



15-16 ARALIK 2016

ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU
DARBELER ve TEPKİLER

EDİTÖR

BETÜL KARAGÖZ YERDELEN

EDİTÖR YARDIMCILARI

ABBAS KARAAĞAÇLI
KURTULUŞ YILMAZ GENÇ

REDAKTÖR

ABDULLAH ATACAN

YAYIM YÖNETMENLERİ

MUSTAFA MALKOÇ YAŞAR
TOLGA ÇIKRIKÇİ
UFUK PALA
AYTAÇ ERDEM
ARDA ÖZKAN
MERVE ŞEN

DİVAN
KİTAP

ISBN 978-605-4239-65-8

Yayinevi Sertifika Numarası - 14320

**DEMOKRASİ
DARBELER ve TEPKİLER**

Kapak Tasarımı ve İç Tasarım
Divan

Baskı - Cilt
Öncü Basımevi
Kâzım Karabekir Caddesi, 85/2, İskitler/Ankara
Tel: (312) 384 31 20

ISBN 978-605-4239-65-8

15 TEMMUZ 2017, GİRESUN

DİVAN KİTAP

Mithatpaşa Cad. Nu: 54/21 Kızılay - Ankara
Tel: (312) 431 01 48 Faks: (312) 431 01 47

www.divankitap.com

divan@divankitap.com

DİVAN KİTAP, Divan Kitap Matbaacılık Basın Yayın

Dağıtım ve Ajans Hizmetleri Ltd. Şti. yayın markasıdır.



15 TEMMUZ DARBE GİRİŞİMİ'NİN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ YANSIMASI HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME

Hasan YAYLI•

Refik YASLIKAYA••

Özet

15 Temmuz 2016 günü Türkiye'de, bir grup vesayet odağının darbe teşebbüsünde bulunduğu tarihe işaret etmektedir. Bu tarihte Türk idare tarihindeki diğer darbelerden ayrılan bir darbe girişimi gerçekleştirilmeye çalışılmış olmakla birlikte topyekûn tüm milletin darbeye karşı duruşundan dolayı darbe heveslileri, oluşturmak istedikleri yeni vesayet rejimini ihdas etmekte başarısız olmuşlardır. FETÖ ve işbirlikçileri eliyle gerçekleştiği belirlenen darbe girişiminde darbeciler doğrudan sivil vatandaşlara ateş etmekten çekinmedikleri gibi Türk demokrasisinin somut tecelligahı olan TBMM'yi dahi bombalamışlardır.

240 vatandaşımızın şehit olduğu darbe girişiminin ardından 1982 Anayasasının 121. Maddesi ve 2935 sayılı OHAL Kanunu 3. Maddesine istinaden, tüm ülkede OHAL ilan edilmiştir. OHAL ilanı ile gerek darbecilerle mücadele edilebilmesi ve gerekse darbe heveslilerinin, yandaşlarının ya da finansörlerinin tasfiye edilmesi çerçevesinde olağanüstü hal kapsamında bazı Olağanüstü Hal Kanun Hükümde Kararnameleri (KHK) bakanlar kurulu tarafından düzenlenerek Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu KHK'lerden biri de 5393 sayılı belediye kanununda değişiklik öngören 674 sayılı KHK'dır. Adı geçen

• Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hyayli@hotmail.com

••Yrd. Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, refikyaslikaya@yahoo.com

KHK ile terör ile irtibatı olduğu için görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine "kayyum" atamasının önü açılmıştır.

Bu çalışmada 674 sayılı KHK ile belediyelerde belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilmesine imkan veren düzenleme, yerel demokrasi ve hukuk devleti bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca hizmetlerde aksama yaşanmasının terörle mücadeleyi güçlendirmesi ya da belediye imkânlarının terör örgütlerinin desteklenmesi için kullanılması durumunda yapılacak işlemlerle ilgili 674 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler de tartışılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, OHAL, OHAL KHK'si, hizmette aksama, kayyum

AN EVALUATION OVER THE REFLECTION OF JULY 15 COUP ATTEMPT ON MUNICIPALITIES

Abstract

July 15, 2016 points out the date that a group of tutelage focuses attempted to a coup in Turkey. On this date, both a coup was tried to be realized which was distinct from other coups in Turkish administrative history and coup enthusiasts failed to establish the new tutelage regime that they wanted to form because of the national stand against the coup. Coup plotters didn't only hesitate to shoot civilian citizens directly, but they also bombed the Turkish Grand National Assembly which is the manifestation point of Turkish democracy during the coup attempt that was executed by FETÖ and its collaborators.

240 Turkish citizens have been martyred during the coup attempt. After the attempt, state of emergency has been declared referring to article 121 of 1982 Constitution and article 3 of emergency law no. 2935 all over the country. Certain State of Emergency Statutory Decrees within the scope of State of Emergency have been issued by council of ministers and published in the Official Gazette to fight with coup plotters and liquidate coup enthusiasts, partisans or financiers. One of these Statutory Decrees is Statutory Decree no. 674 foresees amendment on municipal law no. 5393. Appointment of "guardian



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU “DARBELER ve TEPKİLER”

ad litem” in the name of mayors who were suspended due to the terror liaison has been leaded up with the mentioned Statutory Decree.

The regulation that enables the assignment of mayor or deputy mayor or councilor by Minister of Interior in metropolitan and provincial municipalities and by governor in other municipalities in case that mayor or deputy mayor or councilor in the municipalities are suspended or arrested or barred from public services or in case their chairmanship title or councillorship is terminated due to the crimes of aiding and abetting to terror or terrorist organizations with Statutory Decree no. 674 will be tried to be evaluated in the context of local democracy and state of law in this study. Besides, arrangements brought by Statutory Decree no. 674 about transactions to be executed in case that service disruption makes struggle with terror harder or municipality facilities are used for the support of terrorist organizations will be tried to be discussed.

Key Words: municipality, State of Emergency, State of Emergency Statutory Decree, service disruption, guardian ad litem

Giriş

15 Temmuz 2016 günü Türkiye'de, bir grup vesayet odağının darbe teşebbüsünde bulunduğu tarihe işaret etmektedir. Bu tarihte Türk idare tarihindeki diğer darbelerden ayrılan bir darbe girişimi gerçekleştirilmeye çalışılmış olmakla birlikte topyekûn tüm milletin darbeye karşı duruşundan dolayı darbe heveslileri, oluşturmak istedikleri yeni vesayet rejimini ihdas etmekte başarısız olmuşlardır. FETÖ ve işbirlikçileri eliyle gerçekleştiği belirlenen darbe girişiminde darbeciler doğrudan sivil vatandaşlara ateş etmekten çekinmedikleri gibi Türk demokrasisinin somut tecelligahı olan TBMM'yi dahi bombalamışlardır. 250'den fazla vatandaşımızın şehit olduğu darbe girişiminin ardından 1982 Anayasasının 120. maddesi ve 2935 sayılı OHAL Kanunu 3. Maddesine istinaden, tüm ülkede OHAL ilan edilmiştir. OHAL ilanı ile gerek darbecilerle mücadele edilebilmesi ve gerekse darbe heveslilerinin, yandaşlarının ya da finansörlerinin tasfiye edilmesi çerçevesinde olağanüstü hal kapsamında bazı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri (KHK) Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenerek Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu KHK'lerden biri de 5393 sayılı Belediye Kanununda değişiklik öngören 674 sayılı KHK'dır. Adı geçen KHK ile terör ile irtibatı olduğu için görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine “kayıyım” görevlendirilmesinin önü açılmıştır.

Bu çalışmada 674 sayılı KHK ile belediyelerde belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık

suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilmesine imkan veren düzenleme, yerel demokrasi ve hukuk devleti bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca hizmetlerde aksama yaşanmasının terörle mücadeleyi güçlendirmesi ya da belediye imkânlarının terör örgütlerinin desteklenmesi için kullanılması durumunda yapılacak işlemlerle ilgili 674 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler de tartışılmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda öncelikle yerel yönetim teorisi çerçevesinde idari vesayet kavramının altı çizilmeye çalışılacak ardından yürürlükteki hukuk kuralları ve Anayasa Mahkemesi kararları ışığında idari vesayetin neleri kapsayıp neleri kapsamayacağı tespit edilmeye çalışılacaktır.

Ancak teorik ve hukuksal tartışmaya geçmeden önce son düzenlemeye ilişkin terminolojik bir yanlışlığın da düzeltilmesi gerekmektedir. 674 sayılı KHK çerçevesinde görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye başkanları yerine yapılan görevlendirmeler yazılı ve görsel medyada “..... Belediyesine kayyum atandı” spot cümlesiyle duyurulmaktadır. Kayyum kelimesi Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü’nde “ezeli ve ebedi olan, değişmeyen” olarak açıklanmakta ve devamında bir hukuk terimi olarak “belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse” anlamına geldiği de ifade edilmektedir. Kavramın ilk anlamı aslında büyük oranda İslami terminoloji kaynakıdır. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi’nde kelime arandığında karşımıza Allah’ın isimlerinden biri olduğu bilgisi çıkmaktadır. Allah’ın isimlerinden biri olarak kayyum “doğrulup ayakta durmak, devam ve sebat etmek, bir işin idaresini üzerine almak, gözetip korumak anlamındaki kıyâm kökünden mübalağa ifade eden bir sıfat olup her şeyin varlığı kendisine bağlı olan, kâinatı idare eden” anlamına gelmektedir. İslam Ansiklopedisi’nde hukuki tanım kayyum maddesinde değil başka bir kelimedeki karşılık bulmaktadır. Bu kelime “kayyım”dır. Ansiklopedi kelimenin sözlük anlamını “bir işi yerine getiren, üstlenen kimse” olarak tanımlarken bir hukuk terimi olarak “hâkim tarafından kısıtlı, gaip vb. kişiler adına hukuki tasarrufta bulunmak üzere tayin edilen kimse” şeklindeki geniş anlamı üzerinde durmakta ve bu kelimenin Allah’ın isimlerinden olan “kayyûm” ile karıştırıldığına dikkat çekmektedir. Devamında hukuki karşılığa açıklık getirilmekte, “Ehliyetsizlik veya eksik ehliyet sebebiyle kişinin kısıtlanması durumunda hukuki tasarrufları velî, vasî veya kayyım vasıtasyyla denetim altına alınır. Ayrıca vekil bırakmadan ortadan kaybolan ve hayatı olup olmadığı bilinmeyen kişinin hukuki işleri yahut vasî bırakmadan ölenin



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU "DARBELER ve TEPKİLER"

vasiyetlerini yerine getirmek için hâkim kayyım tayin eder" denilmektedir. Göründüğü gibi kayyum ve kayyım birbirinden farklı anlamlara gelen iki ayrı kelimedir. Ses benzerliği zaman içinde kayyım olarak kullanılması gereken terimin kayyum olarak da seslendirilmesine sebep olmuş gibi görülmektedir.

Yürürlükteki hukukumuza bakıldığından kayyımlık müessesesine kamu hukuku içinde herhangi bir yerde rastlanmamakta, gerek ticaret hukukunda gerekse medeni hukukta sözlük anlamına uygun şekilde, belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimseleri tanımlamakta kullanılmaktadır. 674 sayılı KHK ile belediye başkanları yerine "görevlendirmeler" yapıldığı için, ayrıca kavramın vesayet hukukuyla bağlı nedeniyle hukuk düzenimiz tarafından tanımlanmış olmasa da, "kayyım" kelimenin bu şekilde kullanılmasının büyük bir yanlışlığa sebep olmayacağı söylenebilir. Ancak bu çalışmada sözü edilen mevzuatta kayyım kelimesi açık bir şekilde kullanılmadığı için görevden alınan başkanlar yerine yapılan görevlendirmeler için "kayyım" ya da "kayyım belediye başkanı" gibi sıfatlar kullanılmayacaktır.

Yerel Yönetim Özerkliği, İdari Vesayet ve Yerel Demokrasi

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan topluluğuna, bir arada yaşamaları nedeniyle onları en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yöre halkınca seçilerek görevde getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere, yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten faydalanan kamu tüzel kişileridir. Tanım yerel yönetim kurumunu, hem kamusal hizmet üretimi (yerel düzeyde), hem demokratik bir yönetim yapılması, hem de örgütsel yapı boyutlarıyla tanımlamaktadır. Tarihsel gelişim süreci incelendiğinde de tanıma uygun şekilde bu kurumların kamu hizmeti sunumu ile demokratik yönetim işlevini bir arada yürüttükleri görülmektedir. Yerel yönetimlerin gelişmesine, çeşitlenmesine bağlı olarak bu kurumlar üzerine yapılan çalışmalarda demokratik boyutun daha fazla üzerinde durulduğu görülmektedir. Bu durum büyük ölçüde merkezi devletlerin yerel yönetimleri zayıflatarak büyümесinden ve bu birimler üzerindeki vesayet yetkilerinin kullanımından kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki "yerel demokrasi" kavramı etrafında incelenmekte ve halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri vasıtasyıyla düzenli ve etkin katılımı olarak tanımlanmaktadır. Temsil ve katılma yanında karar organlarının doğrudan yöre/belde halkı tarafından oluşturulması nedeniyle bu yönetimlerin demokratik siyasal birim olma

niteliğine vurgu yapılmakta, ulusal ölçekte demokratikleşme süreçlerine katkıda bulunacağı beklenmekte ve siyasi önderlerin yetişmesinde bir okul işlevi gördüğü belirtilmektedir.

Ancak bu kurumların demokratik sistemin ayrılmaz parçası olarak kabul edilmesi ya da özerklikten yararlanan kurumlar olarak nitelendirilmeleri mutlak bir özgürlük alanı olarak değerlendirilmemektedir. Siyasi yerinden yönetim olarak adlandırılan Federal Yönetim sistemleri dışında bırakıldığında, idari yerinden yönetime sahip tüm ülkelerde bu birimler üzerinde merkezi yönetimin az ya da çok denetim yetkisine sahip olduğu bilinmektedir. Bu denetim kimi zaman yerindelik denetimini içerecek şekilde genişletiliyorsa da esas olarak hukuka uygunluk denetimini içermesi durumunda “makul” hatta “gerekli” kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlerin sundukları/sunmadıkları hizmetlerle ilgili olarak merkezi idarenin hukuka uygunluk denetimi “idari vesayet” olarak adlandırılmaktadır. T.C. Anayasasının 127. Maddesi ile bu denetimin; hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi, toplum yararının korunması, idarenin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinde birlliğin sağlanması amacı ile yerine getirileceği hükmeye bağlanmıştır.

İdare hukukumuzda idari vesayet yetkisi istisnai bir yetki olarak tanımlandığı için idari vesayet yetkisine sahip olan makamların bu yetkiyi bizzat ve kanunda açıkça belirtilen konularda kullanmaları esastır. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi daha çok mahalli idare birimlerinin işlemleri üzerinde ortaya çıkmakta ve bu denetimin içeriği, onaylama/onaylamama, izin verme/izin vermeme ya da yargı yoluna başvurma şeklinde gerçekleşmektedir. İdari vesayet yetkisinin mahalli idarelerin organları üzerinde kullanılabilmesine ilişkin tek norm ise yine Anayasanın 127. Maddesinde ifadesini bulan görevden uzaklaştırma uygulamasıdır. Adı geçen düzenlemeye göre “... görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükmeye kadar uzaklaştırabilir.” Anayasada ifadesini bulan bu düzenleme dışında mahalli idarelerin organları ve üyeleri hakkında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde genel kural yine aynı maddede belirtilen “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmüdür. Çalışmanın içeriği bakımından burada merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki denetim yetkisi üzerinde durulmayacaktır. Zira



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU “DARBELER ve TEPKİLER”

674 sayılı KHK ile 5393 sayılı kanuna eklenen hükümler daha çok tipik bir mahalli idare birimi olan belediyelerin organlarına ilişkindir.

Türk belediye sisteminde mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerindeki vesayet yetkisi Anayasanın 127. Maddesinde İçişleri Bakanına tanınan görevden uzaklaştırma yetkisidir. İçişleri Bakanına bir takdir yetkisi olarak tanınan bu yetkinin kullanılabilmesinin ön koşulu ise, mahalli idare organının üyesinin hakkında bir kovuşturma ya da soruşturma açılmasıdır. Bu durumda İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak hakkında kovuşturma ya da soruşturma açılacak üyeyi görevden uzaklaştırabilecektir. Konumuz açısından görevden uzaklaştırılan bir belediye başkanının yerine kimin vekâlet edeceği hususu ise anayasa tarafından düzenlenmemiştir, dolayısı ile bu konu kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

5393 sayılı belediye kanununun 45. Maddesine göre görevden uzaklaştırma ya da başka nedenlerle belediye başkanlığının 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 toplanarak; Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer.” Kanunun 46. maddesinde ise “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır” denilmektedir. Görüldüğü gibi kanun koyucu belediye başkanlığının boşalması durumunda yapılacak işlem kapsamında yeni belediye başkanı/başkan vekilinin kural olarak belediye meclisi tarafından ve belediye meclisi üyeleri arasından seçilmesi ilkesini belirlemiştir.

Boşalan belediye başkanlığının yerine sürekli olarak yeni bir başkan/başkan vekili belirlenmesi sürecinde belediye meclisinin yetkilendirilmiş olması hem geçmiş Anayasa Mahkemesi içtihatlarına hem de yerel demokrasi ve yerinden yönetim ilkesine uygun olan usul olduğu açıktır. Ancak belediye meclisinin belediye başkanını seçmek konusunda yetersiz kaldığı durumlarda yeni belediye başkanının demokratik usullerle belirlenmesine kadar geçici bir süre

icin görevlendirme yapılması gerekliliğinden dolayı da 5393 sayılı yasa, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmamasına imkan sağlayan düzenlemeyi yapmıştır. Bu düzenleme de, idarenin sürekliliği ilkesinin gereği olarak merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi kapsamında yerel yönetim organları üzerindeki bir vesayet yetkisi olarak görülebilir. Bu vesayet yetkisinin yerel demokrasinin ilkelerine aykırı olamayacağı açıktır. Zira yasa koyucu öncelikle boşalan belediye başkanlığının belirlenmesi görevini belediye meclisine vermiş; ancak belediye meclisinin belediye başkanını seçmemesi durumunda ortaya çıkacak boşluğun görevlendirme yapmak suretiyle doldurulabilmesine imkan tanımıştir. 5393 sayılı yasanın bu düzenlemesinin de yine Anayasa mahkemesinin geçmiş içtihatlarına uygun olduğu açıktır. Zira Anayasa Mahkemesi, 1580 sayılı kanunda değişiklik yaparak belediye başkanlarının belediye meclisi içinden bir başkanvekili görevlendirme imkanı sağlanması düzenlemesine yönelik açılan iptal davasında verdiği kararda aynen şu ifadeler yer almaktadır:

"Belediyelerin karar organı olan belediye meclisleri, Anayasa gereği seçimle görevde gelen belli sayıda üyelerden oluşur. ...Anayasa'nın 127. maddesindeki yerel yönetimlerin hukuksal konumlarını, yapılarını ve amaçlarıyla 'yerinden yönetim' ilkesini gözeten yasa koyucu, belediye başkanlarının da seçimle görevde gelmesi usulünü benimsemiştir. Kamu hizmetinin sürekliliği ve aksamadan yürütülmesi temel amaç olduğuna göre, belediye başkanının yokluğunda onun yerine görevi yürütecek kimsenin belirlenmesi zorunluluk taşımaktadır. Başkanın yokluğu hallerinde yerine görev yapacak kimse ancak 'başkan vekili' olabilecektir. Bu sıfatla işleri yürütecek kimsenin, kimin tarafından belirleneceği sorunu dava konusudur. Başkanvekili, sistem içinde düşünüldüğünde, belediye başkanı ve karar organı olmayıp onun görev ve yetkilerini geçici olarak üstlendiğine göre, belediye başkanı tarafından önceden belirlenmesinde Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bir durum yoktur. Yasama organı, Anayasa ile çizilen çerçeveyenin dışına çıkmadıkça aykırılıktan söz edilemez. Başkanın, olası durumları gözterek, hiçbir aksamaya neden olmamak için onların önceden karşılaşması olanağını hazırlamasında özgür yönetim, yerinden yönetim, demokratik düzenleme ilkeleri çiğnenmiş olamaz. Yasa koyucunun, belediye başkanvekilinin hukuksal konumunu göstermesi, bir boşluğun doldurulması niteliğindedir. Fikrada belirtilen durumlara bağlı, onlarla sınırlı belirleme, organ seçimi saylamaz. Bu nedenlerle incelenen fikranın Anayasa'nın 127. maddesine aykırı yanı görülmemiştir."397

397AYM ,Esas Sayısı: 1987/22,Karar Sayısı: 1988/19, Karar Günü: 13.6.1988, R.G. Tarih-Sayı :15.07.1988-19873



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU
"DARBELER ve TEPKİLER"

Anayasa Mahkemesinin aynı kararında yer alan ve bir diğer iptal talebine konu olan düzenleme ise konumuz açısından daha açıklayıcıdır. Bu düzenlemeye göre 1580 sayılı Belediye Kanununda yapılan "Belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni başkan görevine başlayıncaya kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkanvekili atanır. Belediye başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması halinde ise yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından müناسip bir başkanvekili atanır" düzenlemesinin iptali istemini Anayasa Mahkemesi şu gerekçelerle reddetmiştir. Bu iptal kararı, önceki iptal kararı ile birlikte incelendiğinde konu daha çok açıklık kazanmaktadır.

"Belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması gibi birinci fikradakinden daha önemli durumda atama yetkisinin, İçişleri Bakanı'na ve valilere tanınmasındaki zorunluluk açiktır. Zorunluluğa bağlı atama yetkisini içeren kuralın Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen "idarı vesayet yetkisinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Merkezî yönetimin beşinci fikrada belirtilen amaçlarla vesayet yetkisini yasayla kullanması, gözetim ve denetim hakkının doğal sonucudur. Yerel yönetimlerin özerkliğine dokunmadan, yerel yönetim birimlerinin işlem ve eylemleri, organları, kararları ve görevlileri üzerinde sınırlı denetim hakkına dayalı vesayet sistemi, Bakanın ve valilerin zorunlu nedenlere bağlı atama yetkisini sakıncalı kılmamaktadır. Bu ilkelere aykırı düşmeyen, birinci fikrayla haklı neden ve amaç yönünden uyum içinde olan ikinci fikranın Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bir yanı yoktur. Seçilmesi zorunlu bulunmayan vekilin seçilmiş belediye meclisi üyeleri arasından atanması sakıncalı sayılamaz. Yasa koyucu, dava konusu maddenin birinci fıkrasındaki geçici boşalmaların, ikinci fikrada kesin-sürekli boşalmanın önlemini almıştır. Olağanüstü olarak nitelendirilebilecek durumdaki atama, vesayet hakkının gereği olduğundan ve boşalma durumuna bağlı bulunduğuundan dava konusu ibarenin Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olamaz." 398

674 sayılı KHK ile 5393 sayılı belediye kanununun 45. Maddesine yapılan ekleme buraya kadar belirlediğimiz çerçeve açısından önemli bir kırılmaya karşılık gelmektedir. Zira adı geçen düzenlemeye göre, "belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da

398AYM ,Esas Sayısı: 1987/22,Karar Sayısı: 1988/19, Karar Günü: 13.6.1988, R.G. Tarih-Sayı :15.07.1988-19873

kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi “görevlendirilmesine” imkan tanınmıştır. Maddenin devamında “görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şartı getirmekte”, “görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fikra hükümlerinin uygulanacağı” belirtilmekte, “bu fikra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemlerinin valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne göürülebileceği”, “bu belediyelerde belediye meclisinin, başkanın çagrisı olmadıkça toplanamayacağı”, “meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkilerinin belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütüleceği” hükme bağlanmaktadır.

Yukarıda atıf yapılan kanun hükümleri ile Anayasa Mahkemesi kararları olağan zamanlara ilişkindir. Oysa 674 sayılı KHK bir olağanüstü hal kararnamesidir. Düzenlemenin OHAL ve KHK ile sınırlı kalması durumunda Anayasa Mahkemesi denetimine kapalı olması Anayasa hukukunun bir gereğidir. Ancak KHK'nın düzenlemesi 10.11.2016 tarih ve 6758 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanunun 34. maddesi ile yasalaştırmıştır. Başka bir deyişle KHK artık doğrudan kanun maddesi niteliğindedir. Düzenlemeye karşı Anayasanın 151. maddesindeki kısıtlar dahilinde iptal davası açılabilmesi mümkün değildir. Ancak bu gün itibariyle Anayasa mahkemesine herhangi bir başvuru yapılmadığından mahkeme kararı üzerinden bir tartışma açmak mümkün değildir. Öte yandan düzenleme, Anayasa Mahkemesinin geçmiş içtihatları çerçevesinde incelendiğinde Anayasaya aykırı bulunma ihtimali yüksek bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Yukarıda sözü edilen Mahkeme kararında belediye başkanlarının belediye meclisi içinden bir başkanvekili görevlendirmesini ve belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni başkan görevine başlayıncaya kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkanvekili atanmasını Anayasaya aykırı bulmayan mahkeme, aynı kararında “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” hükmünün ardından 1580 sayılı kanunun 93. Maddesine eklenen, “Bu durumda bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU
"DARBELER ve TEPKİLER"

hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirebilir" hükmünü Anayasaya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.

"...Dava konusu fikra, üçüncü fikradaki "görevden uzaklaştırma" durumunda geçici olarak bir başkanın görevlendirilmesini öngörmektedir. Sorun, "görevlendirme" gereğinden değil, Bakanın teklifi ve Başkanın onayı ile yapılmasından doğmaktadır. Uzaklaştırma durumu, Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fikrasının tanıdığı yetkiye dayanmakla birlikte, uzaklaştırılanın yerine doğrudan görevlendirme, bu uzaklaştırmanın doğal sonucu olarak karşılanamaz. Uzaklaştmaya yetkili olan makamla, görevlendirmeye yetkili olan makamı "aynı makam" saymak 127. maddenin amacı ve anlamı karşısında olanaksızdır. Merkezî yönetimin vesayet yetkisini 127. maddenin beşinci fikrasının sınırladığı durumlar dışına taşırmak, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini yadsıma görünümündeki düzenlemelere geçerlik tanımak düşünülemez. Yönetsel ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetki, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olamaz. Belediye meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yol açan düzenleme, merkezî yönetimin vesayet dışı müdahalesine açık çağrıdır. Bu belirlemeyi merkezî yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırırmak Anayasa'ya aykırıdır. Atamanın geçici ya da sürekli olması sonucu etkilemediği gibi, soruşturma ve kovuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştmak olağan her zaman bulunduğundan "geçici" atama, "sürekli" atamaya da dönüştürbilir. Bu nedenlerle düzenleme Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır." 399

Kararda iptal gerekçesi iki ayrı başlıkta temellendirilmektedir. İlk olarak belediye başkanlığının boşalması durumunda, yerine yapılacak görevlendirmelerde, -görevlendirme meclis üyeleri arasından yapılacak olsa bile- uzaklaştmaya yetkili makamla, görevlendirmeye yetkili makamın aynı olması Anayasaya aykırılık nedeni olarak kabul edilmektedir. İkinci olarak merkezi idarenin müdahalesi sadece zorunlu durumlarda ve geçici olarak yapılacak görevlendirmelerde mümkün görülmekte, bunun dışındaki hallerde ise boşalan belediye başkanlığının yerine belediye meclisinin seçim yapmasının, yerinden yönetim ilkesine uygun olduğu vurgusu yapılmaktadır.

Belediyelerin seçilmiş organları üzerinde vesayet yetkisinin nasıl kullanılacağı, kim tarafından kullanılacağı, gibi sorulara verilen cevaplar, bir mahalli idare

399AYM ,Esas Sayısı: 1987/22,Karar Sayısı: 1988/19, Karar Günü: 13.6.1988, R.G. Tarih-Sayı :15.07.1988-19873

birimini olan belediyelerin iki temel fonksiyonu ile de yakından ilgilidir. Zira belediye organları üzerinde kullanılacak vesayet yetkisi, hizmetlerde aksama olmaması ve/veya yerinden yönetim ilkesi gereğince yerel özerklik ve dolayısıyla yerel demokrasinin ilkelerine uygun olarak yerine getirilmelidir. İdari vesayet amacına yönelik bir hukuki düzenleme, her zaman her iki gerekliliği de birlikte karşılayamayabilmektedir. Bu paradoksun en somut örneği 674 sayılı KHK'da görülmektedir. Zira adı geçen KHK ile yapılan düzenlemelerde belediyelerin demokrasi kurumu ile olan ilişkisinden ziyade hizmet sunma boyutunun gözetildiği açıklıdır. Literatür ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında belediyelerin sahip olduğu yerel özerklik ilkesinin gereği olarak, yapılacak düzenlemelerin yerinden yönetim ilkesi esasına göre düzenlenmesi gerekliliği en temel ilke olarak tespit edilmiştir.

1982 anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmış ve mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir hükmü getirilerek yasa koyucunun bu idarelerle ilgili tasarrufuna bir sınırlama getirilmiştir. Anayasanın 127. Maddesinin ilk fikası tek başına değerlendirildiği zaman belediyelerde, seçimle belirlenmesi zorunlu olan organın belediye meclisleri olarak tespit edileceği açıklıdır. Zira belediyelerde karar organı sıfatını haiz olan organ, belediye meclisleridir. Bu sebeple de bir yürütme organı olan belediye başkanının ilgili fikra gereğince seçimle belirlenmesinde anayasal bir zorunluluk olmadığı söylenebilir. Fakat her ne kadar belediye tüzel kişiliğinin yürütme organı olan belediye başkanının seçimle belirlenmesi gerekmediği düşünülse de 127. Maddenin ikinci fikrasında yer alan ve mahallî idarelerle ilgili düzenlemelerin ancak yasa ile yapılabileceği ve yasa koyucunun da bu tasarrufunda yerinden yönetim ilkesine uygun davranışması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu vurgunun doğal sonucu olarak da belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi yönündeki yasal düzenlemeyi ortadan kaldırıracak ya da değiştirecek bir değişikliğin Anayasaya aykırı olabileceği düşünülebilir. Zira belediye organlarının tamamının halk tarafından seçilmesi demokratik yerel yönetim ilkesi açısından daha tutarlı bir yoldur. Bunun yerine bazı organların atama ya da görevlendirme ile belirlenmesi ise demokratik kaygılarından ziyade hizmetlerin aksamadan yürütülmesi saikinin bir sonucu olarak görülmelidir. Anayasa mahkemesi kararlarında yüksek mahkemenin bu konuda her iki ilkeyi de gözeten kararlar verdiği görülmektedir.



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU "DARBELER ve TEPKİLER"

Aslında 674 sayılı KHK ile getirilen düzenleme ülkemizde 15 Temmuz darbe girişimi ile ilan edilen OHAL kararından önce tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle PKK/PYD terör örgütüne yakınlığı bilinen ve bu terör örgütleri ile arasında mesafe koymayan/koyamayan siyasi partiler ve bu siyasi partilerin belediye başkanlığını yürüttüğü yerlerde adına "hendek siyaseti" denen bir dönem yaşanmıştır. Bu kapsamda belediyeler sahip oldukları kamu kaynaklarını terör örgütünün hizmetine sunarak devlete karşı yürütülen şehir ayaklanması desteklemiştir. Belediyeye ait imkanlarla kent içine güvenlik güçlerinin girişini hendek ve barikatlar kazarak engellemiştir. Diğer taraftan belediye bünyesinde terör örgütü mensuplarını istihdam etmek sureti ile terör örgütüne finansman kaynakları tahsis ettikleri de bilinmektedir. Hatta dönemin başbakanı tarafından HDP'li belediyelerde personel giderlerinin toplam belediye gelirlerinin yüzde doksanına ulaşmış durumda olduğu da ifade edilmiştir. Diğer taraftan tüm kaynaklarını terör örgütünü finanse etmek için kullanan bu belediyelerin kendi görev alanları içinde sunmakla yükümlü oldukları mahalli ve müşterek nitelikli hizmetleri de sunmadıkları her fırsatta dile getirilmiştir.

Her ne kadar 5393 sayılı kanun yukarıda kısaca özetlenen duruma karşı idari vesayet mekanizmaları geliştirmiş olsa da HDP'li belediyelerin bu mekanizmaları da yine kanunların arkasından dolaşarak bertaraf ettiği bilinmektedir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunun 49. Maddesiyle Belediyelerin personel harcamalarına sınır getirilmiştir. Buna göre "belediyelerin personel harcamalarının üst limiti son yıl bütçe gelirlerinin yüzde otuzunu aşamaz. Bu oran nüfusu on binin altında olan belediyelerde yüzde kırk olarak uygulanır". Yine aynı hükmeye göre "yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararınoluğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir". Kanunun belediye personel harcamalarına ilişkin getirdiği bu sınırlamaya rağmen adı geçen belediyelerde personel harcamalarının yüzde doksanları bulunduğuna yönelik tespiti mümkün kılan, belediyelerin bu kanuni engeli hizmet alımı yolu ile taşeron firmalar üzerinden istihdam yaratarak aşmış olabilecekleri gerçekleşir.

Diger taraftan belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri sunmaktan imtina etmeleri halinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu hizmetlerde aksama sorununa yönelik de bir çözüm geliştirmiştir. Kanununun 57. maddesine göre, özetle belediyeler görevlerini yerine getirmedikleri için halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatı derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sultuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyebilir. Belediye başkanı buna rağmen hizmetlerdeki aksamayı gidermezse bu durumda İçişleri Bakanı o beldede aksayan hizmetlerin sunumunu, öncelikle belediye araçları ile yeterli olmazsa diğer kamu kurumlarının imkanları ile sunmasını ve o belediyeye isabet eden genel bütçe vergi gelirleri payından bu hizmet sunumunu fonlamasını validen isteyebilir.

Olağan dönemlerde ortaya çıkacak bu tür aksaklılar için geliştirilen bu idari vesayet mekanizmalarının etkin kullanılması durumunda yerel yönetimlerin sahip olması gereken "idari özerklik" ayrıcalığından ödün vermeden idarenin bütünlüğü sağlanabilecektir. Zira belediye personel harcamaları için getirilen yüzde otuz sınırının hizmet satınalma yolu ile taşeronlar üzerinden aşılmasına karşı merkezi idare, İçişleri Bakanlığı eliyle ya da Sayıştay denetimi yolu ile bu hizmet satınalmalarının kamu zararı oluşturup oluşturulmadığını denetleyebilir ve bu sebeple gerçekleşen terör örgütünün finanse edilmesi uygulamasını engelleyebilir. Diğer taraftan terör örgütü mensubu belediyelerin gerek kaynaklarını başka amaçlar için kullanmaktan dolayı yeterli kaynağı kalmadığı için ve gerekse belde halkını devlete karşı konuşturmak için sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri sunmamalarından kaynaklanan hizmetlerde aksama da 57. madde düzenlemesinin etkin kullanılması halinde aşılabilecek aksaklılardır. Başka bir deyişle kanun koyucunun merkezi idareye bu tür durumlarda yeterli hukuki aracı sağladığı görülmektedir.

Ancak bir kez daha belirtilmelidir ki yukarıda sözü edilen hükümler ve Anayasa Mahkemesi içtihatları olağan dönem hükümleri olarak değerlendirilmelidir. Kanunların konuldukları tarihlerde öngörülmeyen ya da uygulama içinde zamanla ortaya çıkan gelişmeler yeni tedbirler almayı gerektirebilmektedir. 674 sayılı KHK'ye konu olan düzenleme adı üstünde bir olağanüstü hal düzenlenmesidir. Kanun koyucuya bu tür bir tedbiri almaya iten temel saikin kanunun olağan duruma yönelik düzenlemelerinin yetersiz kalması olduğu açıktır. Başkanın ya da meclis üyesi/uyelerinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık gerekçesiyle görevden uzaklaştırıldığı durumlarda meclisin kendi içinden başkan ya da başkanvekili seçerek görevine



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU "DARBELER ve TEPKİLER"

devam etmesinin suç konusu eylem ve işlemleri durdurmayacağı düşünüldüğü için radikal bir yöntemin tercih edildiği söylenebilir. Nitekim 45. maddeye eklenen hukümde yer alan "belediye meclisinin görevlendirilmiş belediye başkanı toplantıya çağırmadıkça toplanamaması" ibaresi bu yaklaşım biçiminin bir sonucu olarak okunmalıdır.

Sonuç

Anayasa Mahkemesinin tanımına göre hukuk devleti; "insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve Anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet" demektir.⁴⁰⁰ Hukuk dışı bir yapılanma olan terör örgütü ile mücadelede hukuk kuralları içinde mücadele etmek zorunda olması devletlerin en temel çelişki alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu çelişkinin varlığı hukukun üstünlüğü ilkesinden vazgeçmeyi gerektirmemelidir.

Yerel yönetimler yerel kamu hizmeti üretmenin olduğu kadar demokratik siyasal yaşamın da ayrılmaz parçalarıdır. Bu kurumların idari özerklik sahibi olmaları devletin bölünmesine neden olmaz. Her ne kadar özerklik kimi zaman "TÜRKÜTÜCÜ" bir içeriğe sahipmiş gibi algılansa da idari özerklik uhdesinde siyasi özerklikle ilgili kavramlar ve uygulamalar içermez. Sadece kamu hizmetlerinin sunumu için alınmış kararların uygulanması esnasında serbest olmayı içerir. Bu kapsamdaki bir uygulamanın dahi siyasi bir içeriğe taşınması, ya da uygulamada aksamaların yaşanması ihtimaline karşı da idarenin bütünlüğünü sağlayacak idari vesayet mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu nedenle idari açıdan özerk olan yerel yönetimlerin bu özerkliklerini keyfilik ya da bağımsızlık olarak pratiğe taşımaya teşebbüs etmeleri yönündeki hukuk dışı uygulamalarına, devletin hukukun dışına çıkarak değil hukuk içinde kalarak sahip olduğu idari vesayet yetkilerini etkin kullanarak çözüm üretebilir.

Bu çerçevede boşalan belediye başkanlıklarına yapılan görevlendirmelerin OHAL ile sınırlı kalması hukuk devleti tanımına uygun olacaktır. Olağan dönemlerde yukarıda örnekleri verilen olağan vesayet uygulamalarının etkin

400 AYM, Esas Sayısı: 1984/1, Karar Sayısı: 1984/2, Karar Günü: 1/3/1984, R.G. Tarih-Sayı :01.05.1984-18388

kullanılması halinde sorunların büyük oranda çözülebileceği söylenebilir. Burada kritik soru belediye organlarının görevden terör nedeniyle uzaklaştırılması durumunda ne yapılması gerektiğidir.

Her ne kadar 674 sayılı KHK, FETÖ/PDY terör örgütü tarafından gerçekleştirilen 15 Temmuz darbe girişimi neticesinde ortaya çıkmış olsa da Belediye Kanunu eklenen hükümlerin ağırlıklı olarak HDP'li belediyelerde uygulandığı bilinen bir gerçektir. HDP uzun yillardan bu yana terör sorunuyla uğraşan ülkenin özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki belediyelere sahip bir partidir. Yukarıda da verilen örneklerden anlaşılacığı üzere bu partiye ait belediyelerin terör örgütü PKK ile bağlantısı uzun yillardan beri ortadadır. Aslında merkezi idare 15 Temmuz öncesinde de bu belediyelerle daha etkin mücadele kapsamında OHAL KHK'leri ile getirilen düzenlemelere yönelik düzenlemeler yapma iradesini ortaya koymuştı. Olağan dönemde gerçekleştirilecek bu tür bir düzenlemenin yerinden yönetim ilkesine aykırı olması ve bu durumun gerek iç hukuk ve gerekse uluslararası hukuk açısından bir dizi sorunlar içermesinden dolayı merkezi idarenin bu konudaki söylemleri irade beyanından öteye geçememiştir.

Sonuç olarak şunu söyleyebilmek mümkündür. Bir ya da birden fazla bölgeyle sınırlı kalan terör sorunlarında kısmi OHAL düzenlemeleri ile 45. maddeye eklenen hükmün uygulanabilmesine imkân olacaktır. Anayasanın 119. Maddesi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna yurdun bütününde olabileceği gibi bir veya birden fazla bölgesinde de olağanüstü hal ilan edebilme yetkisi vermiştir. Başka bir deyişle vesayet yetkisinin kullanılacağı kısmı bir alanda OHAL ilan edildiğinde vesayet yetkisinin bu boyutta kullanılması mümkün hale getirilebilir.

Ancak unutulmamalıdır ki ülkenin bir başka kentindeki bir başka belediye organı (başkan ya da meclis) da terör suyuyla görevden uzaklaştırılabilir, tutuklanabilir, kamu hizmetinden yasaklanabilir veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesine karar verilebilir. Örneğin İstanbul, İzmir ya da başka bir kentte bir belediye başkanı terör suyuyla görevden uzaklaştırıldığında demokratik bir usulle seçilen ve terörle ilişkisi bulunmayan meclisin cezalandırılmasının bir anlamı olmayacağıdır. Bu tür durumlarda 5393 sayılı yasada belediye başkanlığının boşalması durumunda yapılacak işlemleri düzenleyen 45 ve 46. maddesindeki diğer hükümler çerçevesinde uygulama yapılarak meclis içinden başkan ya da başkan vekilinin seçilmesi yerel demokrasi ilkesine uygun olacaktır.

Öte yandan 45. Madde çerçevesinde terör suyu nedeniyle görevden uzaklaştırılan başkanların yerine yapılan görevlendirmelerde, görevlendirilen



15-16 ARALIK 2016 ULUSLARARASI DEMOKRASİ SEMPOZYUMU
“DARBELER ve TEPKİLER”

kişilerin siyasi kimlik taşımayan kişilerden seçilmesinin uygun olacağı söylenebilir. Nitekim Eylül 2016 tarihinden bu yana yapılan görevlendirmelerde bu hassasiyetin gösterildiği görülmektedir. Görevden alınan belediye başkanları yerine yapılan görevlendirmelerde daha çok kaymakam ya da vali yardımcıları başka bir deyişle bürokratlar görevlendirilmektedir.