal kaynaklarının ve olanaklarının da göz önünde bulundurulduğu Danıştay 8. Dairesinin “belediye hizmetlerinin yürütülmesi sırasında oluşan eksiklik ve aksaklıkların, sınırlı kaynaklarla hizmet vermek zorunda kalınmasından ortaya çıktığı, belediye başkanının görevini ihmal ederek belediye hizmetlerini aksattığı veya kişisel menfaat sağladığına ilişkin bir mahkeme kararının bulunmadığı, bu nedenle de düşürülmesi isteminin reddi gerektiği”³⁶ kararından anlaşılmaktadır.

Belediye başkanına verilebilecek yetersizlik kararının sadece yıllık çalışma raporundan kaynaklanmayabileceğini, bunun yanı sıra belde halkı üzerinde güvenirliliğin kaybedilmesi ile de olabileceğini yine

³⁴ Ünal, 48.

³⁵ Doğanıyigit, 227.

³⁶ Danıştay 8. Dairesinin E:2001/2566, K: 2001/3944 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin “mevzuata uyulması konusunda gereken özeni göstermeyen, yerel ve ulusal basına da yansıyan keyfi tutum ve davranışlarıyla, belde halkı üzerinde güvenirliliğini kaybeden, belediye meclis üyeleri ile devamlı olarak sürtüşmesi nedeniyle verimsiz bir çalışma ortamı oluşturan belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”³⁷ Kararından anlayabilmekteyiz.

C. Gensoru Üzerine Görevden Düşme

Belediye başkanının düşmesi sonucunu doğurabilen bir diğer denetim yolu gensoru oylamasıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu 26. maddesinde gensoru müessesesini de düzenlemiştir. Bu maddeye göre:

“Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılır.”

5393 sayılı yeni Belediye Kanunundaki gensoru düzenlemelerinin eski belediye kanundaki (1580) gensoru düzenlemelerinden farkı, belediye meclisinin daha zor gensoru önergesi verebilerek gündeme alınmasını temin etmesi, diğer taraftan da gensoru kararıyla başkanın düşürülmesini daha da zorlaştırması, belediye başkanını meclise karşı daha fazla korumuş olmasıdır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 61. maddesi:

“Belediye meclis üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili her hangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek, gensoruda bulunabilirler. Gensoru önergesi münderecatı (içeriği) meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinde 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler. Cevap, meclis

³⁷ Danıştay 8. Dairesinin E:1997/115, K: 1997/647 sayılı kararı.

üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görüldüğü takdirde, 76. madde uyarınca işlem yapılır”

Tıpkı faaliyet raporlarında yetersizliğin $\frac{3}{4}$ koşuluna bağlanması gibi, gensoru oylaması da 1580 sayılı kanunda 2/3 iken şimdi $\frac{3}{4}$ oranına bağlanmıştır. Gensoru önergesinin gündeme alınması 1580 sayılı kanunda da 5393 sayılı kanunda da aynıdır, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuna dayalıdır. Ancak gensoru önergesi vermek zorlaşmıştır. 1580 sayılı kanunda, belediye meclis üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili her hangi bir husus hakkında meclis başkanlığına gensoru önergesi verebilmekteydi. 5393 sayılı kanunda ise meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilmektedir.

Böylelikle gensoru kurumu ile amaçlanan; belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi eliyle, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının denetlenmesidir.

Belediye meclisinin, hangi toplantıda gensoru verebileceğine ilişkin 5393 sayılı belediye yasasının 26. maddesinde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Meclisin yılda üç olağan toplantısı bulunduğu göre bu toplantılardan her hangi birinde gensoru verilmesi olasıdır. Meclis üyelerinin 1/3 nün imzası ile gensoru verildiğinde gündeme alınıp, alınmama konusu da ayrıca meclis kararına bağlanmıştır. Bu karar meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunca, yani, yarıdan bir fazla üyesinin kabul etmesiyle mümkündür. Örneğin 35 üyeli bir mecliste belediye başkanı ile bu sayı 36 olduğuna göre yarıdan bir fazla oy verilmesi yani, 19 üyenin gündeme alınma konusunda karar vermesi gerekir. “Danıştay 1. Dairesinin mutlak çoğunluk aranmasına ilişkin E: 1987/135, K. 1987/135 sayılı kararı da bu yöndedir. Gensorunun yasada belirtilen üç tam gün geçmeden gündeme alınması ve yetersizlik kararının verilmesinin mümkün bulunmadığı, Danıştay 3. Dairesinin E: 1969/136 sayılı kararında belirtilmektedir”³⁸. 5393 sayılı Belediye kanununun 26.

³⁸ Dönmez, 109.

Maddesinin 4. Fıkrası uyarınca Gensoru nedenine bağılı olarak alınacak yetersizlik kararında meclisin en az 3/4 oyunun aranması gereklidir.

Bununla beraber 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanununda yukarıda belirttiğimiz hususlarla ilgili herhangi bir düzenleme olmamakla beraber anılan kanunun 19. Maddesinde ‘5393 sayılı belediye kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydı ile Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararı ile son verilir ’ diyerek 5393 sayılı kanuna atıf yapılmıştır. 5393 sayılı kanuna dayanarak yukarıda arz etmeye çalıştığımız hususların tamamının Büyükşehir belediye başkanları içinde geçerli olduğunu bilmeliyiz.

Ayrıca yine 5216 sayılı kanunun yukarıda belirttiğimiz 19. Maddesinde ‘Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemler’ denilmiş ancak 5216 sayılı kanunda Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olacak iş ve eylemlerin neler olacağını düzenleyen herhangi bir kanun maddesi bulunmamaktadır. Bununla beraber 5216 sayılı kanunun 28. Maddesi bize bu konu ile ilgi yol gösterici olmakta ve bu madde 5393 sayılı kanunda belediye meclisinin feshine neden olacak iş ve eylemlerin düzenlendiği 30. Maddenin Büyükşehir belediyeleri için de uygulanabileceğini söylemektedir.

Gensoru önergesinin içeriği meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından geçerli görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üç tam gün geçtikten sonra Başkan veya görevlendireceği kişi gensoruya cevap verir. Verilen cevap meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğunca yetersiz görülürse, durum 5393 sayılı kanunun 26. maddesinde belirtilen usule göre Danıştay’a intikal ettirilir. Yani bu görüşmelere ilişkin tutanak meclis başkan vekili kanalı ile mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakama, il merkezi olan yerlerde de kendisinin gerekçeli görüşüyle bir ay içerisinde Danıştay’a sunar. Gensoru konusunda mülkiye amirleri yetersizlikle ilgili görüşü mahkemelere yardımcı olmaktadır. 2577 sayılı idari yargılama usulü yasasına 05.04.1990 gün ve 3622 sayılı yasa ile eklenen ek madde 2 ile, belediye başkanlarının düşürülmesine ilişkin olarak Danıştay’a

gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının 15 içerisinde savunmaları alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma vermediği takdirde, sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılı ve yasalarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar, dosya üzerinde verilir. Danıştay'ın yetersizlik kararını uygun görmesi halinde belediye başkanı başkanlıktan düşer. Bu karara karşı, karar tebliğ edildikten itibaren 15 gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır; itiraz üzerine verilen karar kesindir.

D. Seçilebilme Yeterliliğinin Kaybedilmesi

1580 sayılı Belediye Kanununda 91. maddede belediye başkanlarının görevden çıkarılmaları düzenlenmişti. Bu maddeye göre; “belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanan veya her hangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkûm olan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler” hükmü bulunmaktaydı. 1988 yılında bu madde yeniden düzenlenmiş,³⁹ görevi kötüye kullanma ve hapse mahkûm olma ifadeleri maddeden çıkarılmıştır. Ancak 1580 sayılı yasanın 91. maddesine ilişkin değişikliği yapan 335 sayılı K.H.K. Anayasa Mahkemesince, yetki yasasına aykırı görülerek iptal edilmiştir⁴⁰. Böylece seçildikten sonra, bu yeterliliğini kaybeden belediye başkanlarının görevinden düşürülüp, düşürülmeyeceği konusunda Belediye Kanununda yasal bir boşluk oluşmuştur. Bu boşluk Anayasa hükmü ve 2972 ve 2839 sayılı kanunların hükümleri ile doldurulmaya çalışılmıştır. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı belirtilmiştir. Bu durumda belediye başkanlarının 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki

³⁹12.08.1988 gün ve 335 sayılı K.H.K. ile 1580 sayılı kanunun 91. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

⁴⁰Anayasa Mahkemesinin 08.02.1989 gün ve E: 1988/38, K: 1989/7 sayılı kararı.

Yasa ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasalarına göre seçilme yeterliliğini kaybedip kaybetmediğine bakılması gerekmiştir⁴¹.

Bunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanununun 44. maddesi belediye başkanlığının sona ermesini düzenlemiştir. Bu maddede, belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi bir görevden düşme sebebi olarak sayılmıştır. 44. madde:

“Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının;

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

b) Seçilme yeterliliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer”.

5393 sayılı Belediye Kanununun 29. maddesinde de “Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir” hükmüyle belediye meclis üyeleri açısından seçilme yeterliliğini kaybetmeleri hali düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 19. maddesinde de “Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir” hükmü yer almaktadır.

⁴¹ Ünsal, 28.

Belediye başkanlığına seçilme yeterliği sırasıyla:

2972 sayılı mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Yasanın 9. Maddesine göre;

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. Maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartı ile, 25 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir demektir. Belediye Başkanlığına seçilmek için 25 yaşını doldurmak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak gerekmektedir. Buna göre:

- İlkokul mezunu olmayanlar
- Kısıtlılar
- Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar
- Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar
- Affa uğramış olsalar bile :
 - a) Zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlarda fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkûm olanlar,
 - b) 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının dördüncü kısmında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etmek suçundan mahkûm olanlar,
 - c) Türk Ceza Kanununun 312. maddesinin ikinci fıkrasında yazılı halkı sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkûm olanlar,
 - d) Terör eylemlerinden mahkûm olanlar, belediye başkanlığına seçilemezler, seçildikten sonra bu sakıncaları taşıdığı anlaşılan belediye

başkanı İçişleri Bakanlığının bildirisini üzerine Danıştay tarafından bir ay içerisinde verilecek kararla başkanlıktan düşmektedir.

Mahkûmiyet dışındaki koşullarla yeterliği kaybetme durumu;

- 1982 Anayasasının 66. maddesinde belirtilen kıstaslar çerçevesinde Türk vatandaşı olmadığı anlaşılan

- Yirmi beş yaşını doldurmadığı anlaşılan

- İlkokul mezunu olmadığı anlaşılan

- Yükümlü olduğu Askerlik Hizmetini yapmamış olduğu anlaşılan

- Her hangi bir mahkeme kararı ile medeni haklarını kullanma ehliyetinin elinden alınmış (kısıtlı) olduğu anlaşılan

- 5237 sayılı yeni T.C.K.'nın 53. maddesinde (765 sayılı eski T.C.K.'nın 20. maddesinde) belirtilen cezalardan dolayı kamu hizmetlerinden yasaklı olduğu anlaşılan kişiler belediye başkanı seçilemezler, seçilmiş olsalar bile belediye başkanlığından düşürülürler.

Mahkûmiyetle ilgili yeterliği kaybetme durumu;

- Herhangi bir suçtan dolayı (2839 sayılı kanunun 11/f bendinde belirtilen suçlar hariç) ya da görevi kötüye kullanmak suçlarından (765 sayılı eski T.C.K.'nın 240.m., 5237 sayılı yeni T.C.K.'nın 257.m) dolayı bir yıldan daha az bir süre ile mahkum olan belediye başkanları 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesi uyarınca (ve de Danıştay 8. Dairesinin 06.05.1993 gün ve E: 1993/190, K: 1993/1995 sayılı kararında; belediye başkanının görevi kötüye kullanmaktan Yargıtay'ca kesinleşen 6 aylık hapis cezası nedeniyle 2839 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini kaybetmediği anlaşılmaktadır, hükmünden anlaşılacağı üzere) seçilme yeterliliği ortadan kalkmamaktadır.

- 2839 sayılı kanunun 11. maddesinin f bendinde affa uğramış olsalar bile diyerek başladığı ve devlet ve topluma karşı işlenen suçlar olarak nitelendirilen zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolamlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi

ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma ayrıca 5237 sayılı T.C.K'nın 4. Kısımında mündemiç 3, 4, 5, 6, 7, 8. Bölümlerinde (eski T.C.K.'nın ikinci kitabının birinci babında) yazılı suçlar ile bu suçların aleni olarak işlenmesini tahrik etmek suçu, devlet şahsiyetine karşı işlenen cürümlerden olup bu suçları işleyen ve mahkûm olan kişi belediye başkanı olamaz, olsa bile başkanlıktan düşürülecektir.

- Son beş yıllık dönem içerisinde örneğini çok gördüğümüz T.C.K.'nın 312. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan ve ammenin nizamı aleyhine işlenen suçlardan olan bu suçlar ağır hapis cezasını gerektirmekte, bu tür suçlardan mahkûm olanlar seçilme yeterliliğini kaybetmiş olduğundan başkanlıktan düşürülmektedir. Ancak bu hükümler yeni T.C.K.'nda 216. maddesinde düzenlenmiş olup bu suçlar ağır hapislik cezasından çıkarılmıştır. Böylece artık T.C.K.'na göre mahkûmiyet nedeniyle görevden düşürme, 6 ay ve üzeri cezaevinde yatanlar için geçerli olacaktır. Yeni mevzuata göre bu suçun failleri ağır ceza değil, asliye ceza mahkemesinde yargılanacaklardır.

Danıştay 8. Dairesi 05.11.1998 gün ve 1998/5292, 1998/3528 sayılı kararı ile; İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Tayyip ERDOĞAN'ın halkı din ve ırk farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etmek suçu nedeniyle yargılandığı Diyarbakır 3 nolu Devlet Güvenlik Mahkemesinin 21.04.1998 gün ve E: 1998/36, K: 1998/69 sayılı kararıyla 765 sayılı T.C.K' nın 312/2 maddesine göre 10 ay hapis ve ağır para cezası ile cezalandırıldığı ve kararın Yargıtay 8. Ceza Dairesinin 23.09.1998 gün ve E: 1998/10296, K: 1998/ 11672 sayılı kararıyla arandığı onanmaya ilişkin 8. Ceza Dairesi kararının düzeltilmesinin hükümlü vekillerince istenmesi üzerine, evrakın tahkik edilerek, dilekçelerde yazılı itirazları evvelce temyizen tetkik ve reddedilmiş olduğundan kabul edilmeyerek Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının 02.10.1998 gün ve 8/82685 sayılı yazısı ile Dosyanın Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi Cumhuriyet Başsavcılığına iade edildiği, kesinleşen bu ceza nedeni ile de belediye başkanının 2839 sayılı yasanın 11/f-3 maddesi uyarınca; seçilme yeterliliğini kaybetmiş olduğu ve sebepten ötürü İçişleri Bakanlığının Recep Tayyip ERDOĞAN' nın

seçilme yeterliliğini kaybettiği ve bundan dolayı belediye başkanlığından düşürülmesi istemini 01.10.1998 gün ve 57215 sayılı yazısı yerinde görülerek belediye başkanlığından düşürülmesine karar verilmiştir.

Bir belediye başkanının hapis cezası nedeniyle belediye başkanlığından düşürülmesi; hakkında hapis cezası verilen şahsın cezasının Yargıtay'ca onanması gerektiği Danıştay 11. Dairesinin 09.03.1977 gün ve E: 1977/184, K: 1977/960 sayılı kararından anlaşılmaktadır.

Ayrıca hakkında verilen hapis cezası para cezasına çevrilen belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi mümkün değildir. Konuya ilişkin Danıştay 8. Dairesinin 09.06.1988 gün ve E: 1998/46, K:1988/464 kararı da bu yöndedir⁴².

E. Belediye Meclisinin Feshi Nedeniyle Başkanlıktan Düşürülme

1580 sayılı Belediye Kanununun 53. maddesinde; belediye meclisinin feshini gerektiren nedenler 4 bent halinde sayılmış ve aynı maddenin son bendi ile de “yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son verileceği” hükmüne yer verilmişti.

1963 yılındaki düzenlemeyle 53. maddeye göre belediye meclisinin feshini gerektiren haller şunlardır:

1. Kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa,
2. Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,
3. Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

⁴² Ünsal, 29.

4. Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu da meclisin fesih hallerini 30. maddesinde düzenlemiştir. Meclisin feshi başlığını taşıyan 30. madde aynen şöyledir:

“Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.”

Yeni kanun belediye meclisinin feshedilme nedenlerini azaltmış ve böylece meclisi idari vesayet makamlarına karşı güçlendirmiştir. Yeni Belediye Kanunuyla, 1580 sayılı kanunda yer alan meclisin olağan ve olağanüstü toplantıları dışında toplantı yapma durumu, kanunen belirli olan yerden başka yerde toplantı yapma durumu fesih hallerinden çıkarılmıştır.

1. Meclisin Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanması

1580 sayılı kanunda belediye meclisinin olağan toplantısı yılda üç defa olmak üzere Haziran, Ekim, Şubat aylarında yapılmaktaydı. 3030

sayılı Kanununun 12. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi de yılda üç defa olmak üzere Kasım, Mart ve Temmuz aylarının başında olağan olarak toplanıyordu.

Olağanüstü toplanma talebinde bulunan meclis, üçte bir üyelerince verilen bu karara karşı belediye başkanının takdir hakkı yoktur. Belediye başkanı alınan bu karara ve isteğe uyarak meclisi olağanüstü toplantıya çağırarak zorundadır. Bu karar uyarınca meclis üçte bir üyesince haklı gerekçeli bir konuda meclis olağanüstü toplanma istemini yerine getirmeyen belediye başkanı hakkında Danıştay'ca düşürülme kararı verilmekteydi⁴³. Meclis olağanüstü toplantısında, meclisin olağanüstü toplanmasına neden olan husus veya hususlar haricinde başka konular konuşulmayacağı ve hüküm altına alınmış olup, olağan toplantı dönemi dışında (usulüne uygun olağanüstü toplantılar hariç) toplanan belediye meclisi feshedilecektir⁴⁴.

5393 sayılı Belediye Kanunu, olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanmayı fesih halinden saymamıştır. Ancak bu toplantılarını da düzenlemiştir. 5392 sayılı kanununun 20. maddesinde meclis toplantısı düzenlenmiştir. Bu maddede belediye meclisinin daha sık toplanarak olağanüstü toplantı isteği içine girilmesi önlenmek istenmiştir. Maddeye göre, “belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür...”.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 13. maddesinde büyükşehir belediye meclisinin toplantısı düzenlenmiştir. Buna göre “büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür...”

⁴³ Danıştay 11. Dairesinin E: 1978/870 K: 1978/4378 sayılı kararı.

⁴⁴ Danıştay 3. Dairesinin E: 965/325, K: 965/ 304 sayılı kararı.

2. Meclisin Kanunen Belirli Bir Yerden Başka Yerde Toplanması

Eski ve yeni belediye kanunlarında, belediye meclisinin nerede toplanacağı açıkça gösterilmemiştir. Kanunda meclisin nerede toplanacağı belirtilmemesi meclisin istediği yerde toplanacağı anlamına gelmez. Kanun mutat toplantı yeri olarak belirtmektedir. Danıştay'ın bir kararında⁴⁵ “her ne kadar kanunda tayin edilmiş olmasa da belediye meclisinin fiili ve mutat olarak taayyün etmiş birer toplantı yerleri vardır. Bu bir gerçektir” denilmiştir. Bu karardan hareketle belediye meclisinin, tamirat, yıkım, taşıma gibi zorunluluklar haricinde mutat olan yerden başka bir yerde toplantı yapması belediye meclisinin fesih sebebi bu uygulamaya katılan belediye başkanı için ise başkanlıktan düşürülme sebebi olduğu anlaşılmaktadır. Yine Danıştay'ın bir kararında⁴⁶; belediye meclisinin her hangi bir zorunluluk olmadığı takdirde ve vesayet makamının bilgisi dışında belediye meclisinin mutat toplantı yerinin dışında toplanması durumunda belediye meclisinin feshine ve bu keyfi muameleye uyan belediye başkanının görevden düşürüleceğine karar verileceğini anlıyoruz.

Kanunun amacı, meclisin vesayet makamından ve halktan gizli saklı toplantı yapmasını önlemektir. Çünkü meclis toplantıları halka açıktır. Toplantının halk huzurunda yapılması demokrasinin de gereğidir. Ancak usulüne uygun olarak kapalı oturum yapılabilir.

Yeni yerel yönetim kanunları, meclisin belirli yer dışında toplanması halini bir fesih nedeni olmaktan çıkarmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunuyla, mutat toplantı yerinin değişmesinin zorunlu olduğu hallerde halka duyurularak başka yerde de toplantı yapmak mümkün hale getirilmiştir. 5393 sayılı kanunun 20.maddesinde, “mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur” denilmektedir.

⁴⁵ Danıştay 1. Dairesinin 12.03.1974 tarih ve E: 947/7 sayılı kararı.

⁴⁶ Danıştay 11. Dairesinin E: 1975/327, K: 1975/5035 sayılı kararı.

Benzeri bir düzenleme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 13. maddesiyle de yapılmıştır. Bu maddeye göre, “mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur.”

3. Meclisin Kanunen Kendisine Verilen Görevi Yapmaktan Çekinmesi

1580 sayılı eski Belediye Kanununda “Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa” hükmü bir fesih nedeni olarak sayılmıştı. Bu hüküm 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda yeniden düzenlenerek bir fesih nedeni olarak muhafaza edilmiştir. Yeni kanunun 30. maddesinde bu fesih hali, “belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir” şeklinde düzenlenmiştir.

Eski ve yeni kanunun bu fesih halini düzenleyiş farklılığı, görevlerini yapmaktan çekinmesi ifadesi, görevlerini ihmal etme ifadesiyle değiştirilmiştir. Görevi yapmaktan çekinmek, ihmal de barındıran bilinçli bir tavır anlatırken, ihmal etme davranışı daha masum bir ifadedir. Ancak ihmal de bir suç doğurabilmektedir. Görevi ihmal tek başına bir fesih nedeni değildir. Görevi süresi içerisinde yapmayı ihmal etmenin sonucunda belediyeye ait işlerin sekteye veya gecikmeye uğraması gereklidir ki fesih nedeni olsun. Eski kanunda görevi yapmaktan çekinme sonucunda belediye meclisinin işlerinin sekteye veya gecikmeye uğraması hüküm konusu edilmişken, yeni kanunda belediye meclisinin değil belediyenin işlerinin aksaması (gecikmesi ve sekteye uğraması) esas alınmıştır. Belediyenin her işi belediye meclisinin işiyle ilgili olmadığından ve asıl olan da belediyenin işlerinin aksamaması olduğundan hükmün yeni hali olumlu ve tutarlıdır.

Belediye meclisinin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinde yirmi bent halinde sayılmıştır. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu da 70. maddesinde belediye meclisinin görevlerini onaltı bent halinde saymıştı. Belediye meclisi sayılan bu işleri görmekle yükümlüdür. Örneğin meclisin bütçeyi reddetmesi yetkisi yoktur. Ancak 18. maddeye (1580 sayılı kanunda da 70. maddeye) göre bütçe maddelerini değiştirmek yetkisine ve böylece kabul etmek hakkına sahiptir. Bu bağlamda, belediye meclisine 1580 sayılı yasanın 54. maddesi gereğince bütçe toplantısının denk görüldüğü toplantı süresi belirlendiği halde belirtilen süre içerisinde üzerine düşen görevi yerine getirmeyen ve bu sebepten ötürü kamu hizmetlerinin aksamasına sebebiyet veren belediye meclisinin Danıştay'ca feshine karar verildiği⁴⁷ görülmüştür.

4. Meclisin Belediyeye Verilen Görevlerle İlgisi Olmayan Siyasi Konularda Karar Alması

Belediye meclisinin feshini gerektiren sebeplerden en muğlâk ve bir o kadarda tartışmaya açık olanı, 1580 sayılı belediye eski yasınının 53. Maddesinin 4. Bendinde 'meclisin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması' şekli ile ifade edilip 5393 sayılı belediye yeni yasınının 30. Maddesinin 2. Bendinde de 'Belediye Meclisinin Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa' diye şekil bulan yasa maddesidir.

Siyasi mesele veya siyasi temenniden ne anlaşılacağı, neyin siyasi mesele veya siyasi temenni olduğunu belirlemek güçtür. Bunu belirlemek de zaten Danıştay'ın görevidir. Danıştay karar verirken, belediye meclisinin almış olduğu kararın politik bir konunun tartışılması sonunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olduğunu tespit edecektir. Şayet böyle bir karar varsa belediye meclisi feshedilecektir.

Ancak siyasetin okulu olarak görülen mahalli idare birimlerinden belediyenin genel karar organının siyasetin dışında bırakılması

⁴⁷ Danıştay 1. Dairesinin 03.08.1976 gün ve E: 1976/1503,K: 1976/3673 sayılı kararı.

düşünülemez. Zira 1983 yılında yürürlüğe giren 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanuna, 1987 yılında 3370 sayılı kanunla getirilen ek madde 2 ile; ilçe belediye başkanı ile ilçeye bağlı diğer belediyelerin başkanları, üyesi olduğu partinin ilçe kongresinin; Büyükşehir belediye başkanları il kongresinin tabi üyesidirler, hükmü getirilerek belediye başkanlarının siyasi faaliyetlerin içinde aktif rol almaları yolu açılmıştır. Dolayısıyla belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin bir siyasi partinin tüzük ve programı çerçevesinde seçime girmeleri ve seçilmiş olmaları, bazı politik konuları gündeme getirmeleri ve temennide bulunmalarını da doğal hale getirmektedir. Bundan dolayıdır ki; gerek belediye eski kanununun 53. Maddesinin 4. bendinin gerekse aynı konuyu düzenlemek üzere tamamen yenilendiği söylenerek 2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı belediye yeni kanununun 30. Maddesinin 2. bendinde belirtilen kanuni düzenlemelerin yerine Avrupa yerel yönetimler özerklik şartlarını içinde barındırabilen ve besleyebilen, hizmette halka yakınlık ilkesine uygun daha tutarlı, makul sınırlamalar ölçüsünü aşmayan hükümlerin konulması gerekliliği göz önünde bulundurulması gereken önemli bir konudur.

Örneğin; “bir beldenin karşılaştığı doğal afetler veya maddi sıkıntılar nedeniyle belediye meclisinin bu sıkıntıların giderilmesi için T.B.M.M.,Cumhurbaşkanlığı,başbakanlık gibi devletin üst kurumlarına yazı yazıp yardım talep etmesi, Kanununun 30. Maddesinin (b) bendi kapsamında değerlendirilebilir mi? Diğer bir ifade ile bu tür bir yardım istemi meclisin feshini gerektirir mi?”⁴⁸.

Bu konu ile ilgili olarak Danıştay 8. Dairesinin; karşılaştığı doğal felaketler nedeniyle sıkıntıya düşen Belediye Meclisinin, bu sıkıntıların giderilmesi için Cumhurbaşkanlığı ve T.B.M.M’den yardım istemesinin meclisin feshini gerektiren bir husus olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı hüküm altına alınarak “Yasada aranan koşulun oluşmaması nedeniyle, meclisin feshine ilişkin İçişleri Bakanlığı isteminin reddi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle ... Belediye Meclisinin feshine ilişkin istemin reddine..”⁴⁹

⁴⁸ Doğanıyigit, 239.

⁴⁹ Danıştay 8. Dairesinin E:2001/4106, K: 2002/242 sayılı kararı.

kararı bu sorunun çözümü olmuştur. Yukarıda da arz ettiğimiz üzere anılan kanun maddesinin muğlâklığına bağlı ifade eksikliği ancak emsal olabilecek idari yargı içtihatlarıyla doldurularak çözüme kavuşturulabilecektir. Yargısal içtihadın oluşum süresi içerisinde bu ve buna benzer kanunun yanlış yorumlanmasından dolayı hem idari yargı hem de kamuya hizmet sunması gereken yerel yönetim karar organları olumsuz yönde etkilenecek ve meşgul edileceklerdir.

5. Meclisin Feshini Gerektiren Fiil ve İşlemlere Belediye Başkanının Katılması

Belediye başkanı, belediye meclisinin doğal üyesidir. Meclise ve encümene başkanlık eder. Ancak meclis ve belediye başkanı iki ayrı organdır ve iki ayrı organ olarak halk tarafından seçilirler. Bu nedenle belediye meclisinin feshi ile belediye başkanının görevi de sona ermez. Meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılmayan, mevzuata uygun hareket eden belediye başkanı görevine devam eder. Ancak, belediye başkanı meclisin feshini gerektiren davranış ve kararlarına katılırsa belediye meclisi ile birlikte görevine son verilir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 30. maddesinde (1580 sayılı kanunda 53. maddede) sayılan belediye meclisinin fesih hallerine belediye başkanı da katılmışsa belediye başkanı da görevden düşürülür. 5393 sayılı kanunun belediye başkanlığının sona ermesi başlığını taşıyan 44. maddesinde belediye başkanı, “meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer” denilmiştir. Benzeri bir düzenleme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 19. maddesinde de bulunmaktadır. Maddeye göre “Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir” denilmiştir.

Belediye başkanının belediye meclisinin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılıp katılmadığının takdirini Danıştay yapacaktır. Belediye

meclisinin görevden düşürülmesine ilişkin karar bir yargı kararıdır, Danıştay kararıdır; idari karar değil. Meclisin fesih nedeninin gerçekleştiği ve belediye başkanının da bu fesih nedenine tabi iş ve eylemlere katıldığı yargıya taşınması işlemi idari bir işlemdir ve idari vesayet makamınca yerine getirilmektedir.

F. Belediye Başkanının Görevini Terk Etmesi İle Başkanlıktan Düşürme

5393 sayılı Belediye Kanununun belediye başkanlığının sona ermesinin düzenlendiği 44/a maddesinde, belediye başkanının, “mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi” durumunda, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Aynı konu 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinin son fıkrasında düzenlenmişti. Buna göre: “belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine İdari yargı tarafından bir ay içerisinde verilecek kararlar belediye başkanı başkanlıktan düşürülür”, hükmü yer almıştı.

Konuya ilişkin Danıştay’ın bir kararında: “... bu durumda 11.08.1992 günü görevine başlaması gereken belediye başkanının 11.08.1992–31.08.1992 günleri arasında sonradan belgelendirse bile 31.08.1992-01.10.1992 günleri için her hangi bir belge göndermediğinden devamsızlık nedeniyle düşürülmesi gerekmektedir. Ancak açıklanan nedenlerle istemin kabulü ile ... belediye başkanının 1580 sayılı yasanın 93. maddesinin son fıkrası uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine oy birliği ile karar verilmiştir”⁵⁰, denilmektedir.

⁵⁰ Danıştay 8. Dairesinin 15.12.1992 gün ve E: 1992/3200, K: 1992/ 3500 sayılı kararı.

İçişleri Bakanlığının bildirimini üzerine Danıştay belediye başkanın savunmasını 15 gün içinde aldıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte dosyayı tekemmül etmiş sayarak bir ay içinde karar verir. Belediye başkanı bu karara karşı tebliğini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. Bu karar karşı yargı yoluna başvurulamaz⁵¹.

G. Görevini Sürdürmesine Engel Bir Hastalık veya Sakatlık Durumunun Belgelenmesi

5393 sayılı Belediye Kanununun 44. maddesinde “Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi” durumunda, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda konuyla ilgili doğrudan hüküm yoktur. Ancak 5216 sayılı kanunun 19. maddesinde “Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir” hükmü gereğince belediye kanununa atıfta bulunmuştur. Yani görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi durumu büyükşehir belediye başkanları içinde geçerli bir görevden düşürme nedenidir. Ayrıca 5216 sayılı kanunun 28. maddesinde de “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır” denilmektedir.

⁵¹ Ünal, 76.

IV. BELEDİYE BAŞKANLIĞININ BOŞALMASI HÂLİNDE YAPILACAK İŞLEMLER

Yukarıda değinildiği üzere, belediye başkanlığı yargı kararıyla boşalmış olabilir. İdari bir kararla yani geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılmış olabilir. Ölüm ve istifa hallerinde ise kendiliğinden boşalmış olabilir. Böyle bir durumda belediye başkanlığının boşalmış olması halinde belediye işlerinin sürekliliğini temin açısından yeni işlemler gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 45. maddesi bu konuyu düzenlemektedir. Buna göre, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanır. Meclis bu toplantısında iki ayrı durumu gözетerek, başkan veya başkan vekili seçer:

a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan seçer,

b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer.

Belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kur'a çekilir.

5393 sayılı kanunun 45. maddesinin devamında şu hükümler yer almaktadır: Yeni seçilen belediye başkanının görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır. Başkan vekili, yeni başkan

seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar. Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür.

Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.

5393 sayılı kanununun 46. maddesinde de en son çözüm olarak belediye başkanı görevlendirmesi düzenlenmiştir; Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediye başkanlarının gerek seçimi gerekse görevden düşürülmeleri konuları hem ulusal hem de uluslararası gündemde yer işgal edebilmektedir. Bazı il, ilçe ve belde belediyelerinin yanında büyükşehir belediye başkanlarının da başkanlıktan düşürülmesi bu konuya daha çok dikkat çekebilmiştir. Belediye başkanlarının yargı kararıyla düşürülmeleri ile ilgili olarak yapmış olduğumuz açıklamalardan ve verilen örneklerden, bu konudaki yasal düzenlemelerin, günümüz koşullarına göre yenilenmemiş olması nedeniyle yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Öyle ki; merkezi Strasbourg'ta bulunan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin Ekim 2001 yılında Türkiye'de yaptırmış olduğu araştırma ve incelemelere ilişkin detayların yer aldığı raporda da yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden azledilmesi konusunda mevcut mevzuatın gözden geçirilerek, özellikle belediye başkanlarının görevlerine ilişkin suçlamaların ne olduğu yönünde herhangi bir vuzuhatın olmadığından

bahisle bu alandaki yasal boşlukların doldurulması tavsiyesi yapılmıştır (Knape ve Stöckling Ulrich, 2001:10). Özellikle 1580 sayılı belediye kanununun, 1930'lu yılların şartları içerisinde getirdiği düzenlemelerin son bir iki yıla kadar uygulamada bulunmuş olması ve yeni yerel yönetim yasalarında başkanlıktan düşürme ve görevden uzaklaştırma konularında beklentiye cevap verilmemiş oluşu, bugüne kadar konunun merkezci siyasal ve bürokratik yapı tarafından yeterince önemsenmediğini de göstermektedir. Yasal düzenlemelerdeki eksiklik ve boşlukların bugüne kadar yargı kararı ile doldurulmaya çalışılması sağlıklı sonuçlar vermediği gibi, yargı kararı ve geleneksel idari ilkeler ile doldurulan yasal boşlukların kanunların güncellendiği günümüzde yeni kanunlarla da giderilmemiştir.

Belediye başkanlarının seçilme yeterliliklerini kaybetmeleri ve hapis cezasıyla mahkûm olmaları durumlarında Danıştay, yasal boşlukları, uygulamada karşılaşılan sorunları verdiği kararlarla çözümlenmektedir. Belediye başkanı hakkında verilen hapis cezasının para cezasına çevrilmesi, ceza ile ilgili bir genel af çıkması, işlenen suç ile ilgili cezayı bütün sonuçları ile ortadan kaldıran özel af durumlarında Danıştay, başkanın düşürülmeyeceğine hükmetmektedir. Bunun yanında belediye başkanın seçilmeden önce işlemiş olduğu suç veya suçlardan dolayı almış olduğu ceza da Danıştay tarafından, başkanlıktan düşürülmeyi gerektiren bir ceza olarak kabul edilmektedir.

Düşürülmeyi gerektiren bir mahkûmiyet cezası olan ancak bu cezası tecil edilen belediye başkanının, tecil devresi zarfında mahkûmiyeti ortadan kalkmayacağından düşürülmesi gerektiği, belediye başkanının mahkûmiyet kararı nedeniyle başkanlıktan düşürülebilmesi ile ilgili kararların, başkanın fiilen görevde olduğu zaman verilmiş ve kesinleşmiş olmasının şart olduğu Danıştay tarafından hükmedilmiştir.

Belediye başkanın yıllık faaliyet raporunun yetersizliğinden dolayı başkanlıktan düşürülmesinde, belediye meclisinde ileri sürülen yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin ciddi, tutarlı, somut, önemli ve belgeye dayalı olması gerekmektedir. Aksi takdirde Danıştay, gerçek

amacından saptırılmış siyasi fikir ayrılıklarından kaynaklanan yetersizlik kararlarını amaç unsuru yönünden incelemekte ve reddetmektedir.

Belediye başkanın, faaliyet raporuna ilişkin soru ve eleştirilere verdiği cevapların Danıştay tarafından yeterli ve belgeye dayalı olup olmadığı değerlendirilmektedir. Başkan tarafından verilen cevaplar tatmin edici, belgeye dayalı ise ve yıl içinde yapılamayan hizmetlerin neden yapılamadığı ortaya konulabilirse düşürülme istemi Danıştay tarafından kabul edilmemektedir. Ancak hiç rapor hazırlamayan ve meclisin dönem başı toplantısında raporunu meclise sunmayan belediye başkanı için öncelikle düşürme nedeni ortaya çıkmış olmaktadır.

Yıllık faaliyet raporu, belediye başkanın bir yıllık icraatının denetlenmesine yönelik olduğundan, göreve başlayan belediye başkanın faaliyet raporu sunması durumunda yetersizlik nedeni ile başkanlıktan düşürülmesi adaletli olmamaktadır. Çünkü önceki başkanın icraatından yeni başkan sorumlu tutulmaktadır. Bu konuda yeni kanunlarda düzenleme yapılmamış olması önemli bir eksikliktir.

Belediye başkanın belediye işleri ile ilgili konularda, belediye meclisi tarafından gensoru ile denetlenmesinde, üyelerin gensoru ile sordukları hususların belediye işleri ile ilgili konularda, somut ve gerçek olması gerekir. Siyasi sebeplerle, belediye başkanının zor durumda bırakmak belediye başkanının yıpratmak akacıyla verilen önergeler meclisin çalışmasını engelleyebileceği gibi, hizmetlerin yürütülmesini de geciktirebilecektir.

Belediye başkanının gensorunun gündeme alınmasından itibaren üç gün geçtikten sonra gensoruya cevap vereceği kanunda belirtilmişken üç gün geçtikten hemen sonra cevaplandırma gibi bir zorunluluğu yoktur. Belediye başkanı gensoruya makul bir süre içerisinde cevap vermelidir. Makul sürenin ne olduğu mevzuat ile veya içtihatlarla açıklığa kavuşturulmalıdır. Eski kanundaki (1580) düzenleme yeni kanunda (5393) aynen muhafaza edilmiş, sorunun yeni kanunda çözülme imkânı varken bu fırsat değerlendirilmemiştir.

Danıştay gensoruya ilişkin konularda belediye meclisince komisyonlar kurulmasını mevzuata aykırı bulmayarak düşürülme kararlarının alınmasında objektif ve belgelere dayalı kararlar almakta, savunma hakkı tanınmadan alınan yetersizlik kararlarını şekli açıdan geri çevirmektedir. Ayrıca, belediye meclisinde daha önceden görüşülerek karara bağlanan konuların tekrar gensoru konusu olarak meclise getirilmesini uygun bulmamaktadır.

Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi ile ilgili olarak yapılan çalışmalar ve örnek olarak verilen Danıştay kararlarından da anlaşılacağı üzere, yerel yönetim kanunları yenilenmiş olmasına rağmen, konuyla ilgili yasal düzenlemelerde önemli boşlukların olduğu görülmektedir. Bu eksiklik ve boşluklar hala yargı kararları ve merkezi idarenin gelenekselleşmiş talimatları ile doldurulmaya devam edilmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili reform kanunları olarak adlandırılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Yerel Yönetim Birlikleri Kanunu olumlu düzenlemeler de getirmiştir. Örneğin belediye meclisinin fesih nedenleri olarak düzenlenen haller, daha çağdaş ve belediye yönetiminin üzerindeki baskıyı azaltan bir şekilde düzenlenmiştir. Belediye meclisinde herhangi bir siyasi konunun tartışılmasının, temennide bulunulmasının meclisin feshine neden olması, demokrasinin ve yerel siyasetin okulu olarak görülen belediyeyi siyasetin dışına atmak olacağından, günümüzde kabul edilmesi söz konusu değildir. Kanunda açık hüküm bulunmasına rağmen, düzenlemenin ağır bir yaptırım öngörmesi nedeniyle bugüne kadar Danıştay, bu konuda yasa hükümlerini amaçsal yoruma tabi tutarak karar vermiştir. Yerel yönetim birimlerinin yeni kanunlarında ortak bir hüküm olarak, siyasi temenni, siyasal karar alma gibi fesih nedeni, makul bir yaklaşımla “görevleriyle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alma” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Böylece hem yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organları, hem vesayet makamları ve hem de yargı makamları rahatlatılmıştır.

Kanunlar yenilenmiş olmakla birlikte, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili düzenlemede mevcut sorunları çözecek bir tutum sergilenmemiştir. Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir, hükmü eski kanundaki haliyle korunmuştur. Bu hüküm, idari vesayet makamı olarak merkezi idarenin, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına ve üyelerine karşı en önemli kozu olarak elden çıkarılmak, kapsamı ve uygulanış biçimi sınırlanmak istenmemiştir. “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması sebebiyle başkanın ya da meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması”, geçici bir tedbir yaklaşımli idari kararı, merkezi idarenin takdir, üstelik siyasi takdir yetkisi olarak görülmüştür. Oysa uygulamada, her soruşturma ya da kovuşturma için değil, soruşturma ya da kovuşturmaya neden olan bu suçun niteliği esas alınarak, görevden uzaklaştırma müessesesi işletilmektedir. Suçun niteliği ile ilgili kriterlerin kanunda belirgin hale getirilmesiyle, uygulamada tarafsızlığın temini mümkün olacağı gibi, seçilmiş yerel yönetim organlarının üzerlerindeki vesayeti aşan merkezi idare baskısı ya da tedirginliğinden, hem de merkezi idare üzerinde karar aşamasında yapılabilecek siyasi baskılardan uzaklaşmış olacaktır. “Görevleriyle ilgili bir suç” ifadesi adil bir düzenleme değildir. Burada konunun açıklığa kavuşması için ya “görevleriyle ilgili herhangi bir suç” denilerek, hüküm ağırlaştırılarak net hale getirilmeli, ya da eğer İçişleri Bakanlığı teftiş tüzüğünde belirtilen kriterlere sadık kalınıyorsa bu kriterler yeni yasalarda da yerini bulmalıdır.

Recall (geri çağırma) olarak bilinen, halkın seçtiği yerel yönetim organlarının faaliyetlerini yeterli bulmadığında görev süresinin bitimini beklemeden, onu geri çağırması yani görevden düşürmesi uygulaması henüz Türkiye’de olmayan bir sistemdir. Yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organlarının bu sıfatlarının düşürülmesinin ancak yargı kararıyla olacağını anayasa garanti altına almıştır. Belediye meclisi ve idari vesayet makamları bu konuda sadece aracıdır, konuyu yargıya iletebilme ve talep

etme imkânına sahiptirler. Bu imkânın halkın elinde olmasının da bir sakıncası olmayacağı gibi, yerel demokrasinin gelişmesine ve gerçekleşmesine katkısı olabilecektir. Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesinde, yapılacak yeni yasal düzenlemelerle, yerel topluluk üyelerinin (halkın, sivil toplum örgütlerinin ve muhtarlıkların) belediye başkanını, bilgi, yetenek, önderlik, dürüstlük gibi alanlarda yetersiz ve başarısız bulmaları durumunda halk oylaması ile başkanlıktan düşürülebilmeleri mümkün hale getirilmelidir. Böylece, belediye başkanını seçen belde halkı, belediye başkanını sürekli denetleme fırsatını bulabilecektir. Belediye başkanının, belde halkı tarafından denetlenmesi yerel demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunacaktır. Yeni kanunlardaki faaliyet raporu, denetim komisyonu, gündem, kent konseyi, muhtarların temsili gibi düzenlemelerin verdiği imkânlarla birlikte düşünüldüğünde, halkın daha etkin olarak belediyeyi daha iyi takibi mümkün olabileceğinden, halka bu imkânın tanınmasının yerel yönetim sisteminin benimsenmesine yerleşmesine neden olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Aytaç, Fethi (1991), *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 5.Baskı, Adalet Matbaacılık, Ankara.
- Delcamp, Alain (1995), “Principle de Subsidiarité et décentralisation”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Vol.23, s.609-624.
- Doğanyığıt, Saadettin (2005), *Açıklamalı-Sorun Çözümlü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu*, 2.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Dönmez, Mustafa (1998) “Belediye Başkanlarının Yargı Kararıyla Düşürülmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 4, Ekim, s.104-112.
- Duran, Lütfi (1988), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul.
- Hondu, Selçuk (1987), “Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 66-67, s.18-35.
- Karabatak, Rüstem (1998), “Belediyenin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınması”, *Belediye Dergisi*, Cilt 5, Sayı 4, Ekim, s.1-14.
- Kavruk, Hikmet (2004), *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Odak Yayınları, Ankara.
- Keleş, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (2001), “Küreselleşme ve yerel Yönetimler”, Oralalp, Füsun Çiçekoğlu (Ed.) *Cevat Geray'a Armağan*, s.563-574, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara.

- Knape, Anders and Stöckling Ulrich, Hans (22 October 2001), *Draft Information Report on Local and Regional Democracy in Turkey-Follow Up to Recommendation 29 (1997)*, Institutional Committee, Strazburg.
- Mercimek, Ünal (1996), “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması”, *Belediye Dergisi*, Cilt 3, Sayı 4, Ekim, s.19-31.
- Meriç, Osman (1986), “Belediye başkanının Özlük Hakları, Bunların Düzenlenmesi, Gensoru, Yıllık Çalışma Raporu ve Diğer Yollarla Başkanını Düşürülmesi, Belediye Meclisinin Görevleri, Feshi ve Başkanla Olan İlişkileri”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı494, Aralık, s. 353-369.
- Meriç, Osman (1974), “Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmeleri Koşullarının Geçirdiği Yasal ve Yargısal Aşamalar”, *Danıştay Dergisi*, Y.3, Sayı 12–13, s.30-43.
- Ortaylı, İlber (2006), *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
- Özel, Mehmet (2000), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiariteat) ”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, Temmuz, s. 25-43.
- Sodan, Ramazan (1995), *Belediye Kanunu ve Açıklaması*, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara.
- Ünal, Feyzullah (2000), *Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Ünsal, Sabahattin (1994), “Belediye Başkanlığının Yargı Kararı İle Sona Ermesi”, *Belediye Dergisi*, Temmuz, s.23-35

İLGİLİ YARGI KARARLARI

- Danıştay 1. Dairesinin 03.08.1976 gün ve E: 1976/1503, K: 1976/3673 sayılı kararı
- Danıştay 1. Dairesinin 12.03.1974 tarih ve E: 947/7 sayılı kararı
- Danıştay 11. Dairesinin E: 1974/3344, K: 1974/1876 sayılı kararı
- Danıştay 11. Dairesinin E: 1975/327, K: 1975/5035 sayılı kararı
- Danıştay 11. Dairesinin E: 1978/870 ve K: 1978/4378 sayılı kararı
- Danıştay 11. Dairesinin E: 1997/184 ve K: 1997/ 960 sayılı kararı
- Danıştay 19.09.1990 tarih ve 1990/ 1991 sayılı kararı
- Danıştay 3. Dairesinin E: 965/325 ve K: 965/304 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesi Kararı, Danıştay Dergisi, S: 70–71
- Danıştay 8. Dairesinin 05.11.1998 tarih ve E: 1998/5292, K: 1998/3528 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 1988/46 ve K: 1988/464 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 1989/528 ve K: 1989/519 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 1991/3185 ve K: 1991/2093 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 1993/190 ve K: 1993/1995 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin, 07.03.1987 tarih ve E: 1987/ 940, K: 1988/152 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 2001/2566 ve K: 2001/3944 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 1997/115 ve K: 1997/647 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin E: 2001/4106 ve K: 2002/242 sayılı kararı
- Danıştay 8. Dairesinin 15.12.1992 tarih ve E:1992/3200, K:1992/3500 sayılı kararı
- Anayasa Mahkemesinin 08.02.1989 tarih ve E:1998/38, K:1989/7 sayılı kararı