

T.C
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

MAHALLİ İDARELERİN YARGISAL DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

İHSAN KARATAŞ

Danışman: YRD. DOÇ. DR. ALİ İHSAN ÖZEROĞLU

İSTANBUL, 2012



T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Tez Onay Belgesi

Enstitümüz İşletme Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yüksek Lisans Programı öğrencilerinden **İhsan KARATAŞ**'ın İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM-ÖĞRETİM ve SINAV YÖNETMELİĞİ' nin 29. maddesi'nin '1' bendine göre hazırlayarak Enstitümüze teslim ettiği "**MAHALLİ İDARELERİN YARGISAL DENETİMİ**" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 30.07.2012 tarihli 2012/18 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından **oybirliği / oycokluğu** ile Yüksek Lisans Tezi olarak **kabul** edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :

1) Tez Danışmanı

: Prof. Dr. Ali Kemal Özer

2) Jüri Üyesi

: Prof. Dr. Bülent Özyılmaz

3) Jüri Üyesi

: Prof. Dr. Uğur Tekin

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

ÖZET

Denetim, yönetimin ortaya koyduğu standartlardan hareket ederek uygulamanın bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa öneriler getirmektir. Denetimin temel amaçları karar alıcılara geçerli bilgiler sunmak, hata ve suiistimalleri önlemek ve yönetimde rasyonelliği sağlamaktır.

Devlet organlarını denetlemekle görevli olan denetim kuruluşlarının uygulaması gereken bazı önemli ilkeler vardır. Denetim ilkeleri denetimde objektifliği, dürüstlüğü, şeffaflığı sağlaması ve denetlenenler üzerinde güven sağlaması açısından önemlidir. Denetime hakim olan temel ilkeler; dürüstlük, bağımsızlık, tarafsızlık-nesnellik-güvenirlilik, yasallık ve yeterlilik olmak üzere beş tanedir.

Çalışmamızın konusunu teşkil eden mahalli idarelerin yargısal denetimi, demokratik toplumun en vazgeçilmez unsurları arasında yer almaktadır. Mahalli idarelerin tarafsız ve bağımsız yargı kuruluşlarınca denetlenmesi, o ülkenin demokratik düzeyini belirlemektedir. Bu açıdan mahalli idarelerin kurulması, organları, organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri Anayasa'da güvence altına alınmıştır.

Halkın yönetime katılarak, idareyi denetlediği en etkili ve en kolay yer mahalli idarelerdir. Mahalli idarelerin denetiminde en çok başvuru olan yol ise vesayet denetimidir. Yargısal denetime çok istisnai durumlarda başvurulmaktadır. Bunun sebebi ise yargı mercilerince verilen kararların taraflar için çok ağır sonuçlar doğurduğunu gösterebiliriz. Ayrıca yargısal denetime başvuracak kişilerin önceden yasalar ile belirlenmiş olması, yine yargısal denetim neticesinde verilecek kararların önceden az çok belli olması, bu denetim yoluna ancak sınırlı ve istisnai durumlarda gidildiğini göstermektedir.

Yargı mercilerini en çok uğraştıran sorunlar belediyeler ile ilgili sorunlardır. Çalışmamızda belediye organlarının yargısal denetimi ile ilgili ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

SUMMARY

Auditing moves to the standards put forward by the administration and sets out the standards and status of the planned project implemented according to the principles and makes suggestions if there are necessary amendments to existing standards. Main purposes of auditing are to provide information, to prevent faults and abuses and to make rationalism on administration possible.

There are some rules that auditing institutions have to do to audit the government organs. Auditing rules are important to provide objectivity, transparency, honesty and to provide confidence on the organs that is audited. There are five essential rules of auditing: honesty, independence, fairness-objectivity-confidence, legal and sufficiency.

The topic of the work that is judicial review of local administration is indispensable element of democratic society. Auditing of local administration from Objective and independent institutions determines the level of democracy in a country. For this reason, establishment of local administration, its organs, gaining and losing properties of organs guaranteed under the Constitution.

The suitable place to audit the administration by people 's participating in public administration is local administration. The best way to audit the local administration is guardianship auditing. Judicial auditing is for only exceptional cases because decision of judicial authority may cause serious consequences. In addition, people who apply to be pre-determined by the laws of judicial control and as a result of judicial decisions given in advance to be certain more or less show that this auditing is for only exceptional and limited circumstances.

Problems that judicial authority struggle a lot are problems of municipalities. There is detailed information about judicial auditing on municipality organs in this study.

ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti olmanın en önemli unsurlarından biri şüphesiz o ülkedeki objektif yargılama mekanizmasıdır. Devletin bütün işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olması, hukuk devletinin temel şartlarından birini oluşturmaktadır. Bu gereklilikten dolayı devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunması bir zorunluluk olmaktadır. Nitekim Danıştay, vermiş olduğu bir çok kararında, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğuna vurgu yapmıştır. Biz de buradan hareketle çalışmamızda, demokrasinin vazgeçilmez unsurları arasında yer alan mahalli idarelerin yargısal denetimin ne şekilde yapıldığını hem teorik olarak, hem de ülkemizdeki uygulamanın ne şekilde yürüdüğünü anlatmaya çalıştık

Yine Türkiye'de idarenin temel problemlerinin başında, aşırı merkeziyetçi gelenek ve bürokratik kültür, idari alanlarda çeşitlilik, idari faaliyet alanlarının genişliği ve koordinasyon yokluğu, kapalılık, hesap verebilir olmaması, katılım eksikliği, taleplere cevap verilmemesi, yetersiz denetim, adaletsiz personel dağılımı olduğunu gösterebiliriz. İşte böyle bir ortamda belediye başkanı seçilen bir kimsenin önceden tedbir almasına katkı sunmak amacıyla bu tez konusunu seçtik.

Tez konusunun seçiminde ve çalışmanın her aşamasında yapmış olduğu öneriler ve göstermiş olduğu anlayış için tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Ali İhsan ÖZEROĞLU'na teşekkürü borç bilirim. Yine tez çalışmalarım sırasında desteğini, sevgisini ve fedakârlığını esirgemeyen sevgili eşim Arzu KARATAŞ'a bircik kızım Elif Ebrar KARATAŞ'a çok teşekkür ediyorum. Ayrıca tezime yapmış olduğu katkılarından dolayı değerli kardeşlerim Esmâ GEYİK ve Aslı GEYİK'e de çok teşekkür ediyorum.

İstanbul, 2012

İhsan KARATAŞ

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZET.....	I
SUMMARY.....	II
ÖNSÖZ.....	III
İÇİNDEKİLER.....	IV
TABLO LİSTESİ.....	VIII
KISALTMALAR.....	IX
GİRİŞ.....	1

Birinci Bölüm

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
1.2. TÜRKİYE' DE MAHALLİ İDARELERİN MEVZUAT ALT YAPISI	7
1.2.1. Mahalli İdareler ve Mevzuat	7
1.3. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE ANAYASALARIMIZDA YER ALAN MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ DÜZENLEMELER	9
1.3.1. 1876 Anayasası ve Mahalli İdareler.....	9
1.3.2. 1921 Anayasası ve Mahalli İdareler.....	11
1.3.3. 1924 Anayasası ve Mahalli İdareler	12
1.3.4. 1961 Anayasası ve Mahalli İdareler.....	13
1.3.5. 1982 Anayasası ve Mahalli İdareler.....	14

İkinci Bölüm

2.1. DENETİM.....	25
2.2. YARGISAL DENETİM.....	27

Üçüncü Bölüm

3. İDARİ YARGI KURULUŞLARI.....	30
3.1. DANIŞTAY.....	30
3.1.1. Danıştay'ın İdari Görevleri.....	31
3.1.2. Danıştay'ın Yargısal Görevleri.....	33

3.1.2.1. Danıştay'ın İlk Derece Mahkemesi Olarak Görevleri.....	33
3.1.2.2. Danıştay'ın Temyiz Mercii Olarak Görevleri.....	34
3.1.2.3. Danıştay Dava Dairelerinin Görevleri.....	34
3.1.3. Danıştay'ın İçişleri İçin Kurulan Örgütleri.....	42
3.1.3.1. Danıştay Genel Kurulu.....	42
3.1.3.2. İdari İşler Kurulu.....	42
3.1.3.3. İdari Dava Daireleri Kurulu ve Vergi Dava Daireleri Kurulu.....	43
3.1.3.4. İçtihatları Birleştirme Kurulu	44
3.1.3.5. Başkanlık Kurulu.....	45
3.1.3.6. Yüksek Disiplin Kurulu	45
3.1.3.7. Disiplin Kurulu.....	46
3.2. BÖLGE İDARE MAHKEMESİ.....	46
3.3. İDARE MAHKEMESİ	48
3.4. VERGİ MAHKEMESİ.....	49

Dördüncü Bölüm

4. YARGISAL DENETİM KAPSAMINDA AÇILACAK DAVALAR.....	49
4.1. İTAL DAVASI.....	49
4.1.1. İptal Davalarının Koşulları ve Özellikleri Açısından Değerlendirilmesi.....	51
4.1.1.1. Koşulları Açısından.....	51
4.1.1.2. Özellikleri Açısından.....	52
4.2. TAM YARGI DAVASI.....	53
4.2.1. Tam Yargı Davalarında Sorumluluk.....	55
4.2.2. Tam Yargı Davalarının Şartları.....	57
4.2.2.1. Davanın Konusuna İlişkin Şartlar	57
4.2.2.2. Davacıya Ait Şartlar.....	57
4.2.2.3. Davalıya Ait Şartlar.....	58
4.2.2.4. İdareye Başvurma Şartı.....	58
4.2.2.5. Dava Süre Şartı.....	59
4.2.2.6. Davanın Şekline ve Usulüne İlişkin Esaslar.....	59
4.3. İPTAL VE TAM YARGI DAVALARININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	59

Beşinci Bölüm

5. MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM.....	60
5.1. BELEDİYE.....	60
5.1.1. BELEDİYE BAŞKANI.....	60
5.1.1.1. Belediye Başkanının Görevden uzaklaştırılması.....	61

5.1.1.1.2.	Anayasada Görevden Uzaklaştırmanın Düzenlenişi.....	61
5.1.1.1.3.	Yürürlükten Kaldırılan Temel Kanunlarda Görevden Uzaklaştırma.....	62
5.1.1.1.4.	Yeni Kanunlarda Görevden Uzaklaştırma.....	63
5.1.1.2.	Yargı Kararları ile Belediye Başkanının Görevinin Sona Erdirilmesi.....	65
5.1.1.2.1.	Denetim Komisyonu Raporuyla Suç Unsurunun Tespiti.....	66
5.1.1.2.2.	Faaliyet Raporunun Yetersizliği Üzerine Düşme.....	67
5.1.1.2.3.	Gensoru Üzerine Görevden Düşme.....	70
5.1.1.2.4.	Seçilebilme Yeterliliğinin Kaybedilmesi.....	73
5.1.1.2.4.1.	Mahkûmiyet Dışındaki Koşullarla Yeterliği Kaybetme Durumu.....	77
5.1.1.2.4.2.	Mahkûmiyetle İlgili Yeterliği Kaybetme Durumu.....	78
5.1.1.2.5.	Belediye Meclisinin Feshi Nedeniyle Başkanlıktan Düşürülme.....	79
5.1.1.2.6.	Belediye Başkanının Görevini Terk Etmesi İle Başkanlıktan Düşürme.....	81
5.1.1.2.7.	Görevini Sürdürmesine Engel Bir Hastalık veya Sakatlık Durumunun Belgelenmesi.....	82
5.1.1.3.	Belediye Başkanının Sorumluluğuna İlişkin Derlenen Danıştay Kararları.....	83
5.1.2. BELEDİYE MECLİSİ.....		88
5.1.2.1.	Meclis Kararlarının Denetimi.....	89
5.1.2.2.	Meclisin Feshi.....	96
5.1.2.3.	Belediye Meclisine İlişkin Derlenen Danıştay Kararları.....	98
5.1.3. BELEDİYE ENCÜMENİ.....		102
5.1.3.	Belediye Encümeni Kararları İle İlgili Derlenen Danıştay Kararları.....	103
5.2. İL ÖZEL İDARELERİ.....		107
5.2.1. İL GENEL MECLİSİ.....		107
5.2.1.1.	İl Genel Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi.....	108
5.2.1.2.	İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Danıştay Kararı ile Feshi.....	110
5.2.1.2.1.	İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi.....	110
5.2.1.2.2.	İl Genel Meclisinin Danıştay Kararı ile Feshi.....	112
5.2.1. İL ENCÜMENİ.....		115
5.2.1. VALİ.....		118
5.3. KÖY.....		119
5.3.1. KÖY İHTİYAR MECLİSİ.....		120
5.3.1.1.	Köy İhtiyar Meclisinin Organlık Sifatını Kaybetmesi.....	122
5.3.2. KÖY DERNEĞİ.....		123
5.3.3. MUHTAR.....		124
5.3.3.1	Muhtarın Organlık Sifatını Kaybetmesi.....	126
5.3.3.1.1.	Bağdaşmazlık.....	126
5.3.3.1.2.	Seçilme Yeterliliğini Kaybetme.....	127
5.3.3.1.3.	Muhtarlıktan Çıkarılma.....	129
5.3.3.1.4.	Köyde Oturmama - Köyü Terk Etme.....	130

5.3.3.1.5. Gaiplik.....	131
5.3.3.2. Muhtarın Organlık Sifatını Kaybı Usulü.....	132
SONUÇ.....	133
KAYNAKÇA.....	156

TABLO LİSTESİ

Sayfa No :

Tablo 1 : Bakırköy Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları	145
Tablo 2 : Marmara Ereğlisi Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları	146
Tablo 3 : Aydıncık Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları	147
Tablo 4 : Sivrice Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları	148
Tablo 5: Sinan Paşa Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları	149

KISALTMALAR

a.g. e	: Adı Geçen Eser
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AyMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Bkz	: Bakınız
BK	: Bakanlar Kurulu
C	: Cilt
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
E	: Esas
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
KN	: Karar Numarası
KT	: Karar Tarihi
Md	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
s	: Sayfa
Sy	: Sayı

TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
Vb	: Ve Benzeri
Vd	: Ve Devamı
YCGK	: Yargıtay Ceza Genel Kurulu Kararları
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu
YSKK	: Yüksek Seçim Kurulu Kararları

GİRİŞ

Her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümler, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de idarecileri, kamu yönetiminde reform yapma arayışlarına itmiş ve buna ilişkin olarak mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması bağlamında bir çok değişiklik öneren çeşitli yasa tasarısı ve teklifleri hazırlanarak meclise sunulmuştur. Bunlardan bir kısmı yasalaşmış, bir kısmı ise Cumhurbaşkanı'nın vetosu sebebiyle yürürlüğe girememiş veya Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Avrupa Birliği tam üyelik sürecinin de etkisiyle, yerel yönetimlerle ilgili 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, kamu mali yönetimi ve denetimiyle ilgili olarak da 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasal düzenlemelerle, il özel idareleri ve belediyeler üzerindeki denetimlerle ilgili bir çok değişiklik yapılmıştır. Çalışmada, bu yasal düzenlemelerin, mahalli idarelerin yargısal denetimine ilişkin olarak beraberinde getirdiği yenilikler ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Ayrıca çalışmamamızın konusu her ne kadar Mahalli İdarelerin Yargısal Denetimi olarak belirlenmiş ise de; çalışmada mahalli idarelerin idari yargısal denetimi ayrıntılı olarak ele alınmış, yine bu idarelerin adli yargısal denetimine de yüzeysel olarak değinilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde mahalli idarelerin kavramsal anlamına değinilerek, bu idarelerin nasıl doğduğu konusunda ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Yine bu bölümde mahalli idarelerin Türkiye'de ne şekilde ortaya çıktıklarına değinilerek, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde çıkartılan 1876 Anayasası'ndan itibaren, Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğu ilk yıllarda hazırlanan 1921 Anayasası, 1924 Anayasası ve daha sonraki dönemde çıkartılan 1961 Anayasası ile günümüzde halen yürürlükte olan 1982 Anayasa'sında mahalli idarelere ne şekilde yer verildiği anlatılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde denetim kavramının tanımına, amacına, ilkelerine, yöntemlerine, ve içeriğine ilişkin açıklamalarda bulunularak, idarenin hukuka

uygunluğunun denetlenmesinin bir çok yolunun olmasından bahsedilmiş ve bu yolların en önemlisi olan yargısal denetim ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde mahalli idarelerin yargısal denetiminde görevli ve yetkili idari merci kuruluşları olan Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin yapı ve işleyişleri ile ilgili açıklamalar yapılmıştır. Bahse konu yargı mercilerinden en önemlisi şüphesiz Danıştay olduğundan, Danıştay ile ilgili olarak daha ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Tezin dördüncü bölümünde yargısal denetim kapsamında açılacak iptal ve tam yargı davalarından bahsedilmiştir. İptal davası açılabilmesi için hangi koşulların gerçekleşmesi gerektiği konusunda yapılan açıklamalardan sonra; mahalli idarelerin hangi işlemlerine karşı iptal davasının açılacağını, yine bu idarelerin hangi eylemlerinden doğan zararların karşılanması için tam yargı davalarının açılacağı konusunda gerekli açıklamalar yapılmıştır. Yine bu bölümde tam yargı davalarının hukuki zeminde varlık nedeni olarak gösterilen ilk Danıştay kararına da yer verilmiştir.

Çalışmanın beşinci bölümünde Mahalli İdareler olarak kabul edilen Belediye, İl Özel İdaresi ve Köylerin organlarının görevleri genel hatlarıyla işlenmiş olup; bu organların yargısal denetimi ile ilgili açıklamalar yapılmıştır. Konu ile ilgili Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu kararları derlenmiş, bu organların yargılama usulleri ile ilgili detaylı açıklama yapılmıştır. İdari yargıda en üst merci Danıştay olduğundan bu bölümdeki tüm konular ile ilgili Danıştay kararlarına yer verilmiştir. Yine bölümde konu ile ilgili önemli sayılabilecek Anayasa Mahkemesi kararlarına da yer verilmiştir.

Tezin sonuç kısmında ise yargının genel anlamda sorunlarından bahsedilmiş ve yargının en önemli sorunlarından sayılabilecek iş yükü fazlalığı ilgili olarak, büyük şehirlerde görevli hakim ve savcılarının derdest dosya sayısı ile taşradaki adliyelerde görevli hakim ve savcılarının derdest dosya sayıları tablo halinde gösterilmiştir. Ayrıca mahalli idarelerin yargısal denetiminde karşılaşılan sorunlar tespit edilmiş ve bu sorunların çözümüne ilişkin öneriler de paragraflar halinde sunulmuştur.

Birinci Bölüm

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mahalli idareler genel olarak, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir.¹ Bu açıdan, yerel yönetimleri, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kurumsal örgütlenme biçimi olarak tanımlayabiliriz. Bu birimlerin, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları bulunmaktadır.² Söz konusu bu örgütlenmeler, belli amaçlara ulaşmak ve belli gereksinimlere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır.³ Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadeleyle alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir.⁴

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen "site", Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan "municipe" ve antik Yunan'da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen "polis"⁵ günümüzdeki anlamı ile mahalli idarelerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir. Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda kentlerin özgürleşmesinde önemli roller oynayan "komünlerin" oluşması, mahalli idarelerin önemini oldukça artırmıştır.

¹ ULUSOY, Ahmet - AKDEMİR; Tekin; Mahalli İdareler, Seçkin Yay., Ankara, 2001, s. 19.

² BOZKURT, Ömer - ERGUN, T - SEZEN, S; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, 1998, s. 259.

³ KELEŞ, Ruşen; Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem, İstanbul, 1992, s. 13.

⁴ GÖRMEZ, Kemal; Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi, Ankara, 1997, s. 44.

⁵ KELEŞ, a. g. e, s. 13.

Yukarıda bahsettiğimiz gibi önemli özerkliklere sahip olan komünler, derebeyi ve kraldan, kimi zaman zorla, kimi zaman da uzlaşma ile aldıkları beratlarla, Ortaçağ Avrupası'nda yeni oluşumların doğmasına neden olmuşlardır. Bu dönemde bir kısmı tam bağımsızlığa sahip, bir kısmı ise yarı özerk olan, kralın denetiminde ve korumasında olan kentlerde ortaya çıkmaya başlamışlardır.⁶ Bu gelişme 16. Yüzyıldan itibaren ulus devletlerin gelişmesiyle duraklamıştır. Daha önce kamu yönetiminin temel kurumu kentler iken, bu dönemde ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla kentlerin önemi azalmış, bölgecilik ön plana çıkmaya başlamıştır. Kentleri karşı karşıya getiren politikalar, etnik düşmanlıkları, savaşları ve kültür çatışmalarını yoğunlaştırmıştır. Sonuçta, devlet kavramının kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır.⁷

Bu dönemden sonra yaşanan gelişmeleri, görüşleri ile ön plana çıkararak şekillendiren Jeremy Bentham ve John Stuart Mill gibi ünlü düşünürler, hem merkezi yönetime, hem de mahalli idarelere sorumluluk tanıyan, merkezin yetkilerini ve olanaklarını, mahalli idarelerin katılımcı, demokratik gücüyle birleştiren yaklaşım geliştirerek, mahalli idarelerin tekrar ön plana çıkmasını sağlamışlardır. Bu gelişmelere paralel olarak 20. Yüzyıl mahalli idareler için altın çağ olmuştur. Sundukları zorunlu hizmetler için gerekli kaynakları bulabilmişler, yerel halka, merkezi yönetimin sunduğundan daha fazla hizmet götürerek etkinliklerini artırmışlardır.⁸

Mahalli idareler bugünkü anlamıyla, 19. Yüzyılda devlet içinde ayrı bir tüzel kişilik kazanmışlardır. Nitekim, günümüzde mahalli idareler denildiğinde bu kuruluşların;

- tüzel kişiliğe,
- ayrı malvarlığı ve bütçeye,
- seçimle iş başına gelen karar organlarına,
- sınırlanmış olsa da belli bir özerkliğe,

⁶ GÖRMEZ, a. g. e., s. 26.

⁷ KELEŞ, a. g. e., s. 24.

⁸ KELEŞ, a. g. e., s. 26.

sahip olmaları zorunlu birer ön koşul olarak kabul edilmektedir. 19. Yüzyıla gelene kadar çeşitli ülkelerde, mahalli idare olarak adlandırılabilen kuruluşlar, gerçekte mahalli bazı hizmetler ifa etmelerine rağmen, bu özelliklerin bir çoğuna sahip olamamışlardır.⁹

Ülkemizde ilk belediye idaresinin kurulması çalışmaları, Osmanlı imparatorluğu döneminde 1854-1856 yıllarında batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır.¹⁰ Osmanlı imparatorluğunda belediyeler kuruluncaya kadar, belediye işleri vakıflar tarafından yerine getiriliyordu. Bu dönemde hükümet, belediye ve yargı işleri ile kadılar ilgileniyordu. Kadılar esnaf denetimi işlerine de bakıyorlardı.¹¹

Osmanlı devletinde ilk belediye 1854 yılında İstanbul'da Şehremaneti idaresinin kurulmasıyla doğmuştur. Teşkilatın başındaki şehremini, Bab-ı Ali tarafından atanıyor ve halk arasından seçilecek on iki kişilik bir şehir meclisi de ona yardımcı oluyordu. Bu ilk belediye örgütü bu günkü manada bir belediye özelliği taşımamaktadır. Çünkü bu örgütün mali ve idari özerkliği yoktu ve halk yönetimde aktif rol alamıyordu.¹²

Bu anlamda ilk önemli teşebbüs 1857'de İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerinde bir belediye dairesi açıldı. Dairenin kanununu ve teşkilatını gayri Müslimler hazırladı. On sene kadar dairenin muhaberat ve muamelatı Türkçe ile birlikte Fransızca cereyan etti. Türk belediyelerinin Fransız usulünü taklit etmeleri bu zamanda ve bu suretle başlamıştır.¹³

1869 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehremini teşkilatı yeniden kurulmuştur. Şehir on dört belediye dairesine ayrılmıştır. 1868 yılında çıkartılan bir talimat ile İstanbul dışında taşrada da belediye kurulması ve belediye başkanının da

⁹ ODYAKMAZ; Zehra, Anayasa - İdare Hukuku, Savaş, Ankara, 2006, s. 522.

¹⁰ AYTAÇ; Fethi, Açıklamalı Belediye Kanunu, 5. Baskı, Ankara, 1991, s. 75.

¹¹ YAVUZ; Fehmi - KELEŞ; Ruşen, Yerel Yönetimler, Turhan Yayınları, Ankara, 1983, s. 39.

¹² DURSUN; Davut, Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı, s. 15.

¹³ ERGİN; Osman, Belediye Bilgileri, Hamitbey Matbaası, İstanbul, 1932, s. 179.

valinin onayından geçmek suretiyle mutasarrıf tarafından memurlar arasından seçileceği kararlaştırılmıştır.¹⁴

1876 Anayasası ile İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini; bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirlenmesini öngörmüştür. 1877 yılında çıkartılan Dersaadet Belediye Kanunu eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş ancak İstanbul'daki on dört belediye dairesini yirmiye çıkarmıştır.¹⁵

1912 yılında çıkartılan Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış; bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Her şubeye de hükümet tarafından tayin olunacak maaşlı müdür atanmıştır. Bu durum 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir.¹⁶

Günümüzde mahalli idareler, hemen hemen her ülkede, Anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile, ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumuşlardır. Bu idareler, her geçen gün konumlarını güçlendirmiş ve etkinliklerini artırmışlardır. Mahalli idarelerin öneminin bu denli artması, genel olarak gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin bir sonucudur.

¹⁴ TORTOP; Nuri, Mahalli İdareler, Nobel Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Ekim, 2008 , s. 89.

¹⁵ TORTOP; a. g. e., s. 89-90

¹⁶ ERGİN; Osman, Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1936, s. 130.

1.2. TÜRKİYE' DE MAHALLİ İDARELERİN MEVZUAT ALTYAPISI

1.2.1. Mahalli İdareler ve Mevzuat

Mevzuat kavramı, herhangi bir konu ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili hukuki metinlerin toplamını ifade eder. Konuyla ilgili Anayasa maddeleri, doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili yasalar, yasa hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler vb. hukuki metinler, bu anlamda mevzuatı oluşturur.

Mahalli idareler mevzuatı denildiğinde ise, aynı çerçevede mahalli idareler ile ilgili Anayasa maddeleri, doğrudan yada dolaylı olarak ilgili yasalar, yasa hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler ve diğer hukuki metinler akla gelmektedir.

İlişkilerin ve süreçlerin küresel bir biçim kazandığı günümüz dünyasında, diğer bir çok konu gibi mahalli idarelerle ilgili olarak da, gerek bölgesel, gerekse evrensel düzeyde bir çok uluslararası hukuki metin ortaya konmakta ve bunlar ülkemiz tarafından imzalanmak suretiyle iç hukukumuzun bir parçası haline gelmektedir. Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler gibi bazı kuruluşlar, özellikle son dönemde başta çevre sorunları olmak üzere mahalli idareler vb. konularda evrensel standartları içeren hukuki metinler oluşturmakta ve bunları üye ülkelerin imzalaması suretiyle yaygınlaştırmaya çalışmaktadırlar.¹⁷

Bu şekilde ülkelerin imzaladığı uluslararası belgeler, sonuç olarak o ülkelerin iç hukukunun bir parçası haline gelmektedir. Ülkeler, kendi tarihi, ekonomik, toplumsal ve siyasal şartlarını da göz önünde bulundurarak bu uluslararası metinleri tam olarak yada bazı çekinceler getirerek imzalamakta ve dolayısıyla, kendi iç hukuklarını evrensel standartlarla, ilgili konuda zenginleştirmiş olmaktadır.

Türkiye de, diğer bir çok konuda olduğu gibi, mahalli idarelerle ilgili olarak, bir çok uluslararası sözleşmeye imza atmak suretiyle bu metinleri iç hukukunun bir parçası haline getirmiş bulunmaktadır. Bu şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisi

¹⁷ ÖKMEN, Mustafa; Yerel Yönetimler, Alfa - Aktüel, Bursa, 2010, s. 140.

tarafından kabul edilmek suretiyle, iç hukuka uyarlanan metinler, mahalli idareler konusunda bir çeşit dış kaynak olarak nitelendirilebilir. Dahası bu metinler, diğer iç hukuk metinleri gibi Anayasa Mahkemesi'ne de Anayasa'ya aykırılık iddiası ile götürülemedikleri için, güçlü kaynak metinler olarak değerlendirilebilir.¹⁸

Mahalli idarelerle ilgili bu tür metinlere mahalli idareler mevzuatının dış kaynakları denilebilir. Özellikle, mahalli idarelerle ilgili evrensel standartları yakalamayı, yükselmeyi ve bu bağlamda yaygınlaştırmayı hedefleyen bu hukuki metinler, diğer dünya ülkelerini olduğu gibi, Türk Mahalli İdareler Mevzuatını da dış kaynak olarak doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir.

Örneğin Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ederek üye devletlerin imzasına açtığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), 1988 yılında Türkiye tarafından da imzalanmış ve 3723 sayılı Kanun ile 1991 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu anlamda, özellikle yerindelik ilkesi ile mahalli idareler konusunda standartları yükseltmeye çalışan Özerklik Şartı, artık Türkiye'de mahalli idareler mevzuatının bir dış kaynağı olarak geçerlilik kazanmıştır. Bu konuda, Avrupa Kentsel Şartı, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi vb. başka örnekler de sıralanabilir.¹⁹

Yine 23-26 Eylül 1985 tarihleri arasında Arjantin'in başkenti Rio de Janerio'da Uluslar arası Yerel Yönetimler birliği tarafından yapılan 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi sonucunda yayımlanan Yerel Yönetimler Özerklik Beyannamesinde, yerel yönetimlerle ilgili önemli hükümler yer almıştır.²⁰

Avrupa Birliği düzeyinde yerel yönetimler lehine resmi kulis yürüten en önemli örgütlerden bir de Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyidir (CEMR). CEMR' in yanı sıra Avrupa Birliği bünyesinde faaliyet gösteren diğer ulusal üstü nitelikteki yerel yönetim örgütleri ise şunlardır;²¹

- Yerel Kalkınmada Avrupa Bilgi Birliği,
- Avrupa Sınır Bölgeleri Birliği,

¹⁸ ÖKMEN, a. g. e., s. 141.

¹⁹ ÖKMEN, a. g. e., s. 141.

²⁰ ÖKMEN, a. g. e., s. 408.

²¹ ÖKMEN, a. g. e., s. 368.

- Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği,
- Avrupa Çevre Deniz Bölgeleri Konferansı,
- Avrupa Bölgeler Asamblesi,
- Avrupa Kentler Birliği,

1.3. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE ANAYASALARIMIZDA YER ALAN MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

1.3.1. 1876 Anayasası ve Mahalli İdareler

Bu anayasa, Türk anayasacılık tarihinde, günümüz anayasa tekniğine uygun olarak düzenlenmiş ilk metindir. 1876 Anayasası, Ayan ve Mebusan' dan oluşan I. Meşrutiyet Meclisi tarafından kabul edilmiştir. Devlet KuruluŐuna, kişi hak ve özgürlüklerine, yargı, yasama ve yürütme erkine ilişkin düzenlemeler içeren 119 maddelik bir düzenlemedir.

1876 Anayasasının 108-112 maddeleri il yönetimi ile yerel yönetimlere ilişkin hükümler içermektedir. İlk üç maddede illerin, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceği, il, liva ve kaza merkezlerinde İdare Meclisleri'nin görev yapacağı, yılda bir defa genel meclisin il merkezinde toplanacağı, meclis üyelerinin seçimine ilişkin yasal düzenlemenin yapılacağını, genel meclisin yol yapımı, eğitimin yaygınlaştırılması ile görevlendirildiği, vergilerin toplanması ve yasaların uygulanması sırasında bu meclislerin yasalara aykırı gördüğü işlemler aleyhinde yetkili mercilere başvuruda bulunma görevlerinin bulunduğunu belirtilmektedir.²²

²² ÖKMEN, a. g. e, s. 143.

Anayasanın 112. maddesinde ise İstanbul ve taşrada belediyelerin seçimle gelen belediye meclisleri tarafından yönetileceği, belediyelerin kuruluşu, görevleri ve meclis üyelerinin seçimine ilişkin özel bir yasa çıkarılacağı hükme bağlanmıştır.²³

Belediye teşkilatının gerçek temelleri I. Meşrutiyetle atılmıştır. 1876 Anayasası'nın bu hükümlerinden esinlenerek 1877'de İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ını İstanbul için 'Dersaadet Belediye Kanunu' isimli ilk kanunu onaylamıştır. Bu kanunla belediye, idari bir varlık olmaktan öte bir tüzel kişilik kazanmıştır.²⁴

Bahse konu dört madde ile getirilen yenilikleri ele alacak olursak, öncelikle illerin ve yerel yönetimlerin ilk defa yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceği belirtilmiştir. İkinci olarak, belediyelerin kuruluşu, görevleri ve meclis üyelerinin seçimine ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılması öngörülmüştür.

Yine 1864 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnamelerinde İl Genel Meclislerinin seçimi ve görevlerine ilişkin bazı hükümler bu anayasada daha net bir biçimde yer almıştır. Bunun yanında, Meşrutiyet Anayasasında, mahalli idarelerin tüzel kişiliği, özerkliği ve mali kaynakları konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.²⁵

Yürürlüğü otuz beş yıl askıya alınan 1876 Anayasası II. Meşrutiyet'in ilanı ile 1908 yılında yeniden yürürlüğe konmuş ve 1909 yılında 24 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Ancak mahalli idarelere ilişkin hükümlerde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.²⁶ Anayasal tarihimiz içinde 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'deki mahalli idarelere ilişkin ilkeler bazı farklarla birlikte sürekli uygulamada kalmıştır.²⁷

²³ PİRLER, Orhan; İl Düzeyinde Merkezi İdare - Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1997, s. 30.

²⁴ ORTAYLI, İlber; "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", Ergün Türkcan (Ed.), Türkiye Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 1978, s. 21 s. 3-24.

²⁵ ÖKMEN, a. g. e, s. 143.

²⁶ PİRLER, a. g. e, s. 31.

²⁷ KELEŞ, Ruşen; Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 44.

1.3.2. 1921 Anayasası ve Mahalli İdareler

Kurtuluş Savaşı koşulları içerisinde hazırlanan bu Anayasa çok kısa tutulmuş ve 23 madde ile sınırlandırılmıştır. 1921 Anayasası'nın bu kısa metnine rağmen mahalli idarelere geniş yer verilmiştir. Bu anayasada yer alan mahalli idarelere ilişkin hükümler kendi dönemi içerisinde oldukça ileri düzeyde ve önemli olarak değerlendirilebilir. Bu anayasada mahalli idarelere ilişkin düzenlemeler şu şekildedir;²⁸

“İller yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, şer'iyeye, adalet ve askerlik işleri, yararı birden fazla ili kapsayan işler hariç; çıkarılacak özel kanuna göre vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım ve sosyal işlerin düzenlenmesi Vilayet Şuraları'na verilmiştir.(Madde 11)

Vilayet Şuraları il halkının seçtiği üyelerden oluşur. Seçimler iki yılda bir yapılır. (Madde 12)

Vilayet Şurası, il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile, değişik hizmet şubelerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçer. (Madde 13)

Vali, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisidir. Devletin genel ve ortak görevlerini yürütmekle yükümlüdür. Genel yönetim ve yerel yönetim arasında ortaya çıkacak çelişki vali tarafından çözüme kavuşturulacaktır. (Madde 14)

İlçenin tüzel kişiliği yoktur. İlçeler kaymakamlar tarafından idare edilir. (Madde 15)

Bucaklar tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimlerdir. Her bucağın halk tarafından seçilmiş bir şurası, yönetim kurulu ve bucak müdürü vardır. Şuranın yargısal, ekonomik ve mali yetkileri kanun ile düzenlenir.” (Madde 16-21)

²⁸ ÖKMEN, a. g. e, s. 144.

1921 Anayasası'nda illere ve bucaklara geniş haklar ve yetkiler tanınmıştır. Ancak anayasada bahsi geçen özel kanun çıkarılmadığı için, il ve bucaklarda Anayasa'nın öngördüğü biçimde bir uygulamaya da geçilememiştir.²⁹

1921 Anayasası, Türk anayasa tarihinin mahalli idarelere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasadır. Bu anayasanın öngördüğü ölçüde bir yerinden yönetim, sonraki anayasalar döneminde gerçekleşmiş değildir. Mahalli idarelere verilen bu önem, birinci TBMM'ye hakim olan halkçılık ilkesi ile açıklanabilir. 1921 Anayasası o dönemde kamuoyunda tartışılırken ileri sürülen görüşlere, bu günkü parlamentoda bile rastlamak mümkün değildir.³⁰

1921 Anayasası ile mahalli idareler ve yerel demokrasinin gelişmesini öngören düzenlemeler getirilmiş olmasına karşın, söz konusu düzenlemeler savaş koşulları ve meclisin enerjisini ve kaynaklarını savaşın gereklerine harcamakta olduğundan, söz konusu hükümlerin yerine getirilmesi mümkün olamamıştır.³¹ Zaten 1921 Anayasası'nın öngördüğü yenilikler uygulanmadan ortadan kalkmıştır.³²

1.3.3. 1924 Anayasası ve Mahalli İdareler

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi anayasası olan 1924 Anayasası'nda mahalli idarelere ilişkin hükümlere çok fazla yer verilmemiştir. Anayasa'nın 85. Maddesinde belediye kavramından bahsedilmiş ancak açıklayıcı bir düzenleme yapılmamıştır. Daha da önemlisi adem-i merkeziyet kavramına yer verilmemiş ve böylece 1921 Anayasası'ndaki adem-i merkeziyetçi anlayış terk edilmiştir. Öte yandan Anayasa'nın uygulandığı dönemde, 1924 yılında belediyelerin kurumsal işleyişlerine yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.³³

²⁹ PİRLER, a. g. e., s. 31.

³⁰ YAZICIOĞLU, Recep; Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, AKYÜZ, V - ÜNLÜ, S; Şehir ve Yerel Yönetimle, İlke, İstanbul, 1997, sy. 231 s. 230-240.

³¹ ÖNER, Şerif; Cumhuriyetten Günümüze Demokratik Yönetim Anlayışının Gelişimi, Yeni Türkiye, Eylül-Aralık, 1998 sy. 24. s. 372.

³² GÖZÜBÜYÜK; a. g. e., s. 6.

³³ ÖNER; Şerif, Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel, Ankara, 2006, s. 22.

1924 Anayasasında, illerin yönetimi ve mahalli idarelere ilişkin üç maddede düzenleme yapılmıştır.

“Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Bucaklar, kasaba ve köylerden oluşur.(Madde 89)

İller, kasabalar ve köyler tüzel kişiliğe sahiptir.(Madde 90)

İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur.”
(Madde 91)

1924 Anayasası ile mahalli idareler konusunda ayrıntıya girilmeden çok kısa bir düzenleme yapılmıştır. Bu anayasa ile mahalli idareler konusunda önceki dönemlere göre bir zenginleşme sağlanamamıştır.

1.3.4. 1961 Anayasası ve Mahalli İdareler

Dönemine göre değerli bilim adamları ve uzmanlardan oluşan, komisyonlarda uzun çalışmalar ve tartışmalar sonucu hazırlanan bu anayasanın özgürlükçü bir anlayıştan yola çıktığı ve birçok yeni kurumu devlet yapısına kazandırdığı bilinmektedir. Belirtilen bu özgürlükçü anlayışın mahalli idareleri düzenleyen maddelere de yansıdığı görülmektedir.³⁴

Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.³⁵

Mahalli idarelerin seçimleri kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede belirtilen esaslara göre yapılır.³⁶

³⁴ PİRLER, a. g. e., s. 32.

³⁵ ÖKMEN, a. g. e., s. 146.

³⁶ ÖKMEN; a. g. e., s. 146.

Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.(Madde 116)

1961 Anayasası'ndaki sözü edilen hükümler sonrasında, yerel yönetimlere ilişkin önemli bir gelişme belediye başkanlarının seçimine ilişkindir. 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı Kanunla, belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmelerine yönelik uygulamaya son verilmiş ve belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Ayrıca 307 sayılı Kanun uyarınca belediye başkanlarının vali ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına ilişkin uygulamaya da son verilmiştir.³⁷

1961 Anayasası döneminde mahalli idarelere ilişkin yaşanan önemli bir başka gelişme ise, 1973 yılından itibaren etkin olmaya başlayan, demokratik yerel yönetim hareketidir. Bu dönemde özellikle belediyelere dair demokratikleşme ve yerel katılım projelerinin düşünce bazında ortaya konulmaya başlanması nedeniyle bu dönem, demokratik belediyecilik, toplumcu belediyecilik, yeni belediyecilik olarak adlandırılmıştır.³⁸

Darbe sonrası bir ortamda hazırlanmış olması başta olmak üzere birtakım eleştirilere maruz kalmış olan 1961 Anayasası'nın mahalli idarelerle ilgili iki temel yenilik getirdiği söylenebilir. Bunlardan ilki mahalli idarelerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da kaybetmelerine ilişkin denetimin yargıya bırakılması, ikincisi ise, mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağını öngörülmesidir.³⁹

1.3.5. 1982 Anayasası ve Mahalli İdareler

Önceki anayasalarda olduğu gibi bugün yürürlükte olan 1982 Anayasasında da kamu yönetimi örgütlenmesinin bir yanı olarak mahalli idarelerle ilgili doğrudan yada

³⁷ ÖKMEN; a. g. e., s. 146.

³⁸ ÖNER; a. g. e., s. 23.

³⁹ ÖKMEN; a. g. e., s. 147.

dolaylı olarak birtakım düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasada yer alan bu düzenlemeler, en üst ve genel hukuki metin olarak, mahalli idareler mevzuatının iç kaynaklarının temelini oluşturur.

1980 Askeri darbesinin ardından hazırlanan ve önceki dönemde yürürlükte olan 1961 Anayasası'nın uygulamada ortaya çıkardığı sorunlara tepki niteliğinde düzenlemeler getiren 1982 Anayasası'nın en önemli özelliklerinden birisi yürütmeyi güçlendirmesidir. Sorumlu ve sorumsuz kanadıyla yürütmeyi güçlendirmeyi hedefleyen bu yaklaşımın, merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerine yansımaları ise merkezîyetçiliğin artması şeklinde olmuştur.⁴⁰

1982 Anayasasında mahalli idareler ile ilgili doğrudan veya dolaylı olarak diğer anayasalara nazaran daha ayrıntılı düzenlemeler yer almıştır. Söz konusu düzenlemeleri gerekçeleri ile birlikte ele alacağız;

➤ Seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma hakları (madde 67)⁴¹

⁴⁰ ÖKMEN, a. g. e., s. 147.

⁴¹ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** 1961 Cumhuriyet Anayasasının 55'inci maddesinin karşılığı olarak düzenlenmiş olan bu maddenin başlığı seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma olarak düşünülmüştür. 1961 Anayasasının siyasî haklarla ilgili maddelerinde vatandaşın asıl hakkı olan siyasî faaliyette bulunma ancak seçme, seçilme, siyasî partiye girme ve çıkma ve bu bölümde sayılıp düzenlenen maddelerde gösterilenler olarak görülmekte idi. Hâlbuki vatandaşların asıl siyasî hakkı tek başına veya bir siyasî partide siyasî faaliyette bulunmadır. 1961'in düzenleme tarzı vatandaş sanki tek başına siyasî faaliyette bulunma hakkına sahip değilmiş intibasını uyandırmakta idi. Bu nedenle siyasî partilerde siyasî faaliyete katılanlarla tek başına siyasî faaliyette bulunanlar arasında tek başına olanlar aleyhine farklar yaratılmakta idi. 76'ncı madde seçme ve seçilme yanında vatandaşın tek başına veya bir siyasî partide siyasî faaliyette bulunma da yer almıştır. Seçme ve seçilme ile ilgili olarak 55'inci maddede yer alan bütün prensipler aynen muhafaza edilmiştir. Seçme ve seçilme alanında getirilen yenilik seçimlerle ilgili daha önce 78'inci maddedeki yargı güvencesi burada genel bir ilke olarak kabul edilmiştir. 76'ncı maddenin ikinci fıkrası bu nedenle "Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında olur" şeklinde düzenlenmiştir. Bu suretle demokrasinin kaynağı olan egemenliğin seçim yolu ile yansımada bütün seçimler yargı yönetim ve denetimi altına alınmıştır. Maddenin üçüncü fıkrasında seçmen yaşı tespit edilmiştir. 1924 Anayasasında seçmen yaşı 22 olarak yer almıştı. 1961 Anayasa'sı seçmen yaşına yer vermemiştir. Bundan sonra seçmen yaşı partiler arasında çekişme konusu yapılmış bundan da huzursuzluk çıkmıştır. Bütün bu nedenlerle seçme hakkının 21 yaşı dolduranlara tanınması uygun görülmüştür. Bu maddenin dördüncü fıkrasında silah altında bulunan er ve erbaşlarla, ceza ve tevkif evlerinde bulunan tutuklular ve hükümlülerin oy kullanamayacaklarının uygun olacağı kabul edilmiştir. Son fıkra bu hakların kullanılmasının kanunla düzenleneceğini göstermektedir.

Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoymasına katılma hakkına sahiptir

(Değişik: 23/7/1995-4121/5 md.) Seçimler ve halkoyması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler.

(Değişik: 17/5/1987 - 3361/1 md.; 23/7/1995-4121/5 md.) On sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoymasına katılma haklarına sahiptir.

Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir.

(Değişik: 23/7/1995-4121/5 md.; 3/10/2001-4709/24 md.) Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askerî öğrenciler, taksirli suçlardan hüküm giyenler hariç ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması ve oyların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hâkimin yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.

(Ek fıkra: 23/7/1995-4121/5 md.) Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.

MGK ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Danışma Meclisince kabul edilen 76'ncı madde metnine, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların gerektiğinde halkoymasına sunulabileceği de göz önünde tutularak "Halkoyması" sözcüğü eklenmiştir.

GEREKÇE (23.7.1995— 4121/5 md.) Teklifin 7'nci maddesi ile T. C. Anayasasının 67'nci maddesinin ikinci fıkrasına yurt dışında bulunan vatandaşlarımıza oy hakkı tanınmasına ilişkin yasal düzenleme yapılabileceği hükmü getirilmiş. İkinci fıkradaki seçme ve halkoymasına katılma yaşı 18 olarak düzenlenmiş, maddeye bir fıkra eklenerek seçim kanunlarının yapılmasındaki temel ilkelerle ilgili uyulması gereken hususlar düzenlenmiştir.

GEREKÇE (3.10.2001— 4709/24 md.) Temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri, bağdaştırılması son derece zor olan ilkelerdir. Ayrıca oldukça soyut olan bu ilkeler seçim kanunlarında köklü değişiklikler yapılması yolunda bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle kaldırılmasının uygun olacağı düşünülmüştür. Yeni eklenen bir fıkra ile konjonktürel değişikliklere seçim kanunları açısından yer verilmemesi amaçlanmıştır.

(Ek fıkra: 3/10/2001-4709/24 md.) Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.

➤ **Vergi ödevi (madde 73)⁴²**

Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

➤ **İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği (madde 123)⁴³**

⁴² **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** Vergi ve benzeri malî yükümlülüklerin adaletli ve dengeli dağılımı ilkesi getirilmiştir. Vergi yükünün muaflığı ve istisnaların zamanla artan oranla düşmesini engellemek üzere, kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi ilkesi kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini amaç kanununda gösterilen unsurlar içinde kullanabilir.

MGK ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Danışma Meclisince, Dördüncü Kısımda Malî ve İktisadî Hükümler arasında kabul edilmiş bulunan vergi ve benzeri malî yükümlülükler kenar başlıklı 173'üncü madde, verginin bir ödev olması nedeniyle, vergi ödevi kenar başlıklı 73'üncü madde olarak yeniden düzenlenmiştir.

⁴³ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** Türkiye'de idarî yapının oluşmasında, tarihî gelişim ve deneyler sonucu merkezden yönetim ve yerinden yönetim biri birini tamamlayan ilkeler olarak ortaya çıkmış ve sürekli uygulama bulmuştur. Bunun sonucu olarak Devlet tüzelkişiliğinden başka, onun yanında, çeşitli kamu tüzelkişileri ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle, bugün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere, mahallî idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Maddede idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır. Dolayısıyla, nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzelkişiler eliye görülmek yoiuna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır. Ayrıca, bu tür kamu tüzelkişileri

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

➤ **Yargı yolu (madde 125)⁴⁴**

için, Anayasa ve kanunlarda özel hüküm bulunmayan durumlarda, Anayasanın idareye ilişkin genel ilke ve hükümleri uygulanacaktır. Maddede idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzelkişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idarî işlemle kurulabileceği öngörülmektedir.

⁴⁴ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** İdarenin denetim yolları arasında hukuka uygunluğu sağlamada en etkin olanı yargısal denetimdir. Dolayısıyla, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ilkesi getirilmek suretiyle hukuk Devleti anlayışının zorunlu unsuru vurgulanmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanının Anayasaya göre tek başına yapabileceği işlemler konusunda, yargısal denetim açısından tereddütleri gidermek için, bu işlemlerin yargı denetimi dışında kaldığı açıkça ifade edilmektedir. Maddede idarenin yargısal denetiminin idarî işlem ve eylemlerin hukuka uygunluklarının denetlenmesi ile sınırlı olduğu; dolayısıyla, yargı organının idarî işlemin yerindeliliğini denetleyemeyeceği de belirtilmiştir. Bu ilkenin bir sonucu da yargı organının idare yerine geçerek karar alamaması, bir başka deyimle idarî işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verememesidir. İdarî işlemler için verilecek yürütmenin durdurulması kararlarına istisnaî olarak sınır getirilebileceği de maddede düzenlenmiştir. Buna göre, olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş hallerinde veya millî güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlık nedenleri ile bazı idarî işlemler için yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği kanunda öngörülebilecektir. Yürütmenin durdurulması kararları hususunda uygulamada ortaya çıkan tartışmalar da dikkate alınarak, hangi hallerde yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği açıklıkla belirtilmek yoluna gidilmiştir. Bu şekilde, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için maddede gösterilen iki şartın bir arada bulunması ve ayrıca gerekçe gösterilmesi gerekmektedir. Maddede eskiden olduğu gibi, idarenin bireysel işlemlerine karşı açılacak davalarda süre başlangıcının yazılı bildirim olduğu belirtilmektedir. Öte yandan, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu da belirtilmektedir.

MGK ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Yüksek Askerî Şûra'nın, Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli personelin terfi ve emeklilikleriyle ilgili kararlarının özellik ve önemi dikkate alınarak, bunların idarî yargı denetimi dışında kalmasını, idarî yargı yetkisinin hududuna açıklık getirilmesini, Hangi hallerde ve şartlarda yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceğinin belirtilmesini, Sağlamak amacıyla madde metni yeniden düzenlenmiştir.

GEREKÇE (13.8.1999— 4446/2 md.) Bu madde ile Anayasanın 125'inci maddesinin birinci fıkrasına ikinci cümle olarak eklenen yeni hükümlerle, Türkiye'nin bugüne kadar yapmış olduğu çeşitli uluslararası sözleşmelerde kabul etmiş olduğu esaslara uygun olarak, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülmektedir.

GEREKÇE (12.9.2010—5382/11 md.) Anayasanın 125'inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tâbi olduğu genel ilke olarak belirlenmiş, ancak bazı istisnalar

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. (Ek cümleler: 13/8/1999-4446/2 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/11 md.) Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

(Değişik: 12/9/2010-5982/11 md.) Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun

öngörülmüştür. Bunlardan birincisi, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, ikincisi ise, Yüksek Askerî Şûra kararlarıdır. Yüksek Askerî Şûranın silahlı kuvvetlerden ilişik kesme kararları kamuoyunda çok tartışılmış ve değişik eleştirilere konu olmuştur. Diğer askerî merciler (kuvvet komutanlıkları) tarafından verilen Silahlı Kuvvetlerden ilişik kesme kararları Askerî Yüksek İdare Mahkemesi tarafından yargı denetimine tabi tutulurken, Yüksek Askerî Şûra tarafından verilen ilişik kesme kararlarının yargı denetimine tabi olmaması, Anayasanın 10'uncu maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır. Bu eşitsizliğin giderilmesi amacıyla, mukayeseli hukuk uygulamaları ve tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler göz önüne alınarak, maddeyle, Yüksek Askerî Şûranın Silahlı Kuvvetlerden ilişik kesme niteliğindeki kararları yargı denetimine açılmakta ve bu sayede hukuk devleti ilkesinin daha da güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Öte yandan, 125' inci maddenin dördüncü fıkrasında, yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu; yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceği hükme bağlanmış ve maddenin gerekçesinde "...yargı organının idarî işlemin yerindeliliğini denetlemeyeceği..." belirtilmiş olmasına rağmen, uygulamada bu hükme uymayacak şekilde yargı kararlarının verildiği görüldüğünden, bu tür uygulamaların önüne geçilmesi amacıyla, fıkra da yargı yetkisinin, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılmayacağı açıkça vurgulanmıştır. Bu ilkenin Anayasada yer almasının yargı pratiğimizden kaynaklandığı ve önleyici işlevi olacağı açıktır. Yerindelik denetimi, yürütme iktidarının negatif kullanımı anlamına gelir.

ANAYASA KOMİSYONU RAPORU (12.9.2010—5982/11 md.) Teklifin çerçeve 12'nci maddesi Anayasanın yargı yolunu düzenleyen 125'inci maddesinde değişiklik öngörmektedir. Bu madde de verilen bir önerenin kabulü ile Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolunun açılması öngörülmüştür. Bu şekilde Silahlı Kuvvetlerin idaresinde bazı sorunların doğması önlenmek istenmiştir. Maddede ayrıca yargı yetkisinin hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılmayacağı yer almaktadır. Madde, Komisyonumuzca benimsenen önerge çerçevesinde kabul edilmiştir.

olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

➤ İdarenin kuruluşu; merkezî idare (madde 126)⁴⁵

⁴⁵ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** Mülkî yönetim bölümlerinin kuruluşunda coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmeti gereklerinin dikkate alınacağı belirtilmiş ve mülki yönetim bölümlerini ayrıntılı olarak düzenlemekten kaçınılmıştır. Zira, bazı alt kademe idarî bölümlerin günün ihtiyaçlarına ne ölçüde cevap verebildiği tartışmalıdır. Bu nedenle genel yönetimin taşrada teşkilatlanması açısından il esas kabul edilmiş; bunun dışındaki kademelerin meydana getirilmesinde kanun koyucuya düzenleme alanı bırakılmıştır. Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olan yetki genişliği ilkesi ile genel idarenin taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisi tanınması anlatılmaktadır. Son zamanlarda özellikle valilerin yetkilerinin artırılması yönündeki eğilimler bu ilkeye önem kazandırmaktadır. Valilerin il yönetiminin başı olduğu da ayrıca belirtilmektedir. İhtiyaçların zorlanması sonucu bazı kamu hizmetlerinin bölgesel teşkilatlanmalara gittikleri bilinmektedir. Ancak, bu uygulama belli ilkelere bağlı kalarak düzenli biçimde gelişmediği gibi valilerle uyumlu bir ilişki sürdürebildikleri de söylenemez. Bu nedenlerle, valilerle bölge kuruluşları arasındaki ilişkilerin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulabilmesi için bu kurumun kanunla düzenleneceği öngörülmektedir. Bazı hizmetlerin daha iyi görülebilmesini ve sorunların çözümlenebilmesinin birden çok ili içine alan çevrede teşkilatlanmayı gerektirdiği dikkate alınarak, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamaya yönelik, birden çok ili içine alan çevrede yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği ilkesi korunmuştur. İllerde olduğu gibi, bu kuruluşların da yetki genişliğine sahip oldukları, özellikle hizmetin görülmesini aksatıcı bürokratik engelleri ortadan kaldırmak amacıyla vurgulanmıştır.

MKG ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Danışma Meclisinin kabul ettiği 134'üncü madde, 126'ncı madde olarak düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan "vali, ilde Devletin ve Bakanlar Kurulunun temsilcisi, il idaresinin başı ve merciidir" şeklindeki hüküm bir Anayasa kuralı niteliğinde hüküm olmayıp İl İdaresi Kanunuyla düzenlenmesi gereken konuları içermesi nedeniyle madde metninden çıkarılmıştır. Diğer yönden kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilmesine imkân vermek için maddenin üçüncü fıkrası bu amaç doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir.

Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

➤ **Mahallî idareler (madde 127)⁴⁶**

⁴⁶ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** Bugüne kadar Anayasalarımızda yer almış olan mahallî idare birimleri, herhangi bir değişiklik yapılmadan, aynen kabul edilmiştir. Ancak, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesine imkân tanınmıştır Şehirleşmenin hızla geliştiği memleketimizde, büyük şehirlerin problemlerini yürürlükte bulunan ve yıllarca önce çıkarılmış kanunlarla çözümlenmek imkânsız hale gelmiştir. Nitekim, büyük şehirlerimizin ulaşım, kanalizasyon gibi problemlerini çevredeki belediyelerle birlikte çözümlenmek zorunluluğu ile karşılaşılması bunu kanıtlamaktadır. Son zamanlarda çevredeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanması uygulaması da bu ihtiyaçtan doğmuştur. İşte bu zorunluluklar karşısında, hizmetlerin daha iyi görülebilmesini sağlamak amacıyla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebilmesi imkânının Anayasa ile tanınması yoluna gidilmiştir. Aynı şekilde, mahalli idareler arasında birlikte kurulması imkânının tanınması da bu ihtiyacın bir sonucudur. Eskiden olduğu gibi, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazlarla, kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ilkesi kabul edilmekle beraber; haklarında idarî veya adlî mercilerce soruşturma veya kovuşturma açılanların idarî makamlarca geçici bir tedbir olarak görevden alıkonulmalarının düzenlenmesine ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenecektir.

MGK ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Danışma Meclisince kabul edilen 135'inci maddenin birinci fıkrasındaki "belde" sözcüğü belediye olarak değiştirilmiş, beşinci fıkrasında yer alan "bu organların üyelerinin idarî makamlarca geçici bir tedbir olarak görevden alıkonulmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir" hükmü, "bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." Şekline dönüştürülmüş, böylece bu yetki ilgili idarî makamların en üst kademesi olan İçişleri Bakanına tanınmıştır. Madde redaksiyona da tâbi tutulmak suretiyle 127'nci madde olarak düzenlenmiştir.

GEREKÇE (23.71995— 4121/12 md.) Komisyonumuz, Anayasanın 127'nci maddesini değiştirerek mahalli idareler genel seçimlerinin milletvekili genel seçimi ile birleştirilmesini amaçlayan Kanun Teklifini incelemiştir. Komisyonumuz, milletvekili genel seçiminin yenilenebileceğini dikkate alarak böyle bir değişikliğin mahalli idareler organlarının görev süresini çok sakıncalı biçimde ya çok kısaltabileceğini ya da çok uzatabileceğini düşünmüş ve Anayasanın 127'nci maddesinde sadece mahalli idareler ara ve genel seçimlerinin bir milletvekili ara veya genel seçiminden bir yıl öncesi veya sonrasına isabet etmesi halinde bu seçimlerin birlikte yapılmasını uygun görmüştür.

Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

(Değişik: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, 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 hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

➤ **Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler, genel ilkeler (madde 128)⁴⁷**

Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.

➤ **Kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence (madde 129)⁴⁸**

⁴⁷ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** Maddede kamu görevlileri için genel bir düzenleme yoluna gidilmiş, eskiden olduğu gibi, dolaylı biçimde de olsa memur tanımı yoluna gitmekten kaçınılmıştır. Zira, böyle bir tanımın unsurlarını açık ve kesin biçimde Anayasada vermek mümkün görülmemiştir. Getirilen düzenleme ile kamu hizmeti görevlilerinin çalıştırılma biçimlerine göre kendi içinde ayrılması kanun koyucuya bırakılmıştır. Getirilen önemli bir ilke de kamu hizmeti görevlilerinin hizmete alınmalarında yetenek ve liyakat ilkelerine uyulması zorunluluğudur. Eskiden farklı olarak, madde üst kademe yöneticisi kamu hizmeti görevlilerinin statüsünün özel olarak düzenlenebilmesi imkânını kanun koyucuya tanımaktadır.

MGK ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Danışma Meclisinin kabul ettiği 136'ncı madde, 128'inci madde olarak ele alınmış, maddeye Kamu İktisadî Teşebbüsleri de ilave edilmek suretiyle genel idare esaslarına göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüldüğü hususu vurgulanmış ve madde redaksiyona tâbi tutulmuştur. **GEREKÇE (12.9.2010—5982/12 md.)** Anayasanın 53'üncü maddesinde yapılan değişiklikle, memur ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı verilmektedir. Anayasanın 128'inci maddesinde ise, memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelik, atanma, aylık, ödenek gibi özlük haklarının kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır. 53'üncü maddede yapılan değişikliğe paralel olarak, memur ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hükmüne bağlanmaktadır.

ANAYASA KOMİSYONU RAPORU (12.9.2010—5982/12 md.) Teklifin çerçeve 13'üncü maddesi ile 53'üncü maddede değişiklik öngören çerçeve 6'ncı Maddesine paralel olarak 128'inci maddesine "memur ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" hükmü eklenmektedir. Madde Komisyonumuzca kabul edilmiştir.

⁴⁸ **DANIŞMA MECLİSİNİN GEREKÇESİ;** Kamu hizmeti görevlilerinin görev ve sorumlulukları bir madde içinde ana ilkeler halinde toplanarak ifade edilmeye çalışılmıştır. Kamu görevlilerinin Anayasa ve

Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.

(Değişik: 12/9/2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır.

kanunlara sadık kalarak görev yapacakları ilkesine Anayasada yer verilerek açıklık kazandırılmıştır. Kamu hizmeti görevlilerinin görevleri ile ilgili olarak kusurlu eylem ve işlemleri ile idareye verdikleri zarardan sorumlu olacakları ise esasen uygulanmakta olan bir ilkenin tekrarıdır. Kamu hizmeti görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında ve disiplin cezası uygulamasında ilgiliye isnat olunan hususun bildirilmesi, dinlenilmesi, savunmasını yapma imkânı tanınması bu madde ile güvence altına alınmaktadır. Ayrıca, disiplin kararlarının yargı denetimi dışında tutulamayacağı da tereddütleri giderecek biçimde ifade edilmiş, ancak, uyarma ve kınama cezaları özellikleri dolayısıyla bu kuralın dışına çıkarılmıştır.

MGK ANAYASA KOMİSYONUNUN DEĞİŞİKLİK GEREKÇESİ; Danışma Meclisince kabul edilen 137 ve 138'inci madde hükümleri birleştirilmek ve redaksiyona da tâbi tutulmak suretiyle 129'uncu madde olarak düzenlenmiştir.

GEREKÇE (12.9.2010—5982/13 md.) Anayasanın 129'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında disiplin kararlarının yargı denetimine tabi olduğu belirtilmekte, ancak uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında tutulabilmekteydi. Cezanın hafifliğinin, insan onurunu zedeleme niteliği yönünden diğer cezalara göre daha az etki doğurmayacağı dikkate alınarak, maddenin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle, memurlar ve diğer kamu görevlilerine verilen uyarma ve kınama cezalarının da yargı denetimine açılması öngörülmektedir.

ANAYASA KOMİSYONU RAPORU (12.9.2010—5982/13 md.) Teklifin çerçeve 14'üncü maddesiyle Anayasanın 129 uncu Maddesinin üçüncü fıkrası değiştirilmektedir. Disiplin kararlarını yargı denetimine açan bu düzenleme Komisyonumuzca kabul edilmiştir.

İkinci Bölüm

2.1. DENETİM

Denetim en kısa şekli ile, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması şeklinde tanımlanabilir. Bu süreçte yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğu araştırır.⁴⁹

Bir başka ifadeyle denetim, bir kişi, kurum veya iktidarın, değişik yönlerden görünümünü, yapısını, işlerliğini ve uğraşlarını, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık, veya eksiklik taşıyıp taşımadığını, yasalar, yasa hükmünde kararnameler, tüzükler, kararlar, kurallar, ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde, ölçülmesi, gözlemlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm faaliyetlerdir.⁵⁰

Kamu denetimi ise, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin, yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir. Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere denetim yapan kişilerce gerçekleştirilen denetimleri belirtmektedir. Denetçiler kamusal kuruluşların kendi denetim elamanlarıdır. Yaptıkları resmi denetimler dış denetim olarak da isimlendirilebilmektedir. Kamu denetimini yapan birimlere göre de sınıflandırma yapmak mümkündür.⁵¹

Denetim, kamu hukukumuzda ise; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediklerini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak,

⁴⁹ BOZKURT; ÖMER, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998 s. 62.

⁵⁰ YÜZGÜN; Arslan, Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul, 1994, s. 20.

⁵¹ AKGÜL; Başak Ataman, Türk Denetim Kurumları, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 11.

haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar yada memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır.⁵²

Yine bir başka ifade ile denetim, yönetimin ortaya koyduğu standartlardan hareket ederek uygulamanın bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa öneriler getirmektir. Denetimin temel amaçları karar alıcılara geçerli bilgiler sunmak, hata ve suiistimalleri önlemek ve yönetimde rasyonelliği sağlamaktır.

Hukuk devleti ilkesinin en önemli koşullarından birisi, idarenin işlemlerinin yargı organları tarafından denetlenmesidir. Kendisini hukuk kurallarıyla bağlı gören hukuk devletinde, sadece idarenin işlemlerinin denetlenmesi ve hukuka aykırı bulunmalarının iptal edilmesi yeterli değildir. Aynı zamanda idarenin işlem ve eylemleriyle yönetilenlere maddi veya manevi zararlar vermesi durumunda, vermiş olduğu zararları tazmin etmesi hukuk devletinin olmazsa olmaz bir koşuludur. Hukuk devletinin, kendisini yönetilenlere karşı hukuk kurallarıyla bağlı saymayan polis devletinden ayrılan yönü, önceden belirlemiş olduğu hukuk kurallarına uyan, kendisini de hukuk kuralları ile sınırlayan devlet olmasındadır. Hukuk devletiyle ilgili detaylı açıklama Yargısal Denetim bölümünde yapılacaktır.⁵³

İdarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesinin bir çok yolu bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri;

- Parlamentolar tarafından yapılan siyasi denetim,
- Dilekçe hakkı,
- İdarenin kendi iç denetimi,
- Kamuoyu denetimi,
- Ombudsmanlık,

⁵² GÜNEL; Namık, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Aralık, 1995, s. 24.

⁵³ KAYMAK; Ümit - ERCAN; İsmail, İdari Yargı, İkinci Sayfa, 4. Bası, İstanbul, Ekim, 2008, s. 1.

➤ Yargısal denetim yollarıdır.

Sayıdığımız bu denetim yolları içerisinde en etkin ve tarafsız olan denetim yolu şüphesiz yargısal denetimdir. Şöyle ki, yargısal denetimin aksine diğer denetim yollarının belirli oranda sübjektif veya taraflı olabileceği görüşü her zaman kabul görmüştür. Çalışmamızın asıl konusu Mahalli İdarelerin Yargısal denetimi olduğu için aşağı ki bölümde yargısal denetim etrafıca ele alınacaktır.

2.2. YARGISAL DENETİM

Hukuk devleti, hukukun üstünlüğünü egemen kılan, kişi hak ve özgürlüklerini koruyan, adaletli bir hukuk düzenine ve bağımsız bir yargıya sahip olan ve yürürlükteki yasaları, evrensel hukuk kurallarına uygun olan devlettir.⁵⁴ 1982 Anayasasının 2. Maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir *Hukuk Devletidir*”. Yer alan düzenleme ile Türk Devleti’nin bir hukuk devleti olduğuna vurgu yapmıştır.

Yine Anayasa Mahkemesi’nin değişik zamanlarda vermiş olduğu kararlarında Hukuk Devleti şu şekilde tanımlanmıştır: “Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup, bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlarından kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu

⁵⁴ İKİNCİOĞULLARI; Firuzan, “ Hukuk Devleti”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 1, Sayı. 1, Haziran, 1997, s. 29.

bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir".⁵⁵ Anayasa Mahkemesi hukuk devleti ilkesini çok geniş bir şekilde tanımlamıştır. Anayasa Mahkemesine göre, hukuk devleti kavramı içinde, insan hakları, adalet, eşitlik, Anayasa'ya saygı, hukukun üstün kurallarına saygı, evrensel hukuk kurallarına saygı, yargı denetimine tâbi olma gibi unsurlar bulunmaktadır.

Kısaca hukuk devletini, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan ve vatandaşlarına hukukî güvenceler sağlayan devlet olarak tanımlayabiliriz.

Hukuk devletini polis devletinden ayıran en önemli özellik ise hukuk devletindeki yargısal denetim sistemidir. Yargı denetimi, bütün siyasal sistemlerde hukuk devletinin bir gereği olarak, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı benimsenmiş bir denetimdir. Diğer bir ifadeyle, idarenin hukuk yönünden denetlenmesi, hukuka bağlı devletin temel güvencesidir, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Demokratik bir toplumda yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında kendini bir müeyyide karşısında bulması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir ögesi, aynı zamanda doğal bir sonucudur. Hukuk devleti deyimi, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini ifade eder. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.⁵⁶

Mahalli idareler için en önemli teminat niteliğinde olan yargısal denetim, aynı zamanda mahalli idareleri, daha güçlü konumda olan merkezi yönetimin yanlış veya keyfi işlem ve eylemlerine karşı da koruma işlevi gördüğü söylenebilir. Anayasanın 138. Maddesinde yer alan "Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

⁵⁵ Anayasa Mahkemesi, 27 Mart 1986 Tarih ve E.1985/31, K.1986/11 Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 22, s.120. Anayasa Mahkemesi, 2 Mayıs 1989 Tarih ve E.1988/36, K.1989/24 Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 25, s.262; Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1989 Tarih ve E.1989/11, K.1989/48 Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 25, s.433-434. Anayasa Mahkemesi, 27 Mayıs 1999 Tarih ve E.1998/58, K.1999/15 Sayılı Karar, Resmî Gazete, 4 Mart 2000, Sayı 23983, s.29.

⁵⁶ GÖZÜBÜYÜK; Şeref, Yönetmelik Yargı, Sevinç Matbaası, 8. Baskı, Ankara, 1991, s. 432.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez". düzenlemesi ile;

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 28. Maddesinde yer alan ;
“(Değişik: 10.6.1994 – 4001/13 md.) Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Ancak, haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir.

(Değişik: 10.6.1994 – 4001/13 md.) Tam yargı davaları hakkındaki kararlardan belli bir miktarı içerenler genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.

Mahkeme kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine dava açabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir.

Vergi uyumsuzluklarına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğinden sonra bu kararlara göre tespit edilecek vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümler ile zam ve cezaların miktarı ilgili idarece mükellefe bildirilir.

Tazminat ve vergi davalarında kararın idareye tebliğinden itibaren infazın gecikmesi sebebiyle idarece kanuni gecikme faizi ödenir”

Düzenlemelerinden de anlaşılacağı üzere tarafsız ve bağımsız mahkemelerce verilen ve idarenin, kanunda belirtilen süre içerisinde gereklerini yerine getirmekle yükümlü olduğu kararlar sadece yargısal nitelikteki kararlar olduğu için, uygulamada geliştirilmiş olan en objektif denetim yolu yargısal denetimdir.

Üçüncü Bölüm

3. İDARİ YARGI KURULUŞLARI

3.1. DANIŞTAY

İdari yargı alanında görevli iki yüksek mahkeme bulunmaktadır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir. Danıştay, bir yandan genel görevli temyiz yeri, diğeri yandan da özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

Anayasa'nın 155. maddesine göre Danıştay, idari mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Danıştay davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içerisinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyumsuzlukları çözmek ve kanunla gösterilen diğeri işleri yapmakla görevlidir. Bu

özellikleriyle Danıştay, Anayasa'yla görevlendirilmiş bir yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.⁵⁷

Danıştay'ın iki ayrı görevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki idari, diğeri ise yargısal görevidir.

3.1.1. Danıştay'ın İdari Görevleri

Danıştay'ın idari görevleri dolayısıyla vermiş olduğu kararlar idari kararlardır. Bu kararların diğere idarelerin kararlarından pek bir farkı bulunmamaktadır.

Anayasamızda yer alan yüksek mahkemelerden sayılan Danıştay'ca verilen idari kararların idari davalara konu oluşturup oluşturamayacağı konusunda bir duraksamanın olduğu varsayılmakta ise de, Anayasamızın 125. maddesi bu duraksamayı giderici niteliktedir. Anılan maddede yer alan, "idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu" hükmü, anayasal bir sınırlama olmadıkça her idari işlemin dava konusu edilebilmesine olanak tanımakta ve Danıştay'ın idari kararlarına karşı yargı yoluna başvurulmasını engelleyen bir Anayasa hükmünün de bulunmaması nedeniyle Danıştay'ın idari kararlarının dava konusu olabileceklerine kuşku bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, idare hukukuna özgü nedenlerle Danıştay'ın bazı idari kararlarının dava konusu edilememesinin de yukarıda belirtilen duraksamanın oluşumuna etkisinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Oysa bu husus, kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan işlemlerin, idari davaya konu oluşturmasına engel oluşturan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili madde (m. 14/3-d, 15/1-b) hükümlerinin bir sonucu olup, tüm idari işlemler bakımından geçerlik taşımaktadır. Dolayısıyla, kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan nitelikteki Danıştay'ın idari kararlarının da dava konusu edilememeleri tabii bulunmaktadır. Danıştay'ın idari görevleri dolayısıyla verdiği kararların hukuka uygunluk denetiminin, yine Danıştay'ca

⁵⁷ YILDIRIM; Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2002, s. 75

yapılmasının adil ve tarafsız yargılama ilkeleri bakımından tartışma konusu olduğunun da ayrıca belirtilmesi gerekmektedir.

2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 42. Maddesinde Danıştay'ın idari görevleri sayılmıştır.⁵⁸ Anılan maddeye göre Danıştay;

“Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve tekliflerini,

Başbakanlıktan gönderilen tüzük tasarılarını,

(Değişik:18/12/1999-4492/3 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini,

İdari makamlar arasında görev ve yetkiden doğan ve Başbakanlıktan gönderilen uyuşmazlıkları,

Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri,

Danıştay'ca istişari mahiyette incelenmek ve düşüncesini bildirmek için Cumhurbaşkanlığı veya Başbakanlıktan gönderilecek işleri,

6830 sayılı İstimlak Kanunu'nun otuzuncu maddesinin uygulanmasından çıkan uyuşmazlıkları,

İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri,

Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri,

Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri,

(Değişik:2/6/2004 – 5183/11 md.) Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri,

⁵⁸ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 25.

İnceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.”

3.1.2 Danıştay’ın Yargısal Görevleri

3.1.2.1. Danıştay’ın İlk Derece Mahkemesi Olarak Görevleri

2575 Sayılı Danıştay kanununa göre⁵⁹ Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:

“Bakanlar Kurulu kararlarına,

(Değişik : 2/6/2004 - 5183/4 md.)Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,

Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,

Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,

Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,

Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.”

⁵⁹ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 24.

3.1.2.2. Danıştay'ın Temyiz Mercii Olarak Görevleri

Danıştay'ın temyiz mercii olarak görevleri 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 25. maddesinde düzenlenmiştir.⁶⁰ Anılan madde ile, "idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili nihai kararlar aleyhine, Danıştay'a temyiz başvurusu yapılabileceği" hükme bağlanmıştır.

3.1.2.3. Danıştay Dava Dairelerinin Görevleri

Son anayasa değişikliği ile Danıştay'ın yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklik ile Danıştay'daki mevcut daire sayısı artırılmıştır. Bunun üzerine toplanan Danıştay Genel Kurulu, dairelerin görev ve yetkilerini yeniden belirlemiştir. 25.04.2011 tarihinde toplanan Danıştay Genel Kurulu 2011/13 Esas, 2011/13 Karar Sayılı Kararı⁶¹ ile dairelerin yetki ve görevlerini aşağıda bahsedeceğimiz şekilde düzenlemiştir;

➤ İkinci Daire

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve bu bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında görevli kamu personeline ilişkin mevzuattan (Kamu konutları ve harcırak mevzuatı dahil),

Kamu görevlilerinin sicillerine ilişkin işlerden,

Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliğinden,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş olan parasal haklara ilişkin işlerden,

⁶⁰ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 25.

⁶¹ 29.04.2011 tarihli ve 27919 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanmıştır.

969 sayılı Tarım ve Köy işleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri uyarınca, bu Kanun kapsamında bulunan personele yapılan ödemelerden,

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Ek 13'üncü maddesi uyarınca, Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile diğer personele yapılan ek ödemelerden,

Anılan dört bakanlık ile bu bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında görevli kamu görevlileri mevzuatından doğan ve Danıştay On birinci ve On ikinci Dairelerinin görevleri dışında kalan işlerden, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ Üçüncü Daire

Gelir ve kurumlar vergisi ile ilgili olarak Adana, Antalya, Aydın, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Malatya, Manisa, Sakarya, Samsun, Trabzon, Van ve Zonguldak Bölge İdare Mahkemelerinin yargı çevresindeki vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Katma değer vergisi (İthalde alınan katma değer vergileri hariç) ile ilgili olarak Adana Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresindeki vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Dairenin görev alanına giren vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin tahsilinden kaynaklanan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaların,

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlere ilişkin olup diğer vergi dava dairelerinin görevleri dışında kalan işlerin, çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **Dördüncü Daire**

Gelir, kurumlar ve katma değer vergilerine ilişkin Bakanlar Kurulu kararları ile düzenleyici diğer işlemlere karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılan davaların,

Gelir ve kurumlar vergisi ile ilgili olarak Ankara, Denizli, Edirne, Eskişehir, İstanbul, Kırıkkale, Ordu ve Sivas Bölge İdare Mahkemelerinin yargı çevresindeki vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Katma değer vergisi (İthalde alınan katma değer vergileri hariç) ile ilgili olarak Ankara, Denizli, Edirne, Eskişehir, Kırıkkale, Ordu ve Sivas Bölge İdare Mahkemeleri yargı çevresindeki vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Dairenin görev alanına giren vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin tahsilinden kaynaklanan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaların, çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **Beşinci Daire**

Yüksek öğretim kurumları öğretim elemanları ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Çevre ve Orman, Milli Eğitim, Tarım ve Köy İşleri Bakanlıkları ile bu Bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında görevli olanlar hariç olmak üzere; Başbakanlık ve diğer bakanlıklar ile bu bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında görevli kamu personeline ilişkin mevzuattan (Kamu konutları ve harcırah mevzuatı dahil),

Özelleştirme uygulamaları ile ilgili kamu görevlilerine ilişkin mevzuattan,

Aile hekimliği ile ilgili personele ilişkin tüm uyuşmazlıklardan (Sözleşme yapma, feshetme, ihtar verilmesi ve parasal konular dahil),

Kamu görevlileri mevzuatından doğan ve Danıştay İkinci, On Birinci ve On İkinci Dairelerinin görevleri dışında kalan işlerden, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **Altıncı Daire**

İmar kanunu ile diğer kanunlar ve ilgili mevzuata göre, her tür ve ölçekteki planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması, arsa ve arazi düzenlenmesi, ifraz ve tevhit işleri, imar durumu, ruhsat ve kamulaştırma işlemlerine karşı plan ile birlikte veya müstakilen tesis edilen işlemlerden,

İmar mevzuatından doğan ve On dördüncü Dairenin görevleri dışında kalan işlerden, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **Yedinci Daire**

Gümrük ve gider vergileri ile ithale ilişkin vergilere, motorlu taşıtlar vergisine, veraset ve intikal vergisine, damga vergisine ve özel tüketim vergisine ilişkin ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılan davalar ile vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Dairenin görev alanına giren vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin tahsilinden kaynaklanan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaların, çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **Sekizinci Daire**

Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuattan, Mahalli idarelerin seçimiyle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda,

Sınır, iskan, toprak edinme mevzuatından (Yabancı sermayeli şirketlerin taşınmaz mülkiyeti ve sınırlı aynı hak edinimi dahil), Maden, taşocakları ve orman mevzuatından (Jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sularla ilgili işler dahil),

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mevzuatından,

Öğrenci ve öğrenim işlerine ilişkin işlerden, Yükseköğretim mevzuatından (Öğretim elemanları disiplin ve özlük işleri dahil), Özel öğretim kurumları mevzuatından,

Karayolları trafik mevzuatından, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun uyarınca tesis edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ait işlemler ile bu işyerlerinin geçici ya da süresiz olarak kapatılmasına ilişkin işlemlerden, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir

➤ **Dokuzuncu Daire**

Emlak vergisine; köy, belediye ve özel idare vergi, resim, harç ve payları ile bunların diğer gelirlerine ve bunlara ait tarifelere, harçlar kanununa ilişkin ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılan davalar ile vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Katma değer vergisi (İthalde alınan katma değer vergileri hariç) ile ilgili olarak Antalya, Aydın, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Konya, Malatya, Manisa, Sakarya, Samsun, Trabzon, Van ve Zonguldak Bölge İdare Mahkemelerinin yargı çevresindeki vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularının,

Dairenin görev alanına giren vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin tahsilinden kaynaklanan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaların, çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **Onuncu Daire**

Vergi davalarına bakan dava daireleri hariç, diğer dava dairelerinin görevi dışında kalan uyuşmazlıklara ilişkin davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **On Birinci Daire**

Emeklilik ve emekli sandığı mevzuatından, Kamu görevlilerinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışındaki kanunlarla düzenlenmiş olan parasal haklarına ilişkin işlerden, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **On İkinci Daire**

Kamu görevlilerinin, göreve alınma, adaylık, göreve son verme (Emeklilik işlemleri hariç), ilerleme, yükselme, rütbe terfii, çalışma saatleri, izinler, vekalet görevi, ikinci görev, ders görevi, disiplin işlemleri ile sayılan bu işlemlere dayalı tazminat taleplerinden,

Özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalanların yeniden işe alınmaları ve bu hususa ilişkin düzenlemelerden,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/C maddesi kapsamında çalışanlarla ilgili işlemlerden, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **On Üçüncü Daire**

Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan, Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan, Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan, Ürünlere ilişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanundan, Şeker Kanunundan, Telsiz Kanunundan,

Elektronik Haberleşme Kanunundan, Telgraf ve Telefon Kanunundan, Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundan,

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanundan, Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanundan,

Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanundan, Elektrik Piyasası Kanunu ile Doğalgaz Piyasası Kanunundan, Petrol Piyasası Kanunundan, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan,

Sermaye Piyasası Kanunundan, Türk parasının kıymetini koruma mevzuatından, Mülga Bankalar Kanunundan, Bankacılık Kanunundan, Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundan, Finansal Kiralama Kanunundan, Ödünç Para Verme İşleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararneden,

Mülga Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanundan, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanundan,

Kamu İhale Kanunundan, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunundan, Devlet İhale Kanunundan (Ecri misil ve tahliye ile ilgili uyuşmazlıklar hariç) ve Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanununa tabi olmadığı belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarının ihale mevzuatından, doğan uyuşmazlıklardan, Danıştay'ın diğer dava dairelerinin görevleri dışında kalan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **On Dördüncü Dairede:**

Çevre, boğaz içi, eski eser, gecekondü, kıyı ve turizm mevzuatının uygulanmasından,

İmar kanunu ile diğer kanunlar ve ilgili mevzuat uyarınca tesis edilen, mühürleme, durdurma, yıkım kararları ile bunlara ilişkin olarak verilen para cezaları ve bu cezaların tahsili amacıyla tesis edilen işlemlerden,

Afet işlerine ilişkin mevzuattan, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

➤ **On Beşinci Daire**

5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanuna göre ilgililerce yapılan başvuruların reddinden, Mülga 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca verilen idari para cezalarından,

4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanundan (İdari para cezası ve diğer idari yaptırımlar), 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanundan, Gümrük Kanunu uyarınca yapılan, gümrük müşavir ve müşavir yardımcılarının sınavları ile aynı Kanuna göre uygulanan disiplin cezalarından, kaynaklanan davaların ve temyiz başvurularının çözümlenmesine bakmakla görevlidir.

3.1.3. Danıştay'ın İçişleri İçin Kurulan Örgütleri

3.1.3.1. Danıştay Genel Kurulu

Danıştay Genel Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler ile Genel sekreterden oluşur. Genel Kurulun toplanma ve görüşme yeter sayısı Başkan ve üyeler tam sayısının yarısından fazlasıdır.⁶² Kararlar çoğunlukla verilir. Oylarda eşitlik çıkması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.⁶³

3.1.3.2. İdari İşler Kurulu

İdari İşler Kurulu, idari daire başkan ve üyeleri ile her takvim yılı başında Genel Kurulca her dava dairesinden seçilecek bir başkan veya üyeden oluşur. Kurulun seçimle belirlenen üyeliklerinde boşalma olması halinde Genel Kurulca otuz gün içinde seçim yapılır. Bu kurula Danıştay Başkanı veya başkanvekillerinden biri başkanlık eder.⁶⁴

İdari İşler Kurulu, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini, kanunlarda Danıştay İdari İşler Kurulunda görüşüleceği yazılı olan işleri, Danıştay idari daire ve kurulları arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını, yukarıda yazılı olanlardan başka idari dairelerden çıkan işlerden Danıştay Başkanı'nun havale edeceği işleri, memur yargılaması ile ilgili dairece birinci derecede verilen men i muhakeme kararlarını kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararlarını ise itiraz üzerine inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir. Danıştay'ın ilgili dairesi Kurulun bozma kararlarına uymak zorundadır.⁶⁵

⁶² Genel Kurulun toplantı yeter sayısına ilişkin özel hükümler saklıdır.

⁶³ ODYAKMAZ, Zehra; İdari Yargı, İkinci Sayfa, İstanbul, 2008, s. 12.

⁶⁴ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 16.

⁶⁵ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 46.

3.1.3.3. İdari Dava Daireleri Kurulu ve Vergi Dava Daireleri Kurulu

İdari Dava Daireleri Kurulu, idari dava daireleri başkanları ile her idari dava dairesinin kendi üyeleri arasından her üyenin kurulda görev yapacağı şekilde iki yıl için seçilecek üçer üyeden; Vergi Dava Daireleri Kurulu, vergi dava daireleri başkanları ile her vergi dava dairesinin kendi üyeleri arasından her üyenin Kurulda görev yapacağı şekilde iki yıl için seçilecek üçer üyeden oluşur. Kurula seçilmemiş üyeler varken seçilmiş üyeler yeniden seçilemez. Kurul üyelerinin, izinli veya özürlü olmaları hallerinde, yerlerine kurullara katılmak üzere her daireden aynı şekilde ikişer yedek üye seçilir. Üyelerin seçimleri gizli oyla, takvim yılı başında yapılır. Kurul asıl veya yedek üyeliklerinde boşalma olması halinde yedi gün içinde yeni üyeler belirlenir. Dava daireleri kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri; bunların yokluğunda daire başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder. İdari ve vergi dava daireleri kurulları tüm üyelerinin katılımı ile toplanır, idari ve vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz veya itiraz yolu ile incelenmesinde, bu dairelerin başkan ve üyeleri kurul toplantısına katılamazlar.⁶⁶

İdari Dava Daireleri Kurulu, idare mahkemelerinden verilen direnme kararlarını ve idari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceler.

Vergi Dava Daireleri Kurulu, vergi mahkemelerinden verilen direnme kararlarını ve vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceler.

Yine İYUK Ek 2. maddede İdari Dava Daireleri Kurulu'nu ilgilendiren önemli bir düzenlemeye yer verilmiştir. Anılan madde hükmü şu şekildedir;⁶⁷

Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis

⁶⁶ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 17.

⁶⁷ 2577 Sayılı Kanun; Ek md. 2.

başkanvekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir.

Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren on beş gün içerisinde İdarî Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.

3.1.3.4. İçtihatları Birleştirme Kurulu

İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşur. Toplanma ve görüşme yeter sayısı en az otuz birdir. Toplantıda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye Kurula katılmaz. Esas hakkındaki kararlar, birinci toplantıda kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile; bu toplantıda karar yeter sayısı sağlanamaz ise mevcudun ikinci toplantıda ve yine mevcudun salt çoğunluğu ile karar verilir. Kurulun diğer kararları oy çokluğu ile verilir.⁶⁸

İçtihatları birleştirme kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir.⁶⁹

İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili Daireler, İdari Dava Daireleri Kurulu ve Vergi Dava Daireleri Kurulu veya Başsavcı tarafından istenebilir. Aykırı kararlar ile ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler. Kurulun,

⁶⁸ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 18.

⁶⁹ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 39.

içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içerisinde Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır.⁷⁰

3.1.3.5. Başkanlık Kurulu

Başkanlık Kurulu, Danıştay Başkanının başkanlığında Başsavcı, Başkanvekilleri ve daire başkanlarından oluşur. Daire başkanının mazereti halinde Kurula, dairenin en kıdemli üyesi başkanlık eder. Kararlar oy çokluğu ile alınır. Oylarda eşitlik çıkması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Kurul, Danıştay Başkanının daveti üzerine toplanır.⁷¹

Başkanlık Kurulu, üyelerin dairelere ayrılmalarını, zorunluluk durumunda daire başkanlarının ve üyelerin dairelerinin değiştirilmesini, daireler arasında iş dağılımını, Danıştay daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını, ayrı yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyuşmazlıklarda ve bağlantılı davalarda mercii tayinini, Danıştay Başkanı'nın Kurulda görüşülmesini uygun gördüğü işleri inceler ve gereğine göre karar verir veya düşüncesini bildirir.⁷²

3.1.3.6. Yüksek Disiplin Kurulu

Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Başkanının başkanlığında her takvim yılı başında, Danıştay Genel Kurulunca her daireden seçilecek birer üye ile ikisi dava daireleri ve biri de idari dava daireleri başkanları arasından seçilecek, üç daire başkanından kurulur. Danıştay Başsavcısı Kurulun tabii üyesidir. Kurula iki daire ve beş üye yedek olarak seçilir. Kurul, üye tam sayısı ile toplanır ve üçte iki oy çokluğu ile karar verir. Kurul üyeliklerinde boşalma olması halinde, boşalan yer için en çok on gün

⁷⁰ ODYAKMAZ, a. g. e., s. 16.

⁷¹ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 19.

⁷² 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 52.

içinde Genel Kurulca yeniden seçim yapılır. Kurulun yazı işlerini Genel Sekreter yürütür.⁷³

Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Kanunu Hükümleri çerçevesinde Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler hakkında, disiplin kovuşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına karar verir ve kanunla görevli kılındığı diğer işleri görür.⁷⁴

3.1.3.7. Disiplin Kurulu

Disiplin Kurulu, Genel Kurulun her takvim yılı başında seçeceği bir daire başkanıyla, bir üyeden ve birinci sınıfa ayrılmış bir tetkik hakimi ile bir Danıştay savcısından oluşur. Aynı şekilde birer yedek üye seçilir. Genel Sekreter Kurulun tabii üyesidir. Daire Başkanı Kurula başkanlık eder. Kurul oy çokluğu ile karar verir.⁷⁵

Disiplin Kurulu, Danıştay memurları hakkında Yüksek Disiplin Kurulu görevlerini yapar. Danıştay Memurları hakkında 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre birinci derecede karar verir. Danıştay memurları hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre yazılı görüşme ve danışma kurulu görevini yapar.⁷⁶

3.2. BÖLGE İDARE MAHKEMESİ

Bölge idare mahkemeleri, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş, genel görevli, bağımsız mahkemelerdir.

⁷³ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 20.

⁷⁴ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 53.

⁷⁵ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, md. 21.

⁷⁶ ODYAKMAZ, a. g. e., s. 17.

Bölge idare mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur.⁷⁷

Bölge idare mahkemelerinin kuruluş ve yargı çevrelerinin tespitinde, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük Bakanlığının görüşleri alınır.⁷⁸

Bu mahkemelerin kaldırılmasına veya yargı çevrelerinin değiştirilmesine, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük Bakanlığının görüşleri alınarak, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilir.⁷⁹

Bu mahkemelerin kurulmaları, kaldırılmaları ve yargı çevrelerinin değiştirilmeleri hakkındaki kararlar Resmi Gazetede yayımlanır.⁸⁰

Bölge idare mahkemeleri, bölge idare mahkemesi başkanı ile iki üyeden oluşur.⁸¹

Bölge İdare Mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılır. Mahkeme başkanlarının kanuni sebeplerle yokluğunda, başkanlığa en kıdemli üye vekalet eder, aynı sebeplerle üye noksanlığı ise, bölgedeki idare ve vergi mahkemesi hakimlerinden kıdem sırasına göre tamamlanır. Bu mahkemeler gerektiğinde birden çok kurul halinde çalışabilirler. Bölge idare mahkemesi başkanının katılmadığı hallerde, mahkeme kurullarına o kuruldaki en kıdemli üye başkanlık eder. Bu kurulların oluşumu ve aralarındaki iş bölümü Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenir.⁸²

Ankara, İstanbul ve İzmir Bölge İdare Mahkemeleri başkanlıklarına Danıştay üyelerinden istekte bulunanlar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atanabilirler. Bu suretle atananlar, Danıştay üyeliği sıfatını, kadrosunu, aylık ve ödeneği ile her türlü özlük haklarını muhafaza ederler. Bunların aylık ve ödenekleri ile her türlü mali ve sosyal haklarının Danıştay bütçesinden ödenmesine devam olunur.

⁷⁷ KAYMAK; Ümit - ERCAN; İsmail, a. g. e., s. 18.

⁷⁸ KAYMAK; Ümit - ERCAN; İsmail, a. g. e., s. 18.

⁷⁹ KAYMAK; Ümit - ERCAN; İsmail, a. g. e., s. 18.

⁸⁰ 2576 Sayılı Kanun, md. 2.

⁸¹ 2576 Sayılı Kanun, md. 3.

⁸² Murat İnsan Kaynakları; Ankara, Murat Yayınları, 2006, s. 272 – 273.

Bölge idare mahkemeleri bir ilk derece mahkemeleri değildir. Bu nedenle doğrudan bölge idare mahkemelerinde dava açılması mümkün olamayacağı gibi; bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar da yoktur.

3.3. İDARE MAHKEMESİ

İdare mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir. İdare mahkemelerinin görev alanını belirlemede genel kural, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin, vergi mahkemelerinin görev alanına girmeyen tüm yönetsel uyuşmazlıklarda görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğudur.⁸³ İdare mahkemeleri ayrıca genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı, taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalara bakmakta ve diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. Ayrıca özel kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen davalar dışında ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış olduğu davaları çözümlenmekle görevlidir.⁸⁴ İdare mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ile iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder.⁸⁵

İdare mahkemeleri, dava türlerinden konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları ile tam yargı davalarından uyuşmazlık miktarı her yıl belirlenen parasal tutarı asanlar, kurul olarak, yani bir başkan ve iki üye ile görüşülerek karara bağlanmakta, belli tutarı aşmayan tam yargı davaları ile iptal davaları ise idare mahkemeleri hakimlerinden biri tarafından çözümlenmektedir.⁸⁶

⁸³ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; Yönetsel Yargı, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s. 37.

⁸⁴ 2576 Sayılı Kanun; md. 5.

⁸⁵ 2576 Sayılı Kanun; md. 4.

⁸⁶ CANDAN, Turgut; Açıklamalı İdari yargılama Usulü Kanunu, 2. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Özkan Matbaacılık, Ankara, 2006, s.19.

3.4. VERGİ MAHKEMESİ

Vergi mahkemeleri özel yetkili mahkemelerdir. Vergi mahkemeleri genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi resim harçlar ile benzeri mali yükümlülükler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları ve bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları çözümlenmektedir. Ayrıca diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri de yerine getirmektedir.⁸⁷

Vergi mahkemelerinin görevine giren idari davalardaki idari uyuşmazlığın miktarı her yıl belirlenen parasal tutarı asanlar kurul olarak, yani bir başkan ve iki üye ile görüşülerek karara bağlanmakta, belli tutarı aşmayan iptal davaları ile tam yargı davaları ise idare mahkemeleri hakimlerinden biri tarafından çözümlenmektedir.⁸⁸

İdare ve vergi mahkemelerinin kurul olarak verdiği kararlara karşı temyiz yolu ile Danıştay'a, tek hakimle verdiği kararlara karşı da itiraz yolu bölge idare mahkemesine başvurma olanağı vardır.⁸⁹

Dördüncü Bölüm

4. YARGISAL DENETİM KAPSAMINDA AÇILACAK DAVALAR

4.1. İPTAL DAVASI

İdare hukukunda dava türleri genel olarak 2 şekilde inceleme alanı bulmaktadır. Bu dava türleri iptal davaları ve tam yargı davalarıdır.

⁸⁷ 2576 Sayılı Kanun; md. 6.

⁸⁸ 2576 Sayılı Kanun; md. 7.

⁸⁹ 2576 Sayılı Kanun; md. 8.

İptal davaları, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollar olup, bu yolla idarenin hukuka açıkça aykırı işlemleri iptal edilmektedir. Menfaati ihlal edilen hemen herkese dava hakkı tanınmaktadır. İptal davaları tamamen idari yargıya özgü bir dava türü olup, sonuçlarından ilgili olan herkes yararlanabilmektedir.

İptal davası açılabilmesi için bir menfaat ihlalinin olması gerekir. Menfaat ihlali kavramı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2' inci maddesinin 1' inci fıkrası (a) bendinde yer almaktadır.⁹⁰ Anılan madde hükmüne göre; "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar iptal davalarıdır."⁹¹ Bu kavram iptal davasını diğer dava türlerinden ayırmakta olup, iptal davasını yalnızca idari işlemde menfaati haleldar olanlar açabilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun İptal ve Tam Yargı Davaları başlıklı 12' inci maddesinde; "İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi, ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya Kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilecekleri" hüküm altına alınmıştır.⁹²

Diğer taraftan aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde; "idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gerekli olduğu, bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün

⁹⁰ 2577 Sayılı Kanun; md. 2.

⁹¹ Söz konusu bent 4577 sayılı Kanunun 5'inci maddesi ile değiştirilmiş şekli olup, 15.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmakta ve 15.06.2000 tarih ve 24080 sayılı R.G. yayımlanmıştır.

⁹² 2577 Sayılı Kanun; md. 12.

içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde dava açılabilir denilmektedir.⁹³

Dolayısıyla bu şekilde hakları ihlal edilenlerin belirtilen sürelerde idareye müracaatlarının gerektiğinin oldukça önemli olduğunu apaçık ortadadır.

4.1.1. İptal Davalarının Koşulları ve Özellikleri Açısından Değerlendirilmesi

4.1.1.1. Koşulları Açısından

İptal davasının ön koşulları incelendikten sonra, göreve, konuya ve davacıya ilişkin koşullar değerlendirmektedir. İptal davalarının konusu yönetsel işlemlerdir. Dolayısıyla iptal davaları ancak yönetsel (idari) işlemlere karşı açılabilir. Dolayısıyla iptal davasına konu olabilecek işlemler, idarenin hukuksal işlemleri veya birel işlemleri olabileceği gibi, düzenleyici işlemleri de olabilir.

İptal davasında davacıya ilişkin koşulları yetenek ve menfaat olmak üzere iki başlık altında inceleyebiliriz. Gerek davada taraf olma yeteneği, gerekse de dava açma yeteneği yönünden iptal davalarına genel kurallar uygulanmaktadır. Dolayısıyla medeni haklardan yararlanma yeteneğine haiz olan gerçek kişi ile özel ve kamu tüzel kişilerinin de dava açma yeteneği bulunmaktadır. Bir kişinin iptal davası açabilmesi için iptalini istediği karar ile bir ilişkisinin bulunması yeterlidir.⁹⁴ Özet olarak bahsetmeye çalıştığımız menfaatin;

- Maddi veya manevi olması,
- Yasal olması,
- Kişiyi direkt ya da dolaylı olarak etkileyen bir menfaat olması gerekir.

⁹³ 2577 Sayılı Kanun; md. 13.

⁹⁴ GÖZÜBÜYÜK; A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1989, s. 274.

4.1.1.2. Özellikleri Açısından

İptal davası, objektif nitelikte bir davadır.⁹⁵ İptal davasında davacı, salt kişisel saikle hareket eden bir süje değildir. Aksine hukuka aykırı bir idari işlemin yargısal yolla ortadan kaldırılması amacına yönelmiş bir kişi olarak görülmektedir.⁹⁶

Özellikleri açısından iptal davalarını incelediğimizde, bu davaların asıl amacının, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması olduğunu ve hukuk düzenini korumayı amaçladığını görmekteyiz. Bu özelliklere kısaca değinecek olursak;⁹⁷

➤ İptal davası sonucu mahkemece verilen iptal kararı, idari işlemin yerindeliliğinin denetlenmesi değildir. İdari yargı yeri bir üst makam işlevi görmez, yalnızca işlemin hukuka aykırılığı nedeniyle iptaline karar verir.

➤ İptal davası sonucunda hukuka aykırı işlem iptal edilir. İptal edilen işlemin yerine uygun olan işlemin yapılması yönünde karar verilemez. Bu özelliğe Anayasamızda kısaca; İdari işlem niteliğinde yargı kararı verilemez denilmektedir.

➤ İptal davası sonucu işlemin iptali ile idari işlem ortadan kalkar ve bu sonuçtan yalnızca iptal davasını açan değil herkes yararlanır. İptal kararı objektif niteliktedir.

➤ İptal davası tam yargı davalarından farklıdır. Tam yargı davası açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olması ön şart olarak aranırken; iptal davasında ise bir menfaatin ihlali yeterli sayılmaktadır.

➤ İptal kararı sonucunda idari işlem yapıldığı ilk tarihten itibaren ortadan kalkar. İptal kararları geriye yürümekte ve böylece idari işlem baştan itibaren hiç yapılmamış sayılmaktadır.

⁹⁵ ÇAĞLAYAN; Ramazan, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku, Asil Yayınları, Ankara, 2005, s. 96 vd.

⁹⁶ AZRAK; Ülkü, İptal Davalarının Objektif Niteliği, Hukuk Kurultayı, 2000, s. 332.

⁹⁷ UYANIK; Atilla, Mevzuat Dergisi, Sayı 61, Ocak, 2003, s. 45.

Bu durumda iptal edilen idari kararlar esas alınarak yapılan işlemler yok sayıldığına göre idarenin kendiliğinden gerekli düzeltmeleri yapması gerektiği görüşü tarafımızca benimsenmektedir.

4.2. TAM YARGI DAVASI

Tam yargı davaları, idarenin eylem ve işlemlerinden ötürü hakları zarara uğrayanlar tarafından idare aleyhine açılan tazminat davalarıdır.⁹⁸

İdarenin sorumluluğundan en başta Anayasa'da bahsedilmiştir. Anayasamızın 125'inci maddesinde; İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; İdarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu; Yine Anayasamızın 129'inci maddesinde; Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileninden bahsetmektedir.⁹⁹

İYUK' un 12'inci maddesi; "İlgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabileceğinden ve bu halde de ilgililerin İYUK'un 11'nci maddesi uyarınca idareye başvurma haklarının saklı kalacağını" düzenlemiştir.

İYUK'un 11'inci maddesi uyarınca da , "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde (60 gün) istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan

⁹⁸ KAYMAK; Ümit - ERCAN; İsmail, a. g. e., s. 18.

⁹⁹ Murat İnsan Kaynakları; a. g. e., s. 287.

idari dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

İYUK’un 13’incü maddesinde ise , “İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemelerinin gerekli olduğunu; bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde, bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde dava açabileceklerini; görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartının aranmayacağını” hükme bağlamıştır.

Yine tam yargı davalarının açılacağı süreler ile ilgili olarak İYUK’un 10’uncu maddesinde ise genel dava açma süresi olan 60 günlük süreyle bir istisna getirmiştir. Anılan madde hükmü ile; ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilme haklarının olduğunu, başvuru sonucunda idarenin 60 gün içinde bir cevap vermemesi durumunda isteğin reddedilmiş sayılacağını düzenlemiştir. Yine aynı maddede ilgililerin 60 günlük sürenin bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabileceklerini, 60 günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse, ilgililerin bu cevabı, istemin reddi sayarak dava açabilecekleri gibi, kesin cevabı da bekleyebilecekleri, bu takdirde dava açma sürelerinin işlemeyeceği, ancak bekleme sürelerinin başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği, dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde tekrardan dava açılacağını hükme bağlamıştır.

4.2.1. Tam Yargı Davalarında Sorumluluk

Tam yargı davalarında idarenin sorumluluğu, kusura dayalı sorumluluk ve kusursuz sorumluluk¹⁰⁰ olmak üzere ikiye ayrılır.

Bahsi geçen kusur kamu personelinin kusurudur. Buradaki personelin kusurlu fiili kamu hizmetiyle ilgili ve kamu hizmeti görürken işlemiş olduğu kusurdur. Kamu hizmetiyle ilgili olmayan, kamu personelinin şahsi kusurlarından dolayı kamu kurumlarının herhangi bir sorumluluğu söz konusu değildir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11/3. Maddesi, konusu suç teşkil eden emirlerin hiçbir surette yerine getirilmeyeceğini, yerine getiren kimselerin sorumluluktan kurtulmayacaklarını; 13. Maddesinde de kişilerin "Kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zarardan dolayı..." demek suretiyle kamu görevlilerinin kamu hizmetiyle ilgili olarak verdikleri zararın tazmini ilkesi benimsenmiştir. Böylece hizmet kusuru ile şahsi kusur birbirinden ayrılmıştır.

Kusursuz sorumluluk ilkesi ile de, idarenin bir kusuru olmasa dahi, idari bir işlem ya da eylemden zarar görülmüşse, zarar ile eylem arasında bir sebep-sonuç ilişkisi varsa bu zararın ilgili kamu kurumu tarafından tazmin edilmesi gerekeceği görüşü benimsenmiştir.

Kusursuz sorumluluk ilkesi ilk kez Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 16.02.1962 Tarih ve 1962/108 K. Esas sayılı kararı ile benimsenmiş ve günümüze kadar

¹⁰⁰ Kusursuz sorumluluk, idarenin bazı tutum ve davranışlarından kaynaklanan zararların, idarenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın karşılanması yoluna gidilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bkz. **YILDIRIM; Ramazan**, İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Mimoza Yayınevi, Konya, 2006, s. 414. Kusursuz sorumluluk ilkesi makineleşme ve ikinci dünya savaşı sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu iki olgu istisnai nitelikli tehlikelere ve risklerin sayısal anlamda artmasına sebebiyet vermiştir. Böyle bir durum karşısında hukuk vicdanı ortaya çıkacak olan söz konusu zararların tazmin edilmesi vakasını kabul etmek zorunda kalmıştır. Bkz. **ATAY, Ethem, ODABAŞI, Hasan, GÖKCAN, Hasan Tahsin**; İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s. 111-112 Ülkemizde İdarenin sorumsuzluğu ilkesinden sorumluluğu ilkesine gerçek anlamda 1961 Anayasasının 14 üncü maddesinde yer alan "idare kendi işlem ve eylemleri neticesinde meydana gelmiş zararı ödemekle yükümlüdür" kuralı ile olduğu ve 1982 Anayasası ile de mevcut durumun korunduğu bilinmektedir. Bkz. **GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TAN, Turgut**; İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 686-687.

gelmiştir. Söz konusu davada Danıştay:¹⁰¹ ...“Dava, Beyazıt Meydanı ile Aksaray arasındaki yeniden düzenlenmesi sırasında yolun yükseltilmesi üzerine, davacıya ait apartman kapısının yol seviyesine nazaran aşağıya düşmüş ve zemin katının kısmen bodrum katına inkılap etmiş olması sebebiyle maruz kaldığı 75.000 liralık zararın tehlike esasına göre tazmin edilmesi dileğinden ibarettir. Amme mükellefiyetleri karşısında fertlerin eşitliği idare hukukunun genel esaslarındanadır. Bayındırlık işlerinin ifası neticesinde meydana gelen tesis ve eserler topluluğun faydalandığı bir iktisap teşkil ettiğine göre, bu yüzden ferdin zarara uğraması halinde bu zarar, topluluğun nefine katlanmış bir fedakarlık niteliğini taşıdığı cihetle amme mükellefiyetleri karşısında eşitliği sağlamak için devamlı ve istisnai karakterde olan ferdi zararları telafi etmek, hakkaniyet ve nesafetin bir icabıdır. Hadisede Ordu Caddesinin yükseltilmesi neticesinde davacıya ait apartmanın değerinde bir artış olmamakla beraber aynı binanın değerinde bir düşme de husule geldiği ve ayrıca apartmanın kapısının yeniden tanzim edilmesi için davacının bir takım masraflara katlanması gerektiği bilirkişi tetkikatında anlaşılmıştır. Bu zararın kıymet artışıyla mahsubu düşünülemez... Öte yandan mezkur cadde üzerindeki diğer gayrimenkuller mey anında aynı bayındırlık işi dolayısıyla kıymetleri artan fakat hiçbir zarar görmeyenler bulunabileceği göz önünde tutulursa, zararlar mahsubu bu itibarla varit olmayacağına ve zararın bayındırlık işinin ifasından ileri geldiği ve devamlı ve istisnai bir mahiyet taşıdığı zahir bulunmasına binaen yukarıda belirtilen sebepler dolayısıyla bu zararın idarece tazmin edilmesi tabiidir.” kararını vererek günümüze kadar süre gelecek tam yargı davalarının hukuk literatüründe yerini almasını sağlamıştır.

¹⁰¹ SATI, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_744.htm, erişim tarihi 10.02.2012

4.2.2. Tam Yargı Davalarının Şartları

4.2.2.1. Davanın Konusuna İlişkin Şartlar

Tam yargı davasının açılabilmesi için idari bir işlem¹⁰² yada eylem¹⁰³ olmalıdır. Ayrıca bu eylem ya da işlem idareye ait olmalıdır.

Bu eylem ile bir hak ihlal edilmiş olmalı ve ihlal neticesinde bir zarar meydana gelmiş olmalıdır.¹⁰⁴

Fiil ile meydana gelmiş zarar arasında bir sebep sonuç ilişkisi olmalıdır.

Kamu personelinin hizmetle ilgili olmayan şahsi kusurlarından dolayı idari yargı değil adli yargıda dava açmak gerekir.¹⁰⁵ Örneğin belediye çöp aracının şoförünün kusurlu hareketinden dolayı meydana gelen zarar, “İdari bir eylemden” kaynaklanmadığı için belediye aleyhinde açılacak davanın adli mercilerde açılması gerekir.

4.2.2.2. Davacıya Ait Şartlar

Tam yargı davalarında ehliyet ya da yetenek yönünden kural olarak genel kurallar uygulanır. Medeni haklardan yararlanma yeteneğine sahip olan kişiler bu davayı açabilirler. Ancak tam yargı davası açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekir. Tam yargı davasını ancak hakkı ihlal edilen kişi açabilir. İdari sözleşmelerde ise sözleşmenin taraflarından birisi idareye karşı dava açabilir.¹⁰⁶

¹⁰² İYUK; md. 12.

¹⁰³ İYUK; md. 13.

¹⁰⁴ İYUK; md. 13.

¹⁰⁵ “Kamu görevlisinin kamu hizmetiyle ilgisi bulunmayan eylemlerinden doğan zararların tazmini isteğiyle açılan davanın çözümünün adli mercilere ait olduğu”. (Danıştay 11. Hukuk Dairesi 15.05..1978 Tarih 743/2891 Danıştay 11. Daire Kararları s. 434.)

¹⁰⁶ Murat İnsan Kaynakları; a. g. e., s. 288.

4.2.2.3. Davalıya Ait Şartlar

Tam yargı davalarında dava hizmet kusurunun vukuuna sebebiyet veren, hizmeti nihai olarak tanzim yetkisine malik bulunan en yüksek idari makam aleyhine açılır. İdari eylemlerden doğan tam yargı davalarında davalı, eylemi yapan ve zararı ödemekten kaçınan ita amiri durumunda bulunan yerdir. İdari sözleşmelerde ise davalı olarak sözleşmenin taraflarından sözleşmeye aykırı davranan gösterilir. Tam yargı davalarında davalının yanlış gösterilmesi durumunda idari yargı mercii doğru davalıyı saptar ve dava dilekçesini kendi saptadığı davalıya tebliğ eder.¹⁰⁷

Ancak tam yargı davalarında idare yerine kamu görevlisi davalı olarak gösterilmiş ise idari yargı yeri kendiliğinden doğru davalıyı saptayarak dava dilekçesini kendi saptadığı davalıya tebliğ edemez. Bu gibi durumlarda idari yargı merciinin davayı görev yönünden reddetmesi gerekir. Çünkü burada davanın bir tazminat davası olarak açılmak istendiği var sayılır; ve bu tip bir tazminat davasının idari yargıda açılması mümkün değildir.¹⁰⁸

4.2.2.4. İdareye Başvurma Şartı

İdari bir eylemden zarar gören şahsın zararın giderimi için zarara muttali olduğu tarihten itibaren bir yıl içinde ve herhalde zararı meydana getiren fiilin vukuu tarihinden itibaren 5 yıl içinde, idareye başvurmuş olması ve yapılan bu talebin kısmen ya da tamamen reddedilmiş olması gerekir.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Murat İnsan Kaynakları; a. g. e., s. 289.

¹⁰⁸ Murat İnsan Kaynakları; a. g. e., s. 289.

¹⁰⁹ İYUK; md. 13.

4.2.2.5. Dava Süre Şartı

Zararı giderim talebinin idarece kısmen yada tamamen reddedildiği hususunun tebliğ edildiği veya başvuruya 60 gün içerisinde cevap verilmediği takdirde altmışıncı günün bitiminden itibaren 60 gün içinde tam yargı davasının açılması gerekir.¹¹⁰

4.2.2.6. Davanın Şekline ve Usulüne İlişkin Esaslar

İdari davalar, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır.¹¹¹ Dilekçelerin ne şekilde düzenlenmesi gerektiği İYUK'un 3. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Dilekçelerde herhangi bir eksiklik olması durumunda idari yargı mercilerince davacıya süre verilir ve bu şekilde eksiklikler giderilir.¹¹²

4.3. İPTAL VE TAM YARGI DAVALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Dr. Atilla Uyanık, Mevzuat Dergisinde yayınlanan bir makalesinde iptal ve tam yargı davaları arasındaki farkları şu şekilde ele almıştır;¹¹³

İptal davalarına yalnız idari işlemler konu edilirken, tam yargı davalarına idari eylemler ve sözleşmeler de konu edilebilir.

İptal davası ile yalnız idari işlem iptal edilirken, tam yargı davasında davacı bir hakkın yerine getirilmesini yada uğranılan zararın giderilmesini talep edebilir.

İptal davası açabilmek için, iptali istenen işlem ve davacı arasında bir menfaat ilişkisinin bulunması yeterli olmasına karşılık, tam yargı davalarında bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekmektedir.

¹¹⁰ İYUK; md. 13.

¹¹¹ İYUK; md. 3.

¹¹² İYUK; md. 6.

¹¹³ <http://www.mevzuatdergisi.com/2003/01a/01.htm>, Erişim Tarihi, 12.04.2012

İptal davasının doğurduğu sonuçtan iptal edilen karar ile ilgisi olan herkes yararlanmasına karşılık, tam yargı davasının doğurduğu sonuçtan sadece davanın tarafları yararlanır.

Beşinci Bölüm

5. MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM

5.1. BELEDİYE

5.1.1. BELEDİYE BAŞKANI

Belediye başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğin temsilcisidir. Başkan tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilir.¹¹⁴ Belediye başkanı görevi süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamazlar. Belediye başkanları ayrıca profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetim kurullarında görev alamazlar.¹¹⁵

Belediye başkanı halk tarafından 5 yıl için seçilir. Belediye başkanları 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçiliyordu. 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.¹¹⁶

Belediye başkanlığı için aranan nitelikler ve belediye başkanlarının seçim usulleri, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nda düzenlenmiştir. Anılan kanun hükmüne göre; seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili

¹¹⁴ ÖKMEN; a. g. e., s. 222.

¹¹⁵ TORTOP; Nuri, Mahalli İdareler, Nobel Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2008. s. 348.

¹¹⁶ TORTOP; a. g. e., s. 349.

bütün işlemleri yapma, seçim süresince ve seçimden sonra seçimle ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama yetkisi Yüksek Seçim Kurulu'na aittir.

Belediye başkanlığı seçim sürecinde ortaya çıkan uyuşmazlığı çözme yetkisi Yüksek Seçim Kurulu'na ait iken; belediye başkanı seçildikten sonra, kanunda belirtilen nitelikleri kaybetmesi ya da görevlerinin gereklerine aykırı davranması durumunda konusuna göre ya adli ya da idari merciler devreye girecektir. Konuya ilişkin ayrıntı bilgi çalışmamızın ileriki bölümlerinde teferruatlı bir biçimde ele alınacaktır.

5.1.1.1. Belediye Başkanının Görevden Uzaklaştırılması

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırması idari bir tasarruftur. Bu konudaki yasal düzenlemeler yetersizdir. Ancak belediye başkanının görevden alınabileceğine ilişkin hükümler Anayasada, yürürlükteki ve yürürlükten kalkmış olan kanunlarda, hatta yürürlüğe hiç girememiş kanunlarda dahi yer almıştır.

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.

5.1.1.1.2. Anayasada Görevden Uzaklaştırmanın Düzenlenişi

1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasıyla ilgili herhangi bir müessese yer almamıştır. Bu konudaki düzenleme ilk kez 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 Bakanı’na 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.¹¹⁷

5.1.1.1.3. 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 Kararnamenin 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 üç çeyrek 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 düzenlenmişti:

¹¹⁷ ÜNSAL; Sabahattin, Belediye Başkanlığının Yargı Kararı İle Sona Ermesi, Belediye Dergisi, Temmuz, 1994, s. 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 kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür.”

5.1.1.1.4. Yeni Kanunlarda Görevden Uzaklaştırma

10 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe giren ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,¹¹⁸ 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. Anılan 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”. Kanunun 28. maddesinde de

¹¹⁸ 5216 sayılı Kanun 23 Temmuz 2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

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 Kanunu¹¹⁹ görevden uzaklaştırma konusunu bu isim altında 47. maddesinde düzenlemiştir. Bahsi geçen maddeye göre;

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı¹²⁰ tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir.¹²¹ Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

¹¹⁹5393 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.

¹²⁰ 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına konulan "ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir" cümlesi, delillerin ortadan kaldırılma olasılığı da olsa ve İçişleri Bakanı, yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri hakkında görevden uzaklaştırma yetkisini kullanmasa bile, bu yetkinin Anayasada bulunması yerel demokrasi ve yerel özerkliğe ters düşmektedir. **Bkz. KELEŞ; Ruşen**, Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, TBD-KAV Yayını, Ankara, 5-6 Aralık 1996, s. 32.

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.¹²²

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.¹²³

5393 sayılı Belediye Kanununun 45. Maddesinde, 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 dönünceye kadar görev yapacağı düzenlenmiştir.

Yine 5393 sayılı Belediye Kanununun 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 yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

5.1.1.2. Yargı Kararları ile Belediye Başkanının Görevinin Sona Erdirilmesi

Daha önce 1982 Anayasasının 127. maddesinde, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümünün ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla yapılacağını anlatmıştık. Anayasanın bu maddesi uyarınca 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinde, "Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık

¹²¹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; md. 145.

¹²² Yönetimin gereğini yapması gerekir. Bkz. YILDIRIM; Turan, "Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usulü, Sempozyum, Bildiri, Danıştay Başkanlığı, 11-12 Mayıs 2001, s. 2.

¹²³ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; md. 141.

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 olduğunu belirtmiştir.¹²⁴

Belediye başkanlığından düşürülme kararının bir takım sonuçlar ortaya çıkaracağı açıktır. Başkanlıktan düşürülme sonucunda yeniden belediye başkanlığı seçimi yapılacaktır. Bu seçim yapılincaya kadar belli bir süre geçmektedir. Seçimler yapılincaya kadar başkan vekilleri belediye başkanı yerine geçecektir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 9. Maddesinde ve yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Yasasının 53, 61, 76 ve 91. maddelerinde görevden alınan belediye başkanının tekrar aynı göreve seçilemeyeceği belirtilmektedir.¹²⁵ 1580 sayılı Yasa’nın 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 (md.25), meclisin bilgi edinme ve denetim yolları (md.26), meclis üyeliğinin sona ermesi (md.29) ve meclisin feshi (md.30), boşalan meclisin görevinin yerine getirilmesi (m.31), belediye başkanlığının sona ermesi (md.44), belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler (md.45), görevden uzaklaştırma (md.47) konuları işlenmektedir. Bu maddelerden hareketle, belediye başkanının yargı kararıyla görevinden düşürülmesi konusunu aşağıdaki başlıklar altında ele alacağız.

5.1.1.2.1. Denetim Komisyonu Raporuyla Suç Unsurunun Tespiti

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerde denetim komisyonları oluşturulmasını istemiştir. Kanunun 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

¹²⁴ DÖNMEZ; Mustafa, Belediye Başkanlarının Yargı Kararıyla Düşürülmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7. Cilt, Sayı 4, Ekim, 1998, s. 24.

¹²⁵ DÖNMEZ; a. g. e., s. 24.

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.¹²⁶

Komisyon, çalışmasını kırk beş iş günü 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.¹²⁷

Suç duyurusu sonucunda yargı kararı öncesi idari bir işlem olan geçici bir tedbir kararı sayılan görevden uzaklaştırmada bulunulabilir. Hakkında kovuşturma açılması sonunda yargı kararı ile de (şartlar oluşmuşsa) belediye başkanlığı görevi sona erdirilir.

5.1.1.2.2. Faaliyet Raporunun Yetersizliği Üzerine Düşme

Belediye başkanının bir takvim yıllık icraatı hakkında belediye meclisi önünde hesap vermesi anlamına gelen¹²⁸ yıllık faaliyet raporu ile ilgili düzenlemeler hem 1580 sayılı eski yasada hem de 5393 sayılı yeni yasada düzenlenmiştir.

Belediye meclisi, belediye başkanının faaliyetleri hakkında yetersizlik kararı verebilir. Bu karar, belediye başkanının yargı organı tarafından başkanlık sürecinin sona

¹²⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 25.

¹²⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 25.

¹²⁸ İLÇİOĞLU; Saim, Belediye Başkanlarının Belediye Meclisleri Tarafından Başkanlıktan Düşürülmeleri, YYVD, c. 3, Aralık, 1998, Sayı 12, s. 45.

erdirilmesi sürecinin ilk aşamasını oluşturur. Ancak belediye meclisi yetersizlik kararını yıllık faaliyet raporu ve gensoru¹²⁹ önergesi üzerine alabilir. Bu iki halde belediye başkanının faaliyetleri, belediye meclisi tarafından yetersiz bulunmakta ve bunun sonucunda belediye başkanı görev süresinin bitmesinden evvel yargı kararı ile organlık sıfatını kaybetmektedir. Belediye meclisinin belediye başkanı hakkında vermiş olduğu yetersizlik kararı parlamentodaki güvensizlik oyuna da benzemektedir.¹³⁰

Belediye başkanının düşürülmesi neticesini doğuran yıllık çalışma raporunun yetersizliği, yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 76. maddesinde düzenlenmişti. Bahsi geçen maddeye 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 başkanının görevi sona ererdi.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 56. maddesi belediye başkanlarına faaliyet raporu hazırlamalarını emretmiş ve usulünü de tarif etmiştir. Başkanın hazırlayacağı bu rapor kamuoyuna açıklanacağı gibi, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları'na 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. 5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesi meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının ne şekilde yapılması gerektiğini düzenlemiştir. Anılan madde hükmüne göre:

¹²⁹ GÜL; Kemal Vehbi, Belediye İdaresi Şehir Mevzuatı, c. 2, Belediye Organları, Ankara, 1979, s. 716.

¹³⁰ GÖZLER; Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007, s. 187-188.

“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 üç¹³¹ 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.”¹³²

5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesinden anlaşılacağı üzere yıllık faaliyet raporu ve gensoru önergesi üzerine belediye başkanı hakkında verilen yetersizlik kararının sebep unsuru maddede yer almamaktadır. Yetersizlik kararının sebep unsurunu belirleme konusunda belediye meclisinin çok geniş takdir yetkisi

¹³¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda aranan bu yüksek oran, belediye üzerindeki idari vesayet denetimini sınırlamaya yönelik olup Kanunun genel karakteristiğine uygundur. Bkz. AKYILMAZ; Bahtiyar, Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatlarını Kaybı, Danıştay ve İdari Yargı Günü 137.yıl sempozyumu, Danıştay Yayınları No. 72., Ankara, 2005, s. 215-216.

¹³² 5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 26.

bulunmaktadır.¹³³ Bu anlamda belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı vermek bakımından belediye meclisine tam bir takdir yetkisi verilmiştir.¹³⁴

5.1.1.2.3. Gensoru Üzerine Görevden Düşme

Belediye başkanı hakkında belediye meclisine tanınan ve kesin kararı yargıya bırakılan bir denetim yetkisi olan gensoru,¹³⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu 26. Maddesinin 7 ve 8. fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan madde hükmüne 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.”

Gensoru müessesesi, 1580 sayılı Belediye Kanununda ise su şekilde düzenlenmiştir; “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 üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görüldüğü takdirde, 76. Madde uyarınca işlem yapılır.”¹³⁶

Her iki düzenleme incelendiğinde, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunundaki gensoru düzenlemelerinin, 1580 sayılı eski belediye kanunundaki gensoru düzenlemelerinden farkının, belediye meclisinin daha zor gensoru önergesi verebilerek

¹³³ KAYA; a. g. e., s. 89.

¹³⁴ GÖZLER; Kemal, İdare Hukuku Dersleri, s. 188.

¹³⁵ ŞENALP; H. Engin – ATAMAN; Taykan, 1580 sayılı Kanunu'nun 3394 Sayılı Kanunla Değişik 93. Maddesinin 1 ve 2 fıkraları ile Görevlendirilen Belediye Başkan Vekilleri ile İlgili Olarak “Gensoru Önergesi” Verilip Verilmeyeceği ile “Yetersizlik Kararı” Alınıp Alınmayacağı, Görevden Uzaklaştırılıp Uzaklaştırılmayacağı, Mülkiye Müfettişlerinin 1988-1989 Kış dönemi, İnceleme Araştırma Raporları, Ankara, 1990, s. 361,

¹³⁶ 1580 sayılı Belediye Kanunu, md. 61.

gündeme alınmasını temin etmesi, diğer taraftan da gensoru kararıyla başkanın düşürülmesini daha da zorlaştırması ve belediye başkanını meclise karşı daha fazla koruyor olması göze çarpmaktadır.

Ayrıca gensoru oylamasında yeter sayısı, 1580 sayılı kanunda 2/3 iken 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda 3/4 oranına bağlanmıştır. Gensoru önergesinin gündeme alınması aranan çoğunluk hem 1580 sayılı kanunda hem de 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 başkanın denetlenmesidir.

Belediye meclisine belediye başkanını her an denetleme imkanı veren gensoru önergesi,¹³⁷ belediye meclis üyeleri tarafından verilir. Meclis üyelerinin hangi toplantıda gensoru verebileceğine ilişkin 5393 sayılı belediye yasasınının 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 1987/135 E, 1987/135 K sayılı kararı da bu yöndedir. Gensorunun yasada belirtilen üç tam gün geçmeden gündeme alınması ve

¹³⁷ GÜMÜŞDİŞ; Zekai, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda Gensoru, İVBD, y. 36, Ocak, 1985, sy, 411, s. 5. AKALIN; Muzaffer, Belediye Seçimleri ile İlgili Meseleler, İVBD, y. 20, Kasım, 1963, sayı 217, s. 534.

yetersizlik kararının verilmesinin mümkün bulunmadığı, Danıştay 3. Dairesinin 1969/136 E sayılı kararında belirtilmektedir”.¹³⁸

5393 sayılı Belediye kanununun 26. Maddesinin 4. Fıkrası uyarınca Gensoru nedenine bağlı olarak alınacak yetersizlik kararında meclisin en az 3/4¹³⁹ oyunun aranması gereklidir.

Bununla beraber 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanununda yukarıda bahsettiğimiz hususlarla ilgili olarak 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 unutmamalıyız.

Ayrıca 5216 sayılı Kanun’un yukarıda belirttiğimiz 19. maddesinde “Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemler” denilmiş ancak anılan kanunda, meclisinin feshine neden olacak iş ve eylemlerin neler olacağını konusunda herhangi bir açıklama yapılamamıştır. Bununla beraber 5216 sayılı kanunun 28. maddesi bize bu konu ile ilgi yol gösterici olmakta ve bu madde, 5393 sayılı Kanun’da belediye meclisinin feshine neden olacak iş ve eylemlerin düzenlendiği 30. Maddenin, Büyükşehir belediyeleri için de uygulanabileceğine işaret etmektedir.

Gensoru önergesinin içeriği meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından geçerli görüldüğü takdirde gündeme alınır. Gündeme alınma kararı bir bakıma önergenin ön kabulü anlamına gelmektedir.¹⁴⁰ Gensoru önergesi gündeme alındığı günden itibaren üç tam gün geçtikten sonra Başkan veya görevlendireceği kişi gensoruya cevap¹⁴¹ verir. Kanun koyucu böyle bir süreyi hazırlanma, bilgi ve belge

¹³⁸ DÖNMEZ, a. g. e., s. 109.

¹³⁹ 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda bu oran 2/3 tür.

¹⁴⁰ HONDU; Selçuk, Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri, TİD, y. 62, sy. 387, Haziran 1990, s. 127.

¹⁴¹ Gensoru önergesine samimiyetle cevap verilmelidir. HONDU; a. g. e., s. 128.

toplama fırsatı bulabilme imkanı için vermiştir.¹⁴² 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 İdari Yargılama Usulü Yasasına 05.04.1990 gün ve 3622 sayılı yasa ile eklenen ek madde 2 ile¹⁴³, belediye başkanlarının düşürülmesine ilişkin olarak Danıştay'a gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının 15 gün içerisinde savunmaları alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma vermediği takdirde, sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır 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.

5.1.1.2.4. Seçilebilme Yeterliliğinin Kaybedilmesi

Diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi, mahalli idarelerde seçimle işbaşına gelecek kamu görevlileri için de bir takım şartlar aranır. Bu şartlara genel olarak seçilme yeterliliği adı verilir. Seçilme yeterliliği, kanunun aramış olduğu şartları taşımayı ifade eder.¹⁴⁴ Mahalli idarelerde, belli görevlerde bulunacak kişilerde kanun tarafından birtakım koşulların aranması, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması, kamu yararı ve kamu düzeninin bir gereğidir.¹⁴⁵

¹⁴² ODYAKMAZ; Zehra, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Yargı Yolu İle Kaybetmelerine Genel Bir Bakış ve Belediye Başkanı Hakkında Belediye Meclisince Yetersizlik Kararı Verilmesi Sonucu Organlık Sıfatını Kaybetmesi Durumunun Yargı Yolu İle İncelenmesi, Haziran, 1997, s.12

¹⁴³ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu Ek md. 2 (Ek:5.4.1990 - 3622/26 md.)

¹⁴⁴ SAUNDERS; John B., Words and Phrases Legally Defined, vol 1, London 1989, s. 149

¹⁴⁵ KELEŞ; Ruşen, Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, Ankara, 1994, s.1.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 91. maddesinde belediye başkanlarının görevden çıkarılmaları düzenlenmişti. Anılan madde hükmüne 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 bildirisine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler" hükmü bulunmaktaydı. 1988 yılında bu madde yeniden düzenlenmiş,¹⁴⁶ 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 edilmiştir¹⁴⁷. 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 Yasa ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasalarına göre seçilme yeterliliğini kaybedip kaybetmediğine bakılması gerekmiştir.¹⁴⁸

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. Anılan maddeye göre :

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

Belediye başkanının;

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

¹⁴⁶ 12.08.1988 gün ve 335 sayılı K.H.K. ile 1580 sayılı kanunun 91. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

¹⁴⁷ Anayasa Mahkemesinin 08.02.1989 gün ve 1988/33 E, 1989/7 K sayılı kararı.

¹⁴⁸ ÜNSAL; a. g. e., s. 28.

Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

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

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 ile Büyükşehir belediye başkanının da ilk kademe belediye başkanları gibi yargılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye başkanlığına seçilme yeterliği 2972 sayılı mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun 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” demektedir.

Belediye Başkanlığına seçilmek için 25 yaşını doldurmak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak gerekmektedir. Buna göre:

İlkokul mezunu¹⁴⁹ olmayanlar,

Kısıtlılar,¹⁵⁰

Yükümlü olduğu askerlik hizmetini¹⁵¹ 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;¹⁵²

Zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı¹⁵³ suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlarda fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma¹⁵⁴ suçlarından biriyle mahkûm olanlar,

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının dördüncü kısmında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etmek suçundan mahkûm olanlar,

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,

¹⁴⁹ Aydın, Belediye Başkanı seçilebilmek için en az ortaokul mezunu olması gerektiğini savunmuştur. **Bkz. AYDIN; Ahmet Sezai**, Belediye Başkanı Olacaklarda Aranan Özellikler, İVBD, y. 27, Sayı 302, Aralık 1970, s. 533.

¹⁵⁰ Yüksek Seçim Kurulu bir kararında ilgilinin kısıtlı olmasından dolayı seçim tutanağını iptal etmiştir. **Bkz. YSK; Kn:141, KT.23.06.1992, YSKK, 1991-1992 Yılları, Ankara, 1993, s. 221.**

¹⁵¹ 1982 Anayasası'nda vatan hizmetinin her Türk'ün hakkı ve ödevi olduğu ifade edilmiştir.

¹⁵² Özgenç, Genel af müessesesindeki asıl amacın toplumsal barışı sağlamaktır. Dolayısıyla genel affın sonuçlarıyla bu ve bunun benzeri durumları telif etmek mümkün değildir. **Bkz. ÖZGENÇ; İzzet, Uygulamalı Ceza Hukuku, İstanbul 1998, s. 312.**

¹⁵³ Toroslu; Yüz kızartıcı suç kavramını uygulamada karışıklıklara, keyfiliklere ve dolayısıyla haksızlıklara yol açmamak için hangi suçların bu kavrama dahil olduğunu belirleme işinin hakim taktirine bırakılmayacağını ifade etmiştir. **Bkz. TOROSLU; Nevzat, Yüz Kızartıcı Suçlar, Denetim D, y.6, sy.73 Ocak Şubat 1992, s. 21. Aynı yönde Bkz. ONAR; Erdal, 1982 Anayasasında Milletvekilliğin Düşmesi, Anayasa Yargısı, sy. 14, 1997, s. 420. Yargıtay bir kararında yüz kızartıcı suçların neler olduğunu uygulamaya bırakmıştır. Bkz. YCGK. KT.02.07.1996, Kn. 96/171, E 96/3-144, YKD, c. 22, Ekim 1996, sy. 10, s. 1637**

¹⁵⁴ Bu suçlar konusunda ayrıntılı düzenleme için **bkz. ÖZGENÇ; İzzet, Ekonomik Çıkar Amacıyla İşlenen Suçlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s. 227-260.**

Terör¹⁵⁵ eylemlerinden mahkûm olanlar, belediye başkanlığına seçilemezler, seçildikten sonra bu sakıncaları taşıdığı anlaşılan belediye başkanı İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içerisinde verilecek kararla başkanlıktan düşmektedir.

5.1.1.2.4.1. 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.

¹⁵⁵ Terör; cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir. Bkz. 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu, md. 1.

5.1.1.2.4.2. Mahkûmiyetle İlgili Yeterliği Kaybetme Durumu;

Herhangi bir suçtan dolayı (2839 sayılı kanununun 11/f bendinde belirtilen suçlar hariç) ya da görevi kötüye kullanmak suçlarından (765 sayılı eski T.C.K.'nin 240.m., 5237 sayılı yeni T.C.K.'nin 257.m) dolayı bir yıldan daha az bir süre ile mahkum olan belediye başkanları 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesi uyarınca seçilme yeterliliği ortadan kalkmamaktadır. Nitekim Danıştay 8.Dairesi 13.03.1987 tarihinde 6 ay 18 gün hapis cezası alan belediye başkanının düşürülmesine ilişkin kararını bozmuştur¹⁵⁶. ...*Dava dosyasının incelenmesinden ara seçimlerde, belediye başkanlığına seçilen ilgilinin, seçimlerden önce işlediği tehdit suçundan dolayı, Asliye Ceza Mahkemesi kararı ile 6 ay 18 gün hapis ve bin beş yüz lira ağır para cezası ile cezalandırıldığı ve kararın kesinleşmesi üzerine, İçişleri Bakanlığının 1580 sayılı yasanın 91.maddesi uyarınca gereğinin yapılması yolundaki isteği üzerine, temyizden incelenerek bozulması istenilen, İdare Mahkemesi kararıyla, ilgilinin belediye başkanlığından düşürülmesi anlaşılmıştır. ...Bu durumda, seçimlerden önce işlediği bir suç nedeniyle sonradan verilen 6 ay 18 günlük hapis cezasının, seçilme yeterliliğinin yitirilmesine neden olacak nitelikte olmadığı gözetilmeden, ilgilinin Belediye Başkanlığından düşürülmesine ilişkin idare mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır. ...Açıklanan nedenlerle, temyiz isteminin kabulü ile aksine verilen İdare Mahkemesi kararının bozulmasına; uyuşmazlığın hukuki niteliği ve dava dosyasında yer alan bilgi ve belgeler için esas hakkında karar vermeye yeterli görüldüğünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü hakkında karar vermeye yeterli görüldüğünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 49.maddesinin 2.fıkrası uyarınca işin esasının incelenmesine geçilerek, ilgilinin belediye başkanlığından önce işlediği suç nedeniyle, verilmiş olan ve seçilme yeterliliğini kaybettirici nitelikte olmayan hapis cezası nedeniyle, belediye başkanlığından düşürülmesi isteminin reddine karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 1987/131 K, 1987/83 E)*

2839 sayılı Kanun'un 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,

¹⁵⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 06.04.2012

dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi belediye 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.

Bir belediye başkanının hapis cezası nedeniyle belediye başkanlığından düşürülmesi için; 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 yöndedir.¹⁵⁷

5.1.1.2.5. 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

¹⁵⁷ ÜNSAL; a. g. e., s. 29.

Danıştay kararı ile görevine son verileceği” hükmüne yer verilmişti. 1963 yılında anılan maddede değişiklik yapılmış ve belediye meclisinin feshini gerektiren haller şu şekilde düzenlenmiştir;

“Belediye meclisi, kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine ve Danıştay’ın kararı ile fesholunur.”¹⁵⁸

Danıştay 04.05.1988 tarihinde¹⁵⁹ İçişleri Bakanlığı’nın meclisin feshi ve belediye başkanlığından düşürme talebini, her hangi bir somut delile dayanmadığı gerekçesiyle reddeden idare mahkemesinin kararını onamıştır. ... *Uyuşmazlık, Adana ili, Ceyhan ilçesine bağlı Doruk Kasabası Belediye Meclisinin feshi ve belediye başkanının düşürülmesi yolunda İçişleri Bakanlığı istemini reddeden İdare Mahkemesi kararının bozulması isteminden ibarettir. ...1580 sayılı yasanın değişik 53.maddesinde öngörülen nedenlerden birinin varlığı halinde belediye meclisinin feshi ve belediye başkanının görevine son verilmesi mümkün ise de dava ve işlem dosyasındaki bilgi ve belgelerden, Belediye Başkanının görevine son verilmesini ve Belediye Meclisinin feshini gerektirecek nitelikte kanıtlara saptanamamıştır. Açıklanan nedenle İdare Mahkemesi kararı sonucu bakımından yerinde bulunduğundan temyiz isteminin reddine karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 1988/361 K, 1987/511 E)*

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da başkanlık sıfatının sona erdirileceği düzenlenmiştir.¹⁶⁰ Meclisin feshi sebepleri ise 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 30. maddesinde düzenlemiştir. Meclisin feshi başlığını taşıyan 30. Madde şu şekilde düzenlenmiştir:

¹⁵⁸ 1580 Sayılı Belediye Kanunu; md. 53. – (Değişik: 19/7/1963 - 307/3 md.)

¹⁵⁹ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 10.04.2012

¹⁶⁰ Giritli; belediye meclisinin feshini gerektiren eylem ve işlemlere katılan belediye başkanlarının başkanlık sıfatlarının sona erdirilmesini çok yerinde bir düzenleme olarak görmektedir. **Bkz. GİRİTLİ; İsmet**, Belediye meclisleri Ve Başkanları, İVBD, Mart 1964, sy. 221, s. 107

Belediye meclisi;

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

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.

5.1.1.2.6. 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 mülkî 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 İdari yargı tarafından bir ay içerisinde verilecek kararlar belediye başkanı başkanlıktan düşürülür”, hükmü yer almıştı.

Konuya ilişkin Danıştay’ın bir kararında:¹⁶¹ “...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”, denilmektedir.

İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay belediye başkanının 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 başvurulamaz.¹⁶²

5.1.1.2.7. 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,¹⁶³ İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda konuyla ilgili doğrudan

¹⁶¹ Danıştay 8. Dairesinin 15.12.1992 gün ve 1992/3200 E, 1992/3500 K sayılı kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 12.04.2012

¹⁶² Ünal, Feyzullah (2000), Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

¹⁶³ Akıl hastalığı görevi sürdürmeye engel bir hal olarak kabul edilebilir. Görevi sürdürmeye engel hastalık veya sakatlığın mutlaka sürekli olması ise aranmamalıdır. **Bkz. SERT; Gazi**, 5393 sayılı Kanuna Göre Belediyenin Seçilmiş Organları ve Üyelerinin Sıfatlarının Sona Ermesi, Yerel yönetimlere İdari ve Mali Mevzuat, c. 5, Eylül 2005, sy. 12, s. 31.

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.

5.1.1.3. Belediye Başkanının Sorumluluğuna İlişkin Derlenen Danıştay Kararları

Danıştay 18.09.2008 tarihinde vermiş olduğu kararda¹⁶⁴ trafik akışına uygun olmayan yükseklikte bulunan logar kapağına çarpan araç sürücüsünün ölümünden belediye başkanının sorumlu olacağına hükmetmiştir. *...Dosyanın incelenmesinden, Akçakale İlçesi İ.H. Olcay Ünver Bulvarında ...İsimli şahsın aşırı süratle kullandığı aracıyla, yoldan 10 cm. yüksek olduğu belirlenen logar kapağına çarpıp fren yaptıktan sonra aracın kontrolünü kaybederek yol orta refüjünü aşır devrilmesi sonucunda hayatını kaybettiği, olaydan Akçakale Cumhuriyet Başsavcılığının haberdar olması üzerine Başsavcılıkça yaptırılan bilirkişi incelemesi neticesinde hazırlanan raporun sonuç kısmında, sürücü ...'ın süratli araç kullanmasından dolayı sekizde üç oranında, olaya sebebiyet veren yol seviyesinden yüksekte olan logar kapağının yapımından ve bakımından sorumlu yetkili kuruluşun (Akçakale Belediye Başkanlığı) ise sekizde beş oranında kusurlu olduğu kanaatine varıldığı belirtilmiştir. Dikkate alındığında ilgililere isnat edilen eylemin, haklarında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulüyle, İçişleri Bakanının 4.3.2008 günlü Kont.Bşk.2008/7093 sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının kaldırılmasına, dosyanın Akçakale Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın birer örneğinin*

¹⁶⁴ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 12.04.2012

İçişleri Bakanlığı ile itiraz edenlere gönderilmesine 18.9.2008 gününde oybirliğiyle karar verildi. (Danıştay 1. Dairesi 2008/917 E, 2008/653 K)

16.09.2008 tarihinde Danıştay, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Diyarbakır Bölge Müdürlüğüne işçi bildiriminde bulunmayan belediye başkanının sorumluluğuna-hükmetmiştir.¹⁶⁵

...Bu durumda, 2821 sayılı Kanununun 62' nci maddesinde öngörülen işçi bildirimlerinde bulunulmamasının yaptırımının adli para cezası olduğu ve bu nedenle ilgiliye isnat edilen eylemin hakkında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, soruşturma izni verilmesine ilişkin İçişleri Bakanınının 26.3.2008 günlü, 2008/9903 sayılı kararına yapılan itirazın reddine dosyanın Ergani Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın bir örneğinin İçişleri Bakanlığı ile itiraz edene gönderilmesine 16.9.2008 gününde oybirliğiyle karar verildi. (Danıştay 1. Dairesi 2008/876 K, 2008/948 E)

20.06.2008 tarihinde Danıştay zabıta hizmetlerinde özel güvenlik elemanlarını çalıştırdığı için Belediye başkanının yargılanması gerektiğine hükmetmiştir.¹⁶⁶

...Dairemize gönderilmek üzere İskenderun Kaymakamlığı'na verilen itiraz dilekçesi eki belgelere göre özel güvenlik elemanlarının trafik denetleme, kaldırım ve yol işgallerinin önlenmesi, seyyar satıcı ve dilencilerin engellenmesi gibi kamu gücünün kullanılmasını gerektiren ve memur eliyle görülmesi gereken zabıta kontrol ve denetim hizmetlerinde görevlendirildikleri, 26.9.2006 günlü, 1484 sayılı işlemlerle Zabıta Memuru olarak görevli 24 kişinin İtfaiye Eri kadrosuna atanmasının da anılan zabıta memurları tarafından yürütülmekte olan hizmetlerin özel güvenlikçiler tarafından yürütüldüğü şüphesini uyandırdığı, trafik zabıta hizmetlerinin yürütülmesi sırasında yaşanan bir adli olay nedeniyle Yenişehir Polis Merkezinde ifade veren vatandaşların zabıta memuru gibi görev yapan sivil giyimli özel güvenlik görevlilerinden şikayetçi olduklarının da görüldüğü, Belediye Başkanının ifadesinde de özel güvenlik elemanlarının zabıta hizmetlerine yardımcı olduklarının belirtildiği bu itibarla memur eliyle görülmesi gereken hizmetlerin özel güvenlik elemanlarınca yerine getirildiği konusunda yeterli şüphe oluştuğu nedeniyle ilgiliye isnat edilen eylemin, hakkında soruşturma yapılmasını

¹⁶⁵ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012

¹⁶⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012

gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulüyle, İçişleri Bakanının 9.1.2008 günlü, 2008/1901 sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının kaldırılmasına, dosyanın İskenderun Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın birer örneğinin İçişleri Bakanlığı ile itiraz edene gönderilmesine 20.6.2008 gününde oy çokluğuyla karar verildi. (Danıştay 1. Dairesi 2008/742 K, 2008/502 E)

24.10.2007 tarihinde Belediye encümeni tarafından alınan yıkım kararını uygulamayan belediye başkanının yargılanması hükmetmiştir.¹⁶⁷ ...Büyükçekmece Baraj Gölü koruma havzasında kalan Büyükçekmece İlçesi, Alkent 2000 Mahallesinde bulunan on yedi yapı hakkında ruhsat ve eklerine aykırı olduklarından bahisle yapı tatil tutanağı düzenlendiği, 3194 sayılı İmar Kanununun 32 nci maddesi uyarınca Belediye Encümenince 2002, 2004 ve 2005 yıllarında her bir yapı için ayrı ayrı yıkım kararı verildiği, bu yapılardan yedisi için ilave ve tadilat yapı ruhsatları düzenlendiği, birisi için ise verilen yıkım kararının uygulanması suretiyle imara aykırılığın giderildiği, diğer yapılar için verilen yıkım kararlarının ise henüz uygulanmadığı, bu nedenle ilgililere isnat edilen eylemin, haklarında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulüyle, İçişleri Bakanının 23.5.2007 günlü, 2007/108 sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının kaldırılmasına, dosyanın Büyükçekmece Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın birer örneğinin İçişleri Bakanlığı ile itiraz edene gönderilmesine 24.10.2007 gününde oybirliğiyle karar verildi. (Danıştay 1. Dairesi 2007/1221 K, 2007/1217 E)

03.07.2007 tarihinde Danıştay yargı kararını süresi içerisinde yerine getirmeyen belediye başkanının yargılanması gerektiğine hükmetmiştir.¹⁶⁸ ...İşyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilmesi yönündeki şikayetçi talebinin reddine ilişkin işlem, mahkeme kararı ile iptal edildiğine göre, yargı kararının gereğine göre işlem tesis etmek zorunda olan idarenin; bu yargı kararının gereğini süresi içinde yerine getirmesi gerekirken, mahkeme kararından sonra ruhsat istemine konu olan bina hakkında aldığı yıkım ve para cezası kararlarından bahisle yargı kararını uygulamama yoluna gitmesi hukukten tasvip edilemez. Zira, idarenin uygulamama gerekçesi olarak değerlendirdiği ve sonradan tesis ettiği yıkım ve para cezaları, idarenin tek taraflı ve yürütülmesi

¹⁶⁷ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012

¹⁶⁸ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012

zorunlu nitelikte işlemleri ise de, henüz yargısal denetimden geçmemiş bu idari işlemlerin yargı kararlarının hukuki sonuçlarını ve uygulamasını engelleyecek nitelikte ve güçte kabul edilmesi söz konusu olamaz. Aksi takdirde, işlemi yargı yerlerince iptal edilen idarelere, yeni hukuki sebeplerle yeni işlemler tesis etmek suretiyle yargı kararlarını sonuçsuz bırakma keyfiyeti tanınmış olur ki, yargı kararlarına ve hukuka duyulması gereken güveni sarsan bu davranışın açık ve emredici Anayasa ve Yasa kurallarıyla bağdaştırılması mümkün değildir. Açıklanan nedenlerle ilgililere isnat edilen eylemin haklarında hazırlık soruşturması yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulü ile İçişleri Bakanının soruşturma izni verilmemesine ilişkin 27.2.2007 günlü, 2007/35 sayılı kararının kaldırılmasına, dosyanın Bursa Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın bir örneğinin İçişleri Bakanlığı ile itiraz edene gönderilmesine 3.7.2007 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi. (Danıştay 1. Dairesi 2007/862 K, 2007/674 E)

28.04.2006 tarihinde Danıştay Uşak belediye başkanının belediye başkan yardımcısı sayısını azaltma kararını hukuka uygun bulmuştur.¹⁶⁹ ...Uşak Belediye Meclisi üyesi olan davacının, 1580 sayılı Belediye Yasasının 96/B maddesine göre boş olan 3 adet Belediye Başkan Yardımcılığı kadrolarından birine 5.4.2004 tarihinde atandığı, daha sonra 5272 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi üzerine, bu Kanunun 49. maddesi uyarınca Uşak Belediyesinin nüfusu itibarı ile belediye başkan yardımcısı ikiye düşmüş olduğundan, bu hüküm ve dava konusu Genelgeye dayalı olarak, davacının, belediye başkan yardımcılığı görevinden alındığı anlaşılmaktadır. 5272 sayılı Belediye Kanununun anılan hükmü uyarınca, norm kadro sayısına bakılmaksızın, belediye başkan yardımcısı sayısının nüfus ölçütüne göre belirlenmesi esası getirilmiştir. Dolayısıyla bu Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte, nüfusu 250.000'in altında olan Uşak Belediyesinde en fazla iki belediye başkan yardımcısının görevlendirilebileceği açıktır. Diğer taraftan, dava konusu Genelge hükmü, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği yeni düzenlemeler hakkında açıklamalar getiren ve duraksamaları gidermeyi ve uygulamada birlikteliği sağlamak amacını güden ve kanuna aykırı yönü bulunmayan niteliğe sahip bir düzenleme olduğundan, anılan Genelge hükmünde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu durumda, 5272 sayılı

¹⁶⁹ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012

Kanununun 49. maddesi ve dava konusu Genelge hükmü uyarınca, Uşak Belediye Başkan Yardımcılığı sayısının ikiye düşmesi nedeniyle, davacının belediye başkan yardımcılığı görevinden alınmasına ilişkin Uşak Belediye Başkanlığı işleminde hukuka aykırılık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, davanın reddine, yargılama giderlerinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca 300.00 YTL avukatlık ücretinin davacıdan alınarak Uşak Belediye Başkanlığına verilmesine 28.4.2006 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2006/1772 K, 2005/1111 E)

22.06.2005 tarihinde Danıştay, belediye başkanı olarak belediye meclisi kararı lehinde oy kullanan başkanın, daha sonra bu karar aleyhine dava açamayacağına hükmetmiştir.¹⁷⁰ ...Dosyanın incelenmesinden, belediye başkanı olarak aynı zamanda belediye meclisine başkanlık eden davacının, dava konusu edilen belediye başkanı maaşının 750.000.000.-lira olarak belirlenmesine ilişkin meclis toplantısına katılarak kabulü yönünde oy kullanıp karar oybirliğiyle alındıktan sonra bu kararın iptali istemiyle bu davayı açtığı anlaşılmakta ise de, konunun mecliste görüşülmesi sırasında toplantıya katılmaması ya da karşı oy kullanılması durumunda olumsuz iradenin ortaya konulmuş olması nedeniyle dava açmakta meşru kişisel menfaatin olduğu sonucuna ulaşılması karşısında, belediye başkanı maaşıyla ilgili konunun görüşülmesi sırasında toplantıya katılarak kabul oyu kullanan davacının, meclis kararına karşı dava açma ehliyetinden söz edilemeyeceğinden, işin esasına girilerek verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, Erzurum İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine 22.06.2005 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2005/3142 K, 2004/4729 E)

¹⁷⁰ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 20.04.2012

5.1.2. BELEDİYE MECLİSİ

Belediyelerin, en yüksek görüşme ve karar organı meclistir.¹⁷¹ Belediye meclisi belediye tüzelkişiliğinin bir tür parlamentosudur. Meclis üyeleri seçme hakkına sahip olan belde sakinlerince ve nispi temsil sistemine göre beş yıl için seçilirler.¹⁷² Yirmi beş yaşını doldurmamış olanlar,¹⁷³ en az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile meclis üyesi seçilemezler.¹⁷⁴

Yüksek Seçim Kurulu ile İl ve İlçe Seçim Kurulları meclis adaylarının seçilme yeterliliğine ilişkin koşulları taşıyıp taşımadığına bakar. Seçilmeye engel durumları olanların seçim tutanakları bu kurullarca iptal edilir. Örneğin seçilmeye engel bir mahkumiyeti olan bir kişinin, bu durumu ister seçimden önce ister seçimden sonra ortaya çıksın tutanağı Seçim Kurullarınca iptal edilir. Oysa seçilmiş kişilerin seçilme koşul ve yeterliliklerini seçilmelerinden sonra kaybetmeleri durumunda bu kişilerin görevlerine ancak yargı yolu ile son verilebilir.¹⁷⁵

Belediye meclis üyeliği ile milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı bağdaşmaz. Bağdaşmayan görevi bulunan bir üye, belediye meclisi üyeliğine seçilirse, 15 gün içinde tercih hakkını kullanmak zorundadır. Aksi takdirde belediye meclisi üyeliğini reddetmiş sayılır.¹⁷⁶

Belediye meclisi üyeliklerinde boşalma olması halinde, belediye başkanı beş gün içerisinde meclise katılacak yedek üyelerin adını yetkili seçim kurulundan sorar ve

¹⁷¹ TORTOP; a. g. e., s. 340.

¹⁷² TORTOP; a. g. e., s. 340.

¹⁷³ 2972 sayılı Kanun; md. 9.

¹⁷⁴ 2839 sayılı Kanun; md. 11.

¹⁷⁵ ODYAKMAZ; a. g. e., s. 41.

¹⁷⁶ 2972 sayılı Kanun; md. 17.

üç gün içerisinde adı bildirilen üyeyi davet eder. Bu suretle davet edilen üye kalan süreyi tamamlar. Seçim dönemi sona ermeden önce;¹⁷⁷

- Bir seçim çevresinde yapılan seçimin seçim işlemleri sebebiyle iptal edilmesi,
- Meclisin yetkili organlarca feshi,
- Meclis üyeliğinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısından aşağıya düşmesi,
- Yeni bir belediyenin kurulmuş olması,

hallerinde mülki idare amirlerinin, oluşan boşalmaları 30 gün içinde ilgili seçim kurullarına bildirmeleri üzerine ilgili seçim kurulları söz konusu organ için yeniden seçim yapılmasına karar vererek durumu alışılmış usullerle ilan eder. Yapılan bu ilandan sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk Pazar günü seçim yapılır. Ancak mahalli idareler genel seçimine bir yıldan az bir süre kalmış ise mahalli idareler ara seçimi yapamaz.

5.1.2.1. Meclis Kararlarının Denetimi

Belediye meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için kesinleşmesi gereklidir. Meclis kararlarının kesinleşmesi usulü 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak yeni Belediye Kanunu meclis kararlarının kesinleşmesi usulünü tamamıyla değiştirmiş ve yeni bir düzenleme getirmiştir. Dolayısıyla konunun daha iyi anlaşılması için hem önceki usul hem de yeni usulden ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

1580 Sayılı eski Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi işlemleri mahallin en büyük mülki amirinin onayı ile yürürlüğe girer. Ancak belediye başkanı veya ilgililer bu kesin karara karşı 10 gün içinde il merkezi olmayan belediyelerde İl'e, İl merkezi

¹⁷⁷ ODYAKMAZ; a. g. e., s. 551-552.

belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı'na itiraz edebilirler. İl'e yapılan itirazlar kaymakamın görüşü alındıktan sonra 15 gün içinde il idare kurulunca, İçişleri Bakanlığı'na yapılan itirazlar, valinin görüşü alındıktan sonra 30 gün içinde Danıştay tarafından incelenerek karara bağlanır.¹⁷⁸

Yerel idare mahkemelerinde verilen kararlara karşı temyiz yolu ile Danıştay'a başvurulabilir. Danıştay tarafından verilen kararlar kesindir. İdari yargıya başvurma hakkı onanan kararlar için tanınmamıştır. Danıştay'ın bu yönde vermiş olduğu bir çok kararı mevcuttur. Bu kararlar için idari yargıya başvurma hakkı 3. kişilere de verilmemiştir.¹⁷⁹

Belediye meclisi kararlarına yapılan itiraz sonucu il idare kurulu veya Danıştay tarafından verilecek kararlar idari kararlardır. Bu kararlara karşı idari yargı yoluna gidilebilmektedir. İtirazı inceleyen il idare kurulu itirazı reddederse, meclisin almış olduğu kararda bir değişiklik olmayacağından, davanın belediye meclisine karşı açılması gerekmektedir. Ancak itiraz il idare kurulu tarafından kabul edilirse, il idare kurulu belediye meclisinin kararını kabul etmemiş olacağından, belediye tarafından açılacak davada husumetin il idare kuruluna yöneltilmesi gerekir. Aynı şekilde Danıştay'ın itirazı reddetmesi durumunda belediye meclisine karşı dava açma yoluna gidilebilecektir. Danıştay'ın itirazı kabul etmesi durumunda ise 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi e bendine göre belediye tarafından açılacak davayı Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak sonuçlandırması gerekmektedir.¹⁸⁰

Belediye meclisinin kesin kararlarına karşı ilgililer tarafından 10 gün içinde il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, il merkezi olmayan belediyelerde ise valiliğe itiraz edilebilirler. Birinci halde Danıştay, ikinci halde ise il idare kurulu konuyu karara bağlar. İtiraz halinde meclis kararlarının uygulanması, valiliğin kararıyla, kesin karara kadar ertelenebilir.¹⁸¹

¹⁷⁸ 1580 sayılı Belediye Kanunu, md. 71-72.

¹⁷⁹ SODAN; Ramazan, Belediye Meclis Kararlarına İtiraz, İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim, 1989, s. 528.

¹⁸⁰ DÖNMEZ; Zuhul, 1580 Sayılı Kanun'un 73 ve 74. Maddeleri Üzerine Kısa Bir İnceleme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Ocak, 1998, C.7 s. 31.

¹⁸¹ KELEŞ; Ruşen - Yavuz; Fehmi, Yerel Yönetimler, 2. Baskı Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 154.

İdari vesayet makamları, belediye meclisinin kesin işlemlerini genel hükümler uyarınca iptal davasına konu yapıp, uygulanabilirliğini ve geçerliliğini önleyebilir ya da kaldırtabilir. Belediye başkanı veya ilgilerin, belediye meclisinin kesin kararlarına karşı ilgili yerlere önce itiraz etmeleri gerekir. Ancak daha sonra ilgili genel hükümlere göre Danıştay'dan meclis kararının iptali için dava açabilir. Ama uygulamada idari itiraz yoluna gidilmeden de dava açıldığı görülmektedir. Danıştay 10. Dairesi 1994'te vermiş olduğu bir kararında ilgililerin idari itiraz yoluna gitmeden dava açabileceklerine hükmetmiştir.¹⁸² ...1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi "Belediye Meclisleri tarafından itiraz edilen mukarrerattan 71.ve 72. maddelerinde yazılı olan husustan gayri mevadda müteallik meclis mukarreratı kesindir. Ancak bu kabil mukarrerata usulen ilan tarihinden itibaren on gün zarfında vilayet merkezi olmayan belediye reisi veya alakadarlar tarafından vilayete, vilayet merkezi olan belediyelerde belediye reisi veya alakadarlar tarafından Dahiliye Vekaletine müracaatla itiraz olunabilir. Vilayete işar olunan itirazlar kaymakamın mütalaası alındıktan sonra vilayet idare heyetince nihayet on beş gün zarfında, vilayet merkezi olan beldelerde vekalet yapılan itirazlar valinin mütalaası alındıktan sonra nihayet bir ay zarfında Danıştay'ca tetkik ve bir karara raptolunur" hükmünü taşımaktadır. Anayasanın 125.maddesinde; İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükme bağlanmıştır. 1580 sayılı yasanın anılan 73. maddesinde ise Belediye meclisi tarafından alınan kararlardan 71 ve 72. maddelerde yazılı olanların dışındaki hususlarla ilgili kararların kesin olduğu hükme bağlandıktan sonra, vesayet yoluyla bu kararların denetim usulü de gösterilmiştir. Madde de söz konusu olan itiraz yolu ile ilgililere İdari bir başvuru imkanı tanınmış olup; bu husus; Üçüncü kişilerin menfaatini ihlal etmesi halinde Belediye Meclisi kararlarına karşı ilgilinin idari itiraz yoluna gitmeyip iptal davası açmasına engel oluşturmamaktadır. Diğer taraftan Belediye Meclislerinin Belediye Özel mülkünün satışına ilişkin olarak aldığı kararların il İdare Kurulunca incelenme kabiliyetinin bulunmadığı yolunda, verilmiş Danıştay kararı da bulunmaktadır. Bu durumda İdare Mahkemesince davada idare merci tecavüzü bulunduğu yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle davacının temyiz isteminin

¹⁸² <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 20.04.2012

kabulü ile Ankara 4. İdare Mahkemesince verilen 1.7.1992 günlü ve 1992/786 sayılı kararın bozulmasına karar verildi. (Danıştay 10. Dairesi 1992/3643 E, 1994/487 K)

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış onay sistemine son vererek yeni bir yöntem benimsemiştir. 5393 sayılı Kanun'un 23. Maddesine göre; Belediye meclisi almış olduğu kararları belediye başkanına gönderir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile, yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşecektir.¹⁸³

Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilme yetkisine sahiptir.¹⁸⁴

Kesinleşen kararlar, kesinleştikleri tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi gerekir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir.¹⁸⁵

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Mülki idare amiri 1580 sayılı eski Belediye Kanunu döneminde yer alan onay sisteminden farklı olarak hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine sadece idari yargıya başvurabilir.¹⁸⁶

Yukarıda bahsettiğimiz prosedür tamamlandıktan sonra meclis kararları kesinleşir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.¹⁸⁷

Yeni düzenlemeyi eskisi ile karşılaştırdığımızda, önemli değişikliklerin baş gösterdiğini görüyoruz. Söz konusu değişiklikleri özetleyecek olursak;

¹⁸³ ODYAKMAZ; a. g. e., s. 555.

¹⁸⁴ TORTOP; a. g. e., s. 344.

¹⁸⁵ TORTOP; a. g. e., s. 344.

¹⁸⁶ ÖKMEİN; a. g. e., s. 219.

¹⁸⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu; md. 23.

Önceki düzenlemeye göre, meclis kararlarından bir kısmının kesinlik kazanabilmesi için mahalli en büyük mülki amirin onayı şarttı. Ayrıca, kesinlik kazanabilmesi için onayı zorunlu olmayan kararlara karşı da itiraz edildiği takdirde yine ya il idare kurulu ya da Danıştay'ın vereceği karara göre hukuki durum kesinlik kazanıyordu. Oysa yeni düzenlemede, mülki idare amirinin önceden denetim yetkisine son verilmiştir. Buna göre, meclis kararının kesinlik kazanabilmesi için, hiçbir halde, mülki idare amirinin onayı zorunlu değildir. Yalnızca, yürürlüğe girebilmeleri, mülki idare amirine gönderilmesi koşuluna tabi kılınmıştır.¹⁸⁸

Fakat mülki idare amirinin, önceden denetim yoluyla sahip olduğu idari vesayet yetkisinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğu bir ölçüde doldurmak gayesiyle olsa gerek, bu defa da, belediye başkanına sınırlı bir denetim yetkisi tanınmıştır. Şöyle ki; belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilir ve meclis, ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kararında ısrar ederse karar kesinleşir

Belediye başkanına tanınmış olan denetim yetkisi, hukukumuzda bilinen iki tür idari denetim yetkisi olan hiyerarşik denetime de vesayet denetimine de girmemektedir. Çünkü belediye başkanı belediye meclisinin “üst makamı” olmadığı için bu yetki hiyerarşik denetim olarak görülemeyeceği gibi, bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerindeki denetimi niteliğinde de olmadığından ve aynı tüzel kişilik içindeki bir makamın diğeri üzerindeki bir yetkiyi içerdiğinden, idari vesayet denetimi olarak görülmesi de mümkün değildir. Bilinen hiçbir idari denetim türüne uymayan, kendine özgü (sui generis) bir yetki olarak ortaya çıkan bu yetkinin, belediyenin karar organının yürütme organınca denetlenmesi sonucunu doğurması itibarıyla Anayasadaki “yerel özerklik”¹⁸⁹ ilkesine uygunluğu da tartışmaya açıktır.¹⁹⁰

¹⁸⁸ YILDIRIM; Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 210.

¹⁸⁹ Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik işleyişin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde, merkez organları tarafından alınması, yürütmenin gecikmesine neden olmakta ve hizmetleri aksatmaktadır. En azından hizmetler yavaşlamakta, gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yönetime yansımaları ve isabetli kararların alınması güçleşmektedir. Oysa özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde yetki veya söz sahibi olmaları sayesinde ülke çıkarları açısından yararlı nitelikte çözüm yolları

bulma olanağı doğmaktadır. **Bkz. Nuri TORTOP**; "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S. 4, Aralık 1991, s. 3. Yerel Özerklik kavramının kimi zaman siyasal anlamda "bağımsızlık" ve "egemenlik" gibi kavramlarla karıştırıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin hak ve yetkileri, bir federal devlet yapısı içinde federe devletlerin yani eyaletlerin sahip oldukları hak ve yetkilerden ayrılmaktadır. Federe devletler, egemenliğin belli ölçülerde kendilerine verildiği, iç işlerinde tümüyle özerk, dış ilişkilerinde ise federal devletin dış politikasına bağımlı yarı egemen kurumlardır. Oysa yerel yönetimler, devletin egemenlik hakkına ortak değillerdir. Yasama ve yargı gücüne sahip olmamaları bunun başta gelen kanıtlarındandır. **Bkz. KELEŞ; Ruşen**, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olarak", AÜ SBF Yayınları, No: 500, Seha L. MERAY'a Armağan, C. 2, Ankara, 1982, s. 412. Yerel özerklik kesinlikle yerel yönetimlerle devletin çatışması sonucunu doğuran bir süreç olarak algılanmamalıdır. Devletin toplumda düzen, barış ve güvenin sağlanması gibi kendine özgü temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise yine kendilerine özgü planlama, kültür, konut ve eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Gerçekte devletin varlık nedeni güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında vatandaşları için insanca yaşanabilecek ortamı hazırlamaktır. **Bkz. KARAMAN**; Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996, s. 11. Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahip bulunmaktadır. Karar alacak makamlar hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organlarını oluşturabilmektedirler. Karar alma özgürlüğünün sağlanması karar organlarının serbestçe oluşumuna bağlıdır. Ancak özerklik için sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliği, yani merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları da gerekmektedir. **Bkz TORTOP**; s. 3. Günümüzde yerel yönetimlerin yeterlilik ya da başarı düzeyleri; onların özgürlükleri, etkinlikleri ve demokrasiyi ya da katılımı gerçekleştirme dereceleri ile değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlerin özgürlüğünün sağlanmasına demokratik toplumun oluşmasının temel araçlarından biri olarak bakılmaktadır. Avrupa Konseyi de 1957 yılında yapılan Yerel Yönetimler Konferansı'nda bu duruma önem vererek, yerel yönetimlerin özerkliğinin beş boyutunu şu şekilde belirlemiştir. Yerel Yönetimlerin Oluşturulmasında; *Yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir; Yerel yaşamın özgül ve siyasal parti bağıllıkları üstü niteliği korunmalıdır; Merkezi yönetimle, yerel yönetim arasındaki denetim ilişkileri bağımsız yargı organlarıncı kurulmalıdır; Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır; Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.* **Bkz TEKELİ**; İlhan "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S. 2, Haziran, 1983, s. 3-4. Avrupa Konseyi, 1967'de yukarıda belirtilen nedenlere dayanarak benimsediği 67 sayılı kararla "Yerel Özerklik Bildirgesi"ni Avrupa kamuoyuna sunmuştur. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın (CPLRE) bu kararı ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden bir girişimde bulunması istenerek, karar Parlamenteler Meclisi'nin 615 sayılı önerisi ile desteklenmiştir. **Bkz. KELEŞ; Ruşen** "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 3-4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının kabul edilmesi yönünde Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmektedir. Ancak bunların uygulanması genelde, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin kendi iç mevzuatına bırakılmıştır. **Bkz. PITIRLI**; Ali "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, C. 61, S. 383, Haziran 1989, s. 61-62. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en önemli eksikliği Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde uygulanıp uygulanmadığının gözetimi konusunda bir hüküm getirmemiş olmasıdır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CPLRE) önceleri Şart'a ek bir protokol getirerek devamlı komite oluşturulması düzenlenmesini düşündüyse de daha sonra uygulanma zorluğu nedeniyle bundan vazgeçilmiştir. Bilahare "ex-officio" denilen resmi nitelik taşımayan (informel) bir denetim yöntemi uygulamaya konulmuştur. Günümüzde halen böyle bir izleme komitesi, Şart'ı imzalayan ülkelerdeki uygulamaları izlemekte ve hazırladığı raporları Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ne sunmaktadır. **Bkz YETER; Enis** "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ile İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 1, Ocak 1996, s. 12. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan yerel yönetimlere ilişkin ilkelerin birçoğu bu Şart'ta da bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye, nedense Anayasa'da yer alan bu ilkelerden bir bölümünü onaylamakta duraksamış ve onlara çekince koymayı yeğlemiştir. **Bkz KELEŞ; Ruşen** "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 1, S. 2, Mart 1992, s. 14. Ülke bütünlüğünü zedeleyici

Ayrıca, önceki düzenlemede açıkça yer almayan bir yetki olarak, kesinleşen meclis kararlarına karşı dava açma yetkisi de açık bir şekilde belediye başkanına tanınmış bulunmaktadır. Gerçi, önceki düzenlemede de (1580 sayılı Belediye Kanunu md.73) belediye başkanına, meclis kararının usulen ilan tarihinden itibaren on gün içinde, il merkezi olmayan beldelerde vilayete, il merkezi olan beldelerde ise İçişleri Bakanlığı'na itiraz imkanı tanınmıştı. Vilayete yapılan itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra il idare kurulu tarafından en geç on beş gün içinde, İçişleri Bakanlığına yapılan itiraz ise, valinin görüşü alındıktan sonra Danıştay tarafından en geç otuz gün içinde incelenerek karara bağlanacaktı. Gerek Danıştay'ın ve gerekse il idare kurulunun itiraz üzerine verdiği kararlar ise yargısal değil; idari nitelikte olduğu ve belediye başkanının söz konusu kararlara karşı dava açabileceği hem Danıştay hem de doktrin tarafından ittifakla kabul edilmekteydi. Fakat yeni olan şey, hem dava açma hakkına açıklık ve kesinlik kazandırılmış olması ve hem de, dava açma süresinin on günle sınırlı tutularak, meclis kararının hukuki akıbetinin bir an önce kesinlik kazanmasının sağlanmak istenmiş olmasıdır.

Yine önceki düzenlemede, mülki idare amirlerine meclis kararlarına karşı dava açma yetkisi konusunda açık bir kurala yer verilmediği halde, yeni düzenlemede açıkça buna yer verilmiştir. Dava açma konusunda önceki yasanın 73. maddesinde yer alan ve

nitelikte olmayan ya da ülke yönetiminden ayrılmış bir yerel yönetim amacını taşımayan yönetsel ve mali özerkliğin neden endişe verici bulunduğunu anlamak pek mümkün görünmemektedir. **Bkz. KARAMAN; Zerrin Toprak "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", Yeni Türkiye Dergisi, S. 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 545.** Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yerel özerkliği zedeleyici bir nitelik taşıyan "yerindelik denetimi"ne son verilmeli, buna karşın "hukuka uygunluk denetimi" üzerinde titiz bir şekilde durulmalıdır. Bu kapsamda ulusal hedeflere, ilkelere ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmasını sağlamak için bunların merkezi yönetim tarafından yasa, plan ve program kuralı haline getirilerek, bunlara uyulmasının hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. **Bkz. Türk Sanayi ve İşadamları Derneği; Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992, s. 54.** Yerel yönetimlere daha fazla özerklik, daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi kesinlikle üniter devlet yapısının değiştirilmesi anlamı içermemektedir³⁵. Başta belediyeler olmak üzere tüm yerel yönetim birimlerine özerk birer kimlik kazandırılması hiç şüphesiz bütün ülkenin yararına olacaktır. Merkezi yönetimin güçlü belediyelerin hizmet yürütmesiyle kendi otoritesinin olumsuz yönde etkileneceği korkusundan vazgeçmesi gerekmektedir. **Bkz. UĞURLU; M. Fatih Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmaları İle İlgili Çözüm Önerileri, DPT Yayını, Ankara,,1995,,s. 90.**

¹⁹⁰ ULUSOY; Ali, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", 11 Mayıs tarihli Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu'nda sunulan Bildiri, s. 10.

yukarıda belediye başkanı için olduğunu söylediğimiz olağan, mülki idare amirleri için de geçerli olduğu kabul edilmekteydi. Ancak, yeni düzenlemede buna açıklık ve kesinlik kazandırılmış olması ve bu yetkinin kullanılmasının idari yargıda genel dava açma süresi olan 60 güne kıyasla 10 gün gibi kısa bir süreyle sınırlı tutulması hem bir farklılık ve hem de olumlu yönde bir değişiklik olarak değerlendiriliyordu. Daha sonraları yapılan değişiklik ile mülki idare amirinin idari yargıya başvuru süresi olan 10 günlük süre kaldırılmıştır.

5.1.2.2. Meclisin Feshi

Belediye meclisi organlık sıfatını seçimle kazanır, meclisin fesh edilmesi durumunda da organlık sıfatı sona erer. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. Maddesi meclisin feshi sebeplerini düzenlemiştir. Anılan madde 19.07.1963 tarihinde değişikliğe uğramış ve son şeklini almıştır. Madde hükmüne göre¹⁹¹ belediye meclisi;

- Kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

İçişleri Bakanlığı'nın bildirisini üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur. Bu takdirde yeni belediye meclisi seçimine gidilir. Seçilen meclisler eskisinden geri kalan süreyi ikmal ederler. İçişleri Bakanlığı, lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de isteyebilir. Danıştay'ca bu husus en geç iki ay içinde karara bağlanır.

Yukarıdaki bentlerde bahsedilen fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da görevlerine Danıştay'ca son verilir.

¹⁹¹ 1580 sayılı Belediye Kanunu; md. 53.

Belediye meclisinin feshi yetkisi 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. Maddesi değişmeden önce iki makama verilmişti. Biri Bakanlar Kurulu, diğeri ise Danıştaydı. Az çok siyasi bir nitelik taşıyan fesih sebeplerinin ortaya çıkması halinde Bakanlar Kurulu, teknik nitelik taşıyan fesih sebeplerin ortaya çıkması halinde de Danıştay yetkili kılınmıştı. 1961 Anayasası'nda yer alan "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerine ilişkin denetim ancak yargı yolu ile olur". Hükmü karşısında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda 19.07.1963 tarihinde değişiklik yapılmış ve fesih yetkisi tüm haller için Danıştay'a verilmiştir.¹⁹²

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile meclisin feshi sebepleri ikiye indirgenmiştir. Söz konusu sebeplerden;

➤ Meclisin kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması,

➤ Siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması durumunda ,

İçişleri Bakanlığı'nın bildirimini üzerine Danıştay'ca feshedilecektir. Ayrıca İçişleri Bakanlığının gerekli görmesi halinde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının da ertelenmesini Danıştay'dan isteyebileceğini, Danıştay'ın ise bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlaması gerektiğini yine aynı kanun maddesi hükme bağlamıştır.

Meclis toplantılarının tehiri konusunda 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda Danıştay'ın iki ay içinde karar vermesi gerekirken, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile bu süre bir aya indirilmiştir.

¹⁹² GÖZÜBÜYÜK; Şeref, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1967, s. 49.

1982 Anayasası'nda da belediye meclisinin feshi konusunda, esas itibariyle yargı denetimi ilkesi kabul edilmiştir. Bunun yanında yargının kesin kararına kadar geçen süre içinde merkezi yönetime de şu yetki verilmiştir.¹⁹³

Anayasa md. 127 ye göre "Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, 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 hükme kadar görevden uzaklaştırabilir."¹⁹⁴

5.1.2.2. Belediye Meclisine İlişkin Derlenen Danıştay Kararları

30.04.2003 tarihinde Danıştay, iki kardeşin aynı anda belediye meclisi üyeliğini yürütemeyeceği bahisle belediye meclisinin feshine hükmetmiştir.¹⁹⁵ ...*Dosyanın incelenmesinden 18.4.1999 tarihinde yapılan Genel ve Mahalli Seçimlerde iki kardeşin ...Belediye Meclisi asil üyeliğine seçildiği, aynı mecliste birleşemeyen kişilerden olduklarından birisinin üyelikten düşürülmesi konusunun 13.10.2000 tarihli olağan belediye meclisinde gündeme getirildiği, yapılan oylamada 9 oya karşılık 11 oyla düşürülme isteminin reddedildiği, Belediye teftişi sonucu Mülkiye Başmüfettişince düzenlenen raporda da konuya dikkat çekilerek, meclisin kanuni sorumluluğunun yerine getirmesinin istenmesi üzerine 22.7.2002 günlü meclis olağanüstü toplantısında, seçimlerde daha az oy alan parti mensubu meclis üyesinin üyelikten düşürülmesinin oylandığı, 12 oya karşı 14 oyla reddedildiği, bu karara karşı Belediye Başkanının istemi ve İçişleri Bakanlığı aracılığıyla 1580 sayılı Yasanın 73. maddesi uyarınca Danıştay'a itiraz edilmesi üzerine, Danıştay 1. Dairesinin 7.10.2002 gün ve 155 sayılı kararıyla, kardeş olan iki meclis üyesinden birisinin üyeliğinin düşürülmesi yolundaki teklifin reddine yönelik anılan meclis kararının iptaline karar verildiği, 26.12.2002 günlü meclis olağanüstü toplantısında konunun yeniden gündeme getirildiği ve yapılan oylamada 5 oya karşı 16 oyla düşürülme isteminin reddedilmesi üzerine*

¹⁹³ 1982 Anayasası; md. 127.

¹⁹⁴ NADAROĞLU; Halil, Mahalli İdareler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 221.

¹⁹⁵ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 25.04.2012

1580 sayılı Yasanın 53. maddesi uyarınca meclisin feshinin istendiği anlaşılmıştır. Olayda, belediye meclisinin, yukarıda anılan Yasa maddesi uyarınca bir mecliste birleşmesi mümkün olmayan iki kardeşten birisini meclis üyeliğinden düşürmesi gerekirken, 3 meclis toplantısında da ısrarla bunu yerine getirmediği, dolayısıyla kanunen kendisine verilen görevi yapmaktan çekindiği açık olup bu durumun belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattığı sonucuna varılmıştır. Her ne kadar Meclis Başkan Vekilliğince verilen ve 15.4.2003 tarihinde Danıştay kaydına giren belgede meclisin, 7.4.2003 günü yapılan olağanüstü toplantıda iki kardeşten birini oy çokluğuyla üyelikten düşürdüğü belirtilmekte ise de, bu kararın meclis fesih isteminin yargıya intikal etmesinden sonra verildiği ve gerek Mülkiye Başmüfettişi raporundaki uyarı gerekse Danıştay 1. Dairesinin yol gösterici olan anılan kararı değerlendirilmeyerek önüne üç kez gelen aynı konuda meclisin ısrarlı davrandığı göz önüne alındığında bu durum meclisin yasayla kendisine verilen görevi yapmaktan çekindiği gerçeğini değiştirmez. Açıklanan nedenlerle İçişleri Bakanlığı İsteminin kabulü ile ...Belediye Meclisinin feshedilmesine 30.4.2003 gününde oy çokluğu ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2003/1961 K, 2003/660 E)

15.01.2002 tarihinde Danıştay, 2002 mali yılı bütçesinin hiçbir gerekçe göstermeden reddeden belediye meclisinin feshine karar vermiştir.¹⁹⁶ ...Dosyanın incelenmesinden, Belediyesinin 2002 mali yılı bütçesinin, Belediye Meclisinin 19.10.2001 günlü oturumunda görüşüldüğü, Belediye Başkanı ve iki meclis üyesinin imzasının bulunduğu aynı günlü tutanakta, belediye başkanının bütçe görüşme usulüne ilişkin açıklamasından sonra bütçe ile ilgili açıklama yapmak üzere sözün Belediye Hesap İşleri Müdür Vekiline verildiği, açıklamalar sonrasında gündem dışı sorular sorulduğu, bütçenin 1580 sayılı Yasanın anılan 121. maddesinde belirtilen usule aykırı şekilde bir bütün olarak oyladığı, 6 kabul oyuna karşı 9 oy ile bütçenin reddedildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, Belediye Meclisinin 2002 Mali yılı bütçesinin tümünü hiçbir gerekçe göstermeden reddetmesi nedeniyle, Meclise ait bir görevin gereği gibi yerine getirilmediği ve belediye bütçesinin olmamasının, meclise ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratması sonucunu doğurduğu açıktır. Açıklanan nedenle, 1580 sayılı Belediye Yasasının 53/3. maddesi uyarınca Belediye Meclisinin feshedilmesine,

¹⁹⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 25.04.2012

15.1.2002 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2002/134 K, 2001/4108 E)

28.11.2001 tarihinde Danıştay, kesin hesabın denetim elamanlarınca incelenip karar verilmesine kadar kabul edilmemesinin meclisin feshini gerektirmeyeceğine hükmetmiştir.¹⁹⁷ ...Belediye Meclisince, belediyenin 2000 yılı kesin hesap cetvellerinin incelenmesi sırasında, kesin hesabın İçişleri Bakanlığından gelecek Mülkiye Müfettişlerince inceleme yapıp karar verilinceye kadar ertelenmesine karar verilerek idare ve kesin hesap cetvellerinin onaylanmadığı anlaşılmaktadır. Kesin hesap, bir önceki yıl gelir ve giderlerini içeren belediye bütçesinin dökümü ve hesabın kapatılması, başka bir anlatımla yerine getirilmiş işlerle ilgili parasal akışın değerlendirilmesi olduğundan, kabul edilmemesi halinde ilke olarak belediye meclisine ait işlerin aksatılması ve gecikmeye yol açılması söz konusu olamaz. Meclis toplantısında usule uygun olmayan harcamaların bulunduğu yolundaki görüşlerin bildirilmesi üzerine; yasalara uygunluğun denetim elemanlarınca incelenip karar verilmesine kadar, 2000 yılı kesin hesap cetvellerinin kabul edilmemesi olayı da, işlerin geciktirilmesinden çok, hesabın ayrıntılı bir şekilde incelenmesi ve doğrunun belirlenmesi sonucunu doğuracaktır. Bu sonucun meclisin dağıtılması gerekçesini oluşturmayacağı, tersine özenli bir yaklaşımın gereği olacağı kuşkusuzdur. Açıklanan nedenlerle, 1580 sayılı Yasanın 53/3 maddesi uyarınca ...Belediye Meclisinin feshedilmesi isteminin reddine 28.11.2001 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2001/5294 K, 2001/3678 E)

19.01.2009 tarihinde Danıştay, ilçe belediyesi sınırları içerisinde bulunan parklara isim verme yetkisinin belediye meclisine ait olduğuna hükmetmiştir.¹⁹⁸ ...Dosyanın incelenmesinden; davacı Belediye Meclisinin 13.09.2006 gün ve 13 sayılı kararı ile, ...Mahallesi ...Mevkiindeki parka "...", aynı tarih ve 14 sayılı kararı ile de ... Mahallesi ...Sokağındaki parka " ..." isminin verilmesine karar verildiği, anılan kararların onay için davalı Yüreğir Kaymakamlığına gönderildiği, Yüreğir Kaymakamlığının davaya konu işlemleri davacı Belediye Meclisi kararlarının uygun görülmemeyerek iade edildiği anlaşılmıştır. İdare Mahkemesince, 5216 sayılı Büyükşehir

¹⁹⁷ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 25.04.2012

¹⁹⁸ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 02.05.2012

Belediye Yasası uyarınca parklara isim verme yetkisinin Büyükşehir Belediyesine ait olduğu, bu nedenle davacı Belediye Meclisince alınan kararların onaylanmayarak iade edilmesine ilişkin kararda hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş ise de, yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca, parklara isim verme yetkisi ilçe belediye meclislerine ait olup, ilçe belediye meclislerince konuyla ilgili olarak alınan kararlar, mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girecektir. Bu durumda, İdare Mahkemesince belirtilen husus göz önünde bulundurularak işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, Adana 2. İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine 19.01.2009 gününde oybirliği ile karar verildi . (Danıştay 8. Dairesi 2009/352 K, 2007/6791 E)

11.11.2008 tarihinde Danıştay, büyükşehir belediye meclisince Kur'an Kursları'na yardım yapılmasının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.¹⁹⁹ ...Anılan kursların kuruluşu, yönetilmesi, denetlenmesi konuları, 3.3.2000 gün ve 23982 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Diyanet İşleri Başkanlığı Kuran Kursları ile Öğrenci Yurt ve Pansiyonları Yönetmeliğinde düzenlenmiş olup, Yönetmeliğin "Mali İşler" başlıklı 43. maddesinde, yurt ve pansiyonlarda yürütülen hizmetlerin devamı ve iyileştirilmesini sağlamak için hayırseverlerden ve mecburi olmaksızın maddi durumu elverişli olan öğrenci velilerinden makbuz mukabili bağış alınabileceği belirtilmiştir. Yukarıda yapılan tüm bu açıklamalara göre, olayda, davalı idarenin, kendisine yasal olarak verilmiş yetki ve görevi yokken, kuruluşu, yönetilmesi ve denetlenmesi ayrı bir yönetmelikle düzenlenmiş bulunan, kurs ve yurtlara yapacağı yardım için almış olduğu davaya konu meclis kararında kamu yararı bulunmadığı gibi, yasal olarak giderleri arasında bulunmayan kuruluşlara yapılacak yardımın " öğrenci sayısına ve ihtiyaca göre" olarak soyut şekilde ifade edilmesi de işlemin sebep yönünden sakatlığı sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda, idarelerin gelirlerini etkin, verimli ve rasyonel kullanmaları zorunluluğu karşısında, yasal olarak kendilerine verilen bir yetki veya görev olmaksızın, üstelik giderleri arasında da sayılmayan kuran kursları ve gönüllü kuruluşlarca açılmış kar amacı gütmeyen öğrenci yurtlarına yapılacak yardıma ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

¹⁹⁹ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 02.05.2012

Açıklanan nedenlerle, Ankara 14. İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, dosyanın yeniden bir karar verilmek üzere adı geçen Mahkemeye gönderilmesine 11.11.2008 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2008/7331 K, 2008/7089 E)

5.1.3. BELEDİYE ENCÜMENİ

1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde belediye encümeni, belediyenin ikinci derecede karar organıydı. Kanunun 79. maddesi ile encüme belediyenin muhasebe, kayıt ve hesapları üzerinde inceleme ve teftiş yetkisi verilmişti. Buna göre encümen üyelerinden olmak üzere encümence yetkilendirilecek iki kişi, her üç ayda bir belediyenin, muhasebe, kayıt ve hesaplarını teftiş eder ve hazırlamış oldukları raporları encüme sunarlardı.²⁰⁰

Ayrıca Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulu Tüzüğü'nün 88. maddesi gereğince mal saymanları tarafından belediye başkanlarına sunulan mal yönetimi hesabı, başkan tarafından encüme havale edilir, encümen de kendisine havale edilen bu hesabı inceler, varsa yanlışlıkları düzeltirdi.²⁰¹

Yukarıda bahsettiğimiz tüzük, 06.08.2006 tarih ve 26251 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2006/10739 sayılı "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Tüzük" ün birinci maddesi gereği yürürlükten kaldırılmıştır.

Görüldüğü gibi 1580 sayılı Belediye Kanunu belediye başkanının hesap ve işlemleri üzerinde, belediyenin karar organları olan meclis ve encüme önemli yetkiler vermişti. Ancak çoğu belediyelerdeki meclis ve encümen üyeleri kendilerine verilen bu yetkilerden habersiz olduğu için, ne yazık ki bu yetkilerini kullanamamışlardır. Oysa ki meclis ve encümen üyeleri kendilerine tanınan bu yetkileri zamanında ve yerinde kullanmış olsalardı belediye başkanlarının hukuka ve yerel halkın menfaatlerine aykırı almış oldukları kararların bir çoğunu engelleyebilirlerdi.

²⁰⁰ 1580 sayılı Belediye Kanunu; md. 79.

²⁰¹ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü; md. 88.

Belediye başkanı, encümenin almış olduğu kararların hukuka veya amme menfaatine aykırı olduğu kanaatine varırsa, yürütülmesini erteleyebilir ve merkezi makam ve mercilerin idari denetimini işletebilir. Belediye başkanı, encümenin uygun bulmadığı işlemlerine karşı, en büyük mülki idare amiri aracılığıyla idare kuruluna itiraz eder. İtiraz üzerine idare kurulunca verilen karara karşı, tebliğden itibaren uyuşmazlığın tarafları olan başkan ve encümen 15 gün içinde il merkezi olmayan belediyeler için il idare kuruluna; il merkezinde bulunan belediyeler için Danıştay'a başvurabilirler. Bu başvuru neticesinde verilen kararlar kesindir.²⁰²

Bununla beraber kişiler hak ve menfaatlerini ihlal eden belediye encümeni kararları aleyhine, kanunda aksine hüküm bulunmayan durumlarda, doğrudan doğruya Danıştay'da dava açabilirler.²⁰³

Kişilerin doğrudan Danıştay'da dava açma hakkına sahip olmaları Danıştay kararları ile kabul edilmiştir.

Belediye encümeni, 5393 sayılı Belediye Kanun'u ile yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha da netleştirilmiş ve belediye meclisine ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde, 1580 sayılı eski Kanunla öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmıştır. Sonuç olarak karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir.

5.1.3. Belediye Encümeni Kararları İle İlgili Derlenen Danıştay Kararları

5.5.2010 tarihinde Danıştay, et satışı yapan şirketin satmış oldukları etleri belediye nakil aracı ile değil de kendisine ait nakil aracı ile taşıyan şirkete, belediye encümeni tarafından kesilen cezanın hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir.²⁰⁴
...Davacı şirketin, işyerinde satışa arz etmiş olduğu etleri belediye et nakil aracı ile değil, kendi aracı ile getirdiğine dair tutulan 27.06.2007 günlü zabıt varakasına yaptığı itirazın reddedilmesi ile 1608 sayılı Yasa uyarınca 4.00.-YTL idari para cezası

²⁰² DURAN; Lütfü, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 163.

²⁰³ GÖZÜBÜYÜK; Şeref, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1967, s. 53.

²⁰⁴ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

verilmesine ilişkin 03.07.2007 gün ve 2007/354 sayılı Ereğli Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada; Dairemizin 16.6.2008 gün ve E:2008/3164, K:2008/4472 sayılı bozma kararına uyularak, 5393 sayılı Yasada yer alan hükme göre belediye sınırları içinde et taşıma işinin, belediye ya da Yasada öngörülen usule uygun olarak bu yetkinin devredildiği kişilerce yapılması mümkün olduğundan, herhangi bir yetkilendirme olmadan kendisine ait işyerine de olsa davacının et nakli yapmasına hukuken olanak bulunmadığı, davacı şirketin belediye kesimhanelerinde kesilen et ve diğer ürünleri kendi araçları ile taşımasının kamu sağlığı ve ilgili mevzuat gereği mümkün bulunmadığından dava konusu işlemde hukuka aykırılık olmadığı gerekçesiyle davayı reddeden Konya 2. İdare Mahkemesinin 31.12.2008 gün ve E:2008/1289, K:2008/1697 sayılı kararının; 1580 sayılı Yasada yer alan kuralların 5393 de yer almadığı, gerekli izinlerin alınmış olduğu bir fabrikalarının bulunduğu, Tarım Bakanlığınca denetlendiği öne sürülerek, 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca temyizen incelenerek bozulması istemidir. ...Davacı şirketin, Ereğli Belediye Başkanlığından almış olduğu 3. sınıf Gayri Sıhhi Müessese Ruhsatının yanı sıra yukarıda aktarılan Yasa ve Yönetmelik kapsamında Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Konya İl Müdürlüğü'nden almış olduğu çalışma izin belgesi ile faaliyet gösteren bir işyeri olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu izin belgesinde de tesisin faaliyet alanı "Et Ürünleri İmalatı, Parçalama, Paketleme, Hazırlanmış Et Karışımları, Soğuk Hava Deposu" olarak belirlenmiştir. Bu şekilde davacı şirketin faaliyetinin niteliği nedeniyle tabi olduğu düzenleyici kurallar karşısında, üretiminin gerektirdiği nakliye işini bu kurallara uygun kendine ait araçları ile yerine getirmesine yasal bir engel bulunmamaktadır. Aksine, alıntısı yapılan kurallar, nakliye işini üretim sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul ettiğinden bu sürecin doğal ve zorunlu bir aşamasını da oluşturmaktadır. Öte yandan, 1580 sayılı Yasa ile belediyelere mezbahalarda kesilen etleri nakletme konusunda açıkça tanınan yetkiye 5393 sayılı Yasada yer verilmemiş olmasına karşın 5179 sayılı Yasa ve Yönetmelik kapsamında bir faaliyet yürütmeyenler açısından belediyelerin işlettiği veya ruhsatlandırmak suretiyle işlettiği mezbahalarda kesilen etlerin nakil sürecine de müdahale etmesi kamu sağlığı ve gıda güvenliği bakımından hukuken gerekli bulunmaktadır. Bu açıklamalar karşısında davacı hakkında tesis olunan işlemlerde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmadığından İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir. Açıklanan

nedenlerle, Konya 2. İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, dosyanın yeniden bir karar verilmek üzere anılan Mahkemeye gönderilmesine 5.5.2010 gününde oybirliği ile karar verildi. . (Danıştay 8. Dairesi 2010/2284 K, 2009/4881 E)

2.5.2008 tarihinde Danıştay, belediye encümeninin idari para cezası kesebilme yetkisine haiz olduğunu ve çıkacak uyuşmazlıklarda görevli merciin idari yargı mercileri olacağına hükmetmiştir.²⁰⁵ ...Öngörülen idari para cezasının 5326 sayılı Kanununun 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 (1924) tarih ve 486 Numaralı Kanununun Bazı Maddelerinin Muadil 15.5.1930 tarih ve 1608 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, ancak; idari para cezasına konu işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren bir karar (işyerinin ruhsat alıncaya kadar kapatılması kararı) da verildiği ve birlikte dava konusu edildiği anlaşıldığından; idari para cezasına ilişkin kararın hukuka aykırılığı iddiasının da idari yargı yerinde görüleceği kuşkusuzdur. Açıklanan nedenlerle, Gaziantep 1. İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine 02.05.2008 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2008/3133 K, 2008/1398 E)

28.3.2006 tarihinde Danıştay, işyerinin süresiz kapatılmasına ilişkin encümen kararına karşı adli yargıda dava açılması gerektiğine hükmetmiştir.²⁰⁶ ...Dava konusu Belediye Encümen kararı ile; işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet sürdürmesi nedeniyle 1608 sayılı Yasa hükümleri uyarınca dava konusu işlem ile işyerinin kapatılmasına karar verildiği, bu işleme dayalı olarak 30.4.2004 günü işyerinin mühürlenerek kapatıldığı, kapatma tutanağı tutulduğu anlaşılmıştır. Dava konusu Encümen kararında 1608 sayılı Zabita Ceza Tembih namesi gereğince işlem yapıldığı öne sürülmekte ise de, işlemin, işyerinin süresiz olarak kapatma şeklinde oluşturulduğu ve 1608 sayılı Yasa kapsamında belirtilen cezalardan olmadığı görülmektedir. 1608 sayılı Yasanın 5. maddesinde Sulh Ceza Mahkemesinde bakılacağı belirtilen davaların ise, para cezası ve 15 güne kadar kapatma cezalarına ilişkin bulunduğu, idari kapatma işleminden doğan uyuşmazlıkları kapsamadığı, aksine

²⁰⁵ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

²⁰⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

yorumun yargı düzenine ve hukuk mantığına uygun düşmeyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumda davayı görev yönünden reddeden İdare Mahkemesi kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, Adana 1. İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine 28.03.2006 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2006/1212 K, 2005/1979 E)

5.10.2005 tarihinde Danıştay, 1580 Sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediyenin tekelinde bulunan toplu taşımacılık faaliyetlerinin 2. şahıslara devri karşılığında istenilen ücretin hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir.²⁰⁷...*Davacıdan taşımacılık imtiyazının devri karşılığında alınan ücretin iadesi ile dayanağı belediye meclis kararının iptali istemiyle açılan davayı; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinin 5. bendine göre belediye hudutları dahilinde taşımacılık yapma faaliyetinin belediyelerin tekelinde bulunduğu, ancak belediyelerin bu imtiyazı bir ücret karşılığında devredebileceğinin öngörüldüğü, olayda Bandırma Belediye Meclisinin 15.10.2001 tarih ve 131 sayılı kararı ile kabul edilerek yürürlüğe giren Toplu Taşıma Yönetmeliği ve Belediye Encümeni kararı uyarınca davacıya devredilen imtiyaz karşılığında 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesi uyarınca alınan ücret ile dayanağı tarifede hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle reddeden Balıkesir Vergi Mahkemesinin 20.11.2002 tarih ve 2002/383 sayılı kararının; istenilen ücretin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek bozulması istenilmektedir. ...Dayandığı hukuki ve kanuni nedenlerle gerekçesi yukarıda açıklanan Vergi Mahkemesi kararı, aynı gerekçe ve nedenlerle Dairemizce de uygun görülmüş olup, temyiz istemine ilişkin dilekçede ileri sürülen iddialar, sözü geçen kararın bozulmasını sağlayacak durumda bulunmadığından, temyiz isteminin reddine ve kararın onanmasına, 22.90 YTL ilam harcının temyiz isteminde bulunandan alınmasına 5.10.2005 tarihinde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2005/2662 K, 2003/1525 E)*

²⁰⁷ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012

21.6.2005 tarihinde Danıştay, belediye encümeninin ilan reklam vergisi konusunda, belirleme yapma yetkisinin bulunmadığına hükmetmiştir.²⁰⁸ ...*Olayda, Belediye Meclisince Kamunda belirtilen sınırlar dahilinde kalmak kaydıyla tespit edilen bir tarife bulunmadığı gibi ilan reklam vergisi konusunda belirleme yapma yetkisi bulunmayan Belediye Encümenince verilen karara dayanılarak dava konusu miktarın istenildiği anlaşıldığından, alt ve üst sınırı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen ilan reklam vergisinin belirlenmesi hususunda yetkisiz olan Belediye Encümeni kararına dayanılarak davacıdan istenilen bedelde ve bu Encümen kararının davacıdan 5.000.000.000 TL istenilmesine ilişkin kısmında isabet görülmediği gerekçesiyle kabul eden Antalya Vergi Mahkemesi'nin 25.6.2003 tarih ve 2003/1324 sayılı kararının; Vergi Mahkemesi kararının yasalara aykırı olduğu ileri sürülerek bozulması istenilmektedir. ...Dayandığı hukuki ve kamuni nedenlerle gerekçesi yukarıda açıklanan Vergi Mahkemesi kararı, aynı gerekçe ve nedenlerle Dairemizce de uygun görülmüş olup, temyiz istemine ilişkin dilekçede ileri sürülen iddialar, sözü geçen kararın bozulmasını sağlayacak durumda bulunmadığından, temyiz isteminin reddine ve kararın onanmasına, 492 sayılı Harçlar Kanununa bağlı 3 sayılı Tarife uyarınca hesaplanacak ilam harcının temyiz isteminde bulunandan alınmasına 21.6.2005 tarihinde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2005/1550 K, 2003/3474 E)*

5.2. İL ÖZEL İDARELERİ

5.2.1. İL GENEL MECLİSİ

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır²⁰⁹ ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır.²¹⁰ Yeni yasa ile il genel meclisine önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiş ve yine işlevlerine paralel olarak meclisin yapısında da bazı değişikliklere gidilmiştir.

²⁰⁸ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012

²⁰⁹ TORTOP; a. g. e., s. 204.

²¹⁰ 2972 sayılı Kanun; md. 8.

Yeni yasanın getirmiş olduğu en önemli değişikliklerden biri, valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son vermesidir. 3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu yerel yönetim mantığına ve gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar zıt olarak, atanmış bir kişi olan valiyi, seçilmiş bir organ olan il genel meclisi başkanı olarak görevlendirmişti.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu uygulamaya son verilmiş, il genel meclisine başkanlık yapacak kişiyi, meclisin kendi içinde seçeceğini hükme bağlamıştır.

İl genel meclisinin yargısal anlamda denetimi iki halde incelenecektir. Bunlardan birincisi, meclis kararlarının denetimi, ikinci ise meclis üyeliğinin sona ermesi ve meclisin Danıştay kararı ile feshi durumudur.

5.2.1.1. İl Genel Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il genel meclisinin bütün kararları valinin onayı ile geçerlilik kazanırdı. Bazı kararlarda ise valinin onayından sonra bir de üst makamca onama gerekirdi. İl genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine İl Daimi Komisyonu karar alır; alınan bu kararlara, eğer vali itiraz edecekse, itirazını il genel meclisine bildirirdi. Meclis, komisyon kararını aynan benimserse vali, Danıştay'a itiraz edebilirdi.²¹¹

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile, il genel meclisi kararlarının kesinleşme süreci değiştirilmiş ve kararların valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmıştır. Kanun'un 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmesi gerekmektedir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe giremeyecektir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilecektir.²¹²

²¹¹ ALDAN; Mehmet, İdari Vesayet Denetimi, İler ve Belediyeler Dergisi, Mayıs-Haziran, 1985, s. 230.

²¹² 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu; md. 15.

Yeniden görüşülmesi istenmeyen ve yeniden görüşülerek il genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşecektir.²¹³ Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhinde idari yargıya başvurabilecektir. Dolayısıyla il özel idareleri üzerindeki tipik bir idari vesayet uygulaması şekil değiştirmiştir.²¹⁴

Yeni düzenleme ile valinin il genel meclisi kararlarına karşı Danıştay'a itiraz etme usulüne son verilmiş; anılan kararlara karşı idari yargıda dava açma yolu benimsenmiştir.²¹⁵

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus valinin, ancak ısrar üzerine kesinleşen kararlar aleyhinde idari yargıya başvurabileceği hususudur. Dolayısıyla vali hukuka aykırı gördüğü meclis kararını ilk önce meclise iade etmelidir. Aksi takdirde vali, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhinde direkt idari yargıda dava açamayacaktır. Danıştay 09.06.2008 tarihinde idari yargıda direkt dava açılmasını hukuka aykırı kabul edip durumu mercii tecavüzü olarak kabul etmiştir.²¹⁶ ...*Kırıkkale İl Özel İdaresi İl Genel Meclisi tarafından alınan bu kararın valilik makamının 08.10.2007 tarih ve 827 sayılı yazısıyla yeniden görüşülmek üzere iade edildiği, bunun üzerine İl Genel Meclisinin 03.11.2007 tarihli toplantısında 2007/122 sayılı İl Genel Meclisi kararının iptali ile 2008 yılı bütçesinden araç alımı için ödenek ayrılması yönündeki kararın alındığı ve bu kararın dava konusu edildiğinin anlaşıldığı, bu durumda, dava konusu 03.11.2007 tarihli İl Genel Meclisi kararında önceki meclis kararının iptal edilmesi ve bununla birlikte herhangi bir ısrar kararının olmaması karşısında meclis kararının yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilmeksizin direk açılan bu davanın merci tecavüzü nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle, dava dilekçesinin Kırıkkale İl Özel İdaresine tevdiine karar veren Kırıkkale İdare Mahkemesinin 09.11.2007 gün ve E:2007/901, K:2007/1053 sayılı kararının, usul ve yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına ve yargılama giderlerinin temyiz*

²¹³ 5302 sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu; md. 15.

²¹⁴ TORTOP; a. g. e., s. 207.

²¹⁵ TORTOP; a. g. e., s. 207.

²¹⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012

isteminde bulunan üzerinde bırakılmasına 09.06.2008 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2008/4227 K, 2008/1863 E)

Nitekim valiye gönderilmeyen meclis kararlarının uygulanmayacağı ve valinin hukuka aykırı gördüğü kararları meclise iade ve meclisin ısrar ettiği kararlara karşı idari yargıya başvuru hakkı dikkate alındığında, merkezi yönetimin il özel idaresi üzerindeki vesayet yetkisinin önemli ölçüde korunduğu da gözden kaçmamalıdır.²¹⁷

Ancak Anayasa Mahkemesi 18.01.2007 tarih, 2005/32 E, 2007/3 sayılı kararı²¹⁸ ile, valinin kesinleşen meclis kararları aleyhinde iptal davası açma yetkisini iptal etmiştir. Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesince verilen bu karar isabetli olmamıştır. Şöyle ki; İptal davasının en temel koşulu menfaat ilişkisidir. İl özel idaresinin başı olan vali, aynı zamanda tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. Bu sıfatları taşıyan valinin, il genel meclisinin almış olduğu kararlarda, herhangi bir menfaat ilişkisinin olmadığı düşünülemez. Dolayısıyla vali il genel meclisinin almış olduğu kararlara karşı iptal davası açabilmelidir.

5.2.1.2. İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Danıştay Kararı ile Feshi

5.2.1.2.1. İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 21. maddesinde il genel meclisi üyeliğinin ölüm ve istifa durumlarında, kendiliğinden sona ereceği, yine aynı maddenin ikinci fıkrasında, özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verileceği düzenlenmiştir.²¹⁹

²¹⁷ ÖKMEN; a. g. e., s. 172-173.

²¹⁸ 5302 sayılı İl özel idaresi Kanunu; md. 15/3

²¹⁹ 5302 sayılı İl özel idaresi Kanunu; md. 21.

İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda da, valinin bildirmesi üzerine, Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir. Eski yasada bu konuda bir açık bir düzenleme olmadığı için 12.11.2001 tarihinde Danıştay meclis üyeliğinin düşürülmesi konusunda kendisine yapılan başvuruyu reddetmiştir.²²⁰

...Anayasanın 127/4. maddesinde, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı kurala bağlanmıştır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının Ek 2. maddesinde; belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyaların; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması on beş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılacağı ve yasalarda gösterilen karar sürelerinin bu tarihten itibaren işlemeye başlayacağı, kararın dosya üzerinden verileceği hükme bağlanmıştır. Ülkemizin yönetim yapısı içerisinde il özel yönetimi, yerel yönetim kuruluşları arasında yer almaktadır. İl özel yönetimi, il yönetimi ile birlikte yasa ile kurulur. İl özel idarelerinin seçilmiş organı il genel meclisidir. Dolayısıyla il genel meclisinin bir üyesinin, yerel yönetim organı olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu durumda, il genel meclisinin bir üyesinin, üyeliğinin düşürülmesi istemi, Anayasa ve 2577 sayılı Yasanın yukarıda belirtilen kurallarında öngörülen organların organlık sıfatının sona erdirilmesi olarak nitelendirilemeyeceğinden, istemin incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, ...İl Genel Meclisi Üyesi ...'ın il genel meclisi üyeliğinden düşürülmesi isteminin incelenmeksizin reddine 12.11.2001 gününde oybirliği ile karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 2001/4885 K, 2001/3898 E)

Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, İl genel meclisi başkanı ve üyeleri, münhasıran kendileriyle veya ikinci derece dahil kan, kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamayacakları gibi; il genel meclisi üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki

²²⁰ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012

yıl süreyle il özel idaresi ve bağı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyecekler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacaklardır.²²¹

5.2.1.2.2. İl Genel Meclisinin Danıştay Kararı ile Feshi

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 125. maddesinde il genel meclisinin feshini gerektiren sebepler sayılmıştır.

Anılan maddeye²²² göre il genel meclisi;

- Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

Vali durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmek zorundadır. İçişleri Bakanlığının talebi ve Danıştay'ın kararı ile il genel meclisi fesh olunur. Bu durumda il genel meclisinin yeniden oluşturulması için o ilde yeniden seçim yapılır. İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde, meclisin feshine dair bildirim ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep edebilir. İçişleri Bakanlığı'nın bu talebi Danıştay tarafından iki ay içinde incelenerek bir karara bağlanır.

Valinin il genel meclisi kararlarına karşı itirazı, hukuka uygunluk açısından mümkün olmaktadır.²²³

²²¹ ÖKMEN; a. g. e., s. 173.

²²² 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md. 125.

²²³ GÖZÜBÜYÜK; a. g. e., s. 53.

Kanunda sayılan il genel meclisinin feshine ilişkin sebeplerle ilgili olarak çok az sayıda yargıya intikal ettirilmiş olay olduğunu görmekteyiz. Bunun nedeni olarak, il genel meclisinin tüm kararlarının valinin onayına tabi tutulması sayesinde, valilerin de tecrübelerini kullanarak meclisin feshine sebep olabilecek uygulamaları önlediklerini gösterebiliriz.

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde il genel meclisinin feshi sebepleri iki bent halinde sayılmıştır. Fesih sebeplerinin kanun tarafından sayma yolu ile takdir yetkisine yer vermeyecek şekilde belirlenmiş olması il genel meclisi için hem bir teminat oluşturmakta hem de objektifliği sağlamaktadır.

Anılan maddeye göre²²⁴ il genel meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,
- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Görüldüğü gibi, il genel meclisi ancak yukarıda saydığımız hallerin gerçekleşmesi durumunda fesih edilebilir. 3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu döneminde fesih sebebi olarak kabul edilen "Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması" ve "Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması" 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu döneminde fesih sebebi olarak kabul edilmemiştir.

²²⁴ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md. 22.

Bu değişikliğin temel sebebi 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclislerinin gerçek bir karar organı olma niteliğine uygun bir toplantı periyoduna kavuşturulması ve böylece kanunda öngörölen zaman dışında toplanma ihtimalinin bir hayli azalması; mutad uygulamalarla kanunen belirli olan yer kavramının büyük oranda açıklığa kavuşmuş olmasıdır.²²⁵

İl genel meclisinin feshine dair dosyanın incelenmesinin uzun bir zaman alması ihtimalini dikkate alan kanun koyucu, madde ile, meclis çalışmalarını önleyici bir tedbir olarak fesihden önce meclis toplantılarının ertelenmesine karar verilmesini de öngörmüştür. Danıştay, erteleme kararı vererek il genel meclisinin çalışmalarını önlemiş olacaktır. Danıştay, meclis toplantılarının ertelenip ertelenmemesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlamak zorundadır.²²⁶ Danıştay tarafından erteleme kararı verilmesi durumunda, meclis çalışabilir durumuna gelinceye kadar il genel meclisi görevi, il encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülecektir.²²⁷

İl genel meclisi bir bütün olarak feshedilir. Fesih ile il genel meclisinin bütün üyelerinin üyelik sıfatları sona erer. Dolayısıyla fesihle birlikte organlık sıfatı tamamen ortadan kalktığından, il genel meclisinin feshini gerektiren sebeplere katılmayan hatta feshi gerektiren karara karşı oy veren üyelerin de üyelik sıfatları sona erecektir.²²⁸

İl genel meclisi, başta 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Olmak üzere, diğer kanunlar, tüzükler ve yönetmeliklerle, kısacası mevzuatla kendisine verilen görevleri yapmak zorundadır.

İl genel meclisinin kendisine mevzuatla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi durumunda; meclisin feshi için dört şartın oluşmuş olması gerekir. Bu şartlar şunlardır.²²⁹

- İl genel meclisine kanunla verilmiş bir görev bulunması,

²²⁵ KAYA; Cemil, Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Seçkin, Ankara, 2007, s. 32.

²²⁶ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md 22.

²²⁷ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md 23.

²²⁸ KAYA; a. g. e., s.32.

²²⁹ KAYA; a. g. e., s. 33.

- Görevin süresi içinde yerine getirilmemiş olması,
- Görevi yerine getirmememim ihmalden kaynaklanmış olması,
- İl özel idaresine ait işlerin gecikmeye uğramış olması,

İl genel meclisinin feshine karar verilebilmesi için yukarıda bahsettiğimiz dört şartın bir arada gerçekleşmiş olması gerekir. Bu şartlardan birinin eksik olması halinde il genel meclisinin feshine karar verilemez.

5.2.1. İL ENCÜMENİ

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 141. maddesi ile il encümeninin (il daimi encümeni) kararlarına karşı itiraz yetkisi valiye tanınmıştı. Maddeye göre²³⁰ encümen kararlarının mevzuata aykırı olması halinde, vali bir sonraki encümen toplantısında kararın bir kez daha görüşülmesini talep edebilirdi. Encümen, valinin itirazlarını kabul etmeyip de 2/3 çoğunlukla kararında ısrar ederse encümen kararı kesinleşecekti.

Kesinleşen il encümeni kararına karşı vali idari yargı merciine başvururdu. İdari yargı mercii tarafından verilen karar üzerine uygulamaya devam edilirdi.

Kanunda her ne kadar açık bir düzenleme olmasa da ilgili kişiler de encümen kararlarına karşı idari yargı merciinde dava açabilirler. Danıştay, idare mahkemesinde açılan davada yerel mahkemenin encümen kararlarına karşı sadece valinin dava açabileceği bahisle vermiş olduğu red kararını bozmuştur.²³¹ ...İl Özel İdaresi Kanununun, 3360 sayılı kanunla değişik 141. maddesinde belirtilen yasa kuralı ile yasa koyucunun İl Daimi Encümeni kararlarına karşı yargı yerine başvurma yetkisini il yönetiminden sadece Vali'ye tanıdığı, İl Genel Meclisi üyelerine böyle bir yetki tanınmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddeden Zonguldak İdare Mahkemesinin 15.7.1992 günlü ve 406 sayılı kararının bozulması istemidir. 2577 sayılı

²³⁰ 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md. 141.

²³¹ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

İdari Yargılama Usulü Yasasının 2-1/a maddesi, idari işlemler hakkında menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak iptal davalarının idari yargı yerinde görüleceğini hükme bağlamıştır. Davacının o yörede oturan bir vatandaş ve o ilçenin İl Genel Meclisi üyesi olarak İl Daimi Encümeni kararına karşı dava açabileceğini kabul etmek gerekir. Aksi halde, dava konusu İl Daimi Encümen kararlarının bazı durumlarda İdari Yargı önüne getirilmesi ve denetlenmesi söz konusu olamayacağı gibi halkın oyları ile ilçeler adına seçilip görev yapan İl Genel Meclisi üyelerinin genel anlamda İl Daimi Encümen Kararları ile yararlarının zedelendiğini kabul etmek gerekir. Açıklanan nedenlerle idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 1993/4046 K, 1992/3067 E)

Yeni yasa ile il encümeninin oluşum süreci ve üye sayısı yeniden düzenlenmiş, encümen idari bir organ olarak düşünülmüş ve yapısına bir çok birim amirleri de dahil edilmiştir.

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu göre, il encümeni vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemezken, 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu encümen üyelerine gündem maddesi ekleme yetkisi tanımıştır.²³²

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre; Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Yine aynı maddeye göre, encümen başkanı ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.²³³

Hükümde il encümeninin aldığı kararın kesinleşmesinin, encümenin bu husustaki ısrarı ile gerçekleşebileceği belirtilmiş olsa da, bu ısrarın hangi çoğunlukla

²³² ÖKMEN; a. g. e., s. 175.

²³³ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md. 27.

sağlanacağı belirtilmemiştir. Bu çoğunluğun toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu olduğu aynı hükmün ikinci fıkrasında çıkartılabilir.²³⁴ Zira kanun koyucu bu hususta özel bir düzenleme getirmemiştir.

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 140. maddesine göre il encümeninin valinin itirazı üzerine kararında direnmesi için 2/3 çoğunluk gerekiyordu.

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nda, valinin encümeninin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine başvuracağı yargı merciinin gerektiği kadar aydınlatıcı bir biçimde ifade edilmediği görülmektedir. Kanunda valinin, kesinleşen kararlar aleyhinde idari yargıya başvuracağı belirtilmiş, sonraki cümlede ise itirazın Danıştay'ca karara bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.²³⁵ Bize göre bir önceki cümlede geçen idari yargı merciinin Danıştay olduğu anlaşılmalıdır.

Ayrıca kanunda il encümeninin kararlarına karşı idari yargı merciinin görevli olduğu açıkça belirtilmiş olmasından dolayı, bu konuda adli mercilerde dava açılmaz. Nitekim Danıştay Sekizinci Dairesi, 14.04.2003 tarihinde açıklamalarımız doğrultusunda karar vermiştir.²³⁶ *...İdare Mahkemesince, davada izinsiz yapılan sondajla çıkarılan sıcak suyun bedelinin davalı idarece re' sen tahsili konusunda 927 sayılı Yasada bir hükme yer verilmemiş olması karşısında davalı idarece, tesis edilen dava konusu işlerde hukuka uyarlık bulunmadığı, ancak söz konusu olacağın genel hükümlere göre, adli yargı yerinde açılacak dava ile talep edilebileceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verildiği görülmektedir. Olayda, davacının izinsiz açtığı jeotermal su kuyusundan akan suyun bedelinin tahsiline yönelik, kamu hizmetinden kaynaklanan ve 6183 sayılı Yasa uyarınca re' sen takibi mümkün olan alacak ile ilgili davanın idari yargı yerinde görüleceği açıktır. Bu durumda, kamu hizmetinden kaynaklanan ve 6183 sayılı Yasa uyarınca re 'sen takibi mümkün olan dava konusu alacakla ilgili uyumsuzluğun idari yargı yerinde görüleceği açık olduğundan, söz konusu alacağın genel hükümlere göre adli yargı yerinde açılacak dava ile talep edileceği yönündeki mahkeme kararında hukuka ve mevzuata uygunluk*

²³⁴ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md.27/2. (Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.)

²³⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md. 27/6.

²³⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, ...İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, 14.4.2003 gününde oybirliği ile karar verildi. . (Danıştay 8. Dairesi 2003/1738 K, 2002/2713 E)

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il encümeninin organlık sıfatını kaybetmesi ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, il genel meclisinin organlık sıfatını kaybetmesine ilişkin hükümlerin kıyasla il encümenine de uygulanması gerektiğini kabul etmek gerekir.

5.2.1. VALİ

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.²³⁷ Vali sahip olduğu bu temsil yetkinci görevlendireceği kişilere devredebileceği gibi, bu yetkiyi bizzat da kullanabilir.²³⁸ Ayrıca Eski İl Özel İdaresi Kanunu döneminde vali, il genel meclisinin başkanlığını yürütürken, yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile bu uygulamaya son verilmiştir.

Vali il özel idaresinin yürütme organı²³⁹ konumundadır. Bu nedenle valinin tek başına aldığı karar olamaz. Dolayısıyla valinin eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna gitmek de mümkün değildir. Yapılan işlem ve eylemler il encümeni veya il genel meclisi kararlarına dayandığından ancak bu organların kararlarına karşı yasal yola başvurulabilir.

Vali için sadece siyasal yönden denetim mümkündür. O da İçişleri Bakanlığı'nın girişimiyle, o ilde başarısız ya da yetersiz görülen valinin görev yerinin değiştirilmesi ya da merkeze çağrılmasıdır.

Valilerin görevleriyle ilgili olarak işlemiş olduğu suçlardan dolayı yargılanmalarına ilişkin olarak, 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin

²³⁷ TORTOP; a. g. e., s. 203.

²³⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; md. 32.

²³⁹ İl yerel yönetiminin başkanının ve yürütme organının bir Devlet ajanı olması ve il tüzel kişiliğinin kendine özgü bir yürütme gücünün bulunmaması, ilin yetkisini ve özerkliğinin etkisini azaltmaktadır. **Bkz. ONAR; S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 1-2, 3, İstanbul, 1966, s. 630.**

Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca valiler hakkında yapılacak hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı vekili tarafından yürütülecek, açılacak davaların da yetkili ve görevli mahkeme olan Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde açılması gerekecektir. Nitekim 29 Mart 2009 yerel seçimleri öncesinde yaptığı beyaz eşya yardımı nedeniyle dönemin Tunceli valisi hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından soruşturma başlatılmış ve vali hakkında TCK'nin 257'nci maddesi (Görevi kötüye kullanma suçu) gereğince dava açılmıştır.

5.3 KÖY

Türk yönetim tarihindeki en eski ve en yaygın birimi olan köyler, tarihi gelişim içerisinde kendiliğinden oluşmuşlardır. Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinden beri varlığını koruyan köyler, o dönemlerde örf ve adet kuralları ile düzenlenmişlerdi. Köylere ilişkin düzenlemeye, Tanzimat'tan sonra 1864 yılında çıkartılan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gidilmiştir. Ancak bu düzenleme ile henüz köylere tüzel kişilik tanınmamıştır.²⁴⁰

Köyler, 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişiliğe sahip bir mahalli idare birimi olarak gerçek bir hukuki statüye kavuşturulmuştur.

442 sayılı Köy Kanunu köyü üç şekilde tanımlamıştır. Bahse konu tanımlar şu şekildedir;

- Nüfusu iki binden az olan yerleşim birimlerine köy denilmektedir.
- Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde bulunan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy oluştururlar.
- Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan, başlı başına bir tüzel kişiliktir.

²⁴⁰ ÖKMEN; a. g. e., s. 274.

442 sayılı Köy Kanunu uyarınca köy idaresini organları, köy ihtiyar meclisi, muhtar ve köy derneğidir.

Köy ihtiyar²⁴¹ meclisi²⁴², doğrudan doğruya köy derneği tarafından, köylü kadın ve erkekler arasından seçilen üyelerden oluşur.²⁴³ Ayrıca köy imamı ile köy öğretmeni köy ihtiyar meclisinin doğal üyesidir.²⁴⁴ Köy ihtiyar meclisinin başı ise köy muhtarıdır.²⁴⁵

Köy muhtarı, köy idaresinin başı, yürütme organı ve temsilcisidir. Köy muhtarı doğrudan doğruya köy derneği tarafından, köylü kadın ve erkekler arasından seçilir.²⁴⁶ Muhtar, köyde hem devlet hem de hükümet işlerini yapmakla görevlidir.²⁴⁷ Köy muhtarlığı seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler.

Köy derneği köyde bulunan ve köy muhtarı ile köy ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı bulunan kadın ve erkek tüm seçmenlerin oluşturduğu sürekli bir kuruldur.²⁴⁸ Köy derneği, bu özelliği ile doğrudan demokrasi örneğidir.²⁴⁹

5.3.1. KÖY İHTİYAR MECLİSİ

Köy ihtiyar meclisi, kendilerine Köy Kanunu ile verilen görevleri yerine getiren, köyün genel dert ve dileklerinin yerine getirilmesinde önemli rolü olan yetkili bir karar organıdır.

İhtiyar meclisine seçilebilmek için 25 yaşını bittirmiş olmak ve en az 6 aydır o yörede ikamet etmek gerekmektedir.

²⁴¹ Organın nitelendirilmesinde kullanılan "ihtiyar" sıfatı "yaşlı kişi" anlamında olmayıp "tecrübeli, konusunda bilgili, ve ehil" anlamını taşımaktadır. Bkz. Atay; Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan kitabevi, Ankara, 2006, s. 292.

²⁴² Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda, Köy İhtiyar Meclisinin adının "Köy Yürütme Kurulu" olarak değiştirilmesi önerilmektedir. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor; s. 191.

²⁴³ 442 Sayılı Köy Kanunu md. 20.

²⁴⁴ YILDIRIM; Ramazan, İdare Hukuku Dersleri 1, Mimoza Yayınları, Konya, 2005, s. 131.

²⁴⁵ 442 Sayılı Köy Kanunu md. 20.

²⁴⁶ 442 Sayılı Köy Kanunu md. 20.

²⁴⁷ 442 Sayılı Köy Kanunu md. 35.

²⁴⁸ GİRİTLİ; İsmet, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 231.

²⁴⁹ GÜNDAY; Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 460.

Genel olarak ihtiyar meclisinin kararları idari vesayet denetimine tabi değildir. Ancak köyün bütçesinin kabulü gibi bazı kararlar köyün bağlı bulunduğu kaymakam veya vali tarafından onaylanarak yürürlüğe girer.²⁵⁰

İhtiyar meclisi üyelerinin görevlerini yapmamalarından ya da bu görevlerini kötüye kullanmalarından dolayı, bu sıfatlarının kaldırılması veya yitirilmesi konusunda köy kanununda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.²⁵¹

Köyün mecburi işlerini gördürmeyen ve gelirlerini toplatmayan ihtiyar meclisi üyeleri aleyhine, il veya ilçe idare kurullarınca para cezasına hükmedilir.

İhtiyar meclisinin köyün menfaatine uygun olmayan kararları mülki idare amiri tarafından bozulabilir. Bu konuda tekrardan karar alma yetkisi ihtiyar meclisine aittir.

İhtiyar meclisi köyde öncelikle yapılması gerekli işleri sıraya koyarken sağlık, yol ve okul işlerinin geriye bırakıldığı şikayet edilirse; mülki idare amiri ihtiyar meclisi yerine öncelik tayin etme yetkisine sahiptir.

Köy Kanunu'na göre ihtiyar meclisi üyelerinin görevleriyle ilgili olarak işlemiş olduğu suçlardan dolayı yargılanmalarına ilişkin olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanacaktır.²⁵²

Köy ihtiyar meclisinin yargısal nitelikte birçok görevi vardır. Örneğin, kimi davaların hakem ve barıştırmaya yolu ile görüşülmesi; köyün zorunlu işlerini yapmayan köylü hakkında para cezasına hükmolunması meclisin yargısal nitelikteki görevleridir.²⁵³

Köy ihtiyar meclislerinin verecekleri kararlara karşı ayrıca idari yargı yolu açıktır. İlgili kişiler süresi içerisinde kararların iptali için idari yargıda dava açabilirler.²⁵⁴

²⁵⁰ ÖKMEN; a. g. e., s. 280.

²⁵¹ DURAN; a. g. e., s. 178.

²⁵² ODYAKMAZ; a. g. e., s. 580.

²⁵³ GİRİTLİ; a. g. e., s. 232.

²⁵⁴ GİRİTLİ; a. g. e., s. 232.

Köy ihtiyar meclislerinin kararları üzerinde merkezi idarenin sürekli vesayet yetkisinin olduğu hususu da gözden kaçırılmamalıdır.

5.3.1.1 Köy İhtiyar Meclisinin Organlık Sifatını Kaybetmesi

442 sayılı Köy Kanunu'nda ve diğer mevzuatta, bir organ olarak köy ihtiyar meclisinin feshi sebeplerine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.²⁵⁵ 2972 sayılı Kanun'da, Seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar meclisi veya ihtiyar heyeti üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra, üye tam sayısının köylerde tabii üyeler hariç yarısına düşmesi halinde, muhtar durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülki amirine bildirmeye mecbur olduğu, bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durumun 48 saat içinde ilan edileceği, ilan tarihinden sonra gelen 60' inci günü takip eden ilk Pazar günü oy verileceği hükmü bulunmaktadır.²⁵⁶ Kanun koyucu getirdiği bu hükümle köy ihtiyar meclisi üye tam sayısının yedeklerin de getirilmesinden sonra yarıya düşmesi halinde yeniden seçim yapılması yoluyla bu kurulun yeniden kurulması amacını güttüğü anlaşılmaktadır.²⁵⁷ Dolayısıyla yedek üyelerin de getirilmesinden sonra üye tam sayısının, doğal üyeler hariç yarısına düşmesi halinde köy ihtiyar meclisinin toplanarak karar alamayacağı görüşü tarafımızca da desteklenmektedir.

Yüksek Seçim Kurulu'na göre de tabii üyeler hariç olmak üzere, ihtiyar meclisi üye sayısı, yedeklerinden de getirilmesinden sonra, yarıya düşerse, o köyde ihtiyar meclisi üyeleri seçimi yapılması gerekecektir.²⁵⁸

442 sayılı Köy Kanunu'nun 33. maddesine göre ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra;

“Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,

²⁵⁵ HATİPOĞLU; Selahattin, Mahalli İdarelerin Seçilmiş organlarının Organlık Sifatlarını Kaybetmeleri, Aralık 1992, s. 56.

²⁵⁶ 2972 sayılı Kanun md. 33/3-4.

²⁵⁷ YSK; Kn: 30, KT. 06.02.1975, YSKK, 1975 Yılı, s. 13.

²⁵⁸ YSK; Kn: 114, KT. 05.04.1971, YSKK, 1971 Yılı, s. 37-38.

İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,

Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler, taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,

Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,

Milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,

Köy içlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar,

İhtiyar meclisi üyeliğinden, il yada ilçe idare kurulunca çıkartılırlar.

Mahalli idare seçimleri ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılması hallerinde de ihtiyar meclisi organlık sıfatını kaybedecektir.”

5.3.2. KÖY DERNEĞİ

Köy derneği tüm seçmenlerin oluşturduğu bir kurul olup, doğrudan demokrasinin tek örneği²⁵⁹ olarak gözükmese de, bu günkü durumu itibarıyla işlemez bir kuruldur.²⁶⁰

Köy derneğinin temel görevi ihtiyar meclisini ve muhtarını seçmek ve köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale getirmektir.²⁶¹ Ayrıca köy imamını atanmamışsa, imamını

²⁵⁹ ODYAKMAZ; a. g. e., s. 579.

²⁶⁰ TORTOP; a. g. e., s. 424.

²⁶¹ ÖKMEN; a. g. e., s. 279.

seçip, ödeneğini belirleme yetkisi de köy derneğine aittir. Köye karşı ihtiyar meclisi ya da muhtar dava açmışsa köy tüzel kişiliğini köy derneği temsil eder.

Köy derneğinin kararları üzerinde herhangi bir vesayet denetimi söz konusu değildir.²⁶² Kural olarak derneğin bütün kararları kendiliğinden yürürlüğe girer. Bunun istisnası ise, köyün isteğe bağlı işlerinin mecburi hale getirilmesinde mülki idare amirinin onayı gereklidir.

Köy derneği uygulamada gereksiz ve faydasız bir kurul olarak değerlendirilmektedir. Bu durum göz önünde tutularak, köy derneği yerine köyün nüfusuna göre 6-18 üyeden oluşan bir köy meclisinin kurulmasının uygun olacağı belirtilmektedir.²⁶³

5.3.3. MUHTAR

Muhtar, köyün yürütme organıdır. Aynı zamanda köyün en büyük temsilcisidir. Diğer taraftan devletin köyde bir temsilcisi ve bir memurudur.²⁶⁴ Bu itibarla muhtar köyde hem devlet işlerini hem de köy işlerini görür.²⁶⁵ Muhtar, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak köyün yerel çıkarlarını savunur, başkanı olduğu köy ihtiyar meclisinin aldığı kararları uygular.

Muhtarlar, seçilme niteliklerine haiz köy halkı arasından ve köylü seçmenler tarafından çoğunluk esasına göre seçilir.²⁶⁶ Siyasi partiler köy muhtarlıklarına aday gösteremezler.²⁶⁷ Muhtar seçilme yaşı 25 tir.²⁶⁸

Muhtar adaylarının daha önceden ilçe seçim kurullarına başvurmalarına gerek olmadığı için, adayların seçim koşullarını taşıyıp taşımadığının incelenmesi mümkün

²⁶² ÖKMEN; a. g. e., s. 279.

²⁶³ YAVUZ; Fehmi, Türk Mahalli İdarelerin Yeniden düzenlenmesi, TODAİE, Ankara, 1966, s. 71.

²⁶⁴ 442 Sayılı Köy Kanunu; md. 20.

²⁶⁵ 442 Sayılı Köy Kanunu; md. 35.

²⁶⁶ ÖKMEN; a. g. e., s. 280.

²⁶⁷ Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda muhtarlık seçimlerinde adaylık usulünün getirilmesi önerilmektedir. Bkz. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu; TODAİE Yayınları No: 238, Ankara 1991, s. 192.

²⁶⁸ 442 Sayılı Köy Kanunu; md. 31.

değildir. Seçim yapıldıktan sonra seçilen adayın muhtar olabilmek için gerekli nitelikleri taşımadığı anlaşılırsa Köy Kanunu'na göre muhtarın görevi sona erdirilebilir.²⁶⁹ Bu konu ile ilgili ayrıntılı açıklama ileriki bölümlerde yapılacaktır.

Muhtar üzerinde merkezi idarenin idari vesayet yetkisi vardır. Vesayet yetkisi bir yandan muhtarın şahsı üzerinde, diğer yandan kararları üzerinde cereyan eder.

Köy Kanunu'nun 286 sayılı Kanunla değişen 41 maddesine göre "İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır." Bu şekilde görevden uzaklaştırılan köy muhtarı aynı göreve tekrardan seçilemez.²⁷⁰ Bu kararların Danıştay'da temyizen incelenmesi mümkündür.

Köy muhtarları görevleriyle ilgili olarak işlemiş olduğu suçlardan dolayı, yargılanmalarına ilişkin olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanacaktır.

Köyün mecburi işlerini gördürmeyen ve gelirlerini toplatmayan muhtarlar aleyhine, il veya ilçe idare kurullarınca para cezasına hükmedilir.

Köy paralarının harcanmasında herhangi bir yolsuzluk yapıldığı hükümetçe tespit edilirse ilgili idare kurulu kararı ile muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin malları satılarak, elde edilen gelirden köylünün uğramış olduğu zararlar tazmin edilir. Bu konuda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanacaktır.²⁷¹

Köy Kanunu'nun 40 maddesine "köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir."

²⁶⁹ GÖZLER; Kemal, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s. 528.

²⁷⁰ TORTOP; a. g. e., s. 429.

²⁷¹ TORTOP; a. g. e., s. 429.

5.3.3.1 Muhtarın Organlık Sıfatını Kaybetmesi

Köy muhtarlarının görevini sona erdiren haller esas itibarıyla 442 sayılı Köy Kanunu'nda ve diğer kanunlarda düzenlenmiştir. Bu hallerin neler olduğunu alt başlıklar halinde inceleyeceğiz,

5.3.3.1.1. Bağdaşmazlık

Kamu hizmetlerinin aksamaması için bir köy muhtarının uhdesinde birden fazla kamu görevinin bulunması yasaklanmıştır. 2972 sayılı Kanun'un 17. maddesinde "Milletvekilleri, belediye başkanlıkları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler. Milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği ile muhtarlık bir şahıs uhdesinde birleşemez. Bu görevlerin birisinde bulunanlardan bir diğerine seçilenler, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih haklarını kullanırlar. Bu süre içinde tercih haklarını kullanmayanlar seçildikleri yeni görevi reddetmiş sayılırlar" bu durum hüküm altına alınmıştır.

Bu hükme göre bir köy muhtarı maddede sayılan görevlere seçildiği takdirde, seçim sonucunun kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih hakkını kullanmazsa yeni görevini reddetmiş sayılacaktır.²⁷²

Madde içeriğinde köy ihtiyar meclisi üyeliği ile muhtarlığın bağdaşp bağdaşmayacağı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamakla beraber; bizim de katıldığımız görüş, bu görevlerin aynı şahsın uhdesinde birleşmeyeceği yönündedir. Nitekim Yüksek Seçim Kurulu da bir şahıs uhdesinde hem muhtarlık hem de köy ihtiyar meclisi üyeliğinin birleşmeyeceğine karar vermiştir.²⁷³

²⁷² KAYA; a. g. e., s. 227.

²⁷³ YSK, Kn: 118, KT. 12.04.1971, YSKK, 1971 Yılı, s. 39-40.

5.3.3.1.2. Seçilme Yeterliliğini Kaybetme

Seçilme yeterliliği kanunun aramış olduğu şartları taşımayı ifade eder.²⁷⁴ Seçim, atama ve diğer yollarla kamu görevine getirilen kimselerin bu görevler için mevzuatla saptanmış niteliklere ve yeterliklere sahip olmadıklarının anlaşılması veya bunları sonradan yitirmeleri halinde, buldukları görevden uzaklaştırılmaları, ilgili kanunlarda temel bir kural olarak kabul edilmiş olmasından dolayı; seçildikten sonra o görev için öngörülen yeterliliğe sahip olmadığı anlaşılan bir kimsenin seçim tutanağının iptal edileceği²⁷⁵ Yüksek Seçim Kurulunca kabul edilmektedir.

Köy muhtarı seçilme yeterliliği şartları, 2972 sayılı Kanunda ve bu kanunun yollama yaptığı 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu kanunlara göre köy muhtarı seçilebilmek için;

- En az altı aydan beri o köyde oturmak,
- Yirmi beş yaşını doldurmuş olmak,
- Türk vatandaşı olmak,
- Okur-yazar olmak,
- 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. Maddesi uyarınca daha önce görevden uzaklaştırılmamış olmak,
- Kısıtlı olmamak,
- Askerlik hizmetini yapmış olmak,
- Kamu hizmetinden yasaklı olmamak,
- Kanunda belirtilen suçlardan hüküm giymemiş olmak gerekir.

Yukarıda bahsedilen şartlardan herhangi birini taşımayan bir kimse muhtar olamayacaktır. Nitekim Danıştay 15.11.1984 tarihinde okur-yazar olmayan kimsenin

²⁷⁴ Saunders, a. g. e., s. 149.

²⁷⁵ YSK, Kn: 81. KT. 29.03.1983, YSKK, 1982-1983 Yılları, s. 52.

muhtarlık görevine son verilmesi gerektiğine hükmetmiştir.²⁷⁶ ...Dava, köy muhtarı olan davacının, okur yazar olmadığı gerekçesiyle görevine son verilmesine ilişkin İl İdare Kurulu kararının iptali istemiyle açılmıştır. 442 sayılı köy yasasının 18 Temmuz 1963 tarih ve 286 sayılı yasayla değişik 25. maddesinin 4. bendiyle köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmek için Türkçe okuyup yazma bilmek şartı getirilmiştir. Dava dosyasındaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden; 1973 yılı yerel seçimlerinde muhtarlık seçimini kazanan davacının okur yazar olmadığına anlaşılması üzerine, İl İdare Kurulunca gerekli soruşturmaya başlandığı, bu arada Milli Eğitim Bakanlığı Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğünce düzenlenen okuma-yazma programına katılan davacının 30.4.1981 tarihinde okur yazarlık belgesi aldığı tarihten sonra 26.5.1981 tarihinde davacının okur yazar olup olmadığının tespiti amacıyla oluşturulan bilirkişi kurulunca yapılan sınav sonucunda davacının okur-yazar olmadığı bilirkişi kurulunca düzenlenen 26.5.1981 tarihli rapordan anlaşılmıştır. Bu durumda, okur - yazar olmadığı gerekçesiyle davacının muhtarlık görevine son verilmesi işleminde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. (Danıştay 8. Dairesi 1984/1397 K, 1984/466 E)

Yine Danıştay, 23.06.0983 tarihinde yüz kızartıcı suçtan dolayı hüküm giyen muhtarın muhtarlık görevine son verilmesi gerektiğine hükmetmiştir.²⁷⁷ ...Dava, köy muhtarı olan davacının muhtarlık görevine son verilmesine ilişkin ilçe idare kurulu kararının iptali istemiyle açılmıştır. 442 sayılı Köy Kanununun 286 sayılı Yasa ile değişik 33.maddesinin a/5 fıkrası ile köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanların muhtarlık görevinden ve ihtiyar kurulu üyeliğinden çıkartılacağı hükme bağlanmıştır. Dava ve soruşturma dosyasındaki belgelerin incelenmesinden, davacının işlediği ırza geçmek gibi yüz kızartıcı suç nedeniyle Ağır Ceza Mahkemesi kararı ile 10 ay 15 gün hüküm giydiği ve bu kararın kesinleştiği anlaşılmakla, dava konusu işleminde hukuka aykırılık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle dayanaktan yoksun davanın reddine karar verildi. (Danıştay 8. Dairesi 1983/1470 K, 1982/1845 E)

²⁷⁶ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

²⁷⁷ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

442 sayılı Köy Kanunu'nun 33. maddesine göre muhtar seçildikten sonra, maddede sayılan yasak hallerden birinin gerçekleşmesi durumunda il veya ilçe idare kurulunun kararı ile muhtarın görevine son verilir. Bununla ilgili ayrıntılı açıklama ihtiyar meclisi bölümünde yapıldığı için, bu bölümde herhangi bir açıklama yapılmayacaktır.

5.3.3.1.3. Muhtarlıktan Çıkarılma

442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesi köy muhtarının mevzuatla kendisine verilen görevleri yapmaması halinde görevine son verilmesini düzenlemektedir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesi ile kanun koyucu tembelliği, beceriksizliği ve her şeyden önemlisi de emre itaatsizliği cezalandırmak istemiştir.²⁷⁸

442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesine göre "İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır."

Madde metninden de anlaşılacağı üzere köy muhtarının görevine son verilebilmesi için ilk önce görevini yapmadığı bahisle yetkili mülki idare amirince yazılı ihtarda bulunması gerekir. Yazılı ihtar yapılmadan muhtarın görevine son verilemez. Danıştay da 15.03.1972 tarihinde bu yönde karar vermiştir.²⁷⁹ ...Görevlerini yapması hususunda yazılı ihtarda bulunulmadığı anlaşılacakla, muhtarın valilik emrini dinlemediği ve bu nedenle görevlerinin gereklerine aykırı davrandığı gerekçesiyle görevine son verilmesi hukuka aykırıdır. (Danıştay 11. Dairesi 1972/753 K, 1971/930 E)

²⁷⁸ BULUT; Mehmet, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi, TİD, y. 59, sy. 376, Eylül 1987, s. 50.

²⁷⁹ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

5.3.3.1.4. Köyde Oturmama - Köyü Terk Etme

Köy muhtarının köyde oturup oturmaması konusunda mevzuatta herhangi bir düzenleme olmadığı için, bu durum uygulamada büyük sorunlara yol açmaktadır. Bu konuda doktrinde de farklı görüşler mevcuttur.

Bir muhtar, istifa dilekçesini sunmadan, köyü terk etmiş ve bir başka yere yerleşmiş ve bu durum az çok uzun süre devam etmiş ise, muhtarın artık köye gelmeyeceği anlaşılıyorsa muhtarın muhtarlıktan da istifa ettiği yolunda zımnen bir irade açıkladığı varsayılır.²⁸⁰

Danıştay, 27.09.1965 tarihinde köyü terk ederek, başka bir yere yerleşen muhtarın, köy işlerini aksamaya yol açacak olmasından dolayı görevden çekilmiş sayılacağına hükmetmiştir.²⁸¹ *...Tayin veya seçim yolu ile kendisine bir amme görevi tevdi olunan ve bu görevi başlangıçta kabulü, yahut, ifa ederken bırakması ihtiyarında bulunan bir kimsenin istifa etme hakkının varlığı aşikar olup bunun aksini düşünmek caiz değildir. Köy Kamununda bunun bir hükümle tanzim edilmemiş olması muhtar ve üyelerin bu haklarının yokluğuna delalet etmez. Nitekim tatbikatta köy muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri istifa arzularını ilgili makamlara dilekçe ile bildirmekte ve bu beyanlar üzerine kanuni gerekleri yapılmaktadır. Bu itibarla istifa müessesesinin burada kabulü yeni bir hüküm tesisi demek değildir. Diğer taraftan münhasıran görevini yapmayan muhtarlar hakkındaki 41. maddenin ihtiyar heyeti üyelerine tatbiki mümkün olamayacağı gibi, muhtarlar hakkında uygulanması da muayyen bir maksada ve şekle tabi olup bunun dışındaki hallerde uygulanması imkanı yoktur. İstifa, iradenin bu yönde izharı sureti ile sarahaten veya muhtelif maksatlarla görevi ve görev yerini terk ederek, başka yerde yerleşmek sureti ile zımnen vaki olabileceğine göre, ikinci şekilde vaki olacak hareketlerin de görevden istifa olarak kabul edilmesine gerekeceğine karar verildi. Umumi Heyetin 22.11.1965 tarih ve E:1965/245, K:1965/262 sayılı kararıyla onanmıştır. (Danıştay 3. Dairesi 1965/302 K, 1965/332 E)*

²⁸⁰ GÖZLER; Kemal, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s. 444-445.

²⁸¹ <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012

Bize göre, muhtarın muhtar olarak seçilmesi için en az altı aydan beri o köyde ikamet etmesi gerektiği kanun emri olduğundan seçimden sonra da köyde oturmayan, köyü terk eden muhtarın görevine son verilmesi gerekir.

5.3.3.1.5. Gaiplik

Bir kimse hakkında gaiplik kararı verilebilmesi için iki durumdan birinin gerçekleşmiş olması gerekir.²⁸² Kişi, ölümüne muhtemel gözle bakılacak bir olay içerisinde kaybolmuşsa, ölüm tehlikesinin ortaya çıkmasından itibaren 1 yıl; uzun süre haber alınmama durumunda ise son haber alınma tarihinden itibaren beş yıl geçmişse²⁸³ kayıp olan kimsenin yasal ve atanmış mirasçıları, lehlerine vasiyet yapılmış olan kimseler mahkemeye başvurup o kimse hakkında gaiplik kararı verilmesini talep edebilirler²⁸⁴

Mahkeme talepte bulunanın haklı olup olmadığını tespit edebilmek için, ilan yolu ile gaiplik hakkında bilgisi olanları bu bilgilerini açıklamaları için davet eder. İlandan sonra 6 ay beklenir. Altıncı ayın sonunda hakim ikinci ilanı yapar. Gaiplik kararının verilebilmesi için iki ilanın yapılması zorunludur. Yapılan ilanlar neticesinde gaibin öldüğü ya da yaşadığı hakkında herhangi bir bilgi edinilmemişse kişi hakkında gaiplik kararı alınır.²⁸⁵

Köy muhtarı hakkında mahkemece gaiplik kararı verilmesi ve bu kararın ölüm kütüğüne kaydedilmesiyle birlikte, ölüm tehlikesinin gerçekleştiği veya son haberin alındığı tarihten başlayarak muhtarlık sıfatı son bulacaktır.²⁸⁶

²⁸² ÖZTAN; Bilge, Medeni Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi Yayınları, 17. Baskı, Ankara, 2005, s. 217.

²⁸³ 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu md. 33.

²⁸⁴ ÖZTAN; a. g. e., s. 218.

²⁸⁵ ÖZTAN; a. g. e., s. 218.

²⁸⁶ KAYA; a. g. e., s. 289.

5.3.3.2 Muhtarın Organlık Sifatını Kaybı Usulü

442 sayılı Köy Kanunu'nun 33 ve 41. maddelerine göre köy muhtarını görevden çıkarma yetkisi ilgili il veya ilçe kurullarına aittir²⁸⁷. 5442 sayılı İl idaresi Kanunu'nun 60. maddesinde, idare kurullarının idari, istişari ve yargısal olmak üzere üç türlü karar verebileceği hükmü bulunmakla birlikte; 2576 sayılı kanunun 15. maddesinin 1. fıkrası ile il ve ilçe idare kurullarının yargı yetkilerinin zımnen yürürlükten kaldırıldığı doktrin ve yazarlar tarafından kabul edilmektedir.²⁸⁸ Anayasa mahkemesi, il veya ilçe idare kurullarının köy muhtarlığından çıkarma yönündeki kararlarını yargısal nitelikte görmektedir. Dolayısıyla Danıştay Sekizinci Dairesi 442 Sayılı Kanunu'nun 33. maddesinde yer alan "il veya ilçe idare kurulunca"²⁸⁹ ve ayrıca 442 Sayılı Kanunu'nun 41. maddesinde yer alan "yetkili idare kurulunca"²⁹⁰ ibarelerinin Anayasa'nın 127. maddesine aykırılığı nedeniyle iptali istemiyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi her iki başvuruyu da reddetmiştir.

Doktrinde ise Atay, il ve ilçe idare kurullarının köy muhtarlığından çıkarma yönündeki kararlarını organlar üzerindeki "idari vesayet denetimi" olarak kabul etmektedir.²⁹¹

İl veya ilçe idare kurullarının köy muhtarlığından çıkarma yönündeki kararlara karşı ilgililer 2576 sayılı kanunun 15. maddesi uyarınca idare mahkemesinde iptal davası açabilirler.²⁹² Bu konuda yetkili idare mahkemesi ise, köy muhtarının görev yaptığı yer mahkemesi, görev yaptığı yerde idare mahkemesi bulunmuyorsa o ilin bağlı bulunduğu yer idare mahkemesidir.²⁹³

İdare mahkemesinin kararına karşı da Danıştay'a temyiz başvurusu yapılabilir.

²⁸⁷ İçişleri Bakanlığı İç – Düzen Genel Raporunda ise, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 33. ve 41. maddelerinde il veya ilçe idare kurullarına verilen bu görevlerin Bölge İdare Mahkemelerine verilmesi önerilmektedir. Bkz. İç – Düzen Genel Rapor; Kitap 7, Köyler, Ankara, 1972, s. 170-173.

²⁸⁸ AKYILMAZ; Bahtiyar, İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya 2004, s. 175-179.

²⁸⁹ AyM; E.87/4, K.87/20, KT. 24.09.1987, AyMKD, 1989, Sayı 23, s. 354.

²⁹⁰ AyM; E.87/5, K.87/21, KT. 24.09.1987, AyMKD, 1989, Sayı 23, s. 363.

²⁹¹ ATAY, a. g. e., s. 183.

²⁹² GÜNDAY; a. g. e., s. 463.

²⁹³ KAYA; a. g. e., s. 351.

SONUÇ

Son yıllarda iyice belirginleşen küreselleşme kavramı merkezi yönetim ve yerel yönetim anlayışının da değişim yolunu açmıştır. Bu anlayış ile merkezi yönetimlerin faaliyet alanlarında daralma eğilimleri görülürken, yerel yönetimler ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel alanda yaşanan değişimler ile Avrupa Birliği tam üyelik süreci, mahalli idarelerle ilgili yeni yasal düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu alanlarda yapılan son yasal değişiklikler sonrasında, mahalli idareler üzerindeki denetimin niteliğini ve aksayan yönlerini ortaya koymak, mahalli idareler üzerindeki denetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik öneriler geliştirmek amacıyla, çalışmada mahalli idarelerin yargısal denetimi incelenmiş, ve bu denetime ilişkin olarak tespit edilen sorunlar ve bu sorunların çözümüne ilişkin öneriler aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Yargısal Denetime İlişkin Sorunlar ve Öneriler

SORUN: Adli ve idari yargıda en önemli sorun davaların çok uzun sürmesidir. Uzun süren yargılamalar, adaletin geç tecelli etmesine yol açmakta; adaletin gecikmesi de gerek vatandaşları, gerekse kurumları mağdur etmektedir. Adaletin gecikmesinin en önemli nedenleri arasında adliye personeli, hakim ve savcı sayısının azlığı gelmektedir. Bugün, Türkiye’de genelinde 7604 hakim, 4443 savcı bulunmaktadır.²⁹⁴ Hakim - savcı sayısı, artan iş yüküne oranla yetersiz kalmaktadır.

ÖNERİ : Yeteri kadar hakim, savcı ve adliye personeline kadro verilmesi ile sorunun büyük bir kısmı çözüleceği gibi; meclise sevk edilen arabuluculuk kanun tasarısının yasalaşması ile mahkemelerin iş yükünde önemli hafiflemeler olacaktır.

²⁹⁴ Hakim ve savcı sayısı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu resmi web sitesinden alınmıştır.

Bakanlar Kurulunca meclise sevk edilen Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde;²⁹⁵

“Uyuşmazlıkların dava yolu ile çözümü yerine, tarafların kendi iradeleri ile uzlaşarak uyuşmazlığa son vermelerinin, toplumsal barışın korunması açısından tercih sebebi sayıldığını; bu yollara geniş kapsamlı ve etkin bir biçimde işlerlik kazandırılmasının mahkemelerin iş yükünün azalmasına katkı sağlayacağı,

Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları arayışındaki asıl amacın devlete ait olan yargı yetkisinin, mutlak egemenliğe zarar vermeden, uyuşmazlıkların daha basit ve kolayca çözüme kavuşturulacağı,

Hazırlanan tasarı ile sadece tarafların üzerine serbestçe tasarruf edebilecekleri, özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda uygulanacağı,

Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının devletin, yargı yetkisi dışında uyuşmazlıkların çözümü konusunda kişilere sunduğu bir imkan olduğu,

Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının, ceza yargısı ve idari yargı alanlarında da kabul edilebileceği ancak bu alanlarla ilgili olarak ayrı yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğinden” bahsetmiştir.

Anılan Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde arabuluculuk faaliyetlerindeki temel amacın yargının iş yükünü hafifletmek olduğu gibi, idari yargı alanında da arabuluculukla ilgili kanun çıkarılabileceğinden bahsedilmiştir. Dolayısıyla en kısa zamanda ilgili yasal düzenlemeler yapılarak, mahalli idarelerin, şahısları ilgilendiren bir kısım kararlarında ortaya çıkacak sorunların, arabuluculuk faaliyetleriyle çözüme kavuşturma olanağı getirilmelidir.

Yine yargının iş yükünü hafifletecek, uyuşmazlıkları daha hızlı ve basitçe çözüme kavuşturacak çözüm yollarından birisi de tahkim usulüdür. Tahkim, tarafların

²⁹⁵ Bakanlar Kurulu'na ait ve 25.10.2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan B.02.0.KKG/101-30 /3336 Sayılı Kanun Tasarısı.

aralarındaki hukuksal uyuşmazlığın çözümünü özel kişilere bıraktıkları bir çözüm yoludur.²⁹⁶ Hakem mahkemeleri, özel hukuka ilişkin uyuşmazlıklar hakkında tarafların anlaşması sonunda mahkemelerin yerine karar vermek amacıyla kurulmuş özel mahkemelerdir.²⁹⁷

Hukukumuzda iç tahkime ilişkin düzenlemeler Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasasında, uluslararası tahkime ilişkin düzenlemeler ise Milletlerarası Tahkim Yasasında düzenlenmiştir.²⁹⁸

Hukukumuzda iç tahkime ilişkin hakem kararlarının icra kabiliyeti mevcut değildir. Hakem kararlarının kesinleşmesinden sonra davacının istemi üzerine kararın mahkeme hakimi tarafından onaylanması gerekir.²⁹⁹ Bu onay sıradan bir şerh niteliğinde olmayıp; hakem kararlarının usule, şekle ve kamu düzenine uygunluğu bakımından, karara kesin hüküm niteliği veren ve onu icra kabiliyetine sahip bir ilam durumuna getiren, yargısal bir işlemdir.³⁰⁰

İki tür tahkim usulü vardır. Bunlardan ilki zorunlu tahkim usulü, ikincisi ise ihtiyari tahkim usulüdür. Zorunlu tahkimde hakemlere başvurmak taraflar için bir zorunluluktur.³⁰¹ Örneğin toplu iş uyuşmazlıklarında Yüksek Hakem Kuruluna yapılan başvuru, Futbol Federasyonu ile kulüpler arasında meydana gelecek uyuşmazlıklarda tahkim kuruluna yapılan başvuru, tütün ekicisi ve alıcısı arasında akdedilen yazılı sözleşmenin uygulanmasından ortaya çıkan uyuşmazlık için hakemlere yapılan başvuru zorunlu tahkim yolu ile çözülür.³⁰²

²⁹⁶ ALANGOYA; Yavuz,- YILDIRIM; Kamil, - YILDIRIM; Nevhis, Medeni Usul Hukuku Esasları, Alkım Yayınları, Dördüncü Bası, İstanbul, 2004, s. 602.

²⁹⁷ PEKCANITEZ; Hakan, Medeni Usul Hukuku, Seçkin Yayınları, İkinci Bası, Ankara, 2001, s. 477.

²⁹⁸ ERCAN; İsmail, Medeni Usul Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara, 2005, s. 473.

²⁹⁹ DAYINLARLI; Kemal, HUMK'TA Düzenlenen, İhtiyari İç Tahkim, (md. 516-536), İkinci Bası, Dayınlarlı Hukuk Yayınları Ltd., Şti, Ankara, 2004, s. 7.

³⁰⁰ DAYINLARLI; a. g. e., s. 7.

³⁰¹ ERCAN; a. g. e., s. 474.

³⁰² DAYINLARLI; a. g. e., s. 10-13.

İkinci tahkim yolu ise ihtiyari tahkimdir. İhtiyari tahkim yoluna yalnızca tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri uyuşmazlıklarda başvurulabilir.³⁰³

Tahkim usulünü incelediğimizde hakem kararlarının kesinlik kazanabilmesi için yine hakimin onayından geçmesi gibi bir güvenceye bağlandığını, hukukumuzda zorunlu tahkim usulünün kabul edilmiş olduğunu, yine bu usul ile yargı mercilerinin rahat bir nefes aldığını görüyoruz. Bunun için en kısa zamanda ilgili yasal düzenlemeler yapılarak, mahalli idarelerin, bir kısım kararlarına karşı tahkime başvurma olanağı getirilmelidir.

SORUN: Nüfusu az ilçelerde genç hakim ve savcılarımız işsizlikten yakınırken; büyük şehirlerdeki hakim ve savcılar aşırı iş yükü altında ezilmektedir. Biz de bu durumu daha somut verilerle anlatabilmek adına, İstanbul'daki Bakırköy adliyesinde bulunan hakim ve savcılarının bir yılda baktıkları dosya sayıları ile taşra adliyelerinde bulunan hakim ve savcılarının bir yılda baktıkları dosya sayılarını gösteren tabloları aşağıda inceleyeceğiz.³⁰⁴

Tablo 1
Bakırköy Adliyesindeki Hakim ve Savcılarının Derdest Dosya Sayıları

Mahkeme Adı	Derdest Dosya Sayısı	Başsavcılık Esası	Derdest Dosya Sayısı(Bir Savcıya düşen Dosya Sayısı)
Bakırköy 12. Sulh Ceza Mahkemesi	1094	Ağır Ceza Duruşma Savcıları	580
Bakırköy 7. Asliye Ceza	1325	Bilişim Savcıları	1029

³⁰³ PEKCANİTEZ; a. g. e., s. 479.

³⁰⁴ Adliyeler Türkiye'nin değişik bölgelerinden seçilmiştir.

Mahkemesi			
Bakırköy 12. Ağır Ceza Mahkemesi	785	Çocuk Büro Savcıları	1479
Bakırköy 4. Asliye Hukuk Mahkemesi	708	Faili Meçhul Savcıları	2700
Bakırköy 3. Asliye Ticaret Mahkemesi	743	Genel Hazırlık Savcıları	1609
Bakırköy 9. Aile Mahkemesi	653	Memur Suçları Savcıları	1252
Bakırköy 5. İş Mahkemesi	1213	Kaçakçılık Savcıları	1691
Bakırköy Tüketici Mahkemesi	1103	Müracaat Savcıları	1342
Bakırköy 5. İcra Mahkemesi	565	Örgüt Suçları Savcıları	568
Bakırköy 2. Fikri ve Sınai Haklar Ceza Mahkemesi	758		
Bakırköy Fikri ve Sınai Haklar Hukuk Mahkemesi	582		

Kaynak: Mahkemelere ait bilgiler mahkemelerin yazı işleri müdürlerinin uyap bilgi ekranlarından; savcılığa ait bilgiler Başsavcılık yazı işleri müdürlüğünden alınmıştır.

Tablo 2

Marmara Ereğlisi Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları

Mahkeme Adı :Marmara Ereğlisi (Tekirdağ)	Derdest Dosya Sayısı	Başsavcılık Esası	Derdest Dosya Sayısı(Bir Savcıya düşen Dosya Sayısı)
Marmara Ereğlisi Asliye Ceza Mahkemesi	175	Görevde Bulunan Savcı Sayısı:2	629
Marmara Ereğlisi Sulh Ceza Mahkemesi	239		
Marmara Ereğlisi Asliye Hukuk Mahkemesi	322		
Marmara Ereğlisi Sulh Hukuk Mahkemesi	65		

Kaynak: Bilgiler adliyede staj yapan Cumhuriyet Savcısı adayı Ömer IŞIK'TAN alınmıştır.

Tablo 3

Aydıncık Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları

Mahkeme Adı	Derdest Dosya Sayısı	Başsavcılık Esası	Derdest Dosya Sayısı(Bir Savcıya düşen Dosya Sayısı)
Aydıncık (Mersin) Adliyesi			
Aydıncık Asliye Ceza Mahkemesi	297	Görevde Bulunan Savcı Sayısı:2	290
Aydıncık Sulh Ceza Mahkemesi	321		
Aydıncık Asliye Hukuk Mahkemesi	304		
Aydıncık Sulh Hukuk Mahkemesi	253		

Kaynak: Bilgiler adliyede staj yapan Cumhuriyet Savcısı adayı Muhammet MELEK'TEN alınmıştır.

Tablo 4

Sivrice Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları

Mahkeme Adı Sivrice (Elazığ) Adliyesi	Derdest Dosya Sayısı	Başsavcılık Esası	Derdest Dosya Sayısı(Bir Savcıya düşen Dosya Sayısı)
Sivrice Asliye Ceza Mahkemesi	50	Görevde Bulunan Savcı Sayısı:2	150
Sivrice Sulh Ceza Mahkemesi	68		
Sivrice Asliye Hukuk Mahkemesi	69		
Sivrice Sulh Hukuk Mahkemesi	26		

Kaynak: Bilgiler adliyede staj yapan Cumhuriyet Savcısı adayı Orhan SAĞLAM'DAN alınmıştır.

Tablo 5

Sinan Paşa Adliyesindeki Hakim ve Savcıların Derdest Dosya Sayıları

Mahkeme Adı	Derdest Dosya Sayısı	Başsavcılık Esası	Derdest Dosya Sayısı(Bir Savcıya düşen Dosya Sayısı)
Sinan paşa (Afyon) Adliyesi			
Sinan paşa Asliye Ceza Mahkemesi	286	Görevde Bulunan Savcı Sayısı:1	66
Sinan paşa Sulh Ceza Mahkemesi	248		
Sinan paşa Asliye Hukuk Mahkemesi	262		
Sinan paşa Sulh Hukuk Mahkemesi	304		

Kaynak: Bilgiler adliyede staj yapan Hakim Adayı İsmail ÇEVİK'TEN alınmıştır.

Yukarıdaki tablolar incelendiğinde iş yükü dağılımındaki adaletsizlik gözden kaçmamaktadır. Büyük adliyelerdeki hakim ve savcılar iş yükü fazlalığından yakınmakta iken; taşra adliyelerindeki hakim ve savcılarımız ise iş yükü azlığı nedeniyle terfi alamamaktan yakınmaktadırlar. Yine adliye personelinin yetersizliği de adalet camiası için büyük sorun teşkil etmektedir. Personel yetersizliği denilince bunu nicelik ve nitelik bakımından ele almak gerekir. Bu personelin sayısal olarak yetersiz olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Ayrıca adliye hizmetlerinin yerine getirildiği yerler, fiziki olarak ihtiyacı karşılayamamaktadırlar. Adliye binalarının çoğu çağın koşullarına uygun olmayan eski yapılar olup, hizmete cevap verememektedirler. Bu husus, Adaletle olan güvenin sarsılmasının en önemli etkenlerinden biri olarak, bir an evvel çözülmesi gereken sorunların başında yer almaktadır.

ÖNERİ: Adalet hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi için, başta hakim savcı olmak üzere, diğer adliye personeli ve kolluk sayısının yeterli olması gerektiği gibi; mevcut hakim ve savcıların da adliyelere orantılı olarak dağıtılması gerektiği kanaatindeyiz. Ayrıca Adalet hizmetlerinin hızlı ve kaliteli bir hale getirilmesinde, adliye binalarının modernize edilmesi ve elektronik araçlardan daha çok yararlanılması hususu da göz ardı edilmemelidir.

SORUN: Son anayasa değişikliği ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısında önemli değişiklikler yapılmış ancak, kanaatimizce yapılan değişiklikler yeterli olmamıştır. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun başkanı sıfatıyla Adalet Bakanı ve kurulun doğal üyesi olan müsteşara dokunulmamış ve bu kişiler kurulda varlıklarını sürdürmüşlerdir.

ÖNERİ: Oysaki tarafsız ve bağımsız bir yargı için, siyaseti temsil eden Adalet bakanı ve müsteşarının Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'ndan çıkartılması gerekir. Yine son anayasa değişikliği ile birtakım HSYK kararına karşı yargı yolu açılmış olmakla beraber ancak kanaatimizce tüm HSYK kararlarına karşı yargı yolu açılmalıdır.

SORUN: Son zamanlarda ülkemizde hem hukuk fakültelerinin sayısı artırılmış, hem de mevcut hukuk fakültelerinin kontenjanları neredeyse iki katına çıkartılmıştır. Hukuk Fakültelerinin sayısı ve kontenjanındaki bu aşırı artış, rekabet nedeniyle hukuk eğitiminin kalitesinde düşüşe sebebiyet vermiştir. Hukuk Fakültelerinde derslerin genellikle, öğretim elemanlarının tek yanlı anlatımına dayalı olarak yürütülmesi, öğrenciyi pasif bir konuma itmektedir. Bu da, öğrenciyi kitap ve notların ezberlemesine yöneltmektedir.

ÖNERİ 1: Çağdaş bir hukuk eğitiminin amacı, okuyan, araştıran, düşünen, tartışan, güçlü muhakeme yeteneğine sahip, kendine güvenen ve hukukun üstünlüğüne inanan hukukçular yetiştirmek olmalıdır. Adaletin gereği gibi yürütülmesi açısından hakim ve savcılarının sayısının artırılması yanında, söz konusu kişilerin niteliği de çok önem taşımaktadır. Bu bakımdan mesleğe alınacak kişilerin seçiminde, niteliğe çok

önem verilmeli ve aynı özen staj süresinde de gösterilmelidir. Adaletin teslim edileceği bu kişiler, staj sırasında ve meslek içinde bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi için yurt içinde ve yurt dışında mesleki olarak eğitilmelidir.

ÖNERİ 2: Yargı organlarına başvuruda, kişisel mağduriyet koşulu terk edilmeli, hemşeri olmak yeterli sayılmalı ve devletin en temel görevlerinden birisi olan yargıdan yararlanmak için yargı harcı alınması uygulamasından vazgeçilmelidir. Yine yargı üzerinde önemli etkisi ve katkısı olan bilirkişilik müessesesi yeniden ele alınmalı bir yasası çıkarılmalı, sıkı takip ve denetim altına alınmalıdır.

ÖNERİ 3: Yapılan soruşturmalar hazırlık aşaması dışında açık ve şeffaf olmalı sonuçları kamu oyuna açıklanmalı ve bu mücadele hukuk içinde kalınarak yapılmalı, tanıkların kimlikleri kesinlikle gizlenmeli, özellikle kamuda suça ilişkin ilgili ve yetkili makamlara bilgi ve belge verenler hakkında bir işlem yapılmamalıdır. Yargının hızlanması için delil toplamanın önündeki her türlü engeller kaldırılarak, soruşturma süreci hızlandırılmalıdır.

SORUN: Ülkemizde yargıda ekonomik ve malî suçlar alanında uzmanlaşma eksikliği, üzerinde önemle durulması gereken ivedi bir sorundur. Malî suçluluğun sosyal maliyetinin ölçülemeyecek boyutlarda ağır sonuçlara yol açtığı artık çok açık görülmektedir.

ÖNERİ: Bu nedenle mahkemelerde ihtisaslaşmaya ve uzmanlaşmaya gidilmelidir. Çünkü yeterli bilgi, belge, tecrübeye sahip olunmadığı ve yolsuzluklar kavramada, teşhis etmede, yol ve yöntem belirlemede yetersiz kalındığı için kısa sürede sonuç alınamamakta, başlanan operasyon ve yargılamalar yarım ve sonuçsuz kalmakta, adalet gecikmekte, zaman aşımına uğratılmaktadır. Ayrıca, Sayıştay'ın ve mahkemelerin alanında uzmanlaşmış kolluk güçlerinden yararlanması kolaylaştırılmalı ve yasal çerçeveye oturtulmalıdır. Öncelikle, Türk Ceza Kanunu ve tüm özel kanunlar taranarak, büyük miktarda yolsuzluk ve suiistimallere yol açtığı, ya da yol açma potansiyeli taşıdığı belirlenecek fiillere ilişkin suçlar ekonomik ve mali suçlar olarak sınıflandırılmalıdır. Bu suçlarda müeyyideler caydırıcı hale getirilmeli, zaman aşımı süreleri soruşturulma ve

kovuşturulmalarına yetecek kadar uzun tutulmalıdır. Yasal metinleri uygulayacak olan yargı sisteminin genelde uluslararası nitelik taşıyan bu karmaşık suçları etkili bir şekilde cezalandırabilmesi için, ilk etapta büyük illerde bünyesinde malî uzmanların yer aldığı; insan, yer, araç gereç, teknolojik imkanlar yönünden eksikliği bulunmayan ve gerekirse birden fazla yargı çevresinde yetkili ekonomik ve mali suç savcılıkları oluşturulması gerekmektedir. Bunu, ileride mali ve ekonomik suçlar alanında uzmanlık mahkemeleri izlemelidir. Yargıtay Başsavcılığı bünyesindeki masalardan birinin ve Yargıtay ceza dairelerinden birisinin malî ve ekonomik suçlar ve çıkar amaçlı örgüt suçlarına bakması sağlanmalıdır. Söz konusu savcılık ve mahkemelerde çalışacak hakim ve savcıların mali hukuk ya da ekonomi alanında yüksek lisans eğitimi yapmış ya da sınırlı olarak sayılacak ekonomik ve mali suçlar hakkında araştırma ve yayını olanlar arasından seçilmesine özen gösterilmelidir. Yabancı dil bilen hâkimlerin yurtiçi ve dışında ekonomik, malî suçlar ile örgüt suçluluğuna ilişkin eğitim programlarına iştiraki sağlanmalıdır. Bu tür suçlarla mücadele eden polislerin yeterli bir teknolojik donanımına sahip olması şarttır.

SORUN VE ÖNERİ: Türkiye’de kamu bürokrasisi veya genel olarak devlet, gizemli bir dünya olarak görülmektedir. Vatandaşlar devleti, içine girilmez, içeride neler olup bittiği bilinmez bir yapı olarak tanımlanmaktadırlar. Bunun en önemli sebebi, yönetim sistemine egemen olan gizlilik ve dışa kapalılıktır. Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde, idari işlemin tarafı niteliğindeki kişilerin idari usul süreci devam ederken idari bilgi ve belgelere ulaşmalarını açıkça mümkün kılacak düzenlemeler yapılmıştır. Gizlilik; yönetimin işleyiş aşamasında oluşan, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasıdır. Kapalılık ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. Yönetimde gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini kamuoyu ve halkın eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yönetime ilişkin yasalar, gizliliği ve resmi sır kavramını, memurların kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına olanak vermektedir. Bu durum, kurum içinde denetimsizliğe yol açmakta ve vatandaş kamu bürokrasisi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’nın 15. ve buna bağlı 31. Maddesi memurların kamu görevleri ile ilgili

olarak edindikleri bilgileri ilgili bakan veya valinin izni olmadıkça açıklamalarını yasaklamıştır. DMK' nın bu hükümleri uygulamada halkın veya medyanın kamu hizmetleri ile ilgili bilgileri öğrenmelerini güçleştirmekte, bazı hallerde tamamen yok etmektedir. Buna paralel olarak Türk Ceza Kanunu'nda memurların açıklama yapmama yasağının sınırlarını oldukça genişletmiştir. TCK'nın devlet gizliliğini düzenleyen maddeleri, mesleki sırları ifşayı düzenleyen maddesi, memurluk sırrını ifşayı düzenleyen maddesi ve fenni ve sınai sırları ifşayı düzenleyen maddeleri buna örnek gösterilebilir. Yasalarımızda yer alan ve bu kadar geniş yorumlanabilen gizlilik ve sır uygulaması sonucu kamu bürokrasisini denetlemek çok zor bir hale gelmiştir. "Bugün git, yarın gel" mantığı karşısında vatandaş savunmasız ve çaresiz kalmıştır. Bu durum bürokrat ile halk arasındaki ilişkilerin bozulmasına yol açmıştır. Kayırmacılık ya da kabilecilik kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi sübjektif unsurların ön plana geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise liyakat gibi geri plana itilmesi halidir. Bu durum Türk bürokrasisinin en büyük problemidir. Kayırmacılığın hakim olduğu alanlarda çoğu zaman sınavlar bir formaliteden öteye gitmemektedir. Yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı kamu kurumlarında, sözlü sınavına alınacaklar olağan sayıdan çok daha fazla davet edilmek suretiyle, kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır. Örneğin yerel yönetimlerin vesayet denetimini yapan kaymakamların sözlü sınavına, alınacak kaymakam sayısının üç katı kadar aday çağrılmakta, sözlü sınavında adayların üçte ikisi elenmektedir. Yine idari yargı hakimlik sınavlarının sözlü sınavına alınacak hakim adayı sayısının iki kadar aday sözlü sınavına çağrılmaktadır. Bazı bakanlık teftiş kurullarına müfettiş alımında da liyakat ve başarıya pek dikkat edilmektedir.

SORUN VE ÖNERİ: Türkiye'de etkili bir yargısal denetim için en etkili yöntem halkın eğitilmesi ve aydınlatılmasıdır. Oysa ki ülkemizde gerek yolsuzluklar konusunda gerekse vatandaşın kamu kurumlarında hakkını araması konusunda örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları son derece yetersizdir. Bunun yanı sıra, ezbere dayalı örgün eğitim sistemimiz büyük problemler doğurmaktadır. Çünkü ezbere dayalı eğitim sistemi, insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen, eleştirmeyen, şikayet etmeyen bireyler de ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, köşe

dönmececi yöntemlerden medet ummaktadırlar. Kamu yararı kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramın içinin yurttaşlık bilinciyle doldurulmasına bağlıdır. Halk yerel hizmetinden yararlanmayı lütuf değil, bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir. Yurttaşın kamu hizmetini bu algılayış biçimi ve bürokratin yurttaşa tepeden bakan anlayışı bilgi eksikliği de eklenince halkın bürokrasiyi etkili bir şekilde denetlemesi mümkün değildir. Böylece halk örneğin kentin en işlek yerine, yoğunluğu müthiş arttıran ve trafik dahil tüm yaşam faaliyetlerini sekteye uğratan gökdelen dikilmesinde, kamu yararını düşünmemektedir. Yeşil alanların yağmalanmasında, kimse, kendisi de dahil, kent halkının gereksinmesinin savunuculuğunu yüklenmemektedir. Aynı biçimde vergi mükellefi ve vatandaşlık bilinci gelişmediği için, vergilerden gelen fonların, kişisel çıkar uğruna kredi ya da teşvik olarak verilmesi vatandaşlarda büyük tepki uyandırmamaktadır. Örneğin birçok vatandaş aldığı gayrimenkulü rayiç değerinin çok altında göstererek tapu masraflarını ve emlak vergisini daha az ödemek istemektedir. Bu da yerel gelirlerin düşmesine ve yerel yönetimlerin görevlerini hakkıyla yapamamalarına neden olmaktadır.

SORUN VE ÖNERİ: Denetim sistemimizde Türk Toplumunun kültürel bazı özelliklerinden kaynaklanan birtakım problemler de bulunmaktadır. Devletin yönetilmesinde, idarenin hukuka uygun çalışmasında, verimli ve yararlı hizmetler sunmasında vatandaşlar hem hak sahibi, hem sorumluluk sahibidir. Bütün vatandaşlar, tam bir bilinçle haklarını kullanacak, görevlerini yerine getirecek olurlarsa; idarenin eylem ve işlemlerini tam bir vatandaşlık bilinciyle izlerlerse; bunun gereklerini düşünce, ifade ve basın özgürlükleri ile toplantı özgürlüklerinden yararlanarak yerine getirirlerse, o zaman idare de hukuka uygun, verimli ve etkin bir şekilde çalışmak zorunda kalacaktır. Örneğin ihbar kavramının, ispiyonculuk biçiminde algılanması denetimi güçleştiren engellerden biridir. Halbuki, gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikayet olguları doğrudan yurttaşlık bilincinin bir sonucu, hatta yurttaşlık ödevi olarak görülmektedir. Kuşkusuz ihbarın bu şekildeki toplumsal algılanması yanında sonuç alınamayacağına ya da ihbarda bulunanın suçlanacağına dair yaygın kanı da bir başka önemli etkindir. Bu tür algılamaların gelişmesinde kamu bürokrasisinin yapılanması ve yanlış uygulamaları da katkıda bulunmaktadır. Fırsatlardan yararlanma, boş vericilik, toplumsal algılamamızda üretkenliğin ve verimliliğin gereksizliği ile özdeşleşen boyutlara

ulaşmıştır. Bu algılamayı atasözlerimiz ve devlet büyüklerimizin söylediği bazı sözler de desteklemektedir: “Bal tutan parmağını yalar”, “su akarken küpünü doldur”, “doğru söyleyeni dokuz köyden kovarlar”, “bana dokunmayan yılan bin yıl yaşasın”, “benim memurum işini bilir ” gibi Ülkemizde yargıyla ilgili olan bazı sorunların da çözümlenmesi gereklidir. Bu sorunlardan ilki idarenin bazı işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılmasıdır. Anayasa'nın Yargı Yolu başlıklı 125'inci maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile uyarma ve kınama cezalarına karşı da yargı yolu açılmalıdır. Diğer bir sorun da, hakim ve savcılarla ilgili düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Öncelikle hakim ve savcıların denetimini yapan tüm adalet müfettişlerinin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na bağlanması gerekir. Bu şekilde hakim ve savcılarının siyasi birtakım gerekçelerle soruşturmaya uğramasının önüne geçilmiş olacaktır.

Mahalli İdarelerin Yargısal Denetime İlişkin Sorunlar ve Öneriler

SORUN: Mahalli idareler mevzuatı, 2004 yılında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, ve yine 2005 yılında, 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkartılmak suretiyle yenilenmiştir. 1924 tarihli Köy Kanununda ise herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

ÖNERİ: Dolayısıyla günün değişen koşul ve ihtiyaçları da dikkate alınarak yeni bir köy kanunu çıkartılmalıdır.

SORUN: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda il genel meclisi ve belediye meclislerinin feshi sebepleri, “Kanunen kendilerine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmeleri ve bu durumun belediyeye / il özel idaresine ait işleri aksatması / sekteye veya gecikmeye uğratması” ve “il genel meclisinin/belediye meclisinin belediyeye / il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması” şeklinde sayılmıştır.

ÖNERİ: Burada her ne kadar sorumluluğun doğması için kasıttan bahsedilmemiş olsa da, kanaatimizce yukarıda bahsettiğimiz durumdan ilgililerin sorumlu tutulabilmeleri için kasten hareket edilmiş olmak gerekir.

SORUN: Önceki kanunlarda düzenlenmiş olan fesih sebeplerinden, “kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanma” ve “kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanma” yeni mahalli idareler mevzuatında fesih sebebi olarak sayılmamıştır.

ÖNERİ: Bunun temel nedeni olarak, meclislerin gerçek birer karar organı olma niteliğine uygun bir toplantı periyoduna kavuşmuş olması ve böylece kanunda öngörülen zaman dışında toplanma ihtimalinin bir hayli azalmış olduğunu gösterebiliriz. Ancak bu durum suiistimallere açık oluğu için kanımızca bu düzenleme pek de isabetli olmamıştır.

SORUN : Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda meclislere getirilen siyaset yasağının kapsamı daraltılmıştır. Önceki kanunlarda hiçbir istisna tanımaksızın meclislerin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması fesih tehdidi ile yasaklanmış iken; bu yeni kanunlar meclislerin kendilerine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar almasını fesih sebebi olarak saymışlardır. Ancak meclislerin aldığı hangi kararların siyasi olup olmadığı konusunda kanunda herhangi bir düzenleme yoktur.

ÖNERİ: Dolayısıyla alınan kararlardan hangilerinin siyasi olup olmadığı yapılacak yorumla tespit edilecektir. Bu yorumu yapacak mercii ise Danıştay olacağı için, herhangi bir mağduriyete sebebiyet verilmemesi için bu konu da yasal düzenleme yapılmalıdır.

SORUN: Meclislere getirilen siyaset yasağı konusunda uygulamada farklı bir çok görüş bulunmaktadır. Dolayısıyla bu durum uygulamada karışıklıklara sebebiyet vermektedir.

ÖNERİ: Bize göre meclislerin siyasi konularda karar almaması gerekir. Şöyle ki; Mahalli idarelerin amacı siyaset yapmak değil, asıl amaç kamu hizmeti sunmak suretiyle, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaktır. Mahalli idareler kamu hizmeti görürken tarafsızlık, eşitlik ve süreklilik ilkelerine uymakla yükümlüdür. Dolayısıyla siyaset yapma faaliyetlerinin, saydığımız bu ilkelere aykırı olduğu için meclislerin siyaset yapmamaları gerekir.

SORUN: İl genel meclisi ve belediye meclisi bir bütün olarak fesh edilir. Dolayısıyla meclislerin feshi ile birlikte meclis üyelerinin tamamının üyelik sıfatı sona erer. Ancak meclislerin feshini gerektirecek kararlara katılmayan, hatta feshi gerektiren kararlara karşı oy kullanan üyelerin de üyelik sıfatının sona ermesi son derece haksızlık teşkil etmektedir.

ÖNERİ: Bu itibarla Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında yapılacak bir düzenleme ile bu haksızlığa son verilmelidir.

SORUN: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, il genel meclisi ve belediye meclisinin feshi, belediye başkanının bazı sebeplerle başkanlıktan düşürülmesinin ardından ara seçim yapılacağı ve yapılacak bu seçime, başkanlıktan düşmüş belediye başkanı ile meclis üyelerinin yeniden seçime katılması konusunda herhangi bir yasak bulunmamaktadır.

ÖNERİ: Kanaatimizde kanunlarda yapılacak değişiklik ile başkanlıktan düşmüş belediye başkanı ile meclis üyelerinin, yapılacak olan ara seçime katılmaları yasaklanmalıdır.

SORUN: 442 sayılı Köy Kanun'da muhtar seçilmek için daha önce görevden uzaklaştırılmamış olma şartı aranmaktadır. Kanunun aradığı bu şart süresiz hak yoksunluğuna sebebiyet vermektedir.

ÖNERİ: Dolayısıyla Köy Kanunu'nda yapılacak değişiklik ile daha önce görevden uzaklaştırılmış olan muhtarın sadece ara seçimlere katılması engellenmeli ve böylece süresiz hak yoksunluğuna sebebiyet veren uygulamaya son verilmelidir.

SORUN: 1982 Anayasası, belediye başkanlarının İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılmasına yetki verirken; ona sınırları belli olmayan bir takdir hakkı tanımakta ve keyfi olarak her zaman kullanabilme olanağı sağlamaktadır. Şöyle ki, İçişleri Bakanı ile belediye başkanları arasında (her ikisi farklı siyasi partilere mensup ise) bazen siyasal görüş farkları bulunabilir. Bu durumdan siyasal bir rekabet oluşabilir. Dolayısıyla bu siyasal rekabetin ortaya çıkması, alınan kararların tarafsızlığı ve hukukiliği konusunda şüpheler oluşturacaktır.

ÖNERİ: Yapılacak yasal değişiklikler ile belediye başkanlarının geçici görevden uzaklaştırma yetkisi tarafsız ve bağımsız yargı organlarına bırakılmalıdır.

SORUN: 5393 sayılı Belediye Kanunu gensoru ve yıllık faaliyet raporu üzerine başkanlıktan düşmede belediye başkanını koruma altına almıştır. Gensoru önergesine verilen cevabın ve yıllık faaliyet raporunun yetersiz sayılabilmesi için meclis üye tam sayısının en az 3/4 ünün yetersizlik yönünde oy kullanması aranmaktadır. Şüphesiz 3/4 gibi nitelikli çoğunluğun aranmasının altında belediye başkanlarının konumunu güçlendirmek yatmaktadır. Yine aynı şekilde gensoru önergesi verebilmek için meclis üye tam sayısının en az 1/3 oranındaki üyenin imzasının gerekmesinin altında da belediye başkanlarının konumunu güçlendirmek yatmaktadır.

ÖNERİ: Belediye başkanlarının keyfi uygulamalarının önüne geçilebilmesi için yukarıda bahsedilen nitelikli çoğunluk arma düzenlemesinden, yapılacak yasal değişiklik ile vazgeçilmelidir.

SORUN: Kanunda belediye başkanlığı görevinin istifa halinde sona ereceği düzenlenmiş, ancak istifa dilekçesinin şekli, bilgi bakımından hangi makama sunulacağı ve geri alınıp alınmayacağı konusunda her hangi bir açıklama yapılmamıştır.

ÖNERİ: Kanaatimizce belediye başkanlarının istifa dilekçesi yazılı olmalı, mahallin en büyük idare amirine sunulmalı ve verilen dilekçe geri alınamamalıdır.

SORUN: 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nun 17. maddesinde bir şahıs uhdesinde birleşemeyen görevler sayılmıştır. Ancak anılan maddede köy ihtiyar meclisi üyeliği ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği gibi görevlerin belediye başkanlığı ve köy muhtarlığı ile birleşip birleşmeyeceği konusunda boşluk bulunmaktadır.

ÖNERİ: Yapılacak yasal düzenleme ile bu boşluk bir an evvel doldurulmalıdır.

SORUN: Belediye başkanı seçilme yeterliliği şartları 5393 sayılı Belediye Kanununda değil, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da düzenlemekle beraber; bu kanun da 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'na atıf yapmıştır. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu milletvekili seçilebilmek için aranan nitelikler bakımından, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'na atıfta bulunmuş ve ortaya bir çok kavram kargaşası çıkmıştır.

ÖNERİ: Bahse konu mevzuat karmaşasının önüne geçmek için belediye başkanı seçilme yeterliliği şartlarının günümüz koşulları da dikkate alınarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda tek tek sayılmalıdır.

SORUN: Aynı karmaşık durum köy muhtarı seçilme yeterliliği şartları için de söz konusudur. Köy muhtarı seçilme yeterliliği şartları 442 Köy Kanunu'nda değil, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ayrıca 2972 sayılı Kanun da özel hüküm bulunmayan hallerde, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nda yer alan hükümlerin uygulanacağı öngörülmüştür. Köy muhtarı seçilme şartları bakımından, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'na atıf yapılması konusunda yukarıda bahsettiğimiz sakıncaların tümü burada da geçerlidir.

ÖNERİ: Bahsi geçen mevzuat karmaşasının önüne geçmek için köy muhtarı seçilme yeterliliği şartlarının günümüz koşulları da dikkate alınarak, 442 Köy Kanunu'nda tek tek sayılmalıdır.

SORUN: Belediye başkanı seçilme yeterliliği şartlarını, görev süresinde kaybeden kişinin, görevine, Danıştay'ın son vereceği muhakkaktır. Buna karşılık belediye başkanı seçilme yeterliliği şartlarını taşımayan bir kişinin belediye başkanı seçilmesi ve itiraz sürelerinin de geçmesi üzerine görevine hangi makamın son vereceği hususunda mevzuatta yeterince açıklık bulunmamaktadır.

ÖNERİ: Anayasanın 79. maddesi seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama görevini Yüksek Seçim Kurulu'na verdiği için, kanaatimizce bu kişinin görevine Yüksek Seçim Kurulu'nun son vermesi gerekir. Aynı durum köy muhtarları için de geçerli olacaktır.

SORUN: 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk eden ve bu durumu mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenen, belediye başkanlarının görevinin sona ereceği hükmü yer almaktadır. Ancak kanunda, belediye başkanlarının bilgi bakımından bile olsa izin dilekçelerini mahallin en büyük mülki idare amirine vereceklerine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumun uygulamada büyük sorunlara yol açacağı aşikardır.

ÖNERİ: Bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

SORUN: 442 Köy Kanunu'nda köyün seçilmiş organlarının yargı yolu ile organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda ciddi boşluklar bulunmaktadır. Örneğin Köy Kanunu'nda ihtiyar meclisinin feshi sebepleri bulunmamaktadır.

ÖNERİ: Kanaatimizce köy ihtiyar meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun köye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ve yine, köy ihtiyar meclisinin siyasi meseleleri müzakere

edip veya siyasi temennilerde bulunması halinde organlık sıfatına son verilmesi için gereken yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

SORUN: Yine 442 Köy Kanunu'nda köy muhtarının istifasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunda istifa dilekçesinin şekli, bilgi bakımından hangi makama sunulacağı ve geri alınıp alınmayacağı konusunda herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

ÖNERİ: Kanaatimizce köy muhtarlarının istifa dilekçesi yazılı olmalı, mahallin en büyük idare amirine sunulmalı ve verilen dilekçe geri alınamamalıdır. Ayrıca görevini sürdürmeye engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi hali ile mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevin terki ve bu durumun mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenmesi halinde muhtarın görevinin sona ereceği hükmü Köy Kanunu'nda yerini almalıdır.

SORUN: Köy muhtarının köyde oturup oturmaması konusunda uygulamada sorunlar ortaya çıkmaktadır.

ÖNERİ: 2972 sayılı Kanun'un 31. maddesinin 2. fıkrası en az altı aydan beri o köyde oturmak şartı aradığından ve daha önce de ifade ettiğimiz gibi seçilme yeterliliği şartları seçimden sonra da varlığı aranan şartlar olduğundan, seçimden sonra köyde oturmayan köy muhtarları, seçilme yeterliliğini kaybetmiş sayılacaktır.

SORUN: Köy Kanunu'nda köy muhtarlarının görevine son verilmesi ile ilgili olarak karışıklıklara yol açabilecek yanlış ibareler bulunmaktadır. Şöyle ki; 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesi, köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmeyen köy muhtarının ilgili il veya ilçe idare kurulu tarafından "görevden uzaklaştırılacağı" öngörmektedir. Maddede köy muhtarlarının görevlerine son verilmesi kastedildiği halde, yanlış olarak "görevden uzaklaştırma" ibaresi kullanılmıştır.

ÖNERİ: Uygulamadaki karışıklıkların önüne geçilebilmesi için kanunda gerekli değişiklikler yapılmalıdır

SORUN: 442 sayılı Köy Kanunu'nun 33 ve 41. maddesindeki hallerin gerçekleşmesi durumunda köy muhtarının ilgili il veya ilçe idare kurulu tarafından görevlerine son verileceği düzenlemesi Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.

ÖNERİ: Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile yapılacağını düzenlemiştir. Dolayısıyla şartlarının oluşması halinde köy muhtarının görevine, ilgili il veya ilçe idare kurulu tarafından son verileceği düzenlemesi, Anayasa'ya aykırı olduğundan, bu düzenleme ile ilgili kanuni değişiklikler yapılmalıdır.

SORUN: Mahalli idarelerden özellikle belediye ve il özel idarelerinde, geçmişten günümüze kadar süre gelen ve bir türlü önüne geçilemeyen yolsuzluk ve kayırmacılık gibi sorunların bir an evvel çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

ÖNERİ: Türkiye'de yolsuzlukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesi ve yaşama geçirilmesi için bir çok ön koşulun var olduğunu söylemek olanaklıdır. Son yıllarda, konuyla ilgili olarak beliren kararlı siyasi irade ve liderlik yanında, gerek yasal düzenlemeler gerekse, yolsuzluğun önlenmesi konusunda kamu yönetimince geliştirilen program ve kuruluşlar önem taşımaktadır. Bu konudaki kararlılığın ve etkinliğin sürdürülmesinde kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve sivil toplumun sürece etkin bir biçimde katılımı da dikkat çekicidir. Ayrıca, özellikle kamu yönetiminde öngörülen reform girişimlerinin de sürece olumlu katkıda bulunacağı açıktır. Yine, kamu yönetiminde yolsuzluk ve devlet kaynaklarının yağmalanmasını önleyici kapasitelerin artırılması ve yolsuzluk riskinin azaltılmasına çalışılmalıdır. Denetim olanaklarının güçlendirilmesi ve kalitesinin artırılması yanında, ceza hukuku sistemimizin soruşturma ve kovuşturma kapasitelerinin Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara kavuşturulması öncelik taşımaktadır. Örgün eğitim yanında, yaygın eğitim olanaklarının da kullanılarak kamuoyunun bilinçlendirilmesi, sürecin devamlılığı ve etkililiğinde önemli rol oynamaktadır. Son olarak, sivil toplum örgütlerinin ve temsilcileri

aracılığıyla iş dünyasının yolsuzlukla mücadele sürecine etkin katılımı ile bu kuruluşların izleme ve etkileme kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olunmalıdır.

SORUN: Belediyelerdeki imar rantları ve ihale yolsuzlukları günümüz Türkiye'sinde çözüme kavuşturulması gereken en büyük sorunlar arasında yer almaktadır.

ÖNERİ: Yapılan ihalelerde, saydamlığın geliştirilmesi, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması ve daha az kaynakla daha fazla kamu hizmeti üretilmesi amacıyla, kamu kaynağı kullanan bütün kurumları kapsayan ve ihalelerde açıklığın ve rekabetin sağlanması temin edilerek, yapılacak şikayetlerin objektif olarak değerlendirilmesinin yolu açılmalıdır. Bilgi edinme hakkı kapsamında başvuranlara her türlü bilgi ve belge temin edilmeli; bu başvuruların etkin, süratli ve doğru sonuçlandırılması için gerekli idari ve teknik tedbirler alınmalıdır. Ayrıca medya organlarına bu tür bilgilere ulaşmada gerekli kolaylıklar sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKALIN; Muzaffer**, Belediye Seçimleri ile İlgili Meseleler, İVBD, y. 20, sayı 217 Kasım 1963.
- AKGÜL; Başak Ataman**, Türk Denetim Kurumları, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2000.
- AKYILMAZ; Bahtiyar**, İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya, 2004.
- AKYILMAZ; Bahtiyar**, Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybı, Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. yıl sempozyumu, Danıştay Yayınları No. 72., Ankara 2005.
- ALANGOYA; Yavuz**, Medeni Usul Hukuku Esasları, Alkım Yayınları, Dördüncü Bası, İstanbul, 2004.
- ALDAN; Mehmet**, İdari Vesayet Denetimi, İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs-Haziran, 1985.
- ATAY; Cevdet**, Devlet Yönetimi ve Denetimi, İstanbul, 1999
- ATAY; Ethem - ODABAŞI; Hasan - GÖKCAN; Hasan Tahsin**, İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003.
- AYDIN; Ahmet Sezai**, Belediye Başkanı Olacaklarda Aranacak Özellikler, İVBD, y.27, Sayı 302, Aralık 1970.
- AYTAÇ; Fethi**, Açıklamalı Belediye Kanunu, 5. Baskı, Ankara, 1991.
- AZRAK; Ülkü**, İptal Davalarının Objektif Niteliği, Hukuk Kurultayı, 2000.
- BOZKURT, Ömer - T. ERGUN - S. SEZEN**; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, 1998.
- BOZKURT; ÖMER**, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998.
- BULUT; Mehmet**, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi, TİD, y. 59, sy. 376, Eylül 1987.
- CANDAN; Turgut**, Açıklamalı İdari yargılama Usulu Kanunu, 2. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Özkan Matbaacılık, Ankara, 2006.
- ÇAĞLAYAN; Ramazan**, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku, Asil Yayınları, Ankara, 2005.

ÇOKER; Ziya, İngiliz Mahalli idareleri, Ankara, 1970.

DAYINLARLI; Kemal, HUMK'TA Düzenlenen, İhtiyari İç Tahkim, (md. 516-536), İkinci Bası, Dayınlarlı Hukuk Yayınları Ltd., Şti, Ankara, 2004.

DÖNMEZ; Zuhâl, 1580 Sayılı Kanun'un 73 ve 74. Maddeleri Üzerine Kısa Bir İnceleme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi C.7 S.1, Ocak, 1998.

DÖNMEZ; Mustafa, Belediye Başkanlarının Yargı Kararıyla Düşürülmesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7. Cilt, Sayı 4, Ekim, 1998.

DURAN; Lütfü, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982.

DURSUN; Davut, Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı, C.2, İlke Yayınları, İstanbul, 1966.

EMRE; Cahit, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.

ERCAN; İsmail, Medeni Usul Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara, 2005.

ERGİN; Osman, Beledi Bilgiler, Hamitbey Matbaası, İstanbul, 1932.

ERGİN; Osman, Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1936.

ERTEN; Metin, Nasıl Bir Yerel Yönetim, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.

GİRİTLİ; İsmet, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

GİRİTLİ; İsmet, Belediye meclisleri Ve Başkanları, İVBD, sy. 221, Mart, 1964.

GÖRMEZ; Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi, Ankara, 1997.

GÖZLER; Kemal, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.

GÖZLER; Kemal, İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2009.

GÖZÜBÜYÜK; Şeref – TAN; Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

GÖZÜBÜYÜK; A. Şeref, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1967.

GÖZÜBÜYÜK; A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1989.

GÖZÜBÜYÜK; A. Şeref; Yönetimsel Yargı, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993.

GÜL; Kemal Vehbi, Belediye İdaresi Şehir Mevzuatı, c. 2, Belediye Organları, Ankara, 1979.

GÜNDAY; Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.

GÜNEL; Namık, “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, Türk İdare Dergisi, Aralık, 1995.

GÜMÜŞDİŞ; Zekai, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda Gensoru, İVBD, y. 36, sy., 411 Ocak, 1985.

HATIPOĞLU; Selahattin, Mahalli İdarelerin Seçilmiş organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Aralık, 1992.

Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı, Sınırları; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 1, Ankara, 1995.

HONDU; Selçuk, Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri, TİD, y.62, sy.387, Haziran, 1990.

İLÇİOĞLU; Saim, Belediye Başkanlarının Belediye Meclisleri Tarafından Başkanlıktan Düşürülmeleri, YYVD, c. 3, Sayı 12, Aralık, 1998.

İKİNCİOĞULLARI; Firuzan, “ Hukuk Devleti”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.1, Sayı 1, Haziran, 1997.

İçişleri Bakanlığı; İç – Düzen Genel Rapor; Kitap 7, Köyler, Ankara, 1972.

KARAMAN; Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.

KARAMAN; Zerrin Toprak “Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi”, Yeni Türkiye Dergisi, s. 4, Mayıs-Haziran, 1995.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu; TODAİE Yayınları No: 238, Ankara, 1991.

KAYA; Cemil, Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Seçkin, Ankara, 2007.

KELEŞ; Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınları, İstanbul, 1992.

KELEŞ; Ruşen, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.

KELEŞ; Ruşen- Yavuz; Fehmi, Yerel Yönetimler, 2. Baskı Turhan Kitabevi , Ankara, 1989.

KELEŞ; Ruşen, Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1994.

KELEŞ; Ruşen, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnekolay", AÜ SBF Yayınları, No: 500, Seha L. MERAY'a Armağan, C. 2, Ankara, 1982.

KELEŞ; Ruşen "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 6, Kasım 1995.

KELEŞ; Ruşen "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 1, S. 2, Mart 1992.

KELEŞ; Ruşen, Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, TBD-KAV Yayını, Ankara, 5-6 Aralık 1996.

Murat İnsan Kaynakları; Murat İnsan Kaynakları Yayınları, Ankara, 2006.

NADAROĞLU; Halil, Mahalli İdareler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1994.

ODYAKMAZ; Zehra, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Yargı Yolu İle Kaybetmelerine Genel Bir Bakış ve Belediye Başkanı Hakkında Belediye Meclisince Yetersizlik Kararı Verilmesi Sonucu Organlık Sıfatını Kaybetmesi Durumunun Yargı Yolu İle İncelenmesi, Haziran, 1997.

ODYAKMAZ; Zehra, İdari Yargı, İkinci Sayfa, İstanbul, 2008.

ODYAKMAZ; Zehra, Anayasa - İdare Hukuku, Savaş, Ankara, 2006.

ONAR; Erdal, 1982 Anayasasında Milletvekilliğin Düşmesi, Anayasa Yargısı, sy. 14, 1997.

ONAR; S. S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 1-2, 3, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

ORTAYLI; İlber, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", Ergün Türkcan (Ed.), Türkiye Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 1978.

ÖKMEN; Mustafa, Yerel Yönetimler, Alfa - Aktüel, Bursa, 2010.

ÖNER; Şerif, Cumhuriyetten Günümüze Demokratik Yönetim Anlayışının Gelişimi, Yeni Türkiye, Sayı 24, Eylül-Aralık, 1998.

ÖNER; Şerif, Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel, Ankara, 2006.

ÖZAY; İlhan, Gümüşğında Yönetim, Alfa, İstanbul, 1996.

ÖZGENÇ; İzzet, Uygulamalı Ceza Hukuku, İstanbul 1998.

ÖZGENÇ; İzzet, Ekonomik Çıkar Amacıyla İşlenen Suçlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.

ÖZTAN; Bilge, Medeni Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi Yayınları, 17. Baskı, Ankara, 2005.

PEKCANITEZ; Hakan, Medeni Usul Hukuku, Seçkin Yayınları, İkinci Bası, Ankara, 2001.

PİRLER, Orhan; İl Düzeyinde Merkezi İdare - Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1997.

PİTİRLİ; Ali "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, C. 61, S. 383, Haziran, 1989,

SERT; Gazi, 5393 sayılı Kanuna Göre Belediyenin Seçilmiş Organları ve Üyelerinin Sıfatlarının Sona Ermesi, Yerel yönetimlere İdari ve Mali Mevzuat. c. 5, sy. 12, Eylül, 2005.

SODAN; Ramazan, Belediye Meclis Kararlarına İtiraz, İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim, 1989.

ŞENALP; H. Engin – ATAMAN; Taykan, 1580 sayılı Kanunu'nun 3394 Sayılı Kanunla Değişik 93. Maddesinin 1 ve 2 fıkraları ile Görevlendirilen Belediye Başkan Vekilleri ile İlgili Olarak "Gensoru Önergesi" Verilip Verilmeyeceği ile "Yetersizlik Kararı" Alınıp Alınmayacağı, Görevden Uzaklaştırılıp Uzaklaştırılmayacağı, Mülkiye Müfettişlerinin 1988-1989 Kış dönemi, İnceleme Araştırma Raporları, Ankara, 1990,

TEKELİ; İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S. 2, Haziran, 1983.

TORTOP; Nuri, Mahalli İdareler, Nobel Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2008.

TORTOP; Nuri, "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S. 4, Aralık 1991.

TOROSLU; Nevzat, Yüz Kızartıcı Şuçlar, Denetim D, y. 6, sy. 73, Ocak - Şubat 1992.

Türk Sanayi ve İşadamları Derneği; Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992.

ULUSOY; Ali, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", 11 Mayıs tarihli Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu'nda sunulan Bildiri.

ULUSOY, Ahmet - AKDEMİR, Tekin; Mahalli İdareler, Seçkin Yay., Ankara, 2001.

ÜNAL, Feyzullah (2000), Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

ÜNSAL; Sabahattin, Belediye Başkanlığının Yargı Kararı İle Sona Ermesi, Belediye Dergisi, Temmuz, 1994.

UĞURLU; M. Fatih, Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmaları İle İlgili Çözüm Önerileri, DPT Yayını, Ankara, 1995.

YAZICIOĞLU, Recep; Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, İlke, İstanbul, 1997.

YAVUZ; Fehmi - KELEŞ; Ruşen, Yerel Yönetimler, Turhan Yayınları, Ankara, 1983.

YAVUZ; Fehmi, Türk Mahalli İdarelerin Yeniden düzenlenmesi, TODAİE, Ankara, 1966.

YETER; Enis, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ile İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 1, Ocak 1996.

YILDIRIM; Turan, “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usulü, Sempozyum, Bildiri, Danıştay Başkanlığı, 11-12 Mayıs 2001.

YILDIRIM; Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2005.

YILDIRIM; Ramazan, İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Mimoza Yayınevi, Konya, 2006.

YILDIRIM; Ramazan, İdare Hukuku Dersleri 1, Mimoza Yayınları, Konya, 2005.

YÜZGÜN; Arslan, Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul, 1994.

Yararlanılan Yasal Mevzuat

19876 Anayasası; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.12.1876, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı, 1. Tertip Düstur Cilt: 4, s. 4-20.

1921 Anayasası; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1921, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 3. Tertip Düstur Cilt: 1, s. 196.

1924 Anayasası; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 24.04.1924, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 3. Tertip Düstur Cilt: 5, s. 576.

1961 Anayasası; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 31.05.1961, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 10859.

1982 Anayasası; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 9.11.1982, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 17863 (Mükerrer)

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1982, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 17580.

2575 sayılı Danıştay Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1982, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 17580.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 20.01.1982, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 17580.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1965, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 12056.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 18.01.1984, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 18285.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 13.05.1983, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 18076

1580 sayılı Belediye Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 14.04.1930, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 1471.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 25531.

5393 sayılı Belediye Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 25874.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 11.10.2004, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 25611.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2005, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 25745.

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 15 Mart 1321, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 1414.

442 sayılı Köy Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 07.04.1924, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 68.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerin Yargılanması Hakkında Kanun; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 04.12.1999, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 23896.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 18.06.1949, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 7236.

3713 Terörle Mücadele Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 12.04.1991, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 20843 Mükerrer.

B.02.0.KKG/101-30/3336 Sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanun Tasarısı; Bakanlar Kurulu tarafından 25.10.2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu; Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 10.01.1961, Yayınladığı Resmi Gazete Sayısı: 10703-10705.

Yararlanılan Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi; 27.03.1986 Tarih ve 1985/31 E., 1986/11 K. Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 22, s. 120.

Anayasa Mahkemesi; 2.05.1989 Tarih ve 1988/36 E., 1989/24 K. Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 25, s. 262.

Anayasa Mahkemesi; 12.12.1989 Tarih ve 1989/11 E., 1989/48 K. Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 25, s. 433-434.

Anayasa Mahkemesi; 27.05.1999 Tarih ve 1998/58 E., 1999/15 K. Sayılı Karar, Resmî Gazete, 4.03.2000, Sayı 23983, s. 29.

Anayasa Mahkemesi; 24.09.1987 Tarih ve 1987/4 E., 1987/20 K. Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 23, s. 363.

Anayasa Mahkemesi; 24.09.1987 Tarih ve 1987/5 E., 1987/21 K. Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 23, s. 364.

Anayasa Mahkemesi; 08.02.1989 Tarih ve 1988/38 E., 1989/7 K. Sayılı Kararı, Resmî Gazete, 08.02.1989, Sayı 20157.

Yararlanılan Yüksek Seçim Kurulu Kararları

Yüksek Seçim Kurulu; 23.06.1992 Tarih, 141 Kn, Yüksek Seçim Kurulu Kararlar Dergisi, 1991-1992 Yılları, Ankara, 1993, s. 221.

Yüksek Seçim Kurulu; 06.02.1975 Tarih, 30 Kn, Yüksek Seçim Kurulu Kararlar Dergisi, Ankara, 1975, s. 13.

Yüksek Seçim Kurulu; 05.04.1971 Tarih, 114 Kn, Yüksek Seçim Kurulu Kararlar Dergisi, Ankara, 1971, s. 37-38.

Yüksek Seçim Kurulu; 12.04.1971 Tarih, 118 Kn, Yüksek Seçim Kurulu Kararlar Dergisi, Ankara, 1971, s. 39-40.

Yüksek Seçim Kurulu; 29.03.1983 Tarih, 81 Kn, Yüksek Seçim Kurulu Kararlar Dergisi, Ankara, 1982-1983 Yılları, s. 52.

Yararlanılan Danıştay Kararları

Danıştay 3. Dairesi; 27.09.1965 Tarih 1965/302 K, 1965/332 E Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 11. Dairesi; 15.03.1972 Tarih 1972/753 K, 1971/930 E Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 15.7.1992 Tarih 1993/4046 K, 1992/3067 E Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 12.11.2001 Tarih 2001/4885 K, 2001/3898 E Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 09.06.2008 Tarih 2008/4227 K, 2008/1863 E Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012.

- Danıştay 8. Dairesi;** 21.6.2005 Tarih 2005/1550 K, 2003/3474 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 5.10.2005 Tarih 2006/1212 K, 2005/1979 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 11.11.2008 Tarih 2008/7331 K, 2008/7089 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 02.05.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 19.01.2009 Tarih 2009/352 K, 2007/6791 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 02.05.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 28.11.2001 Tarih 2001/5294 K, 2001/3678 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 25.04.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 15.1.2002 Tarih 2002/134 K, 2001/4108 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 25.04.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 30.4.2003 Tarih 2003/1961 K, 2003/660 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 25.04.2012.
- Danıştay 10. Dairesi;** 1.7.1992 Tarih 1992/3643 E, 1994/487 K Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 20.04.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 22.06.2005 Tarih 2005/3142 K, 2004/4729 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 20.04.2012.
- Danıştay 8. Dairesi;** 28.4.2006 Tarih 2006/1772 K, 2005/1111 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012.
- Danıştay 1. Dairesi;** 3.7.2007 Tarih 2007/862 K, 2007/674 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012.
- Danıştay 1. Dairesi;** 24.10.2007 Tarih 2007/1221 K, 2007/1217 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012.

Danıştay 1. Dairesi; 20.6.2008 Tarih 2008/742 K, 2008/502 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012.

Danıştay 1. Dairesi; 16.9.2008 Tarih 2008/876 K, 2008/948 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 17.04.2012.

Danıştay 1. Dairesi; 18.9.2008 Tarih 2008/917 K, 2008/653 K Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 12.04.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 15.12.1992 Tarih 1992/3200 E., 1992/ 3500 K. Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 12.04.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 04.05.1988 Tarih 1988/361 K, 1987/511 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 10.04.2012.

Danıştay 8. Dairesi; Tarih 1987/131 K, 1987/83 E 13.03.1987 Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 06.04.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 23.06.0983 Tarih 1983/1470 K, 1982/1845 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 15.11.1984 Tarih 1984/1397 K, 1984/466 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 14.04.2003 Tarih 2003/1738 K, 2002/2713 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 5.5.2010 Tarih 2010/2284 K, 2009/4881 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 2.5.2008 Tarih 2008/3133 K, 2008/1398 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 08.05.2012.

Danıştay 8. Dairesi; 5.10.2005 Tarih 2005/2662 K, 2003/1525 E Sayılı Kararı,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/>, Erişim Tarihi, 13.05.2012.